
Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr

5. Juni 2015

ÜBERSICHT

Der Nationalrat hat den Bundesrat in vier Postulaten aus den Jahren 2012 und 2013 beauftragt, die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung und die Verbesserung des Schutzes von Prostituierten genauer zu beleuchten. In der Folge wurde das EJPD beauftragt, einen Bericht zu verfassen.

Für die Regelung der Prostitution sind in der Schweiz primär die Kantone zuständig. Sie erlassen beispielsweise die Vorschriften zur Bekämpfung der Gewalt oder zur Verbesserung der Hygiene und verantworten die Verbesserung der rechtlichen Stellung von Prostituierten. Die Grenze der kantonalen Regelungskompetenz liegt beim Rahmen, der durch das Bundesrecht gesetzt wird. Dementsprechend müssen die kantonalen Vorschriften im Einklang mit der Bundesverfassung verhältnismässig sein und dürfen die Prostitution nicht in ungeeigneter Form oder über das Erforderliche hinaus erschweren. Derzeit regelt der Bundesgesetzgeber gestützt auf seine Zuständigkeit für die Strafgesetzgebung in Bezug auf die Prostitution lediglich die Busse als Sanktion gegen den Verstoss einer kantonalen oder kommunalen Bestimmung schweizweit.

Die Prostitution ist durch heterogene Akteure, Orte und Rahmenbedingungen gekennzeichnet. Es handelt sich zudem um einen sehr lukrativen Markt, der massgeblich von Angebot und Nachfrage bestimmt wird. Viele Profiteure im Umfeld der Prostitution erhöhen das Ausbeutungsrisiko für Prostituierte.

Ein Ländervergleich zeigt auf, dass nur eine Verbotsregelung oder eine Liberalisierung die negativen Begleiterscheinungen der Prostitution für die betroffenen Personen und die Gesellschaft nicht zu steuern vermögen. Sich ergänzende Massnahmen erscheinen erfolgsversprechender. Am Beispiel der USA und von Schweden zeigt sich zudem, dass trotz (Teil-)Verbot der Prostitution die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung schwierig bleibt.

Die Suche nach einer Lösung ist international wie auch für die Schweiz von diversen Schwierigkeiten begleitet: Die Diskussionen rund um Prostitution und Menschenhandel werden in der Gesellschaft von verschiedenen Interessengruppen mit gegenläufigen Argumenten und moralischen Bewertungen geführt. Vielfach kommt es zu einer Vermengung zwischen moralischen Fragen zur Würde der Frau und Fragen der Kriminalitätsbekämpfung.

Weiter basiert der Wissensstand zur Prostitution sowie zum Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung auf Schätzungen. Die Faktenlage ist bescheiden. Es herrscht international Konsens darüber, dass es weder zu Prostitution noch zum Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung zuverlässige Zahlen gibt und es deshalb kaum möglich ist, Entwicklungen exakt zu beurteilen.

Das Aufdecken von Fällen betreffend Menschenhandel setzt langfristige Strukturermittlungen von spezialisierten Polizeieinheiten voraus. Mangels Ressourcen und aufgrund der tiefen Priorisierung in den kantonalen Polizeikörpern wird darauf weitgehend verzichtet. Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung kann demzufolge heute nur dann aufgedeckt werden, wenn ein Opfer aus eigenem Antrieb Hilfe sucht.

Die vorliegend zusammengetragenen Informationen lassen den Schluss zu, dass der Schutz der sich prostituierenden Personen vor physischer und psychischer Gewalt für den Staat im Zentrum stehen muss. Einfache Lösungen gibt es eben so wenig wie zwingende Schlüsse. Der Blick ins Ausland ist zwar nützlich für einzelne Ideen, aber jedes Land benötigt einen am jeweiligen Menschenbild und Gesellschaftsideal angepassten Lösungsansatz im Umgang mit Prostitution und ihren negativen Begleiterscheinungen. Gestützt auf dieses Fazit zeigt der Bundesrat am Ende des Berichts mögliche Ziele und Massnahmen für die beiden Phänomene Prostitution und Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung in der Schweiz auf.

INHALTSVERZEICHNIS

ÜBERSICHT	3
1 Einleitung	8
1.1 Wortlaut der Postulate.....	8
1.2 Generelle Fragestellung der Postulate.....	9
1.3 Vorgehen / Methodik zur Erstellung des Berichts, Terminologie	10
2 Rechtliche Rahmenbedingungen von Prostitution und Menschenhandel	11
2.1 Prostitution.....	11
2.1.1 Prostitution ist in der Schweiz legal.....	11
2.1.2 Strafrechtliche Bestimmungen rund um die Prostitution	11
2.2 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung	12
2.2.1 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist ein internationales Verbrechen.....	12
2.2.2 Der Straftatbestand von Art. 182 StGB	13
2.2.3 Bundesrechtliche Bestimmungen zur Bekämpfung von Menschenhandel.....	14
2.3 Zur Abgrenzung von Prostitution und Menschenhandel	15
2.4 Wichtigste internationale Regelungen betreffend Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung	16
2.5 Begrenzte Bundeskompetenz zur Regelung der Prostitution.....	17
2.6 Kantonale Kompetenz zur Regelung der Prostitution.....	18
2.7 Zivil- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen zur Prostitution	19
2.7.1 Ist der sogenannte "Dirnenvertrag" sittenwidrig?	19
2.7.2 Selbständigkeit und Unselbständigkeit	19
2.7.3 Bordelle.....	22
2.7.4 Massnahmen im Ausländerrecht.....	22
2.7.5 Sozialversicherungsrecht	26
2.7.6 Steuerpflichten	33
2.8 Beispiele kantonaler und kommunaler Bestimmungen zur Prostitution.....	35
2.8.1 Kanton Bern.....	35

2.8.2	Kanton Tessin: Verschärfung der Regelungen	38
2.8.3	Stadt Zürich.....	38
2.8.4	Speziell: Businessplan als Nachweis für die Arbeitsbewilligung	40
3	Diskurs über die Prostitution und Rolle des Staates	43
3.1	Wissenschaftlichkeit, Moral und Ideologie	43
3.2	Freiwilligkeit.....	43
3.3	Bewertung der Prostitution und Rolle des Staates	44
4	Prostitution in der Schweiz	46
4.1	Örtlichkeiten	46
4.1.1	Allgemeine Unterteilungen	46
4.1.2	Anzahl Prostituierte, Verteilung auf Örtlichkeiten, Anzahl Etablissements und Zusammenhänge	46
4.2	Regelungen zum Arbeitsort	48
4.2.1	Sex- oder Verrichtungsboxen	49
4.2.2	Strichautomaten in Zürich.....	50
4.3	Profil der Prostituierten.....	50
4.3.1	Allgemeine Angaben	50
4.3.2	Weibliche Prostituierte.....	51
4.3.3	Männliche Prostituierte	51
4.3.4	Transgender Prostituierte	52
4.3.5	Sans-papiers Prostituierte.....	53
4.4	Physischer und psychischer Gesundheitszustand der Prostituierten	53
4.5	Gewalt.....	55
4.6	Zugang von Prostituierten zur Gesundheitsversorgung	56
4.6.1	Allgemeine Bemerkungen	56
4.6.2	Schwierigkeiten beim Zugang zu Gesundheitsangeboten.....	56
4.6.3	Zugang zu niederschweligen Gesundheitsangeboten	57
4.7	Allgemeine Schwierigkeiten von Prostituierten	57
4.8	Aufenthalts- und arbeitsmarktrechtliche Kontrollen.....	58

4.9	Prostitutionsmigration.....	59
4.10	Freier.....	59
4.10.1	Was treibt die Freier an?	59
4.10.2	Bestrafung der Freier von Zwangsprostituierten	63
4.11	Neue Technologien	64
4.12	Volkswirtschaftliche Perspektive.....	65
5	Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in der Schweiz	66
5.1	Datenlage im Speziellen zu Menschenhandel.....	66
5.1.1	International	66
5.1.2	Schweiz.....	66
5.2	Aktuelle Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel	67
5.3	Beispiel eines Falles von Menschenhandel in der Schweiz	68
5.4	Herkunftsstaaten der Täter und Opfer.....	70
5.5	Vertiefung: Menschenhandel mit Bezug zu Rumänien, Bulgarien und Ungarn.....	70
5.6	Entwicklungen und Herausforderungen.....	71
5.7	Problematik der erforderlichen aktiven Ermittlungstätigkeit und Strafverfolgung	72
5.8	Volkswirtschaftliche Perspektive.....	73
6	Zum Umgang mit Prostitution und Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung durch internationale Organisationen und in ausgewählten Ländern	75
6.1	Entwicklungen auf europäischer Ebene.....	75
6.1.1	EU	75
6.1.2	Europarat.....	76
6.1.3	OSZE	77
6.2	Land mit verbotener Prostitution: USA	78
6.2.1	Prostitution.....	78
6.2.2	Menschenhandel	79
6.3	Länder mit strafbaren Aspekten bei legaler Prostitution (Strafbarkeit auf der Nachfrageseite)	81
6.3.1	Schweden	81

6.3.2	Frankreich	87
6.4	Länder mit regulierter legaler Prostitution	89
6.4.1	Deutschland	89
6.4.2	Niederlande	93
7	Erkenntnisse und Schlussfolgerungen	97
7.1	Erkenntnisse	97
7.1.1	Allgemein	97
7.1.2	Schweiz	97
7.1.3	International	98
7.2	Schlussfolgerungen	98
8	Mögliche Ziele und Massnahmen in der Schweiz	100
8.1	Mögliche Ziele	100
8.2	Katalog von Massnahmen zur Erfüllung der jeweiligen Ziele	100
8.2.1	Prostitution	100
8.2.2	Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung	102
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	103
	LITERATURVERZEICHNIS	105
	Anhang 1: Übersicht zu den Beratungsstellen	111
	Anhang 2: Übersicht zu den kantonalen Bestimmungen	117
	Anhang 3: Massnahmen Bericht Hilber	122
	Anhang 4: Fact Sheet der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (Januar 2015)	132
	Anhang 5: „Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels“ der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel	138

1 Einleitung

1.1 Wortlaut der Postulate

Der Nationalrat hat den Bundesrat in vier Postulaten aus den Jahren 2012 und 2013 beauftragt, die Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung und die Verbesserung des Schutzes von Prostituierten genauer zu beleuchten. Die Postulate lauten im Einzelnen wie folgt:

1. Postulat Streiff-Feller 12.4162: "Stopp dem Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung"

"Der Bundesrat wird beauftragt, dem Parlament einen Bericht zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung zu unterbreiten und namentlich folgende Aspekte zu prüfen:

1. Welche Erfahrungen haben Länder gemacht, welche die Prostitution verboten haben? Insbesondere: Wie durchsetzbar und wirksam ist ein solches Verbot, und was sind die Folgen für die betroffenen Frauen?
2. Welchen Einfluss hat ein solches Verbot auf die Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung?"

Der Bundesrat beantragte am 27. Februar 2013 die Annahme des Postulats. Am 22. März 2013 wurde es vom Nationalrat überwiesen und das EJPD in der Folge beauftragt, einen Bericht zu erstellen.

2. Postulat Caroni 13.3332: "Stärkung der rechtlichen Stellung von Sexarbeitenden"

„Der Bundesrat soll in einem Bericht zur rechtlichen Stellung von Sexarbeitenden folgende Fragen beantworten:

1. Was unternimmt er für eine Verbesserung der rechtlichen Stellung der Sexarbeitenden?
2. Wie sorgt er dafür, dass sich repressive Massnahmen zur Regulierung des Sexgewerbes sowie repressive migrationspolitische Massnahmen im Resultat nicht gegen Opfer von Menschenhandel richten?"

Für dieses Postulat beantragte der Bundesrat am 26. Juni 2013 die Annahme. Es wurde am 27. September 2013 vom Nationalrat überwiesen und das EJPD in der Folge beauftragt, im Rahmen des Berichts in Erfüllung des Postulats Streiff-Feller auf die Fragestellung einzugehen.

3. Postulat Feri 13.4033: "Bericht über die Situation der Sexarbeiterinnen in der Schweiz"

„Die Aufsicht, Voraussetzungen und Bedingungen der Sexarbeiter und -arbeiterinnen liegen in der Obhut der Kantone. Um einen guten Schutz für die Arbeiter und Arbeiterinnen, wie auch für die Freier erreichen zu können, gilt es in einem Bericht festzuhalten, wie die einzelnen Bestimmungen in den Kantonen aussehen. Ich bitte deshalb den Bundesrat einen Bericht über die Sex-Arbeit zu erstellen, welcher folgende Punkte beleuchtet, Schwachstellen und die Unterschiede in den Kantonen aufzeigt:

1. Wie sind die Aufenthaltsbewilligungen der Sexarbeiter und -arbeiterinnen geregelt?
2. Welche Voraussetzungen müssen Sexarbeiter und -arbeiterinnen mitbringen, um eine Arbeitsbewilligung zu erhalten?
3. Wie sind die Sexarbeiter und -arbeiterinnen vor Menschenhandel, illegalem Aufenthaltsstatus und vor Schwarzarbeit geschützt?
4. Gibt es flächendeckende Beratungsstellen für Sexarbeiter und -arbeiterinnen, wie auch für Freier (bspw. Fraueninformationszentrum Zürich)?

5. Wie wird die Zuhälterei bekämpft und aufgedeckt?
6. Wie ist der niederschwellige und rasche Zugang zu medizinischen Leistungen für die (legalen und illegalen) Sexarbeiter und -arbeiterinnen geregelt?
7. Welche Regelungen gibt es im Bereich des Arbeitsplatzes (Sexboxen, Etablissement, Strasse etc.)?
8. Besteht die Möglichkeit, nationale Vorschriften im Bereich der Aufenthaltsbewilligung, Arbeitsbewilligung, Beratung etc. zu erlassen?
9. Wie ist der Zugang zu den Sozialversicherungen und die Steuerpflicht geregelt?
10. Gibt es unter den Sexarbeiter und -arbeiterinnen auch Sans-Papiers?
11. Wie viele Personen sind als Sexarbeiter und -arbeiterinnen im Milieu tätig?
12. Wie hoch sind die Sicherheitskosten im Zusammenhang mit der käuflichen Sexarbeit?“

Der Bundesrat beantragte am 12. Februar 2014 die Annahme der Fragen 1-11 des Postulats und die Ablehnung von Frage 12, weil sich diese nicht beantworten lässt. Am 21. März 2014 wurde es so vom Nationalrat überwiesen und das EJPD in der Folge beauftragt, im Rahmen des Berichts in Erfüllung des Postulats Streiff-Feller auf die Fragen einzugehen.

4. Postulat Fehr 13.4045: „Prostitution und Sexarbeit. Länderstudie“

„Der Bundesrat wird beauftragt, eine Länderstudie zum Thema Prostitution und Sexarbeit zu erstellen. Eines der untersuchten Länder soll dabei Schweden sein. Die Länderstudie soll die gewählten Strategien im Kampf gegen Ausbeutung und Menschenhandel durch Prostitution und Sexarbeit aufzeigen. Im Weiteren soll sie die Erfahrungen darstellen und darlegen, wie sich die Situation für die Betroffenen im Laufe der Zeit verändert und wie die gesellschaftliche Diskussion darauf reagiert. In einem dritten Schritt soll die Studie ein Fazit in Bezug auf die Schweiz ziehen und konkrete Massnahmen vorschlagen.“

Der Bundesrat beantragte am 12. Februar 2014 die Annahme des Postulats. Am 21. März 2014 wurde es vom Nationalrat überwiesen und das EJPD in der Folge beauftragt, im Rahmen des Berichts in Erfüllung des Postulats Streiff-Feller auf die Fragen einzugehen.

1.2 Generelle Fragestellung der Postulate

Den vier parlamentarischen Vorstössen ist gemeinsam, dass sie den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung indirekt bekämpfen wollen durch:

- *Eine strengere Regulierung der Prostitution:* Nach diesem Ansatz soll geprüft werden, welche Regelung der Prostitution die Anzahl Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung reduzieren könnte. Dieser Ansatz basiert auf der Annahme, dass strengere Regelungen in Zusammenhang mit der Prostitution zu einer Abnahme des Menschenhandels zwecks sexueller Ausbeutung führen.
- *Einen stärkeren Schutz der Prostituierten:* Dieser Ansatz verfolgt das Ziel, die rechtliche und gesellschaftliche Stellung von Prostituierten zu verbessern. Dieser Lösungsansatz geht davon aus, dass Prostituierte heute ihre Rechte zu wenig wahrnehmen können und deshalb in Bezug auf Gewalt, Ausbeutung, Gesundheitsschutz und allgemein ihre Rechte verwundbar sind.

1.3 Vorgehen / Methodik zur Erstellung des Berichts, Terminologie

Das Bundesamt für Polizei fedpol hat den Bericht unter Einbezug von Expertinnen und Experten aus verschiedenen Organisationseinheiten der Bundesverwaltung erarbeitet. Als Informationsquelle für die Darstellung der aktuellen Situation in der Schweiz wurden im Wesentlichen die Studie „Sexmarkt in der Schweiz“ der Universität Genf aus dem Jahr 2009, die Studien des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel 2012-2014 (NAP),¹ das Rundschreiben (inklusive Bericht) zur Rotlichtproblematik des BFM aus dem Jahr 2012, Informationen und Einschätzungen von Fachpersonen sowie Erkenntnisse aus der Fachliteratur und aus Urteilen verwendet. Die Feststellungen und Empfehlungen aus dem Bericht der vom EJPD eingesetzten nationalen Expertengruppe Hilber „Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikbereich“ aus dem Jahr 2014 zuhanden des Bundesrates (Expertenbericht Hilber) flossen ebenfalls ein. Um den Umgang mit der Prostitution und dem Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in anderen Ländern darzustellen, wurde auf Berichte, Urteile und Studien aus diesen Ländern zurückgegriffen.

Im vorliegenden Bericht wird der Begriff „Prostitution“ (anstelle von „Sexarbeit“) verwendet. Dies in Anlehnung an die bereits existierenden Regelungen in der Schweiz auf Bundesebene (z. B. Art. 199 StGB) sowie in verschiedenen Kantonen und Gemeinden (z. B. Verordnung über die Ausübung der Prostitution in Lugano).² Vorbehalten bleiben zitierte Textpassagen (z. B. aus den parlamentarischen Vorstössen).

¹ In der SKMR-Studie (NAP Aktion 6a Dunkelfeld) wurde abgeklärt, mit welchen Folgestudien das sogenannte Dunkelfeld des Menschenhandels in der Schweiz besser ausgeleuchtet werden könnte. Als Dunkelfeld werden versteckte Aspekte in bereits bekannten Situationen bezeichnet (z. B. sexuelle Ausnützung in der Prostitution). Bei der anderen Studie handelt es sich um Biberstein/Killias (NAP Aktion 6c Lagebild Prostitution).

² Ordinanza municipale sull'esercizio della prostituzione del 21 marzo 2002, Municipio di Lugano, 02.01.2014.

2 Rechtliche Rahmenbedingungen von Prostitution und Menschenhandel

2.1 Prostitution

2.1.1 Prostitution ist in der Schweiz legal

Prostitution auszuüben ist nach Schweizer Recht legal. Bei Prostituierten ausländischer Herkunft wird eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zur Ausübung der Prostitution vorausgesetzt. Das Einkommen aus der Prostitution unterliegt der Steuerpflicht und es müssen Beiträge an die AHV/IV/EO/ALV entrichtet werden. Das Mindestalter für Prostitution beträgt heute 18 Jahre.³ Freier werden mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft, wenn sie gegen Entgelt die sexuellen Dienste von Minderjährigen in Anspruch nehmen. Die Minderjährigen selber bleiben straflos.

2.1.2 Strafrechtliche Bestimmungen rund um die Prostitution

Prostitution wird im Strafrecht als gelegentliches oder gewerbsmässiges Anbieten und Preisgeben des eigenen Körpers an beliebige Personen zu deren sexueller Befriedigung gegen Geld oder geldwerte Leistungen verstanden. Von „Verkaufen des Körpers“ spricht man einzig beim Menschenhandel, bei dem eine Person wie eine Ware behandelt wird.⁴ Drei Merkmale müssen gegeben sein, damit Prostitution vorliegt:

1. *Der eigene Körper ist involviert.* Es genügt, dass dies vereinzelt oder erstmalig erfolgt. Die Prostitution braucht also weder regelmässig noch hauptberuflich ausgeübt zu werden. Das Kriterium wird hingegen nicht erfüllt, wenn etwa bei „Telefonsex“ erotische oder pornographische Dienste über Telefonsexanbieter erbracht werden.
2. *Es wird eine sexuelle Dienstleistung erbracht, egal welcher Art.* Jede hetero- oder homosexuelle Handlung, mit der ein Kunde oder eine Kundin über einen körperlichen Kontakt befriedigt werden soll, genügt grundsätzlich. Nicht als Prostitution gelten deshalb der Striptease, der Table-Dance oder das Animieren, bei dem der Kunde oder die Kundin lediglich zuschaut. Der Vollzug eines Geschlechtsaktes oder das tatsächliche Erreichen der Befriedigung werden nicht vorausgesetzt. Es spielt auch keine Rolle, ob die sexuelle Handlung aktiv geleistet oder passiv erduldet wird.
3. *Es handelt sich um ein Austauschverhältnis.* Mit dem eigenen Körper wird eine sexuelle Dienstleistung angeboten, weil der Kunde oder die Kundin ein Entgelt dafür versprochen hat. Die Bezahlung der Dienstleistung muss nicht zwingend in Geldform erfolgen oder versprochen worden sein. Sie kann ebenso in der Form von Drogen, Unterkunft, Essen, Markenartikeln, Ferien oder anderen materiellen Werten erfolgen. Auch das „Abarbeiten“ einer eigenen oder fremden Schuld gehört dazu.

Im Strafgesetzbuch gibt es mehrere Bestimmungen, welche vor Missbrauch in der Prostitution schützen sollen. Dazu gehört insbesondere die Bestrafung folgender Tatbestände:

- Der Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung (Art. 182 StGB);
- Die sexuelle Handlung mit Abhängigen, etwa mit Pflegekindern (Art. 188 StGB);
- Das Zuführen von Minderjährigen zur Prostitution (Art. 195 Bst. a StGB);

³ Rechtslage nach dem Inkrafttreten von Artikel 196 StGB per 1. Juli 2014 aufgrund der Lanzarote-Konvention. Mit dem Heraufsetzen des Schutzes von 16 auf 18 Jahre will die neue Bestimmung Kinder und Jugendliche vor dem Abgleiten in die Prostitution schützen (siehe dazu BBl 2012 7571, 7653 und 7659 sowie Pressemitteilung EJPD vom 7.3.2014).

⁴ Siehe dazu etwa BBl 1985 II 1082 ff., Botschaft zum neuen Art. 196 StGB in BBl 2012 7614, BSK StGB-Meng zu Art. 195, BGE 129 III 604 E. 5.3, BGE 129 IV 71 S. 75.

- Die Förderung der Prostitution (Art. 195 Bst. b-d StGB);
- Sexuelle Handlungen mit Minderjährigen gegen Entgelt (Art. 196 StGB).

Zuhälterei wird in der Schweiz strafrechtlich als sogenannte "Förderung der Prostitution" (Art. 195 StGB) oder als "Menschenhandel" (Art. 182 StGB) verfolgt. Die Straftatbestände der Kuppelei und der passiven Zuhälterei (jemand der sich von einer Prostituierten aushalten/finanzieren lässt) existieren im Strafgesetzbuch seit einer Revision im Jahr 1992 nicht mehr.

Förderung der Prostitution liegt laut Rechtsprechung dann vor, wenn die Tätigkeiten der Prostituierten überwacht und wenn über Ort, Zeit, Ausmass oder andere Umstände der Prostitution bestimmt werden. Der Verantwortliche einer Sauna, welcher eine Preisliste erstellt und die täglichen Einkünfte der Prostituierten nach einem Abzug von 40% für Miete und Infrastruktur wieder verteilt, macht sich hingegen nicht strafbar. Eine Person, welche die Prostituierte beschützt, ohne sie zu beherrschen, macht sich auch nicht strafbar. Strafbar macht sich hingegen, wer eine Person in der Prostitution festhält, zum Beispiel durch psychischen Druck oder das Verstricken in finanzielle Abhängigkeiten.⁵ In der Praxis ist oft unklar, ob es sich bei der Bezugsperson einer Prostituierten um einen Zuhälter oder lediglich Beschützer handelt: Unklar ist beispielsweise die Rolle der Chauffeure, welche die grössten teils aus Rumänien und Bulgarien stammenden Frauen aus den Kantonen Aargau und Solothurn zum Luzerner Strassenstrich fahren. Gemäss Angaben der Luzerner Polizei haben viele dieser Frauen Bezugspersonen aus dem gleichen Land, oft aus dem gleichen Dorf. Die potenziellen Zuhälter seien häufig Familienangehörige und Verwandte. Die Frauen hätten deshalb Angst vor Repressionen innerhalb der Familie. Aus diesen Gründen machten die Frauen kaum Aussagen gegenüber der Polizei.⁶

Durch den Straftatbestand von Artikel 195 StGB wird als Rechtsgut das sexuelle Selbstbestimmungsrecht der prostituierten Person geschützt. Laut Rechtsprechung werden mit dieser Bestimmung nicht nur Personen geschützt, die gegen ihren Willen zur Prostitution gebracht werden. Viel mehr schützt sie auch Personen, die bereits in der Prostitution arbeiten, die Täterschaft dies aber aufgrund einer Unterlegenheit beziehungsweise Abhängigkeit ausnützt, etwa durch eine vom Täter geförderte Drogensucht (vgl. BGE 129 IV 79). Es reicht also nicht, wenn der Täter dem Opfer bloss die Möglichkeit aufzeigt, sich zu prostituieren; er muss das Opfer dazu viel mehr drängen, um sich strafbar zu machen.⁷

Wer sich der Förderung der Prostitution schuldig macht, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe bestraft. Es braucht einen konkreten Tatverdacht, damit die Polizei aktiv werden kann. Sowohl Förderung der Prostitution als auch Menschenhandel werden meist mittels Opferaussagen oder Aussagen Dritter von der Polizei aufgedeckt. Strukturermittlungen (also das Erkennen von Netzwerken und Abläufen innerhalb der Zuhältergruppierungen) sind besonders personalintensiv und mit hohen Kosten verbunden, welche die Ressourcen und Möglichkeiten der meisten Kantone übersteigen. Oft erfolgt deshalb in der Praxis eine Verurteilung wegen Förderung der Prostitution, wenn die Beweise nicht ausreichen für eine Verurteilung wegen Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung.

2.2 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

2.2.1 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist ein internationales Verbrechen

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist die bekannteste und international meist diskutierte Form des Menschenhandels, auch wenn die Erkenntnisse über Ausmass und Ausprägung die-

⁵ StGB PK-Trechsel/Bertossa zu Art. 195.

⁶ Von Däniken, Beitrag vom 13.8.2014.

⁷ StGB PK-Trechsel/Bertossa zu Art. 195.

ses Phänomens nach wie vor limitiert sind. Vielfach werden enger gefasste Begriffe wie „Frauenhandel“ oder „Zwangsprostitution“ in der medialen und politischen Diskussion synonym verwendet. Obschon international mehrheitlich Frauen und Minderjährige von dieser schweren Straftat betroffen sind, können auch Männer und Transmenschen Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung werden.⁸ „Frauenhandel“ ist deshalb nicht deckungsgleich mit dem Begriff des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung. Der Begriff „Zwangsprostitution“ fokussiert wiederum allein auf die Ausbeutungssituation in der sich eine Person befindet, bringt aber das wesentliche Element des „Handeltreibens“ mit einem Opfer nicht zum Ausdruck.⁹ Nicht deckungsgleich ist im Weiteren der Begriff „Menschenschmuggel“, mit dem die gewerbsmässige Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg gegen Bezahlung gemeint ist.

Die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz orientiert sich begrifflich an der internationalen Definition in Artikel 3 des Zusatzprotokolls gegen Menschenhandel zur UNO-Vereinbarung gegen die transnationale organisierte Kriminalität.¹⁰ Nach dieser Definition werden vom Straftatbestand des Menschenhandels Opfer erfasst, die etwa unter Anwendung von Gewalt oder anderer Formen der Nötigung, durch Entführung, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnützung besonderer Hilflosigkeit zum Zwecke der Ausbeutung angeworben und an einen anderen Ort im In- oder Ausland verbracht werden.¹¹

2.2.2 Der Straftatbestand von Art. 182 StGB

Nach Artikel 182 StGB wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft, wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen unter anderem zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung Handel treibt. Das Anwerben eines Menschen zu diesem Zweck ist dem Handel gleichgestellt. Auf Grund des besonderen Unrechtsgehalts wird der Handel mit schutzbedürftigen minderjährigen Personen einer verschärften Strafdrohung unterstellt. Die Strafe beträgt in diesem Fall stets Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr. Der gleichen Strafdrohung untersteht der Täter, der gewerbsmässig handelt. Strafbar ist schliesslich auch der Täter, der die Tat im Ausland verübt. Das durch den Tatbestand des Menschenhandels zu erfassende Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch den Täter und der Aufhebung der persönlichen Freiheit und des sexuellen Selbstbestimmungsrechts des Opfers, also in der Behandlung eines Menschen als Ware. Der Begriff „sexuelle Ausbeutung“ ist als Zuführung zur Prostitution, zu pornographischer Darstellung oder zur Herstellung pornographischen Materials zu verstehen.¹²

Mit Menschen handeln heisst insbesondere, Personen anbieten, beschaffen, vermitteln, verhandeln, verkaufen und übernehmen. Unter den Begriff „Handel“ sind auch weitere Akte zu subsumieren wie etwa das Befördern, Transportieren oder Liefern.¹³ Mit der expliziten Nennung der Akteure des Menschenhandels soll klargestellt werden, dass alle als Täter am Geschäft Beteiligten und insbesondere auch der Abnehmer strafbar sind. Täter ist, wer die Tatherrschaft bezüglich des Handel Treibens hat,

⁸ Bsp. Urteil des Bezirksgerichts Zürich vom 26. November 2013 in Sachen Menschenhandel: Betrifft ein in der Schweiz bekanntes männliches, heterosexuelles Opfer von Menschenhandel, welches von Ungarn in die Schweiz verbracht und genötigt wurde auf dem Zürcher Strassenstrich in Frauenkleidung anzuschaffen.

⁹ Von „Zwangsprostitution“ wird deshalb auch in Zusammenhang mit Kriegen gesprochen, wenn Frauen zur Prostitution für Wehrmänner gezwungen werden (siehe dazu etwa Japan, das Zehntausende von asiatischen Frauen während des Zweiten Weltkriegs zur Prostitution gezwungen hat [Amerikanischer Druck auf Japans Führung - Formelle Entschuldigung wegen Zwangsprostitution gefordert, in: NZZ vom 3. August 2007] oder die Berichte der UNO über den Krieg in Jugoslawien oder Rwanda, etwa in Woman 2000 - Sexual Violence and Armed Conflict: United Nations Response, Women's Rights Unit, United Nations, Division for the Advancement of Women, with Michelle Jarvis, Consultant).

¹⁰ In dieser Konvention sind Massnahmen zur Bekämpfung von Geldwäscherei und Korruption geregelt. Zudem versuchen die beteiligten Länder mit dieser UNO-Vereinbarung, die Migration mit repressiven Massnahmen zu steuern.

¹¹ Vgl. die genaue Definition in Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0311.542).

¹² Vgl. BBl 2005 2835, Demko S. 283 ff.

¹³ BSK StGB Delnon/Rüdy zu Art. 182 StGB N 16

wer also eine tragende Rolle bei der Abwicklung eines solchen Geschäfts spielt. Untergeordnete Tatbeiträge sind demgegenüber als Helferschaft strafbar. Das Anwerben eines Menschen zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist dem eigentlichen Handel explizit gleichgestellt. Bestraft wird auch der Täter, der nur einen Menschen oder der nur einmal mit einem oder mehreren Menschen handelt.

Der Straftatbestand des Menschenhandels ist also nur dann erfüllt, wenn über Menschen wie über Objekte verfügt wird. Dies kann der Fall sein, wenn sie ahnungslos, mangelhaft informiert oder aus irgendwelchen Gründen ausser Stande sind, sich zu wehren. Geschützt werden damit beispielsweise Personen, über deren Köpfe hinweg entschieden wird, dass sie zur Prostitution an einen bestimmten Ort gebracht werden sollen, und die sich nicht dagegen wehren können.¹⁴

Die *Einwilligung einer Person zur Prostitution* schliesst nicht aus, dass es sich um Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung handelt. Eine Einwilligung des Opfers zur Prostitution ist etwa dann nicht frei von Zwängen, wenn das Opfer dem Täter mangels Arbeits- oder Aufenthaltsbewilligung als illegaler Aufenthalt/-in völlig ausgeliefert ist.¹⁵ Ob das Einverständnis in die Tätigkeit der Prostitution aus freien Stücken erfolgt, beurteilt sich nach den konkreten sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen, aber auch nach einschränkenden persönlichen oder finanziellen Abhängigkeiten, unter denen sich jemand zur Prostitution entschliesst. Erfolgt die Entscheidung aus einer ernsthaften wirtschaftlichen Bedrängnis, aufgrund der Armut und den schlechten sozialen Verhältnissen im Heimatland, ist sie, gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung, nicht freiwillig.¹⁶ Ob die betroffene Person im Einzelfall selbstbestimmt - oder für die Täterschaft ersichtlich aus einer Not heraus - gehandelt hat, ist anhand der konkreten Umstände zu beurteilen. Das Bundesgericht hält fest, dass ein Abhängigkeitsverhältnis nicht voraussetzt, dass Frauen durch Abnahme der Ausweispapiere oder physische Gewalt gefügig gemacht werden. Es sei zudem unerheblich, ob eine Frau bereits zuvor als Prostituierte gearbeitet hat, da die Einwilligung in die Prostitution jeweils in Bezug auf die konkrete Situation erfolgen muss.¹⁷

Die allfällige *Zustimmung eines Kindes* ist a priori unwirksam. Ein Kind kann zu den in Artikel 182 StGB umschriebenen Tathandlungen schon auf Grund der entsprechenden Bestimmungen des Zivilgesetzbuches keine rechtswirksame Zustimmung geben. Wer also unter 18 Jahren ist, dem fehlt von Gesetzes wegen die Urteilsfähigkeit, sich für die Prostitution rechtsgültig entscheiden zu können.

2.2.3 Bundesrechtliche Bestimmungen zur Bekämpfung von Menschenhandel

Als Rechtsgrundlagen zur Bekämpfung von Menschenhandel sind für die Schweiz folgende Regelungen massgebend:

- [Artikel 182 StGB zum Menschenhandel](#), in Kraft seit 1. Dezember 2006. Dieser Straftatbestand stellt neben dem Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung auch jenen zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft sowie der Entnahme von Körperorganen unter Strafe (siehe auch Kapitel 2.2.2).
- [Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer \(AuG; SR 142.20\)](#). Gestützt auf diese Rechtsgrundlage dürfen die Behörden namentlich von den allgemeinen Zulassungsvoraussetzungen abweichen, wenn es um Opfer oder Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel geht, welche im Rahmen eines Zeugenschutzprogramms des In- oder Auslands oder eines internationalen Strafgerichtshofes mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenarbeiten

¹⁴ BGE 6B_1006/2009 und 6B_1013/2009.

¹⁵ BGE 6B_81/2010.

¹⁶ BGE 128 IV 117 E. 5a und c.

¹⁷ BGE 6B_1006/2009 vom 26.03.2010.

(Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG). Diesen Personen kann zudem Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe geleistet werden (Art. 60 Abs. 1 AuG).
<ul style="list-style-type: none"> • Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE, SR 142.201). Darin werden namentlich der Aufenthalt von Opfern sowie Zeuginnen und Zeugen des Menschenhandels während einer Bedenkzeit, im Rahmen eines Strafverfahrens gegen die Täter sowie in Fällen des schwerwiegenden persönlichen Härtefalles, geregelt (Art. 31, Art. 35 und Art. 36 VZAE).
<ul style="list-style-type: none"> • Aufenthalt ohne Erwerbstätigkeit, aus wichtigen öffentlichen Interessen und als schwerwiegender persönlicher Härtefall (Weisungen des Bundesamtes für Migration, Stand 13.02.2015). Die Weisungen informieren über die Anwendung der Bestimmungen zum Aufenthalt der Opfer sowie der Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel. Die für Fälle von Menschenhandel relevanten Bestimmungen sind in Punkt 5.6.2.2.5 <i>Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel</i> enthalten. Die Weisungen halten unter anderem fest, dass eine Härtefallbewilligung unabhängig von der Aussagebereitschaft des Opfers erteilt werden kann. Sie zeigen den vorhandenen Handlungsspielraum auf, den AuG und VZAE für Härtefälle vorsehen.
<ul style="list-style-type: none"> • Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG; SR 312.5). Das Opferhilfegesetz ist die Grundlage für die Betreuung und Unterstützung der Opfer von Menschenhandel. Es verpflichtet die Kantone, bei der Bereitstellung von Beratungsangeboten den besonderen Bedürfnissen der Opfergruppen, darunter den Opfern des Menschenhandels, Rechnung zu tragen. Dadurch wird die spezialisierte Opferbetreuung gefördert.
<ul style="list-style-type: none"> • Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG; SR 312.2)
<ul style="list-style-type: none"> • Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV; SR 312.21)
<ul style="list-style-type: none"> • Verordnung gegen Menschenhandel (SR 311.039.3)

2.3 Zur Abgrenzung von Prostitution und Menschenhandel

Schutzobjekt des Straftatbestandes des Menschenhandels ist die Freiheit, selbst über den eigenen Körper zu bestimmen. Eine sexuelle Ausbeutung setzt also die Verletzung des sexuellen Selbstbestimmungsrechts voraus.¹⁸ Das ist bei der freiwillig ausgeübten Prostitution nicht der Fall. Sexuelle Ausbeutung findet zwar häufig im Prostitutionsmilieu statt, aber nach schweizerischem Rechtsverständnis sind nicht alle Prostituierten Opfer von Menschenhandel. Für viele Personen in- und ausländischer Herkunft ist die Prostitution ihre legal und freiwillig ausgeübte Erwerbstätigkeit. Die Gründe, die dazu

¹⁸ Vgl. BGE 126 IV 225 E. 1c; 129 IV 81 E. 3.1; BGE vom 18.2.2010, 6B_974/2009, E. 4.1.

führen, den eigenen Lebensunterhalt mit Prostitution zu bestreiten, sind vielfältig.

Beim Menschenhandel wird der betroffenen Person die Handlungsfreiheit genommen. Es ist dabei nicht erforderlich, dass die Täterin oder der Täter aus dem Handel einen finanziellen Vorteil gewinnt. Auch wenn sich der Handel im Sinne eines Geschäftes als ein „Verlust“ entpuppt, wird die Definition gemäss Artikel 182 StGB erfüllt. Für einen Handel braucht es zudem mindestens zwei, in der Regel drei Beteiligte: Den/die Menschenhändler/in, den/die Prostituierte/n und den/die Bordellbetreiber/in.¹⁹ Der Prostitutionsmarkt ist für Personen, die aus Ausbeutungsverhältnissen und Menschenhandel Profit erzielen wollen, besonders attraktiv: Das Risiko der Strafverfolgung ist eher gering und es lassen sich hohe Gewinne realisieren.

2.4 Wichtigste internationale Regelungen betreffend Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

Sowohl zu Prostitution als auch Menschenhandel existieren Regelungen verschiedener internationaler Organisationen, welche auch für die Schweiz von Bedeutung sind. Dazu gehören insbesondere:

- *Übereinkommen des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels vom 16. Mai 2005*
Siehe Kapitel 6.1.2.2.
- *Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Unterbindung des Menschenhandels und der Ausnutzung der Prostitution anderer vom 2. Dezember 1949*

Gemäss dieser UNO-Konvention sind sowohl Menschenhandel als auch Prostitution mit der Würde der Person unvereinbar und gefährden das Wohlergehen von Individuen, der Familie und der Gesellschaft. Sie wurde von 82 Staaten ratifiziert (Stand am 5. März 2015), die Schweiz hat die Konvention nicht unterzeichnet.²⁰ Trotzdem wird sie hier erwähnt, weil sie für die Diskussionen zu diesem Thema von Bedeutung sind.

Frankreich hat die Konvention beispielsweise im Jahr 1960 ratifiziert. Sie bildet auch heute den rechtlichen Rahmen und prägt den politischen Diskurs.²¹ Die umstrittene Konvention umfasst auch die *freiwillige* Prostitution.

- *Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität vom 15. November 2000 (UNTOC) mit Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels*

Das Zusatzprotokoll enthält in Artikel 3 die international gültige Definition von Menschenhandel (Palermo-Protokoll). Siehe dazu auch Kapitel 2.2.1.

- *Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW) vom 18. Dezember 1979*

Gemäss Artikel 6 dieser UNO-Konvention haben die Vertragsstaaten alle geeigneten Massnahmen einschliesslich gesetzgeberischer Massnahmen zur Abschaffung jeder Form des

¹⁹ BSK StGB-Delnon/Rüdy zu Art. 182 N 22, 23.

²⁰ Convention for the Suppression of the Traffic in Persons and of the Exploitation of the Prostitution of Others, in Kraft getreten am 21.03.1950; United Nations, Treaty Series, vol. 96, p.271; <https://treaties.un.org>

²¹ Siehe als Beispiel die Erläuterungen zum Entwurf über das Gesetz zur Verstärkung der Präventionsbekämpfung (Assemblée nationale, 10. Oktober 2013, N° 1437, Proposition de loi renforçant la lutte contre le système prostitutionnel, Frankreich). Der Text zitiert die Konvention von 1949 in der Einleitung wörtlich und nimmt an zahlreichen Stellen direkten Bezug darauf. Allwood Gill, The Construction of Prostitutes and Clients in French Policy Debates, in: Munro/della Giusta, bezeichnet die abolitionistische Prostitutionspolitik Frankreichs gar als «marker of French national identity» (S. 67), da diese Ende der 1990er-Jahre massgeblich durch den Widerstand gegenüber «liberalen» Regulierungs-Ansätzen (etwa der Niederlande oder der Internationalen Arbeitsorganisation ILO) geprägt wurde.

Frauenhandels und der Ausbeutung der Prostitution von Frauen zu treffen. Die Konvention wurde 1997 von der Schweiz ratifiziert.²²

- *Internationale Arbeitsorganisation ILO: Übereinkommen Nr. 29 gegen Zwangs- oder Pflichtarbeit – neues Zusatzprotokoll*

1930 nahm die Allgemeine Konferenz der ILO das Übereinkommen Nr. 29 gegen Zwangs- oder Pflichtarbeit an. Für die Schweiz trat das Übereinkommen am 23. Mai 1941 in Kraft.²³ Artikel 2 Absatz 1 des Übereinkommens definiert die Zwangsarbeit wie folgt:

Als «Zwangs- oder Pflichtarbeit» im Sinne dieses Übereinkommens gilt jede Art von Arbeit oder Dienstleistung, die von einer Person unter Androhung irgendeiner Strafe verlangt wird und für die sie sich nicht freiwillig zur Verfügung gestellt hat.

Diese Bestimmung enthält die drei kumulativ zu erfüllenden Kriterien für das Vorliegen von Zwangsarbeit:

1. Es muss eine Arbeits- oder Dienstleistung vorliegen und *keine* in Abs. 2 desselben Artikels aufgezählte zulässige *Pflicht* der Bürgerinnen oder Bürger gegenüber dem Staats- oder Gemeinwesen oder angeordnete Arbeit aufgrund einer Verurteilung.
2. Es wird eine *Sanktion* vom Arbeitgeber angedroht. Die betroffene Person riskiert also den Verlust von Rechten oder Privilegien, die üblicherweise mit einem rechtmässigen Arbeitsverhältnis verbunden sind oder ihr aufgrund der Rechtsordnung zustehen. Der erlittene Verlust ist der Androhung gleichgestellt.
3. Die Arbeit- oder Dienstleistung muss *unfreiwillig* geleistet werden. Ist es der betroffenen Person also nicht möglich, aus freiem Entschluss die Situation zu beenden, so wird die Arbeitsleistung unfreiwillig erbracht.

Am 11. Juni 2014 verabschiedete die ILO ein überarbeitetes und rechtlich verbindliches Protokoll, welches das Übereinkommen ergänzt und an die Gegebenheiten der heutigen Zeit anpasst.²⁴ Dieses Protokoll stärkt im Weiteren die Bedeutung des Palermo-Protokolls.

Der Text verpflichtet die Mitgliedsstaaten zu Massnahmen in der Prävention, der strafrechtlichen Verfolgung und im Opferschutz sowie der verstärkten internationalen Zusammenarbeit. Mit der dazu gehörenden Empfehlung wird technische Hilfe zur effektiven Beseitigung von Zwangsarbeit geboten.

Das Protokoll richtet sich explizit auch gegen die Praktiken des Menschenhandels.

2.5 Begrenzte Bundeskompetenz zur Regelung der Prostitution

Der Bund ist grundsätzlich dazu berechtigt, im Bereich der Prostitution Regelungen zu erlassen. Dies, weil es sich bei der Prostitution um eine private, wirtschaftliche Tätigkeit handelt. Der Bund dürfte also Massnahmen vorsehen, um die Prostitution besser zu kontrollieren. So könnte er wie in den Niederlanden das Ausüben der Prostitution in der ganzen Schweiz einer Bewilligungspflicht unterstellen, um die illegale Prostitution durch Personen aus den EU-Staaten besser zu bekämpfen. Oder er könnte

²² SR 0.108

²³ SR 0.822.713.9.

²⁴ Vorgeschlagenes Protokoll zum ILO-Übereinkommen über Zwangsarbeit, 1930 (inkl. Empfehlung vom 11. Juni 2014) [ILCSessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_246383/lang--en/index.htm](http://ilcsessions/103/reports/reports-to-the-conference/WCMS_246383/lang--en/index.htm)

wie in Genf eine Meldepflicht einführen. Soweit der Bund diese Kompetenz nicht wahrnimmt, dürfen die Kantone ihre eigenen Regelungen erlassen (konkurrierende Kompetenz).

Die Grenzen der Gesetzgebung durch den Bund werden durch die Verfassung gesetzt. So dürfte der Bund etwa im Bereich der Krankheiten in Zusammenhang mit der Prostitution aufgrund von Artikel 118 Absatz 2 Buchstabe b BV lediglich Regelungen erlassen, die der Bekämpfung übertragbarer, stark verbreiteter oder bösartiger Krankheiten dienen. Ansonsten sind die Kantone dafür zuständig, Regelungen zum Schutz der Gesundheit von Prostituierten zu treffen.²⁵ Auch in Bezug auf Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt gegenüber Prostituierten in Etablissements sind aufgrund ihrer primären Zuständigkeit die Kantone zuständig.²⁶ Diese kantonale Zuständigkeit gilt mit Blick auf den Subsidiaritätsgrundsatz auch dann, wenn ein allfälliges Bedürfnis nach einer einheitlichen Regelung durch den Bund bestehen würde: Es müsste im Einzelfall geprüft werden, ob die Kantone die Aufgabe nicht zum Beispiel mittels Konkordat bewältigen könnten. Insbesondere das Unvermögen oder der Unwillen einzelner Kantone berechtigen den Bund alleine noch nicht zur Übernahme einer kantonalen Aufgabe.²⁷

2.6 Kantonale Kompetenz zur Regelung der Prostitution

Die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution liegt heute bei den Kantonen. Diese können ihre gesetzgeberische Befugnis an die Gemeinden weiterdelegieren. Die Kantone oder Gemeinden dürfen dementsprechend etwa Vorschriften über die Nachtruhe erlassen oder Sperrbezirke vorsehen, um belästigende Begleiterscheinungen der Prostitution wie Lärm durch motorisierten Mehrverkehr von Freiern zu beschränken. Diese Vorschriften müssen nicht zwingend die Prostituierten selbst oder die Freier betreffen, sondern dürfen sich auch gegen weitere Personen richten, wie Zuhälter, Betreiber von Eroscentern oder Gaffer.²⁸ Solche kantonale Bestimmungen gibt es zum Beispiel im Tessin, in Genf und Freiburg. Kommunale Erlasse gibt es etwa in den Städten Zürich und Bern. In der Stadt Bern müssen Prostituierte eine Bewilligung haben, wozu sie einen Plan vorlegen müssen mit Angaben zur Wohnsituation, Krankenversicherung, zu Angebot und Preisen. Die Stadt Zürich plant eine ähnliche Regelung. In der Stadt Zürich lässt eine Verordnung zudem die Strassen- und Fensterprostitution in bestimmten Zonen explizit zu.

Die Grenze der kantonalen Regelungskompetenz liegt beim Rahmen, der durch das Bundesrecht gesetzt wird. So müssen die erlassenen Vorschriften im Einklang mit Artikel 5 BV verhältnismässig sein und dürfen deshalb die Prostitution nicht in ungeeigneter Form oder über das Erforderliche hinaus erschweren.²⁹ Ein kantonales Verbot der Prostitution wäre wegen der durch den Bundesgesetzgeber festgelegten Straffreiheit der Prostitution unzulässig. Im Strafgesetzbuch selbst wird deshalb auch nur der Verstoss gegen kantonale oder kommunale, polizeirechtliche Normen in Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution geregelt (Art. 199 StGB). Ziel dieser bundesrechtlichen Bestimmung war es, schweizweit eine einheitliche Sanktion in der Form einer Busse für einen solchen Verstoss festzulegen.

²⁵ Zu den Details der begrenzten Bundeskompetenz siehe Gutachten BJ Réglementation, S. 130 ff.

²⁶ Zu den Kompetenzen des Bundes im Bereich der inneren Sicherheit, etwa bei Gewalt an Sportveranstaltungen, siehe z. B. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen.

²⁷ Schweizer/Müller, St. Galler Kommentar zu Art. 43a, N 8 ff.

²⁸ BSK StGB-Meng zu Art. 199 N 4 ff. mit Verweisen.

²⁹ Das höchste Gericht Kanadas hat verschiedene Verbote zur Einschränkung der (legalen) Prostitution wegen Unverhältnismässigkeit als unzulässig erklärt (Supreme Court of Canada in: Canada [Attorney General] v. Bedford, 2013 SCC 72). Das Gericht argumentiert, dass die Regelungen die Schutzmassnahmen beeinträchtigen, welche die Prostituierten für sich selber treffen können müssten. Auch in der Schweiz hat das Bundesgericht aufgrund der Verletzung der Verfassungsmässigkeit etwa im Jahr 2011 zwei Bestimmungen im Prostitutionsgesetz des Kantons Genf aufgehoben (BGE 137 I 167).

2.7 Zivil- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen zur Prostitution

2.7.1 Ist der sogenannte "Dirnenvertrag" sittenwidrig?

Nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist der sogenannte „Dirnenvertrag“, das heisst der Vertrag zwischen der Prostituierten und dem Freier zur Erbringung einer sexuellen Dienstleistung, sittenwidrig im Sinne von Artikel 20 OR und damit zivilrechtlich nichtig.³⁰ Eine Prostituierte kann deshalb das vereinbarte Entgelt nicht einklagen, wenn der Freier nicht bezahlt. Mit einer Standesinitiative soll die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts mittels Regelung auf Bundesebene korrigiert werden.³¹

Der letzte Entscheid, in dem sich das Bundesgericht explizit mit der Frage der Sittenwidrigkeit des Dirnenvertrages auseinandergesetzt hat, ist jedoch mehr als 25 Jahre alt.³² Wie das Bundesgericht heute entscheiden würde, ist offen. Mit Blick auf die kantonale Gesetzgebung und den Wertewandel in der Gesellschaft ist davon auszugehen, dass der Vertrag über die entgeltliche Erbringung von sexuellen Dienstleistungen nicht mehr per se als sittenwidrig gelten dürfte. Diese Ansicht wird auch von verschiedenen Lehrmeinungen vertreten.³³ Es ist deshalb zu erwarten, dass das Bundesgericht bei Gelegenheit diesen Schritt nachvollziehen wird. Eine explizite Regelung auf Stufe Bund ist deshalb nicht erforderlich.³⁴

Im Kanton Zürich wurde bereits entschieden, dass die Sittenwidrigkeit von Prostitutionsverträgen zumindest für den Grossraum Zürich heute nicht mehr bejaht werden könne.³⁵ Aufgrund der neuen Gesetzgebung im Kanton Bern wird der Dirnenvertrag seit dem Jahr 2013 ebenfalls als rechtsgültig anerkannt.

Falls der Dirnenvertrag nicht mehr als sittenwidrig gilt, so ist in der Regel von einem Auftrag nach Artikel 394 ff. OR auszugehen. Die Prostituierte hat somit das Recht, den Vertrag jederzeit zu widerrufen. Das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung kann damit gewahrt werden.

2.7.2 Selbständigkeit und Unselbständigkeit

2.7.2.1 Wann spricht man in der Prostitution von „Selbständigkeit“ und „Unselbständigkeit“?

Die Unterscheidung in selbständig und unselbständig tätige Prostituierte ist wichtig, weil unterschiedliche Rechtsfolgen daran anknüpfen: So haben etwa unselbständig Erwerbende „einen grundsätzlichen Anspruch auf Bezug von Sozialhilfe“, selbständig Erwerbende hingegen nicht.³⁶

Für die zwei Begriffe gibt es verschiedene Definitionen. Grund dafür ist, dass die Begriffe je nach Rechtsgebiet unterschiedlich aufgefasst werden. Im Ausländerrecht gibt es beispielsweise eine andere Definition als im Arbeits- bzw. Vertragsrecht, im Sozialversicherungsrecht oder im Steuerrecht.³⁷ Wozu dies führt, wird im Folgenden exemplarisch in Bezug auf das Ausländerrecht und Vertragsrecht aufgezeigt.

Im Bereich des *Ausländerrechts* gilt als selbständige Erwerbstätigkeit die Prostitution auf der Strasse

³⁰ Die Bezeichnung „Dirnenvertrag“ stammt vom Bundesgericht und wird vorliegend wegen der Bezugnahme auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung verwendet.

³¹ 12.317 s Kt. Iv. BE. Prostitution ist nicht sittenwidrig.

³² BGE 111 II 295 ff.

³³ Antwort des BR vom 16.5.2012 zur Interpellation 12.3157 „Privatrechtliche Anerkennung des Prostituiertenlohns“; Gutachten BJ Réglementation, S. 127 mit Verweisen.

³⁴ Antwort des BR vom 16.5.2012 zur Interpellation 12.3187 „Privatrechtliche Anerkennung des Prostituiertenlohns“.

³⁵ Bezirksgericht Horgen, Einzelgericht, Urteil vom 9. Juli 2013, FV120047, E. 2.1.3.

³⁶ BFM-Bericht zur Rotlichtproblematik, S. 19.

³⁷ Gutachten BJ Réglementation, S. 124.

oder das Betreiben eines Erotik-Etablissements mit dem Ziel einer langfristigen Niederlassung als selbständige Tätigkeit.³⁸ Als unselbständig gelten hingegen grundsätzlich diejenigen Prostituierten, die vom Betreiber eines Massagesalons, einer Kontaktbar, einer Sauna- oder Nachklubs, eines Dancings oder eines Escort Service etc. angestellt sind. Dies ist dann der Fall, wenn der Betreiber in seiner Eigenschaft als Geschäftsführer unter anderem darüber entscheidet, wer für ihn als Prostituierte arbeiten kann, und er die Interessentinnen und Interessenten, die er auswählt, zu dem einzigen Zweck anstellt, dass sie, allenfalls im Rahmen einer geltenden Hausordnung, in der Prostitution tätig sind.³⁹

Eine andere Definition findet hingegen auf Prostituierte Anwendung, die dem Personenfreizügigkeits-Abkommen unterstehen: Gemäss der gemeinschaftsrechtlichen Definitionen der EU gilt zusammengefasst als Arbeitnehmerin eine Person, die während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt, für welche sie als Gegenleistung eine Vergütung erhält.⁴⁰ Das Bundesgericht ist dieser Definition in Bezug auf das Personenfreizügigkeits-Abkommen und das EU-Recht in einem neueren Entscheid gefolgt.⁴¹

Die rechtliche Qualifikation des Vertrages kann ein Indiz für die Abgrenzung zwischen Selbständigkeit und Unselbständigkeit sein. Liegt ein Arbeitsvertrag vor, so spricht dies in der Regel für eine unselbständige Tätigkeit. In diesem Zusammenhang stellt sich aber die Frage, ob die Ausübung der Prostitution in Form eines klassischen Arbeitsvertrages nach Artikel 319 ff. OR überhaupt möglich ist. Die Frage stellt sich insbesondere im Verhältnis zwischen einem Bordellbetreiber und einer Prostituierten. Es ist davon auszugehen, dass der Abschluss eines klassischen Arbeitsvertrages im Sinne von Artikel 319 ff. OR – selbst wenn die Frage einer allfälligen Sittenwidrigkeit auch dieser Vertragsverhältnisse ausgeklammert wird – ohnehin nicht möglich ist, da ein solcher nicht mit dem Persönlichkeitsschutz von Artikel 27 Absatz 2 ZGB vereinbar ist sowie teilweise den Tatbestand der Förderung der Prostitution gemäss Artikel 195 StGB erfüllen würde: Das Arbeitsverhältnis wird durch eine rechtliche Unterordnung des Arbeitnehmers in persönlicher, betrieblicher und wirtschaftlicher Sicht charakterisiert. Der Arbeitgeber einer Prostituierten hätte also ein Weisungsrecht in Bezug auf die sexuellen Dienstleistungen, welche erbracht werden müssten. Würde dieses Weisungsrecht ausgeübt, so wäre aber die Persönlichkeit der Prostituierten tangiert.⁴²

In einem klassischen Arbeitsverhältnis steht also ein jederzeitiges Verweigerungs- oder Widerrufsrecht der Weisungsbefugnis des Arbeitgebers diametral entgegen. Das Erbringen von sexuellen Dienstleistungen ist deshalb im Rahmen eines klassischen Arbeitsvertrags nicht denkbar.⁴³ Das heisst aber nicht, dass überhaupt kein gültiger Arbeitsvertrag abgeschlossen werden kann.

Denkbar wäre etwa die sogenannt unechte Arbeit auf Abruf. Dabei wird lediglich ein Rahmenvertrag über die Arbeitsbedingungen abgeschlossen. Der Prostituierten steht es sodann im Hinblick auf die einzelnen Einsätze frei, ob sie diese wahrnehmen will oder nicht. Erst bei Zustimmung käme dann ein Arbeitsvertrag zustande. Diese Vertragsform eignet sich jedoch nur für die kurzfristige Ausübung der Prostitution bei geringer Einsatzdauer und ist wohl nicht praxistauglich. Ebenfalls vorstellbar wäre, dass ein sogenannter Innominatkontrakt abgeschlossen würde, sei es mit Teilen eines Arbeitsvertrages oder als Vertrag, auf den Arbeitsvertragsrecht analog angewendet wird. Beim Innominatkontrakt geht es um einen Vertrag, der vom Gesetzgeber weder im OR noch in einem Spezialgesetz spezifisch geregelt wurde. Zu denken ist dabei etwa an einen Bordellvertrag mit einer reinen Präsenzpflcht oder mit

³⁸ BFM-Bericht zur Rotlichtproblematik, S. 6-7.

³⁹ BFM-Bericht zur Rotlichtproblematik mit Verweis auf BGE 128 IV 170 E. 4.2. Bemerkung: In diesem BGE geht es ausschliesslich um die Anwendbarkeit von Strafbestimmungen des AuG.

⁴⁰ Der EuGH hat sich etwa im Entscheid vom 20. November 2001, Jany e.a. aff. C-268/99 (Rec. I-8615; ECLI:EU:C:2001:616) mit der Qualifizierung einer Prostituierten als selbständig oder unselbständig Erwerbende auseinandergesetzt.

⁴¹ BGE 140 II 460.

⁴² Artikel 27 Absatz 2 ZGB zum Schutz der Persönlichkeit vor übermässiger Bindung lautet wie folgt: Niemand kann sich seiner Freiheit entäussern oder sich in ihrem Gebrauch in einem das Recht oder die Sittlichkeit verletzenden Grade beschränken.

⁴³ Zur Ungeeignetheit des klassischen Arbeitsvertrags: Siehe auch Bertschi, S. 25.

einem beschränkten Weisungsrecht des Arbeitgebers, beispielsweise mit der Vorschrift einer körperbetonten Kleidung.

Es müsste dann aber in jedem Einzelfall anhand der konkreten Umstände geprüft werden, ob eine zulässige Vertragsform von unechter Arbeit auf Abruf oder ein gültiger Innominatkontrakt gegeben ist.⁴⁴ Eine Einzelfallprüfung ist nach Ansicht des BJ notwendig, damit sichergestellt werden kann, dass der Vertrag weder Artikel 27 ZGB noch Artikel 195 StGB widerspricht. In der Praxis wäre eine solche Einzelfallprüfung indessen kaum umsetzbar. Aus diesem Grund hat sich im Rahmen der Expertengruppe Hilber eine Mehrheit für einen Mustervertrag (auf der Basis der Selbständigkeit) mit Elementen zum Schutz der Prostituierten ausgesprochen. Frauenschutzorganisationen vertraten eine Minderheitsmeinung und erachteten eine Einzelfallprüfung hingegen als nicht notwendig. Es zeigt sich jedenfalls, dass im Verhältnis zwischen dem Bordellbetreiber und einer Prostituierten - je nach Ausgestaltung des Vertragsverhältnisses - sowohl eine unselbständige wie eine selbständige Tätigkeit möglich ist.

2.7.2.2 *Ist die selbständig ausgeübte Prostitution ein Garant für Freiwilligkeit beziehungsweise für einen besseren Schutz der Prostituierten?*

Es fragt sich, ob der Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung wirksamer bekämpft werden könnte, wenn von den Prostituierten eine selbständige Tätigkeit verlangt würde, um zum Beispiel eine Arbeitsbewilligung zu erhalten. Die Basis dieses Ansatzes bildet der Gedanke, dass eine selbständig arbeitende Person keinerlei Instruktionen untersteht und deshalb nicht ausgenutzt werden kann.

Die Antwort dazu ist, dass Selbständigkeit alleine nicht genügt. Selbständig zu arbeiten wird zwar als Fortschritt aus Sicht derjenigen betrachtet, die lange für Zuhälter arbeiten mussten; Scheinselbständigkeit kann indessen nicht ausgeschlossen werden. Um das Risiko einer Täuschung zu vermindern, haben die Kantone verschiedene Strategien gewählt: So haben einzelne Kantone vorgesehen, dass sich die Betreiber von Etablissements über die Freiwilligkeit der bei ihnen arbeitenden Personen vergewissern müssen. Andere Kantone prüfen anlässlich eines persönlichen Gesprächs mit den Prostituierten, ob tatsächlich Freiwilligkeit vorliegt (zum sogenannten Meldeverfahren siehe Kapitel 2.8.4.1).

Was den allgemeinen Schutz der Prostituierten anbelangt, (also nicht nur den Schutz davor, Opfer von Menschenhandel zu werden), so war anlässlich der Diskussionen in der Expertengruppe Hilber umstritten, ob dieser am besten bei einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit gewährleistet werden könne. Die Mehrheit der Mitglieder vertrat die Ansicht, dass der Schutz bei einer selbständigen Erwerbstätigkeit am besten sei. Die Selbständigkeit müsse konsequent in allen Rechtsgebieten gelten. Bei der unselbständigen Tätigkeit werde das Machtgefälle zwischen Prostituierten und Betreibern von Etablissements nur noch vergrössert. Denn das wesentliche Merkmal von klassischen Arbeitsverträgen ist das Unterordnungsverhältnis der Arbeitnehmerin und das Weisungsrecht des Arbeitgebers. Die Gefahr ist gross, dass die Abhängigkeit der unerfahrenen und vulnerablen Prostituierten von dominanten Bordellbetreibern durch den Arbeitsvertrag verstärkt wird und in die Ausbeutung führen kann. Dies zeigen Beispiele, wo Bordellbetreiber Prostituierten aus der EU regelmässig unter dem Vorwand der Erneuerung der Arbeitsbewilligung grosse Beträge vom Lohn abziehen. Schliesslich führten die Missbräuche im Cabaret-Bereich und mangelnde Schutzwirkung von Verträgen zur Abschaffung des Statuts.

Die Minderheit (Frauenschutzorganisationen, SGB und Travail.Suisse) sah dies anders: Die Praxiserfahrungen der Frauenschutzorganisationen zeigten, dass selbständige Erwerbstätigkeit eben gerade kein Garant dafür sei, dass selbstbestimmt gearbeitet werden könne und kein Frauenhandel bestehe. Beide Arbeitsformen müssten möglich sein. Der unselbständige Erwerb sollte auf der Basis eines Arbeitsvertrages nach Artikel 319 ff. OR ermöglicht werden, wie in Deutschland. Das Ausarbeiten eines

⁴⁴ Zu den möglichen Vertragsverhältnissen inklusive der Zulässigkeit aus strafrechtlicher Sicht siehe Gutachten BJ Réglementation, S. 125 ff., 127 ff., Gutachten BJ Exercice, S. 139-140.

Mustervertrages für die unselbständige Erwerbstätigkeit von Prostituierten wurde dazu als sinnvoll erachtet.

2.7.3 Bordelle

Beim Betrieb eines Bordells bietet die Regelung des Verhältnisses zwischen dem Bordell und den darin arbeitenden Prostituierten juristische Abgrenzungsschwierigkeiten.

Das Führen eines Bordells gilt nach übereinstimmender Auffassung in Lehre und Praxis für sich alleine nicht als Ausnützen der Abhängigkeit der darin arbeitenden Prostituierten. Das Aufstellen von Regelungen, zum Beispiel die Vorgabe der Arbeitszeit oder zur Kleidung, ist deshalb zulässig, solange die Handlungsfreiheit der Prostituierten nicht übermässig eingeschränkt wird. Dies wäre etwa der Fall, wenn Vorgaben zur Auswahl der Freier gemacht würden. Die Prostituierten müssen also selber entscheiden können, ob, wann und mit wem sie sexuelle Handlungen vornehmen wollen. Es darf kein Druck ausgeübt werden und keine Kontrolle stattfinden. Unter bestimmten Voraussetzungen ist es also möglich, ein Vertragsverhältnis zwischen Bordellbetreiber und Prostituierter so zu gestalten, dass es sich nicht um strafbare Förderung der Prostitution im Sinne von Artikel 195 Buchstabe c StGB handelt.⁴⁵ In der Praxis ist aber oft schwer erkennbar, ob eine übermässige Einschränkung vorliegt oder nicht. Das führt zu Rechtsunsicherheit.

Wer einer Prostituierten einen Arbeitsvertrag ausstellt, geht das Risiko ein, dass dieser entweder wegen Sittenwidrigkeit nichtig ist oder aber gegen Artikel 27 ZGB oder Artikel 195 StGB (Förderung der Prostitution) verstösst (siehe Kapitel 2.7.2.1). Im Kanton Bern werden deshalb generell keine Erwerbsbewilligungen an angestellte Prostituierte erteilt. Andere Kantone, zum Beispiel St. Gallen, Graubünden und Thurgau, erteilen hingegen solche Bewilligungen und bieten Musterarbeitsverträge an, welche die erforderlichen Voraussetzungen für die Rechtmässigkeit des „Arbeitsverhältnisses“ gewährleisten sollen. Die Praxis im Kanton Bern sei „daher zu restriktiv und stelle eine unzulässige Einschränkung des Rechts auf Arbeitnehmerfreizügigkeit dar“, wird in einem rechtlichen Gutachten kritisiert.⁴⁶ Die Musterverträge geben jedoch ihrerseits auch Anlass zu Kritik.⁴⁷

2.7.4 Massnahmen im Ausländerrecht⁴⁸

Ausländerinnen und Ausländer dürfen zwar bis zu 90 Tage zu touristischen Zwecken, für Besuche oder für Geschäftsreisen ohne Aufenthaltsbewilligung in der Schweiz bleiben. Es ist ihnen indessen nicht gestattet, ohne Bewilligung oder Meldung einer Erwerbstätigkeit in der Schweiz nachzugehen. Die Voraussetzungen zum Erlangen einer Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung werden im Folgenden dargelegt.

⁴⁵ Gutachten BJ Réglementation mit Verweis auf BGE 126 IV 76, S. 125 ff., S. 127-129.

⁴⁶ Kerland, S. 12.

⁴⁷ Hürlimann, Beitrag vom 16.2.2015.

⁴⁸ Die hier dargestellte Rechtslage gilt solange das FZA weder geändert noch gekündigt wird.

2.7.4.1 Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung

Geht es bei der gesuchstellenden Person um eine Angehörige aus einem EU⁴⁹, ⁵⁰ / EFTA-Staat⁵¹ gilt das Personenfreizügigkeits-Abkommen (FZA):

1. *Angehörige der EU- und EFTA-Staaten:* Sie erhalten „automatisch“ eine Aufenthaltsbewilligung und sind zum Familiennachzug berechtigt, d. h. sie haben einen Rechtsanspruch. Falls sie unselbstständig tätig sind, so müssen sie dazu ausschliesslich vorweisen (Art. 6 Abs. 3 Anhang 1 FZA):
 - a) den Ausweis, mit dem sie in ihr Hoheitsgebiet eingereist sind;
 - b) eine Einstellungserklärung des Arbeitgebers oder eine Arbeitsbescheinigung.

Falls sie selbstständig tätig sein wollen, so muss neben dem Ausweis der Nachweis der Selbstständigkeit erbracht werden. Die Aufenthaltsbewilligung in der Form eines B-Ausweises gilt fünf Jahre. Bei unselbstständiger Tätigkeit mit einem Arbeitsverhältnis von mehr als 3 Monaten aber weniger als einem Jahr wird eine Kurzaufenthaltsbewilligung in der Form eines L-Ausweises erteilt.

Mitarbeitende von Unternehmen mit Sitz in einem EU- oder EFTA-Staat, die zur Erbringung von einer Dienstleistung in die Schweiz entsandt werden, deren tatsächliche Dauer 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr nicht überschreitet, sind ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit nicht bewilligungspflichtig. Sie sind lediglich dazu verpflichtet, sich unter Nutzung des Online-Meldevorgangs anzumelden. Die in die Schweiz als Arbeitnehmende entsandten Drittstaatsangehörigen müssen seit zwölf Monaten im regulären Arbeitsmarkt des Staates einer der Vertragsparteien integriert gewesen sein.

Die folgenden Personen haben gestützt auf das FZA das Recht auf Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit:

Ehepartner und die Kinder einer Person mit Aufenthaltsrecht, die noch nicht 21 Jahre alt oder unterhaltsberechtig sind, haben gestützt auf Artikel 7 Buchstabe e FZA und in Verbindung mit Artikel 3 Anhang IFZA ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit das Recht auf Zugang zu einer Erwerbstätigkeit.

2. *Angehörige von Drittstaaten:* Für diese Personengruppe gilt gemäss Ausländergesetz⁵² eine sogenannte komplementäre Zulassung mit Zulassungsvoraussetzungen, darunter die zahlenmässige Beschränkung (Kontingent): Es können nur hochqualifizierte Personen zugelassen werden, sofern keine geeigneten Arbeitskräfte auf dem inländischen oder dem EU/EFTA-Arbeitsmarkt zu finden sind, deren Tätigkeit im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt und orts- und branchenübliche Lohn- und Arbeitsbedingungen gewährleistet sind. Die Höchstzahlen für Personen aus

⁴⁹ Die EU umfasst das Königreich Belgien, die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, Irland, die Italienische Republik, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, das Grossherzogtum Luxemburg, die Republik Ungarn, die Republik Malta, das Königreich der Niederlande, die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, die Republik Slowenien, die Slowakische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Grossbritannien und Nordirland.

⁵⁰ Zu Bulgarien und Rumänien: Selbständig erwerbende Prostituierte werden seit dem 1. Juni 2011 gleich behandelt wie die Angehörigen der anderen EU- und EFTA-Staaten. Für unselbstständig erwerbende Personen gilt noch bis am 31. Mai 2016 eine Übergangsregelung (<http://www.admin.ch/aktuell/00089/index.html?lang=de&msg-id=53154>, BFM-Bericht zur Rotlichtproblematik, S. 10, 17 ff.). Wie bei den Angehörigen aus Drittstaaten werden Erwerbsbewilligungen jedoch gar nicht erteilt, weil es in der Schweiz bereits genügend Prostituierte gibt und somit die arbeitsmarktrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen nicht erfüllt werden. Aus diesem Grund wird im Rahmen des vorliegenden Berichts auf eine Unterscheidung dieser zwei Länder zu den anderen EU-Ländern verzichtet.

⁵¹ EFTA-Staaten sind Norwegen, Island, Liechtenstein und die Schweiz.

⁵² Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, Ausländergesetz, AuG, SR 142.20.

Drittstaaten werden hauptsächlich durch Arbeitskräfte in den Bereichen Informatik, Maschinenindustrie, Elektrotechnik, Chemie, Pharma sowie Unternehmensberatung beansprucht.

Personen aus Drittstaaten können gestützt auf die rechtlichen Grundlagen zwecks Ausübung der Prostitution nicht in die Schweiz zugelassen werden. Sie erfüllen die arbeitsmarktrechtlichen Zulassungsvoraussetzungen nicht (Art. 18-25 AuG), weil sie nicht qualifiziert sind, es in der Schweiz und im EU/EFTA-Raum bereits genügend Prostituierte gibt und ihre Zulassung nicht im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz liegt.

Bestimmte Personengruppen haben von Bundesrechts wegen Anspruch auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit:

- *Niedergelassene Personen*: Mit einer Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) haben sie Anspruch auf die Ausübung einer selbständigen oder unselbständigen Erwerbstätigkeit und können diese in der ganzen Schweiz ausüben (Art. 38 Abs. 4 AuG).⁵³
- *Ehegatten und Kinder von Schweizerinnen und Schweizern (Art. 42 AuG), von Niedergelassenen (Art. 43 AuG) und von Aufenthaltaltern (Art. 44 AuG)*: Sie haben ebenfalls Anspruch auf die Ausübung einer Erwerbstätigkeit und können diese ohne zusätzliches Bewilligungsverfahren in der ganzen Schweiz ausüben (Art. 46 AuG, Art. 27 VZAE).

Tatsächlich ist die kantonale Praxis bei der Regelung des Aufenthaltes für Prostituierte aus der EU sehr unterschiedlich. Einige Kantone in der Ostschweiz erlauben nur den Aufenthalt gestützt auf Arbeitsverträge, die von den Arbeitgebern den Migrationsbehörden vorgelegt werden. Andere Kantone wenden das Meldeverfahren für Selbständigerwerbende an und ergänzen dieses mit obligatorischen Anmeldegesprächen zur Prüfung der Selbständigkeit. Regelmässig wechseln dann die Prostituierten für ihre Tätigkeit in andere Kantone und berufen sich auf die Aufenthaltsbewilligung des Kantons, der sie erteilt hat. Dies wiederum verursacht Unsicherheit bei den kantonalen Stellen, welche die aufenthaltsrechtlichen Kontrollen durchführen und dabei auf Bewilligungen oder Meldebestätigungen stossen, die nicht der Praxis ihres Kantons entsprechen. Überhaupt führen die in der Praxis unterschiedlichen Abgrenzungen zwischen der selbständigen und unselbständigen Tätigkeit in der Prostitution zu vielen Unsicherheiten und Unzufriedenheit bei allen Beteiligten, sowohl den Gesuchstellenden als auch den Behörden.

2.7.4.2 Ausländerrechtliche Sanktionen

Wer falsche Angaben macht, und etwa selbständige Erwerbstätigkeit anstelle von unselbständiger Erwerbstätigkeit deklariert, kann wegen Täuschung der Behörden mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe sanktioniert werden (Art. 118 Abs. 1 AuG).

Was die ausländerrechtliche Entfernungs- und Fernhaltungsmassnahmen anbelangt ist hingegen zu unterscheiden:

1. *Angehörige von EU/EFTA-Staaten*: Bei Verstössen gegen die Vorschriften sind die Sanktionsmöglichkeiten beschränkt. Weil die Bewilligung gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts lediglich deklaratorische Bedeutung hat, greifen die Strafbestimmungen des Ausländergesetzes - zum Beispiel im Falle eines Aufenthalts oder eines Erwerbs ohne Bewilligung sowie bei der Missachtung von Strichzonen - nicht. Bei blossen Verstössen gegen ausländerrechtliche Bestimmungen ist daher der Erlass von Einreiseverboten nicht mehr möglich.⁵⁴

⁵³ Sie können sich auch auf die Wirtschaftsfreiheit der BV berufen.

⁵⁴ Vgl. Entscheid BVGer Urteil vom 6. März 2015, C-1218/2013; Urteil vom 5. Mai 2014, C-3974/2013; Urteil vom 18. November 2011, C-2731/2011. Sofern die Schutzklausel reaktiviert und wieder Kontingente eingeführt werden, wie im Moment für Personen mit einem B-Ausweis, greifen zudem folgende Sanktionen: Mit Busse bestraft wird, wer vorsätzlich oder fahrlässig die An- oder Abmeldepflichten

Das gleiche gilt bei Missachtung der Meldepflicht für das Ausüben einer Erwerbstätigkeit von weniger als 90 Tagen. Eine Bestrafung in der Form einer Busse bis CHF 5'000.- wäre einzig gestützt auf Artikel 32a der Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs⁵⁵ möglich. Denn auch die Meldung hat lediglich deklaratorischen Charakter.

Ausländerrechtliche Entfernungs- und Fernhaltemassnahmen wären nur bei schwersten Zuwiderhandlungen gegen die Vorschriften in Erwägung zu ziehen. Dazu müsse die betroffene Person aufgrund ihres persönlichen Verhaltens eine so schwere Störung der öffentlichen Ordnung bewirken, dass die Grundinteressen der Gesellschaft berührt seien. Dies dürfte im Falle von Prostituierten in der Regel nicht der Fall sein.⁵⁶

2. *Angehörige von Drittstaaten:* Gehen Angehörige aus Drittstaaten trotz fehlender Aufenthalts- und/oder Arbeitsbewilligung der Prostitution nach, so werden sie mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe sanktioniert (Art. 115 Abs. 1 Bst. b, c AuG). Die zuständigen Behörden erlassen zudem eine Wegweisungsverfügung (Art. 64 Abs. 1 Bst. a AuG). Das SEM kann darüber hinaus ein Einreiseverbot (Art. 67 AuG) mit einer Dauer von bis zu 5 Jahren verfügen.

2.7.4.3 Sanktionen für Drittpersonen

Der Arbeitgeber hat sich vor dem Stellenantritt einer Person ausländischer Herkunft zu vergewissern, dass die Berechtigung zur Erwerbstätigkeit in der Schweiz besteht. Auch wer eine grenzüberschreitende Dienstleistung in Anspruch nimmt, hat sich zu vergewissern, dass die Person, welche die Dienstleistung erbringt, zur Ausübung der Erwerbstätigkeit in der Schweiz berechtigt ist (vgl. Art. 91 AuG).

Wer Angehörige aus Drittstaaten ohne Erwerbsbewilligung beschäftigt, wird bestraft, mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe (Art. 117 Abs. 1 AuG). Ebenfalls mit dieser Strafe sanktioniert wird namentlich, wer die rechtswidrige Einreise vorbereiten hilft oder die Erwerbstätigkeit in der Schweiz für Angehörige aus Drittstaaten ohne Bewilligung verschafft (Art. 116 Abs. 1 AuG).

2.7.4.4 Rundschreiben des BFM

Aufgrund eines Erfahrungsaustauschs zwischen dem Bund und den Kantonen zum Thema „Probleme im Erotikmilieu“ richtete das BFM mit einem Rundschreiben vom Januar 2012 zusammengefasst im Wesentlichen folgende Empfehlungen an die Arbeitsmarkt- und Ausländerbehörden der Kantone sowie diverser Städte:

- *Einheitliche Praxis unter den Kantonen bei der Anwendung der ausländerrechtlichen Massnahmen:* Beim Ausstellen von Aufenthaltsbewilligungen für Angehörige der EU/EFTA soll genauer hingeschaut werden. Die gesuchstellende Person soll beispielsweise persönlich vorgeladen werden, bevor die Bewilligung erteilt wird. Es soll auch periodisch überprüft werden, ob die Aufenthaltsvoraussetzungen immer noch vorliegen.
- *Erlass von kantonalen und kommunalen Prostitutionsgesetzen oder -verordnungen:* Weil der Rotlichtproblematik nicht ausschliesslich mit ausländerrechtlichen Massnahmen begegnet werden kann, ist der Erlass anderer Regelungen zu prüfen, wie etwa Prostitutionsgesetze, Strichordnungen oder spezielle Zonenplanbestimmungen.
- *Systematische Prüfung bezüglich Anzeichen von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung:* Bei ausländerrechtlichen Kontrollen, etwa in einem Bordell oder in einer Privatwohnung,

verletzt (Art. 120 Abs. 1 Bst. a AuG). Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe wird zudem bestraft, wer eine nicht bewilligte Erwerbstätigkeit ausübt (Art. 115 Abs. a Bst. c AuG).

⁵⁵ VEP, SR 142.203.

⁵⁶ Kerland, S. 22 mit Verweis auf Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts.

sollen die zuständigen Behörden mit Hilfe der Indikatoren-Checkliste der KSMM⁵⁷ systematisch abklären, ob begründete Anzeichen auf Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung vorhanden sind. Damit kann die Schweiz gleichzeitig ihren Verpflichtungen aus internationalen Übereinkommen betreffend Identifikation und Schutz der Opfer von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung sowie Verfolgung der Täter besser nachkommen.

Das Rundschreiben des BFM löste harsche Kritik von Parlamentariern und Fachstellen aus der ganzen Schweiz aus.⁵⁸

2.7.4.5 Spezialfall: Cabaret-Tänzerinnen-Statut

Der Bundesrat hat am 22. Oktober 2014 entschieden, das sogenannte Cabaret-Tänzerinnen-Statut per 1. Januar 2016 aufzuheben.⁵⁹ Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut war ursprünglich geschaffen worden, um die in den Strip-Lokalen arbeitenden Ausländerinnen vor Ausbeutung zu schützen und existiert in seiner jetzigen Form seit 1995. Es gilt als Ausnahme bei der Zulassung von qualifizierten Arbeitskräften aus Nicht-EU/EFTA-Staaten. Das Statut ermöglicht Frauen aus Drittstaaten ohne spezifische berufliche Qualifikation, während maximal 8 Monaten pro Jahr in der Schweiz als Cabaret-Tänzerin tätig zu sein.

Das damalige BFM hatte den Auftrag, das Statut periodisch auf seine Schutzwirkung hin zu überprüfen. 2010 kam das BFM gestützt auf diverse polizeiliche Untersuchungen zum Schluss, dass das Statut seine Schutzwirkung nicht mehr erfüllt und Ausbeutung und Menschenhandel begünstigt. Im Juni 2012 eröffnete der Bundesrat deshalb die Vernehmlassung zur Aufhebung dieser Regelung. Auf Grund der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens entschied das EJPD zweistufig vorzugehen und setzte die Expertengruppe Hilber ein. Im März 2014 publizierte die Expertengruppe den Bericht „Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe“ mit 26 Massnahmen, darunter auch die Aufhebung des Cabaret-Statuts.

Die durch den Bundesrat beschlossene Aufhebung des Statuts wird durch verschiedene Massnahmen zum Schutz der Frauen begleitet. Das Personal der Schweizer Vertretungen im Ausland wird für die Thematik sensibilisiert und die Aufklärung vor Ort wird verstärkt. Zudem soll per 1. Januar 2016 eine neue, auf Artikel 386 StGB gestützte Verordnung geschaffen werden, die es dem Bund ermöglicht, an öffentliche oder private Organisationen Finanzhilfen für Projekte auszurichten, die die Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution zum Ziel haben.

Schliesslich wird eine Revision des Ausländergesetzes angestossen. Personen, die bei ihrer Erwerbstätigkeit Opfer von Straftaten im Sinne des Opferhilfegesetzes werden, sollen künftig die Möglichkeit erhalten, Rückkehrhilfe und eine Aufenthaltsregelung zu beantragen.

2.7.5 Sozialversicherungsrecht

2.7.5.1 Allgemeine Bemerkungen zu den Sozialversicherungen (Stand der Gesetzgebung: 1. September 2014)

Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass für Prostituierte keine anderen Regelungen bestehen als für andere Erwerbstätige.

In welchen Sozialversicherungen Prostituierte einbezogen werden und was für einen Schutz gegen

⁵⁷ Siehe Anhang 5.

⁵⁸ Hürlimann, Beitrag vom 16.2.2015.

⁵⁹ Die Aufhebung erfolgt durch eine Teilrevision der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201).

welche Risiken sie geniessen, ergibt sich für jeden Versicherungszweig aus den massgebenden Einzelgesetzen. Entsprechendes gilt für die zu leistenden Beiträge und die zu erwartenden Leistungen.

Die Beitragsstatute der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) sind auch in anderen Sozialversicherungszweigen zu beachten. So sind nur AHV-rechtlich Unselbstständigerwerbende in der Arbeitslosenversicherung, in der obligatorischen beruflichen Vorsorge und in der obligatorischen Unfallversicherung versichert.

2.7.5.2 Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV), Invalidenversicherung (IV)

Versicherungsunterstellung

Die AHV und IV sind allgemeine Pflichtversicherungen. Prostituierte sind unter denselben Voraussetzungen obligatorisch in der AHV versichert wie alle anderen natürlichen Personen. Nämlich dann, wenn sie in der Schweiz ihren zivilrechtlichen Wohnsitz haben oder eine Erwerbstätigkeit ausüben. In der IV sind dieselben Personen versichert wie in der AHV.

Die Sozialversicherungsabkommen sowie die Abkommen mit der EU und der EFTA sehen in gewissen Konstellationen trotz Wohnsitzes oder Erwerbstätigkeit in der Schweiz eine Unterstellung nur im Ausland vor. Die Unterstellung aufgrund der Abkommensregelungen gilt jeweils für alle betroffenen Versicherungszweige.

Die Versicherungsunterstellung zieht die Beitragspflicht nach sich. Nach der Rechtsprechung gilt die Ausübung der Prostitution als Erwerbstätigkeit (BGE 107 V 193). Prostituierte sind entweder selbstständig oder unselbstständig erwerbstätig. Arbeiten sie in Bordellen, gelten sie nach der Rechtsprechung je nach den wirtschaftlichen Gegebenheiten im Einzelfall als selbstständig oder unselbstständig erwerbstätig. Für Unselbstständigerwerbende führen deren Arbeitgebende laufend Beiträge an ihre Ausgleichskasse ab. Selbstständigerwerbende haben sich der für sie zuständigen Ausgleichskasse anzuschliessen und ihre Beitragspflicht zu erfüllen.

Leistungen

Frauen, die das 64., und Männer, die das 65. Altersjahr erreicht haben, und denen während mindestens eines vollen Beitragsjahres Beiträge angerechnet werden können, haben Anspruch auf eine AHV-Altersrente. Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, haben nur dann Anspruch auf eine AHV-Altersrente, wenn sie in der Schweiz wohnen.

Anspruch auf eine Invalidenrente haben versicherte Personen, die während eines Jahres ohne wesentlichen Unterbruch durchschnittlich zu 40 Prozent arbeitsunfähig sind, danach eine Erwerbsunfähigkeit von 40 Prozent oder mehr aufweisen und ihnen drei volle Beitragsjahre angerechnet werden können. Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, haben nur dann Anspruch auf eine IV-Rente, wenn sie in der Schweiz wohnen.

Reicht die in einem EU- oder EFTA-Staat oder in der Schweiz erworbene Beitragsdauer zur Entstehung eines Rentenanspruchs nicht aus, berechnen die einzelnen Mitgliedstaaten und die Schweiz die Mindestversicherungsdauer, indem sie die in den anderen EU-oder EFTA Staaten und in der Schweiz zurückgelegten Versicherungszeiten mitberücksichtigen, sofern im eigenen Staat mindestens ein Beitragsjahr vorliegt.

2.7.5.3 Mutterschaftsentschädigung (MSE)

Versicherungsunterstellung

Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung haben Frauen, die während der neun Monate unmittelbar vor der Geburt des Kindes obligatorisch im Sinne des AHV-Gesetzes versichert waren und während dieser Zeit mindestens fünf Monate lang eine Erwerbstätigkeit ausgeübt hatten.

Leistungen

Die Mutterschaftsentschädigung wird als Taggeld ausgerichtet und beträgt 80% des vor der Niederkunft erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens, höchstens aber 196 Franken pro Tag.

2.7.5.4 Berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge

Versicherungsunterstellung

Unter dem Gesichtspunkt des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG)⁶⁰ sollten Prostituierte anderen Arbeitnehmenden gleichgestellt und wie sie behandelt werden. Es bedarf deshalb keiner speziellen Regelung über Prostituierte. Das bedeutet, dass wenn die fraglichen Personen im Sinne der AHV als selbständig erwerbend gelten, dann sind sie es auch hinsichtlich der beruflichen Vorsorge. Diese Personen sind folglich nicht obligatorisch versichert, können sich aber nach Massgabe von Artikel 44 BVG versichern lassen. Gelten diese Personen hingegen als in der AHV versicherte Arbeitnehmende, werden sie obligatorisch in der beruflichen Vorsorge versichert, vorausgesetzt, sie erfüllen die Bedingungen den Lohn und das Alter betreffend (Art. 7 BVG) und sie arbeiten während einer ausreichend langen Zeit in der Schweiz⁶¹. Wie andere erwerbstätige Personen können Prostituierte zu den Bedingungen nach Artikel 7 Absatz 1 BVV 3 ein steuerlich begünstigtes Vorsorgekonto (Säule 3a) einrichten⁶².

Leistungen

Das Gesetz sieht vor, dass die BVG-Altersleistungen fällig werden, sobald die Versicherten das Rentenalter erreicht haben (Frauen ab 64 und Männer ab 65). Die reglementarischen Bestimmungen der Vorsorgeeinrichtung können jedoch vorsehen, dass der Leistungsanspruch ab Aufgabe der Erwerbstätigkeit beginnt. Der Rentenleistungen werden dann entsprechend, das heisst, nach oben oder unten angepasst.

Auf Leistungen bei Invalidität haben Personen Anspruch, die im Sinne der IV zu mindestens 40 % invalid und beim Eintritt der Erwerbsunfähigkeit, deren Ursache zur Invalidität geführt hat, versichert gewesen sind.

Was ausländische Staatsangehörige betrifft, sieht das BVG keine Einschränkung oder Begrenzung der Leistungen vor.

2.7.5.5 Familienzulagen

Versicherungsunterstellung

Dem Familienzulagengesetz sind Arbeitgeber, die nach Art. 12 AHVG beitragspflichtig sind, sowie Arbeitnehmende nicht beitragspflichtiger Arbeitgeber (Art. 6 AHVG) unterstellt. Ebenfalls unter das Familienzulagengesetz fallen Nichterwerbstätige mit bescheidenem Einkommen. Die Selbstständigerwerbenden unterstehen seit dem 1. Januar 2013 dem Familienzulagengesetz. Es besteht keine Mindestversicherungsdauer.

Für die Finanzierung der Familienzulagen sind die Kantone zuständig. Gemäss den kantonalen Regelungen haben die an die Familienausgleichskassen angeschlossenen Arbeitgebenden und Selbstständigerwerbenden Beiträge zu zahlen. Einzig im Kanton Wallis werden auch auf dem Lohn von Arbeitnehmenden Beiträge in der Höhe von 0.3% erhoben. Die Beiträge an die Familienausgleichskassen sind auch dann geschuldet, wenn keine Arbeitnehmende mit Kindern beschäftigt werden und wenn die

⁶⁰ BVG, SR 831.40.

⁶¹ Art. 1j Abs. 1 Bst. b und 1k der Verordnung über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge; BVV 2, SR 831.441.1.

⁶² Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen; BVV 3, SR 831.461.3.

Selbstständigerwerbenden keine Kinder haben, die Anspruch auf Familienzulagen geben. Die Beiträge bewegen sich je nach Kasse zwischen 0,1 und 4,0% der Lohnsumme. Die Familienzulagen für Nicht-erwerbstätige werden durch die Kantone finanziert, die die Gemeinden oder die Nichterwerbstätigen zur Finanzierung beiziehen können.

Leistungen

Sowohl Arbeitnehmende als auch Selbstständigerwerbende haben Anspruch auf Familienzulagen, sofern sie AHV-versichert sind und das monatliche Mindesteinkommen von 587 Franken erreichen. Die bundesrechtlichen Mindestsätze betragen bei den Kinderzulagen 200 Franken pro Monat und bei den Ausbildungszulagen 250 Franken pro Monat. Ungefähr die Hälfte der Kantone gewähren höhere Zulagen. Es gilt das Erwerbsortsprinzip, d.h. die Zulagen müssen dort geltend gemacht werden, wo eine Erwerbstätigkeit ausgeübt wird. Nichterwerbstätige und Personen, die das Mindesteinkommen von 587 Franken pro Monat nicht erreichen, haben Anspruch auf Familienzulagen für Nichterwerbstätige, sofern ihr steuerbares Einkommen 42'300 Franken pro Jahr nicht übersteigt.⁶³

Für Kinder mit Wohnsitz im Ausland werden die Familienzulagen nur ausgerichtet, sofern zwischenstaatliche Vereinbarungen dies vorsehen (EU-/EFTA-Staaten ausser Kroatien, sofern die Kinder in einem EU-/EFTA-Staat Wohnsitz haben, sowie Bosnien und Herzegowina, Montenegro und Serbien).

Spezifische Situation bei den Prostituierten

Das Familienzulagengesetz unterscheidet zwar weder bei der Unterstellung, der Beitragspflicht noch bei den Leistungen zwischen Prostituierten und den übrigen Arbeitnehmenden und Selbstständigerwerbenden. In der Praxis ergeben sich jedoch Schwierigkeiten bei den Prostituierten, wenn sie nicht AHV-versichert sind und somit keinen Anspruch auf Familienzulagen haben. Angehörige eines Nicht-EU/EFTA-Staates, deren Kinder nicht in der Schweiz wohnhaft sind, können (bis auf wenige Ausnahmen) zudem keine Familienzulagen beziehen. Schliesslich ist davon auszugehen, dass gewisse Prostituierte ihren Anspruch auf Familienzulagen aufgrund fehlender Kenntnis nicht geltend machen.

2.7.5.6 Arbeitslosenversicherung

Wer ist gegen das Risiko Arbeitslosigkeit versichert?

Grundsätzlich ist die gesamte unselbständig erwerbende Wohnbevölkerung der Schweiz, egal ob schweizerischer oder ausländischer Herkunft, obligatorisch gegen Arbeitslosigkeit versichert. Wer alle Anspruchsvoraussetzungen von Artikel 8 Arbeitslosenversicherungsgesetz⁶⁴ erfüllt, hat Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung (ALE). Allerdings ist nur ein Verdienst bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) versichert, der durchschnittlich 500 Franken im Monat beträgt. Personen, welche keinen Anspruch auf ALE gemäss Artikel 8 AVIG geltend machen (können), können sich vom RAV dennoch beraten und vermitteln lassen, wenn sie gewisse gesetzliche Voraussetzungen erfüllen (vgl. weiter unten).

Die Anspruchsvoraussetzungen von Art. 8 AVIG

Wer die sieben in Artikel 8 Absatz 1 lit. a bis g AVIG erwähnten Anspruchsvoraussetzungen erfüllt, hat Anspruch auf ALE. Der Versicherte hat also Anspruch auf ALE, wenn er a. ganz oder teilweise arbeitslos ist (Art. 10); b. einen anrechenbaren Arbeitsausfall erlitten hat (Art. 11); c. in der Schweiz wohnt (Art. 12); d. die obligatorische Schulzeit zurückgelegt und weder das Rentenalter der AHV erreicht hat noch eine Altersrente der AHV bezieht; e. die Beitragszeit erfüllt hat oder von der Erfüllung

⁶³ Die in diesem Abschnitt genannten Zahlen beziehen sich auf das Jahr 2015.

⁶⁴ AVIG, SR 837.0.

der Beitragszeit befreit ist (Art. 13 und 14); f. vermittlungsfähig ist (Art. 15) und g. die Kontrollvorschriften erfüllt (Art. 17).

Erläuterungen zu den einzelnen Begriffen von Artikel 8 Absatz 1 lit. a bis g AVIG:

- *Arbeitslosigkeit (lit. a, Art. 10 AVIG)*: Arbeitslos ist, wer eine Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung verloren hat und wieder eine solche sucht.
- *Anrechenbarer Arbeitsausfalls (lit. b, Art. 11 AVIG)*: Ein Arbeitsausfall ist anrechenbar, wenn der Mindestausfall zwei Arbeitstage pro Woche beträgt und eine Lohneinbusse aufweist.
- *Wohnen in der Schweiz (lit. c, Art. 12 AVIG)*: Als in der Schweiz wohnend gelten Schweizerinnen und Schweizer sowie Ausländerinnen und Ausländer mit Niederlassungsbewilligung, die ihren gewöhnlichen und tatsächlichen Aufenthalt in der Schweiz haben, diesen Aufenthalt aufrecht erhalten wollen und in dieser Zeit in der Schweiz ihren Schwerpunkt der Lebensbeziehungen haben. Ausländerinnen und Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung müssen im Besitz einer Aufenthaltsbewilligung zur Erwerbstätigkeit sein.
- *Obligatorische Schulzeit, Rentenalter der AHV, AHV-Altersrente (lit. d)*: Altersmässig ausgeschlossen sind Personen, welche die obligatorische Schulzeit noch nicht zurückgelegt oder schon das ordentliche AHV-Alter erreicht haben sowie Personen, welche eine Altersrente der AHV beziehen.
- *Beitragszeit und Befreiung von der Erfüllung (lit. e, Art. 13 und 14 AVIG)*: Die Beitragszeit hat erfüllt, wer innerhalb der Rahmenfrist für die Beitragszeit genügend beitragspflichtige Beschäftigung ausgeübt hat oder von dieser Pflicht befreit ist.
- *Vermittlungsfähigkeit (lit. f, Art. 15 AVIG)*: Vermittlungsfähig ist, wer bereit, in der Lage und berechtigt ist, eine zumutbare Arbeit anzunehmen und an Eingliederungsmassnahmen teilzunehmen. Folgende Elemente müssen kumulativ erfüllt sein: 1. Vermittlungsbereitschaft (subjektive Bereitschaft zur Annahme einer Arbeitnehmendentätigkeit), 2. Arbeitsfähigkeit (körperliche und geistige Leistungsfähigkeit sowie örtliche und zeitliche Verfügbarkeit). Die Arbeitsberechtigung kann u.a. wegen fremdenpolizeilicher, asylrechtlicher, arbeitsschutzrechtlicher, gewerbe- oder gesundheitspolizeilicher Vorschriften nicht gegeben sein. In der Praxis spielt hauptsächlich die Frage der Arbeitsberechtigung von Ausländerinnen und Ausländer ohne Niederlassungsbewilligung eine Rolle. Diese müssen über eine Aufenthaltsbewilligung zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit verfügen oder zumindest mit einer solchen rechnen können, falls sie eine zumutbare Arbeitsstelle finden.
- *Kontrollvorschriften (lit. g, Art. 17 AVIG)*: Gemäss den Anordnungen des RAV müssen Versicherte persönlich am Informationstag und an Beratungs- und Kontrollgesprächen teilnehmen. Sie müssen ferner alles Zumutbare unternehmen, um die Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder zu verkürzen. Zu beachtende Pflichten sind etwa die Mitwirkungspflicht oder die Schadensminderungspflicht.

2.7.5.7 Das Arbeitsvermittlungsgesetz

Die RAV stellen ihre Beratungs- und Vermittlungsdienste grundsätzlich allen schweizerischen (Art. 26 Abs. 1 AVG) sowie ausländischen Stellensuchenden (Art. 26 Abs. 2 AVG) zur Verfügung. Ausländerinnen und Ausländer müssen sich in der Schweiz aufhalten und zur Erwerbstätigkeit sowie zum Stellen- und Berufswechsel berechtigt sein. Ausnahme: Sogenannte echte Grenzgängerinnen und Grenzgänger aus der EU können sich im letzten Beschäftigungsstaat Schweiz zusätzlich als arbeitssuchend melden, ohne einen schweizerischen Aufenthalt begründen zu müssen (vgl. Art. 65 Abs. 2 Satz

2 und Abs. 3 Satz 2 GVO).⁶⁵

EU/EFTA-Ausländerinnen und Ausländer sind aufgrund des Personenfreizügigkeits-Abkommen FZA bzw. des EFTA-Übereinkommens zur Erwerbstätigkeit sowie zum Stellen- und Berufswechsel berechtigt. Ausnahme: Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien sind bis spätestens 31. Mai 2016 wie Drittstaatsangehörige zu behandeln. Auch für kroatische Staatsangehörige gilt dies bis auf weiteres.

Drittstaatsangehörige mit Niederlassungsbewilligung (Ausweis C) haben ein unbeschränktes Aufenthaltsrecht und erfüllen die Voraussetzung von Artikel 26 Absatz 2 AVG.

Drittstaatsangehörige mit einer Aufenthaltsbewilligung (Ausweis B) haben ein zeitlich beschränktes Aufenthaltsrecht. Sofern die Aufenthaltsbewilligung mit Erwerbstätigkeit verbunden ist, erfüllen sie die Voraussetzung von Artikel 26 Absatz 2 AVG.

Bei Drittstaatsangehörigen mit Kurzaufenthaltsbewilligung (Ausweis L), vorläufig Aufgenommenen (Ausweis F), Asylsuchenden (Ausweis N) und Schutzbedürftigen (Ausweis S) ist abzuklären, ob eine Berechtigung zur Erwerbstätigkeit und zum Stellen- und Berufswechsel vorliegt oder ob mit einer solchen gerechnet werden kann. Für die Beurteilung dieser Frage ist die kantonale Migrationsbehörde zuständig.

Weitere Infos zur Arbeitslosenversicherung geben der Info-Service und die Broschüren des SECO.⁶⁶

2.7.5.8 Obligatorische Unfallversicherung

Versicherte Personen

Nach dem Bundesgesetz vom 20. März 1981⁶⁷ über die Unfallversicherung (UVG) sind die in der Schweiz beschäftigten Arbeitnehmenden während der Dauer ihres Arbeitsverhältnisses gegen die Folgen von Berufsunfällen, Nichtberufsunfällen und Berufskrankheiten (Art. 1a UVG) versichert. Als Arbeitnehmerin oder Arbeitnehmer gilt, wer eine unselbstständige Erwerbstätigkeit im Sinne der Bundesgesetzgebung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ausübt.⁶⁸ Prostituierte sind folglich nach UVG versichert, sobald sie in der AHV als unselbstständig Erwerbstätige gelten.

Teilzeitbeschäftigte, deren wöchentliche Arbeitszeit bei einem Arbeitgeber weniger als acht Stunden beträgt, sind nicht gegen Nichtberufsunfälle versichert. Selbstständig Erwerbstätige können eine freiwillige Versicherung abschliessen (Art. 4 UVG).

Versicherungsschutz von Gesetzes wegen

Der Versicherungsschutz gemäss UVG besteht von Gesetzes wegen. Falls der Arbeitgeber, für welchen nicht die SUVA zuständig ist, keinen Unfallversicherungsvertrag abgeschlossen hat, erbringt die Ersatzkasse die gesetzlichen Leistungen (Art. 73 UVG). Die Arbeitnehmenden erleiden demnach keinen Nachteil.

Unfall, unfallähnliche Körperschädigung und Berufskrankheit

Versichert nach UVG sind Berufs- und Nichtberufsunfälle wie auch Berufskrankheiten. Der Unfall wird definiert als "die plötzliche, nicht beabsichtigte schädigende Einwirkung eines ungewöhnlichen

⁶⁵ (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit (Grundverordnung, GVO).

⁶⁶ Sie sind abrufbar unter www.treffpunkt-arbeit.ch: Arbeitslosigkeit (Nr. 716.200); Berufliche Vorsorge für arbeitslose Personen (Nr. 716.201); Leistungen bei Arbeitssuche im Ausland (EU- oder EFTA-Mitgliedstaat) (Nr. 716.204); Arbeitsmarktliche Massnahmen - Ein erster Schritt zur Wiedereingliederung (Nr. 716.800).

⁶⁷ SR 832.20.

⁶⁸ Art. 1 der Verordnung vom 20. Dezember 1982 über die Unfallversicherung, UVV; SR 832.202.

äusseren Faktors auf den menschlichen Körper, die eine Beeinträchtigung der körperlichen, geistigen oder psychischen Gesundheit oder den Tod zur Folge hat“.⁶⁹ Bestimmte, unfallähnliche Körperschädigungen (etwa Knochenbrüche, Verrenkungen, Muskel-, Sehnen und Meniskusrisse) sind dem Unfall gleichgestellt.

Eine Gesundheitsschädigung, die den definierten Unfallbegriff nicht erfüllt, gilt als Krankheit und ist nach dem Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) versichert.

Leistungen

Die Art und das Niveau der Leistungen sind bei Berufsunfällen, Nichtberufsunfällen, unfallähnlichen Körperschädigungen und Berufskrankheiten dieselben. Die versicherte Person hat gemäss UVG Anspruch auf Vergütung der Kosten für eine "zweckmässige" Behandlung der Unfallfolgen, auf gewisse Hilfsmittel, auf Deckung gewisser durch den Unfall verursachten Sachschäden, auf die notwendigen Reise-, Transport- und Rettungskosten, auf die Leichentransport- und einen Teil der Bestattungskosten. Geldleistungen sind Taggelder, Invalidenrente, Integritätsentschädigung, Hilflösenentschädigung sowie Hinterlassenenrente.

Grundlage für das Taggeld, die Invaliden- und Hinterlassenenrenten der obligatorischen Unfallversicherung ist der versicherte Verdienst. Der Höchstbetrag des versicherten Verdienstes beträgt zurzeit CHF 126'000.- im Jahr und CHF 346.- im Tag. Bei voller Arbeitsunfähigkeit beträgt das Taggeld 80% des versicherten Verdienstes, bei teilweiser Arbeitsunfähigkeit entsprechend weniger. Der Taggeldanspruch entsteht am 3. Tag nach dem Unfalltag und erlischt mit Eintritt der vollen Arbeitsfähigkeit, mit Beginn einer Invalidenrente oder mit dem Tod des Verunfallten. Eine Invalidenrente beträgt bei Vollinvalidität 80% des versicherten Verdienstes, bei Teilinvalidität entsprechend weniger.

2.7.5.9 Krankenversicherung

Versicherungsunterstellung

Personen, die dem schweizerischen Krankenversicherungsobligatorium unterstehen, müssen eine Krankenversicherung nach dem Bundesgesetz vom 18. März 1994⁷⁰ über die Krankenversicherung abschliessen.

Die Krankenversicherung ist innerhalb von drei Monaten nach Entstehung der Versicherungspflicht abzuschliessen. Bei rechtzeitigem Beitritt beginnt die Versicherung im Zeitpunkt der Entstehung der Versicherungspflicht. Bei verspätetem Beitritt beginnt die Versicherung im Zeitpunkt des Beitritts. Die Kantone, die für die Kontrolle der Versicherungspflicht zuständig sind, müssen eine Person, die ihrer Versicherungspflicht nicht rechtzeitig nachkommt, einem Krankenversicherer zuweisen. Ansprüche auf die Leistungen nach KVG bestehen nur, wenn eine Versicherung abgeschlossen wurde.

Spezifische Situation bei den Prostituierten

Die Frage, ob Prostituierte der schweizerischen Krankenversicherungspflicht unterstehen, kann nicht generell beantwortet werden. Es sind verschiedene Fälle zu unterscheiden bei denen die Versicherungspflicht gegeben ist:

Prostituierte, die in der Schweiz ihren Wohnsitz haben, sind hier krankenversicherungspflichtig, auch wenn sie über keine Aufenthaltsbewilligung verfügen.

⁶⁹ Art. 4 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts, ATSG; SR 830.1.

⁷⁰ KVG, SR 832.10.

Wenn sie über eine Aufenthaltsbewilligung verfügen, die mindestens drei Monate gültig ist, sind sie in der Schweiz krankenversicherungspflichtig.

Unselbstständig erwerbstätige Ausländerinnen und Ausländer, deren Kurzaufenthaltsbewilligung weniger als drei Monate gültig ist, sind in der Schweiz versicherungspflichtig, sofern sie für Behandlungen in der Schweiz nicht über einen gleichwertigen Versicherungsschutz verfügen.

Prostituierte, welche die Schweizer Staatsbürgerschaft oder die Staatsbürgerschaft eines EU- oder EFTA-Landes besitzen, und die während längstens drei Monaten in der Schweiz erwerbstätig sind und nach dem Freizügigkeitsabkommen oder dem EFTA-Abkommen hierfür keine Aufenthaltsbewilligung benötigen, sind in der Schweiz krankenversicherungspflichtig, sofern sie für Behandlungen in der Schweiz nicht über einen gleichwertigen Versicherungsschutz verfügen.

Bei Prostituierten, welche die Schweizer Staatsbürgerschaft oder die Staatsbürgerschaft eines EU-Landes besitzen und die gleichzeitig in der Schweiz und in einem oder mehreren EU-Staaten tätig sind, bestimmt das europäische Koordinationsrecht für die Sozialversicherungen welchem Staat sie für die Sozialversicherungen unterstellt sind. Diese Regelung gilt analog für die EFTA.

Insbesondere betreffend Unterstellung unter die schweizerische Krankenversicherungspflicht kann zusammenfassend gesagt werden, dass Prostituierte den anderen Erwerbstätigen gleichgestellt sind. Auch bei den Prostituierten müssen die Kantone die Versicherungspflicht überprüfen und eine Zuweisung vornehmen, wenn eine Person nicht versichert ist. Wenn sie sich in der Schweiz aufhalten, ohne die notwendigen Bewilligungen zu besitzen und ohne eine KVG-Versicherung abgeschlossen zu haben, verfügen die Prostituierten nicht über den schweizerischen Krankenversicherungsschutz.

2.7.5.10 Fazit

In den schweizerischen Sozialversicherungen werden die Prostituierten in Bezug auf die Erfassung bzw. Versicherungsunterstellung wie auch ihre Rechte auf Leistungen gleich behandelt wie alle anderen versicherten Personen. Der Zugang zu den schweizerischen Sozialversicherungen ist somit grundsätzlich gewährleistet.

Für Prostituierte, die nur sporadisch oder für kurze Zeit in der Schweiz erwerbstätig sind und sonst im Ausland leben, ist es allerdings schwieriger, die für die Leistungsansprüche vorgeschriebenen Mindestversicherungsdauern zu erfüllen. In gewissen Fällen werden jedoch für die Erfüllung der Mindestversicherungszeit auch EU-EFTA-Versicherungszeiten angerechnet. An Angehörige von Staaten, mit denen die Schweiz kein Sozialversicherungsabkommen abgeschlossen hat, werden grundsätzlich nur dann und solange Leistungen ausgerichtet, als sie in der Schweiz wohnen.

Ein weiteres Problem bei den Prostituierten könnte die Schwarzarbeit sein. Vermutlich ist das Sexgewerbe schwarzarbeitsanfälliger als andere Bereiche. Der Schwarzarbeit ist indes mit den Mitteln der Sozialversicherung allein nicht beizukommen. Nach dem Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit⁷¹ obliegt die Kontrolle darüber, ob die Melde- und Bewilligungspflichten eingehalten werden, den kantonalen Kontrollorganen. Diese teilen ihre Feststellungen den Durchführungsstellen der Sozialversicherungen mit.

2.7.6 Steuerpflichten

2.7.6.1 Direkte Steuern

Für die Besteuerung des Einkommens aus Prostitution sind das Bundesgesetz vom 14. Dezember

⁷¹ BGSA, SR 822.41.

1990⁷² über die direkte Bundessteuer, das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990⁷³ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden und die jeweiligen Steuergesetze der Kantone massgebend. In diesem Sinne ist festzuhalten, dass *weder das Steuerrecht des Bundes noch die kantonalen Steuergesetze branchen- oder berufsspezifische Regelungen enthalten*. Die Einkünfte aus Prostitution unterliegen jedoch wie grundsätzlich jede Erwerbstätigkeit der Einkommenssteuer. Entsprechend gelten für Personen, welche die Prostitution ausüben, im Bereich der direkten Steuern (Einkommens- und Vermögenssteuer) die allgemeinen steuerrechtlichen Bestimmungen.

Im Bereich der Einkommenssteuer, wonach gemäss Artikel 16 DBG (Art. 7 StHG) alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte der Besteuerung unterliegen, ergeben sich Unterschiede, je nachdem ob das Einkommen aus unselbständiger oder selbständiger Erwerbstätigkeit erzielt wird.

Nach Artikel 18 DBG sind sämtliche Einkünfte steuerbar, die aus einer selbständigen Erwerbstätigkeit stammen. Diese Einkünfte sind im Rahmen der ordentlichen Steuerdeklaration anzugeben (Art. 124 DBG). In diesem Sinne müssen in der Prostitution tätige natürliche Personen mit Einkommen aus einer selbständigen Erwerbstätigkeit – da im Bereich der Prostitution wohl in der Regel eine kaufmännische Buchhaltung fehlt – Aufstellungen über Aktiven und Passiven, Einnahmen und Ausgaben sowie Privatentnahmen und Privateinlagen bei der Einreichung der Steuererklärung beilegen (Art. 125 Abs. 2 DBG). Sofern keine nachvollziehbaren Aufstellungen bzw. Darlegungen hinsichtlich des erzielten Einkommens vorliegen, haben die Steuerbehörden die Möglichkeit eine steuerpflichtige Person nach Ermessen zu veranlagern. Die Steuerbehörden können dabei Erfahrungszahlen, Vermögensentwicklung und den Lebensaufwand der steuerpflichtigen Person berücksichtigen (Art. 130 Abs. 2 DBG).

Die Ausübung der Prostitution kann aus steuerrechtlicher Sicht auch unselbständig erfolgen, etwa beim Erbringen von Dienstleistungen in Erotikbetrieben. Als Erotikbetriebe gelten beispielsweise Massagesalons, Kontaktbars, Escort Service oder erotische Saunacclubs.

Handelt es sich bei dieser Person um eine solche mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz, so hat sie ihr Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit gemäss Artikel 17 DBG in der Steuererklärung zusammen mit allfälligen übrigen Einkünften zu deklarieren (Art. 124 DBG).

Handelt es sich jedoch um eine Person mit Wohnsitz im Ausland oder mit Wohnsitz in der Schweiz ohne Niederlassungsbewilligung C, so unterliegen deren Erwerbseinkommen der Quellensteuer. Aufgrund der naheliegenden Annahme, dass eine Vielzahl der Prostituierten ohne Niederlassungsbewilligung in der Schweiz sehr mobil ist, haben verschiedene kantonale Steuerverwaltungen (teilweise unter Beizug der kantonalen Migrationsbehörden) Merkblätter zur Besteuerung von Prostituierten erarbeitet.⁷⁴ Die jeweiligen konkreten Regelungen zur Quellenbesteuerung weichen jedoch teilweise stark voneinander ab, führen aber auf jedem Weg zu einer Besteuerung, sofern die Steuerbehörden überhaupt Kenntnis von der Tätigkeit erhalten. Ein generelles Problem der internationalen Besteuerung bildet die Tatsache, dass ausländische Prostituierte sich vielfach nur für sehr kurze Zeit in der Schweiz aufhalten und deren steuerrechtliche Erfassung nicht möglich ist. Problematisch ist überdies auch die Einstufung, ob Prostituierte einer unselbständigen Erwerbstätigkeit nachgehen oder ob sie allenfalls selbständig erwerbende Personen sind. Im letzteren Fall kann die Quellensteuer nicht zur Anwendung gelangen (es muss eine ordentliche Veranlagung vorgenommen werden).

2.7.6.2 Mehrwertsteuer

Der Mehrwertsteuerpflicht untersteht, wer selbständig und unter eigenem Namen eine berufliche oder gewerbliche Tätigkeit ausübt und damit jährlich nicht weniger als 100'000 Schweizer Franken Umsatz

⁷² DBG, SR 642.11.

⁷³ StHG, SR 642.14.

⁷⁴ Beispielsweise Steuerverwaltung des Kantons Bern: Merkblatt Q11 zur Quellenbesteuerung von im Prostitutionsgewerbe tätigen Personen mit Wohnsitz im Ausland“ (Stand 2015).

erzielt (Art. 10 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 12. Juni 2009⁷⁵ über die Mehrwertsteuer).

Allgemein wird zwischen drei Hauptformen der Prostitution unterschieden: Prostitution auf öffentlichem Grund (Strassenprostitution), Salonprostitution (Prostitution in Bordellen, Erotiketablissemments, Saunas und dergleichen) und Escort-Dienste (üblicherweise Vermittlung der Hostessen durch eine Agentur und Aufsuchen der Kunden nach Vereinbarung im Hotel oder Zuhause).

Prostituierte, die auf dem Strassenstrich arbeiten, können ihre Tätigkeit selbstständig und im eigenen Namen ausüben und mehrwertsteuerpflichtig sein. Dasselbe gilt für Prostituierte, die ihre Tätigkeit in der eigenen Wohnung selbstständig und im eigenen Namen ausüben. Voraussetzung ist, dass sie die von ihnen erbrachte Dienstleistung unabhängig von Infrastrukturen und Institutionen erbringen, die dafür von Dritten geschaffen worden sind. Weitere Voraussetzungen sind ein jährlicher Umsatz von nicht weniger als 100'000 Schweizer Franken (was in den meisten Fällen eher die Ausnahme sein dürfte) und ein Wohnsitz oder Ort in der Schweiz, an dem die Dienstleistung erbracht wird. Hinsichtlich des Ortes, an dem sexuelle Dienstleistungen erbracht werden, gilt das Erbringerortsprinzip [Art. 8 Abs. 2 Bst. a MWSTG]).

Auch wer sich als Escort, unabhängig von einer Agentur sexuell prostituiert, kann unter den zuvor genannten Voraussetzungen mehrwertsteuerpflichtig sein. Für selbstständig tätige Escorts dürfte ein jährlicher Umsatz von nicht weniger als 100'000 Schweizer Franken durchaus realisierbar sein.

Hinsichtlich der Salonprostitution und der Escort-Dienste gilt es zwei Punkte zu klären: Wer von einem jeweiligen Etablissement beziehungsweise von einer Agentur oder einer Gruppe von Escorts tritt nach aussen hin auf (vor allem auf der Webseite des Etablissements oder der Agentur und auf den Werbeträgern)? Zu klären ist auch, ob die Escorts die Tätigkeit selbstständig ausüben oder für ein Etablissement oder eine Agentur arbeiten. Werden der Preis und die Termine vom Etablissement oder von der Agentur festgelegt oder bestehen Einschränkungen bezüglich der Verfügbarkeit von Räumlichkeiten, kann darauf geschlossen werden, dass die Escort nicht selbstständig tätig ist. Bei Unselbstständigkeit gelten die sexuellen Dienstleistungen als im Auftrag des Etablissements oder der Agentur erbracht, weshalb diese mehrwertsteuerpflichtig sind. Die Gerichte haben diesen Standpunkt wiederholt bestätigt. Die zahlreichen bei einschlägigen Etablissements und Escort-Agenturen durchgeführten Kontrollen haben im Übrigen gezeigt, dass die Escorts die Bedingungen für die Steuerpflicht nicht erfüllen.

Angesichts dieser Überlegungen sollte es die Ausnahme bleiben, selbständige, auf eigene Rechnung arbeitende Prostituierte der Mehrwertsteuerpflicht zu unterstellen. Würde die Mehrwertsteuerpflicht erhoben, gälte für sexuelle Dienstleistungen der übliche Satz von 8 %.

2.8 Beispiele kantonaler und kommunaler Bestimmungen zur Prostitution

2.8.1 Kanton Bern

2.8.1.1 Wichtigste Bestimmungen

Am 1. April 2013 ist das bernische Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG) zusammen mit der Verordnung über das Prostitutionsgewerbe (PGV) in Kraft getreten, mit welchen die Prostitution erstmals umfassend geregelt wird. Die wichtigsten Bestimmungen daraus werden im Folgenden als Beispiel einer Gesetzgebung über die Prostitution auf Stufe Kanton zusammengefasst:

⁷⁵ MWSTG, SR 641.20.

1. Zweck (Art. 1 PGG)

Das Gesetz soll a. Personen, welche die Prostitution ausüben, vor Ausbeutung und Missbrauch, insbesondere der Einschränkung ihrer Handlungs- und Entscheidungsfreiheit, schützen und sicherstellen, dass die Arbeitsbedingungen im Prostitutionsgewerbe der Gesetzgebung entsprechen, b. sicherstellen, dass präventive, soziale und gesundheitsfördernde Massnahmen umgesetzt werden, und c. die Bevölkerung vor mit der Prostitution einhergehenden störenden Begleiterscheinungen schützen.

2. Aufhebung der Sittenwidrigkeit (Art. 2 Abs. 2 PGG)

3. Bewilligungspflicht für Etablissements, Entzug der Bewilligung

Zuständig für Betriebsbewilligungen sind die Regierungsstatthalter. Für die Bewilligung muss mindestens 60 Tage vor Betriebseröffnung ein Gesuch gestellt werden (Art. 1 PGV). Sie gilt in der Regel für fünf Jahre (Art. 9 PGG). Laut Artikel 8 PGG wird die Bewilligung einer Person erteilt, wenn

- a sie handlungsfähig ist,
- b sie in eigener Verantwortung oder in leitender Stellung eine Tätigkeit nach Artikel 5 Absatz 1 ausübt,
- c die Tätigkeit mit dem Straf- und Ausländerrecht vereinbar ist und
- d ihr Vorleben und bisheriges Verhalten Gewähr für eine rechtskonforme Ausübung der Tätigkeit bieten. Diese Voraussetzung erfüllt insbesondere nicht, wer wegen eines Verbrechens gegen die Freiheit oder die sexuelle Integrität (StGB 2. Buch, 4. und 5. Titel) verurteilt wurde oder sonst in schwerwiegender Weise gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in der Schweiz oder im Ausland verstossen hat oder diese gefährdet.

Neben dem Vorlegen eines Strafregisterauszugs muss nach Artikel 2 PGV insbesondere Auskunft gegeben werden über:

- Grundrisspläne, aus denen die Grösse und Anzahl aller Räume hervorgeht, die zum Betrieb gehören, wobei die Räume, in denen die Prostitution ausgeübt werden soll, und die Sanitäreinrichtungen speziell zu markieren sind,
- die Preise für die Miete der Räume, in denen die Prostitution ausgeübt werden soll, einschliesslich der Nebenkosten, insbesondere für Bett- und Frottéwäsche sowie Zimmerreinigung,
- maximale Anzahl der Personen, die im Salon die Prostitution ausüben,
- gut sichtbar und mehrsprachig Hinweise zu Informationsangeboten sowie Adressen und Telefonnummern der Sozialhilfe-Leistungserbringer. Zusätzlich ist die Telefonnummer der Kantonspolizei und der Bewilligungsbehörde aufzuführen.

Der Bewilligungsinhaber oder dem Bewilligungsinhaber werden verschiedene *Pflichten* auferlegt (Art. 11 PGG). So hat sie oder er etwa im Rahmen ihrer oder seiner Tätigkeit:

- a sicherzustellen, dass die Bedingungen für die Ausübung der Prostitution nicht den Vorschriften des Strafgesetzbuchs widersprechen, insbesondere, dass alle Personen, welche die Prostitution ausüben, dies freiwillig und ohne Duldung irgendeiner Form von Zwang tun,
- b sicherzustellen, dass keine minderjährige Person die Prostitution ausübt,

- c sicherzustellen, dass die Räumlichkeiten den in der Gesetzgebung vorgesehenen Anforderungen für Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene genügen,
- d sicherzustellen, dass Personen, die die Prostitution ausüben, ausländerrechtlich dazu berechtigt sind.

Die Bewilligungsinhaberin oder der Bewilligungsinhaber werden zudem verpflichtet, *Massnahmen im Bereich Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene* zu treffen (Art. 7 PGV). Sie oder er sorgt insbesondere dafür, dass

- die Räumlichkeiten, das Mobiliar und das Bettzeug regelmässig gereinigt werden,
- die die Prostitution ausübenden Personen über eine angemessene Raumfläche und Sanitäranlagen mit Duschkabine verfügen,
- den die Prostitution ausübenden Personen Präservative unentgeltlich oder höchstens zum Ankaufspreis zur Verfügung gestellt werden.

Die *Bewilligung wird entzogen*, wenn die Inhaberin oder der Inhaber die von diesem Gesetz oder seinen Ausführungsbestimmungen auferlegten Pflichten nicht erfüllt oder eine der Voraussetzungen für ihre Erteilung nicht mehr erfüllt ist. In leichten Fällen der Nichterfüllung von Pflichten kann an Stelle des Bewilligungsentzugs eine Verwarnung ausgesprochen werden. Je nach Grund des Entzugs legt die Bewilligungsbehörde einen Zeitraum von einem bis fünf Jahren fest, während dem die Inhaberin oder der Inhaber kein neues Bewilligungsgesuch stellen kann. Die Frist beginnt an dem Tag zu laufen, an dem der Entzug vollstreckbar ist.

4. Prävention und Information (Art. 16 und 17 PGG)

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion stellt Angebote zur Prävention und zur gesundheitlichen und sozialen Betreuung für Personen bereit, die im Kanton die Prostitution ausüben. Die zuständigen Behörden und Leistungserbringer gemäss Sozialhilfegesetz sorgen dafür, dass die Personen, welche die Prostitution ausüben, ausreichend über ihre Rechte und Pflichten informiert werden.

2.8.1.2 Wie wirkt das bernische Prostitutionsgesetz?

Aus Sicht der Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) der Stadt Bern wirkt sich die neue Gesetzgebung auf den Schutz der Gesundheit der Prostituierten positiv aus. Während dem persönlichen Gespräch im Zusammenhang mit dem Businessplan würden nicht nur gesundheitliche Aspekte wie etwa die Krankenversicherung thematisiert, sondern es werde auch Informationsmaterial abgegeben. Seit die Gespräche geführt würden, kontaktierten viele Prostituierten die Mitarbeitenden der EMF regelmässig für Fragen in verschiedenen Lebenslagen. Die EMF habe zudem einen besseren Einblick in die Arbeitsbedingungen der Prostituierten gewonnen. So könne auch besser Einfluss genommen werden, etwa was das Einhalten von Hygienebestimmungen anbelange. Weder aus Sicht der EMF noch der Kantonspolizei habe zudem eine Zunahme der Schwarzarbeit nach dem Inkrafttreten der neuen Regelungen festgestellt werden können. Noch nicht zufriedenstellend sei indessen die rechtliche Situation der Prostituierten: die Sittenwidrigkeit müsse gesamtschweizerisch aufgehoben werden. Die genauen Folgen der neuen Regelungen müssten zudem noch evaluiert werden.⁷⁶

⁷⁶ Praz.

2.8.2 Kanton Tessin: Verschärfung der Regelungen

2.8.2.1 Wichtigste Bestimmungen

Der Kanton Tessin hat im Jahre 2001 als erster Kanton einen Erlass über die Prostitution verabschiedet. Das Prostitutionsgesetz beinhaltet ein Verbot der Ausübung der Prostitution an Orten, die die öffentliche Ordnung beeinträchtigen, wobei den Gemeinden die Kompetenz zukommt diese Orte per Verordnung zu präzisieren. So haben die Städte Lugano, Locarno und Mendrisio ebensolche Bestimmungen eingeführt, wonach Wohnzonen, Spielplätze, Schulen, Kultusstätten, Spitäler und Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel vor den negativen Begleiterscheinungen der Prostitution geschützt werden sollen. Das Prostitutionsgesetz des Kantons Tessin sieht auch Massnahmen in Bezug auf die öffentliche Gesundheit vor und offeriert Prostituierten auf fakultativer Basis die Vornahme einer präventiven ärztlichen Untersuchung im Zeitpunkt der obligatorischen Anmeldung bei der Kantonspolizei.

Als Grenzkanton wird der Kanton Tessin in besonders starkem Masse von Prostituierten und Freiern frequentiert, die aus Italien einreisen. Das Bordell- und Strassenstrichverbot der Lombardei macht den Kanton Tessin sowohl für Prostituierte, die von rechtlich geregelten Arbeitsbedingungen profitieren können wie auch für Freier attraktiv. Die überwiegende Mehrheit der im Kanton Tessin anwesenden Prostituierten dürften ausländische Staatsangehörige sein. Seit 2012 wurden seitens der Tessiner Behörden vermehrt Razzien unternommen mit dem Ziel, die illegale Ausübung der Prostitution an unbewilligten Orten zu unterbinden. Dies führte zur Schliessung von zwölf Bordellen.⁷⁷

Der Erlass wird derzeit (2014) überarbeitet. Dabei soll insbesondere der Betrieb der Bordelle und deren polizeiliche Kontrolle strenger geregelt werden. Diskutiert wird namentlich auch über den Umgang mit der Wohnungsprostitution und über ein Verbot von Erotik-Anzeigen in Tageszeitungen.⁷⁸

2.8.3 Stadt Zürich

2.8.3.1 Wichtigste Bestimmungen

Im Folgenden wird exemplarisch und in zusammengefasster Form die Situation in der Stadt Zürich nach Inkrafttreten der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) am 1. Januar 2013 dargestellt. Dabei wird nicht nur aufgezeigt, welche Massnahmen ergriffen und welche Erfahrungen damit gesammelt wurden, sondern auch welche Defizite es gibt.⁷⁹

Die Stadt Zürich hat konkret folgende Massnahmen zur Regelung der Prostitution getroffen:

- *Prostitutionsgewerbeverordnung der Stadt Zürich (PGVO)*: Bewilligungspflicht für Strassenprostitution und Salons, mit Ausnahme von Kleinstsalons
- *Strichplan und Strichplatz*: Strassenstrich und Fensterprostitution nur in bewilligten Zonen, Abbau der Anzahl Strichzonen

Bei Missachtung der Regelungen werden nicht nur die Prostituierten sanktioniert (Verwarnung/Entzug der Bewilligung) sondern auch die Freier beziehungsweise die Salonbetreiber (Verwarnung/Entzug der Bewilligung/Salonschliessung).

⁷⁷ Steiner.

⁷⁸ Einschränkungen in Bezug auf die Art von Erotik-Anzeigen gibt es heute bereits im Kanton Genf. Das Genfer Prostitutionsgesetz erklärt u.a. die Etablissements dafür verantwortlich, dass die öffentliche Sicherheit und Gesundheit nicht beeinträchtigt wird. Gestützt auf diese Regelung hat das Bundesgericht der Betreiberin eines Massagesalons eine Busse von CHF 1000.- auferlegt, weil sie ungeschützte sexuelle Kontakte angeboten hat (BGE 2C_490/2014).

⁷⁹ Schutzmassnahmen im Erotikgewerbe – Erfahrungen in der Stadt Zürich, Hearing der Expertengruppe Hilber im BFM vom 19.12.2013, Präsentation von Lisa Berrisch, Departementssekretärin Sozialdepartement/André Müller, Departementssekretär, Polizeidepartement.

2.8.3.2 Auswirkungen und Kritik an der Lösung der Stadt Zürich

Die Anzahl der Salons ist seit dem Höchststand von 2006, als es über 400 Salons gab, Jahr für Jahr gesunken. 2013 waren es total noch 161 Salons. Besonders stark war der Rückgang bei den Kleinstsalons: Deren Bestand reduzierte sich im letzten Jahr um ein Drittel auf 101 Salons. Auch die Zahl der Salons mit drei bis zehn Prostituierten nahm ab, während die Zahl der grösseren Salons von neun auf zwölf stieg.⁸⁰

In der Stadt Zürich werden immer weniger Indoor-Arbeitsplätze für Prostituierte festgestellt. Die Anzahl Frauen auf dem Strassenstrich habe sich auf tiefem Niveau eingependelt. Auf dem Strichplatz in Altstetten stehen noch halb so viele Frauen wie früher am Sihlquai. Über die Gründe dafür herrscht Uneinigkeit zwischen den Behörden und den NGO: Der Stadtrat ist der Ansicht, dass keine Verlagerung in andere Strichzonen oder in die Illegalität stattgefunden habe und schlichtweg die Attraktivität des Stadtzürcher Strassenstrichs gesunken sei. Die NGO wiederum sind der Meinung, ehemalige Sihlquai-Prostituierte würden sich sehr wohl entweder unerlaubterweise im Langstrassenquartier betätigen oder in Zimmern ausserhalb des Zentrums und der Stadt. Laut den Fachstellen erschwere es diese Entwicklung, mit den Frauen in Kontakt zu treten. Die Verdrängung aus dem Stadtzentrum habe zudem zu einem Preisanstieg der vermieteten Zimmer geführt.⁸¹

Seitens Zürcher Stadtrat wurde im April 2014 eine erste Zwischenbilanz zum neuen Regelungsregime gezogen. Diese fällt grundsätzlich positiv aus: In Bezug auf den Strichplatz in Altstetten gab es keine Reklamationen von Seiten der benachbarten Gewerbetreibenden, obwohl sich diese im Abstimmungskampf vehement gegen das Projekt gewehrt hatten. Die wenigen Prostituierten, die den Strichplatz benutzen, loben gemäss Stadtrat die Sicherheit und die verbesserte Infrastruktur. Gleichzeitig beklagen sie jedoch einen Einkommensverlust.

Als unerwünschte Nebenwirkung der Regelungen nennt der Zürcher Stadtrat indessen das Verdrängen der Kleinsalons mit höchstens zwei Mitarbeiterinnen aus der Stadt. Diese brauchen zwar keine Bordell-, wohl aber eine Baubewilligung. Eine solche Bewilligung zu erhalten ist für viele Salons ein Unmöglichkeit, weil sich ihre Zimmer in einem Gebiet mit einem Wohnanteil von über 50 Prozent befinden, in der gemäss Bau- und Zonenordnung (BZO) jegliche Prostitution verboten ist. Anders als in Grossbordellen können die Frauen aber gerade in den Kleinstsalons selbständig und selbstbestimmt arbeiten. Anlässlich der Revision der BZO soll deshalb geprüft werden, ob die bisherige Praxis nicht beibehalten werden sollte, nicht störende Kleinstbetriebe zu dulden, auch in nicht BZO-konformen Gebieten wie dem Langstrassenviertel.

Die FIZ beurteilt die Situation in Zürich aufgrund der neuen Regelungen als negativ: Laut Aussagen der Prostituierten selbst, laut Erfahrungen der Salonbetreiberinnen und aufgrund der Ergebnisse einer Erhebung bei verschiedenen Beratungsstellen im Zürcher Prostitutionsmilieu hätten sich die Arbeitsbedingungen aufgrund der Verkürzung der Arbeitszeiten für Prostituierte und die Verkleinerung des Strassenstrichs in Verbindung mit den stärkeren Kontroll- und Sanktionsaktivitäten der Polizei verschlechtert. Insbesondere das Salonsterben von Kleinstsalons werde als ein klarer Rückschritt gewertet.

Der Fokus der Polizeiarbeit sollte nach Ansicht der FIZ vermehrt in der nicht repressiven Ermittlungstätigkeit im Sinne einer Milieuaufklärung liegen. Die Zahl der Prostituierten auf dem Strassenstrich habe sich halbiert. Entgegen polizeilicher Aussagen seien diese Frauen nicht in andere europäische Länder ausgewichen. Das Sexgewerbe sei einfach weniger sichtbar geworden. Die Prostituierten

⁸⁰ Wepfer, Beitrag vom 2.4.2014.

⁸¹ Hürlimann, Beitrag vom 2.4.2014.

schaften nun in Wohnungen im Raum Zürich an und würden ihre Freier übers Handy oder per Internet anwerben. Zum Teil legal, zum Teil aber auch illegal.⁸²

2.8.4 Speziell: Businessplan als Nachweis für die Arbeitsbewilligung

Alle Kantone beschäftigen sich mit der Frage, wie man die Prostitution regeln soll. Das BFM fasste die gemeinsamen Erkenntnisse im Jahr 2012 in einem Rundschreiben mit Empfehlungen zusammen, welche insbesondere von Prostituierten-Fachstellen harsch kritisiert wurden.⁸³ Gemäss diesen Empfehlungen sollen für die selbständige und unselbständige Ausübung der Prostitution Nachweise durch die gesuchstellende Person beziehungsweise durch den Arbeitgeber u.a. über Mietverträge, Businessplan, Kranken- und Unfallversicherung und über eine Bankverbindung erbracht werden.⁸⁴ Im Folgenden wird an zwei Beispielen aufgezeigt, welche Erfahrungen dabei namentlich mit dem Businessplan und dem Meldeverfahren gesammelt werden.

2.8.4.1 Stadt Bern⁸⁵

Prüfung des Businessplans bei selbständiger Prostitution im Meldeverfahren

Seit ein Businessplan als Nachweis für die selbständige Ausübung der Prostitution in der Stadt Bern verlangt wird, hat sich zwar die Anzahl der Gesuche erhöht. Grund dafür sei aber weniger der Businessplan als die verschlechterte Wirtschaftslage in Spanien, Portugal und Italien. Dies ergebe sich aus den Gesprächen mit den Gesuchstellerinnen. Es handle sich um „Einsteigerinnen“ in die erotische Dienstleistungsbranche. Die Frauen arbeiten vornehmlich in Salons, welche seit Inkrafttreten des kantonalen Prostitutionsgewerbegesetzes (PGG) eine Betriebsbewilligung benötigen.

Mit dem Verlangen eines Businessplans könne sichergestellt werden, dass alle Prostituierten eine für die Schweiz gültige Krankenversicherung abgeschlossen haben, und dass sie nicht getäuscht wurden in Bezug auf die Arbeitsbedingungen. Es könne ebenfalls sichergestellt werden, dass die Behörde weiss, wo die Prostituierten ihre Tätigkeit aufnehmen, und wie dort beispielsweise die örtlichen Verhältnisse seien. Das Vertrauen zu den ausländischen Gesuchstellerinnen habe aufgebaut werden können. Dies zeige sich darin, dass sich die Prostituierten bei Problemen oder Fragen, auch nach ihrem Engagement in der Stadt Bern, immer wieder an die Behörde wenden. Die Erfahrungen mit dem Businessplan werden deshalb als sehr gut bezeichnet.

Ausländische Personen, die heute in der Stadt Bern selbständig Prostitution ausüben wollen, müssen je nach geplanter Aufenthaltsdauer folgende Nachweise erbringen:

- a) Bei einem Aufenthalt von maximal 90 Tagen:
 - Kopie eines gültigen Passes oder einer gültigen ID
 - Businessplan
 - Mietvertrag für Arbeitsraum/Wohnung/Zimmer
 - Bestätigung über eine in der Schweiz gültigen Krankenversicherung

Die Nachweise werden im Rahmen des Meldeverfahrens überprüft. Wenn die Selbständigkeit

⁸² Fassbind, Beitrag vom 2.4.2014.

⁸³ Dieses Rundschreiben wurde von Frauenschutzorganisationen kritisiert und soll gemäss einer Mehrheit der Expertengruppe Hilber überprüft werden. Zur Kritik siehe auch Kerland.

⁸⁴ BFM-Bericht zur Rotlichtproblematik, S. 7, 8.

⁸⁵ Soweit nicht anders vermerkt: Angaben der Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei (EMF) der Stadt Bern im Frühjahr 2014.

nachgewiesen werden kann, wird per E-Mail eine Meldebestätigung zugestellt.

- b) Bei einem Aufenthalt von mehr als 90 Tagen ist zusätzlich beziehungsweise verschärfend erforderlich:
- Anmeldebestätigung der AHV als selbständig Erwerbende
 - Police einer Schweizer Krankenversicherung

Kritik am Businessplan

Beratungsstellen wie Xenia machen zwar geltend, dass die strengen Regeln Prostituierte vermehrt in die Illegalität treiben würden. Konkrete Belege dazu gibt es jedoch nicht. Weder die Kantonspolizei Bern, die Fremdenpolizei der Stadt Bern, noch die Orts- und Gewerbepolizei der Stadt Bern stellen bei den jeweiligen Kontrollgängen fest, dass es eine Zunahme von illegalen, ausländischen Personen gibt. Tatsache sei, dass die Prostitution in der Stadt Bern überschaubar geworden ist.

Ein weiteres Problem ist, dass die Fragen, die im persönlichen Gespräch gestellt werden, im Milieu rasch bekannt sind und die Zuhälter die Frauen über die zu gebenden Antworten instruieren. Da die Behörde die Beweislast trägt, wenn sie das Gesuch ablehnen will, können sie nicht handeln, wenn sie lediglich Indizien haben, dass sie angelogen werden.⁸⁶

Kritik am Businessplan erfolgt auch mit juristischen Argumenten: Laut einem juristischen Gutachten im Auftrag von ProKoRe dürfte bei selbständig Erwerbstätigen aus der EU aufgrund des FZA kein Nachweis eines existenzsichernden Einkommens verlangt werden. Zulässig sei einzig ein Nachweis der selbständigen Erwerbstätigkeit. Das Erfordernis der Vorlage eines Businessplans durch die Prostituierte, insbesondere im Bereich der Strassenprostitution, stelle eine Behinderung der Personenfreizügigkeit dar. Es sei auch unzulässig, den Nachweis einer bedarfsgerechten Privatwohnung zu verlangen, sofern kein Familiennachzug geplant sei, oder den Nachweis einer Mitgliedschaft bei einer Kranken- und Unfallversicherung zu verlangen. Dazu sei die Migrationsbehörde nicht zuständig. Dieselbe Kritik gelte für die Nachweise von unselbständig Erwerbstätigen, welche über den Ausweis und die Arbeitsbescheinigung bzw. den Arbeitsvertrag hinausgehen würden. Ob zusätzliche Nachweise aus Gründen des Schutzes der Prostituierten vor Ausbeutung begründet werden könnten, erscheine zweifelhaft.⁸⁷

In der Tat müssen im Falle von selbständiger Erwerbstätigkeit von EU-Staatsangehörigen generell hohe Anforderungen an den Nachweis der Selbständigkeit gestellt werden. Auch wenn einige Kriterien keine Zulassungsvoraussetzungen sind, so können sie doch dem Nachweis dienen, dass sich die Personen als Selbständige in der Schweiz längerfristig niederlassen können.

Zur Auswirkung des Businessplans auf den Menschenhandel im Raum Bern

Das persönliche Gespräch der Gesuchstellerin mit den Behörden ermöglicht letzteren, Hinweise auf Menschenhandel oder andere Vergehen oder Verbrechen zu sammeln. Im Jahr 2013 wurden die Frauen in drei Fällen direkt an Opferberatungsstellen übergeben, in sechs anderen Fällen leitete die Fremdenpolizei die Frauen an die zuständigen Stellen (z. B. Mietamt, Arbeitsgericht) weiter. Insofern darf von einem Erfolg des Businessplans gesprochen werden.

⁸⁶ Marinello, S. 66, 67.

⁸⁷ Kerland, S. 18.

Kritik an der Meldepflicht und am Erfordernis des persönlichen Gesprächs

Betreffend Meldepflicht wird gesagt, dass diese insbesondere nicht dazu geeignet sei, die Ausnützung der Abhängigkeiten von Prostituierten zu bekämpfen. Die Meldepflicht würde viel mehr dazu führen, dass ihre Lebensbedingungen noch prekärer würden, indem sie diejenigen in den Untergrund drängen würden, welche sich nicht melden wollten oder könnten. Damit aber würde ein wichtiger Teil der Prostituierten für Präventions- und Gesundheitsmassnahmen sowie von Massnahmen zum Schutz vor Menschenhandel unerreichbar.⁸⁸

In dem bereits angeführten Gutachten wird die These aufgestellt, dass eine solche Regelung mit dem FZA inkompatibel ist: Das persönliche Gespräch werde ausschliesslich mit Prostituierten geführt, nicht aber mit anderen Dienstleistungserbringern. Die Problematik der Scheinselbständigkeit gebe es aber auch bei anderen Dienstleistungserbringern. Sollte die Notwendigkeit eines persönlichen Gesprächs mit dem Schutz der Prostituierten gerechtfertigt werden, so müssten im innerstaatlichen Recht Schutzmassnahmen für alle Prostituierten, unabhängig von der Nationalität, vorgesehen werden.⁸⁹

Richtig ist jedoch, dass die Schweiz gemäss FZA das Meldeverfahren selbst ausgestalten darf, weshalb für den Schutz von Prostituierten, genauso wie für andere selbständig erwerbende Personen, die in prekären oder rechtlich nicht restlos geklärten Arbeitsgebieten tätig sind (z. B. Coiffeure, Gastronomie/Standbewilligungen), das Erfordernis eines persönlichen Gesprächs vorgesehen werden kann. Das persönliche Gespräch bei den Behörden soll diesen Personen ermöglichen, erste Kontakte zu knüpfen und Anlaufstellen zu kennen, falls sie später Probleme haben. Den Behörden ermöglicht das persönliche Gespräch am Schalter, festzustellen, ob die Prostitution freiwillig ausgeübt wird beziehungsweise zumindest Hinweise diesbezüglich zu erhalten. Weil der Diskretion bei solchen Gesprächen eine grosse Bedeutung zukommt, ist die Eignung eines Schalters allerdings kritisch zu hinterfragen, sofern sich dieser in einem offenen Raum mit vielen anderen Personen befindet. Mit dem Meldeverfahren haben jedoch bereits viele Behörden gute Erfahrungen gemacht. Die Zulässigkeit eines obligatorischen Anmeldeverfahrens für Prostituierte mit Blick auf die Verfassungsmässigkeit wurde ausserdem vom Bundesgericht bestätigt: Es handle sich nicht um eine Ungleichbehandlung, denn das Verfahren diene dem Schutz der Personen.⁹⁰ Im Erotikgewerbe ist eine Meldung vom ersten Tag an notwendig (Weisungen VEP-04/2015, Ziffer 3.1.1, 7.3.2 und 7.4.2).

2.8.4.2 Stadt Zürich

Bezüglich der *Zürcher Variante* eines Businessplans wurden von Seiten der Zürcher Stadtpolizei Feststellungen gemacht, wonach sich die Zuhälter relativ schnell darüber informiert hätten, wie man vor den Behörden auftreten und worüber man Auskunft geben müsse. Sie instruierten ihre Prostituierten für das Verfahren entsprechend. Im Ergebnis durchliefen die später in Telefonkontrollen eindeutig als Opfer von Menschenhandel identifizierten Personen das Gespräch, ohne als Opfer erkannt zu werden.

Auf dieses Problem angesprochen meinten die Behörden der *Stadt Bern*, dass es einerseits eine entsprechende Kontrolle des gesamten Gesuchs, insbesondere des Businessplans, und andererseits die operativen Kontrollen vor Ort brauche. Gerade diese Kontrollen zeigten in Bern, dass die Behörden die Verantwortung haben, entsprechende Rahmenbedingungen durchzusetzen. Generell gesagt brauche es eine interdisziplinäre Vernetzung aller Akteure (Migrationsbehörden, Polizeibehörden, Justizbehörden und Beratungsstellen).

⁸⁸ Cereghetti Zwahlen.

⁸⁹ Kerland, S. 20

⁹⁰ BGE 137 I 167.

3 Diskurs über die Prostitution und Rolle des Staates

3.1 Wissenschaftlichkeit, Moral und Ideologie

Ein generelles Problem von Studien und Statistiken über die Prostitution sowie über den Menschenhandel sind die fehlenden und mangelhaften Daten.⁹¹ Zusätzlich sind einzelne Studien ideologisch gefärbt, so dass deren Ergebnisse von vornherein mit grosser Vorsicht einzuschätzen sind.

Die Diskussionen rund um Prostitution und Menschenhandel werden in der Gesellschaft von verschiedenen Interessengruppen mit gegenläufigen Argumenten und moralischen Bewertungen geführt. Vielfach kommt es zu einer Vermengung zwischen moralischen Fragen zur Würde der Frau und Fragen der Kriminalitätsbekämpfung. U.a. wird vertreten, dass die Prostitution Ausdruck eines patriarchalen Herrschaftsverhältnisses zwischen Mann und Frau und die Prostitution per se frauenverachtend sei. In der öffentlichen Debatte wird je nach Position entweder die Prostitution als das eigentliche Grundübel verurteilt, ohne welches es keinen Menschenhandel gäbe, oder aber es wird die Prostitution als Bereich verteidigt, in dem Frauen arbeitsrechtlichen und sozialen Schutz benötigen wie in anderen Berufen auch.

3.2 Freiwilligkeit

Ein fundamentaler Punkt in der Diskussion über Prostitution und Menschenhandel ist die Frage, inwieweit Prostitution freiwillig ausgeübt wird bzw. überhaupt freiwillig ausgeübt werden kann. Manche Staaten, wie Schweden, lehnen eine Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Prostitution beziehungsweise sexueller Ausbeutung radikal ab. Dahinter steht die Grundannahme, dass die Prostitution eine patriarchale Institution ist, die den Männern einen weitgehend unbeschränkten Zugriff auf den weiblichen Körper und die weibliche Sexualität ermöglicht. Prostitution wird sowohl als Ursache als auch Folge der Ungleichbehandlung von Frauen in der Gesellschaft verstanden.

Viele Gegner der Prostitution bestreiten kategorisch, dass Prostitution jemals das Resultat einer freien Entscheidung sein kann. Wer glaubt, dass die Prostitution die Menschenwürde verletzt, kommt schnell zum Schluss, dass die Prostitution nie freiwillig ist.

Wenn die Frage der Freiheit oder Unfreiheit im Rahmen der Prostitution aufgeworfen wird, so ist nach Schweizerischem Rechtsverständnis von Prostitution und Menschenhandel massgebend, dass man darüber entscheiden kann, wem man einen sexuellen Dienst gegen Entgelt leistet, welchen sexuellen Dienst man unter welchen Bedingungen leistet und wann man aufhören wird, sexuelle Dienste gegen Entgelt zu leisten. Ob der ursprüngliche Entscheid, sich zu prostituieren auch freiwillig war, ist nicht unbedingt aussagekräftig: Es ist möglich, dass einem angeworbenen Opfer von Menschenhandel eine Tätigkeit in der Prostitution im Zielland in Aussicht gestellt wird und die Person mit einer solchen Tätigkeit sogar einverstanden ist. Entsprechen die Arbeitsbedingungen nicht den Erwartungen des Opfers, wird es trotzdem von Drittpersonen zur Prostitution gezwungen und ist es nicht in der Lage, der Situation zu entfliehen, kann trotzdem eine sexuelle Ausbeutung beziehungsweise Menschenhandel

⁹¹ Ersichtlich wird die mangelnde Generalisierbarkeit von Ergebnissen bei der Beschreibung des Erhebungsverfahrens für eine 2003 in Deutschland veröffentlichte Studie: Die Prostituierten, welche für die Länderstudie zu Deutschland befragt wurden, wurden allesamt in einer einzigen Stadt (Hamburg) kontaktiert. Dies über persönliche Kontaktaufnahme in einer Drogenanlaufstelle, in einem Berufsbildungsprogramm für aussteigewillige Prostituierte, sowie indirekt über ein Inserat in einer Lokalzeitung sowie Verweise durch die befragten Prostituierten auf andere Prostituierte. Die Resultate dieser Studie sind damit auf einen geographischen Ort und schwergewichtig auf drogenabhängige und/oder aussteigewillige Prostituierte beschränkt. Das Resultat, dass viele dieser Prostituierten aussteigen wollen, erscheint hier wenig überraschend. Hingegen ist aufgrund der Auswahl der Interviewpartner die Generalisierbarkeit der Studie auf alle Formen der Prostitution (und ihre Aussagefähigkeit für ganz Deutschland) nicht gegeben. Kritiker werfen der Autorin deshalb unter anderem vor, absichtlich die schlimmsten Beispiele auszuwählen, um ihren ideologisch bereits vordefinierten Standpunkt gegen die Legalisierung der Prostitution zu stützen.

vorliegen.⁹²

Die international gültige Definition des Menschenhandels hält ebenfalls fest, dass die Einwilligung eines Opfers von Menschenhandel in die Prostitution unerheblich ist, wenn eines der in der Definition genannten Druckmittel wie Gewalt oder Täuschung angewendet wurden. Zentral ist also, dass die betroffenen Personen über ihre Rechte informiert sind, Handlungsoptionen haben und deshalb ein ausbeuterisches Arbeitsverhältnis wieder aufgeben können.

3.3 Bewertung der Prostitution und Rolle des Staates

In der Diskussion lassen sich vier mögliche Bewertungen der Prostitution unterscheiden:⁹³

1. *Prostitution als Verletzung der Menschenwürde*: Der Gesetzgeber geht davon aus, dass Prostitution per se menschenverachtend beziehungsweise frauenverachtend ist. Infolgedessen wird sie von ihm bekämpft.
2. *Prostitution als Verstoss gegen die Moral bzw. gegen die guten Sitten*: Bei diesem Ansatz unterlässt es der Gesetzgeber, die Prostituierten oder deren Kunden zu bestrafen. Er verhindert aber gleichzeitig, dass Rechte in Zusammenhang mit der Prostitution eingeklagt werden können.
3. *Prostitution als autonome Entscheidung zu einer riskanten Tätigkeit*: Dieses Bewertungsmodell anerkennt, dass die Prostitution oft mit physischen und psychischen Gefahren verbunden ist, zum Beispiel wegen schlechter Arbeitsverhältnisse. Der Gesetzgeber sieht es jedoch nicht als seine Aufgabe an, moralische Verhaltensstandards durchzusetzen und die Einzelperson vor den Folgen ihres Verhaltens zu schützen.
4. *Prostitution als Beruf wie jeder andere*: Bei diesem Bewertungsansatz wird die Prostitution jeder anderen Beschäftigung sowohl rechtlich als auch praktisch gleichgestellt.

Je nach Bewertungsansatz können vier Haltungen des Staates unterschieden werden, die in der Praxis fließend ineinander übergehen können:⁹⁴

1. *Prohibition* (Verbot der Prostitution): Alle und Alles in Zusammenhang mit Prostitution ist laut Gesetz strafbar. In der Praxis werden Menschenhändler und/oder Freier jedoch oft nicht verfolgt; das Gesetz wird primär auf die Prostituierten angewandt.
2. *Abolition* (Abschaffung der Prostitution): Langfristig wird das Ziel angestrebt, die Prostitution abzuschaffen: Bei dieser Strategie stehen Drittpersonen im Fokus, also Zuhälter, Betreiber von Etablissements, Menschenhändler und der Staat. Mittel- und kurzfristig gelten Prostituierte als Opfer, weshalb sie nicht bestraft werden.
3. *Regulation* (Regulierung der Prostitution): Prostitution wird als eine Tatsache betrachtet, der mit Regelungen in verschiedenen Bereichen begegnet wird (z. B. Bewilligungspflicht für Bordelle).
4. *Entkriminalisierung* (Anerkennung als legitime Tätigkeit): Sowohl die Prostitution als auch deren Ausbeutung durch Drittpersonen sind straflos. Es wird von einem real existierenden Markt

⁹² Das Verneinen der Entscheidungsfreiheit in diesen Punkten bedeutet allerdings noch keineswegs, dass Menschenhandel vorliegt (z. B. Drogenprostitution).

⁹³ BMFSFJ, S. 5 mit Verweis auf Renzikowski; Campagna, S. 309 ff.

⁹⁴ UN Coomaraswamy p. 26; Müller, S. 11 ff. mit Verweis auf eine Studie des EU-Parlaments aus dem Jahr 2005.

für sexuelle Dienstleistungen sowie von der Idee ausgegangen, dass jede Person ihre Beschäftigung auf dem Markt frei wählen kann. Die Rechte der Prostituierten und ihre Arbeitsbedingungen werden durch das OR geschützt. Das langfristig anvisierte Ziel besteht in der Anerkennung der Prostitution als rechtmässiger Beruf.

4 Prostitution in der Schweiz

4.1 Örtlichkeiten

4.1.1 Allgemeine Unterteilungen

Eine Schlüsselfunktion zum Verständnis des schweizerischen Sexmarktes spielt der Ort (sogenanntes „Setting“) an dem sich die Prostituierte und der Freier begegnen (z. B. auf der Strasse), und nicht etwa der Ort, wo der Sex stattfindet (z. B. in einem Auto oder Hotel). Gemäss der Studie der Universität Genf werden in der Schweiz grundsätzlich vier Setting-Typen unterschieden:⁹⁵

1. Strasse (inklusive Parkplätze, Autobahnen etc.)
2. Massagesalons (von Studios, die von mehreren Personen selbst betrieben werden, bis zu Bordellen mit Geschäftsführung)
3. Champagnerbars
4. Cabarets

Ein weiterer Setting-Typ, die Escort Services, kommt zwar in der Schweiz auch vor. Escort Services gibt es aber weder in allen Kantonen noch im gleichen Ausmass wie die vier anderen Setting-Typen. Das geringe Ausmass unterscheidet diesen Setting-Typ insbesondere von den Champagnerbars, die es zwar auch nicht in allen Kantonen gibt, jedoch in einem erheblich grösseren Ausmass.⁹⁶

Die vier Setting-Typen können ferner unterteilt werden in die sogenannte Outdoor Prostitution (Strasse) und Indoor Prostitution (Massagesalons, Champagnerbars und Cabarets). Die Tatsache, ob es sich um Outdoor oder Indoor Prostitution handelt, hat einen grossen Einfluss auf die Art der Kundschaft, die Arbeitsbedingungen, den Selbstbestimmungsgrad, die Anfälligkeit für Gewalt und Ausbeutung sowie den Zugang zu Gesundheitsförderung. Auf der Strasse verfügen die Prostituierten in Bezug auf die Arbeitsstunden und Auswahl der Kunden über eine grössere Autonomie. Sie sind aber zugleich einer grösseren Stigmatisierung ausgesetzt. In einem Massagesalon ist hingegen der Schutz vor gewalttätigen Kunden wegen der Anwesenheit anderer Personen grösser, die Handlungsfreiheit der Prostituierten kann jedoch durch den Druck einer Chefin oder eines Chefs eingeschränkt sein.

4.1.2 Anzahl Prostituierte, Verteilung auf Örtlichkeiten, Anzahl Etablissements und Zusammenhänge

4.1.2.1 Anzahl Prostituierte in der Schweiz und pro Kanton

Genaue Zahlen zur Anzahl der Prostituierten in der Schweiz gibt es nicht. Die umfassendste Studie stammt aus dem Jahr 2008 und wurde von der Universität Genf durchgeführt. Laut dieser Studie gab es im Jahr 2008 in der Schweiz schätzungsweise zwischen 13'000 und 20'000 legal tätige Prostituierte (Strasse, Massagesalons und Escort Services).⁹⁷ Die Kantone Zürich und Bern verzeichneten dabei die

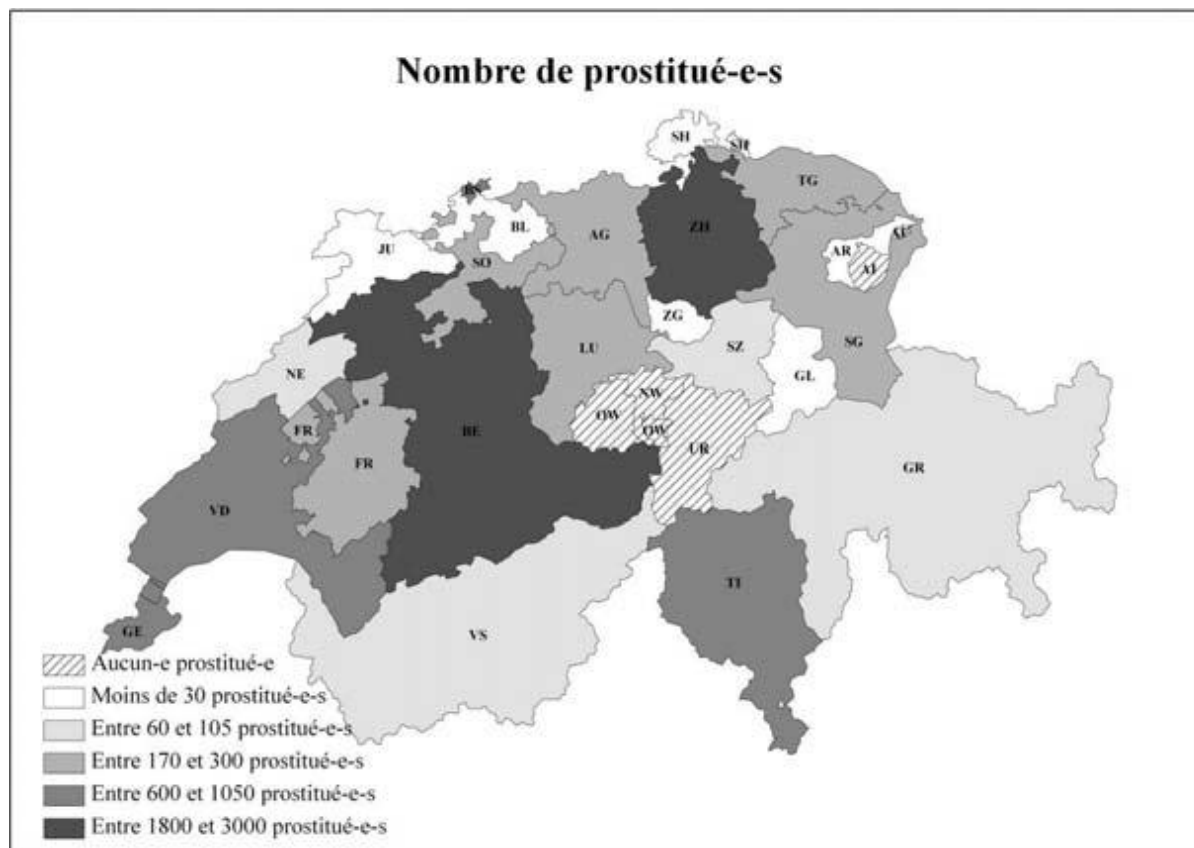
⁹⁵ Andere Studien differenzieren die Setting-Typen konkreter, (z. B. Krumm, S. 18 ff. mit Verweisen): Als niedrigste Form wird die Strassenprostitution bzw. die Prostitution in Wohnwagen- oder Wohnmobilen genannt. Danach kommen die Kontaktbars, eine Stufe höher gefolgt von den Tiefpreisbordellbetrieben, dann den etablierten Bordellen und schliesslich den Edelbordellen (letztere geben sich z.T. auch als Dancing, Cabaret, Striplokal oder Nachtclub aus). Die marktwirtschaftlich höchste Stufe stellt schliesslich der Escort-Service dar.

⁹⁶ Universität Genf, Teil 3, S. 12 ff.

⁹⁷ Anzumerken ist, dass im Jahr 2008 für Personen aus den EU-8 (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) sowie für selbständig Erwerbstätige aus den EU-2 (Bulgarien und Rumänien) noch keine vollständige Personenfreizügigkeit galt. Die Liberalisierung zu deren Gunsten im Mai bzw. Juni 2011 hat die Gesamtlage erheblich verändert.

meisten Prostituierten. Gar keine Prostituierten wiesen demgegenüber die Kantone Appenzell Inner- rhoden, Nidwalden, Obwalden und Uri in Bezug auf diese Settings aus.⁹⁸

Carte 1 – Nombre de prostitué-e-s par canton



Quelle: Universität Genf, Teil 3, S. 14

Die Aidshilfe Schweiz nannte für das Jahr 2013 hingegen die Zahl von 18'000 – 22'000 Prostituierten in der gesamten Schweiz. Gemäss einer anderen Studie aus dem Jahr 2014 wird die Anzahl der Arbeitsplätze auf dem gesamten Prostitutionsmarkt der Schweiz auf etwa 6000 Plätze geschätzt. Wegen der hohen Fluktuation - derselbe Arbeitsplatz wird innerhalb eines Jahres von mehreren Personen besetzt - dürfte die Zahl der Personen, die innerhalb eines Zeitraums von zwölf Monaten in der Schweiz der Prostitution nachgehen, ein Vielfaches dieser Zahl betragen.⁹⁹

4.1.2.2 Verteilung der Prostituierten auf die Örtlichkeiten

Gemäss der Studie der Universität Genf arbeitet der grösste Teil der Prostituierten in der Schweiz, nämlich zwei Drittel, in Massagesalons. Auf der Strasse, in Champagnerbars und in Cabarets arbeite ein weiteres Drittel. Escort-Agenturen liegen im sehr tiefen Prozentbereich.¹⁰⁰

Was die Verteilung der Nationalitäten auf die Örtlichkeiten anbelangt, so arbeiten laut einer Studie aus dem Jahr 2014 in Grossbetrieben (mehr als drei Prostituierte gleichzeitig anwesend) mehrheitlich

⁹⁸ Universität Genf, Teil 3, S. 13.

⁹⁹ Biberstein/Killias S. 82.

¹⁰⁰ Universität Genf, Teil 3, S. 15. Die Berechnung dieser Prozentzahlen war für die Autorinnen des vorliegenden Berichtes nicht nachvollziehbar, insbesondere was den Einbezug der Tänzerinnen und Bardamen anbelangt. Bei der geschätzten Zahl von 13'000 20'000 Sexarbeitenden waren diese nicht enthalten (siehe Teil 3, S. 13).

Frauen aus den neuen EU-Ländern und dem übrigen Westeuropa, währenddessen Schweizerinnen, gefolgt von Deutschen, relativ häufig in Kleinbetrieben anzutreffen seien. In neun Kantonen der Schweiz bestehe ein Strassenstrich. Es handle sich bei den betroffenen Gemeinden insbesondere um grössere Städte (beispielsweise Zürich, Basel, Genf) und um Orte, die eine starke Zentrumsfunktion in ihrer Region ausüben (beispielsweise Chur, Thun, Freiburg).¹⁰¹

4.1.2.3 Anzahl Etablissements

Laut der Studie der Universität Genf gab es im Jahr 2008 in der Schweiz insgesamt 1'828 Etablissements (Massagesalons, Champagnerbars, Cabarets und Escort-Agenturen). Was die Verteilung pro Kanton anbelangt, so gab es am meisten Etablissements in den Kantonen Basel-Stadt, Genf, Waadt und Zürich nämlich zwischen 101 und mehr als 500 Etablissements. Gar kein Etablissement gab es einzig im Kanton AI.

In Bezug auf den Typ von Etablissement, waren die Massagesalons zahlenmässig am stärksten vertreten. Sie machten rund $\frac{3}{4}$ aller Etablissements aus (1'405 Etablissements). Die Kantone mit den meisten Massagesalons waren BS, GE, VD und ZH. Am zweithäufigsten vertreten bei den Etablissements waren die Cabarets: von ihnen gab es 271. Die Anzahl Champagnerbars wird mit 152 beziffert. Zu den Escort-Agenturen haben schliesslich nur wenige Kantone überhaupt Zahlen.

4.1.2.4 Zusammenhänge

In Bezug auf den Sexmarkt lassen sich die Kantone laut der Studie der Universität Genf in drei Gruppen einteilen:¹⁰²

- BS, BE, GE, TI, VD, ZH, AG, FR, LU, SO, SG und TG haben einen diversifizierten Sexmarkt mit einer namhaften Anzahl Prostituierten.
- BL, GR, GL, JU, NE, SH, SZ und VS haben einen mittelgrossen Sexmarkt.
- AR, NW, OW, UR, ZG mit einem kleinen, eher homogenen Sexmarkt.

Allgemein lässt sich zudem festhalten:

- Einen grossen Sexmarkt gibt es auch in Kantonen ohne Strassenprostitution (z. B. TI).
- Je mehr Strassenprostitution es in einem Kanton gibt, desto mehr Etablissements gibt es auch.
- Die städtischen Kantone unterscheiden sich von den ländlichen Kantonen.

4.2 Regelungen zum Arbeitsort

Zuständig für den Erlass von Regelungen zum Arbeitsplatz von Prostituierten sind die Kantone oder, falls die Kompetenz delegiert wurde, die Gemeinden. Allgemeingültige Aussagen für die ganze Schweiz sind deshalb schwierig bis gar nicht möglich. Im Folgenden werden jedoch zwei Beispiele von Regelungen zum Arbeitsplatz aus der Stadt Zürich dargestellt. Es geht um die Regelung der Prostitution auf der Strasse einerseits mittels Sex- oder Verrichtungsboxen und andererseits mittels Strichautomaten.

¹⁰¹ Biberstein/Killias, S. 12, 41.

¹⁰² Universität Genf, Teil 3, S. 23 ff. Es fehlt der Kanton AI in der Aufzählung. Wie oben gezeigt, weist dieser Kanton keine Prostitution in den vier untersuchten Setting-Typen aus.

4.2.1 Sex- oder Verrichtungsboxen

Zur geregelten Ausübung der Strassenprostitution betreibt das Sozialdepartement der Stadt Zürich einen Strichplatz in Zürich Altstetten. Damit sollten einerseits die Arbeitsbedingungen der Prostituierten verbessert und andererseits die Bevölkerung von negativen Auswirkungen des Strassenstrichs, insbesondere vor Bedrohungen und Belästigungen, geschützt werden. Auf dem Strichplatz vereinbaren die Freier die Dienstleistung direkt mit den Prostituierten. Die Dienstleistung wird danach entweder in einem Wohnmobil oder in einer Sexbox erbracht. Auf dem Strichplatz gibt es einen Beratungspavillon. Zudem ist die Stadtpolizei punktuell präsent, kontrolliert die Bewilligungen der Prostituierten und interveniert bei Regelverstössen, u.a. gegen die Platzordnung.¹⁰³ Auf einer entsprechenden Webseite gibt es Angaben zur Funktionsweise, zu den Öffnungszeiten, einen Lageplan und Anfahrtsbeschreibung sowie Kontaktadressen.¹⁰⁴

Der Strichplatz wurde Ende August 2013 eröffnet. In den ersten 7 Monaten seit der Eröffnung kamen im Durchschnitt jeweils um die 15 Frauen pro Nacht auf den Strichplatz, um anzuschaffen. Ebenfalls pro Nacht seien im Frühjahr 2014 gemäss Sozialdepartement zwischen 50 und 100 Fahrzeuge durch den Platz gekurvt.¹⁰⁵

Beurteilung der Regelung durch die Akteure

Die Stadt Zürich wertet den Strichplatz als Erfolg. Die Ziele (verbesserter Schutz der Prostituierten und der Bevölkerung) seien erreicht worden. Eine Verlagerung der Szene in andere Regionen der Schweiz sei nicht feststellbar. Die Polizei habe mit verstärkten Kontrollen dafür gesorgt, dass sich die Szene nicht in andere Quartiere verlagere. Laut einer Umfrage schätzten die Prostituierten das sicherere Umfeld, die Infrastruktur und das Betreuungsangebot durch Sozialarbeiterinnen und -Sozialarbeiter sowie die Fachstelle Flora Dora vor Ort. Allerdings werde gleichzeitig über Mindereinnahmen geklagt.^{106, 107}

Von Seiten der Strafverfolgungsbehörden wird festgehalten, dass bestimmte ungarische Tätergruppierungen ihre Aktivitäten in andere Kantone oder ins umliegende Ausland verlagert haben, nachdem der Strassenstrich Sihlquai aufgehoben wurde. Prostituiertenberatungsstellen meinen hingegen, dass das Sexgewerbe lediglich weniger sichtbar geworden sei. Sie bestätigen, dass die Prostituierten nun in Wohnungen im Raum Zürich anschafften und ihre Freier per Mobiltelefon oder Internet anwerben. Zum Teil handle es sich um legal ausgeübte Prostitution, zum Teil aber auch um illegale. Gewalt gegen Prostituierte erfolge wahrscheinlich weniger offensichtlich, dafür würden die Täter umso stärker die Familien im Herkunftsland bedrohen. Mit ihrer Kontrolle der Prostitution könnte die Stadt die Ermittlungen gegen Menschenhändler gar erschweren.¹⁰⁸

Die FIZ sieht durchaus positive Aspekte im Zusammenhang mit den Sexboxen. Die Frauen seien dort vor Gewalt durch die Freier geschützt, es gebe eine gute Infrastruktur und niederschwellige Beratung. Die Sexboxen seien jedoch Teil eines Massnahmenpakets, das insgesamt mehr Repression für die Frauen bringe. So habe der Stadtrat der Stadt Zürich die Strassenprostitution auf definierte Gebiete beschränkt. Wenn die Polizei vermute, dass eine Prostituierte ausserhalb dieses Gebiets anschaffe, würde sie weggewiesen und verzeigt.¹⁰⁹

¹⁰³ [index/arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/platzordnung.html](http://index.arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/platzordnung.html) besucht am 22.4.2014.

¹⁰⁴ [index/arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/funktionsweise.html](http://index.arbeitwohndrogen/gassenpraesenz/strichplatz-depotweg/funktionsweise.html) besucht am 22.4.2014.

¹⁰⁵ Hürlimann, Beitrag vom 2.4.2014.

¹⁰⁶ Fassbind, Beitrag vom 1.4.2014.

¹⁰⁷ Wepfer, Beitrag vom 2.4.2014.

¹⁰⁸ Fassbind, Beitrag vom 2.4.2014.

¹⁰⁹ Boos/Häne, Beitrag vom 19.9.2013.

4.2.2 Strichautomaten in Zürich

Ein anderes Beispiel zur Regelung des Strassenstrichs in Zürich sind die sogenannten Strichautomaten. In Zürich müssen Prostituierte im Niederdorf und in Altstetten täglich eine Platzgebühr an einem Automaten lösen. Das Ticket für das Anwerben von Freiern in einer bestimmten Zone während einer Nacht kostet CHF 5.-. Um das Ticket zu lösen, muss eine Bewilligungsnummer eingetippt werden. Diese erhalten die Prostituierten erst, wenn sie das Anmeldeverfahren bei der Polizei und den Sozialbehörden durchlaufen sowie eine Gebühr von CHF 40.- bezahlt haben.

Seit der Inbetriebnahme der Automaten vor einem Jahr lösten pro Tag durchschnittlich 43 Prostituierte ein Ticket. So seien seit der Inbetriebnahme CHF 78'000 für die Stadtkasse generiert worden. Ob tatsächlich ein Ticket gelöst wird, kontrolliert die Stadtpolizei Zürich regelmässig. Prostituierte, die dreimal ohne Ticket erwischt werden, verlieren die Arbeitsbewilligung für das ganze Jahr. Die Polizei ist der Meinung, dass die Automaten von den Prostituierten gut akzeptiert würden. Die FIZ kritisiert, dass mit den Automaten ein weiteres Instrument zur Kriminalisierung von Prostituierten geschaffen worden sei.¹¹⁰

4.3 Profil der Prostituierten

4.3.1 Allgemeine Angaben

In einer Stadtzürcher Studie von 2009, an der 193 Prostituierte teilnahmen, wurden die häufigsten Gründe für die Prostitution ermittelt.¹¹¹ Die Prostituierten führten als Gründe an:

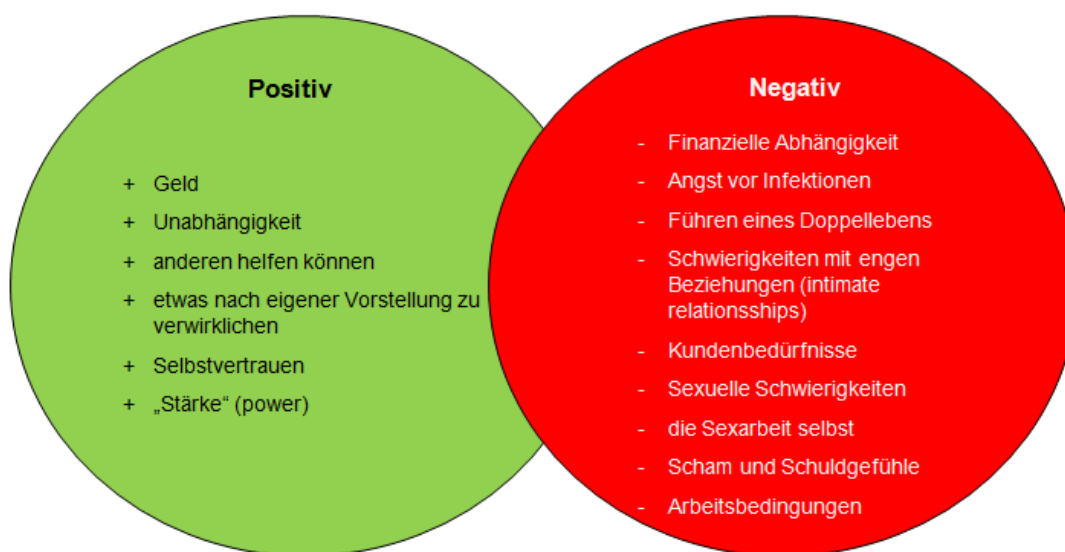
- Weil sie den Job mögen und/oder helfen wollen (37.3%);
- Weil sie nichts anderes finden (28.5%);
- Weil sie die Familie finanziell unterstützen müssen (26.4%);
- Weil sie Drogen kaufen müssen (22.3%).

55.4% der Befragten gaben gleichzeitig an, dass sie den Job aufgeben möchten. Von den an der Studie teilnehmenden Frauen besitzen rund Zweidrittel den Schweizer Pass, was deutlich über dem Durchschnitt aller Prostituierten in der Schweiz liegt. Zweidrittel haben eine normale Schulbildung und begannen mit der Prostitution im Schnitt mit einem Alter von 24 Jahren. Sie arbeiten durchschnittlich mehr als vier Tage pro Woche und bedienen durchschnittlich 13.5 Kunden pro Woche beziehungsweise 702 Kunden pro Jahr. Damit verdienen sie im Durchschnitt rund CHF 1200.-/Woche. Doch nur ein Drittel der befragten Prostituierten konnte über dieses Einkommen auch frei verfügen. Ein Drittel gab an, weniger als 60% von diesen Einnahmen zur Verfügung zu haben.

¹¹⁰ Huber, Beitrag vom 10.1.2014.

¹¹¹ Rössler.

Die befragten Prostituierten bewerteten folgende Aspekte ihrer Arbeit positiv oder negativ:



4.3.2 Weibliche Prostituierte

Es gibt laut der Studie der Universität Genf ungefähr 50-mal mehr Frauen als Männer und 25-mal mehr Frauen als Transmenschen, welche der Prostitution in der Schweiz nachgehen. Prostitution ist nicht nur in der Schweiz, sondern kulturübergreifend fast ausschliesslich eine weibliche Tätigkeit. Als wesentlicher Erklärungsgrund für diesen Umstand wird die geschlechtsspezifische Verteilung ökonomischer Ressourcen genannt.

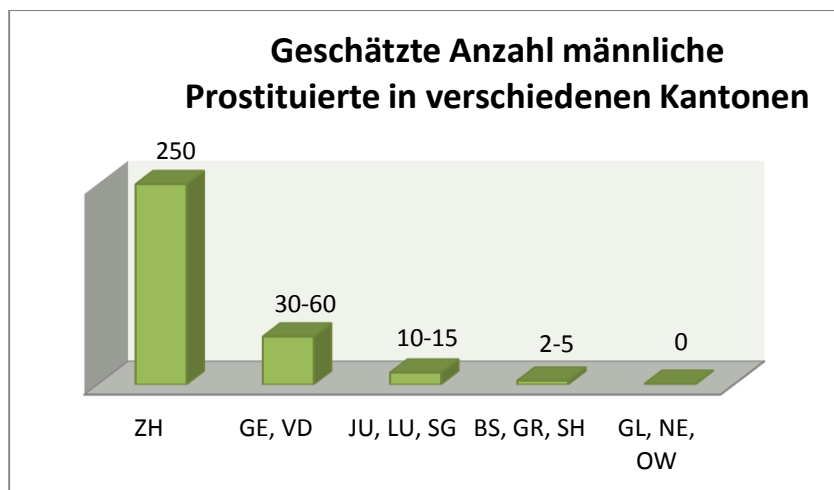
Personen ausländischer Herkunft sind in der schweizerischen Prostitutionsszene überrepräsentiert. Sie kommen v.a. aus Lateinamerika, russischsprachigen Ländern, Nord- und Ostafrika, Thailand und Osteuropa. Die Schweizerinnen sind stark untervertreten. Man nimmt an, dass ein Teil von ihnen zudem das schweizerische Bürgerrecht aufgrund von Heirat erlangt hat. Es ist davon auszugehen, dass die Mehrheit der ausländischen Prostituierten eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung hat. Sie befinden sich also legal in der Schweiz.¹¹²

4.3.3 Männliche Prostituierte

Die Anzahl der geschätzten männlichen Prostituierten auf die Kantone verteilt sich laut der Studie der Universität Genf wie folgt, wobei die Mehrheit der Kantone über gar keine Zahlen verfügten:¹¹³

¹¹² Universität Genf, Teil 3, S. 24 ff.

¹¹³ Keine Daten gibt es laut der Studie der Universität Genf für AG, AI, AR, BE, BL, FR, NW, SZ, SO, TI, TH, VS, UR, ZG (Teil 3, S. 25, FN 18).

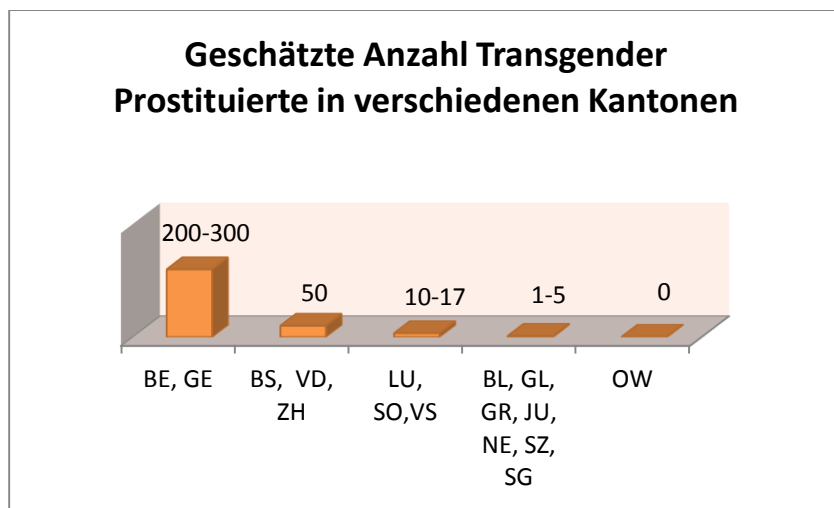


In Fachkreisen kursieren hingegen viel höhere als die von den Behörden geschätzten Zahlen. Alleine in Zürich sollen etwa 1'300 Männer ihre sexuellen Dienstleistungen anbieten. Laut Berner Kantonspolizei kommen männliche Prostituierte vor allem aus Südostasien, Lateinamerika und Osteuropa.¹¹⁴ Generell ist aber das Wissen über die männlichen Prostituierten äusserst gering.

4.3.4 Transgender Prostituierte

Im Rotlichtmilieu sind Personen begehrt, die sich nicht dem Geschlecht zugehörig fühlen, dem sie bei Geburt zugeordnet wurden. Die meisten Transfrauen, auch Ladyboys genannt, stammen aus Thailand. Sie arbeiten sowohl auf der Strasse wie auch in Etablissements und sind den gleichen Gefahren ausgesetzt wie ihre weiblichen Arbeitskolleginnen. Das heisst insbesondere, dass Fälle von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung mit Transgender-Opfern bekannt sind.¹¹⁵

Auch betreffend Transgender Prostituierten verfügen gemäss der Studie der Universität Genf nicht alle Kantone über Daten zu deren Anzahl auf ihrem Kantonsgebiet.¹¹⁶ Die Verteilung auf die Kantone sieht gestützt auf die Schätzungen wie folgt aus:¹¹⁷



¹¹⁴ Christl, Beitrag vom 20.1.2014.

¹¹⁵ Christl, Beitrag vom 20.1.2014 mit Verweis auf den Fall von Menschenhandel im ehemaligen Bordell am Lagerweg im Berner Lorraine-quartier, bei dem eines der Opfer transgender war. Zum Urteil des Regionalgerichts Bern siehe auch Kollbrunner, Beitrag vom 22.2.2014.

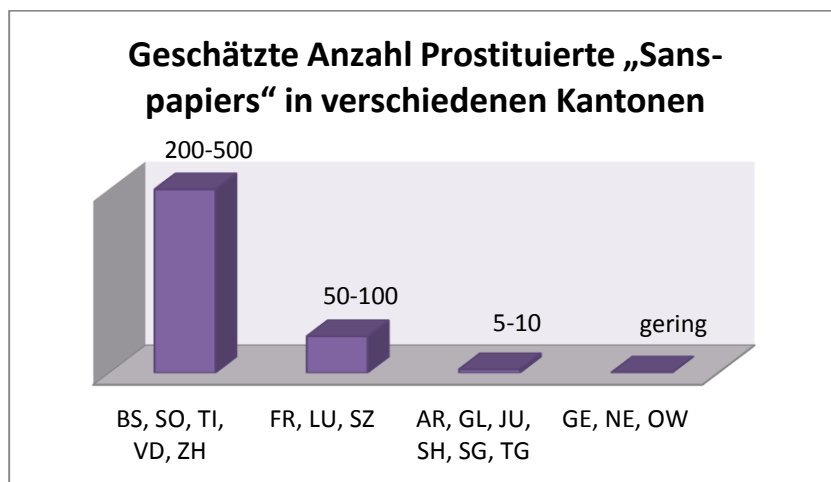
¹¹⁶ Keine Daten gibt es laut der Studie der Universität Genf für AG, AI, AR, FR, NW, SH, TI, TG, ZH, UR (Teil 3, FN 19).

¹¹⁷ Universität Genf, Teil 3, S. 25.

Gemäss dem Transgender Network Switzerland kann man keine genaue Zahl zu den Transmenschen in der Schweiz nennen, weil es darauf ankommt, wen man alles mitzählt. Eine niederländische Studie zeigte, dass einer von 200 Menschen sich nicht nur als das Geschlecht fühlt, dem er nach der Geburt zugeordnet wurde. Das wären in der Schweiz etwa 40'000 Menschen. Andere zählen nur die Transmenschen, welche eine geschlechtsangleichende Operation machen liessen. Das wären in der Schweiz ein paar Hundert.¹¹⁸

4.3.5 Sans-papiers Prostituierte

Auch zur Zahl der Prostituierten ohne Aufenthaltsbewilligung, inklusive Asylbewerber deren Gesuche abgewiesen wurden oder auf die nicht eingetreten wurde, verfügten anlässlich der Erhebungen durch die Universität Genf nicht alle Kantone über Zahlen.¹¹⁹ Die Schätzungen lauten wie folgt:



Bemerkenswert ist, dass die Kantone mit den meisten „Sans-papiers“-Prostituierten zu den Kantonen mit einer starken Präsenz auch von legal anwesenden Prostituierten gehören, mit Ausnahme des Kantons Solothurn.¹²⁰

4.4 Physischer und psychischer Gesundheitszustand der Prostituierten

Prostituierte sind von einigen Gesundheitsproblemen häufiger betroffen als die Allgemeinbevölkerung. Zum einen unmittelbar aufgrund ihrer Tätigkeit: Häufige sexuelle Kontakte mit verschiedenen Sexualpartnern erhöhen das Risiko, an einer sexuell übertragbaren Infektion (STI) zu erkranken, und bei weiblichen Prostituierten – je nach Schutzverhalten – auch jenes einer ungewollten Schwangerschaft. Laut der Studie der Universität Genf stellen sexuell übertragbare Krankheiten und HIV (Human Immunodeficiency Virus) bei fast 80% der befragten Personen ein gesundheitliches Problem dar, über 60% sind mit Suchtkrankheiten und fast die Hälfte mit psychischen Krankheiten konfrontiert. Unerwünschte Schwangerschaften sowie physische oder psychische Gewalt betreffen rund 15%.

Sexuell übertragbare Infektionen (STI)

Weibliche Prostituierte werden im Verhältnis zu ihrer Gesamtzahl deutlich häufiger als Infektionsquelle für Syphilis und Gonorrhö genannt als andere Frauen. Allerdings ist wie bei HIV auch bei den anderen STI davon auszugehen, dass die Belastung je nach spezifischer Gruppe unterschiedlich ist. So

¹¹⁸ transgender-network.ch/information/, besucht am 13.8.2014.

¹¹⁹ Keine Daten gibt es laut der Studie der Universität Genf für AG, AR, BE, BL, BR, NW, UR, VS und ZG (Teil 3, FN 20).

¹²⁰ Universität Genf, Teil 3, S. 25.

zeigen etwa Zahlen des Ambulatoriums Kanonengasse in Zürich, dass weibliche Prostituierte auf dem Strassenstrich öfter von STI betroffen sind als andere weibliche Prostituierte.¹²¹ Die unterschiedlichen Situationen bei HIV und anderen STI lassen sich dadurch erklären, dass Präservative zwar zuverlässig gegen HIV schützen, bei anderen STI aber eine deutlich niedrigere Schutzwirkung haben, weil viele STI – anders als HIV – auch oral übertragbar sind. Darüber hinaus wirken sich die Arbeitsbedingungen sowie die prekäre soziale und wirtschaftliche Situation vieler Prostituierten negativ auf deren Gesundheit aus. Exakte Daten über die Verbreitung dieser Gesundheitsprobleme liegen in der Schweiz jedoch ebenso wenig vor wie in anderen Ländern.

Männliche Prostituierte sind im Vergleich zu Homosexuellen sowohl häufiger von STI als auch von HIV betroffen. Sie sind auch stärker betroffen als weibliche Prostituierte.¹²²

Zu den Risiken von Transgender Prostituierten in der Schweiz gibt es bis heute keine Zahlen. Gemäss internationaler, wissenschaftlicher Literatur sind Transgender Prostituierte jedoch besonders stark von STI und HIV betroffen.¹²³

Suchtmittelkonsum

Als zweithäufigstes gesundheitliches Problem bei weiblichen Prostituierten gilt laut der Studie der Universität Genf der Suchtmittelkonsum. Im Bereich der Beschaffungsprostitution von intravenös Drogenkonsumierenden ist diese Problematik offensichtlich. Weit verbreiteter jedoch sind andere – auch legale – Drogen, insbesondere Alkohol. In einer Befragung von Cabaret-Tänzerinnen (hauptsächlich in den Kantonen Zürich und Tessin) im Rahmen einer Studie der Universität Neuenburg war denn auch „Alkohol“ die meistgenannte Antwort auf die offene Frage nach den Hauptproblemen ihrer Arbeit.¹²⁴

Psychische Gesundheit

Psychische Probleme werden in der Studie der Universität Genf am dritthäufigsten als gesundheitliches Problem genannt. Die Studie weist darauf hin, dass im Zeitpunkt ihrer Erstellung weder eine Quantifizierung der psychischen Störungen von Prostituierten noch eine Einordnung der Ursachen möglich war. Sie hält aber fest, dass Prostituierte aufgrund ihres Arbeitskontextes und der Stigmatisierung besonders anfällig seien für psychische Störungen, weshalb sie eine Zielgruppe für entsprechende Hilfsangebote darstellen.

Laut der Stadtzürcher Studie von 2009 sind zwei Gruppen besonders anfällig für psychische Krankheiten: Erstens suchtkranke Schweizer Frauen, die auf der Strasse arbeiten, und zweitens Migrantinnen aus Drittstaaten, die Gewalt erleiden.¹²⁵ Diese Studie kommt deshalb zum Schluss, dass eine schlechte psychische Verfassung bei Prostituierten primär auf die unterschiedlichen Formen erlebter Gewalt zurückzuführen ist. In einem „Diskussionspapier Sexarbeit“ von fünf NGOs wird indessen darauf hingewiesen, dass Stigmatisierung laut den bei der FIZ beratenen Prostituierten meist das grössere Problem sei als die Gewalt. Grund sei das Doppelleben, welches infolge der Stigmatisierung geführt werden müsse; das permanente Verheimlichen sei mit einer psychischen Belastung verbunden, die krank machen könne.¹²⁶

¹²¹ Erlinger.

¹²² Locicero S./Jeannin A./Dubois-Arber F.

¹²³ Bize R./Koutaissoff D./Dubois-Arber F.

¹²⁴ Dahinden/Stants/SFM Institut.

¹²⁵ Rössler.

¹²⁶ Diskussionspapier Sexarbeit.

Ungewollte Schwangerschaft

Es gibt für die Schweiz keine Studien, die explizit auf ungewollte Schwangerschaften bei Prostituierten fokussieren würden. Ein Schlaglicht auf die Problematik liefern allerdings die Daten des Ambulatoriums Kanonengasse in Zürich: Weit über die Hälfte der im Jahr 2010 registrierten Schwangerschaften bei Prostituierten waren unerwünscht.¹²⁷ Bei Prostituierten, die auf dem Strassenstrich arbeiten, war die Rate an unerwünschten Schwangerschaften, die einen Schwangerschaftsabbruch zur Folge hatten, höher als bei anderen Prostituierten.

Wie diese Erkenntnisse zeigen, ist der ungeschützte Geschlechtsverkehr ein wichtiges Thema, wenn es um die Gesundheit von Prostituierten geht. Anlässlich einer Studie der Fachhochschule Nordostschweiz zur Gewalt im Sexgewerbe wurde bezüglich Kondomgebrauch festgestellt, dass immer noch eine grosse Nachfrage nach ungeschütztem Geschlechtsverkehr besteht.¹²⁸ Seitens der Prostituierten können laut der Studie der Universität Genf etwa Konkurrenzdruck, Drogenkonsum oder Stammkunden das Schutzverhalten beeinflussen. Generell nimmt das Schutzverhalten mit der Verhandlungsfähigkeit der Prostituierten zu. Vorausgesetzt wird dazu eine gewisse Autonomie (beruflich, rechtlich und finanziell) sowie Drogenfreiheit.¹²⁹

4.5 Gewalt

Psychische und physische Gewalt

Gewalt ist in verschiedensten Formen und Häufigkeiten im gesamten Sexmarkt präsent, wobei *psychische Gewalt häufiger ist als physische Gewalt*. Die psychische Gewalt reicht laut der Stadtzürcher Studie von rassistischen und sexistischen Beleidigungen durch Kunden bis hin zu Verletzungen der Privatsphäre und Mobbing.¹³⁰

Bei den verschiedenen Formen der physischen Gewalt ist die direkte physische Aggression in Form von Schlägen usw. in den meisten Prostitutionsbereichen selten. Eine Ausnahme bildet der Strassenstrich, wie eine Studie der Universität Genf zu Gewalt im Sexmarkt in den Kantonen Genf und Neuenburg zeigt.^{131, 132} Als Urheber der Gewalt auf dem Strassenstrich werden vor allem Kunden und Passanten identifiziert, aber auch Geschäftsführende, andere Prostituierte und die Polizei. Andere physische Übergriffe sind häufiger und zeigen sich in den meisten Bereichen des Sexmarktes. Unter anderen sind dies: Eindringen ohne Präservativ gegen den Willen der Prostituierten (oft versuchen Freier, das Präservativ heimlich zu entfernen), Zwang zum Alkoholkonsum, Zwang zu bestimmten Sexualpraktiken seitens Salonbetreibern oder -betreiberinnen. Physische Übergriffe werden durch eine prekäre wirtschaftliche und soziale Situation der Prostituierten begünstigt.

Allgemein ist insbesondere der Arbeitsalltag von Prostituierten mit Migrationshintergrund von individuellen und strukturellen Zwängen (physische und psychische Gewalt wie Druck, Drohungen, verbale Erniedrigungen, Abwertungen), sexuellen Übergriffen, finanziellen Verlusten und Ausbeutung geprägt.¹³³ Schwere Gewaltdelikte respektive Straftaten treten hingegen weniger häufig auf, sind aber doch präsent.

¹²⁷ Erlinger.

¹²⁸ Hürlimann, Beitrag vom 13.8.2011.

¹²⁹ Universität Genf, Teil 1, S. 16 ff.

¹³⁰ Rössler.

¹³¹ Universität Genf, Teil 2.

¹³² Was das Gewaltpotential von Freiern betreffe, so sei dieses am höchsten auf dem Strassenstrich, wo die Kleinsten und Verletzlichsten zu finden seien; Hearing der Expertengruppe Hilber mit der Beratungsstelle Don Juan vom 7. Januar 2014 (Peter Briggeler), Protokoll S. 3.

¹³³ Büschi/Le Breton, S. 13, 19.

Risikofaktoren

Das Risiko von Prostituierten, Opfer einer Gewalttat zu werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab; im Wesentlichen sind dies laut der Studie der Universität Genf:¹³⁴

- Einschränkungen in der Wahl der Kunden, zum Beispiel aufgrund von Erfahrungs- oder Geldmangel sowie bei Drogenabhängigkeit.
- Ein ungewöhnlicher Ort des Kundentreffens.
- Ein einengender Rechtsrahmen, da bei Übergriffen keine Anzeige erstattet werden kann und das Risiko besteht, Opfer von Missbräuchen durch die Ordnungskräfte zu werden.

In Bezug auf Gewalterfahrung identifizierte die Stadtzürcher Studie für den Zeitraum vor 2007 vier Gruppen von Prostituierten:

1. Schweizer Prostituierte, vollzeitlich Outdoor arbeitend: Sie erleben mehr Gewalt ausserhalb vom Milieu als im Milieu selbst.
2. Frauen, die in Bordellen, Salons oder Cabarets arbeiten: Sie haben unterschiedlichen kulturellen Hintergrund, arbeiten meist Vollzeit und erfahren wenig Gewalt aufgrund ihrer Arbeit.
3. Frauen europäischer Herkunft, die meistens in Studios arbeiten: Sie erfahren wenig Gewalt bei ihrer Arbeit.
4. Frauen nicht-europäischer Herkunft, die meistens in Studios arbeiten: Sie leiden am meisten unter Gewalt und Stigmatisierung.

Eine Dissertation zur Gewalt aus der Perspektive der Geschäftsführenden kommt zum Schluss, dass auch die bisher praktisch unbenutzte Strategie der Professionalisierung sowohl seitens der Prostituierten (z. B. durch Karriereplanung) als auch der Geschäftsführenden (z. B. durch gezielten Erfahrungsaustausch untereinander zur Lösung von Schwierigkeiten im Bereich des Personalmanagements) der Stigmatisierung und der damit verbundenen Probleme entgegenwirken könnte. Denn die Professionalisierung wirke gewalthemmend. Weniger Gewalt sei wiederum eine Bedingung für eine erfolgreiche Entstigmatisierung.¹³⁵

4.6 Zugang von Prostituierten zur Gesundheitsversorgung

4.6.1 Allgemeine Bemerkungen

Generell kann zur Gesundheitsversorgung festgehalten werden: Wer Prostitution mit einem legalen Aufenthaltsstatus an einem legalen Ort ausübt, ist in der Regel gut informiert und hat Zugang zur Gesundheitsversorgung. Laut der Studie der Universität Genf verfügt ein Teil der Kantone über Angebote, die speziell auf die Bedürfnisse von Prostituierten zugeschnitten sind, zum Beispiel St. Gallen, Tessin, Genf und Bern.

4.6.2 Schwierigkeiten beim Zugang zu Gesundheitsangeboten

Für Prostituierte, die Gesundheitsangebote nutzen wollen, gibt es verschiedene Hindernisse. Die Art

¹³⁴ Universität Genf, Teil 1, S. 17 ff. und 26 ff.

¹³⁵ Büschi, Abstract sowie S. 191 ff., 205 ff.

der Hindernisse hängt laut der Studie der Universität Genf mit der Herkunft der Prostituierten zusammen: Prostituierte aus der Schweiz kämpfen mit anderen Schwierigkeiten als Prostituierte ausländischer Herkunft.

Für die Prostituierten schweizerischer Herkunft ist die Diskriminierung das grösste Problem, gefolgt von finanziellen Schwierigkeiten und Mangel an Informationen. Als grösstes Problem nennen die Prostituierten ausländischer Herkunft hingegen ihren illegalen Aufenthaltsstatus. Erhebliche Schwierigkeiten bereiten ihnen aber auch fehlende Informationen über das Angebot, eine fehlende Krankenversicherung und sprachliche Probleme. Bei beiden Gruppen ist es also nicht in erster Linie das Fehlen finanzieller Mittel, welches eine Barriere darstellt. In internationalen Studien wird insbesondere darauf hingewiesen, dass es oft an einem spezifischen Gesundheitsangebot für die Prostituierten fehle, wie auch am Vertrauen dieser Personen in die Behörden.¹³⁶

4.6.3 Zugang zu niederschwelligen Gesundheitsangeboten

Wie ist der niederschwellige und rasche Zugang zu medizinischen Leistungen für die Prostituierten geregelt? Um diese Frage zu beantworten, wurde im Rahmen der Studie der Universität Genf untersucht, inwiefern sich einerseits Kondome kostenlos - oder beinahe kostenlos - beschaffen lassen, und welchen Zugang zu medizinischen Leistungen Prostituierte haben, die illegal in der Schweiz sind und/oder keine Krankenversicherung haben.

Bezüglich Kondomen verfügten 18 Kantone über ein entsprechendes Angebot. In Kantonen mit einer speziellen Prostitutionsgesetzgebung gab es in über zwei Drittel der Fälle über ein solches Angebot. In Kantonen ohne spezielle Gesetzgebung, waren es hingegen weniger als ein Drittel.

Was den Zugang zu medizinischen Leistungen für Personen ohne eine Krankenversicherung anbelangt, so gab es in 12 Kantonen ein spezielles Angebot. Sei es, dass es sich um offizielle Stellen für „Sans-papiers“ handelte oder einfach um Angebote von Organisationen für Personen in Not. Solche Angebote gab es wiederum vor allem in den Kantonen mit einer speziellen Prostitutionsgesetzgebung. Bei den Kantonen, die kein entsprechendes Angebot haben, konnten 50% überhaupt keine Informationen zur Beantwortung der gestellten Frage liefern.

Insgesamt stellt die Studie der Universität Genf fest, *dass Kantone mit spezieller Gesetzgebung für Prostituierte die Zugangsbarrieren zu reduzieren vermögen* und es ermöglichen, dass zwischen den Gesundheitsbehörden und den Prostituierten ein Vertrauensverhältnis entstehen kann. Kantone ohne eine solche Gesetzgebung sind hingegen oft gar nicht in der Lage, eine zuverlässige Auskunft zu erteilen.

4.7 Allgemeine Schwierigkeiten von Prostituierten

Wie vorne erwähnt, handelt es sich bei der Mehrheit der Prostituierten in der Schweiz um Migrantinnen. Sie wollen meistens aus ökonomischen Zwängen und Perspektivlosigkeit in den Herkunftsländern ausbrechen, stellt eine Dissertation fest.¹³⁷ Indem sie sich, ihrer Familie und Verwandtschaft eine materielle Existenzgrundlage verschaffen, kann ihr Handlungsmotiv als versorgungsorientiert betrachtet werden. Die Prostitution erweist sich jedoch für sie als ambivalent: einerseits ermöglicht sie ihnen eine bestimmte finanzielle Autonomie und Emanzipation. Migrantinnen leisten in diesem Sinne auch einen Beitrag an die Entwicklung in ihrem Herkunftsland. Sie gehen aktiv vor und versuchen, ihre Situation zu beeinflussen und neue Handlungsperspektiven zu entwickeln. Andererseits wirken namentlich die

¹³⁶ Universität Genf, Teil 3, S. 52. Bemerkung: Bei den Prostituierten ausländischer Herkunft mit illegalem Aufenthaltsstatus geht es infolgedessen um solche, die nicht aus der EU/EFTA stammen.

¹³⁷ Le Breton, Kapitel 10.

prekären Arbeitsbedingungen, die Abhängigkeitsverhältnisse und die Stigmatisierung diesen Errungenschaften wieder entgegen und können sogar bestehende Grenzen und Hierarchien zwischen den Geschlechtern verstärken. Es zeigt sich auch, dass das häufige Fehlen von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen bei Migrantinnen ein zentraler Faktor hinsichtlich ihrer Verwundbarkeit ist.

Wer legal Prostitution ausübt, hat theoretisch auch die Möglichkeit, eine Arbeitstätigkeit ausserhalb des Sexgewerbes wahrzunehmen.¹³⁸ Aufgrund der Stigmatisierung, der fehlenden gesellschaftlichen Anerkennung und den fehlenden Beziehungsnetzen könnten Prostituierte ihren beruflichen Erfahrungshintergrund und ihre Kompetenzen jedoch nicht in kulturelles Kapital konvertieren, wodurch sie auf das Sexgewerbe verwiesen bleiben. Die Bindung an das Sexgewerbe bleibt also trotz hoher Risikobereitschaft und Flexibilität der Prostituierten hinsichtlich einer beruflichen Neuausrichtung bestehen. Die Kombination von Prostitution, Migration und Ethnisierung prägen die Chancen auf dem in- und ausländischen Arbeitsmarkt auf zentrale Art und Weise. Das „Frau-Sein“, „Ausländerin-Sein“ und „Prostituierte-Sein“ führt zu Ausgrenzung und Ungleichbehandlung, auf die wiederum prekäre Bedingungen und Gewalt gründen.

Im Falle einer Straftat erstatten diese Frauen oft keine Anzeige, weil sie negative Konsequenzen für ihre eigene Situation befürchten, insbesondere die Ausweisung aus der Schweiz.¹³⁹ Auch der oft relativ kurze Aufenthalt in der Schweiz sowie die Angst vor dem Verlust der Arbeit und Unterkunft tragen dazu bei, dass sich die Frauen nicht gegen die Verletzung ihrer Rechte wehren.¹⁴⁰ Opferschutz könnte ihnen indessen gestützt auf die ausländerrechtliche Gesetzgebung sehr wohl gewährt werden.¹⁴¹

4.8 Aufenthalts- und arbeitsmarktrechtliche Kontrollen

Die Art und Weise, wie Kontrollen des Sexmarktes stattfinden, wird durch die kantonalen und kommunalen Erlasse definiert. Durchgeführt werden die Kontrollen meistens durch die Migrationsbehörden oder die Polizei.

Sowohl in den Kantonen mit als auch ohne Prostitutionsregelungen konzentrieren sich die Kontrollaktivitäten der Behörden laut der Studie der Universität Genf auf die Überprüfung der Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung. Die Arbeitsbedingungen sowie das Vorliegen von Anzeichen für Menschenhandel oder Förderung der Prostitution werden in der Praxis kaum geprüft. Gründe dafür sind die fehlenden Ressourcen und tiefe Priorität bei der Polizei, die Ausrichtung der Regelwerke auf den Aufenthalts- und Erwerbsstatus sowie die mangelnde Kooperationsbereitschaft von möglichen Opfern von Zuhältern oder Menschenhändlern, in Gerichtsverfahren auszusagen.

Erschwerend wirkt sich bei Kontrollaktivitäten das vereinfachte Meldeverfahren von selbständig tätigen Prostituierten aus den EU/EFTA-Staaten aus.¹⁴² Solche Personen geben bei der Registrierung über Internet oft nur den ersten Salon an, in dem sie arbeiten. Wenn sie wechseln, was oft passiert, verliert sich ihre Spur rasch. Die grosse Mobilität der Prostituierten ist ganz allgemein ein Problem für eine effektive Kontrolle der Prostituierten.

Eine weitere Schwierigkeit ist die Kommunikation mit den Prostituierten, wenn es sich um fremdsprachige Personen handelt. Hinzu kommen die kantonalen Unterschiede bei der Durchsetzung des Ausländerrechts: Hier leiden die einen Kantone unter dem Druck anderer Kantone. Es fehlt an einem einheitlichen Verständnis und an dem politischen Willen, das Problem der Illegalität in der Prostitution

¹³⁸ Bemerkung: Für Personen, die nicht aus der EU/EFTA stammen, ist dies aufgrund der ausländerrechtlichen Massnahmen praktisch ausgeschlossen.

¹³⁹ Büschi/Le Breton, S. 27 sowie Le Breton, Kapitel 10.

¹⁴⁰ Siehe dazu etwa Evaluation GE, S. 55.

¹⁴¹ Art. 30 Abs. 1 Bst. e und Art. 60 Abs. 1 AuG sowie Art. 31, Art. 35 und Art. 36 VZAE.

¹⁴² Dieses Verfahren ist anwendbar bei einem Aufenthalt von maximal 90 Tagen, falls eine Erwerbstätigkeit aufgenommen wird.

gemeinsam zu regeln. Schliesslich fehlt es auch an Personal, an geeigneter Ausbildung und Zeit, um den Sexmarkt zu kontrollieren.

Zur Frage, wie Prostituierte vor Menschenhandel, illegalem Aufenthaltsstatus und vor Schwarzarbeit geschützt sind (Postulat Feri 13.4033, Frage 3): Die Gefahr, dass jemand zum Opfer einer Straftat wird, stellt sich nicht nur bei Menschenhandel, sondern generell bei jeder Straftat, die sich gegen eine Person richtet. Damit kommt auch zum Ausdruck, dass es keinen absoluten Schutz einer Personengruppe vor einer bestimmten Straftat gibt. Vielmehr sind die Bemühungen massgebend, die vom Staat oder mit dessen Mitwirkung ergriffen werden, um die Wahrscheinlichkeit einer strafbaren Handlung oder deren Folgen zu verringern. Die Bemühungen der Schweiz gegen Menschenhandel sind vielfältig und lassen sich in die vier Säulen Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Zusammenarbeit einordnen. Die Gesamtstrategie und die laufenden Aktionen der Schweiz zur Bekämpfung des Menschenhandels sind im NAP wiedergegeben. Soweit der illegale Aufenthalt und die Schwarzarbeit eine Folge des Ausbeutungsverhältnisses sind und die Opfer dazu gezwungen werden, können die Betroffenen für diese Delikte strafrechtlich nicht belangt werden, denn es fehlt die Strafbarkeitsvoraussetzung der Schuld. Sind hingegen ausländische Prostituierte selbstbestimmt, ohne Zwang und ohne Ausbeutung, aber ohne Bewilligung in der Prostitution in Schweiz tätig, so machen sie sich wie andere illegal Erwerbstätige des illegalen Aufenthalts sowie der Schwarzarbeit schuldig und damit strafrechtlich verantwortlich.

4.9 Prostitutionsmigration

Mehrere Kantone stellen gegenwärtig eine Zunahme von Prostituierten aus Spanien, Italien, Frankreich oder Deutschland fest. Bei diesen handelt es sich - nicht ausschliesslich, aber oft - um Personen, die ursprünglich aus südamerikanischen sowie westafrikanischen Staaten stammen, und in den erwähnten europäischen Staaten eingebürgert sind oder über einen Aufenthaltstitel verfügen. Einige von ihnen pendeln regelmässig zwischen der Schweiz und dem entsprechenden EU-Staat hin und her. Die Polizeibehörden gehen derzeit davon aus, dass sich diese Gruppe von Prostituierten wissentlich, willentlich und weitestgehend selbständig zum Zweck der Prostitution in die Schweiz begeben, es sich also um sogenannte Prostitutionsmigration respektive Pendelmigration handelt.¹⁴³

4.10 Freier

4.10.1 Was treibt die Freier an?

4.10.1.1 Allgemeine Informationen zu den Freiern

Mit Blick auf mögliche Massnahmen für einen besseren Schutz der Prostituierten sowie eine Reduktion der Risiken für die öffentliche Gesundheit, ist es unumgänglich, auch die Nachfrageseite im Prostitutionsmarkt zu kennen. Im Folgenden wird deshalb zusammengefasst, was heute dazu bekannt ist.

Betreffend Anzahl an Freiern im Verhältnis zu allen erwachsenen Männern in der Schweiz gibt es lediglich Schätzungen. In einer Studie aus dem Jahr 2005 wurde etwa berechnet, dass die Freier rund 12% der Männer ausmachen.¹⁴⁴ Neuere Quellen sprechen von 20% oder mehr.¹⁴⁵

¹⁴³ Bowald, S. 176 ff.

¹⁴⁴ Zschokke, S. 230. Basis der Berechnung: 25 Kontakte pro Jahr und Freier.

¹⁴⁵ Allemann/Ambauen/Vinatzer, S. I mit Verweis auf Angaben von Don Juan bezüglich der 20%. Basis der Berechnung: mindestens 1 Kontakt pro Jahr durch Männer zwischen 20 und 65. Auch laut der Schweizer Aids-Hilfe, scheint man davon auszugehen, dass jeder fünfte Mann ein Freier ist (Kiss). Zschokke, S. 230: Weist auf weitere Schätzungen hin, die je nach Grundlagen zwischen 10% und 60% schwanken. Gemäss Einschätzung der Freierberatungsstelle Don Juan hat – im Gegensatz zur Prostitution – die Anzahl Freier in den letzten 10 Jahren

Aus diversen Studien über den Kauf von Sex durch Männer ist bekannt, dass es verschiedene Freiertypen gibt. Eine Kategorisierung ist zum Beispiel über die Art des Sexkaufs möglich, und zwar sowohl in Bezug auf die Frequenz, mit der Sex gekauft wird (sporadisch oder regelmässig) wie auch in Bezug auf das Verhältnis zur Prostituierten (z. B. Zufallsbekanntschaft, Stammfreier oder sogenannte *Sugar Daddies*, d.h. Freier, die das ganze Leben einer Prostituierten finanzieren und ihre Dienste exklusiv für sich kaufen).¹⁴⁶ Möglich wäre auch eine Kategorisierung über die finanziellen Möglichkeiten der Freier.

4.10.1.2 Voraussetzungen für den Besuch bei einer Prostituierten¹⁴⁷

Damit es überhaupt zu einem ersten Besuch bei einer Prostituierten kommt, braucht es – abgesehen vom Wunsch dazu – drei Voraussetzungen: Zeit, Geld und eine Infrastruktur. Der zeitliche Aspekt ist vor allem für Freier, die in einer Partnerschaft leben, von grosser Bedeutung. Oft wird der Kauf von Sex vor der Partnerin verheimlicht, was längerfristig psychisch sehr belastend sein kann. Die finanzielle Dimension wird sodann nicht nur vom Vermögen des Freiers geprägt, sondern auch vom Preisniveau in der Prostitution sowie von der individuellen Nachfragedynamik der Männer. Im untersten Segment der Prostitution, dem Drogenstrich, ist die Marktmacht der Frauen am geringsten. Sie tragen deshalb das grösste Risiko, von den Freiern sexuell und ökonomisch ausgebeutet zu werden. Die Infrastruktur als dritte Voraussetzung stellt hingegen kaum eine Hürde dar, weil es nicht nur in Städten, sondern auch in ländlichen Gebieten genügend Lokalitäten gibt.

Die gesellschaftliche Einstellung kann ebenfalls eine wichtige Rolle spielen bezüglich der Nachfrage nach Prostitution. Dazu gehören die Existenz folgender Meinungen oder Wahrnehmungen in der Gesellschaft:

1. *Der Besuch bei der Prostituierten ist ein standardbiographisches Element männlicher Lebenswelt:* Unter Männern wird es als „normal“ bezeichnet, eine Prostituierte aufzusuchen, weil der Mann seinen biologisch begründeten Sexualtrieb periodisch entladen können müsse. Die Prostitution wird demzufolge als legitime „Spieloption“ für Männer wahrgenommen.
2. *Wenn man etwas bezahlt, so ist es in Ordnung:* Die sexuelle Dienstleistung wird gedanklich zu einer „normalen“ Ware, also zu einem Konsumgut transformiert. Damit wird der Sexkauf der kapitalistischen Tauschlogik unterworfen, mit der man im Alltag vertraut ist.
3. *Prostitution ist eine mystische Subkultur:* Prostitution übt für viele Männer eine magische Anziehungskraft aus. Sie sehen den Prostitutionsbereich als eine Art „omnipotenter Kosmos männlicher sexueller Wunscherfüllungen“. Denn hier ist Sex auch mit ansonsten unerreichbaren Frauen in jeglicher Form zu haben.
4. *Es gibt „Heilige“ und „Huren“ unter den Frauen:* Der weibliche Geschlechterraum wird bei dieser Überlegung gespalten. Es resultiert eine doppelte Moral, indem ein männlich dominierendes, staatliches Kontroll- und Disziplinarregime einerseits unerbittlich die Prostitution bekämpft und Männern gleichzeitig ungehindert Zugriff auf die „verachteten“ Prostituierten verschafft.

Speziell zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Haltung der Gesellschaft zur Bezahlung für sexuelle Dienstleistungen, wenn diese gegenüber bestimmten Personengruppen erbracht wird. Dazu gehört etwa die Arbeit von „Berührerinnen“ bei behinderten Menschen oder der Besuch von Sexualbegleiterinnen in Altersheimen.¹⁴⁸

jedoch nicht zugenommen (Hearing der Expertengruppe Hilber mit der Beratungsstelle Don Juan vom 7. Januar 2014 (Herr Peter Brigge-ler)).

¹⁴⁶ Sanders/O'Neill/Pitcher, S. 78 ff.

¹⁴⁷ Soweit nicht anders vermerkt: Gerheim, S. 40 ff.

¹⁴⁸ Altersheime öffnen Türen für Sexualbegleiterinnen, in 20 Minuten vom 3. Mai 2014 auf

Was Ziffer 1 betrifft (Besuch bei der Prostituierten ist ein standardbiographisches Element männlicher Lebenswelt), so kommt darin ein männlicher Anspruch auf Konsum von Sexualität zur Geltung. In kulturgeschichtlich angelegten Studien zur Deutung der Motive von Prostitutionskunden fiel auf, dass diesen Kunden der Konsum von sexuellen Dienstleistungen als selbstverständlich erscheint. Die befragten Kunden fanden ihr Verhalten normal, da es ja alle Männer tun würden. Sexualität wurde nach diesem Verständnis als Freizeitvergnügen und nicht im Rahmen einer Beziehung begriffen. Dies wird so gedeutet, dass der Prostitutionskunde mit seinem Verhalten das reproduziere, was er als normale Heterosexualität empfinde. Eine solche Vorstellung von Heterosexualität entspreche jedoch nicht dem modernen Beziehungsideal, das von einem egalitären Geschlechterverständnis ausgeht, welches auch den sexuellen Bereich umfasst. Männer, die sich um Gleichberechtigung und Wechselseitigkeit in der Partnerschaft und Sexualität bemühen, seien hingegen der anderen Seite zuzuordnen. Mit diesem Konzept könne auch erklärt werden, weshalb nicht alle Männer jemals in ihrem Leben sexuelle Dienstleistungen konsumierten.¹⁴⁹

4.10.1.3 Gängige Motive von Freiern¹⁵⁰

Empirisch können vier generalisierte Motive identifiziert werden, welche Männer dazu führen, eine Prostituierte aufzusuchen:

1. *Sexualität*: Befriedigung sämtlicher körperlicher, erotischer Bedürfnisse.
2. *Soziale Gründe*: Befriedigung kommunikativ-emotionaler Anliegen (Gesprächspartnerin, Zärtlichkeit etc.) sowie von Machtgelüsten, Gewalt, Dominanz oder Frauenhass.
3. *Psychische Gründe*: Ausleben von psychischen Spannungszuständen wie Langeweile, Frustration, Depression oder narzisstische Kränkungen.
4. *Subkulturelle Erotisierung der Prostitution*: Flucht in ein „Schlaraffenland“ mit der Option einer omnipotenten Befriedigung sexueller Wünsche und Fantasien in einer antibürgerlichen Subkultur.

Konkret wird der tatsächliche Erstkontakt mit der Prostituierten durch drei mögliche Strukturmuster bestimmt, nämlich durch Neugierde, Zufall oder strategische Sex-Suche. Die Neugierde kann als Affinität zur subkulturellen Dimension der Prostitution gedeutet werden; es werden im Vorfeld zum Besuch der Prostituierten vielfältigste Gedanken, Fantasien und Begierden entwickelt, die letztlich zur Handlung führen. Im Zufall kann sich seinerseits eine bewusste oder unbewusste Affinität zum Bereich der Prostitution ausdrücken. Davon abzugrenzen ist die sexualbiografische Krise als Auslöser zur strategischen Sex-Suche. Die Krise kann zum Beispiel mit kommunikativen Problemen gegenüber Frauen oder mit dem Verlust der Partnerin zusammenhängen. Zur Bewältigung dieser Krise sowie zur Abwehr der Beschädigung männlicher Identität nimmt der Kauf von Sex eine klassische Kompensationsrolle ein. Eine dauerhafte Nachfrage nach käuflichem Sex entsteht gemäss diesem Erklärungsansatz bei einem Mann, wenn er die erwähnte sexualbiografische Krise nicht bewältigen kann.

Ein anderer Erklärungsgrund für eine wiederholte Nachfrage ist die spezifische Faszination, welche die Prostitution hat: es gibt keine Beziehungserwartung, keinen Verantwortungsdruck. Dieser Erregungseffekt kann jedoch mit der Zeit abnehmen. Manche Freier versuchen, der sich einstellenden Langeweile mit einer quantitativen und qualitativen Steigerung ihrer Nachfragepraxis zu begegnen. Das heisst, sie nehmen immer öfter sexuelle Dienstleistungen in Anspruch und verlangen immer ausgefalleneren Formen von Sex.

<http://www.20min.ch/schweiz/news/story/Altersheime-oeffnen-Tueren-fuer-Sexualbegleiterinnen-27348294>.

¹⁴⁹ Bowald, S. 87 ff.

¹⁵⁰ Sofern in diesem Abschnitt nicht anders vermerkt: Gerheim, S. 40 ff.

Stark an das jeweilige Motiv gekoppelt ist sodann das soziale Setting des Einstiegs: Wer etwa aus einer Krise heraus handelt, wird den Besuch bei der Prostituierten nicht zu einem Gruppenevent ausweiten wollen. Anders sieht es bei denjenigen Männern aus, für welche etwa die Vorstellung vom erotischen „Schlaraffenland“ dominiert. In der Gruppe wiederum, etwa anlässlich von Freizeitaktivitäten reiner Männergruppen, wie dem Vatertags-, Betriebs- oder Vereinsausflug, spiegeln sich die Gruppenmitglieder wechselseitig die soziale und moralische Legitimität ihres Tuns. Damit werden die Zugangshürden herabgesetzt. Abschliessend kann festgestellt werden, dass die enthemmende Wirkung von Alkohol eine eigentliche Katalysatorfunktion auf die Nachfrage nach käuflichem Sex hat.

Sexuelle Motive spielen eine bedeutendere Rolle als soziale Motive. „Plötzliche Lust“ sowie Abwechslung, dominieren also als Grund für den Kauf von Sex. Bei den sozialen Motiven wurde zudem ein Zusammenhang zwischen dem Kauf von Sex und sexueller Unzufriedenheit (innerhalb der Partnerschaft oder aufgrund fehlender Partnerschaft) festgestellt.^{151, 152}

4.10.1.4 Auswirkungen des Kaufs von Sex

Der Kauf von sexuellen Dienstleistungen kann sich auf alle Lebensbereiche eines Freiers auswirken. Typischerweise geht es dabei um:

1. soziale Beziehungen (z. B. Partnerschaft, Familie, Freundschaften);
2. physische und psychische Gesundheit (z. B. Geschlechtskrankheiten, Ängste, Zufriedenheit);
3. Sexualität (z. B. Safer Sex-Regeln, sexuelle Fantasien); sowie
4. Finanzen (z. B. Reue über „unnötige“ Ausgaben).

Besonders stark beeinflusst werden die zwei erstgenannten Lebensbereiche der Freier, nämlich die sozialen Beziehungen und die Gesundheit. Bei den sozialen Beziehungen stehen die Auswirkungen auf die Partnerschaft und Familie im Vordergrund, sei es schon nur aufgrund der Zeit, welche für die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen gebraucht werden. Aber auch Freundschaften sind betroffen, etwa wenn ein Freund beim Aufrechterhalten eines Alibis eingespannt wird. Betreffend Gesundheit ist zwar einerseits bei vielen Freiern eine Angst bezüglich Krankheiten wie HIV oder Syphilis vorhanden. Trotzdem wird gerade bei länger andauernden Beziehungen zwischen einem Freier und einer Prostituierten oft auf Kondome verzichtet. Ängste sind ebenfalls in vielen Formen vorhanden, wenn Sex gekauft wird. Es geht etwa um die Angst, bei einem heimlichen Besuch entdeckt und erpresst zu werden oder darum, die Kontrolle bezüglich der Nachfrage nach käuflichem Sex zu verlieren.¹⁵³

Als positive Auswirkungen werden aus Sicht Freier etwa der Spass und die Entspannung (Befriedigung sexueller Bedürfnisse) genannt. Insgesamt scheinen jedoch die negativen Auswirkungen zu überwiegen, wobei ein Zusammenhang mit der Heimlichkeit des Kaufs von Sex besteht. Kritisiert wird insbesondere die verbreitete Nachfrage nach ungeschütztem Sexualkontakt und die damit verbundene mangelnde Übernahme von Verantwortung durch die Prostitutionskunden. Dies, sowie der Umstand, dass unhygienische Bedingungen vorkommen (z. B. ungepflegte Freier oder Örtlichkeiten), werfe die Frage nach dem Selbstverständnis dieser Männer auf.¹⁵⁴

Die Frage drängt sich auf, inwiefern sich die Freier Gedanken über ihr Frauenbild und die Auswirkungen ihres Kaufs von sexuellen Dienstleistungen in einem grösseren Kontext machen. Welcher Freier

¹⁵¹ Allemann/ Ambauen/ Vinatzer, S. 29 mit Verweis auf die Studie von Dieter Kleiber/Doris Velten, Prostitutionskunden. Eine Untersuchung über soziale und psychologische Charakteristika von Besuchern weiblicher Prostituierten in Zeiten von Aids, Bundesministerium für Gesundheit, 1994.

¹⁵² Zschokke, S. 233, 237.

¹⁵³ Allemann/Ambauen/ Vinatzer, 51 ff., 69 ff., 89 ff.

¹⁵⁴ Bowald, S. 184 ff.

möchte etwa eine Prostituierte als Mutter, Frau oder Freundin haben? Was bedeutet es für die Gesellschaft, wenn ein Teil der Menschen ausgegrenzt wird? Anhand solcher Beispiele wird besonders deutlich, dass hier ungelöste Widersprüche zu Tage treten.

4.10.2 Bestrafung der Freier von Zwangsprostituierten

Zwar gibt es in der Schweiz keine spezifischen gesetzlichen Bestimmungen zur Bestrafung eines Freiers, welcher die sexuellen Dienste einer Zwangsprostituierten ausnutzt. Weiss ein Freier jedoch um die Zwangsprostitution oder hält er eine solche mindestens für möglich und nimmt sie in Kauf, so macht er sich gestützt auf Artikel 193 Absatz 1 StGB wegen Ausnützung einer Notlage strafbar. Diese Möglichkeit, die Freier von Zwangsprostituierten zu bestrafen, existiert vor allem auch in denjenigen Fällen, wo keine spezielle Strafbestimmung greift, wie zum Beispiel für sexuelle Handlungen mit Kindern oder Anstaltspfleglingen.

In Zusammenhang mit Zwangsprostituierten müssten nach Ansicht einer Luzerner Studie nicht nur die Menschenhändler, sondern auch die Freier stärker in die Pflicht genommen werden.¹⁵⁵ Es gleiche einer „Symptombekämpfung“, wenn man lediglich die Menschenhändler sanktioniere und nicht auch die Freier, welche die Zwangsprostituierte ebenso ausnützten und wegen denen es den Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung überhaupt gäbe. Die Anwendung der Strafrechtsbestimmung wegen Ausnützung der Notlage führe auch nicht dazu, dass plötzlich jeder Freier bestraft werde. Dieses Argument werde von denjenigen Kreisen vorgebracht, welche vermuteten, dass fast jede sich prostituierende Person bei ihrem Entscheid in einer Notlage gewesen sei. Die Zwangsprostitution unterscheide sich von diesen Personen aber gerade dadurch, dass überhaupt keine Freiwilligkeit oder Möglichkeit der Selbstbestimmung gegeben sei. So könne etwa eine Zwangsprostituierte im Gegensatz zu einer freiwilligen Prostituierten meistens weder über ihre Einkünfte frei verfügen noch bestimmte sexuelle Handlungen verweigern.

Generellen Zweifeln, ob der Vorsatz des Täters überhaupt nachgewiesen werden kann, entgegnet die Studie, dass sich das Problem der Nachweisbarkeit auch in vielen anderen Straffällen stelle, zum Beispiel bei Vergewaltigung in der Ehe. Deutliche Indizien für das Vorliegen einer Zwangsprostitution seien zum Beispiel das „Rund-um-die-Uhr-zur-Verfügung-Stehen“, wenig Sprachkenntnisse, keine Ausweispapiere, kein Geld haben, Drogeneinfluss, sichtbare Spuren erlittener Gewalt, verriegelte Fenster, Ängstlichkeit, Wortkargheit.¹⁵⁶ Diese Indizien könnten dem Einwand eines Freiers, von der Zwangsprostitution nichts gewusst zu haben, entgegengehalten werden.

Zur Frage, ob die Bestrafung der Freier von Zwangsprostituierten diese nicht gerade abschrecke, Anzeige wegen Menschenhandels zu erstatten, hält die Studie fest, dass die heute praktizierte Strafflosigkeit aller Freier auch nicht zu einer Abnahme der Zwangsprostitution geführt habe, obwohl die Freier nichts zu befürchten hätten, wenn sie aufgrund eines Verdachts Anzeige erstatten würden. Die Einführung einer Kronzeugenregelung zur Erhöhung der Kooperationsbereitschaft der Freier könne durchaus diskutiert werden, ebenso wie die Bestrafung der Freier von Zwangsprostituierten im Falle von Fahrlässigkeit, das heisst in Fällen, in welchen der Freier hätte wissen können und müssen, dass er es mit einer Zwangsprostituierten zu tun hat.

Letztlich hänge es jedoch davon ab, dass das Strafrecht überhaupt in der Praxis angewendet und durchgesetzt werde, führt die Studie aus. Denn nur die tatsächlich praktizierte Bestrafung von Freiern in der Zwangsprostitution habe eine Signal- und Abschreckungswirkung. Aus diesem Grund würde

¹⁵⁵ Demko. In der Terminologie der Autorin geht es bei « Zwangsprostitution » um Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung.

¹⁵⁶ Siehe dazu auch die KSMM-Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels (Anhang 5) oder die Angaben auf anderen einschlägigen Internetseiten.

auch eine spezielle Strafbestimmung zur Bestrafung der Freier von Opfern von Menschenhandel lediglich ein „Papiertiger“ bleiben, wenn sie nicht durchgesetzt werde.

4.11 Neue Technologien

Die neuen Technologien machen auch vor der Prostitution nicht halt - das gilt natürlich nicht nur, aber auch für die Schweiz. Es wurden etwa Apps entwickelt, die das Auffinden der Prostituierten erleichtern: Sobald z. B. der Name eines Ortes eingetippt wird, erscheint eine Liste mit den nächsten Prostituierten zusammen mit Bildern, Preisen und physischen Eigenheiten. Über Internet könnten Prostituierte einander über gewalttätige Kunden warnen sowie die Familienverhältnisse oder die Gesundheit von potentiellen Kunden überprüfen, bevor sie eine Buchung akzeptierten. Über Online-Foren könnten die Prostituierten auch Erfahrungen zur Sicherheit und zum Umgang mit gesetzlichen Bestimmungen austauschen. Das „Geschäft“ werde damit sicherer. Das Internet ermögliche den Prostituierten zudem, unabhängig von Zuhältern und Bordellen zu handeln. Ihre Selbständigkeit werde infolgedessen vergrößert. Bereits die Möglichkeit, aufs Internet ausweichen zu können, würde ihnen mehr Macht geben und sie damit weniger anfällig für Ausbeutung machen. Dritte, also etwa die Öffentlichkeit, würden ebenfalls weniger gestört bei der Abwicklung des Kaufs von sexuellen Dienstleistungen über das Internet als etwa in einem Rotlichtviertel oder durch Bordelle. Gleichzeitig machten es die neuen Technologien für die Regierungen noch schwieriger, die Prostitution zu kontrollieren. Denn sowohl Käufer als auch Verkäufer könnten in diesem Umfeld verdeckter und mobiler handeln als in Bordellen, Clubs oder Bars.¹⁵⁷

Die Vorteile des Internets für die Prostitution werden auch in einem Bericht zuhanden der französischen Nationalversammlung aufgezählt:¹⁵⁸ Die tiefen Zugangskosten würden eine Maximierung des Gewinns aus der Prostitution erlauben. Auch könnten eine grössere Anzahl potenzieller Kundinnen und Kunden und damit eine grössere Publizität erreicht werden. Diese Art sexuelle Dienstleistungen anzubieten sei insbesondere für Studentinnen und alleinerziehende Mütter in schwierigen finanziellen Verhältnissen attraktiv, welche sich lediglich sporadisch prostituierten und nie auf dem Strassenstrich arbeiten würden. Durch die Diskretion und Anonymität des Internets würde gleichzeitig der Zugang zum Kauf der sexuellen Dienstleistungen vereinfacht. Es werde vermutet, dass damit ein neuer Kundenkreis erreicht werde, dem der Strassenstrich widerstrebe.

Der Bericht weist aber auch auf die Gefahren und Schwierigkeiten hin, welche mit dem Internet verbunden sind: Gerade für Menschenhändler sei es über Internet einfacher, ihre Opfer zu rekrutieren. Die Opfer würden sich bei der Kontaktaufnahme weniger rasch in Gefahr wähnen als bei einem direkten, persönlichen Kontakt und seien weniger vorsichtig, wenn sie auf Kleinanzeigen oder Aufrufe auf sozialen Netzwerke antworten würden. Bei Verdacht auf Straftaten werde die Arbeit der Strafverfolgungsbehörden dadurch erschwert, dass die Webseiten häufig vom Ausland aus betrieben würden. Internationale Rechtshilfe werde von den Ländern, wo die Betreiber ansässig seien, nicht immer gewährt. Kriminelle Kreise profitierten von dieser Rechtslage. Die Bekämpfung der Zuhälterei auf Internet würde seitens der Behörden und der Polizei eine aktive und aufwändige Überwachung des Internets voraussetzen.

Die Datenlage zu den konkreten Auswirkungen der neuen Technologien auf die Prostitution ist aber noch zu dünn, als dass sich in Bezug auf die Prostitution in der Schweiz quantifizierbare Aussagen machen liessen.

¹⁵⁷ More bang for your buck und A personal choice, in: The Economist, Beiträge vom 9.8.2014.

¹⁵⁸ Geoffroy.

4.12 Volkswirtschaftliche Perspektive

Laut Bundesamt für Statistik werden erst seit 2012 Schätzungen über Prostitution und Drogenhandel als Bestandteil der volkswirtschaftlichen Buchhaltung gemacht. Die Statistiker stützen sich bei ihren Rechnungen auf Schätzungen von Zoll- und Polizeibehörden ebenso wie auf Mutmassungen aus der Branche. Dementsprechend wird geschätzt, dass die Prostitution jährlich um die CHF 3 Milliarden (etwa 0,5%) zum Schweizer Bruttoinlandprodukt (BIP) beisteuere. Nach Ansicht einer Studie aus dem Jahr 2014 liege dagegen der gesamte Jahresumsatz aus der Prostitution vermutlich viel tiefer, nämlich im Bereich von CHF 1 Milliarde.¹⁵⁹

Das „Angebot“ an sexuellen Dienstleistungen besteht zunehmend aus temporären oder teilzeitlich aktiven Prostituierten, die auf Auftragsbasis mit einem Unternehmen der Sexindustrie verbunden sind. Die „Nachfrage“, das heisst die Freier, wird mit neuster Kommunikationstechnologie beworben.

Bei der Prostitution handelt es sich also um einen Markt, und ein solcher folgt den Marktgesetzen. Sinkende Preise und die Zunahme von ungeschütztem Geschlechtsverkehr, wie sie seit ein paar Jahren in der Schweiz beobachtet werden, können als Hinweise für ein erweitertes Angebot gewertet werden. Tatsächlich hat in den vergangenen Jahren aus wirtschaftlichen Gründen eine starke temporäre Zuwanderung zum Zweck der Prostitutionsausübung aus Osteuropa stattgefunden, ohne dass dies mit einer Zunahme der Nachfrage erklärt werden kann. Es kann deshalb angenommen werden, dass es in der Schweiz heute in der Prostitution ein Marktungleichgewicht in der Form eines Angebotsüberhangs gibt.

Für die Prostituierten bedeutet dies, dass der Konkurrenzdruck gestiegen ist und sie sich gegenüber anderen Mitbewerberinnen auf dem Markt zunehmend behaupten müssen. Eine Möglichkeit dazu ist, dass sie die Dienste von vermeintlichen Helfern beanspruchen, die ihnen einen sicheren Umsatz und somit Verdienst versprechen. Dies kann im Falle von Prostituierten ausländischer Herkunft bereits in ihrem Herkunftsland geschehen. Damit sind die ersten fatalen Schritte zur Ausbeutung und zum Menschenhandel vollzogen. Es erscheint aus dieser Perspektive fraglich, ob Massnahmen gegen Menschenhandel, welche sich primär auf die Nachfrageseite fokussieren, erfolgreich sind.

¹⁵⁹ Biberstein/Killias, S. 77.

5 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung in der Schweiz

5.1 Datenlage im Speziellen zu Menschenhandel

5.1.1 International

In Fachkreisen aus dem In- und Ausland besteht Konsens darüber, dass keine zuverlässigen Zahlen zum Ausmass und zur Ausprägung des Menschenhandels bestehen und es damit auch kaum möglich ist, die Entwicklung von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung über einen längeren Zeitraum hinweg zu beurteilen. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

- Es existieren bereits für den Bereich der Prostitution keine gesicherten Zahlen, so dass dies umso mehr für das Delikt Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung gilt.
- Die Zahlen, welche über Fälle von Menschenhandel in den jeweiligen Staaten vorliegen, bilden nur die Aktivität, die eingesetzten personellen und finanziellen Ressourcen sowie die Ermittlungsschwerpunkte der Polizei ab.
- Schliesslich gilt es festzuhalten, dass es in vielen Fällen gar nicht zu einer Verurteilung kommt, weil die Beweisführung schwierig ist.

5.1.2 Schweiz

Das Ausmass des Menschenhandels in der Schweiz ist nicht bezifferbar. Das Bundesamt für Polizei ging im Jahr 2002 von einem groben Schätzwert von rund 1'500- 3'000 Opfern von Menschenhandel aus. In den letzten zehn Jahren haben wesentliche Entwicklungen, wie die Einführung der Personenfreizügigkeit (u.a. Ungarn, Rumänien und Bulgarien) sowie eine Verschlechterung der Wirtschaftslage (z. B. Spanien) stattgefunden, die sich höchstwahrscheinlich auf Prostitution und Menschenhandel in der Schweiz ausgewirkt haben. Die aktuelle Datenlage ermöglicht jedoch keine fundierte Schätzung zum Menschenhandel. Es kann deshalb auch nicht abschliessend beurteilt werden, ob es heute weniger oder mehr Opfer von Menschenhandel gibt.

Infolge der starken Zunahme der Prostitution seit Einführung der Personenfreizügigkeit drängt sich die Vermutung auf, dass der Menschenhandel ebenfalls zugenommen hat. Für ausländische Prostituierte ist es einfacher geworden, legal in die Schweiz einzureisen. Dies könnte zwar einerseits für eine Abnahme von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung sprechen. Andererseits hat aber die zahlenmässige Zunahme der Prostituierten im Zuge der Personenfreizügigkeit zu einem Preiszerfall geführt, der sie wiederum anfälliger für Ausbeutungsverhältnisse durch Zuhälter und Menschenhandel macht.

Allgemein wird in der Schweiz heute bezüglich der Datenlage zum Menschenhandel zwischen den aktenkundigen Fällen und den nicht aufgedeckten Fällen unterschieden:

- *Aktenkundige Fälle von Menschenhandel:* Nationale Datenbanken, die Zahlenmaterial zu Verstössen gegen den Menschenhandel nach Artikel 182 StGB liefern (allerdings nicht aufgeschlüsselt nach den verschiedenen Formen von Menschenhandel), sind insbesondere die Polizeiliche Kriminalstatistik, die Urteilsstatistik und die Opferhilfestatistik des Bundesamtes für Statistik (BFS), Statistiken von Beratungsstellen und Jahresberichte des Bundesamtes für Polizei fedpol. Diese Datenbanken vermögen gewisse Anhaltspunkte zur Ausprägung von Menschenhandel in der Schweiz zu vermitteln – dies unter den oben erwähnten, international geltenden Vorbehalten.
- *Nicht aufgedeckte Fälle von Menschenhandel:* Eine von der KSMM in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie untersuchte verschiedene Möglichkeiten, um Ausmass der nicht aufgedeckten

Fälle zu erforschen.¹⁶⁰ Die Machbarkeitsstudie schlug im Ergebnis die Durchführung von drei verschiedenen Studien zur Erforschung von Menschenhandel vor. Die KSMM hat in der Folge die Universität Neuenburg beauftragt, die Charakteristiken des Menschenhandels zum Zweck der Ausbeutung der Arbeitskraft in vier Kantonen zu identifizieren. Das Resultat wird per Herbst 2015 vorliegen.

5.2 Aktuelle Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel

Die Massnahmen der Schweiz gegen das Phänomen Menschenhandel beruhen auf den vier Säulen *Prävention, Strafverfolgung, Opferschutz und Partnerschaft*. Diese vier Handlungsfelder bilden die Ausgangspunkte aller strategischen Überlegungen gegen Menschenhandel. Damit wird eine vielschichtige Vorgehensweise gegen den Handel mit und die Ausbeutung von Menschen angestrebt.¹⁶¹ Im Folgenden werden einige der bereits getroffenen Massnahmen dargestellt. Für eine umfassende Übersicht aller Massnahmen wird auf den NAP verwiesen.

Ratifizierung von Übereinkommen des Europarats

Die Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Erlass des Bundesgesetzes über den ausserprozessualen Zeugenschutz (siehe unten) bilden die jüngsten Meilensteine einer umfassenden Gesetzgebung gegen das Phänomen Menschenhandel in der Schweiz. Am 23. Dezember 2011 wurden die Vorlagen vom Parlament verabschiedet.

Im Rahmen der Ratifizierung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch wurden namentlich die Inanspruchnahme sexueller Dienste von Minderjährigen gegen Entgelt und die Förderung der Prostitution Minderjähriger strafbar erklärt. Die entsprechenden Änderungen des StGB traten am 1. Juli 2014 in Kraft.

Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz

Das Bundesgesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG; SR 312.2) und die Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSV; SR 312.21) wurden am 1. Januar 2013 in Kraft gesetzt. Damit erfüllt die Schweiz sämtliche Anforderungen des Übereinkommens des Europarates zur Bekämpfung des Menschenhandels. Das neue Gesetz erlaubt es, Zeuginnen und Zeugen in Strafverfahren des Bundes und der Kantone auch ausserhalb der eigentlichen Verfahrenshandlungen und nach Abschluss des Verfahrens zu schützen. Zuständig dafür ist eine eigens dazu geschaffene nationale Zeugenschutzstelle. Der Schutz der Opfer, Zeuginnen und Zeugen in Strafverfahren wird in den kantonalen Strafprozessordnungen und seit Januar 2011 durch die Art. 149 ff. der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO) gewährleistet.

Verordnung gegen Menschenhandel

Am 1. Januar 2014 ist die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (Verordnung gegen Menschenhandel; SR 311.039.3) in Kraft getreten. Gestützt auf diese Verordnung kann der Bund Organisationen des öffentlichen wie auch des privaten Rechts mit Sitz in der Schweiz Finanzhilfen zur Durchführung von Präventivmassnahmen gegen Menschenhandel gewähren.

¹⁶⁰ SKMR-Studie.

¹⁶¹ Die strategischen Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz seit 2001 finden sich zusammengefasst im KSMM-Fact Sheet (Anhang 4).

Rundschreiben betreffend systematische Prüfung durch die kantonalen Behörden bei Kontrollen

Im Februar 2012 erliess das Bundesamt für Migration ein Rundschreiben an die Migrations- und Arbeitsmarktbehörden der Kantone über die Anwendung der aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen bei Arbeit im Prostitutionsmilieu. In der Einleitung wurde festgehalten, dass bei ausländerrechtlichen Kontrollen im Prostitutionsmilieu immer auch abzuklären ist, ob Anzeichen auf sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel vorliegen. Ist dies der Fall, so ist die betroffene Person über die Möglichkeiten der Opferhilfe zu informieren und es ist ihr bei illegalem Aufenthalt Bedenkzeit nach Art. 35 VZAE zu gewähren. Damit wurde der Paradigmenwechsel bekräftigt, dass bei Verdacht auf Menschenhandel der Opferschutz Vorrang vor dem Vollzug ausländerrechtlichen Massnahmen hat.

Vereinbarung zur Steigerung der Effizienz und Optimierung der Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Staatsanwaltschaften und der Bundesanwaltschaft¹⁶²

Die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz KSBS hat mit der Bundesanwaltschaft mittels Vereinbarung vom 21. November 2013 „Empfehlung über die Zusammenarbeit im Bereich der Verfolgung komplexer Kriminalität, insbesondere von Menschenhandel“, verabschiedet. Diese Vereinbarung regelt im Wesentlichen die Koordination der Verfahren zwischen beteiligten Staatsanwaltschaften und der Bundesanwaltschaft. Weiter hat jeder Kanton eine Ansprechperson in der Staatsanwaltschaft für Fragen im Zusammenhang mit Menschenhandel bezeichnet. Vorgesehen ist auch der Einbezug der Bundesanwaltschaft in die Verfahren: Sie unterstützt bei Bedarf die kantonale Verfahrensleitung mit technischen und personellen Ressourcen.

Ausbildungsveranstaltungen SEM (gestützt auf Aktionen 17 und 19 des NAP)

Das SEM hat am 21. November 2013 und am 17. Oktober 2014 in Zusammenarbeit mit der KSMM und den Kantonen sowie mit interessierten Kreisen (FIZ, Polizei, Staatsanwaltschaft) zwei Ausbildungsveranstaltungen zum Thema Menschenhandel durchgeführt. An der zweiten Veranstaltung wurde der Leitprozess Competo unter Mitwirkung der FIZ, der Stadtpolizei Zürich und der Fremdenpolizei der Stadt Bern erläutert, welcher eine verbesserte Koordination und Vernetzung zwischen allen involvierten Akteuren gewährleistet. Das SEM beabsichtigt, den kantonalen Migrationsbehörden zu empfehlen, gemäss diesem Leitprozess vorzugehen. Die einschlägigen Weisungen des SEM sollen im Jahr 2015 entsprechend ergänzt werden (Competo Leitprozess).

Zusätzlich hat das SEM, im Rahmen der Massnahme 19 des NAP, im Frühling 2014 ein Ausbildungskonzept zur Erkennung von Menschenhandelsfällen im Asylprozess ausgearbeitet. Eine Informationsveranstaltung fand im Oktober 2014 statt, um die Mitarbeitenden des SEM in dieser Thematik zu sensibilisieren. Eine vertiefte Ausbildung für die Mitarbeitenden vom SEM zum Thema Menschenhandel ist für Juni 2015 vorgesehen.

5.3 Beispiel eines Falles von Menschenhandel in der Schweiz

Seit Inkrafttreten des Protokolls I des Freizügigkeitsabkommens Schweiz - EU am 1. April 2006 ist es zum Beispiel ungarischen Staatsangehörigen möglich, als Prostituierte während 90 Tagen pro Jahr, am Strassenstrich in Zürich zu arbeiten. Während dort in den Jahren 2006 und 2007 noch wenige ungarische Prostituierte festgestellt wurden, vervielfachte sich ihre Zahl ab 2008 und nahm bis Mitte 2010 weiter stark zu.

¹⁶² Siehe auch die Rahmenvereinbarung zwischen dem EJPD und der KKJPD vom 15. November 2013 zur Verfolgung von komplexer Kriminalität.

Seit 2007 häuften sich die Hinweise, dass die ungarischen Prostituierten am Strassenstrich Sihlquai in Zürich und an der Zürcher Langstrasse beinahe ausnahmslos von einzelnen ungarischen Zuhältern bzw. lose organisierten Zuhälter-Gruppierungen überwacht wurden. Diese nahmen den Prostituierten entweder den Grossteil ihrer Einnahmen ab oder verlangten zumindest ein Platzgeld. Anfang 2009 kam es vermehrt zu Schlägereien und Revierstreitigkeiten unter den ungarischen Zuhältern. Es häuften sich im Weiteren die Hinweise, dass ein einflussreicher Zuhälter aus Ungarn beabsichtigte mit seiner Gruppierung nach Zürich zu kommen, um den Strassenstrich in Zürich zu kontrollieren. Diese Tätergruppierung, die zunächst noch von Ungarn aus agierte, verfügte über Verbindungsleute in verschiedenen Kantonen der Schweiz wie auch in weiteren westeuropäischen Staaten, die die Opfer dort platzierten und überwachten. Gemäss Informationen der ungarischen Polizei hatte der Chef-Zuhälter dieser Gruppierung im November 2008 Frauen in Ungarn gekauft und nach Basel verbringen lassen, wo sie sich in Kontaktbars prostituieren mussten. Ab Frühling 2009 hielten sich der Chef-Zuhälter und weitere Köpfe dieser Gruppierung selbst vermehrt in Zürich auf und setzten ihre Opfer zunehmend auf dem Strassenstrich Zürich ein. Gegenüber anderen Zuhältern traten sie dominant auf. Selbstständig arbeitende Prostituierte aus anderen Ländern wurden nicht unmittelbar durch die ungarischen Zuhälter vertrieben. Eine Verdrängung erfolgte jedoch indirekt durch die vielen neuen Prostituierten aus Ungarn, welche sexuelle Dienstleistungen zu sehr tiefen Preisen und risikoreiche Praktiken anboten bzw. anbieten mussten.

Insgesamt wurden 52 Opfer in Polizeirapporten erfasst. Die Opfer der Gruppe wurden entweder in Ungarn von anderen Kriminellen abgekauft oder mittels vorgetäuschter Liebesbeziehungen der Prostitution zugeführt. In einem Einzelfall wurde einem stark sehbehinderten Opfer eine Ferienreise ins Ausland vorgetäuscht. Die meisten der Frauen mussten ihren ganzen Verdienst an die Zuhälter abgeben. Die Opfer wurden sexuell genötigt, vergewaltigt, hatten extrem lange Arbeitszeiten, d.h. wenig Schlaf und wenig Freizeit, wurden dauernd massiv bedroht - beispielsweise mit dem Tod des eigenen Kindes oder eines Angehörigen in Ungarn. Physische Gewalt, wie beispielsweise regelmässige Schläge, Tritte und „Water boarding“ gehörten zur Tagesordnung. Als Schlagwaffe eingesetzt wurde etwa eine Metallstange, eine Holzlatte oder ein Telefon. Die Frauen mussten sich auch untereinander kontrollieren und Meldungen über das Verhalten anderer Frauen an die Zuhälter machen. Falls sie dies nicht taten, um andere Opfer zu schützen, hatten sie selber mit Schlägen zu rechnen. Dadurch bestand unter den Opfern ein ständiges Gefühl von Angst und Misstrauen. Einzelne Opfer dieser Gruppierung meldeten sich schliesslich unabhängig voneinander und von sich aus bei der Polizei und machten Aussagen, da sie konkret mit dem Tode bedroht worden waren.

Aufgrund der Aussagen dieser Frauen und den bestehenden Erkenntnissen der Polizei wurde das Ermittlungsverfahren „Pluto“ von der Stadtpolizei Zürich und der zuständigen Staatsanwaltschaft eröffnet. Die Ermittlungsschritte wurden jeweils mit den ungarischen Strafverfolgungsbehörden koordiniert und Informationen ausgetauscht. Verhaftungen sollten zeitgleich in der Schweiz und in Ungarn durchgeführt werden.

Für die Fallbearbeitung in der Schweiz, die nach den Vorermittlungen erfolgte, wurden dem zuständigen Ermittler acht Sachbearbeiter zugeteilt, welche mehrheitlich aus anderen Abteilungen abkommandiert wurden. Aufgrund des erwarteten Arbeitsanfalls bei der Polizei und der Staatsanwaltschaft musste man sich anfänglich wegen mangelnder Ressourcen auf 6 Zielpersonen (davon wurde eine in Ungarn verhaftet) beschränken, obwohl aufgrund der Aktenlage die Verhaftung von 9 weiteren Zielpersonen angebracht gewesen wäre.

Am 8. Juni 2010 wurden in Zürich zehn Männer und zwei Capo-Frauen verhaftet. 17 weitere wurden als Straftäter zur Anzeige gebracht, bis heute aber nicht verhaftet. Im Laufe des Verfahrens machten insgesamt 19 Opfer Aussagen – dies gelang wohl nur deshalb bei einer so grossen Anzahl von Opfern, weil man sie mit Gesprächen aus Telefonkontrollen und Aussagen anderer Opfer konfrontieren konnte und für die Befragungen genügend Personal freigestellt wurde.

Man versuchte eine Vermögensabschöpfung durchzuführen, konnte in Ungarn jedoch keine Vermögenswerte mehr beschlagnahmen. Dies mag damit zusammenhängen, dass viel Geld verbraucht oder

innerhalb der Täterfamilie weitergegeben wurde, aber auch damit dass die Fachleute für Vermögensabschöpfung möglicherweise zu spät in das Verfahren einbezogen wurden. Im Zeitraum zwischen Januar 2009 und Juni 2010 überwies der Chef-Zuhälter über CHF 74'000.- an Geschäftspartner und an seine Mutter in Ungarn. Beim Geldbetrag, der durch diese Zuhälter-Gruppierung via Western-Union nach Ungarn überwiesen wurden, handelte es sich um über eine Million CHF.

Der Chef-Zuhälter der Gruppierung wurde mit Urteil vom 12. November 2013 des Obergerichts des Kantons Zürich des qualifizierten Menschenhandels, der mehrfachen Förderung der Prostitution, der sexuellen Nötigung, der mehrfachen einfachen Körperverletzung und der Tötlichkeiten schuldig gesprochen und zu siebeneinhalb Jahren Freiheitsstrafe verurteilt sowie mit einer Geldstrafe von 90 Tagessätzen zu CHF 10.- und einer Busse von CHF 300.- belegt. Im Weiteren wurde er verpflichtet, dem Staat als Ersatz für den nicht mehr vorhandenen, widerrechtlich erlangten Vermögensvorteil CHF 88'000.- zu bezahlen.

Im Ergebnis handelte es sich bei der Aktion Pluto um ein erfolgreiches, aber kosten- und personalintensives Ermittlungsverfahren - welches jedoch mit weniger Ressourcen überhaupt nicht durchführbar gewesen wäre.

Was waren die Auswirkungen auf das Rotlichtmilieu? Alle mutmasslichen Täter aus dem Umfeld des Chef-Zuhälters verliessen die Schweiz nach den Verhaftungen und sind nach heutigem Wissenstand in der Schweiz nicht mehr in Erscheinung getreten. Neue ungarische Zuhälter demonstrieren keine Präsenz mehr in Zürich. Die Zahl ungarischer Prostituierten habe gemäss polizeilicher Information, insbesondere auch seit Schliessung des Strassenstrichs Sihlquai in Zürich, abgenommen. Ungarische Täter agieren heute eher von Kantonen aus, in welchen der Kontroll- und Ermittlungsdruck schwach ist, schicken ihre Opfer aber nach wie vor in die Stadt Zürich zum Anschaffen.

5.4 Herkunftsstaaten der Täter und Opfer

Die Schweiz ist hauptsächlich als Zielland und zu einem geringeren Ausmass als Transitland von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung betroffen. Aktuelle Schätzungen zur Anzahl der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz gibt es nicht. Es kann einzig aufgrund von Daten, die einzelne Städte oder Kantone erhoben haben, generell geschlossen werden, dass der Markt für sexuelle Dienstleistungen in der Schweiz in den letzten Jahren gewachsen ist. Insbesondere wurde seit der Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf die Staaten Ost- und Südosteuropas ein bedeutender Anstieg der Prostituierten aus Ungarn (seit Ende 2007) und in einer zweiten Phase auch aus Rumänien und Bulgarien (seit Anfang 2009) festgestellt. Gemäss polizeilichen Erkenntnissen handelt es sich bei der Mehrheit der aktuell in der Schweiz sexuell ausgebeuteten Opfer um junge Frauen (eher selten um Minderjährige zwischen 16 und 17 Jahren und nur in seltenen Einzelfällen um Mädchen unter 16 Jahren) aus den vorgenannten drei EU-Staaten. Die Täterschaft weist in den meisten Fällen die gleiche nationale Herkunft auf, wie ihre Opfer; teilweise handelt es sich aber auch um schweizerische Staatsangehörige. Sowohl bei den Tätern als auch bei den Opfern, die aus Ungarn und Bulgarien stammten, handelte es sich in den letzten Jahren fast ausschliesslich um ethnische Roma. Zu den weiteren wichtigen Herkunftsstaaten zählten in den vergangenen Jahren Thailand, China, Brasilien und Nigeria.

Aktuelle Hinweise aus dem Ausland und die Feststellung von illegal anwesenden Prostituierten mit gefälschten Dokumenten in Schweizer Bordellen legen die Vermutung nahe, dass chinesische Staatsangehörige in der Schweiz zur Prostitution gezwungen werden.

5.5 Vertiefung: Menschenhandel mit Bezug zu Rumänien, Bulgarien und Ungarn

Zuhälter, die junge Frauen aus den Staaten Rumänien, Bulgarien und Ungarn sexuell ausbeuten,

stehen immer mehr im Fokus polizeilicher Ermittlungen. Abgehörte Gespräche im Rahmen von Strafverfahren zeigen auf, dass die kriminellen Gruppierungen aus dem (Süd)osten Europas sehr bestimmend mit ihren Opfern umgehen und diese gänzlich in ihrem Selbstbestimmungsrecht einschränken. Die in der Prostitution tätigen Frauen dürfen teilweise weder über die Praktiken noch die Kunden oder Konditionen, zu denen sie die sexuellen Dienstleistungen anbieten, entscheiden. Die Täter üben auf ihre Opfer permanenten Druck aus, indem sie entweder den Prostituierten selbst oder deren Angehörigen im Heimatland massive Gewalt und Strafe androhen, sollten sie sich den Anordnungen der Täter widersetzen. Trotz all dieser Umstände sehen sich oftmals Personen, für deren Opferstatus klare Beweise vorliegen, nicht als solche, da aus ihrer Sicht die noch so tragischen Zustände im Zielland immer noch besser sind als die Perspektivlosigkeit im Herkunftsland. Diese Gruppe von Prostituierten findet sich primär auf dem Strassenstrich, also der niedrigsten, billigsten und auch gefährlichsten Sparte der Prostitution. Einerseits hängt dies mit Vorteilen für die Täterschaft zusammen (mit wenig Organisation und Kosten verbunden, gut kontrollierbar, Mobilität), andererseits entsprechen diese Prostituierten aufgrund ihrer physischen Erscheinung wie auch aufgrund der fehlenden Sprachfertigkeiten und fehlenden Bildung nicht dem „Standard“, um in einem („besseren“) Bordell eingesetzt werden zu können.

Gemäss polizeilichen Erkenntnissen werden die Opfer von Menschenhandel fast ständig überwacht, sei es von den Zuhältern selber oder deren Aufpasserinnen (Capo-Frauen) oder Aufpassern. Sie müssen ihren Peinigern täglich Bericht erstatten über ihre Arbeitsleistung. Beschlagnahmte Notizblöcke zeigen, dass die Täter über die Dienstleistungen der Prostituierten und deren Einnahmen genau Buch führen. Den Opfern selber wird meist nur ein sehr kleiner Betrag für das Notwendigste belassen. Die durch die Prostitution erwirtschafteten Gewinne fliessen über die verschiedenen Geldüberweisungskanäle an die Familien der Zuhälter oder an die Drahtzieher in den Herkunftsländern zurück oder sie werden in weitere illegale Tätigkeiten im Zielland reinvestiert.

Die Tätigkeiten der (süd)osteuropäischen kriminellen Gruppierungen weisen interkantonale und internationale Bezüge auf. Die Prostituierten werden von ihren Zuhältern oft wie eine Ware behandelt, die über Grenzen hinweg beliebig verschoben oder weiterverkauft werden kann. Auffallend ist, wie schnell sich die kriminellen Drahtzieher den aktuellen Umständen (z. B. polizeilichen Massnahmen, städtischen oder kantonalen Änderungen in der Prostitutionspolitik oder auch bezüglich Kundenwünsche) anzupassen wissen. Die Täter suchen sich geographisch günstig gelegene Standorte, die die „Belieferung mit Ware“ schweizweit ermöglicht. Sie sind meist sehr mobil und chauffieren ihre Opfer täglich mehrere Kilometer zwischen der Unterkunft und dem Arbeitsort herum. So sind seit einiger Zeit mehrere bulgarische Zuhälter im Mittelland ansässig, die von dort aus täglich ihre Prostituierten an die verschiedenen Standorte in der Schweiz, die über einen Strassenstrich verfügen, fahren.

5.6 Entwicklungen und Herausforderungen

Aufgrund des grossen Angebots von sexuellen Dienstleistungen von (süd)osteuropäischen Prostituierten sind die Preise vor allem auf dem Strassenstrich, aber auch in Etablissements, stark gefallen. Die kantonalen Polizeibehörden stellen fest, dass in den letzten Jahren die Zahl der Cabarets aufgrund der schlechten Einnahmen in der Schweiz zurückging, während jene der Kontaktbars stetig zunahm. Der Besuch eines Cabarets ist heutzutage für den Kunden mit verhältnismässig hohen Ausgaben und, da die Prostitution in Cabaret-Betrieben gesetzlich verboten ist, mit einem kleinen Angebot verbunden. Im Aufwind sind seit einiger Zeit sogenannte Flatrate-Klubs, in denen die Kunden gegen die Bezahlung einer Pauschale beliebige Dienstleistungen, ausgeführt durch beliebige Prostituierte, in Anspruch nehmen können. In diesen Klubs arbeiten oft junge Frauen aus dem armen Südosten Rumäniens, die unter grossem Druck stehen und die Ausführung jeglicher Praktiken hinnehmen.

Laut einer Studie aus dem Jahr 2014 gehe eine hohe Anzahl von Bewerbungen bei Grossbetrieben (mehr als drei Prostituierte gleichzeitig anwesend) ein. Daraus wird gefolgert, Grossbetriebe seien in

der Schweiz nicht auf die Arbeit von potenziellen Opfern von Menschenhandel angewiesen.¹⁶³

Im Weiteren ist eine Zunahme von Werbung und Anzeigen für Prostitutionsdienste im Internet zu beobachten. Konkrete Zusammenhänge mit Fällen von Menschenhandel wurden bis anhin in der Schweiz nicht festgestellt. Gemäss Erkenntnissen von Europol gewinnt aber das Internet an Bedeutung für die Anwerbung, die Werbung und den Verkauf der Opfer. Sexuelle Ausbeutung kann vollständig auf digitalem Weg erfolgen, wie bei live Videos und Sex Chats. Das Internet leistet aber auch einen wesentlichen Beitrag in der gesamten Menschenhandelskette, angefangen bei der Anwerbung der Opfer, über deren Transport und Beherbergung bis zur Kontaktabbauung mit Freiern und der tatsächlichen Ausbeutung.¹⁶⁴

5.7 Problematik der erforderlichen aktiven Ermittlungstätigkeit und Strafverfolgung

Der Deliktsbereich Menschenhandel ist besonders schwierig und aufwändig zu ermitteln. Opfer können sich in ihrem zugewiesenen Arbeitsort und -gebiet meistens frei bewegen, führen häufig ihre Ausweispapiere mit sich und sind aufgrund ihres Benehmens nicht zwingend als Opfer erkennbar. Die Kontrolle durch die Zuhälter erfolgt meistens nicht am Arbeitsort, sondern z. B. durch Telefonanrufe, durch andere Prostituierte vor Ort oder durch Vorgaben der Zuhälter, welche den Frauen im privaten Raum (Wohnungen, Personenwagen) gemacht werden. Im Ergebnis ist es für Aussenstehende schwierig, Opfer von Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung von selbstständig arbeitenden Prostituierten zu unterscheiden.

Es kommt selten vor, dass ein Opfer sich aus eigenem Antrieb an jemanden hilfesuchend wendet – seien dies Behörden, Beratungsstellen oder auch selbstständig arbeitende Prostituierte. Die Bezeichnung „Ketten im Kopf“ ist in diesem Zusammenhang sehr treffend.¹⁶⁵

Solange die Opfer keine Möglichkeit sehen, sich ohne gravierende Konsequenzen aus der Abhängigkeit zu lösen, die der Täter aufgebaut hat, senden sie auch keine Signale aus, welche auf ihre Situation hinweisen würden. Oft weiss auch der Bordellbetreiber nichts davon. Erst wenn die aktuelle Situation noch bedrohlicher oder belastender ist, der Leidensdruck also so gross ist, dass die Opfer die Konsequenzen in Kauf nehmen, kommt es zur Mitteilung an die Polizei oder Hilfsinstitutionen.¹⁶⁶ Opferansprachen durch (auch geschulte) Kontrollorgane, bei Ämtern oder durch aufsuchende Personen der Sozialarbeit führen deshalb sehr selten zu verwertbaren Äusserungen von Opfern. Noch schwieriger ist es für die Polizei an Aussagen von Opfern zu kommen, falls es sich nicht um Einzeltäter, sondern um bandenmässig arbeitende Zuhälter handelt. Erschwerend kommt in einigen Fällen hinzu, dass Opfer sich selbst nicht als Opfer betrachten, sondern die Prostitution samt den irregulären Rahmenbedingungen als Teil eines korrekten Tauschhandels ansehen.¹⁶⁷

Beim Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung müssen die Polizeibehörden aktiv ermitteln und Kontrolle ausüben, um Fälle aufzudecken. Erfolgen Opferansprachen im Rahmen eines laufenden Ermittlungsverfahrens, kommt es vermehrt zu Opferaussagen. Da den Behörden in diesen Fällen bereits belastende Erkenntnisse zu den Tätern vorliegen, wird einerseits viel Druck vom Opfer genommen (kein Verrat am Zuhälter) und die Frauen können mit ihrer Situation konfrontiert werden, bzw. sie müssen sich damit auseinandersetzen. Zudem können ihnen konkrete Hilfsangebote aufgezeigt werden, welche ihrer Lage entsprechen; dies durch die Zusammenarbeit von in- und ausländischen Behörden sowie Opferhilfe- oder Beratungsstellen.

¹⁶³ Biberstein/Killias, S. 63.

¹⁶⁴ EUROPOL.

¹⁶⁵ SRF DOK-Film „Ketten im Kopf“ vom 26.7.2010.

¹⁶⁶ Minor, Beitrag vom 3.4.2014.

¹⁶⁷ Jahresbericht 2012 des Bundesamtes für Polizei fedpol, S. 26.

Die polizeilichen Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels zum Zweck der sexuellen Ausbeutung und das Führen entsprechender Verfahren werden kantonale unterschiedlich gehandhabt. Die gesamtschweizerisch betrachtet eher beschränkte polizeiliche Ermittlungstätigkeit in diesem Bereich führt dazu, dass Fälle von Menschenhandel in der Schweiz entweder gar nicht erkannt oder Menschenhandel und Täternetzwerke zwar erkannt werden, diese Hinweise aber aufgrund fehlender personeller Ressourcen nicht weiterverfolgt werden können. Die sachgerechte Bearbeitung von Menschenhandelsverfahren hängt entscheidend von einer konzentrierten Sachbearbeitung durch eine spezialisierte, aber auch hauptamtlich mit diesem Delikt befasste Ermittlungsgruppe ab. Obwohl viele Zuhälter bandenmässig organisiert sind, werden in der Schweiz aus Ressourcengründen auch keine Strukturermittlungen durchgeführt, welche Zuhälternetzwerke aufzeigen würden und danach entsprechend bekämpft werden könnten. Das Durchführen der langfristigen und aufwändigen Strukturermittlungen ist aber in diesem Bereich der Schwerstkriminalität laut Fachpersonen unverzichtbar für mehr Erfolg bei der Bekämpfung von organisierter Kriminalität.^{168, 169}

5.8 Volkswirtschaftliche Perspektive

Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung ist ein illegales Segment des Prostitutionsmarktes, welches von Angebot und Nachfrage bestimmt wird.¹⁷⁰ Sind bestimmte Voraussetzungen gegeben, wird dieses Marktsegment „bewirtschaftet“. Internationale Organisationen gehen davon aus, dass Menschenhandel weltweit zu den gewinnträchtigsten Kriminalitätsformen gehören.

Auf der „Angebotsseite“ des Marktes für Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung stehen meistens Frauen ausländischer Herkunft auf der Suche nach Arbeit und Einkommen. Gerade für junge Frauen bietet der Arbeitsmarkt in vielen Ländern des Ostens und Südens fast nur schlechtbezahlte und schlechtgeschützte Tätigkeiten im informellen Dienstleistungssektor, im Privathaushalt oder in der Prostitution.

Die „Nachfrageseite“ bilden die Freier „Unternehmer“ (Menschenhändler, Zuhälter, Vermittler) werden tätig, um diese Nachfrage zu sättigen und Profit daraus zu schlagen. Der „Menschenhändler“ „rekrutiert“ Opfer, um auf diesem Markt Kapital zu schlagen. Begünstigende Voraussetzungen hierfür sind:

- Es muss eine Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen bestehen.
- Das Risiko der Strafverfolgung muss möglichst gering sein.
- Es müssen hohe Profite erzielt werden können.

Die Aussicht auf hohe Profite gehört zu den wichtigsten Antriebsfaktoren. Die Schweiz bleibt für Kriminelle allein schon aufgrund des Wohlstandsgefälles gegenüber zahlreichen anderen Staaten attraktiv, solange sich die Lebensbedingungen potentieller Opfer in ihren Heimatländern nicht grundsätzlich ändern. Der Schweizer Markt verspricht Menschenhändlern vergleichsweise hohe Gewinne und birgt aufgrund der vergleichsweise liberalen rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution sowie wegen der begrenzten Ressourcen bei den kantonalen Polizeibehörden ein relativ kleines Risiko einer Strafverfolgung.¹⁷¹ Risikoarm ist das Geschäft, weil die wenigsten der involvierten Personen mit einer Strafverfolgung rechnen müssen. Die Opfer sind schwer zu identifizieren, weil sie bei-

¹⁶⁸ Paulus 2005, S. 510 ff. sowie Paulus 2014, S. 506 ff.

¹⁶⁹ Zu den Kompetenzen des Bundes im Bereich der kriminalpolizeilichen Aufgaben, siehe Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen. Ziffer 3.2.3.4.

¹⁷⁰ Siehe dazu etwa Wehinger und Reichel/Topper.

¹⁷¹ Jahresbericht 2012 des Bundesamtes für Polizei fedpol, S. 26/27.

spielsweise zu Beginn in den Handel einwilligen: Sie wissen zwar, dass sie sich in der Schweiz prostituieren sollen, werden aber über die Bedingungen getäuscht und nehmen diese als selbstverständlich hin. Als Migrantinnen stehen sie zudem unter doppeltem Druck: einerseits durch den Staat, von dem sie annehmen, dass er sie wieder in ihr Heimatland zurückschaffen will, und andererseits durch die Menschenhändler, die nicht selten Racheakte gegenüber aussagenden Frauen und ihren Familien im Herkunftsland ausüben. Aufgedeckte Menschenhändlerringe strukturieren sich nach einem Schlag der Strafverfolgungsbehörden schnell neu oder werden durch andere Gruppierungen ersetzt. Dies illustrierten in den letzten Jahren beispielsweise die bereits erwähnten Fälle von Menschenhandel aus Ungarn.

6 Zum Umgang mit Prostitution und Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung durch internationale Organisationen und in ausgewählten Ländern

6.1 Entwicklungen auf europäischer Ebene

6.1.1 EU

6.1.1.1 Prostitution

In der EU ist die Prostitution heute beispielsweise in Kroatien gesetzlich verboten. Einige Länder haben zwar die Prostitution selbst nicht unter Strafe gestellt, wohl aber bestimmte Phänomene, die damit zusammenhängen, wie etwa in Schweden den Kauf von sexuellen Dienstleistungen. Andere Länder haben ausschliesslich administrative Regelungen zur Kontrolle der Prostitution getroffen, zum Beispiel Deutschland in Bezug auf Bordelle.¹⁷²

Das EU-Parlament favorisiert mehrheitlich einen Verbotsansatz, nach dem die Nachfrage nach Prostitution eingedämmt werden sollte, indem die Freier und nicht die Prostituierten bestraft werden. In der nicht bindenden Resolution vom 26. Februar 2014 wurde betont, dass nicht nur Zwangsprostitution, sondern auch freiwillige sexuelle Dienstleistungen gegen Bezahlung die Menschenrechte sowie die Würde des Menschen verletzen. Prostitution sei stets eine Form von Gewalt gegen Frauen. Der käufliche Erwerb sexueller Dienstleistungen von Prostituierten, die unter 21 Jahren sind, sollte als kriminelle Handlung behandelt werden. Für die Prostituierten sollten insbesondere Ausstiegsstrategien entwickelt werden. Es müssten zum Beispiel alternative Einnahmequellen für Frauen gefunden werden, die einen Ausweg aus der Prostitution suchen, Massnahmen für bessere Bildung getroffen und Wege zur Eindämmung der Armut gesucht werden, welche die Frauen und Kinder in die Prostitution drängt.

¹⁷³

6.1.1.2 Menschenhandel

Auf EU-Ebene wurde 2005 ein Aktionsplan zur Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels verabschiedet. In dem Aktionsplan geht es neben einer effektiven Strafverfolgung auch um die Verbesserung von Massnahmen zur Unterstützung der Opfer sowie um die Optimierung der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten und die Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen. Die EU-Kommission hat am 19. Juni 2012 die "EU-Strategie zur Beseitigung des Menschenhandels (2012-2016)"¹⁷⁴ vorgelegt, die auf den umgesetzten Massnahmen des Aktionsplans aufbaut.

Ende Dezember 2010 hat das Europäische Parlament einer neuen Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer zugestimmt, welche für die EU-Staaten Mindestvorschriften im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Menschenhandel festlegt. Die Richtlinie 2011/36/EU¹⁷⁵ strebt an, die Fragen des Strafmasses, des Opferschutzes und des Ausbildungsstandards der Akteure gegen Menschenhandel bis 6. April 2013 europaweit gesetzlich zu vereinheitlichen.

Eine am 15. April 2013 publizierte Studie der Europäischen Kommission zeigt, dass der Stand der Umsetzung bis April 2013 eher ernüchternd war: Von den 27 EU-Staaten hatten 6 Länder die Richtlinien in ihre Gesetzgebung übernommen, drei weitere erfüllten die Vorgabe wenigstens teilweise. Diese Studie wertet Zahlen aus der EU (und der Schweiz) zu den Jahren 2008, 2009 und 2010 aus und

¹⁷² Tampep.

¹⁷³ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Februar 2014 zur sexuellen Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter, (European Parliament resolution of 26 February 2014 on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality (2013/2103(INI)), P7_TA-PROV(2014)0162.

¹⁷⁴ Mitteilung der Kommission, Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016, COM(2012) 286 final.

¹⁷⁵ Richtlinie 2011/36/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer sowie zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates.

analysiert Sachlage und Entwicklungen. Die zentrale Aussage lässt sich wie folgt zusammenfassen: Während die Anzahl Opfer zugenommen hat, hat die Anzahl gefasster/verurteilter Täter abgenommen.¹⁷⁶

Am 26. Februar 2014 hat das Europäische Parlament zudem eine nicht bindende Resolution mit seiner Haltung zum Menschenhandel verabschiedet. In der Resolution hält das Europäische Parlament fest, dass es mehrere Zusammenhänge zwischen Prostitution und Menschenhandel gäbe. Die Prostitution fördere den Menschenhandel von verletzlichen Frauen und Mädchen, von denen ein grosser Prozentsatz zwischen 13 und 25 Jahre alt sei. Der Anteil der Opfer von Staaten ausserhalb der EU habe zudem in den letzten Jahren zugenommen. Das Europäische Parlament anerkennt aber auch, dass es an zuverlässigen, genauen und vergleichbaren Daten in den einzelnen Ländern fehle. *Bei allen Zahlen handle es sich lediglich um Schätzungen.*¹⁷⁷

Mit seiner Favorisierung des Sex-Kaufverbots folgt das Europäische Parlament dem Bericht des European Parliament's Women's Rights and Gender Equality Committee.¹⁷⁸ Diese Kommission hatte bereits Anfang 2014 einen Bericht verabschiedet, indem dessen Übernahme durch die EU in Bezug auf die Regelung der Prostitution empfohlen wurde.¹⁷⁹

6.1.2 Europarat

6.1.2.1 Prostitution

In einem am 20. März 2014 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates verabschiedeten Bericht werden die Regierungen in Europa zu mehr Engagement sowohl gegen den Menschenhandel als auch die Prostitution ermahnt. *Ein generelles Verbot der Prostitution lehnte die Versammlung jedoch ab, weil dieses die Situation der Opfer von Menschenhandel häufig verschlimmere.*¹⁸⁰

Ausgehend von der These, wonach das Sex-Kaufverbot die effektivste Möglichkeit zur Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung sei, analysiert der Bericht die politischen Bestrebungen und die rechtliche Lage in Bezug auf die Prostitution in Deutschland, der Schweiz, den Niederlanden und Schweden. Die zentrale Frage des Berichtes ist, ob eine bestimmte juristische Herangehensweise an die Prostitution zur effektiven Reduktion des Menschenhandels beitragen kann. Aufgrund der bereits erwähnten mangelhaften Datenlage können jedoch vielfach keine allgemeingültigen und verlässlichen Aussagen über die Wirksamkeit der jeweiligen Politik gemacht werden, da sich die Einschätzungen teilweise grundsätzlich widersprechen und teilweise auf Hörensagen oder der persönlichen Einschätzung des Berichterstatters gründen.¹⁸¹ Auch dieser Bericht bezeichnet das *Fehlen*

¹⁷⁶ Trafficking in Human Beings, Eurostat Methodologies and Working papers, 2013 edition; Pressemitteilung der Europäischen Kommission vom 15.04.2013, Menschenhandel: Mitgliedstaaten reagieren unzureichend auf steigende Opferzahl in der EU (IP/13/322).

¹⁷⁷ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 26. Februar 2014 zur sexuellen Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter (European Parliament resolution of 26 February 2014 on sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality) (2013/2103(INI); P7_TA-PROV(2014)0162).

¹⁷⁸ Europäisches Parlament, Pressemitteilung vom 26.2.2014, Die Freier bestrafen, nicht die Prostituierten, fordert das Parlament, besucht am 4.3.2014, Ref. Nr. 20140221IPR36644.

¹⁷⁹ Entwurf eines Berichts vom 2.10.2014 über sexuelle Ausbeutung und Prostitution und deren Auswirkungen auf die Gleichstellung der Geschlechter (2013/2103(INI)), Europäisches Parlament, Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter, Berichterstatte: Mary Honeyball; Hannah Osborne, Europe Votes on Penalising Prostitute Clients in 'Nordic Model', in: International Business Times vom 23.1.2014.

¹⁸⁰ Mendes Bota.

¹⁸¹ So wird beispielsweise im Bericht die freiwillige Prostitution mehrfach als Mythos bezeichnet. Der Berichtersteller gelangt zu dieser Auffassung aufgrund seiner Gespräche mit Organisationen der Zivilgesellschaft, welche in der Betreuung von Opfern des Menschenhandels tätig sind. Die gegenteilige Auffassung einer Vertreterin der Sexarbeitenden wird aufgrund ihrer Subjektivität angezweifelt («la plupart des personnes qu'elle connaît dans l'industrie du sexe y travaillent de façon volontaire», §117 [Hervorhebung im Entwurf des Berichtes]), während der subjektive Eindruck des Berichterstatters selbst an zahlreichen Stellen des Berichtes als Schlussfolgerung präsentiert wird, ohne ausreichend mit Fakten unterlegt zu sein («je suis enclin à penser que la prostitution volontaire, libre et indépendante – exemple d'exploitation – n'est guère un mythe, car elle concerne à peine une petite minorité de travailleur(euse)s du sexe»; §42).

verlässlicher statistischer Daten und Schätzungen zu Prostitution sowie Menschenhandel als ein großes Problem.

Der Bericht bezeichnet die Regulierung der Prostitution (sei es durch Reglementierung oder durch die Einführung der Freierbestrafung) als wirksamsten Ansatz, um den Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung zu bekämpfen. Er betont, dass bei der Politikformulierung die Anliegen der Zivilgesellschaft (spezialisierte Nichtregierungsorganisationen und Interessenverbände) berücksichtigt und deren Erkenntnisse bei der Ausarbeitung von Gesetzen einbezogen werden sollen. Eine zentrale Erkenntnis des Berichtes ist jedoch gleichzeitig, dass eine gesetzliche Regelung *per se* kein Garant dafür ist, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Prostituierten verbessert oder der Menschenhandel effektiver bekämpft werden kann.

Die parlamentarische Versammlung des Europarats hat im Weiteren am 8. April 2014 die Resolution „Prostitution, Menschenhandel und moderne Sklaverei in Europa“ angenommen.¹⁸² Darin werden die 47 Mitgliedstaaten des Europarats aufgefordert, „engagiert“ gegen Sex-Sklaverei und Prostitution vorzugehen. Es wird auch die ausdrückliche Empfehlung an die europäischen Staaten ausgesprochen, die Kriminalisierung des Kaufes sexueller Dienste nach schwedischem Vorbild als Maßnahme zur Prävention und zur Bekämpfung von Menschenhandel zu prüfen.

6.1.2.2 Menschenhandel

2005 verabschiedete der Europarat die Konvention gegen Menschenhandel. Sie trat am 1. Februar 2008 in Kraft. Die Konvention hat das Ziel, Menschenhandel in allen seinen Ausprägungen zu bekämpfen, sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene. Die Konvention legt fest, dass der Schutz und die Stärkung der Rechte der Opfer sichergestellt werden müssen, ohne jede Form von Diskriminierung.

Um eine wirksame Durchführung der in der Europaratskonvention enthaltenen Bestimmungen durch die Vertragsparteien zu gewährleisten, sieht die Konvention einen Überwachungsmechanismus vor, der aus zwei Pfeilern besteht: Eine unabhängige Expertengruppe sowie ein Ausschuss der Vertragsparteien.¹⁸³

6.1.3 OSZE

6.1.3.1 Menschenhandel allgemein

2003 verabschiedete der Ständige Rat der OSZE den Aktionsplan zur Bekämpfung des Menschenhandels.¹⁸⁴ Dieser dient den Teilnehmerstaaten und den Institutionen der OSZE als Leitfaden bei der Strafverfolgung von Menschenhändlern, bei der Opferhilfe sowie bei der Umsetzung der wichtigen Verhütungsmassnahmen. Gleichzeitig wurden zur Förderung der Koordination der Teilnehmerstaaten innerhalb der OSZE-Strukturen das Büro und die Stelle der Sonderbeauftragten und Koordinatorin zur Bekämpfung des Menschenhandels geschaffen, die beim Sekretariat der OSZE angesiedelt sind. Die Sonderbeauftragte der OSZE hat die Aufgabe, die Staaten bei der Umsetzung der Empfehlungen des Aktionsplans beratend zu unterstützen, entsprechende OSZE-Aktivitäten zu koordinieren und die internationale Zusammenarbeit zu stärken.

¹⁸² <http://www.assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-EN.asp?FileID=20716&lang=EN>

¹⁸³ Die Überwachung der europäischen Konvention gegen Menschenhandel ist einer unabhängigen Expertengruppe - abgekürzt «GRETA» (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) - übertragen. Diese wacht über die Umsetzung des Übereinkommens in den einzelnen Vertragsstaaten (Art. 36). Im Weiteren ist ein Ausschuss vorgesehen, in dem die Vertragsparteien Einsitz haben. Diese treffen sich regelmässig und verabschieden aufgrund der Berichte und Ergebnisse des Expertengremiums GRETA Empfehlungen an die Adresse der Vertragsstaaten.

¹⁸⁴ Beschluss Nr. 557 des Ständigen Rats vom 24.7.2003.

6.1.3.2 Menschenhandelskonferenz vom 17./18. Februar 2014 in Wien

Im Rahmen des Schweizer Vorsitzes der OSZE und des österreichischen Europaratsvorsitzes fand 2014 eine Konferenz statt, die Bilanz über die Arbeit der beiden Organisationen zog. Die Konferenz führte zur Erarbeitung eines Rahmenwerkes für gemeinsame Aktionen, das die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenarbeit der OSZE und des Europarats in den Bereichen Prävention, Opferschutz, Strafverfolgung und Stärkung der internationalen Zusammenarbeit vorsieht.

6.2 Land mit verbotener Prostitution: USA

6.2.1 Prostitution

Ausgangslage

Auf Bundesebene bestehen zwar einzelne Regelungen zum Schutz von Prostituierten, zur Bekämpfung des Menschen Schmuggels zum Zweck der Prostitution sowie zur Erfüllung der Verpflichtungen aus internationalen Verträgen.¹⁸⁵ Die generelle Kompetenz zur Regelung der Prostitution liegt jedoch bei den Bundesstaaten.¹⁸⁶

In den Bundesstaaten sind prohibitionistische Politikansätze vorherrschend. Mit Ausnahme von Nevada sind in allen Bundesstaaten Prostitution sowie damit verbundene Aktivitäten wie Kontaktabbahnung oder Zuhälterei unter Strafe gestellt. Begründet werden die Prostitutionsverbote mit dem Schutz der öffentlichen Gesundheit,¹⁸⁷ der Bekämpfung des mit Prostitution zusammenhängenden organisierten Verbrechens, dem Schutz der Prostituierten und dem Jugendschutz. Die Grundannahme ist dabei, dass strafrechtliche Sanktionen ein unerlässliches Mittel zur Reduktion der Anzahl Prostituerter sind.¹⁸⁸ Diese Annahme wird jedoch zum Teil auch aus polizeilicher Sicht kritisch hinterfragt, insofern dass Strafregistereinträge und Bussen für den Ausstieg aus der Prostitution hinderlich sein können.¹⁸⁹

Ein äusserst komplexer Flickenteppich von rechtlichen Regelungen zur Prostitution auf bundesstaatlicher und lokaler Ebene zeugt von den teilweise gegensätzlichen und ambivalenten politischen Auffassungen und rechtlichen Ansätzen in den USA. In einigen Gebieten ist der Kauf sexueller Dienstleistungen verboten, in anderen deren Verkauf, in weiteren beides. In einigen wiederum stehen anstatt der Freier und Prostituierten insbesondere Zuhälterei und Bordelle im Fokus der Strafverfolgung.¹⁹⁰ Eine Entkriminalisierung und Liberalisierung wird insbesondere von Interessengruppen Prostituerter im hohen Preissegment (Escort Services/Call Girls) befürwortet, aber von einer klaren Mehrheit der Bevölkerung abgelehnt. Es besteht eine Tendenz zu stärkeren und umfassenderen straf- und zivilrechtlichen Sanktionen und Verboten.¹⁹¹ Massnahmen umfassen die Publikation der Namen von ermittelten Freiern, die Konfiskation von Motorfahrzeugen der Freier oder Erziehungsprogramme (sogenannte «John Schools»), in denen die Freier über die sozialen Konsequenzen von Prostitution informiert werden und die einen «Rückfall» (also erneute Besuche bei Prostituierten) verhindern sollen.¹⁹²

Einige Städte in den USA haben *de facto* die Indoor-Prostitution entkriminalisiert, indem Call Girls,

¹⁸⁵ Unter dem Begriff Menschen Schmuggel kann hier auch eine Verbringung von Prostituierten in die USA oder von einem US-Bundesstaat in einen anderen verstanden werden, ohne dass zwingend ein Verstoß gegen die Einreisebestimmungen (und damit Menschen Schmuggel im Sinne der Definition der KSMM) vorliegt. [Die Definition der KSMM lautet wie folgt: Menschen Schmuggel eine Straftat gegen die Einreisebestimmungen eines Landes. Die Täter leisten Personen Beihilfe zur illegalen Migration mit der Absicht, daraus Gewinn zu ziehen.]

¹⁸⁶ Weitzer, p. 83.

¹⁸⁷ Neben der Gesundheit der Prostituierten stehen vor allem die Risiken des Strassenstrichs für die Öffentlichkeit im Vordergrund (benutzte Kondome, Spritzen). Als Beispiele siehe Newman oder Hughes.

¹⁸⁸ Bibliothèque du Parlement, S. 19-21.

¹⁸⁹ Scott/Dedel.

¹⁹⁰ Newman.

¹⁹¹ Bibliothèque du Parlement, S. 21.

¹⁹² Newman.

Escort-Agenturen und Massagesalons ignoriert werden, solange keine Beschwerden eingehen. Andere wiederum fokussieren ihre Strafverfolgung gezielt darauf, trotz möglicher negativer Nebenwirkungen.¹⁹³

Zwei Beispiele einer bundesstaatlichen Regelung: Kalifornien und Nevada

Der Bundesstaat *Kalifornien* verfügt über eine prohibitionistische Politik, in der sowohl Prostitution als auch damit verbundene Handlungen (Anwerbung inklusive «Herumlungern» mit der Absicht der Prostitution¹⁹⁴) sowie Zuhälterei strafrechtlich verfolgt werden. Einige Regionen Kaliforniens haben die strafrechtlichen Regelungen durch zivilrechtliche Massnahmen ergänzt, etwa mit Aufenthalts- und Teilnahmeverboten an bestimmten Veranstaltungen und Orten («Zonen ohne Prostitution»).

Im Gegensatz zum prohibitionistischen Modell Kaliforniens ist die Prostitution in *Nevada* als einzigem US-Bundesstaat seit 1971 teilweise legalisiert. Nach wie vor gänzlich verboten ist Prostitution jedoch in den grossen Städten Reno, Las Vegas und Carson City.¹⁹⁵ Im restlichen Gebiet von Nevada ist Prostitution in bewilligten Bordellen erlaubt. Die Bordelle erhalten nur unter strikten Auflagen eine Bewilligung und Werbung ist stark reglementiert. Die Auflagen werden je nach Region unterschiedlich ausgestaltet und sind meist mit einer Zonenplanung verbunden. Dies hat es erlaubt, kaum neue Bordelle zu bewilligen. So blieb die Anzahl Bordelle seit den 1970er-Jahren konstant (33 bzw. 28 in den Jahren 1973 und 2008). Die Betreiber von Bordellen sind schadenersatzpflichtig für den Fall, dass sich ein Kunde mit HIV infizieren sollte. Die Prostituierten sind einer starken staatlichen Kontrolle unterzogen: Sie müssen sich bei der Polizei registrieren sowie einen HIV-Test absolvieren. Die Prostituierten gelten rechtlich als Selbstständigerwerbende. Sie haben somit *keinen Zugang zu Kranken-, Arbeitslosen- oder Altersversicherung*. Auch unterstehen die Prostituierten nicht dem staatlichen Arbeitsrecht und damit den Bestimmungen zu Arbeitsbedingungen und -sicherheit.¹⁹⁶

Die illegale Prostitution prosperiert in den genannten Städten trotz des umfassenden Prostitutionsverbots. Insbesondere in Las Vegas werden Escort Services umfassend beworben und zahlreiche Prostituierte arbeiten in Casinos und anderen Touristendestinationen.¹⁹⁷ Um nicht mit dem Gesetz in Konflikt zu geraten, wird Prostitution mit anderen Dienstleistungen (z. B. Tanzvorführungen) verbunden und die Prostitution als zufälliges, situativ-spontanes Ereignis „getarnt“. Der Kunde zahlt somit für die künstlerischen Darbietungen, nicht aber für die „spontanen“ sexuellen Dienstleistungen der (faktisch) Prostituierten, womit kein eigentlicher Gesetzesverstoss vorliegt. Eine andere Taktik von Escort Services besteht darin, nicht Sex sondern Zeit zu verkaufen. Ein Tag mit einem Escort kann \$6,000 kosten, ein Nachtessen und Dessert \$1,600. Damit bewegt man sich aus rechtlicher Sicht im legalen Bereich. Es ist zudem äusserst einfach, Escort zu werden: ein Handy und ein PC sind die einzig erforderlichen Investitionen. Das Geschäft ist höchst rentabel.

6.2.2 Menschenhandel

Ausgangslage

Mit dem *Mann Act* wurde im Jahr 1911 in den USA die Beförderung von Personen zum Zweck der Prostitution über Bundesstaats-Grenzen kriminalisiert. Historisch wurden Opfer von Menschenhandel primär als Überträger von STI, und ab 1981 von HIV und Aids, betrachtet. Erste Massnahmen im Bereich des Menschenhandels galten vor allem dem Schutz der Kunden und der öffentlichen Gesundheit,

¹⁹³ Bei Schlägen gegen die «Indoor»-Prostitution kann sich das Problem der Strassenprostitution akzentuieren und damit die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Gesundheit insgesamt verschlechtern (Weitzer, S. 91).

¹⁹⁴ Penal Code Section 653.22. (a): “It is unlawful for any person to loiter in any public place with the intent to commit prostitution.” (California State Legislature, 1996).

¹⁹⁵ Weitzer, S. 87.

¹⁹⁶ Bibliothèque du Parlement, S. 22-23.

¹⁹⁷ Bibliothèque du Parlement, S. 23.

statt den Frauen als Opfer von Menschenhandel.¹⁹⁸

Menschenhandel wurde zudem primär als Immigrationsproblem behandelt und fiel deshalb in die alleinige Zuständigkeit der Bundesbehörden. Mit dem im Jahr 2000 in Kraft getretenen *Trafficking Victim Protection Act* (TVPA) hat sich dies geändert. Die Arbeiten der betroffenen Behörden werden in einer *Task Force* koordiniert. Der TVPA ist zudem die Grundlage für Sensibilisierungskampagnen und für den jährlichen Bericht des U.S. Department of State zur Lage des Menschenhandels weltweit.¹⁹⁹ Seit 2005 verlangt das US-Recht von allen Ländern die Publikation von Statistiken zur Strafverfolgung und Verurteilungen wegen Menschenhandel. Staaten, welche diese Anforderungen nicht erfüllen, werden von den USA sanktioniert.

Die Vereinigten Staaten stellen international das wichtigste Zielland von Menschenhandel dar. Gemäss einer Schätzung aus dem Jahr 2003 seien *mindestens ein Drittel der Prostituierten in den USA Opfer von Menschenhandel*. Die effektivste Werbeplattform für den Menschenhandel stellt das Internet mit seinen Chat-Räumen, Foren sowie Dating- und Partnervermittlungsportalen dar. Auch Heiratsagenturen und *mail order brides services* („Brautkataloge“) sind für Menschenhändler in den USA besonders attraktiv. Sie ermöglichen den Menschenhändlern, auf legalem Weg Werbung zu machen.²⁰⁰

Tendenz zur Gleichsetzung von Prostitution und Menschenhandel

In den USA ist ein Haltungswechsel in der Strafverfolgung zu beobachten: Prostituierte, welche zuvor als Kriminelle angesehen wurden, werden nun als Menschenhandelsopfer behandelt – und dies unabhängig davon, ob es sich um ausländische oder US-Staatsangehörige handelt.²⁰¹ Dieser Haltungswechsel wurde im Jahr 2000 durch den TVPA eingeläutet, mit dem wie in Schweden die Nachfrage nach (und nicht mehr das Angebot von) sexuellen Dienstleistungen sowie die Zuhälterei unter Strafe gestellt wurden.²⁰² Entsprechend dieser analytischen Gleichsetzung von Prostitution und Menschenhandel gibt es in den USA zudem Bestrebungen, die Freierbestrafung als Mittel zur Bekämpfung des Menschenhandels auch anderen Ländern vorzuschreiben.²⁰³

Generell werden Rotlichtbezirke, Stripclubs, Nachtclubs und -bars als potenziell attraktive Umgebungen für Menschenhändler betrachtet. Ein Rückgang des *Angebotes* von Bordellen, Escort Services, Massagesalons und anderen Formen der Prostitution wird denn auch von den Behörden als potenziell nützliche Massgrösse für die Effektivität der Massnahmen gegen Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung gewertet. Ebenso wird davon ausgegangen, dass die Reduktion der *Nachfrage* nach Prostitution auch einen Rückgang des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung zur Folge hat.²⁰⁴ Aus den genannten Überlegungen wird in den USA die Legalisierung der Prostitution denn auch als Massnahme mit «begrenzter Effektivität» erachtet, da mit der Legalisierung die Kosten der Prostitution erhöht würden (Einhaltung von Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften) und deshalb ein Schwarzmarkt mit Menschenhandelsopfern entstehe, auf welchem Prostitution zu günstigeren Konditionen angeboten werde. Die Betrachtung und strafrechtliche Verfolgung von Prostitution unter dem alleinigen Gesichtspunkt des Menschenhandels stiess bei den US-Strafverfolgungsbehörden anfänglich auf Zurückhaltung, hat sich im strafrechtlichen Diskurs nun jedoch grösstenteils durchgesetzt. Die alleinige Behandlung der Prostitution unter dem Blickwinkel des Menschenhandels kann jedoch

¹⁹⁸ Newman.

¹⁹⁹ US Department of State, *Trafficking in Persons Report*, 2014

²⁰⁰ Newman.

²⁰¹ Siehe beispielsweise das Handbuch des *Office for Community Oriented Policing Services* des US-Justizdepartements: «There is growing evidence that women who are trafficked in prostitution do not differ greatly from domestic prostitutes who have not been trafficked: neither group has chosen the profession voluntarily. Many report that they do not want to work as prostitutes, would leave the profession if they could, and that they were recruited into prostitution as girls or teenagers» (Newman, S. 18).

²⁰² Conery.

²⁰³ Siehe beispielsweise der Vorstoss des Kongressabgeordneten Randy Hultgren, welcher die Freierbestrafung als Minimalkriterium im *Trafficking Victims Protection Act* festsetzen will (Pressemitteilung: [hultgren introduces legislation to reduce demand for sex slavery illuminate](#)). Das würde bedeuten, dass Sanktionen ergriffen werden könnten gegen Länder, welche keine Freierbestrafung haben.

²⁰⁴ Newman.

zu unbeabsichtigten, gefährlichen Konsequenzen für die Prostituierten führen. Insbesondere besteht das Risiko, dass sich der Markt für sexuelle Dienstleistungen in den Untergrund verlagert, was die Ermittlung von Menschenhandelsopfern, deren Betreuung sowie die Bekämpfung des Menschenhandels insgesamt – und entgegen der eigentlichen Absicht – erschwert. Auch ist denkbar, dass sich die Prostituierten mit abnehmender Nachfrage eher auf gefährliche Kunden einlassen müssen oder zu gesundheitlich riskanterem Sexualverhalten tendieren könnten.²⁰⁵

6.3 Länder mit strafbaren Aspekten bei legaler Prostitution (Strafbarkeit auf der Nachfrageseite)

6.3.1 Schweden

6.3.1.1 Prostitution

In Schweden ist seit dem 1. Januar 1999 der Kauf von sexuellen Dienstleistungen untersagt, nicht aber die Prostitution selbst.²⁰⁶ Wer also Sex kauft, macht sich strafbar. Wer sich hingegen prostituiert, wird nicht sanktioniert. Prostitution ist damit nach wie vor legal. Das lediglich zwei Sätze kurze Gesetz wurde per 1. April 2005 ins Strafgesetz verschoben und per 1. Juli 2011 verschärft zu einer Geld- oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr.²⁰⁷ Das Sex-Kaufverbot ergänzte bereits bestehende Verbote, wie betreffend Zuhälterei und Vermietung von Räumlichkeiten für die Prostitution, und war Teil eines Massnahmenpakets zur Bekämpfung der Gewalt an Frauen.

Motive hinter dem Sex-Kaufverbot und der schwedischen Prostitutionspolitik

Nach Meinung des schwedischen Gesetzgebers ist Prostitution nicht vereinbar mit einer gleichberechtigten Gesellschaft. Deshalb sei eine Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Prostitution irrelevant. Die Massnahmen in Schweden seien im Wesentlichen darauf ausgerichtet, Prostitution zu bekämpfen sowie Prostituierten beim Aussteigen und Freiern beim Aufhören mit dem Kauf von Sex zu helfen. Durch das Kriminalisieren der Freier sollte die Nachfrage nach sexuellen Dienstleistungen reduziert und die Ausübung der Prostitution in Schweden unattraktiv gemacht werden. Als weitere Gründe werden angeführt:

- *Bekämpfung des Menschenhandels:* Die Ursache von Prostitution und Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung sei die Nachfrage nach käuflichem Sex durch Männer. Aus diesem Grund bestehe ein Zusammenhang zwischen den beiden Phänomenen.²⁰⁸ Die einheimische Prostitution und der internationale Frauenhandel seien untrennbar miteinander verbunden.²⁰⁹
- *Ungleiche Vertragspartner:* Viele Länder würden heute in Bezug zur Prostitution der „Ideologie des freien Marktes“ unterliegen. Mädchen und Frauen würden dabei als Waren behandelt, die man verkaufen könne und mit denen sich Profit erzielen lasse. Prostitution werde als eine Art von sexueller Unterhaltung, und damit als „normales Geschäft“, mit Vertragspartnern auf gleicher Augenhöhe dargestellt. Prostitution würde somit als legitime, berufliche Laufbahn für Frauen betrachtet. Das alles werde als „Selbstbestimmung“ und „Recht der Frau“ dargestellt. Die schwedische Regierung sehe das anders: In der Mehrheit der Fälle sei die Prostituierte als

²⁰⁵ Conery.

²⁰⁶ Lag [1998:408] om förbud mot köp av sexuella tjänster (1998:408).

²⁰⁷ 6 kap. 11 § brottsbalken (schwedisches Strafgesetzbuch); der Strafrahmen für die Freiheitsstrafe wurde dabei von 6 Monaten auf 1 Jahr erhöht.

²⁰⁸ SOU 2010, S. 5, 29 ff.

²⁰⁹ Zu dieser verbreiteten Auffassung siehe etwa Dodillet.

Vertragspartei in einer schwächeren Position als der Freier, der lediglich seine sexuellen Bedürfnisse befriedigen wolle. Aus diesem Grund sei es nicht angezeigt, die Prostituierten zu bestrafen.²¹⁰

- *Vorbildfunktion*: Schweden wolle gegenüber anderen Ländern das Signal aussenden, dass Prostitution beschämend und inakzeptabel ist. Es sei keine faire Art und Weise, um ein Einkommen zu erzielen; die Käufer nutzten die Situation aus. Ein besserer Schutz der Prostituierten sei deshalb nicht das vorrangige Ziel der schwedischen Politik.²¹¹

Charakteristisch ist in Schweden auch das Bild der Prostituierten: In der politischen Debatte gehen die Verfechter des Sex-Kaufverbots davon aus, dass die Prostituierten immer Opfer und schwächstes Glied der Sexindustrie sind. Es wird betont, bei Prostituierten handle es sich um labile, traumatisierte, passive und ausgenützte Personen. Sie seien meist arbeitslos, obdachlos, krank und/oder drogenabhängig und hätten in ihrer Kindheit Gewalt, Misshandlung oder Inzest erlebt. Auf eine Unterscheidung in verschiedene Gruppen von Prostituierten wird verzichtet. Prostituierte werden viel mehr als einheitliche, äusserst bedürftige Gruppe von Menschen beschrieben.²¹² Dieses Opferbild ist auch in den Medien verbreitet, was von Fachkreisen kritisiert wird.²¹³

Umsetzung des Sex-Kaufverbots

Zwischen 1999 und 2011 sind in Schweden laut Statistik lediglich 450 *Freier* gebüsst worden. Die Höhe der Busse ist vom Einkommen des Täters abhängig.²¹⁴ Eine Gefängnisstrafe wurde bis November 2013 nicht ausgesprochen. Als unbestritten gilt zudem, dass viele Freier ins Ausland gehen, um Sex zu kaufen. Den Kauf von Sex zu beweisen ist zudem laut schwedischer Polizei schwierig.

Zuhälter müssen mit einer Busse und Gefängnisstrafe rechnen, die in schweren Fällen bis 8 Jahre betragen kann.²¹⁵ Obschon es zur Erfüllung des Tatbestandes der Zuhälterei weder Zwang noch Gewalt gegenüber einer Prostituierten braucht, um verurteilt zu werden, resultieren nur wenige Strafen daraus. Vermieter oder Wohnungseigentümer können ebenfalls wegen Zuhälterei verurteilt werden, wenn sie wissen, dass ihre Wohnung für die Prostitution genutzt wird. Sie müssen das Mietverhältnis kündigen. Die Lokalität kann ansonsten beschlagnahmt werden.²¹⁶

Für die Vollzugsbehörden wurden bei Inkrafttreten des Massnahmenpakets 7 Millionen schwedische Kronen (CHF 0.8 Mio.) gesprochen. Im Jahr 2003 wurden weitere 30 Millionen Kronen (CHF 3.3 Mio.) für drei Jahre gesprochen, um die Prostitution und den Menschenhandel zu bekämpfen. Um den Wissensstand und die Fähigkeiten bei den Angehörigen der Polizei im Bereich der Prostitution zu erhöhen, wurden Bildungsprogramme durchgeführt. Ausstiegswilligen Prostituierten half man gleichzeitig, indem man u.a. Schutzhäuser, Beratung, Ausbildung und Praktika anbot. Spezifische, gesetzlich verankerte Sozial- oder Gesundheitsmassnahmen für Prostituierte gibt es hingegen nicht. Um auf die Nachfrageseite einzuwirken, wurden in Stockholm, Göteborg und Malmö spezialisierte Beratungsstellen für Freier eingerichtet. Ihre Aufgabe ist es, eine Verhaltensänderung bei potenziellen und aktuellen Freiern herbeizuführen.

²¹⁰ Ekberg.

²¹¹ Ahlin, S. 6 ff., 18.

²¹² Levy/Jakobsson; Dodillet.

²¹³ Kulick.

²¹⁴ Schmid.

²¹⁵ 6 kap. 12 § brottsbalken.

²¹⁶ Dodillet/Östergren, S. 3 ff.

Evaluationsbericht 2010

Die von der schwedischen Regierung in Auftrag gegebene Evaluation von 2010 zeigte, dass das Sex-Kaufverbot den beabsichtigten Effekt hatte und ein wichtiges Mittel im Kampf gegen Prostitution und Menschenhandel darstellt. Im Wesentlichen wurde Folgendes festgehalten:²¹⁷

1. Entwicklung des Sexmarktes insgesamt

Zur Strassenprostitution ausserhalb der drei Rotlichtviertel in Stockholm, Göteborg und Malmö liegen keine Informationen vor, obwohl bekannt ist, dass es Prostitution auch in kleineren Städten in vielen Teilen des Landes gebe. Es gebe keine Daten über das gesamte Ausmass der Prostitution in Schweden.

2. Strassenprostitution

Gestützt auf die verfügbaren Daten wird vermutet, dass die Strassenprostitution in Schweden seit 1998 um die Hälfte zurückgegangen ist. Diese Abnahme der Prostitution könne als direktes Resultat des Sex-Kaufverbots betrachtet werden. Verhältnismässig gebe es nun mehr Prostituierte ausländischer Herkunft, vor allem aus den baltischen Staaten, aus Osteuropa, Thailand, Südamerika, Afrika und Nigeria. Weiter gebe es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Indoor-Prostitution seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zugenommen habe. Was die Kontaktaufnahme zwischen Prostituierten und Freiern anbelange, so sei heute klar das Internet das führende Mittel. Zusammengefasst könne man deshalb ziemlich sicher sein, dass die Prostitution in Schweden seit 1999 zumindest nicht zugenommen habe. Das Sex-Kaufverbot habe geholfen, die Prostitution zu bekämpfen.

3. Freier

Der Anteil Männer, die Sex kauften, ist laut den Ergebnissen von Umfragen in den Jahren 1996 und 2008 von 13.6% auf 8% gesunken. In der Umfrage 2008 hätten ein paar der befragten Personen angegeben, dass sie seit dem Inkrafttreten des Gesetzes keine sexuellen Dienstleistungen mehr kauften. Aus Polizei- und Sozialarbeitskreisen sei ebenfalls zu hören, dass das Gesetz zumindest die Nachfrage nach *Strassenprostitution* reduziert habe. Beide Umfragen zeigten aber auch, dass Sex häufiger im Ausland gekauft werde als in Schweden.

Die Anzahl der ausgesprochenen Sanktionen aufgrund einer Verletzung des Sex-Kaufverbots variere von Jahr zu Jahr stark, heisst es weiter. Die Schwankungen seien auf die Prioritäten und personellen Ressourcen bei der Polizei zurückzuführen.

4. Prostituierte

Die Angst, dass die Prostitution in den Untergrund gedrängt, und die Prostituierten damit einem erhöhten Risiko der Gewalt ausgesetzt seien, habe sich gestützt auf die vorhandenen Daten nicht erhärten lassen. Zwar gebe es keine Statistiken über Anzeigen oder Strafverfolgungen in Bezug auf die Gewalt gegenüber Prostituierten, und bezüglich Strassenprostitution gebe es Hinweise, dass diese riskanter und schwieriger geworden sei. Es sei aber nicht belegt, dass das Sex-Kaufverbot tatsächlich zu einer Zunahme der Gewalt oder des Risikos geführt habe. Ein Bericht des Nationalen Gesundheits- und Wohlfahrtsausschusses aus dem Jahr 2003 sei in Bezug auf Malmö zwar zum Schluss gekommen, dass die Gewalt gegenüber Prostituierten im 21. Jahrhundert zugenommen habe. Begründet wird dies damit, dass es weniger Freier gebe und der Wettbewerb sowie die Arten von nachgefragtem Sex zugenommen hätten. Es sei aber auch möglich, dass die Situation für Strassenprostituierte wegen des vermehrten Zugangs und Gebrauchs von Heroin schwieriger geworden sei. Ausgestiegene Prostituierte wie auch Polizisten würden zudem bestreiten, dass die Gewalt und Gefährlichkeit seit dem Inkrafttreten des Gesetzes zugenommen hätten. Eine zunehmende Stigmatisierung der Prostituierten müsse jedenfalls als positiv betrachtet werden, weil das

²¹⁷ SOU 2010.

Sex-Kaufverbot ja die Prostitution bekämpfen wolle.

5. Veränderung der öffentlichen Meinung

Die öffentliche Meinung zum Sex-Kaufverbot habe sich gemäss den Resultaten von Umfragen vor und nach der Einführung des Sex-Kaufverbots verändert. Auch wenn die Umfragen unterschiedliche Methoden verwendet hätten (vor der Einführung mittels Telefon und später mittels Fragebogen) und die Antwortraten tief gewesen seien, so seien die Unterschiede in den Antworten doch so gross gewesen, dass von einer tatsächlichen Änderung der öffentlichen Meinung ausgegangen werden könne. Das Sex-Kaufverbot habe also normierend gewirkt: Prostitution gelte heute mehr als früher als unerwünschtes Phänomen, welches wegen den schädlichen Auswirkungen sowohl auf die Beteiligten als auch auf die Gesellschaft bekämpft werden müsse.

Die schwedische Regierung zog gestützt auf den Evaluationsbericht insgesamt eine positive Bilanz: Die Anzahl der Prostituierten sei um 30-50% gesunken und es sei keine Verschlechterung bezüglich der Situation der Frauen festgestellt worden.²¹⁸ Das Sex-Kaufverbot habe also nicht nur eine eindämmende Wirkung auf Prostitution und Menschenhandel gehabt, sondern auch eine abschreckende Wirkung auf die Freier. Laut schwedischer Regierung ist das Sex-Kaufverbot deshalb ein Erfolg.²¹⁹

Kritik am Evaluationsbericht

Der Bericht löste in der Fachwelt eine Kontroverse aus, die bis heute andauert.²²⁰ Die grundsätzliche Aussage und Schlussfolgerung des Berichtes, wonach das Sex-Kaufverbot wirke, ist umstritten; dafür mangle es im Evaluationsbericht an wissenschaftlich dokumentierten Beweisen. Hauptkritikpunkt gewisser Fachkreise ist, der Evaluationsbericht sei von der schwedischen Regierung politisch schöngefärbt.

Die folgende Tabelle vermittelt eine Übersicht zu den wichtigsten Kritikpunkten an den Ergebnissen des Evaluationsberichts beziehungsweise deren Interpretation durch die schwedische Regierung als Erfolg des Sex-Kaufverbots.

	Evaluationsbericht 2010	Kritik gewisser Fachkreise
Entwicklung des Sexmarktes insgesamt	Keine Zunahme.	Die Regierung wisse mangels Daten gar nicht, ob sich die Zahl der Prostituierten in Schweden tatsächlich verändert hat. Sie sei insbesondere nicht in der Lage, über das Ausmass der Indoor-Prostitution Auskunft zu geben. Deshalb bleibe auch unklar, ob ehemalige Strassenprostituierte aufgrund des Sex-Kaufverbots auf die Kontaktaufnahme mittels der neuen Medientechnologien ausgewichen sind. ²²¹
Strassenprostitution	Um die Hälfte reduziert.	Strassenprostitution sei international rückläufig. Es handle sich lediglich um eine Annahme, dass das Sex-Kaufverbot für die Reduktion ursächlich war. Belege dazu gebe es nicht. ²²² Das Sex-Kaufverbot halte Migrantinnen nicht davon ab, für die Prostitution nach Schweden zu kommen. Ihr Anteil habe deutlich

²¹⁸ Anner, Beitrag vom 24.11.2013.

²¹⁹ Schuler.

²²⁰ Kritik wurde auch von verschiedenen offiziellen schwedischen Stellen geäussert: Ombudsman for discrimination, the National board of Health and Welfare, the Swedish Agency for Public Management, die die Ansicht vertraten, es seien mit Blick auf die Methodologie und die vorhandenen Quellen des Evaluationsberichtes zu weitreichende Schlussfolgerungen zu den Auswirkungen des Gesetzes gezogen worden (vgl. European Parliament, S. 55 inkl. Verweise auf Links in Schwedischer Sprache).

²²¹ Boos, Beitrag vom 28.11.2013.

²²² Dodillet/Östergren, S. 9.

	Evaluationsbericht 2010	Kritik gewisser Fachkreise
		zugenommen. ²²³
Freier	Reduktion der Nachfrage, zumindest betreffend Strassenprostitution.	<p>Die Regierung wisse mangels Daten gar nicht, ob sich die Zahl der Freier tatsächlich verändert hat. Sie wisse auch nicht, ob die Freier von der Strasse auf die Kontaktaufnahme via neue Medientechnologien ausgewichen sind. Die meisten Freier würden Sex ohnehin im Ausland kaufen.²²⁴</p> <p>Die im Jahr 2008 durchgeführte Studie, auf welche die Regierung als Beleg für die abschreckende Wirkung des Sex-Kaufverbots verweise, sei statistisch nicht repräsentativ (tiefe Antwortquote, nicht alle Alterskategorien). Es werde zudem bezweifelt, dass die erteilten Antworten immer mit der Realität übereinstimmen.²²⁵ Umfragen der Nationalen Behörde für Gesundheit sowie andere Forschungsarbeiten hätten viel mehr gezeigt, dass die meisten Männer angaben, das Sex-Kaufverbot habe ihr Verhalten nicht verändert.</p>
Prostituierte	Keine Zunahme von Gewalt oder Gefährlichkeit. Zunehmende Stigmatisierung ist positiv.	<p>Obwohl es gar keine Statistiken über Anzeigen oder Strafverfolgungen in Bezug auf die Gewalt gegenüber Prostituierten gebe, komme der Bericht zum Schluss, dass es keine Zunahme von Gewalt oder Gefährlichkeit gibt. Doch durch das Sex-Kaufverbot müssten die Prostituierten auf abgelegene Orte ausweichen und hätten weniger Zeit, um den Freier kennenzulernen. Die Prostituierten können so auch durch Hilfsorganisationen schlechter erreicht werden.²²⁶</p> <p>Das Risiko von einer Ansteckung mit HIV und anderen Geschlechtskrankheiten habe ebenfalls zugenommen. HIV-Präventionsprogramme für Freier seien gestoppt worden, da sie als die Prostitution fördernd betrachtet wurden. Das Sex-Kaufverbot widerspreche deshalb auch internationalen Programmen wie UNAIDS.</p> <p>Die Regierung ermuntere zur Diskriminierung der Prostituierten, obwohl diese eine legale Tätigkeit ausüben. Sie verletze damit das Recht der Prostituierten auf Gleichbehandlung. Durch das Gutheissen der Stigmatisierung gefährde sie zudem die Gesundheit der Prostituierten.²²⁷</p>
Öffentliche Meinung	Beeinflusst. Zunahme der Befürworter eines Sex-Kaufverbots.	Es gebe keine grundlegende oder mehrheitliche Veränderung in der öffentlichen Meinung. Ein Zusammenhang mit dem Sex-Kaufverbot sei nicht gegeben. Eine normierende Wirkung der Regelung sei nicht belegt. ²²⁸

6.3.1.2 Menschenhandel

Die nationale Berichterstatteerin für Menschenhandel in Schweden, Kajsa Wahlberg, hielt in ihren Jahresberichten 2003 und 2004 fest, es bestünden klare Hinweise bestehen, dass das Sex-Kaufverbot direkte

²²³ Jordan, S. 7 ff.

²²⁴ Siehe dazu etwa Jordan, S. 1 ff., 6 ff. oder die Studie vom Februar 2015 der Universität Malmö im Auftrag der Swedish Association for Sexuality Education RFSU (Berichterstattung auf <http://www.nswp.org/news/new-report-claims-the-swedish-sex-purchase-law-ineffective> besucht am 12.3.2015).

²²⁵ Dodillet /Östergren, S. 14 ff.; Jordan, S. 6 ff.

²²⁶ Zum Schluss, dass die Prostituierten mehr Risiken ausgesetzt seien, kommt offenbar auch eine Studie vom Februar 2015 der Universität Malmö im Auftrag der Swedish Association for Sexuality Education RFSU (Berichterstattung auf <http://www.nswp.org/news/new-report-claims-the-swedish-sex-purchase-law-ineffective> besucht am 12.3.2015).

²²⁷ Levy/Jakobsson, S. 10 ff.

²²⁸ Jordan, S. 9.

und positive Auswirkungen auf die Bekämpfung von Menschenhandel habe. Gestützt auf nationale Ermittlungsverfahren mit Telefonkontrollen, aber auch von Seiten Europol und Polizeibehörden anderer Staaten sei erkennbar, dass Schweden für Menschenhändler keinen attraktiven Markt mehr darstelle. Laut Angaben der schwedischen Polizei ist es schwierig, die Anzahl Opfer von Menschenhandel in Schweden zu schätzen. Es gebe indessen Hinweise, wonach das Sex-Kaufverbot den Menschenhandel habe beeinflussen können. Die schwedische Polizei ist der Ansicht, das Sex-Kaufverbot halte Menschenhändler und Zuhälter davon ab, überhaupt nach Schweden zu kommen. Das Abhören von Gesprächen habe zum Beispiel ergeben, dass die Nachfrage nach Dienstleistungen im Prostitutionsbereich in Schweden nicht so hoch sei, wie es Menschenhändler und Zuhälter gerne hätten.^{229, 230}

Menschenhandel existiert jedoch nach wie vor, wie aus offiziellen Berichten zu Menschenhandel in Schweden hervorgeht. Im September 2008 stellte die schwedische Regierung den Strafverfolgungsbehörden zusätzliche finanzielle Mittel zur Verfügung, um in den folgenden Jahren Menschenhandel verstärkt bekämpfen zu können. Die nationale schwedische Polizei erhielt für die Jahre 2008-2010 insgesamt 40 Millionen Kronen zur Verfügung gestellt, wovon 30 Millionen Kronen für operationelle Einsätze eingesetzt und 10 Millionen Kronen der theoretischen Wissens- und Ausbildung dienen sollten. Als Resultat dieser zusätzlichen Ressourcen und der weiterentwickelten Kenntnisse im Bereiche des Menschenhandels sei es der schwedischen Polizei im Zeitraum 2008-2011 möglich gewesen zahlreichere und auch komplexere Fälle von Menschenhandel aufzudecken.²³¹

Maria Ahlin, Präsidentin der Schwedischen Organisation gegen Menschenhandel „Freethem“, bewertet die Regelung der Prostitution in Schweden als effizient in der Bekämpfung von Menschenhandel. Die Strassenprostitution habe sich in Schweden seit Einführung des Verbotes halbiert.²³²

Kritiker bemängeln, dass sich aufgrund der unsicheren und widersprüchlichen Datenlage keine Eindämmung des Menschenhandels belegen lasse. Sie bringen im Wesentlichen folgende Argumente vor:

- Die unzulängliche Datenlage lasse keinerlei Rückschlüsse zu über die Zahl der Fälle von Menschenhandel und der beteiligten Personen. Sie erlaube insbesondere keinen empirischen Vergleich der Situation vor und nach Einführung des Sex-Kaufverbots.
- Es hätten sich für schwedische Prostituierte vor allem die Verhandlungsbedingungen verschlechtert, da sie nicht mehr auf offener Straße gesehen werden dürften. Zudem seien sie ihren wenigen verbliebenen Freiern stärker ausgeliefert. Die Prostitution habe sich in den „Untergrund“ verlagert, die Anwerbung von Freiern finde vermehrt über Internet statt.
- Freier würden aus Selbstschutz Zwangsprostituierte nicht mehr bei der Polizei oder Beratungsstellen melden. Die Wahrscheinlichkeit, Opfer von Menschenhandel zu entdecken, sei also gesunken. Die Gesetze hätten keinerlei Auswirkungen auf Menschenhandel gehabt.

Die vom Europarat beauftragte Expertengruppe GRETA (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings) stellte fest, dass die Identifikation von Opfern von Menschenhandel in Schweden vor allem vom Willen oder der Fähigkeit des Opfers abhängt, die erforderlichen Informationen zur Einleitung eines Strafverfahrens zu liefern.²³³

²²⁹ SOU 2010, S. 29.

²³⁰ Ekberg.

²³¹ Zana Tvilling (Polizistin im Einsatz gegen Prostitution in Stockholm) sieht das Sex-Kaufverbot als wichtigstes Mittel gegen den organisierten Menschenhandel an. Sie kritisiert gleichzeitig die Gerichtspraxis, die weiterhin nur Bussen ausspreche: 2011 wurden 765 Fälle zur Anzeige gebracht, woraus 301 Ordnungsbussen, 130 Bussen, 1 Bewährungsstrafe und keine Gefängnisstrafe resultierten; Quelle: Dagens Nyheter 27. Mai 2013.

²³² Ahlin.

²³³ Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Sweden, GRETA, Council of Europe, First evaluation round, Published on 27 May 2014, S. 7, 25 ff., 31, 34, 40, 41.

6.3.2 Frankreich²³⁴

6.3.2.1 Prostitution

Ausgangslage

In Frankreich wird Prostitution mit einer zweiteiligen Strategie bestehend aus Strafverfolgung und Sozialpolitik begegnet: Einerseits ist die Polizei zuständig für die strafrechtliche Verfolgung der Organisation und Ausbeutung der Prostitution (also z. B. der Zuhälterei) sowie für die Beseitigung der Störung der öffentlichen Ordnung durch Prostitution (z. B. Kundenanwerbung im öffentlichen Raum). Andererseits ist die Sozialarbeit verantwortlich für die Prävention sowie für die Rehabilitation und Resozialisierung der Opfer der Prostitution. In Frankreich sind Nichtregierungsorganisationen mit diesen Aufgaben betraut.²³⁵

Prostitution im politischen Diskurs

Mit dem Auftreten von Aids bzw. HIV in den 1990er-Jahren wurden Stimmen laut, welche Prostitution primär als gesundheitliches Risiko und als soziales Problem betrachteten und deshalb eine verschärfte Reglementierung der Prostitution und eine gesundheitliche Kontrolle der Prostituierten forderten. Als Reaktion auf einen drohenden «Rückfall» in den Reglementarismus vergangener Zeiten entstand die Gegenbewegung der «*travailleurs du sexe*», welche die Anerkennung der Prostitution sowie der Rolle der Prostituierten in der Prävention einforderte.

Ein Teil der feministischen Bewegung Frankreichs verneint jedoch die Möglichkeit einer Unterscheidung zwischen freiwilliger und unfreiwilliger Prostitution, da Prostitution in jedem Fall als Form patriarchalischer, sexistischer Gewalt gegenüber Frauen zu ächten sei. Durch die politische Mobilisierung der feministischen Bewegung ab 1995 im Zusammenhang mit der Abtreibungsdebatte konnte dieser «neue» Abolitionismus seine Basis auf weitere Teile des Meinungsspektrums ausweiten. Dies hatte eine breite Rezeption der Anliegen in der Öffentlichkeit zur Folge und führte dazu, dass im Diskurs die abolitionistische Politik als logisch unausweichlich, neutral und ideologiefrei dargestellt wurde.²³⁶

Während den letzten Jahren hat sich in Frankreich im politischen Diskurs eine Definition der Prostitution durchgesetzt, nach der diese eine Form der Gewalt gegen die menschliche Würde darstellt, und die Unterscheidung zwischen freiwilliger Prostitution und Zwangsprostitution ablehnt. Aus dieser Sichtweise sind die Prostituierten Opfer, denen geholfen werden muss, und die in die Gesellschaft reintegriert werden müssen.

Prostitution als Problem der öffentlichen Ordnung und Sicherheit

Ende der 1990er-Jahre stieg in Frankreich die Anzahl ausländischer Prostituierte (insbesondere aus Osteuropa) markant an. Durch die Ausdehnung auf neue Gebiete in Stadtzentren und Wohngegenden sowie die zeitlich längere Präsenz der Prostituierten auf der Strasse wurde die Prostitution sichtbarer und die damit verbundenen Belästigungen der Wohnbevölkerung und Passanten stieg stark an. Die Gemeinden und Städte verstärkten daraufhin die Repression der Prostitution. Die 2002 neu gewählte Regierung präsentierte mit dem Gesetz über die innere Sicherheit eine Vorlage, welche die Kundenanwerbung durch Prostituierte mit hohen Geldstrafen oder Gefängnis sanktioniert. Zudem verlieren we-

²³⁴ Quellen, wo nicht anders vermerkt: Mathieu, S. 4-21; Allwood, Gill, The Construction of Prostitutes and Clients in French Policy Debates, in: Munro/della Giusta.

²³⁵ Die Verordnung von 1960 zur Ratifikation der UNO-Konvention (« Convention pour la répression de la traite des êtres humains et de l'exploitation de la prostitution d'autrui ») von 1949 sah die Bildung von Institutionen zur Prävention und Wiedereingliederung vor. Diese Institutionen wurden jedoch nicht wie vorgesehen geschaffen, wodurch sich spezialisierte Organisationen der Opferbetreuung im Prostitutionsbereich herausbildeten (Mathieu).

²³⁶ Dazu beigetragen haben insbesondere die Aktivitäten einiger Vertreterinnen dieser feministischen Position in Gewerkschaften und Parteien, welche bisher nicht zu den klassischen Vertretern des Abolitionismus gehörten (Mathieu).

gen Störung der öffentlichen Ordnung verurteilte Ausländerinnen und Ausländer ihren Aufenthaltsstatus und können ausgeschafft werden, es sei denn sie kooperieren mit den Strafverfolgungsbehörden bei der Verfolgung von Zuhältern oder Menschenhändlern.

Negative Auswirkungen fordern neue Lösungsansätze

Kritiker äussern, die repressiven Massnahmen hätten die Prostituierten in den Untergrund gedrängt und damit ihre Lebensbedingungen und Sicherheitslage verschlechtert. Die Machtverhältnisse zwischen Zuhältern, Freiern und Prostituierten hätten sich zuungunsten der letzteren verschlechtert, was das Risiko von Gewalt erhöht habe. Auch sei der Zugang zu Hilfe und Betreuung erschwert worden, da die Prostituierten für die Sozialarbeitenden ebenfalls schwerer aufzufinden seien. Zusätzlich zu dieser Verschlechterung der wirtschaftlichen und gesundheitlichen Situation hätten sich Probleme bei der Bekämpfung des Menschenhandels offenbart. Der Bericht zuhanden der Nationalversammlung über die Prostitution in Frankreich beurteilte die polizeiliche Repression der Zuhälterei zwar als wirkungsvoll, die Sozialarbeit hingegen wurde (aufgrund fehlender Mittel) als völlig unzureichend beurteilt. Kritiker machen auf einen grundsätzlichen Widerspruch der französischen Politik aufmerksam: Personen die aus den Klauen des Menschenhandels befreit werden sollen, würden gleichzeitigen als Delinquenten gegen Aufenthaltsbestimmungen oder als Bedrohung für die öffentliche Ordnung und Sicherheit behandelt.

Bestrafung der Freier als Universallösung?

Aufgrund der negativen Beurteilung der Prostitutionspolitik wurde nach neuen Lösungen gesucht. Im Dezember 2013 beschloss eine Mehrheit von 55% der 784 Abgeordneten der Nationalversammlung ein Gesetz gegen die Prostitution, welches eine Bestrafung der Freier vorsah, zugleich aber auch zum Schutz der Prostituierten das Verbot des „passiven Anwerbens“ aufheben sollte. Die strafrechtliche Regelung der Prostitution sollte grundsätzlich beibehalten, aber so angepasst werden, dass Prostituierte neu als Opfer (sexistischer Gewalt im Allgemeinen oder von Menschenhandel im Spezifischen) behandelt werden können. Diese Regelung stiess und stösst nach wie vor auf Kritik. So wird allgemein der Wechsel von einer sozialfürsorglichen Herangehensweise hin zu einer sicherheitspolitischen Neudefinition der Herausforderungen im Zusammenhang mit Prostitution hinterfragt.

Das Bild der «typischen» Prostituierten ist damit das einer jungen Ausländerin, welche durch ein Netzwerk von Menschenhändlern ausgebeutet wird. Damit werden Prostituierte gleichgesetzt mit Opfern von Menschenhandel, womit die öffentliche Debatte zum Thema Prostitution in Frankreich auf Zwangsprostitution und die Verbindung zum organisierten Verbrechen fokussiert. Dabei wird unterschieden zwischen „traditionellen“ (französischen) Prostituierten einerseits, deren Tätigkeit als (für die Öffentlichkeit, wie für die Prostituierten selbst) unproblematisch und beinahe ungefährlich dargestellt wird, und den (ausländischen) Frauen („arme ausländische Mädchen“) andererseits, welche generell Opfer von gewalttätigen Zuhältern und von Menschenhändlern sind und ein Problem für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen.²³⁷

Die Anhörung zahlreicher Prostituierten und Fachleute durch eine Fachkommission führte im Ergebnis dazu, dass am 8. Juli 2014 das französische Oberhaus die Kriminalisierung von Freiern ablehnte und sich damit gegen das im Dezember 2013 von der Nationalversammlung beschlossene Prostitutionsgesetz, welches u.a. ein Bussgeld von 1500 Euro für Freier vorsah, wendete. Das Gesetz wurde ohne die beiden Paragraphen zur Freierbestrafung zur Abstimmung in den Senat gegeben.²³⁸ In der Abstimmung am 30./31. März 2015 votierte der von der konservativen Opposition dominierte französische Senat

²³⁷ In einer weiteren Wendung des Diskurses wird es als Lösung des Problems, bzw. als humanitäre Pflicht präsentiert, die „armen ausländischen Mädchen“ aus den Fängen der Menschenhändler zu befreien und sie nach Hause zurückzubringen. Dass tatsächliche Opfer von Menschenhandel damit aber in das sozio-ökonomische und soziale Umfeld zurückgeschickt werden, aufgrund dessen sie überhaupt erst Opfer von Menschenhandel wurden, wird dabei ausgeblendet (Allwood, S. 71).

²³⁸ Frankreich: Strafloze Freier, in: Der Spiegel vom 14.07.2014; Paris: Senat lehnt Freierbestrafung ab, in: Tageszeitung junge Welt vom 11.07.2014.

gegen die Einführung von Geldstrafen für Freier und für ein Festhalten an dem gegen Prostituierte gerichteten Straftatbestand des „Kundenfanges“. Dieses Abstimmungsergebnis könnte jedoch von der Nationalversammlung wieder verworfen werden.²³⁹

6.3.2.2 Menschenhandel

Frankreich hat im Jahr 2003 den Straftatbestand des Menschenhandels geschaffen. Dieser ist jedoch in seiner Formulierung im Grunde auf Prostitution (sowie Bettelei) begrenzt.²⁴⁰ Aufgrund unzureichender statistischer Daten ist es nicht möglich, verlässliche Angaben über Verbreitung und Entwicklung des Menschenhandels in Frankreich oder über laufende Verfahren wegen Menschenhandels zu machen.²⁴¹ Hingegen ist die Anzahl Verurteilungen bekannt: So wurden in den Jahren 2006-2010 insgesamt 57 Personen wegen Menschenhandels verurteilt.²⁴² Im Vergleich dazu erfolgten in den Jahren 2008-2010 über 900 Verurteilungen wegen Zuhälterei und zwischen 150 und 200 Verurteilungen wegen anderer Arten von Ausbeutung.²⁴³

6.4 Länder mit regulierter legaler Prostitution

6.4.1 Deutschland

6.4.1.1 Prostitution

Ausgangslage: Modell der begrenzten Regulierung

Am 1. Januar 2002 trat mit dem „Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten“ (Prostitutionsgesetz, ProstG) eines der liberalsten Regelungssysteme in Europa in Kraft, das die rechtliche und soziale Situation der Prostituierten verbessern sollte. Damit sollte wiederum die Abhängigkeit der Prostituierten von Zuhältern und anderen Personen reduziert und kriminelle Begleiterscheinungen der Prostitution zurückgedrängt werden.

Prostitution sollte nach diesem Ansatz durch eine sehr begrenzte Regulierung in rechtsstaatlicher Weise kontrolliert und nicht durch repressive Massnahmen ins Dunkelfeld abgedrängt werden. Prostitution wurde als eine Tatsache angesehen, die durch die Regulierung weder auf- noch abgewertet werden sollte. Gleichzeitig sollte die Prostitution kein „Beruf wie jeder andere“ werden. Die wichtigsten Massnahmen im Gesetz waren deshalb:

- die Abschaffung der Sittenwidrigkeit der Prostitution;
- die Erleichterung des Zugangs zur Sozialversicherung;
- die Erleichterung des Ausstiegs aus der Prostitution; und

²³⁹ Streit um Prostitutionsgesetz in Frankreich, in: www.tagblatt.ch vom 31.03.2015

²⁴⁰ Artikel 225-4-1: « La traite des êtres humains est le fait, en échange d'une rémunération ou de tout autre avantage ou d'une promesse de rémunération ou d'avantage, de recruter une personne, de la transporter, de la transférer, de l'héberger ou de l'accueillir, pour la mettre à sa disposition ou à la disposition d'un tiers, même non identifié, afin de permettre la commission contre cette personne des infractions de proxénétisme, d'agression ou d'atteintes sexuelles, d'exploitation de la mendicité, de conditions de travail ou d'hébergement contraires à sa dignité, soit de contraindre cette personne à commettre tout crime ou délit » (GRETA 2013, S. 18).

²⁴¹ Hingegen geht eine Studie der Rechtskommission der französischen Nationalversammlung (Assemblée nationale, 13. April 2011, N° 3334, Rapport d'information sur la prostitution en France, Frankreich) davon aus, dass die Mehrheit der Prostituierten in Frankreich aus dem Menschenhandel stammen. Die Statistiken zum Menschenhandel sind jedoch gemäss Einschätzung von GRETA unzureichend. So werden beispielsweise sowohl Opfer von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung als auch Opfer von Zuhälterei in der gleichen Statistik erfasst (GRETA 2013, S. 19), was entsprechende Schätzungen erschwert.

²⁴² Anzahl Verurteilungen nach Jahr gemäss GRETA 2013, S. 59: 2 (2006) / 33 (2007) / 3 (2008) / 0 (2009) / 19 (2010).

²⁴³ GRETA 2013.

- die Verbesserung der gesundheitlichen und hygienischen Aspekte der Arbeitsbedingungen.

Gleichzeitig bestand Konsens darüber, dass Menschenhandel, Zwangsprostitution und sexueller Missbrauch energisch bekämpft werden müssen.²⁴⁴

Kommunale Steuerungsinstrumente wie Sperrbezirks- oder auch Sperrgebietsverordnungen ergänzten diese Gesetzgebung. Mit ihnen kann etwa eine Stadt festlegen, wo Prostitution stattfinden darf und wo nicht.²⁴⁵

Evaluationsbericht 2007

In ihrem Evaluationsbericht aus dem Jahr 2007 ist die Bundesregierung zum Schluss gekommen, dass die Massnahmen des Prostitutionsgesetzes nur zu einem Teil wirksam waren:

- Sozialversicherung: Zwar seien die rechtlichen Voraussetzungen für den Abschluss von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen verbessert worden. In der Praxis sei diese Möglichkeit jedoch kaum genutzt worden.
- Ausstiegsmöglichkeiten: Es sei keine erkennbare Verbesserung eingetreten.
- Arbeitsbedingungen: Es hätten kaum messbare positive Wirkungen in der Praxis festgestellt werden können.

Weiter stellte der Bericht fest, dass es für einen kriminalitätsmindernden Effekt des Prostitutionsgesetzes bislang ebenfalls keine belastbaren Hinweise gebe, eben so wenig wie für eine verbesserte Transparenz des „Rotlichtmilieus“. Es sei aber auch nicht so, dass das Gesetz die Verfolgung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und anderen gewaltförmigen Auswüchsen der Prostitution erschwert habe. Aus diesen Gründen hat die Bundesregierung eine insgesamt breitere Reglementierung der Prostitution angeregt: Insbesondere die Bekämpfung von Menschenhandel, Zwangsprostitution und Prostitution Minderjähriger müsse besser integriert werden; zudem sei ein grösstmöglicher Schutz von Prostituierten vor Gewalt und Ausbeutung anzustreben der – nicht zuletzt durch die Einführung der Strafbarkeit für Freier von Zwangsprostituierten – die Verantwortung der Nachfrager klar benennt.

Als Punkte mit besonderer Priorität nannte die Bundesregierung:²⁴⁶

1. Verbesserter Schutz der Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, insbesondere mit einer angemessenen Lösung zur Regelung der Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten.
2. Mögliche Abschaffung des sogenannten Vermieterprivilegs: Wohnungsinhaber, welche Prostituierte durch überhöhte Mietpreise ausbeuten, sollen nicht mehr milder bestraft werden als Zuhälter.
3. Anheben des Schutzesalters auf 21 Jahre.²⁴⁷

²⁴⁴ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), 2007, S. 6 ff.

²⁴⁵ Regulierungsbedarf im Zusammenhang mit der Prostitutionsausübung zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Zwangsprostitution, Positionspapier der 191. Sitzung der Innenministerkonferenz vom 11.10.2010.

²⁴⁶ Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), 2007, S. 79 ff.

²⁴⁷ Eckpunkte zur Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel, CDU CSU Fraktion, Berlin, 8. April 2014: Die Unionsfraktion hat Anfang April 2014 ein Eckpunkte-Papier zur Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel vorgestellt. Darin fordert sie unter anderem, das Mindestalter von derzeit 18 auf neu 21 Jahre anzuheben.

4. Effizienterer Einsatz von gewerberechtlichen Instrumenten zur Kontrolle von gewerblichen Betätigungen im Zusammenhang mit sexuellen Dienstleistungen (Genehmigungspflicht für Bordelle, bordellartige Betriebe und andere Betriebe mit Bezug zu sexuellen Dienstleistungen).
5. Bessere Unterstützung der Ausstiegsprogramme.
6. Keine Arbeitsvermittlung in die Prostitution durch die Bundesagentur für Arbeit. Prostitution darf nicht als zumutbare Option zur Sicherung des Lebensunterhalts gelten.

Kritik am Regelungsmodell

Das Prostitutionsgesetz wird in der deutschen Öffentlichkeit kontrovers beurteilt: Mit dem Prostitutionsgesetz sei "Deutschland zu Europas Drehscheibe für Frauenhandel und zum Paradies der Sextouristen aus den Nachbarländern geworden", machten 90 deutsche Prominente im Herbst 2013 in einem Schreiben an Kanzlerin Merkel und den Bundestag geltend. Das Gesetz habe Prostitution salonfähig gemacht und fördere „moderne Sklaverei“.²⁴⁸ Als Reaktion darauf wurde von anderen Prominenten ein Aufruf für den Erhalt des Prostitutionsgesetzes veröffentlicht. Sie sind der Ansicht, das Gesetz habe die Situation der Prostituierten verbessert und könne nicht für den Menschenhandel verantwortlich gemacht werden.²⁴⁹

Von den Prostituierten und Betreibern von Prostitutionsbetrieben äusserten sich die weitaus meisten positiv zur Existenz des Prostitutionsgesetzes, ebenso wie die Mitarbeitenden von Beratungsstellen. Währenddessen die Betreiber jedoch erste Auswirkungen in der Praxis bejahten, wurden solche von einer Mehrzahl der befragten Prostituierten verneint. Laut der Befragungsergebnisse scheint die Möglichkeit, sozialversichert Arbeitsverträge abzuschliessen, jedoch nicht attraktiv: Die Prostituierten befürchteten den Verlust ihrer Autonomie, z. B. hinsichtlich Wahl von Arbeitszeit und -ort. Die Betreiber sehen hingegen das betriebswirtschaftliche Risiko alleine auf ihrer Seite, ein Gehalt zahlen zu müssen, ohne der Arbeitnehmerin Anweisungen zur Bedienung eines Kunden geben zu dürfen.²⁵⁰

Aktuelle Situation

Es existieren keine fundierten statistischen Daten darüber, wie viele Prostituierte es in Deutschland gibt. Eine zuverlässige Einschätzung wird unter anderem dadurch erschwert, dass viele Frauen nur nebenbei, gelegentlich oder für einen begrenzten Zeitabschnitt als Prostituierte arbeiten. Auch der Anteil der Migrantinnen wird unterschiedlich eingeschätzt und variiert zudem regional. Fachberatungsstellen gehen davon aus, dass insgesamt mehr als die Hälfte aller Prostituierten ausländischer Herkunft ist, wobei die meisten aus Osteuropa stammen. Die weit überwiegende Mehrzahl der Prostituierten ist weiblich, aber auch Männer und Knaben bieten sexuelle Dienstleistungen gegen Bezahlung an.²⁵¹

Teilverbot als Lösungsansatz?

Aufgrund des Evaluationsberichts sowie der öffentlichen Debatte ist in Deutschland eine Reform im Gange. Im Februar 2015 haben sich CDU/CSU und SPD auf die Grundzüge eines Gesetzesentwurfes verständigt. Dieser sieht die Einführung einer Kondompflicht für Freier vor, allerdings ohne Bussgeld-Androhung gegen die Prostituierten. Im Weiteren soll die behördliche Anmeldung einer Prostituierten nun nur bei einer vorherigen medizinischen Beratung möglich sein, die jährlich wiederholt werden muss. Wenn eine Prostituierte jünger als 21 ist, muss eine solche Beratung alle sechs Monate nachge-

²⁴⁸ „Emma“-Kampagne: Mit Prominenz gegen das "System Prostitution" auf Spiegel Online vom 28.10.13, besucht am 5. Februar 2014

²⁴⁹ Riecker, Beitrag vom 12.11.2013.

²⁵⁰ Barbara Kavemann, Die praktischen Auswirkungen des deutschen Prostitutionsgesetzes, in: Benkel

²⁵¹ Deutsches Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), Beitrag vom 7.7.2014 zu Prostitution auf ihrer Internetseite: <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/gleichstellung.did=97962.html>

wiesen werden. Ein Mindestalter von 21 Jahren für Prostituierte wird es hingegen nicht geben. Weiterer Kernpunkt des Gesetzesentwurfes ist neben der behördlichen Anmeldepflicht der Prostituierten eine Erlaubnispflicht zur Eröffnung eines Bordells. Schliesslich ist auch das Verbot unwürdiger Praktiken wie „Flatrate-Sex“ vorgesehen.²⁵²

6.4.1.2 *Menschenhandel*

Wie viele Frauen in Deutschland als Prostituierte wirtschaftlich ausgebeutet werden oder von Menschenhandel betroffen sind, ist unklar. So gibt es auf der einen Seite des Spektrums einige Strafverfolgungsbehörden, die davon ausgehen, dass der weit überwiegende Teil der Frauen nicht freiwillig arbeitet und zumindest ausgebeutet wird. Die andere Seite, abgedeckt von der sogenannten „Hurenbewegung“ oder dem Bündnis der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter, geht von einem Grossteil der Frauen und Männer aus, die selbstbestimmt arbeiten.

Die Ursachen für diese Diskrepanz liegt nach Ansicht des Deutschen Instituts für Menschenrechte wahrscheinlich in einem unterschiedlichen Mandat der Professionen, in den zum Teil unterschiedlichen Ausschnitten der Realität, den die Gruppen in ihrem jeweiligen Berufsalltag sehen, sowie in ihrem politischen Verständnis von Prostitution begründet.²⁵³

Forscher der Universität Göttingen und Heidelberg haben in einer von der Europäischen Kommission finanzierten und im Jahr 2012 publizierten Studie die Auswirkungen legaler Prostitution auf den Menschenhandel untersucht.²⁵⁴ Die Studie kam im Ergebnis zum Schluss, dass die Liberalisierung des Prostitutionsrechtes zu einer Ausweitung des Menschenhandels führe und Länder wie beispielsweise Deutschland vergleichsweise mehr Menschenhandel hätten. Die Legalisierung der Prostitution führe zu einer steigenden Nachfrage und damit zu einer Vergrösserung des Marktes. Damit steige auch die Nachfrage nach illegal eingeschleusten Prostituierten. In Deutschland, wo Prostitution legal ist, sei der Markt 60 Mal grösser als in Schweden, wo Prostitution verboten ist. Gleichzeitig habe Deutschland rund 62 Mal so viele Opfer von Menschenhandel wie Schweden, obwohl die Bevölkerung weniger als zehn Mal so gross ist. Die Forscher berufen sich in ihrer Studie insbesondere auf Zahlen der Internationalen Arbeitsorganisation aus den Jahren 1998 bis 2003. Kritiker dieser Studie bemängeln, dass keine aktuellen Zahlen ausgewertet wurden. Durch die im Jahr 2001 erfolgte EU-Osterweiterung seien andere Faktoren entscheidend für den nur vorübergehenden Anstieg der Opferzahlen. Zu beachten sei auch der Umstand, dass Deutschland aus rein geographischen Gründen stärker von Menschenhandel betroffen sein könne als Schweden. Das Bundeskriminalamt (BKA) weist in seinem jährlichen Bundeslagebericht zum Menschenhandel denn auch keinen Anstieg der Anzahl der mutmaßlichen Opfer von Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung aus.

Aus Sicht der Bundesregierung sind aufgrund der Fallzahlen und statistischen Daten keine verbindlichen Rückschlüsse auf die Entwicklungen im Bereich Menschenhandel möglich; es müsse von einer hohen Dunkelziffer ausgegangen werden.²⁵⁵ Da eine zum Nachweis des Straftatbestands des Menschenhandels notwendige Opferaussage aus unterschiedlichen Gründen schwer zu erlangen sei (Angst, Traumatisierung, familiäres und soziales Umfeld, Armutsprostitution sowie weitere Gründe), könnten auch nur relativ wenige Ermittlungsverfahren wegen Menschenhandels (ggf. aber wegen anderer Straftatbestände wie Zuhälterei und Ausbeutung von Prostituierten) geführt werden. Die Bundesregierung betrachte mit Sorge Berichte aus der Praxis, die auf eine Ausweitung besonders problematischer Erscheinungsformen von Prostitution und auf ein vermehrtes Auftreten von Prostitution unter besonders ausbeuterischen Rahmenbedingungen hinweisen. Die nur schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes für EU-Bürgerinnen und -Bürger habe dazu geführt, dass die vollständige Arbeitnehmerfreizügig-

²⁵² Müller, Beitrag vom 4.2.2015.

²⁵³ Rabe.

²⁵⁴ Cho/Dreher/Neumayer.

²⁵⁵ Vgl. Antwort der Bundesregierung vom 27.2.2013 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Monika Lazar, Ekin Deligöz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/1229.

keit für neun osteuropäische Länder erst im Mai 2011 eingeführt wurde. Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien konnten mit Ausnahmen bis spätestens Ende 2013 keine sozialversicherungsrechtliche Beschäftigung in Deutschland aufnehmen. Niedrig qualifizierte Frauen hätten somit kaum eine legale Beschäftigung gefunden. Ihnen sei nur erlaubt gewesen, als Selbstständige tätig zu sein und sie seien in ihren Möglichkeiten zur Arbeitsaufnahme stark eingeschränkt. Ein Grossteil der polizeilich identifizierten Opfer von Menschenhandel komme aus diesen Ländern.²⁵⁶

6.4.2 Niederlande

6.4.2.1 Prostitution

Vom Verbot der Prostitution zur Prostitution als reguläres Gewerbe

Bis zum Jahr 2000 galt in den Niederlanden ein Verbot von Bordellen und Zuhälterei. Dieses Verbot wurde 2000 aufgehoben und die Prostitution - zumindest formell - als reguläres Gewerbe anerkannt.

Die sechs Hauptzielsetzungen der neuen Gesetzgebung waren:²⁵⁷

1. Kontrolle und Regulierung in Bezug auf freiwillige Prostitution;
2. Verbesserter Kampf gegen Zwangsprostitution;
3. Schutz Minderjähriger vor sexuellem Missbrauch;
4. Schutz des legalen Status von Prostituierten;
5. Trennung von Prostitution und Kriminalität;
6. Reduzierung der von illegal anwesenden ausländischen Personen ausgeübten Prostitution.

Ziel dieser Gesetzesänderung war es, Prostitution und kriminelle Erscheinungen in ihrem Umfeld besser voneinander zu trennen und Menschenhandel besser bekämpfen zu können. Man entschied sich deshalb, einen strafrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Ansatz zu kombinieren. Menschenhandel und strafbare Ausbeutung in der Prostitution sollten strafrechtlich geahndet werden, während die Legalisierung des Prostitutionssektors via Verwaltungsrecht zu einer besseren Kontrolle und Regulierung des Sektors führen sollte. Mit der Aufhebung des Bordellverbots wurde zugleich auch ein Lizenzierungssystem (Erteilung von Genehmigungen an Bordellbetreiber durch die Gemeinden) eingeführt, um die Prostitution regulieren zu können.²⁵⁸ Als reguläre Beschäftigung wurde die Prostitution also rechtlich etabliert.

Evaluationsberichte 2002 / 2007 sowie weitere Einschätzungen

Die Aufhebung des Bordell- und Zuhältereverbots wurde 2002 und 2007 evaluiert.²⁵⁹ Der Evaluationsbericht 2002 kam zum Schluss, dass unter den Gemeinden grosse Unterschiede in der Anwendung der Prostitutionsgesetzgebung festzustellen seien. Die Palette der Prostitution reiche dabei vom (legalisierten) Bordell hin zu weitestgehend ungeregelten Bereichen, wie beispielsweise beim Escort. Festgestellt wurde auch, dass die meisten Gemeinden nach Aufhebung des Bordell- und Zuhältereverbotes eine Höchstgrenze für Bordelle einführen beziehungsweise einfach den „Status-quo“ erhielten: Be-

²⁵⁶ Rabe.

²⁵⁷ Daalder 2007, S. 39.

²⁵⁸ Veröffentlichung des niederländischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten: „FAQ Prostitution 2012“.

²⁵⁹ Daalder 2002 und 2007.

reits bestehende Bordelle konnten nicht eliminiert werden, also erhielten sie eine Bewilligung. Die Eröffnung neuer Bordelle wurde jedoch von den meisten Gemeinden nicht erlaubt. Dies bedeutete in der Folge, dass diejenigen Bordellbetriebe, welche bereits vor dem Jahr 2000 illegal bestanden hatten, meist aus Schwarzgeld finanziert waren und von Kriminellen betrieben wurden, erhalten blieben. Gleichzeitig wurde es neuen Bordellbetreibern verunmöglicht, neue „sauber geführte“ Bordelle zu eröffnen.

Der Evaluationsbericht 2007 kam zum Schluss, dass Ziel 1 „Kontrolle und Regulation der freiwilligen Prostitution“ kaum erreicht worden sei: Eine Mehrheit der Sexindustrie, welche sich in Paarclubs, Saunas, Massagesalons und im Escort Service abspiele, entgehe der behördlichen Kontrolle. Bezüglich der Entwicklung der Zwangsprostitution (Ziel 2) und der Trennung von Prostitution und Kriminalität (Ziel 5) konnten keine verbindlichen Aussagen gemacht werden. Auch bezüglich Ziel 4, „Schutz der Prostituierten“, konnten keine wesentlichen Verbesserungen festgestellt werden. Die psychische Gesundheit der Prostituierten sei schlechter als im Jahr 2001. Optionen, um aus der Sexindustrie auszuweichen seien gefragt, wobei nur 6% der Gemeinden hierzu Hilfestellung leisten würde.²⁶⁰

Von Seiten der niederländischen Regierung wird als positiver Punkt der Gesetzgebung vom Jahr 2000 hervorgehoben: Seitdem die Gemeinden im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion für die Sicherheit, die hygienischen Verhältnisse und die Arbeitsbedingungen in Prostitutionsbetrieben sorgen würden, habe sich die Position der Prostituierten verstärkt.²⁶¹ Verschiedene kritische Quellen äussern jedoch auch, die Gesetzesänderung im Jahr 2000 sei nicht zielführend gewesen.²⁶² Gewisse Verbesserungen, wie beispielsweise eine bessere Gesundheitsvorsorge und -pflege, seien im Bereich der legalen Prostitution zwar festgestellt worden. In der Bekämpfung von Menschenhandel habe man jedoch mit dieser „Politik der regulierten Toleranz“ keine nennenswerten Fortschritte erzielt. Wissenschaftliche Studien bestätigten, dass sich die Situation der Prostitution in den letzten zehn Jahren insgesamt verschlechtert habe und die organisierte Kriminalität die Kontrolle über Grossteile der Sexindustrie gewonnen habe, den legalen Sektor eingeschlossen.²⁶³

Als problematisch erscheint auch der Effekt, dass die Regulierungen den Prostituierten praktisch die Möglichkeit genommen haben, ihr eigenes Geschäft zu betreiben. Die hohen Kosten im Zusammenhang mit den erforderlichen Renovationen und Mieten im Rotlichtsektor hätten zu einer grösseren Konzentration von Geld und Macht bei einer kleineren Gruppe von Personen geführt.²⁶⁴ Ein weiteres Problem sei, dass mit der Legalisierung des Prostitutionsgewerbes dessen Stigmatisierung nicht verschwunden sei. Die soziale Isolation sei eine Realität. Für viele Prostituierte sei es mit dem neuen System schwieriger geworden, ihren Beruf zu verheimlichen; so müssen sie sich auf Aufforderung der Behörden hin, jederzeit ausweisen können. Einige Prostituierte hätten das Gewerbe verlassen, weil sie sich nicht bei der Polizei und Steuerbehörden registrieren lassen wollten.²⁶⁵ Der Rückgang der Prostituierten, die sich bei den Behörden registrieren lassen, verbunden mit der Attraktivität der Niederlande für den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung, habe zu einer Explosion der Untergrundszene geführt. Gemäss Expertenschätzungen im 2011 seien nur 4% der Prostituierten in den Niederlanden registriert gewesen – der Rest arbeite im Untergrund. Bei der Mehrheit der Prostituierten (60% im 2008) handle es sich nicht um niederländische Staatsangehörige und viele davon würden sich illegal im Land aufhalten.²⁶⁶ Die Evaluation der niederländischen Regierung im 2006 und Statistiken des Jahres 2008 von TAMPEP (the European Network for HIV/STI Prevention and Health Promotion Amongst Sex Workers) führten zudem zur Feststellung, dass die Zahl der lizenzierten Prostitutionsbetriebe signifikant am Abnehmen seien, was aber – zumindest teilweise – auch auf die wirtschaftliche Situation und

²⁶⁰ Daalder 2007, S. 14-15.

²⁶¹ Veröffentlichung des niederländischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten „FAQ Prostitution 2012“.

²⁶² Mendes Bota.

²⁶³ Daalder 2007.

²⁶⁴ Library of Parliament, S.11.

²⁶⁵ Library of Parliament; Daley, Beitrag vom 12.8.2001.

²⁶⁶ Library of Parliament, S. 11; Tampep, p. 29; Flight.

den zunehmenden Einfluss von Internet und Mobiltelefonie zurückgeführt werden könne.²⁶⁷

Neuregelung

Die wesentlichen Punkte, welche in einem neuen Gesetzesentwurf aufgenommen wurden, sind:²⁶⁸

- Alle Formen der Prostitution (nicht nur Bordelle) werden unter Bewilligungspflicht gestellt.
- Es besteht eine Registrierungspflicht für alle Prostituierten (Erfassung in einem nationalen Register und Abgabe einer Erkennungskarte, welche gegenüber Freiern, Bordellbetreibern und bei Polizeikontrollen vorzuweisen ist; Eigenwerbung im Internet und in Printmedien ist nur mit dieser Erkennungsnummer möglich).
- Die Freier von illegal arbeitenden Prostituierten werden bestraft.
- Die Gemeinden können eine „zero-option“ einführen, d.h. keine Bordelle auf ihrem Grund bewilligen.

Diese Massnahmen in den Niederlanden sind Teil des sogenannten „Barrier Systems“. Dieses System besteht aus einer Reihe von gesetzlichen und administrativen Anforderungen, welche die Gesundheit, die Sicherheit und weitere Aspekte betreffen und den Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in den Niederlanden erschweren sollen. Dies soll beispielsweise mit der Anhebung des gesetzlichen Mindestalters für den möglichen Einstieg in die Prostitution von 18 auf 21 Jahre erreicht werden. Im Weiteren sollen die Prostituierten, die sich registrieren lassen, über gute Sprachkenntnisse in Niederländisch, Englisch, Deutsch oder Spanisch verfügen. Diese Massnahmen zielen insgesamt darauf ab, mehr Selbstbestimmung in der Prostitution zu garantieren und das Ausbeutungsrisiko zu minimieren. Jemand, der in einem reiferen Alter in die Prostitution einsteigt und aufgrund entsprechender Sprachkenntnisse ohne Hilfe anderer kommunizieren, und sich auch über Hilfsangebote selbst informieren kann, ist weniger dem Risiko ausgesetzt, in Abhängigkeitsverhältnisse zu geraten und von einem Zuhälter ausgebeutet zu werden.

Der Gesetzesentwurf zur Regulierung der Prostitution und zur Bekämpfung von Missständen sieht weiter vor, die Betreiber von Prostitutionsbetrieben zu verpflichten, bei der zuständigen Gemeinde eine Genehmigung zu beantragen. Die Betreiber sollen in die Pflicht genommen werden, indem eine Genehmigung nur erteilt wird, wenn bestimmte Vorschriften zum Schutz der Prostituierten eingehalten werden.²⁶⁹ Der Gesetzesentwurf war Ende 2014 noch nicht verabschiedet.²⁷⁰

6.4.2.2 Menschenhandel

Eines der wesentlichen Ziele der Gesetzesänderung im Jahr 2000 war, den Menschenhandel besser bekämpfen zu können. Dies konnte nicht wie erwartet umgesetzt werden. Kritiker des im Jahr 2000 eingeführten Systems bringen an, dieses habe für Prostituierte aus den EU-Staaten Vorteile gebracht, nicht jedoch illegalen Migranten und Migrantinnen sowie anderen „unerwünschten“ Personen, die nun mehr in den Untergrund gedrängt würden – und damit auch mehr der Gewalt und Ausbeutung ausgesetzt seien.²⁷¹ Ein wesentlicher Aspekt sei zudem, dass mit dem Bordellverbot gleichzeitig das Verbot der Zuhälterei abgeschafft worden sei. Dies bedeutet, dass Zuhälter nur noch für den Straftatbestand des Menschenhandels belangt werden können.²⁷² Seit ca. 2006 sei es zu einer massiven Zunahme der Fälle von Menschenhandel gekommen. Die Behörden begannen in der Folge den Prostitutionsbereich

²⁶⁷ Prostitution: A Review of Legislation in Selected Countries“(S. 12), 2011, Library of Parliament.

²⁶⁸ Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche.

²⁶⁹ Veröffentlichung des niederländischen Ministeriums für auswärtige Angelegenheiten „FAQ Prostitution 2012“.

²⁷⁰ Zum Stand siehe: wetsvoorstellen/2012/11/01/wet-regulering-prostitutie-en-bestrijding-misstanden-seksbranche.

²⁷¹ Library of Parliament, S. 11.

²⁷² Huisman/Kleemans, S. 219.

wieder straffer zu kontrollieren und Strassenstriche, wie auch Teile der Fensterprostitution zu schließen. In Utrecht hat man bereits im 2011 mit der Registrierung von Prostituierten begonnen. Im Juli 2013 wurden alle 120 Fensterbordelle in Utrecht infolge zahlreicher Hinweise auf Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung geschlossen. Amsterdam hat seit 2008 um die 239 Fensterbordelle (ungefähr die Hälfte aller Fensterbordelle) aufgrund der herrschenden Kriminalität geschlossen und 2014 eine strikte Gemeindeverordnung eingeführt, welche die Registrierungspflicht beinhaltet.²⁷³ In Den Haag wird derzeit darüber diskutiert, die Prostitution in einem „Eros-Center“ zu konzentrieren.²⁷⁴

Schätzungen im Jahr 2011 ergaben, dass sich 92% der Prostitution in geschlossenen Räumen abspielen, während dies im Jahr 2006 noch 75% waren.²⁷⁵ Die niederländische Hilfsorganisation Comensha, die eng mit der Polizei zusammenarbeitet, verzeichnete für das Jahr 2011 mehr als 1‘200 wahrscheinliche Fälle von Menschenhandel - ein Anstieg um 25%, binnen eines Jahres. Problematisch zeigte sich der Umstand, dass jede Gemeinde selbst entscheiden konnte, ob und unter welchen Bedingungen sie Lizenzen für ein Bordell vergibt. Dementsprechend betrieben/betreiben Zuhälter und Menschenhändler ihre Geschäfte dort, wo die Regeln und Kontrollen eher grosszügig gehandhabt werden. Prostituiertenorganisationen beobachten ein Auseinanderdriften: Im legalen Sektor seien die Bedingungen besser geworden, im illegalen Sektor schlechter. Die Legalisierung der einen Gruppe habe die stärkere Illegalisierung der anderen Gruppe zur Folge gehabt.²⁷⁶

Die Regierung will gegen diese Missstände vorgehen und hat hierfür den bereits erwähnten Gesetzesrahmen erarbeitet. Die Polizei hat den Auftrag strenger zu kontrollieren, ob sie Indizien für Zwang oder Menschenhandel feststellen können.

²⁷³ [faq_apv_en_prostitutiebeleid.pdf](#)

²⁷⁴ Zur Darstellung der Niederländischen Gesetzgebung auch Werkman.

²⁷⁵ Library of Parliament.

²⁷⁶ Mendes Bota.

7 Erkenntnisse und Schlussfolgerungen

7.1 Erkenntnisse

7.1.1 Allgemein

- Die Diskussionen rund um Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung werden in der Gesellschaft von verschiedenen Interessengruppen mit unterschiedlichen moralischen Bewertungen und gegenläufigen Argumenten geführt. Vielfach kommt es bei der Analyse der mit der Prostitution und mit dem Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung verbundenen Probleme zu einer Vermengung zwischen moralischen Fragen zur Würde der Frau und Fragen der Kriminalitätsbekämpfung.
- Prostitution und Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in der Schweiz sind komplexe, wenig erforschte Gesellschaftsphänomene, welche das Erstellen eines objektiven Gesamtbildes schwierig machen. Allgemein gilt: Aus keiner der ausgewerteten Informationsquellen kann eine allgemeingültige Schlussfolgerung gezogen werden, weil jede Quelle nur ein ganz bestimmtes Segment von Prostituierten/Menschenhandels-Opfern an einem ganz bestimmten Ort und zu einer ganz bestimmten Zeit erfasst. Es geht nicht um eine exakte Wissenschaft sondern um Menschen mit all ihren Facetten. Eine lückenhafte Datenlage darf jedoch nicht dazu führen, dass der Staat keine Massnahmen ergreift, insbesondere wenn der Handlungsbedarf und ein Schutzbedürfnis klar gegeben sind.
- Die Faktenlage ist zu komplex für „einfache“ Lösungen. Die Prostitution ist gekennzeichnet durch unterschiedliche und heterogene Akteure, Orte und Rahmenbedingungen. Aus diesem Grund sind unterschiedliche Massnahmen erforderlich, welche bei den verschiedenen Akteuren anknüpfen.

7.1.2 Schweiz

- Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere: Wer sich in der Schweiz prostituiert, hat ein erhöhtes Risiko, gesundheitlichen Schaden zu erleiden und Opfer von Straftaten zu werden.
- Wer sich auf der Strasse prostituiert, hat ein besonders hohes Risiko, Opfer einer Gewalttat zu werden.
- Prostitution findet in einem sehr lukrativen, heterogenen und in der Schweiz grundsätzlich liberalen Markt statt, der demzufolge massgeblich von Angebot *und* Nachfrage bestimmt wird. Die Prostituierten verdienen im Verhältnis zu anderen Marktbeteiligten meist wenig(er).
- Es gibt sehr viele mittelbare Profiteure im Umfeld der Prostitution (z. B. Vermieter), welche das Ausbeutungsrisiko für Prostituierte erhöhen.
- Das Aufdecken von Menschenhandelsfällen setzt langfristige Strukturermittlungen von spezialisierten Polizeieinheiten voraus. Solche Strukturermittlungen, welche (Zuhälter-)Netzwerke aufdecken können, fehlen heute weitgehend. Der Ermittlungsaufwand sowie die notorisch angespannte Ressourcensituation in den kantonalen Polizeikörpern erschweren die Aufklärung dieser Delikte. Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung wird heute in der Schweiz in der Regel nur in denjenigen und seltenen Situationen aufgedeckt, wo ein Opfer aus eigenem Antrieb Hilfe sucht.
- Mit Blick auf die Internationalität der beiden Phänomene Prostitution und Menschenhandel sowie deren gesamtschweizerischen Wirkung ist ein koordiniertes und strategisch einheitlich ausgerichtetes Vorgehen der beteiligten Behörden erforderlich.
- Es bestehen Unsicherheiten bei Privaten und Behörden, welche sich aus der unterschiedlichen Anerkennung der Prostitution als selbständige oder unselbständige Tätigkeit ergeben.

7.1.3 International

- Andere Länder haben gleiche oder ähnliche Probleme wie die Schweiz. Jedes Land verfolgt jedoch einen, am jeweiligen Menschenbild und Gesellschaftsideal angepassten Lösungsansatz, der demzufolge nicht auf die Schweiz uneingeschränkt übertragbar ist. Einzelne gewählte Massnahmen können jedoch für die Schweiz als Ideen herangezogen werden.
- Am Beispiel der USA wird etwa ersichtlich, dass sich die Umgehung von Prostitutionsverboten sowie Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung auch mit einem stark prohibitiven Regulierungsansatz nur beschränkt verhindern lassen.
- Inwiefern das Sex-Kaufverbot in Schweden in Bezug auf den Schutz der Frauen, die sich prostituieren, und auf die Bekämpfung von Menschenhandel tatsächlich erfolgreich ist, kann zurzeit nur schwer beurteilt werden. Die ungesicherte Datenlage zur Prostitution allgemein, wie auch zu Menschenhandel im Besonderen, erlaubt keine zahlenmässige Gegenüberstellung der Situation vor und nach Einführung der Freierbestrafung in Schweden. Im Ergebnis ist es nach dem heutigen Kenntnisstand verfrüht, auf den Erfolg oder Misserfolg dieses Modells zur Eindämmung von Prostitution oder Menschenhandel zu schliessen.
- Am Beispiel Frankreichs kann allgemein das Risiko aufgezeigt werden, dass ein strafrechtliches Verbot der Verfolgung des Menschenhandels abträglich sein kann, wenn die Auswirkungen auf mögliche Menschenhandelsopfer unter den Prostituierten nicht ausreichend bekannt sind.
- Das Internet wirkt prostitutionsfördernd, wie die Erfahrungen u.a. aus Frankreich zeigen. Die Diskretion und Anonymität dieser neuen Technologie vermag sowohl neue Personenkreise bei den Anbieterinnen (z. B. Studentinnen, alleinerziehende Mütter) als auch bei den Freiern zu erschliessen, denen die anderen Bedingungen der Prostitution widerstreben.
- Wie die Beispiele Deutschland und Niederlanden zeigen, sind Ausbeutung in der Prostitution und Menschenhandel trotz einer liberalen Regelung in einem hohen Ausmass festzustellen und machen spezielle Regulierungsmassnahmen erforderlich.
- Menschenhandel muss mit spezifischen Massnahmen bekämpft werden, losgelöst vom Regelungsmodell der Prostitution.

7.2 Schlussfolgerungen

Aus diesen Erkenntnissen und aus den vorangehenden Erwägungen und Analysen zur Prostitution und zum Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung leiten sich in Bezug auf die Schweiz folgende Schlussfolgerungen ab:

1. Auf ein Prostitutionsverbot (Verbot von Angebot und Nachfrage) wird verzichtet. Es führt primär zu einer Strafverfolgung der Prostituierten und Verdrängung in den Untergrund. Dies ist mit erhöhten Risiken für Prostituierte verbunden.
2. Prostitution ist kein Beruf wie jeder andere. Prostitution soll nicht banalisiert werden.
3. Prostitution erfolgt sehr oft aus einer ökonomischen oder sozialen Notlage heraus. Das schliesst nicht aus, dass Prostitution freiwillig erfolgen kann.
4. Sehr viele der sich prostituierenden Frauen zeigen physische oder psychische Krankheitssymptome.
5. Gesetzliche Regelungen sollen den Schutz der sich prostituierenden Frauen stärken und zumindest nicht zu einer Ausweitung der Prostitution führen.

Gestützt auf diese Schlussfolgerungen sowie die vorangehenden Analysen und Erkenntnisse werden nachfolgend verschiedene Ziele formuliert und Ideen für mögliche Massnahmen aufgelistet, mit denen diese Ziele erfüllt werden könnten. Diese Ziele und Massnahmen sollen dem Parlament als Diskussionsgrundlage dienen.

8 Mögliche Ziele und Massnahmen in der Schweiz

8.1 Mögliche Ziele

Ziel 1: Datenlage

Die Datenlage zu Prostitution und Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung wird verbessert.

Ziel 2: Gesundheit – Risikominimierung

Der Zugang von Prostituierten zur Gesundheitsvorsorge wird verbessert.

Ziel 3: Gewalt/Straftaten – Risikominimierung

Das Risiko von Prostituierten, Opfer von Gewalt und/oder einer Straftat zu werden, wird minimiert.

Ziel 4: Rahmenbedingungen

Der Schutz der Prostituierten wird mittels gesetzlicher Regelungen gestärkt; die Prostitution wird dadurch reduziert oder es wird zumindest keine Ausdehnung gefördert.

Ziel 5: Bekämpfung von Missbräuchen

Konkrete Massnahmen werden geprüft und umgesetzt, um Missbräuche in der Prostitution sowie den Menschenhandel zwecks sexueller Ausbeutung wirksamer zu bekämpfen.

8.2 Katalog von Massnahmen zur Erfüllung der jeweiligen Ziele

Nachfolgend werden verschiedene Massnahmen aufgezählt, welche von den Kantonen, aus Erfahrungen anderer Länder oder aus den Empfehlungen des Berichts Hilber stammen. Sie werden für die beiden Phänomene Prostitution und Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung separat aufgeführt, auch wenn einige Massnahmen zur Bekämpfung von Problemen in beiden Bereichen hilfreich sein können.

Für das Ergreifen möglicher Massnahmen sind - gestützt auf die heutige Kompetenzverteilung zwischen den Kantonen und dem Bund - grundsätzlich die Kantone zuständig (siehe auch Kapitel 2.5 und 2.6 sowie Subsidiaritätsprinzip). Dies gilt sowohl für die Bereiche Gesundheit, Gewerbe- und Strafverfolgung. Nachfolgend sind diejenigen Massnahmen gekennzeichnet (+), für deren Umsetzung heute der Bund zuständig ist:

8.2.1 Prostitution

8.2.1.1 Prävention

1. Schweizweite Aktionen (z. B. zur Bekämpfung der Gewalt)
2. Erhöhung des Mindestalters (heute: 18 Jahre) ⁺
3. Aufklärungsarbeit in den Schulen zu Gefahren und Risiken der Prostitution
4. Schaffen einer/mehrerer Fachstelle/n Prostitution
5. Einschränkung erotischer Werbung (z. B. im öffentlichen Raum, Anpreisen ungeschützter Sexpraktiken, Art und Weise der Anpreisung)
6. Beratungs- und Informationsangebote (z. B. Kurs zur Sensibilisierung der Prostituierten zu gesundheitlichen und beruflichen Risiken inklusive der Problematik „Menschenhandel“; Rechtsberatung, insbesondere über vertragliche Ansprüche)
7. Pflicht zum Aufhängen eines Schildes mit den Safer Sex-Regeln in Etablissements

8. Sensibilisierungskampagne (z. B. für Freier)
9. Umfragen zur Haltung der Gesellschaft bezüglich des Kaufs von sexuellen Dienstleistungen (z. B. im Rahmen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung) ⁺
10. Dokumentationspflicht von Vermittlern (z. B. betreffend Art der erbrachten Dienstleistungen und Entschädigung)
11. Freiwillige oder obligatorische Gesundheits- und Präventionscharta für Etablissements

8.2.1.2 Kontrolle

1. Mehr Präsenz im Milieu durch NGOs und Polizei
2. Systematische Analyse und verstärkte Kontrolle der Prostituierten und der Betriebe (z. B. durch regelmässige Auswertung und Verifizierung der einschlägigen Internet- und Printwerbung, nachgeführte Liste der Betriebe)
3. Angemessener Anteil von Frauen bei den polizeilichen Milieukontrollen
4. Prüfen eines Bewilligungs- oder Registrierungssystems für die Arbeit in der Prostitution (z. B. mit Erhöhung Einstiegsalter, Anforderungen an Sprachkenntnisse, Businessplan für selbständig tätige Prostituierte)
5. Ausstattung der Prostituierten mit einer Erkennungskarte
6. Bewilligung für Etablissements
7. Kriminalisierung von Freiern (z. B. alle Freier, Freier von Zwangsprostituierten oder Freier von illegal anwesenden Prostituierten) ⁺
8. Im Falle von Wuchermieten: Bestrafung der Vermieter analog Zuhälter
9. Verbot des Vermietens von Räumlichkeiten zu Prostitutionszwecken (Bordellverbot)
10. Verbot der Finanzierung des Lebensunterhalts aus der Prostitution anderer (umfasst auch Lebenspartner)
11. Verbot oder Begrenzung der Prostitution im öffentlichen Raum
12. Einschränkung bestimmter Praktiken (z. B. Flatrate) verbunden mit Erziehungskursen für Freier bei Widerhandlung ⁺
13. Systematische Kontrolle der Hygieneverhältnisse in den Etablissements durch Kantonsarzt

8.2.1.3 Schadensminderung

1. Regelmässige Gesundheitskontrollen zur Reduktion von gesundheitlichen Risiken (z. B. HIV, ungewollte Schwangerschaften, Drogenabhängigkeit und Gewalt)
2. Kondompflicht für Freier
3. Ausarbeitung eines Mustervertrages zwischen Prostituierten und Etablissementbetreibern auf der Basis der Selbstständigkeit und unter Sicherstellung der Einhaltung dieses Vertrages durch die Vertragsparteien
4. Vollständiges Gewährleisten der Opferrechte (StPO und OHG) von Prostituierten durch die Behörden
5. Existenzhilfen für Ausstiegswillige
6. „Zusammenfassung“ der Etablissements in „Eros-Centern“ (ermöglicht einfachere Kontrollen durch die Behörden)
7. Mediations- oder Ombudsstelle zur Lösung von rechtlichen Streitigkeiten in einem vereinfachten, raschen (Schlichtungs-)Verfahren
8. Harmonisierung der Praxis in den Kantonen im Bereich des Ausländerrechts

8.2.1.4 Wiedereingliederung

1. Förderung von Ausstiegshilfen
2. Beratende Fachstellen

8.2.1.5 *Verbesserung der Datenlage*

1. Mehr breit angelegte, schweizweite Studien (z. B. zur Bedeutung der neuen Medien)
2. Statistiken verbessern (z. B. einheitliche Erhebungen zur Prostitution durch alle Kantone, Aufschlüsselung nach Ausbeutungsform von Menschenhandel in der polizeilichen Kriminalstatistik) ⁺

8.2.2 Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung

8.2.2.1 *Verbesserung der Datenlage*

1. Mehr breit angelegte, schweizweite Studien ⁺
2. Statistiken verbessern (z. B. Einheitliche Erhebungen zur Prostitution durch alle Kantone, Aufschlüsselung nach Ausbeutungsform von Menschenhandel in der polizeilichen Kriminalstatistik) ⁺

8.2.2.2 *Prävention*

1. Infobroschüren in den Herkunftsländern von Opfern ⁺
2. Bewilligungs- oder Meldesystem für Prostituierte als „Filter“
3. Finanzielle Unterstützung von NGOs, die in diesem Bereich tätig sind ⁺
4. Einschränkung bestimmter Arten von Werbung (z. B. für ungeschützte Sexualpraktiken oder Flatrate)
5. Einschränkung des offenen Strassenstrichs
6. Systematische Analyse und Kontrolle der Werbung in den elektronischen Medien und in den Printmedien durch die Polizei
7. Regelmässiges Aufsuchen der Prostituierten durch die Polizei und NGOs

8.2.2.3 *Repression und Kontrolle*

1. Zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen für einschlägige Ermittlungen
2. Aus- und Weiterbildungsangebote für Polizei und Justiz ⁺
3. Spezialisierte Ermittlungsgruppen bei Polizei und Staatsanwaltschaften
4. Zusammenarbeit geschulter Vernehmungsspezialisten der Polizei mit Fachstellen (Opferhilfestellen, NGOs)
5. Anzeigepflicht von Freiern bei Indizien für Menschenhandel ⁺
6. Fakultative Bundeskompetenz zur effizienteren Bekämpfung von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung
7. Koordinierte „Spiegelverfahren“ gegen mutmassliche Täter sowohl im Herkunftsstaat des Opfers als auch in der Schweiz
8. Sex-Kaufverbot, Verbot der Prostitution oder Einschränkung bestimmter Praktiken ⁺
9. Internationale Abkommen, welche die Zusammenarbeit der Behörden vereinfachen ⁺
10. Koordinierte, gesamtschweizerische Razzien ⁺

8.2.2.4 *Schadensminderung/Wiedereingliederung/Therapie*

1. Rückkehrhilfe
2. Beratende Fachstelle

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, SR 142.20)
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BBI	Bundesblatt
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BFM	Bundesamt für Migration (bis Ende 2014)
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
fedpol	Bundesamt für Polizei
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Zürich
FZA	Personenfreizügigkeits-Abkommen (SR 0.142.112.681)
ILO	International Labour Organization (Internationale Arbeitsorganisation)
IOM	International Organization for Migration
KKJPD	Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KKPKS	Konferenz der Kantonalen Polizeikommandantinnen und -kommandanten der Schweiz
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel
NAP	Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel 2012-2014 der KSMM vom 1. Oktober 2012
NGO	Non-Governmental Organization (Nichtregierungsorganisation)
OHG	Opferhilfegesetz
OR	Obligationenrecht (SR 220)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
SEM	Staatssekretariat für Migration (seit 1. Januar 2015)
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch (SR 311.0)

STI	Sexually transmitted infections (sexuell übertragbare Infektionen)
StPO	Strafprozessordnung (SR 312.0)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNDOC	United Nations Office for Drugs and Crime
ZGB	Zivilgesetzbuch (SR 210)

LITERATURVERZEICHNIS

AHLIN MARIA, The Swedish Law (on prostitution), <http://www.antiprosstitute.ro/docs/The%20Swedish%20Law.pdf>

ALLEMANN CLAUDIA / AMBAUEN SANDRINE / VINATZER LAURA, Wenn Mann für Sex bezahlt: die Auswirkungen der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen auf die Lebensbereiche der Freier, Bachelor-Arbeit, Hochschule Luzern - Soziale Arbeit, Ausbildungsgang Sozialarbeit, 2013

AMMAN MELANIE / MÜLLER ANN-KATHRIN, Geregelter Verkehr, in: Der Spiegel vom 23.6.2014

ANNER NIELS, Zahnlose Prostitutionsgesetze, in: NZZ am Sonntag vom 24.11.2013

BENKEL THORSTEN (Hrsg.), Das Frankfurter Bahnhofsviertel - Devianz im öffentlichen Raum, Wiesbaden 2010 (zit. Autorin, Beitrag, in: Benkel)

BERTSCHI SUSANNE, Sexarbeit tabuisiert – zum Nachteil der Frauen, Bulletin 7 des NFP 40 zu Gewalt im Alltag und organisierte Kriminalität, Bern 2003

BFM, Rundschreiben Empfehlungen zur Rotlichtproblematik mit Bericht, Januar 2012

BFM, Bericht Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikbereich, März 2014 (zit. Expertenbericht Hilber)

BIBERSTEIN LORENZ / KILLIAS MARTIN, Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? – Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz, 27.2.2015

BIZE R. / KOUTAISOFF D. / DUBOIS-ARBER F., Situation des personnes transgenres par rapport au VIH/IST en Suisse: rapid assessment, Raison de santé 209, Lausanne 2013

BJ, Réglementation du marché de la prostitution, Gutachten vom 11.1.2013, in: VPB 2/2014 vom 22. Oktober 2014: 2014.4, S. 121-135 (zit. Gutachten BJ Réglementation)

BJ, Exercice de la prostitution : Aspects contractuels, nécessité d'harmoniser les règles, mesures envisageables et compétence de réglementation, Gutachten vom 16.12.2013, in: VPB 2/2014 vom 22. Oktober 2014: 2014.5, S. 136-142 (zit. Gutachten BJ Exercice)

BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT, Ottawa/Canada, Étude Général: Les lois sur la prostitution dans certains pays, publication n° 2011-115-F, Ottawa/Canada 2011

BOOS SUSAN, Fragt mal die Sexarbeiterinnen!, in: WOZ Die Wochenzeitung vom 28.11.2013

BOOS SUSAN / HÄNE URSULA, Interview mit Rebecca Angelini von der FIZ, Ein Verbot schadet den Frauen, in: WoZ vom 19.9.2013

BOWALD BÉATRICE, Prostitution – Überlegungen aus ethischer Perspektive zu Praxis, Wertung und Politik, Diss. Universität Luzern 2009/10, Zürich/Berlin 2010

BUGNON GÉRALDINE / CHIMIENTI MILENA ET AL., Der Sexmarkt in der Schweiz, Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen, Teil 1 - Literaturübersicht, Sociograph No 5b / 2009; Teil 2 Rechtsrahmen, Sociograph No 6b / 2009; Volet 3 Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse, Sociograph No 7 / 2009; Université de Genève, Genf 2009 (zit. Universität Genf, Teil ...)

BUNDESMINISTERIUM FÜR FAMILIE, SENIOREN, FRAUEN UND JUGEND, Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG), Berlin 2007 (zit. BMFSFJ)

BÜSCHI EVA / LE BRETON MARITZA, „Prostitution zwischen Faszination und Abscheu“, Gewalt im Sexgewerbe, Die Situation von Sexarbeiterinnen mit Migrationshintergrund im Raum Basel-Stadt, Kurzbericht, Fachhochschule Nordwestschweiz 2008

BÜSCHI EVA, Sexarbeit und Gewalt - Geschäftsführende von Studios, Salons und Kontakt-Bars über Gewalt und Gewaltprävention im Sexgewerbe, Diss. Universität Zürich 2010, Marburg 2011

CAMPAGNA NORBERT, Prostitution - Eine philosophische Untersuchung, Kempten 2005

CEREGHETTI ZWAHLEN ANTONELLA, Prostitution: quelle réglementation, in: Plädoyer 4/02, S. 56 ff.

CHRISTL FABIAN, Männliche Sexarbeiter – wenig Fakten, kaum Interesse, kein Mitleid; in: Der Bund vom 20.1.2014

CHO SEO-YOUNG / DREHER AXEL / NEUMAYER ERIC, Does Legalized Prostitution Increase Human Trafficking?, in: World Development, Vol. 41, pp. 67-82, 2013

CONERY BENJAMIN, Prostitution: The Role of Trafficking and the Swedish Model, Cornell International Law Journal Online, May 2013

CONSEIL DE L'EUROPE, Prostitution, traite et esclavage moderne en Europe, Commission sur l'égalité et la non-discrimination, Rapport présenté par José Mendes Bota, Doc. 13446, 20 mars 2014 (zit. Mendes Bota)

DAALDER A., Het bordeelverbod opgeheven; prostitutie in 2000-2001, WODC, Den Haag 2002

DAALDER A., Prostitution in The Netherlands Since the Lifting of the Brothel Ban (English version), Ministry of Justice, The Hague 2007

DAHINDEN JANINE / STANTS FABIENNE / SFM INSTITUT, Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz, Studien SFM 48. Schweizerisches Forum für Migrations- und Bevölkerungsstudien, Neuchâtel 2006

DALEY SUZANNE, New Rights for Prostitutes, but No Gain, in: The New York Times vom 12.8.2001

DEMKO DANIELA, Die Strafbarkeit der Freier von Zwangsprostituierten – gangbarer Weg oder Irrweg im Kampf gegen Zwangsprostitution?, in: ZStrR 03/2010 vom 03.9.2010

DODILLET SUSANNE, Der Umgang mit der Sexarbeit: Ideologische Hintergründe, Referat und Podiumsgespräch der Fachstelle für Gleichstellung Stadt Zürich und der FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration vom 5.12.2013 in Zürich

DODILLET SUSANNE / ÖSTERGREN PETRA, The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects, Conference Paper presented at the International Workshop: Decriminalizing Prostitution and Beyond: Practical Experiences and Challenges. The Hague, March 3 and 4, 2011

EHRENZELLER BERNHARD / SCHINDLER BENJAMIN / RAINER J. SCHWEIZER / KLAUS A. VALLENDER (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage 2014, Zürich/St. Gallen 2014 (zit. Autor/-in, St. Galler Kommentar zu Art. ...)

EJPD, Freier von 16- bis 18-jährigen Prostituierten werden künftig bestraft, Pressemitteilung vom 7.3.2014

EKBERG GUNILLA, The Swedish Law That Prohibits the Purchase of A Sexual service: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings, Ministry of Industry, Employment, and Communications (updated version of the article "The Swedish Law That Prohibits the Purchase of Sexual Services: Best Practices for Prevention of Prostitution and Trafficking in Human Beings, in: Violence against women, 10:1187-1218, USA 2004)

ERLINGER ULRICH ET AL., Gesundheitsversorgung und Präventionsangebote für Female Sex Workers auf dem Strassenstrich und im Rotlichtmilieu, in: Schweizerische Ärztezeitung 2011;92: 23/24, S. 903 ff., Basel 2011

EUROPEAN PARLIAMENT, Sexual exploitation and prostitution and its impact on gender equality - Study, 2014

EUROPOL, Intelligence Notification: Trafficking in human beings and the internet, The Hague 2014

FASSBIND TINA, Weniger bezahlter Sex in Zürich, in: Tagesanzeiger vom 1.4.2014

FASSBIND TINA, Das Sexgewerbe ist einfach weniger sichtbar geworden, Interview mit Rebecca Angelini von der FIZ, in: Tages-Anzeiger vom 2.4.2014

FIZ / CFD / TERRE DES FEMMES SCHWEIZ / XENIA / PROKORE, Diskussionspapier Sexarbeit: Fakten, Positionen und Visionen aus feministischer Perspektive, August 2014 (zit. Diskussionspapier Sexarbeit)

FLIGHT SANDER ET AL., Evaluatie Opheffing Bordeelverbod, Amsterdam 2006

FÖLDHÁZI AGNES / CHIMIANTI MILENA, Marché du sexe et violences à Genève, Sociograph No 2 / 2007, Université de Genève, Genf 2007

GERHEIM UDO, Motive der männlichen Nachfrage nach käuflichem Sex, in: Aus Politik und Zeitgeschichte APuZ 9/2013 vom 25.2.2013

GEOFFROY GUY, Rapport d'Information N° 3334, déposé à l'Assemblée Nationale et enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011 par la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'Administration Générale de la République, en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la prostitution en France, présenté par Guy Geoffroy

HUBER MARTIN, Prostituierte füttern die Stadtkasse, in: Der Bund, 9.1.2014

HUGHES DONNA, Best Practices to Address the Demand Side of Sex Trafficking, University of Rhode Island, 2004

HUISMAN WIM / KLEEMANS EDWARD, The challenges of fighting sex trafficking in the legalized prostitution market of the Netherlands, Dordrecht 2014

HÜRLIMANN BRIGITTE, Das Stadtzürcher Sexgewerbe in Zahlen sowie Stadtzürcher Zwischenbilanz zum Sexmilieu: Ein Prostitutions-Korsett mit Nebenwirkung, beide in: NZZ vom 2.4.2014

HÜRLIMANN BRIGITTE, Interview mit Eva Büschi und Maritza Le Breton, Sexarbeit anerkennen, in: NZZ vom 13.8.2011

HÜRLIMANN BRIGITTE, Alles andere als freizügig, in: NZZ vom 16.2.2015

JORDAN ANN, The Swedish Law to Criminalize Clients: a Failed Experiment in Social Engineering, Issue Paper 4, April 2012, American University, Washington D.C. 2012

- KERLAND ANTONIA, Gutachten zum Bericht und den Empfehlungen des BFM zur Rotlichtproblematik vom Januar 2012 im Auftrag von ProKoRe, Stand Dezember 2012
- KISS NOEMI, Bereit zur Verrichtung, in: Das Magazin, 14/2014
- KOLLBRUNNER TIMO, Viel Sex, kein Geld – ausgenutzt in der Lorraine, in: Der Bund vom 22.2.2014
- KRUMM JÜRIG, Die Zukunft des Prostitutionsstrafrechts, Zürcher Studien zum Strafrecht, Zürich / Basel / Genf 2014
- KULICK DON, Sex in the New Europe: The Criminalization of Clients and Swedish Fear of Penetration, Anthropological Theory 2003; 3;199, London 2003
- LE BRETON MARITZA, Sexarbeit als transnationale Zone der Prekarität, Diss. Zürich 2011, VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien Wiesbaden
- LEVY JAY / JAKOBSSON PYE, Sweden's abolitionist discourse and law: Effects on the dynamics of Swedish sex work and on the lives of Sweden's sex workers, Criminology and Criminal Justice, published online on 31 March 2014
- LIBRARY OF PARLIAMENT, Prostitution: A Review of Legislation in Selected Countries, 2011
- LOCICIRO S. / JEANNIN A. / DUBOIS-ARBER F., Les comportements face au VIH/SIDA des hommes qui ont des relations sexuelles avec des hommes: Enquête Gaysurvey 2012, Raison de santé 204, Lausanne 2013
- MARINELLO LAURA, Bietet das Freizügigkeitsabkommen taugliche Instrumente zur Regelung der Prostitution in der Schweiz? In: Jahrbuch für Migrationsrecht, Bern, Jg. 2009/2010, S. 43-73
- MATHIEU LILIAN, Genèse et logiques des politiques de prostitution en France, Actes de la recherche en sciences sociales (198)
- MINOR LILIANE, Interview mit der zürcher Staatsanwältin Silvia Steiner, Ungarinnen kommen kaum mehr nach Zürich, in: Tagesanzeiger vom 3.4.2014
- MÜLLER ANJA, Das Prostitutionsgesetz - Analyse von Intention und Auswirkungen, in: Jenaer Schriften zur Sozialwissenschaft, Jahrgang 1, Band 2, Mai 2008
- MÜLLER ANN-KATRIN, Gesetz zur Prostitution: Koalition einigt sich auf Kondomzwang für Freier, in: Spiegel Online vom 4.2.2015
- MUNRO VANESSA / DELLA GIUSTA MARINA, Demanding Sex: Critical Reflections on the Regulation of Prostitution, Ashgate Publishing Limited, Hampshire 2008 (zit. Autor, Beitrag, in: Munro/della Giusta)
- NEWMAN GRAEME, The Exploitation of Trafficked Women, in: Problem-Oriented Guides for Police, US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, No 38, 2006
- NIGGLI MARCEL ALEXANDER / WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht II, Art. 111-392 StGB, 3. Auflage, Basel 2013 (zit. BSK StGB-Autor/-in zu Art. ...)
- PAULUS MANFRED, Rotlichtkriminalität, in: Der Kriminalist 12/05 (zit. Paulus 2005)
- PAULUS MANFRED, Veränderungsprozesse im Schatten des Rotlichtmilieus, in: Kriminalistik 8-9/2014 (zit. Paulus 2014)

PRAZ STÉPHANE, Interview mit Alexander Ott, Vorsteher EMF, Für die Regulierung der Sexarbeit, in: Swiss Aid News vom März 2014, S. 8 ff.

RABE HEIKE, Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in Deutschland, in: Politik und Zeitgeschichte, 9/2013

REICHEL RICHARD / TOPPER KARIN, Prostitution: der verkannte Wirtschaftsfaktor, in: Aufklärung und Kritik, Zeitschrift für freies Denken und humanistische Philosophie, 2/2003

RENZIKOWSKI JOACHIM, Reglementierung von Prostitution: Ziele und Probleme – eine kritische Betrachtung des ProstG, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Deutschland 2007

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE, Cour des Comptes, Evaluation de la politique publique en matière de prostitution, Rapport No 85 Décembre 2014 (zit. Evaluation GE)

RIECKER JOACHIM, Prominente streiten über käuflichen Sex, in: NZZ vom 12. November 2013

RÖSSLER WOLFGANG ET AL., The mental health of female sex workers in: Acta Psychiatrica Scandinavica 2010, 1-10

SANDERS TEELA / O'NEILL MAGGIE / PITCHER JANE, Prostitution - Sex Work, Policy and Politics, London 2009

SCHINDLER FELIX, Mehr Rechte für Prostituierte, in: Der Bund vom 19.11.2013

SCHMID BIRGIT, Eine Frage der Würde, in: Das Magazin vom 15.9.2012

SCHMITTER ROMINA, Prostitution – Das „älteste Gewerbe der Welt“, in: Politik und Zeitgeschichte, 9/2013

SCHULER MIRJAM, Schwedische Antiprostitutions-Politik, Bericht für die Schweizerische Botschaft in Schweden, 8.12.2014

SCOTT M. S. / DEDEL K., Street Prostitution, US Dept. of Justice, Office of Community Oriented Policing Services, No 2, 2006

STEINER ISABELLE, La régulation de la prostitution par le droit pénal, in: Jusletter vom 2. Februar 2015

STRATENWERTH GÜNTER, Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil I: Straftaten gegen Individualinteressen, 5. Auflage, Bern 1995

SCHWEIZERISCHES KOMPETENZZENTRUM FÜR MENSCHENRECHTE, Etude de faisabilité sur les caractéristiques et l'ampleur de la zone d'ombre de la traite d'êtres humains en Suisse: Rapport final 12.4.2013, Neuchâtel 2013; NAP Aktion 6a Dunkelfeld (zit. SKMR-Studie)

SWEDISH INSTITUTE, Selected extracts of the Swedish government report SOU 2010:49, The Ban against the Purchase of Sexual Services. An evaluation 1999-2008, November 2010 (zit. SOU 2010)

TAMPEP, Sex Work/Migration/Health, A report on the intersections of legislations and policies regarding sex work, migration and health in Europe, 2009

TRECHSEL STEFAN / PIETH MARK (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch - Praxiskommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen 2013 (zit. StGB PK-Autor/-in zu Art. ...)

TRECHSEL STEFAN, Schweizerisches Strafrecht, Kurzkommentar, 2. Auflage, Zürich 1997

UN ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, Commission on Human Rights, Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, Ms. Radhika Coomaraswamy, Distr. GENERAL E/CN.4/1997/47 12 February 1997 (zit. UN Coomaraswamy)

VON DÄNIKEN ALEXANDER, Polizei: Klischee-Zuhälter gibt es nicht mehr, in: Neue Luzerner Zeitung vom 13.8.2014

WEHINGER FRANK, Illegale Märkte - Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 11/6, 2011

WEITZER RONALD, Prostitution Control in America: Rethinking Public Policy, in: Crime, Law and Social Change, 1999, Vol. 32, N°1, p. 83

WEPFER ANNA, Stadt bekommt Milieu in den Griff, in: Der Landbote vom 2.4.2014

WERKMAN KARIN, Briefing on legal prostitution in The Netherlands: Policies, Evaluations, Normalisation, in: <http://feminismandhumanrights.org/>, 2014

ZSCHOKKE RAHEL, Frauenhandel in der Schweiz. Business as usual? Diss. Luzern 2005

ZWAHLEN ANTONELLA CEREGHETTI, Prostitution: quelle réglementation, in: Plädoyer 4/02

Anhang 1: Übersicht zu den Beratungsstellen

In der ganzen Schweiz gibt es spezifische Beratungsstellen sowohl für Prostituierte wie auch für Freier. Die folgende Auflistung vermittelt einen Überblick zu den heute existierenden Angeboten.

Beratungsstellen für Prostituierte

Basel

Aliena: Beratungsstelle für Sexarbeiterinnen in Basel. Zum Angebot von Aliena zählen unter anderem die Beratung, die Vermittlung von Hilfsangeboten, Orientierung und Begleitung zu ärztlichen und rechtlichen Dienststellen sowie Deutschkurse.

- Kontakt: Tel: 061 681 24 14; Web: aliena.ch/index.html

frauenOase: Anlauf- und Beratungsstelle für drogenkonsumierenden Frauen, unter anderem Frauen des Drogenstrichs. Die frauenOase ist ein Treffpunkt für Frauen von der Gasse. Sie erhalten Verpflegung, können duschen und ihre Wäsche waschen. Die Besucherinnen erhalten kostenloses Spritzenmaterial und Kondome. Die Sexarbeiterinnen werden unter anderem zu Gesundheitshemen wie Ernährung, Hygiene und Körperpflege beraten. Das Team der frauenOase führt regelmässig Aids- und Hepatitis-Tests durch und schützt damit indirekt auch die Freier und ihre Familien vor einer Ansteckungsgefahr.

- Kontakt: Tel: 061 693 20 01; Web: frauenoase.ch/

Bern

Xenia: Das Team der spezialisierten Fachstelle berät Sexarbeitende, Behörden und Betreiber/innen und informiert Medien und andere Interessierte in Fragen rund um das Sexgewerbe. Gesundheit, Schuldensanierung, Psychosoziale Beratung, Weitervermittlung an Ärztinnen und Juristinnen oder auch Steuerberatung sind Themen, welche die Beraterinnen mit den Sexarbeitenden angehen. Die Arbeit der Beratungsstelle umfasst weiter die aufsuchende Sozialarbeit: Damit wird XENIA im Sexgewerbe bekannt gemacht, erste Kontakte werden hergestellt und eine Vertrauensbasis geschaffen.

- Kontakt: Tel: 031 311 97 20/40; Web: verein-xenia.ch/

La Strada (Contact Netz): Das Angebot der mobilen Anlaufstelle La Strada richtet sich an drogenabhängige Sexarbeiterinnen, die auf dem Strassenstrich in Bern arbeiten. Ziel der Angebote von La Strada ist die Sicherung des Überlebens sowie die Verbesserung der Gesundheit und der Arbeitssituation der Drogen konsumierenden Sexarbeiterinnen.

- Kontakt: Tel: 079 702 08 39; Web: <http://www.contactnetz.ch/de/la-strada-content---1--1065.html>

Freiburg

Grisélidis: Grisélidis ist ein Programm von Fri-Santé, das sich mit der Prävention und der Gesundheitsförderung bei Sexarbeiterinnen und drogenabhängigen Menschen beschäftigt. Grisélidis hat ausserdem zum Ziel, die Risiken im Bereich der affektiven, sexuellen und reproduktiven Gesundheit im Zusammenhang mit dem Drogenkonsum und der Prostitution zu reduzieren.

- Kontakt: Tel: 026 321 49 45; Web: griselidis.ch

Genf

Aspasie: Beratungsstelle für Sexarbeiterinnen in Genf. Aspasie est une association de solidarité, créée à Genève en 1982 par des personnes prostituées et leurs alliés. Dans une attitude de non jugement elle défend les droits des personnes qui exercent le travail du sexe, offre accueil, information, prévention et soutien.

➤ Kontakt: Tel: 022 732 68 28; Web: aspasie.ch/

Au Cœur des Grottes: Le Foyer accueille des femmes seules ou accompagnées de leurs enfants qui sont momentanément confrontées à une situation de précarité (difficultés familiales, violences conjugales, exploitation sur le lieu de travail, **traite des êtres humains** etc.). En ce qui concerne des victimes de la traite des êtres humains (à des fins de prostitution forcée et/ou d'exploitation de la force de travail) les objectifs du Cœur des Grottes sont: a) Accompagner immédiatement et au quotidien ces femmes victimes, dans toutes leurs démarches; b) Préparer l'avenir en soutenant la personne dans un projet de vie (études, formations, stages, expériences professionnelles, etc.) et en favorisant les contacts sociaux, culturels ou amicaux propices à l'autonomie et à l'insertion dans la société; c) Evaluer le plus objectivement possible les risques encourus par un retour dans le pays d'origine et d) Soutenir concrètement la personne dans son retour au pays dans les meilleures conditions possibles ou alors l'aider à obtenir un permis et s'établir en Suisse dans la dignité et l'autonomie.

➤ Kontakt: Tel: 022 338 24 80; Web: coeur.ch/v4/

Lausanne

Fleur de Pavé: Beratungsstelle für Sexarbeiterinnen in Lausanne. Prévention des infections sexuellement transmissibles et des dangers liés à l'exercice de la prostitution pour toutes personnes (femmes ou considérées comme femmes) travailleuses du sexe du canton de Vaud. Les moyens de Fleur de Pavé sont : a) Un bus mobile de prévention présent dans les rues lausannoises où se pratique la prostitution, 5 soirs par semaine de 21h00 à 01h00 ; b) Une action appelée « Femmes aux Pieds Nus » sous la forme de visites d'établissements abritant de la prostitution dans le canton de Vaud (salons de massage, bars, cabarets) ; c) Un accueil au bureau 3 jours/semaine et accompagnement.

➤ Kontakt: Tel: 021 661 31 21; Web: fleurdepave.ch/

Solothurn

Lysistrada: Der Verein Lysistrada steht für bessere Arbeitsbedingungen von Sexarbeiterinnen ein, welche im Kanton Solothurn ihre Dienstleistungen anbieten. Seit Beginn (2007) waren dabei Massnahmen im Bereich der Gesundheitsförderung und Prävention zentrale Türöffner, um mit Sexarbeiterinnen ins Gespräch zu kommen. Die Sexarbeiterinnen auf dem Strassenstrich in Olten werden regelmässig von Mitarbeiterinnen des Vereins Lysistrada besucht. Der Kontakt zu den Sexarbeiterinnen vom Drogenstrich in Solothurn wird über die Anlaufstelle des Vereins Perspektive hergestellt. Die Sexarbeiterinnen werden über HIV / Aids und andere sexuell übertragbare Krankheiten informiert und erhalten entsprechende Informations- und Präventionsmaterialien. Ebenfalls werden Sexarbeiterinnen von Lysistrada unbürokratisch und schnell an Ärztinnen und Ärzte vermittelt, welche medizinische Untersuchungen vornehmen.

➤ Kontakt: Tel: 076 397 41 99; Web: lysistrada.ch

St. Gallen

MariaMagdalena: Das Beratungsangebot für Frauen im Sexgewerbe, MariaMagdalena, ist ein Projekt des Gesundheitsdepartementes des Kantons St. Gallen und besteht seit dem Jahr 2000. Die Mitarbeiterinnen von MariaMagdalena sind im ganzen Kanton tätig und arbeiten nach dem Prinzip der aufsuchenden Sozialarbeit. Ziel ist, die Lebensqualität der Sexarbeiterinnen zu optimieren, ihre Sozialkompetenz zu fördern und den Zugang zu Angeboten im Sozial- und Gesundheitsbereich sowie im Rechtssystem zu ermöglichen.

- Kontakt: Tel: 071 229 21 67; Web: Maria_Magdalena.html

Tessin

Antenna MayDay (SOS Ticino): L'Antenna MayDay è un servizio, nato nel 1996, con lo scopo di facilitare l'accesso degli immigrati, soprattutto quelli con statuto precario o senza statuto, alle strutture e ai servizi socio sanitari esistenti nel Cantone, nell'ottica di prevenzione e promozione della salute. Consulenza sociale, sanitaria e giuridica alle persone che, in Ticino, si trovano in difficoltà e sono dedite alla prostituzione. L'Antenna MayDay, unitamente al progetto **Primis** (siehe unten), sono riconosciuti dal Consiglio di Stato quali enti di riferimento per coordinare la rete di aiuto costituita da diversi servizi operanti sul territorio e in grado di offrire un ventaglio di prestazioni capaci di rispondere ai diversi bisogni.

- Kontakt: Tel: 091 973 70 67; Web: sos-ti.ch/

Zonaprotetta (Primis): Informationen für Sexarbeiterinnen der Aids-Hilfe Tessin. L'obiettivo delle attività di Primis è quello di informare direttamente le prostitute e le ballerine di cabaret sui temi della salute e delle malattie sessualmente trasmissibili. Durante gli incontri viene fornito materiale di prevenzione (preservativi, lubrificanti, femidon) oltre che opuscoli informativi in diverse lingue. Primis, insieme all' Antenna May Day, coordina in Ticino una rete di servizi di aiuto gratuita per le persone che si prostituiscono. Si favorisce, attraverso la rete, l'accesso ai servizi del territorio a tutte le persone che si trovano in una situazione di difficoltà.

- Kontakt: Zonaprotetta, Lugano, Tel: 091 923 80 40;
- Web: http://www.zonaprotetta.ch/default.asp?id=9#attivita_dett.asp?id=60

Zürich

Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ: Die FIZ berät Frauen aus der Region Zürich, die als Sexarbeiterinnen und Cabaret-Tänzerinnen in Schwierigkeiten sind. Auch Migrantinnen, die von diversen Formen von Gewalt betroffen sind, Probleme mit dem Aufenthaltsrecht, und/oder Fragen zu Trennung und Scheidung haben, finden in der Beratungsstelle Unterstützung. Ausserdem bietet die „**Makasi – Interventionsstelle für Opfer von Frauenhandel**“ speziell Opfern dieses Verbrechens kostenlos Beratung, Schutz und Unterkunft. Ausserdem können Rechtsanwälte, Ärzte und weitere Fachpersonen vermittelt werden. Die FIZ wurde von diversen Kantonen mandatiert, die spezialisierte Betreuung und Begleitung der Opfer von Frauenhandel zu leisten. Zu diesen zählen die Kantone Zürich, Bern, Solothurn, Luzern, Obwalden, Schwyz, Freiburg, Basel Stadt, Basel Landschaft und der Kanton Thurgau.

- Kontakt: Tel: 044 436 90 00; Web: fiz-info.ch/de/Home

Flora Dora: Die Frauenberatung Flora Dora ist eine Anlaufstelle für Frauen auf dem Strassenstrich. Sie unterstützt die Frauen in ihrer Selbstachtung und leistet einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitssituation von Sexarbeiterinnen und zur Verhinderung von Gewalt. Die Mitarbeiterinnen von Flora Dora sind regelmässig in den Strassenstrichzonen der Stadt Zürich unterwegs und mit einem Beratungspavillon auf dem Strichplatz Depotweg präsent (täglich von 19.00 bis 5.00h).

- Kontakt: Tel. Beratungspavillon: 079 248 03 35;
- Web: stadt-zuerich.ch/sd/de/index/arbeitswohndrogen/gassenpraesenz/aidspraevention/Angelbot.secure.html

Isla Victoria: Die Beratungs- und Anlaufstelle Isla Victoria ist ein Angebot für Frauen, die im Sexgewerbe arbeiten. Das Isla Victoria-Team bietet Sexarbeiterinnen an den beiden Standorten Zürich und Winterthur Beratung und Begleitung in Gesundheits- und Lebensfragen, bei Finanzproblemen, aufenthalts- und arbeitsrechtlichen Fragen.

- Kontakt: Tel Zürich: 044 291 66 00; Tel. Winterthur: 079 373 14 39 / 076 344 84 04;
- Web: stadtmission.ch/isla-victoria/

Herrmann (Zürcher Aids-Hilfe): Beratungsstelle für männliche Sexarbeiter. Zum Angebot zählen unter anderem: Beratung bei Problemen mit öffentlichen Ämtern, Beratung bei Problemen mit Freiern, Beratung zu Safer Sex-Regeln, HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen, gratis Safer-Sex-Utensilien (Kondome, Gleitmittel, Broschüren usw.), Verpflegung sowie kostenlose medizinische Hilfe (Checkpoint Zürich, siehe weiter unten).

Kontakt: Tel: 079 895 60 85; Web: zah.ch/herrmann-zh/zuerich/

Schweizweit

APiS (Aidsprävention im Sexgewerbe): Über das Netzwerk APiS bietet die Aids-Hilfe Schweiz Informationen zu HIV- und STI-Prävention für Female Sex Workers an und setzt sich dafür ein, dass das Thema in der Öffentlichkeit und auf politischer Ebene wahrgenommen wird. APiS verfügt regionale Fachstellen in den Kantonen Aargau, Basel (APiS Aids-Hilfe beider Basel), Bern, Fribourg Genf, Graubünden, Jura, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Tessin, Thurgau, Waadt, Wallis und Zürich. Mediatorinnen mit Migrationshintergrund suchen regelmässig Sexarbeiterinnen an ihrem Arbeitsplatz auf, sei dies in Cabarets, Etablissements oder auf dem Strassenstrich. Sie informieren über HIV / Aids und andere sexuell übertragbare Krankheiten, vermitteln technisches Wissen sowie Anwendung von Verhütungs-/ Schutzmassnahmen und verteilen Präventions- und Informationsmaterial. Dadurch werden die Sexarbeiterinnen sensibilisiert, ihr Verhalten zu optimieren und sich entsprechend vor Geschlechtskrankheiten zu schützen.

- Kontakt: Tel. Aids-Hilfe Schweiz: 044 447 11 11;
- Web: aids.ch/de/was-wir-tun/projekte/sexwork.php

My Checkpoint: Gesundheitszentrum für schwule und andere Männer, die mit Männern Sex haben, unter anderem männliche Sexarbeitende. Die Checkpoints befinden sich in Zürich, Basel, Lausanne und Genf und bieten eine breite Palette an Dienstleistungen im medizinischen, psychologischen und sozialen Bereich an (Beratungen, HIV- und Syphilis Schnelltest etc.)

- Kontakt: Web: mycheckpoint.ch; Tel. Zürich: 044 455 59 10; Tel. Basel: 61 685 95 58, Tel. Lausanne: 021 631 01 76; Tel. Genf: 022 906 40 30

ProKoRe (steht für „Prostitution – Kollektiv – Reflexion“): Schweizerisches Netzwerk von Organisationen, Projekten und Einzelpersonen, welche die Interessen der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vertreten. Zu den Aufgaben von ProKoRe zählen: a) der Aufbau einer nationalen Fachstelle für Sexarbeit mit Dokumentations- und Informationsstelle, b) regelmässige Austausch- und Weiterbildungstreffen unter den ProKoRe-Mitgliedern, c) vertiefte Auseinandersetzung zu verschiedenen Aspekten der Sexarbeit, d) Information, politische Lobbyarbeit, Stellungnahmen zu Gesetzesvorlagen und Kommissionsberichten, politische Vorstösse sowie e) Medienarbeit zu verschiedenen Schwerpunkten der Sexarbeit. Die einzelnen Mitglieder von ProKoRe (fast alle auf dieser Liste) sind direkt in der Beratung von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern tätig.

- ProKoRe Kontaktstellen: Aspasia Genf, Tel: 022 732 68 28, Xenia Bern, Tel: 31 311 97 20
- Web: prokore.ch/, sexwork.ch/de/

Safeboy.ch: Website mit Informationen für männliche Sexworker. Ein Projekt der Aids-Hilfe Schweiz: safeboy.ch

*Freierberatungsstellen*²⁷⁷

Freierberatungsstellen gibt es heute in BE, BS, GE und ZH. Das nationale Präventionsprogramm "HIV und andere sexuell übertragbare Infektionen" des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) wird heute durch dessen Partner Sexuelle Gesundheit Schweiz umgesetzt. Die Freierberatungsstelle Don Juan in Bern wird heute von der Aids-Hilfe Bern finanziert.

Es findet Beratung vor Ort statt aber auch per Telefon. Auf Grund der kontinuierlichen Basisarbeit der letzten 12 Jahren vor Ort ist Don Juan nun bekannt. Don Juan setzt Berater von beiden Geschlechtern und mit sehr unterschiedlichen Persönlichkeiten ein. Erfahrungsgemäss reden Schweizer Freier lieber mit weiblichen Beraterinnen, Männer mit Migrationshintergrund hingegen fast ausschliesslich mit männlichen Beratern. Die Beratungen vor Ort haben gezeigt, dass sich Freier gut ansprechen lassen, und im Gespräch eine grosse Offenheit zeigen.

Die Freierberatungsstellen in BE und GE sind sehr basisnahe. In BS ist es anders. Dort ist eine Person gleichzeitig für die Beratung von Sexarbeiterinnen und Freiern zuständig.

In Bern sind gute Erfahrungen mit den nach Sexarbeiterinnen und Freiern differenzierten Beratungsstellen gemacht worden. Dieses Vorgehen hat sich bewährt, weil es sich auch um andere Probleme und Sichtweisen handelt. Auch die Sexarbeiterinnen wünschen sich keine gemeinsame Betreuung. Die Kapazität (personelle und finanzielle Ressourcen) ist für die Beratungsstellen stets ein Problem.

Nachfolgend seien folgende Beratungsstellen aufgeführt:

Mannebüro: Das mannebüro züri ist eine Beratungs- und Informationsstelle für Männer. Schwerpunkte der Arbeit sind der Umgang mit Häuslicher Gewalt, Krisensituationen und Konflikten, sowie die Auseinandersetzung mit der Rolle als Mann und der männlichen Sexualität.

- Kontakt: Tel: 044 242 08 88; mannebuero.ch/

Don Juan (Angebot zur Freierbildung): Das Projekt Don Juan wurde 1999 ins Leben gerufen und ist Bestandteil der nationalen Strategie der HIV-Prävention im Bereich des Female Sexwork des Bundesamtes für Gesundheit (BAG) und der Aids-Hilfe Schweiz. Die Umsetzung von Don Juan erfolgt jeweils durch die jeweiligen regionalen Aids-Hilfe Stellen (aids.ch/de/ueber-uns/verband/antennen.php). Die Mitarbeitenden der regionalen Aids-Hilfe Stellen bieten für Kunden im Sexgewerbe kostenlos Informationen sowie Beratung (am Telefon, per E-Mail oder vor Ort) bezüglich Schutz vor HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen an. Die Mitarbeitenden sind auch regelmässig in Bars, Clubs und anlässlich von Strassenaktionen vor Ort im Sexgewerbe unterwegs. Im direkten persönlichen Kontakt mit Freiern vermitteln sie Wissen zur Prävention und informieren über die Safer-Sex-Regeln aber auch über die Problematik des Frauenhandels.

- Tipps und Infos für Freier: don-juan.ch/
- Kontakt: Aids-Hilfe Schweiz, Tel. 044 447 11 11

²⁷⁷ Hearing der Expertengruppe Hilber mit der Beratungsstelle Don Juan vom 7. Januar 2014 (Herr Peter Briggeler), Protokoll S. 1-2.

Verantwortlicher Freier – Prostitution ohne Zwang und Gewalt: Die Website enthält Tipps und Infos wie Freier Opfer von Frauenhandel erkennen und helfen können. Sie wurde im Rahmen der Kampagne Euro 08 gegen Frauenhandel entwickelt.

➤ verantwortlicherfreier.ch/

Kontakt: FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Tel. 044 436 90 00

Anhang 2: Übersicht zu den kantonalen Bestimmungen

In der Schweiz gibt es mehrere Kantone und Städte, welche über die Prostitution Bestimmungen erlassen haben, etwa der Kanton Tessin oder die Stadt Zürich. Die im Zeitpunkt der Redaktion des vorliegenden Berichts aktuellste, gesamtschweizerische Übersicht zu den kantonalen und kommunalen Regelungen zu Prostitution und Menschenhandel findet sich in der Studie der Universität Genf.²⁷⁸

Übersicht über den kantonalen rechtlichen Rahmen (Stand 2008)								
Kt.	Gesetz oder Reglement über die Prostitution	Gemeindereglement über die Prostitution	Anderes Gesetz bezüglich der Prostitution	In einem Gesetz erwähnte Erotikbetriebe (Gastwirtschaft, Gastgewerbe usw.)	L-Bewilligung für drittstaatsangehörige Cabaret-Tänzerinnen	Die Prostitution betreffendes laufendes Gesetzesprojekt	Vorschrift über den Menschenhandel	Gesetzesartikel bezüglich eines Registers der Prostituierten
AG	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
AI	Nein	Nein	Nein	„Dancing“	Nein	Nein	Nein	Nein
AR	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
BE	Nein	Verordnung über die Strassenprostitution der Stadt Bern (2003); Artikel über die Strassenprostitution im Polizeireglement der Stadt Biel (1977)	Nein	„Nachtlöke“	Ja	oui	Nein	Nein
BL	Nein	Nein	Nein	Nein, aber „Strip-teases, Sex-shows, Sex-videos“ sind erwähnt	Ja	Nein	Nein	Nein
BS	Verordnung über die Strassenprostitution (2006)	Die Verordnung betrifft die Stadt Basel	Übertretungsstrafgesetz, Gesetz betreffend das Halten von Hunden	Nein, aber „Strip-teases, Sexshows, Sex-videos“ sind erwähnt.	Ja	Nein	Nein	Nein

²⁷⁸ Die Daten wurden zwischen April und Juni 2008 erhoben. Auf Gemeindeebene wurden die Kantonshauptorte sowie Orte mit bekannter Prostitutionsszene untersucht. Die Resultate auf Gemeindeebene sind deshalb nicht vollständig (Universität Genf, Teil 2, S. 10, 81).

Übersicht über den kantonalen rechtlichen Rahmen (Stand 2008)								
Kt.	Gesetz oder Reglement über die Prostitution	Gemeindereglement über die Prostitution	Anderes Gesetz bezüglich der Prostitution	In einem Gesetz erwähnte Erotikbetriebe (Gastwirtschaft, Gastgewerbe usw.)	L-Bewilligung für drittstaatsangehörige Cabaret-Tänzerinnen	Die Prostitution betreffendes laufendes Gesetzesprojekt	Vorschrift über den Menschenhandel	Gesetzesartikel bezüglich eines Registers der Prostituierten
FR	Nein	Reglement über die Strassenprostitution in der Stadt Freiburg (1986)	Gesetz und Reglement über die Ausübung des Handels	„Dancings“ und „Cabarets“	Ja	Ja	Ja	Nein
GE	Reglement (1994)	Nein	Nein	„Cabarets-Dancings“	Ja	Ja	Nein	Ja
GL	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
GR	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
JU	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein (2007)	Ja	Nein	Nein
LU	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
NE	Gesetz (2005) und Reglement (2006)	Nein	Nein	„Cabarets-Dancings“	Ja	--	Ja	Ja
NW	Nein	Nein	Nein	„Nachtlöke“	Ja	Nein	Nein	Nein
OW	Nein	Nein	Nein	„Dancings“, „Diskotheken“	Ja	Nein	Nein	Nein
SG	Nein	Artikel des Polizeireglement der Stadt St. Gallen (2004)	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
SH	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein

Übersicht über den kantonalen rechtlichen Rahmen (Stand 2008)								
Kt.	Gesetz oder Reglement über die Prostitution	Gemeindereglement über die Prostitution	Anderes Gesetz bezüglich der Prostitution	In einem Gesetz erwähnte Erotikbetriebe (Gastwirtschaft, Gastgewerbe usw.)	L-Bewilligung für drittstaatsangehörige Cabaret-Tänzerinnen	Die Prostitution betreffendes laufendes Gesetzesprojekt	Vorschrift über den Menschenhandel	Gesetzesartikel bezüglich eines Registers der Prostituierten
SO	Nein	Artikel des Polizeireglement der Einwohnergemeinde der Stadt Olten (2003)	Nein	„Nachtlöke“ „Striptease, Tänzer und Tänzerinnen, Go-go girls“ sind erwähnt.	Ja	Nein	Nein	Nein
SZ	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
TG	Nein	Nein	Nein	„Dancings“, „Diskotheken“ und „Stripteases“ sind erwähnt.	Nein	Nein	Nein	Nein
TI	Gesetz (2001)	Verordnung über die Ausübung der Prostitution in Lugano (2002) und in Locarno (2002)	Nein	Nein	Ja	--	Nein	Ja
UR	Nein	Nein	Nein	„Dancing“, „Nachtlöke“	Ja	Nein	Nein	Nein
VD	Gesetz und Reglement (2004)	Reglement der Strassenprostitution in Lausanne (2006)	Nein	„Night-Clubs“	Nein (2007)	--	Ja	Ja
VS	Nein	Artikel über die Strassenprostitution im Polizeireglement der Städte Sion, Siders, Monthey und Martigny	Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei, Einführungsgesetz zum Schweizerischen Strafgesetzbuch	Nein	Nein (2004)	Nein	Nein	Ja
ZG	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein

Übersicht über den kantonalen rechtlichen Rahmen (Stand 2008)								
Kt.	Gesetz oder Reglement über die Prostitution	Gemeindereglement über die Prostitution	Anderes Gesetz bezüglich der Prostitution	In einem Gesetz erwähnte Erotikbetriebe (Gastwirtschaft, Gastgewerbe usw.)	L-Bewilligung für drittstaatsangehörige Cabaret-Tänzerinnen	Die Prostitution betreffendes laufendes Gesetzesprojekt	Vorschrift über den Menschenhandel	Gesetzesartikel bezüglich eines Registers der Prostituierten
ZH	Nein	Vorschriften über die Strassenprostitution (1991)	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein

Quelle: Universität Genf, Teil 2, S. 84/85

Zur Tabelle

21 Kantone hatten im Zeitpunkt der Durchführung der Studie keine speziellen Regelungen für die Prostitution. Eine zunehmende Regulierung des Sexmarktes wurde im Rahmen dieser Studie in der lateinischen Schweiz wie auch im Kanton Basel-Stadt seit dem Jahr 2000 festgestellt. Acht Kantone erteilten keine Ausnahmegewilligungen für Cabaret-Tänzerinnen. Vorschriften über den Menschenhandel wurden in drei Kantonen der lateinischen Schweiz erlassen.

Auf die Anzahl Organisationen, welche die Interessen der Prostituierten vertreten, hat die Existenz einer kantonalen Regelung laut der Studie der Universität Genf keinen Einfluss. Kantonale Regelungen können jedoch eine Unterstützung für die Schaffung solcher Vereine darstellen, falls sie im Gesetzestext erwähnt werden, wie etwa in den Kantonen Tessin, Waadt oder Neuenburg. Einen Einfluss auf die Organisationen haben hingegen der urbane Charakter und das Ausmass des Sexmarktes.²⁷⁹

Entwicklungen seit 2008

Seit der Durchführung der Studie erfolgten zahlreiche Änderungen, welche im Folgenden lediglich beispielhaft erwähnt werden können. So wurde etwa in GE das ehemalige Reglement durch ein Gesetz ersetzt (2010). Regelungen über die Prostitution wurden zudem in folgenden Kantonen erlassen: JU (2008), FR (2010) und BE (2012).²⁸⁰ In Erarbeitung sind per August 2014 zudem Erlasse in VS und LU. Der Gesetzesentwurf des Kantons VS sieht beispielsweise nebst der Reglementierung der Prostitutionstätigkeit, die soziale und gesundheitliche Unterstützung der Prostituierten, wie auch ein Verbot der Prostitution in der Gewerbe- und Wohnzone vor.²⁸¹ LU will mit der Regelung der Prostitution, für die Beteiligten und Betroffenen möglichst gute Rahmenbedingungen schaffen und die Sicherheit ge-

²⁷⁹ Universität Genf, Teil 2, S. 82 ff.

²⁸⁰ Für eine Sammlung von Links auf geltende kommunale und kantonale Regelungen über die Prostitution siehe die Website der KSMM unter: themen/siehe_auch/_/prostitution.html

²⁸¹ Laut Gesetzesentwurf werden mit dem Erlass folgende Ziele verfolgt:

a) die Mittel zur Bekämpfung der Zwangsprostitution und jeder anderen Form von Ausbeutung im Rotlichtmilieu zu verstärken;
b) die Umsetzung sozialer und gesundheitlicher Präventions- und Förderungsmassnahmen sicherzustellen und die berufliche Neuorientierung der Personen zu fördern, die Prostitution ausüben und ihre Tätigkeit wechseln möchten;
c) Einschränkungen festzulegen, denen jegliche Tätigkeit in Verbindung mit der Ausübung von Prostitution unterstellt ist sowie störenden Auswirkungen dieser Tätigkeit auf die öffentliche Ordnung entgegenzuwirken.
Der Gesetzesentwurf über die Prostitution (GProst) wurde am 1. Juni 2012 in die Vernehmlassung geschickt. Das Verfahren war im August 2014 immer noch laufend: Siehe [Kantonale Vernehmlassungen](#), besucht am 11.8.2014.

währleisten. „Im Weiteren könnte die Polizei mit einem Gesetz ein Instrument erhalten, um besser gegen Frauenhandel vorgehen zu können“, heisst es auf der Website des Kantons.²⁸²

²⁸² Laut Gesetzesentwurf werden mit dem Erlass bezweckt:

- a. die Schaffung guter und gesetzeskonformer Rahmenbedingungen für alle Beteiligten im Bereich der Sexarbeit,
- b. den Schutz der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vor Ausbeutung und Gewalt,
- c. die Verhinderung von Schwarzarbeit,
- d. die Sicherstellung der Information und Prävention,
- e. den Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen der Sexarbeit.

Der Gesetzesentwurf zu einem Gesetz über die Sexarbeit wurde am 30.1.2013 in die Vernehmlassung geschickt. [gesetz-ueber-die-sexarbeit-geht-in-vernehmlassung](#), besucht am 11.9.2014. Per August 2014 galt die Vernehmlassung als abgeschlossen [Projekte und Themen/jsd_prostitutionsgesetz](#), besucht am 11.8.2014.

Anhang 3: Massnahmen Bericht Hilber

Modell Schweiz – empfohlene Massnahmen²⁸³

Empfohlene Massnahmen (weiterzuverfolgen) – Modell Schweiz – Weiterführung des liberalen Ansatzes

Legende: Spalte Zeitliche Umsetzung: KF = kurzfristig (bis 1 Jahr), MF = mittelfristig (bis 3 Jahre), LF = langfristig (mehr als 3 Jahre)

	Bereich ²⁸⁴	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Um- setzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
1.	a) Ausländerrecht	Revision der VEP-Weisungen und des Rundschreibens BFM vom Januar 2012 Empfehlungen zur Rotlichtproblematik Insbesondere Ausschluss der Unselbstständigkeit und Überprüfung des Nachweises der Selbstständigkeit sowie der FZA-Konformität	Rechtssicherheit, schweizweit einheitliche Praxis	Bundesverwaltung/BFM	KF	FZA VEP-Weisungen Rundschreiben
2.	a) Ausländerrecht	Aufhebung Cabaret-Tänzerinnen-Statut Die Ausnahmeregelung für Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten wird aufgrund des mangelnden Schutzeffektes in allen Kantonen aufgehoben	Eine mögliche Ausbeutungsform fällt weg (Begleitmassnahmen wichtig)	Politik	KF	bereits 12 Kantone wenden Cabaret-Tänzerinnen-Statut nicht mehr an
3.	a) Ausländerrecht	Nationale Rückkehrhilfe für mittellose/ausgebeutete Sexarbeiterinnen Prüfen, wie die Rückkehrhilfe für Cabaret-Tänzerinnen und Opfer von Menschenhandel auf mittellose Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes ausgeweitet werden kann	Wiedereingliederung und verbesserte Bedingungen im Heimatstaat	Politik/Verwaltung	LF	Rückkehrhilfe für Cabaret-Tänzerinnen und Opfer von Menschenhandel: Art. 60 AuG i.V. m. Art. 30 Abs. 1 Bst. d und e AuG Bestimmungen sind zu revidieren, neue

²⁸³ Auszug aus Bericht Hilber, S. 52 ff.

²⁸⁴ Die Struktur der Tabelle und die Bezeichnung der Bereiche entsprechen dem Mandatsauftrag (siehe Bericht Hilber Kapitel 1.1, S. 6).

	Bereich ²⁸⁴	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Um- setzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
						rechtliche Grundlage nötig
4.	a) Ausländer- recht/Arbeitsrecht	Aufenthaltsbewilligung für Sexarbeiterinnen, welche Opfer eines OHG-relevanten Straftatbestandes werden Prüfen, wie eine Aufenthaltsregelung für Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes ausgestaltet werden kann	Opfer von OHG-relevanten Straftaten können durch einen gesicherten Aufenthalt ihre Rechte geltend machen und die Opferhilfe in Anspruch nehmen	Politik	LF	Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel (Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG) Bestimmungen wären zu ergänzen/revidieren
5.	b) Vertragsrecht	Aufhebung der Sittenwidrigkeit Der Vertrag zwischen Freier und Sexarbeiterin soll nicht mehr als sittenwidrig gelten, damit Sexarbeiterinnen ihren Lohn einfordern können	Stärkung der Rechte von Sexarbeiterinnen	Politik /Rechtsprechung	MF	Art. 20 OR, Rechtsprechung ²⁸⁵ , allenfalls neues Spezialgesetz
6.	b) Vertragsrecht	Mustervertrag für Sexarbeiterinnen und Bordellbetreiber auf der Basis der Selbstständigkeit Ein Musternutzungs- bzw. Mietvertrag soll den Sexarbeiterinnen sowie den Bordellbetreibern zur Verfügung gestellt werden, damit ihr Verhältnis verbindlich vereinbart werden kann. Dieser Vertrag könnte bspw. in einem Salon mit Mietverhältnis Folgendes regeln: Höhe der Miete eines Zimmers pro Tag oder Monat gemäss ortsüblichen Ansätzen, Kosten für zusätzliche Dienstleistungen wie Reinigung, Sicherheitsdienst sowie den elektronischen Zahlungsverkehr	Bessere Arbeitsbedingungen, Stärkung der Rechte, Einklagbarkeit der Ansprüche	Politik/Bundesverwaltung (EJPD)	MF	

²⁸⁵ Das Bezirksgericht Horgen hat kürzlich in einem Urteil den Vertrag zwischen einem Freier und einer Prostituierten als nicht sittenwidrig bezeichnet. Das Bundesgericht hat dies noch in keinem Urteil bestätigt, musste jedoch auch seit mehr als 30 Jahren nicht mehr über diese Frage befinden.

	Bereich ²⁸⁴	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Um- setzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
7.	b) Vertragsrecht	Vereinfachtes Abrechnungsverfahren im Sozialversicherungsrecht für Sexarbeiterinnen Bspw. durch Festlegung von Pauschalbeiträgen	Sozialversicherungsschutz	Bund/Kantone	LF	In Anlehnung an das vereinfachte Verfahren für Hausangestellte (allerdings: Selbstständige Erwerbstätigkeit)
8.	d) Polizei/ Strafverfolgung	Strafverfolgung verstärken, um einen konsequenten Vollzug bestehender Instrumente zu gewährleisten - Ressourcen für Strafverfolgungsbehörden überprüfen/stärken - Ressourcen für spezialisierte Polizeiarbeit überprüfen/stärken - Ressourcen für KSMM überprüfen/stärken - Ressourcen für Migrationsbehörden überprüfen/stärken	- Wirksame Strafverfolgung: konsequente Ahndung aufgedeckter Delikte - KSMM: Verbesserung der internationalen Zusammenarbeit und Umsetzung von Massnahmen gegen Menschenhandel und Ausbeutung	Bund/Kantone	MF	
9.	d) Polizei/ Strafverfolgung	Revision der Strafprozessordnung prüfen - Das Opfer soll unabhängig von seiner Stellung als Privatklägerin Anspruch auf einen unentgeltlichen Rechtsbeistand haben - Opfervertreter sollen das Recht haben, zu Schutzmassnahmen zu plädieren - Qualifizierten Geschädigten, die in ihrer persönlichen Integrität unmittelbar verletzt sind, sollen keine Verfahrenskosten auferlegt werden	- Wirksame Strafverfolgung - Schutz der Opfer im Strafverfahren - Opfer können ihre Rechte wirksam geltend machen	Politik	LF	Art. 118 ff. StPO Art. 136 StPO
10.	d) Polizei/ Strafverfolgung und h) Opfererschutz	Konsequente Anwendung bestehender Opferrechte - Bestehende Mittel der StPO, wie Ausschluss der Öffentlichkeit bei Verfahren, keine direkte Konfrontation mit dem Täter, Anonymisierung	Sicherheit für Frauen in Strafverfahren, grössere Bereitschaft, an Verfahren teilzunehmen und dadurch, eine bessere Verfolgung der Täter möglich	Kantone / meinden	Ge- KF	Art. 70/74/149/150/152/153 StPO

	Bereich ²⁸⁴	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		des Urteils, wenn es für die Öffentlichkeit und die Medien bestimmt ist, müssen durchgesetzt werden - Bestehende Mittel des OHG wie bspw. Unterstützung von gewaltbetroffenen Sexarbeiterinnen durch die Sozialhilfe				Art. 13 Abs. 2 OHG
11.	d) Polizei/ Strafverfolgung	Weiterbildungsangebote für betroffene Akteure - Milieugruppen in Polizeikorps Sensibilität erhöhen zum Abbau von Stigmatisierung der Sexarbeiterinnen - Richter und Staatsanwälte Sensibilisierung in Bezug auf Menschenhandel und Sexarbeit, u.a. durch wissenschaftliche Publikationen in Fachzeitschriften, Ziel: spezialisierte Richter und Staatsanwälte in allen Kantonen, auch in kleineren	Sensibilisierung, wirksame Strafverfolgung	Bund / Kanton / Polizei / Gerichte	MF	
12.	d) Polizei/ Strafverfolgung	Weiterentwicklung der Milieugruppen innerhalb der Polizeikorps - Angemessener Frauenanteil in Milieugruppen der Polizei - Ermittlungsauftrag statt Kontrollauftrag - Möglichkeit, Infobroschüren zu Beratungsangeboten und zu Gesundheitsprävention abgeben zu dürfen (ohne Beratung)	- Sexarbeiterinnen können leichter Vertrauen aufbauen - Missbrauchsrisiko wird vermindert - Stigmatisierung der Sexarbeiterinnen innerhalb der Polizei abbauen	Kanton / Polizei	MF	
13.	d) Polizei/ Strafverfolgung	Prüfung, ob neu unten stehende Straftatbestände ins Strafgesetzbuch aufgenommen werden sollen: - Straftatbestand zur Gewerbsmässigkeit der	- Höhere Strafen für Täter - Stärkung der Strafverfolgung	Politik	LF	- Art. 195 StGB soll erweitert werden - Wucher, Art. 157 StGB

	Bereich ²⁸⁴	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Um- setzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) (Erweiterung von Art. 195 StGB um eine qualifizierte Tatbestandsvariante der Gewerbsmässigkeit) -Straftatbestand der passiven Zuhälterei / Parl. Initiative Carlo Sommaruga (Verbot, von einer Sexarbeiterin einen unverhältnismässigen Vermögensvorteil oder einen übersetzten Ertrag zu erwirtschaften)				
14.	e) Rechtliche Regelung der Prostitution	Evaluation kantonaler und städtischer Regelungen zu Sexarbeit (Gesetze, Verordnungen, Strichplatz) Bevor neue Gesetze auf Bundesebene geschaffen werden, sollen die bestehenden Regelungen wissenschaftlich auf ihre Schutzwirkung hin evaluiert werden.	Zuverlässige Schutzwirkung neuer Gesetze	Auftrag: Bund / Kantone / KKE ²⁸⁶ , Durchführung: Wissenschaft	LF	
15.	e) Rechtliche Regelung der Prostitution	Gesetzliche Regelung zu Sexarbeit auf Bundesebene Varianten - mit Präventionsinhalt - Prüfen, wie die Betreiber sinnvoll in die Pflicht genommen werden können (nach Evaluation der Erfahrungen aus den Kantonen) - Sittenwidrigkeit wird aufgehoben - Institutionalisierung eidgenössische Fachstelle/Fachkonferenz (siehe Massnahme 21/22)	- Anerkennung der Sexarbeit als Beruf - Einheitliche gesamtschweizerische Praxis - Rechtssicherheit - Stärkung der Sexarbeiterinnen	Politik	LF	Kantonale Regelungen Sittenwidrigkeit noch nicht aufgehoben
16.	f) Prävention	Niederschwelliger Zugang zu Beratungsangeboten	- Niederschwelliges Informationsangebot - Stärkung der Sexarbeiterinnen	Bund betr. rechtliche Grundlagen und	MF	Auf der Grundlage

²⁸⁶ Eidgenössische Koordinationskommission Erotik, siehe Massnahme 19.

	Bereich ²⁸⁴	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		<ul style="list-style-type: none"> - Flächendeckende Beratungsangebote für Sexarbeiterinnen und aufsuchende Sozialarbeit - Flächendeckende Freier- und Betreiberarbeit - Kostenlose Help- und Infoline inkl. nötiger Infrastruktur - Internetseite mit umfassenden Informationen für Opfer von Gewalt und/oder Menschenhandel inkl. nötiger Infrastruktur 		Finanzierung – anschliessend Mandat an NGO		<p>von Art. 386 StGB eigene Präventionsverordnung schaffen</p> <p>Allenfalls ist eine neue rechtliche Grundlage nötig</p>
17.	f) Prävention	<p>Informationsbroschüren in Herkunftsländern, namentlich Auslandvertretung</p> <p>Broschüre in verschiedenen Sprachen mit migrationsspezifischen Informationen zu Möglichkeiten (Rechtslage) und Risiken unter Angabe von Beratungsstellen. Ausrichtung: allgemein (nicht nur auf den Erotikbereich ausgerichtet)</p>	Information und Sensibilisierung bereits im Herkunftsstaat	Bundesverwaltung (EJPD/EDA)	KF	
18.	f) Prävention / d) Strafverfolgung	<p>Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Strafverfolgung und NGOs:</p> <p>- Kantonale runde Tische zu Sexarbeit</p> <p>Analog den runden Tischen in den Kantonen zur Bekämpfung von Menschenhandel sollen runde Tische zu Sexarbeit geschaffen werden</p> <p>- Prüfauftrag, ob Competo / KOGE als Best Practice empfohlen werden soll</p> <p>Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Strafverfolgungsbehörden und NGOs</p>	Bessere Koordination zwischen den einzelnen betroffenen Akteuren, wirksame Strafverfolgung, Opferidentifizierung	Kantone, NGOs	MF	
19.	f) Prävention / g) Öffentlichkeitsarbeit	<p>Eidgenössische Koordinationskommission Erotik / KKE (Arbeitstitel)</p> <p>Kommission, die alle hauptbetroffenen Akteure vereint und koordiniert sowie Aufträge und</p>	<p>Abgestimmtes Vorgehen zwischen den hauptbetroffenen Akteuren.</p> <p>Entwicklungen könnten laufend verfolgt und somit die erforderlichen Massnahmen laufend geprüft werden</p>	Politik (anschliessend Verwaltung, Kanton, NGO und weitere interessierte Stellen)	MF/ LF	Neue rechtliche Grundlage nötig

	Bereich ²⁸⁴	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		Leistungsvereinbarungen mit NGOs abschliessen kann				
20.	f) Prävention / g) Öffentlichkeitsarbeit	Nationale Fachstelle Sexarbeit Öffentlichkeitsarbeit, Medienarbeit, Veranstaltung von Tagungen (in Zusammenarbeit mit KKE)	Sensibilisierung der Öffentlichkeit	Bund	MF/ LF	Neue rechtliche Grundlage nötig
21.	f) Prävention / g) Öffentlichkeitsarbeit	Gezielte/koordinierte Projekte, Aktionen, Medienarbeit sowie evtl. Kampagnen Bspw. zu Freier, Gewalt, Stigmatisierung der Sexarbeit, Prävention zum Schutz der Sexarbeiterinnen	- Förderung der Anerkennung der Sexarbeit - Bekämpfung der Stigmatisierung	Politik/NGO	MF	Neue rechtliche Grundlage nötig
22.	h) Opferschutz	Mehr Ressourcen für spezialisierte Opferberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel - Flächendeckende Beratung - Ganzheitliches Opferschutzprogramm für Opfer von Menschenhandel inkl. Unterbringungsmöglichkeiten bzw. Schutzwohnungen - Rechtsberatung	- Sicherheit in prekären Situationen - Frauen können ihre Rechte geltend machen - Differenziertes Angebot für Opfer von Gewalt und Opfer von Menschenhandel	Finanzierung: Bund/Kantone	MF	Rechtsgrundlage für Finanzierung
23.	h) Opferschutz	Evaluation des Ressourcenbedarfs der NGOs Erhebung, wie viele Kapazitäten pro Kanton notwendig sind für Beratung, aufsuchende Arbeit von Sexarbeiterinnen, Sensibilisierungs- und Vernetzungsarbeit etc.	Ressourcen können gezielt und sinnvoll eingesetzt werden, der Bedarf an Beratungsstellen und -angeboten soll sinnvoll ergänzt werden	NGO/Bund	LF	
24.	i) Bi- / multilaterale Zusammenarbeit	Prüfung, ob die internationale Rechtshilfe in Strafsachen verbessert werden kann Ziel: namentlich Konfiszierung der Erträge der	Effizientere Umsetzung der Strafverfolgung	Bund/BJ/EDA	MF	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG)

	Bereich ²⁸⁴	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Um- setzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		Täter im Ausland				
25.	i) Bi- / multilaterale Zusammenarbeit	<p>Mehr finanzielle Ressourcen für internationale Zusammenarbeit</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ausbau der internationalen Zusammenarbeit mit Herkunftsländern zur Ursachenbekämpfung (Prävention) und Bekämpfung von Menschenhandel (bspw. Projekt mit Ukraine – ähnliche Projekte auch mit anderen Staaten aufbauen) - Bilaterale Zusammenarbeit zur Verbesserung der Voraussetzungen für die operative Tätigkeit mit anderen Herkunftsländern der Opfer von Menschenhandel (z.B. Ungarn oder Bulgarien) - Aktive Beteiligung der Schweiz in den multilateralen Gremien gegen Menschenhandel unter verstärkter Beteiligung von Schweizer Expertinnen und Experten und Behördenvertretern 	<ul style="list-style-type: none"> - Bekämpfung von Menschenhandel - Verbesserte Bedingungen im Heimatstaat - Weiterentwicklung von internationalen Standards und Politiken - bessere grenzüberschreitende Zusammenarbeit für bessere Resultate bei der Bekämpfung des internationalen Menschenhandels 	Bund/EDA	MF	
26.	i) Bi- / multilaterale Zusammenarbeit	<p>Aus- und Weiterbildungen der Visa Sektionen relevanter Botschaften</p> <p>Sensibilität erhöhen, gezielte Beratung anbieten</p>	Sensibilität erhöhen	EDA/EJPD	KF	

Nicht weiter verfolgte Massnahmen

Untenstehende Massnahmen wurden in der Expertengruppe analysiert und fanden keine Mehrheit.

	Bereich	Massnahme – Inhalt
1.	a) Ausländerrecht	Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung (B) zulassen und den Stellenwechsel ermöglichen
2.	a) Ausländerrecht	Ersatz des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts durch ein Prostitutionsstatut Cabaret-Tänzerinnen sollen sich legal prostituieren können – Öffnung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts für Sexarbeiterinnen
3.	a) Ausländerrecht	Ausweitung von Art. 34 VZAE auf alle Branchen VZAE Art. 34 soll nicht nur für Cabaret-Tänzerinnen gelten, sondern wird ausgeweitet auf Personen aus Drittstaaten, die in wenig qualifizierten Branchen arbeiten und in Zusammenhang mit ihrer Erwerbstätigkeit besonders gefährdet sind
4.	a) Ausländerrecht	Rückzug des Rundschreibens BFM vom Januar 2012/Empfehlungen zur Rotlichtproblematik
5.	a) Ausländerrecht / b) Vertragsrecht	Ermöglichung der Wahlfreiheit zwischen Selbstständiger und Unselbstständiger Tätigkeit - Nachweis der selbstständigen Tätigkeit: Angaben zu Arbeitsort und Geschäftsmodell - Nachweis der unselbstständigen Tätigkeit: Arbeitsvertrag nach OR oder Innominatkontrakt mit Schutznormen
6.	b) Vertragsrecht	Ermöglichung der unselbstständigen Arbeit Auf der Basis eines Arbeitsvertrages nach OR oder eines Innominatkontraktes mit Schutznormen
7.	c) Arbeitsmarktkontrollen	Fokusbranche Erotikgewerbe 2014
8.	d) Polizei/ Strafverfolgung	Neue Straftatbestände: Freierbestrafung - Modell Schweden - Modell Deutschland: Bestrafung von Freiern, welche Dienstleistungen von Opfern von Menschenhandel in Anspruch nehmen

	Bereich	Massnahme – Inhalt
9.	e) Rechtliche Regelung der Prostitution	Gesetzliche Regelung zu Sexarbeit auf Bundesebene mit - Meldepflicht für Sexarbeiterinnen - Bewilligungspflicht für Sexarbeiterinnen
10.	e) Rechtliche Regelung der Prostitution	Modellgesetz für Kantone Gesetzesvorschlag für Kantone, welche noch keine eigene Regelung der Sexarbeit auf ihrem Kantonsgebiet kennen
11.	f) Prävention	Berufsausübungsbewilligung Personen, welche in der Prostitution arbeiten wollen, müssten – analog anderer risikobehafteter Berufe – Kriterien wie beispielsweise Kenntnisse einer Landessprache erfüllen
12.	f) Prävention	Erweiterung von bestehenden runden Tischen zum Thema Sexarbeit anstelle von separaten runden Tischen zu Sexarbeit
13.	f) Prävention	Meldepflicht für alle Sexarbeiterinnen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit (für alle Nationalitäten) (mit oder ohne Register)

Anhang 4: Fact Sheet der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen-smuggel (Januar 2015)

Menschenhandel – Eine moderne Form der Sklaverei

Was ist Menschenhandel?

Menschenhandel bedeutet nach der international gültigen Definition Menschen anwerben, anbieten, verbringen, vermitteln, beherbergen oder annehmen durch Anwendung unerlaubter Mittel wie Täuschung, Drohung oder Nötigung zum Zwecke der Ausbeutung²⁸⁷. Die Ausbeutung kann die sexuelle Ausbeutung, die Ausbeutung der Arbeitskraft oder die Entnahme von Körperorganen umfassen. Das Delikt steht in aller Regel im Zusammenhang mit Migration. Die Täter machen sich dabei die Armut und die Perspektivlosigkeit von Migrantinnen und Migranten sowie deren Hoffnungen auf eine bessere Zukunft im Zielland zunutze, um sie z. B. mit falschen Versprechungen über Arbeits- oder Heiratsmöglichkeiten anzuwerben. Die Einreise der Opfer kann regulär oder irregulär erfolgen. Anschliessend werden sie durch psychische oder physische Gewalt in ein Abhängigkeitsverhältnis gebracht und ausgebeutet. Das Unrecht besteht in der Ausnützung einer Machtposition durch den Täter und in der Aufhebung des Selbstbestimmungsrechts des Opfers.

Vom Menschenhandel ist der Menschen-smuggel zu unterscheiden. Letzterer bezeichnet die bezahlte Beihilfe zur irregulären Einreise in ein anderes Land. In der Regel erfolgt der Menschen-smuggel mit dem Einverständnis oder auf Verlangen der geschleppten Person. Menschenhandel und Menschen-smuggel können jedoch kombiniert auftreten und fliessen ineinander über, wenn der Preis der Schleusung von der Täterschaft genutzt wird, um die betroffene Person schliesslich in ein Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnis zu bringen.

Menschenhandel in Europa und der Schweiz

Ein Bericht²⁸⁸ des Sonderausschusses für organisierte Kriminalität, Korruption und Geldwäsche (CRIM) des EU-Parlaments hält fest, dass 2013 in der Europäischen Union geschätzte 880'000 Menschen unter sklavenähnlichen Bedingungen ausgebeutet werden. 270'000 davon seien Opfer sexueller Ausbeutung. Der jährliche Ertrag belaufe sich auf etwa 25 Milliarden Euro.

Das Phänomen Menschenhandel zahlenmässig einzuschätzen ist jedoch ausserordentlich schwierig, da sich diese Verbrechensform verborgen im kriminellen Milieu und oft versteckt hinter anderen Delikten abspielt. Auch sind die Opfer aus Angst vor Repressalien durch die Täter und aus Misstrauen den Behörden gegenüber selten zur Anzeige ihrer Peiniger und zur Aussage bereit. Ihre Aussagen wären aber für die Strafverfolgung oft entscheidend.

Gemäss Europol sind transnationale kriminelle Organisationen im Menschenhandel tätig. Die Schweiz ist ein Ziel- und Transitland für Menschenhandel. Meistens betreiben Einzeltäter oder kleine, oft familiär oder ethnisch geprägte Gruppen den Handel mit Menschen. Die Opfer sexueller Ausbeutung stammen

²⁸⁷ Vgl. die genaue Definition in Art. 3 des Zusatzprotokolls zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0.311.542) http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_311_542.html

²⁸⁸ Bericht (26. September 2013) über organisiertes Verbrechen, Korruption und Geldwäsche: Empfohlene Massnahmen und Initiativen (Schlussbericht) (2013/2107(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0307+0+DOC+XML+V0/DE>

mehrheitlich aus Ost- und Südosteuropa (Ungarn, Rumänien und Bulgarien), Thailand, Westafrika (Nigeria) sowie Lateinamerika (Brasilien und Dominikanische Republik). Zunehmend werden auch in der Schweiz Fälle von Ausbeutung der Arbeitskraft bekannt. So ist etwa der Einsatz von Kindern und Erwachsenen in der organisierten Bettelei oder zum Zweck des Taschen- und Ladendiebstahls ebenfalls eine Ausbeutung der Arbeitskraft. Bestätigte Fälle von Menschenhandel zum Zweck der Organentnahme sind in der Schweiz nicht bekannt.

Die Rechtslage in der Schweiz

In der Schweiz wird Menschenhandel seit dem 1. Dezember 2006 im Strafgesetzbuch (StGB) durch Art. 182 unter Strafe gestellt. Dieser Artikel ersetzt den früheren Art. 196 StGB, der lediglich den Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung erfasste. Art. 182 StGB stellt alle Formen des Menschenhandels gemäss der oben genannten internationalen Definition unter Strafe. Es genügt der einmalige Handel mit nur einer Person für die Strafbarkeit. Die Strafandrohung beträgt Freiheitsentzug bis zu 20 Jahren. Mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr wird bestraft, wenn das Opfer unmündig ist oder der Menschenhandel gewerbsmässig erfolgt. Beim Menschenhandel ist die etwaige Zustimmung des Opfers unerheblich, wenn dafür seine wirtschaftliche Notlage ausgenutzt wurde. Während Art. 182 StGB den Handel mit Menschen unter Strafe stellt, verbietet Art. 195 StGB die Förderung der Prostitution. Damit werden Zwangsverhältnisse geahndet, die bezwecken, dass eine Person gegen ihren Willen der Prostitution zugeführt wird oder in ihr verbleibt.

Strafverfolgung in Zahlen

Laut der polizeilichen Kriminalstatistik²⁸⁹ wurden in den Jahren 2009 bis 2012 jeweils zwischen 45 und 78 Straftaten von Menschenhandel (Art. 182 StGB) und zwischen 69 und 148 Straftaten von Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) erfasst.

Polizeiliche Kriminalstatistik PKS (Anzahl erfasster Straftaten, Stand November 2013)

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Polizeiliche Kriminalstatistik PKS)	2009	2010	2011	2012	2013
Menschenhandel (Art. 182 StGB)	50	52	45	78	61
Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB)	104	99	69	148	86

Zwischen 2000 und 2012 wurden jährlich jeweils zwischen 2 und 13 Verurteilungen wegen Menschenhandels sowie zwischen 7 und 26 Verurteilungen wegen Förderung der Prostitution rechtskräftig.

²⁸⁹ Die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) stellt die erfassten Straftaten für die ganze Schweiz einheitlich dar. Die Angaben sind ab dem Jahr 2009 verfügbar.

Strafurteilstatistik (Anzahl rechtskräftiger Verurteilungen, Stand November 2013)

(Quelle: Bundesamt für Statistik, Strafurteilstatistik SUS)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Menschenhandel (Art. 182, bis 1.12.2006 Art. 196 StGB)	5	2	2	7	2	12	5	8	11	9	6	9	13	12
Förderung der Prostitution (Art 195 StGB)	20	17	11	7	12	15	18	18	13	26	7	15	17	21

Opferhilfe und Aufenthalt

Gemäss dem schweizerischen Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) stehen Beratung und Hilfe jeder Person zu, die in der Schweiz durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurde – unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus. Die Opfer von Menschenhandel können bei staatlichen und privaten Opferberatungsstellen um Hilfe ersuchen. Die Leistungen der Opferhilfe beinhalten Beratung sowie medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe. Gemäss OHG und dem in der Schweiz geltenden Strafprozessrecht stehen den Opfern, die als Zeuginnen oder Zeugen aussagen, eine Reihe von prozessualen Opfer- und Zeugenschutzrechten zu. Seit dem 1. Januar 2013 machen es das Bundesgesetz und die Verordnung über den ausserprozessualen Zeugenschutz (ZeugSG; SR 312.2 und ZeugSV; SR 312.21) und eine neu geschaffene Zeugenschutzstelle des Bundes möglich, Zeuginnen und Zeugen, welche an Strafverfahren des Bundes und der Kantone beteiligt sind, nötigenfalls auch ausserhalb der eigentlichen Verfahrenshandlungen und nach Abschluss des Verfahrens zu schützen.

Von Bedeutung für den Opferschutz ist die Regelung der aufenthaltsrechtlichen Situation. Grundlage ist das seit 2008 geltende Ausländerrecht. Nach der Ausbeutung kann dem Opfer eine Bedenkzeit von mindestens 30 Tagen gewährt werden. Es hat während dieser Zeit die Gelegenheit sich zu erholen sowie sich eine Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden zu überlegen. Nach Ablauf der Bedenkzeit und wenn das Opfer zu einer Zusammenarbeit mit den Behörden bereit ist, kann diesem für die Dauer des Ermittlungs- und Gerichtsverfahrens eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden. Wenn das Opfer nicht zur Aussage bereit ist, seine persönliche Situation jedoch gegen seine Rückkehr ins Heimatland spricht, kann auch in diesem Fall eine Aufenthaltsbewilligung erteilt werden (Härtefall).

Weitere wichtige Massnahmen des Bundes gegen den Menschenhandel

Institutionelle Massnahmen:

- 2003 wurde unter Federführung des Bundesamtes für Polizei die *Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM)* gegründet. Diese vereinigt alle in der Bekämpfung und Verhütung von Menschenhandel und Menschenschmuggel tätigen Behörden in Bund und Kantonen sowie zwischenstaatliche- und Nichtregierungsorganisationen. Die KSMM gewährt ein gesamtschweizerisches Vorgehen gegen Menschenhandel durch die Erarbeitung von Strategien und Instrumenten, die Vernetzung der Akteure, die Analyse der Lage und die Vermittlung von Informationen.
- 2004 wurde bei der Bundeskriminalpolizei, Abteilung Koordination ein neues *Kommissariat Pädophilie, Menschenhandel, Menschenschmuggel* gegründet. Dieses wurde 2007 in die zwei Kommissariate «Pornographie, Pädophilie» und «Menschenhandel, Menschenschmuggel» aufgeteilt. Dabei

wurde das Kommissariat Menschenhandel und Menschenschmuggel personell aufgestockt. Es unterstützt die Kantonspolizeien bei Ermittlungen mit internationalem und interkantonalem Bezug.

Gesetzliche Massnahmen:

- Die Schweiz ratifizierte das Fakultativprotokoll zur Kinderrechtskonvention betreffend den Verkauf von Kindern, die Kinderprostitution und die Kinderpornographie sowie die Zusatzprotokolle zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die transnationale organisierte Kriminalität betreffend Menschenhandel und Menschenschmuggel. Die beiden Vertragswerke traten am 19.10.2006 bzw. am 26.11.2006 für die Schweiz in Kraft.
- Im Zuge der Ratifizierung des Fakultativprotokolls zur Kinderrechtskonvention wurde Art. 196 StGB (Menschenhandel) durch Art. 182 ersetzt (siehe oben).
- Das Ausländergesetz (AuG) ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft und regelt explizit den Aufenthalt der Opfer von Menschenhandel (siehe oben).
Die Regelung des Aufenthalts entspricht den Vorgaben des Übereinkommens des Europarates für die Bekämpfung des Menschenhandels.
- Das auf Beginn 2009 in Kraft getretene revidierte Opferhilfegesetz OHG ermöglicht es, den besonderen Bedürfnissen der Opfer von Menschenhandel bei der Schaffung und dem Betrieb der Opferhilfestellen Rechnung zu tragen.
- Im Dezember 2012 ratifizierte die Schweiz das Europaratsübereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels, welches am 1. April 2013 für sie in Kraft trat. Im Rahmen der Ratifizierung wurde ein neues Gesetz über den ausserprozessualen Zeugenschutz erlassen.
- Der Bundesrat verabschiedete am 23. Oktober 2013 eine Verordnung, welche es dem Bund künftig erlaubt, selber präventive Massnahmen gegen Menschenhandel zu ergreifen, oder Massnahmen von Organisationen der Zivilgesellschaft zu unterstützen. Die Verordnung schafft gleichzeitig die nötige rechtliche Grundlage für die Tätigkeiten der KSMM im Bereich des Menschenhandels

Weitere Massnahmen:

- Unter der Federführung der KSMM erarbeitete eine Expertengruppe aus Bund, Kantonen und Nichtregierungsorganisationen einen Leitfaden mit dem Titel «Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel». Der Leitfaden enthält Empfehlungen zur Ausgestaltung der interdisziplinären Kooperation in den Kantonen.
- Unter Mitwirkung der KSMM werden seit 2007 am *Schweizerischen Polizei-Institut (SPI)*, dem *Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalität (CCFW)* sowie der *Haute école de travail social Genève (hets)* spezialisierte Ausbildungen für die Bekämpfung von Menschenhandel durchgeführt.
- Im April 2010 führte das Bundesamt für Migration nach einer Pilotphase von zwei Jahren die Rückkehr- und Reintegrationshilfe für Opfer von Menschenhandel ein. Die Hilfe wird gestützt auf das Ausländerrecht und in Zusammenarbeit mit kantonalen Rückkehrberatungsstellen und der Internationalen Organisation für Migration (IOM) gewährt.
- Per 1. Oktober 2012 verabschiedete das Steuerungsorgan der KSMM den ersten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP) der Schweiz. Der NAP enthält 23 Massnahmen für die Bekämpfung des Phänomens in den vier Bereichen Prävention, Strafverfolgung, Opferhilfe und Partnerschaft.

Massnahmen in den Kantonen

- Um die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Justiz, Migrationsbehörden und Opferberatungsstellen zu verbessern, werden in verschiedenen Kantonen so genannte «Runde Tische» gegen Menschenhandel eingerichtet. Mittlerweile sind in mehr als der Hälfte der Kantone Kooperationsvereinbarungen, welche die Zusammenarbeit zwischen den betroffenen Akteuren an den Runden Tischen regeln, vorhanden oder in Vorbereitung.
- 2007 nahm die von der Konferenz der kantonalen Polizeikommandanten (KKPKS) eingesetzte Arbeitsgruppe Menschenhandel und Menschen schmuggel (AGMM) die Arbeit auf, um den Austausch polizeilicher Erkenntnisse zu vertiefen.

Massnahmen anderer Organisationen

Die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration in Zürich startete im Sommer 2004 das Projekt „FIZ Makasi – Beratung und Begleitung für Opfer von Frauenhandel“. Die spezialisierte Beratungsstelle leistet Hilfe für Opfer, organisiert Unterkunft und finanzielle Hilfe und versucht, die Aufenthaltssituation in der Schweiz und die Bedrohungslage im Herkunftsland zu klären. Durch den erhöhten Schutz können sich die Opfer stabilisieren und Zukunftsperspektiven entwickeln. Eine ähnliche Funktion hat die Stiftung Au Coeur des Grottes in Genf. Beide NGOs sind im Steuerungsorgan der KSMM als Mitglieder mit Beratungsmandat vertreten.

Das internationale Engagement der Schweiz

Die Schweiz verurteilt den Menschenhandel als gravierende Menschenrechtsverletzung. Mit den «Leitlinien für aussenwirksame Massnahmen zur Prävention des Menschenhandels sowie zum Schutz seiner Opfer» (2003) formulierte das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) Zielsetzungen und spezifische Massnahmen für die internationale Ebene. Das schweizerische Engagement im Ausland betrifft die folgenden zentralen Aktionsfelder:

- Prävention in den Herkunftsländern;
- Aufbau und Unterstützung jener Behörden und Nichtregierungsorganisationen im Ausland, die zur Prävention und Bekämpfung des Menschenhandels sowie zum Opferschutz beitragen.

Die Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) und die Abteilung Menschliche Sicherheit des EDA unterstützen operationell zahlreiche Projekte im Ausland. Die Schweiz engagiert sich darüber hinaus aktiv in internationalen Organisationen, die gegen Menschenhandel tätig sind, namentlich in der UNO, der OSZE und im Europarat.

Die Aufgaben und Schwerpunkte der KSMM

Das Ziel der KSMM ist die Bekämpfung und Verhütung des Menschenhandels und des Menschen schmuggels in der Schweiz. Opfer sollen geschützt, Täter bestraft werden. Die KSMM verbessert die dazu nötigen Instrumente und Vernetzungen. Die Tätigkeit der KSMM im Bereich des Menschenhandels umfasst derzeit folgende Schwerpunkte:

- Unterstützung der Kantone bei der Etablierung von «Runden Tischen» und Kooperationsmechanismen gegen Menschenhandel;
- Weiterentwicklung von und Mitwirkung an Ausbildungsangeboten für Praktiker im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels;

- Sensibilisierungsarbeit zuhanden der Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit;
- Förderung der Zusammenarbeit und Austausch auf internationaler Ebene;
- Vernetzung der zuständigen Stellen des Bundes, der Kantone und NGOs;
- Erarbeitung von Hilfsmitteln gegen die Ausbeutung der Arbeitskraft;
- Verbesserung der Lagedarstellung und Analyse im Menschenhandel.

Weiterführende Informationen und Links

Zusätzliche Informationen befinden sich auf der Webseite der KSMM www.ksmm.ch.

Anhang 5: „Checkliste zur Identifizierung von Opfern des Menschenhandels“ der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel

Sinn der Checkliste: Opfer von Menschenhandel geben sich selten von sich aus als solche zu erkennen. Diese Checkliste soll der Polizei, Strafverfolgungsbehörden sowie staatlichen und nicht-staatlichen Opferberatungsstellen eine Hilfestellung zur Identifizierung von Opfern geben. Die Merkmale verstehen sich als Indikatoren, wie sie typischerweise bei Menschenhandel auftreten. Das Vorliegen einzelner Indikatoren bedeutet nicht zwingend, dass es sich um Menschenhandel handelt. Bei Vorliegen mehrerer Indikatoren sollte jedoch Verdacht geschöpft und der Fall eingehend geprüft werden. Häufig besteht die Schwierigkeit, dass die Opfer nicht aussagebereit sind und keine Fragen zu Ereignissen beantworten möchten, welche die Traumatisierungen und Ängste hervorgerufen haben.

A) Feststellungen beim ersten Kontakt mit dem möglichen Opfer

	JA	NEIN
- Kein oder nur teilweiser Besitz der persönlichen Ausweise und Reisedokumente oder die Dokumente wurden durch Arbeitgeber / Zuhälter beschlagnahmt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Falsche oder gefälschte Identitätsausweise, die vermutlich durch eine andere Person beschafft wurden.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Kaum oder gar keine finanziellen Mittel, karge Garderobe.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Person wird in ihrer Bewegungsfreiheit eingeschränkt. Sie hält sich von anderen Mitarbeitern/innen fern oder wird ferngehalten. Evtl. drängt sich eine „Beschützerperson“ auf.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Spuren von Misshandlungen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Person ist unruhig, verängstigt, misstrauisch, wortkarg.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Person verfügt kaum über Orts- und Sprachkenntnisse.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Eindruck, dass Person vom Arbeitgeber instruiert wurde, was sie zu erzählen habe.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

B) Ergebnisse weiterer Abklärungen (Befragung, Unterlagen, Ermittlungen)

<i>Zur Situation der Person im Herkunftsland:</i>	JA	NEIN
- Schwierige sozioökonomische Verhältnisse und keine Perspektive im Herkunftsland. Die Familie ist dringend auf die Einkünfte der betroffenen Person angewiesen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
- Person wurde im Herkunftsland über ein Inserat angeworben oder erhielt ein Arbeitsangebot für die Schweiz. Die Arbeitsversprechen decken sich aber nicht mit den Arbeits- und Lebensbedingungen im Zielland.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - Der Person wurde eine Arbeitsbewilligung versprochen. Sie hat dann aber unter einem Vorwand keine erhalten. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
|---|--------------------------|--------------------------|

Zu den Modalitäten der Einreise in die Schweiz:

JA

NEIN

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - Die Reisedokumente, insbesondere Pässe, wurden durch die Anwerber beschafft. Unter Umständen handelt es sich um Fälschungen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Eine andere Person hat die Reise, das Visum und ggf. eine(n) Garantiegeberin oder Garantiegeber organisiert. Das Opfer wurde u.U. durch den Anwerber zwecks Visa-Beschaffung zur Botschaft begleitet. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Visum für die Einreise wird von einer Person beantragt, die häufig als Garantiegeber auftritt oder Visa-Anträge stellt für Personen, mit denen sie nicht verbunden ist. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Oder: Es wurde eine Arbeitsbewilligung als Cabaret-Tänzerin (L-Visum) beschafft, gemäss separaten Abmachungen müssen aber hohe zusätzliche Vermittlungssummen bezahlt werden, die mit verschiedenen Druckmitteln eingefordert werden. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Der Transport in die Schweiz wurde von anderen organisiert. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Die Person wurde auf der Reise begleitet. Die Begleiter übernahmen die Bezahlung der Chauffeure und gaben Instruktionen bez. Verhalten bei Grenzübertritten. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Arbeitssituation:

JA

NEIN

- | | | |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - Person wird überwacht und hat beschränkte Bewegungsfreiheit. Das Knüpfen oder Vertiefen eigener sozialer Kontakte werden unterbunden/eingeschränkt. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Überdurchschnittlich hohe Arbeitszeiten. Die Person muss unter allen Umständen arbeiten (sie wird z. B. bei Krankheit/Schwangerschaftsabbruch sofort wieder eingesetzt). | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Person kann ihre Arbeit nicht kündigen. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Zugang zu medizinischer Versorgung wird erschwert/verboten. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Person steht unter Drogeneinfluss. Die Betäubungsmittel werden ihr vom Arbeitgeber zur Verfügung gestellt. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Typisch bei sexueller Ausbeutung/Prostitution

- | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|
| - Der Person war nicht bekannt, dass sie in der Prostitution tätig sein würde. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Oder: der Person war eine Tätigkeit in der Prostitution bekannt, aber nicht die ausbeuterischen Bedingungen, unter welchen sie diese dann leisten musste. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Person darf bestimmte Kunden nicht ablehnen oder bestimmte Tätigkeiten nicht verweigern. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Person muss häufig ihren Arbeitsort wechseln. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Zahlungsmodalitäten:

- | | JA | NEIN |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - Person erhält keinen oder einen sehr geringen Arbeitslohn | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Oder: Person kann nicht über ihre Einkünfte verfügen, z. B. weil: | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Sie muss hohe Reise- oder Vermittlungsschulden abbezahlen, bevor sie die Kontrolle über ihre eigenen Einkünfte bekommt (Schuldknechtschaft). | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Sie muss festgelegte tägliche/wöchentliche Mindesteinnahmen vorweisen und abtreten, bevor sie über eigene Einkünfte verfügen kann. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Sie muss einen unverhältnismässig hohen Teil ihrer Einkünfte an die ArbeitgeberIn, VermittlerIn, ZuhälterIn oder weitere Personen abliefern. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Ein bestimmter Prozentsatz der Einkünfte wird an Dritte bezahlt. Der/die ArbeitgeberIn, VermittlerIn oder ZuhälterIn hat einen Übernahmebetrag für die Person bezahlt, den diese abverdienen muss. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Unfügsamkeit wird mit Einkassieren von Bussen resp. Zurückbehalten von Einkünften bestraft. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Gewalt/Drohungen:

- | | JA | NEIN |
|--|--------------------------|--------------------------|
| - Person erleidet sexuelle, physische oder psychische Gewalt. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| - Der Person oder ihren Angehörigen (im Heimatland) wird mit Gewalt gedroht. | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

- Der Person wird seitens der Täterschaft mit Anzeige und Verhaftung oder Abschiebung wegen fehlender Aufenthalts- oder Arbeitsbewilligung gedroht. ☐ ☐
- Der Person wird mit schweren Konsequenzen im Falle einer Anzeige gedroht. ☐ ☐
- Die Täter prahlen mit angeblichen guten Kontakten zu den Behörden. ☐ ☐

Quelle: Erarbeitet von der KSMM-Fachgruppe Menschenhandel unter aktiver Beteiligung von Vertreterinnen und Vertretern von: FIZ, Migration und Fremdenpolizei Stadt Bern, Bundeskriminalpolizei, Kantonspolizei Tessin, Eidg. Büro für Gleichstellungsfragen. Federführung: KSMM-Geschäftsstelle