



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement EJPD

**Bundesamt für Migration BFM**

März 2014

---

Bericht der nationalen Expertengruppe

**«Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe»**

---

## Impressum

**Herausgeber:** Bundesamt für Migration (BFM)  
Quellenweg 6, CH-3003 Bern-Wabern

**Konzept und Redaktion:** Direktionsbereich Zuwanderung und Integration, BFM

**Bezugsquelle:** [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch)

**Datum:** März 2014

### **Zusammensetzung Expertengruppe:**

Vorsitz: Kathrin Hilber

Mitgliedsorganisationen: *Frauenschutzorganisationen:* Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ); Schweizerisches Netzwerk von Organisationen, Projekten und Einzelpersonen, welche die Interessen der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vertreten (ProKoRe) / *Gewerkschaften:* Travail.Suisse; Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB/USS) / *Arbeitgebervertretung:* Schweizerischer Gewerbeverband (sgv/usam); Schweizerischer Arbeitgeberverband / *Bundesstellen:* Bundesamt für Migration (BFM); Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO); Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM); Bundesamt für Justiz (BJ); Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) / *Kantone:* Vereinigung der Kantonalen Migrationsbehörden (VKM); Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA).

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis.....	3
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>6</b>
1.1 Ziel und Auftrag .....	6
1.2 Zusammensetzung der Expertengruppe und Vorgehensweise .....	6
1.3 Präambel .....	7
<b>2 Kontext .....</b>	<b>8</b>
2.1 Auslöser Cabaret-Tänzerinnen-Statut .....	8
2.2 Abgrenzung Menschenhandel – Sexarbeit.....	8
2.3 Das Erotikgewerbe in der Schweiz.....	9
2.4 Rechtsrahmen .....	11
2.5 Debatte im In- und Ausland.....	13
2.6 Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP).....	15
<b>3 Ausgangslage und Massnahmen zum Schutz und zur Stärkung der Rechte.....</b>	<b>15</b>
3.1 Arbeits- und Vertragsrecht .....	16
3.1.1 Ausgangslage .....	16
3.1.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen.....	16
3.2 Ausländerrecht.....	19
3.2.1 Ausgangslage .....	19
3.2.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen.....	23
3.3 Arbeitsmarktkontrollen .....	25
3.3.1 Ausgangslage .....	25
3.3.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen.....	26
3.4 Polizei und Strafverfolgung .....	27
3.4.1 Ausgangslage .....	27
3.4.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen.....	28
3.5 Rechtliche Regelung der Sexarbeit.....	32
3.5.1 Ausgangslage .....	32
3.5.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen.....	32
3.6 Präventionsmassnahmen und Öffentlichkeitsarbeit.....	34
3.6.1 Ausgangslage .....	34
3.6.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen.....	35
3.7 Schutz gegen Gewalt im Rahmen der Sexarbeit und Unterstützung von Opfern von Menschenhandel im Erotikbereich .....	36
3.7.1 Ausgangslage .....	36
3.7.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen.....	37

3.8	Internationale Zusammenarbeit.....	39
3.8.1	Ausgangslage .....	39
3.8.2	Geprüfte Massnahmen.....	41
<b>4</b>	<b>Schlussfolgerungen und empfohlene Massnahmen: Modell Schweiz.....</b>	<b>42</b>
4.1	Vier Handlungsebenen .....	43
4.1.1	Rechtsrahmen.....	43
4.1.2	Enge und institutionalisierte Koordination zwischen den Hauptakteuren .....	45
4.1.3	Vollzug der bestehenden Rechtsgrundlagen mit den benötigten Ressourcen.....	46
4.1.4	Verstärkte Prävention und Sensibilisierung der Öffentlichkeit.....	47
4.2	Umsetzung.....	48
4.3	Fazit.....	48
<b>5</b>	<b>Anhang .....</b>	<b>51</b>
5.1	Mitgliederliste Expertengruppe.....	51
5.2	Modell Schweiz – empfohlene Massnahmen .....	52
5.3	Nicht weiter verfolgte Massnahmen .....	60
5.4	Koge .....	62
5.5	Competo .....	63

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aargau
AMS	Abteilung Menschliche Sicherheit
APiS	Aids-Prävention im Sexgewerbe
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964, SR 822.11
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundes
AuG	Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005, SR 142.20
BBG	Bundesgesetz über die Berufsbildung, SR 412.10
BE	Bern
BFM	Bundesamt für Migration
BGE	Entscheide des Schweizerischen Bundesgerichts, Amtliche Sammlung
BGG	Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (Bundesgerichtsgesetz), SR 173.110
BGSA	Bundesgesetz über Massnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit vom 17. Juni 2005, SR 822.41
BJ	Bundesamt für Justiz
BKP	Bundeskriminalpolizei
BL	Baselland
BS	Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101
Bzw.	Beziehungsweise
CCFW	Competence Center Forensik und Wirtschaftskriminalistik
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei
DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFTA	European Free Trade Association
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EMRK	Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101
EU	Europäische Union
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz
Evtl.	Eventuell
FDP	FDP.Die Liberalen
fedpol	Bundesamt für Polizei
ff.	(und) die folgenden
FIZ	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Zürich
FlaM	flankierende Massnahmen
FR	Freiburg
FZA	Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit, SR 0.142.112.681
GAV	Gesamtarbeitsvertrag
GE	Genf
Hrsg.	Herausgeber

IOM	International Organization for Migration
i.V.m.	In Verbindung mit
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KOGE	Kooperationsgremium
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz
KSMM	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel
NAP	Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel
NE	Neuenburg
NGO	Non-Governmental Organization
NR	Nationalrat/Nationalrätin
OHG	Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG) vom 23. März 2007, SR 312.5
OR	Obligationenrecht / Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, Fünfter Teil: Obligationenrecht, SR 220
Pa.Iv.	Parlamentarische Initiative
PGVO	Prostitutionsgewerbeverordnung der Stadt Zürich, AS 551.140
PiR	Protection in the Region
ProKoRe	Schweizerisches Netzwerk von Organisationen, Projekten und Einzelpersonen, welche die Interessen der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vertreten
ProstG	Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten, Deutschland
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
SGV	Schweizerischer Gewerbeverband
SH	Schaffhausen
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SPI	Schweizerisches Polizei-Institut
SR	Systematische Rechtssammlung
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0
STTS	Syndicat des travailleuses et travailleurs du sexe
SVP	Schweizerische Volkspartei
TPK	Tripartite Kommission
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNO	United Nations Organization
UNODC	United Nations Office of Drug and Crime
Usw.	Und so weiter
VD	Waadt
VEP	Verordnung über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Union und deren Mitgliedstaaten sowie unter den Mitgliedstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation, SR 142.203
Vgl.	Vergleiche
VKM	Vereinigung der kantonalen Migrationsbehörden
VPOD	Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste
VSAA	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden
VZAE	Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007, SR 142.201

ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, SR 210
ZH	Zürich
ZR	Blätter für Zürcherische Rechtsprechung
Ziff.	Ziffer

# 1 Einleitung

## 1.1 Ziel und Auftrag

Zwischen Juni und November 2012 führte der Bundesrat das Vernehmlassungsverfahren zur Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts durch. Die zahlreich eingereichten Stellungnahmen zeigten Handlungsbedarf im gesamten Erotikbereich auf. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) entschied deshalb, mehrstufig vorzugehen, und setzte in einem ersten Schritt die «Expertengruppe Hilber» ein. Die Expertengruppe hatte zum Auftrag, Schutzmassnahmen für im Erotikbereich tätige Frauen zu erarbeiten und einen Bericht zuhanden des Bundesrates zu erstellen.

Die «Expertengruppe Hilber» erarbeitete zwischen September 2013 und Februar 2014 Vorschläge zu Massnahmen für den verbesserten Schutz von Personen, die im Erotikbereich tätig sind. Dabei wurden mandatsgemäss Massnahmen in folgenden Bereichen geprüft:

- a) Ausländerrecht
- b) Arbeitsrecht
- c) Arbeitsmarktkontrollen
- d) Polizei und Strafverfolgung
- e) Modell für kantonale Prostitutionsgesetze
- f) Präventionsmassnahmen auf Bundesebene
- g) Öffentlichkeitskampagnen
- h) Unterstützung von Opfern von Menschenhandel im Erotikbereich
- i) Bi- und multinationale Zusammenarbeit

## 1.2 Zusammensetzung der Expertengruppe und Vorgehensweise

Die Expertengruppe bestand aus Vertreterinnen und Vertretern der Frauenschutzorganisationen im Erotikbereich, der Sozialpartner, der Kantone sowie der betroffenen Bundesstellen.<sup>1</sup>

Nach einer Auslegeordnung zum Handlungsbedarf und den bereits bestehenden Instrumenten führte die Expertengruppe inhaltliche Beratungen zu den einzelnen im Mandat aufgeführten Themenbereichen durch (siehe Kapitel 3). Damit die Expertengruppe in ihrer Arbeit das gesamte inhaltliche Spektrum abdecken konnte, hörte sie verschiedene externe Expertinnen und Experten aus den Bereichen Wissenschaft, Sexarbeit-Gewerkschaft, kantonale Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, städtische Behörden und Freier-Beratung an.<sup>2</sup>

An den Schlussitzungen im Januar und Februar 2014 wurden die Massnahmen abschliessend bewertet. Die Expertengruppe gelangte nicht in allen Sachfragen zu einer einstimmigen Haltung, weshalb im vorliegenden Bericht die Mehr- und Minderheitsmeinungen ausgewiesen werden. Die im Kapitel 4 («Schlussfolgerungen und empfohlene Massnahmen») genannten Massnahmen werden von der Mehrheit der Expertengruppe getragen und empfoh-

---

<sup>1</sup> Mitgliederliste siehe unter Kapitel 5.1, S. 51.

<sup>2</sup> Wissenschaft: Géraldine Bugnon, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Soziologie-Instituts der Universität Genf, Koautorin der Studie «Sexmarkt in der Schweiz» / Sexarbeiterinnen-Organisationen: Marianne Schweizer, Stellenleiterin von Aspasia Genf und Angelina, Präsidentin des Syndicat des travailleuses et travailleurs du sexe (STTS) / Kantonale Polizeikorps: Bertrand Jacquet, Chef du groupe prostitution GE, und Philippe Droz, Chef de la brigade des mœurs GE / Kantonales Prostitutionsgesetz: Alain Maeder, Chef de la Police du Commerce FR, und Jean-Pascal Tercier, Chef du Commissariat criminel de la Police de sûreté FR / Städteverband: Lisa Berrisch, Stabschefin Sozialdepartement, und André Müller, Departementssekretär Polizei-departement Stadt Zürich / Kantonale Strafverfolgungsbehörden: Urs Hubmann, leitender Staatsanwalt, Staatsanwaltschaft Zürich; Freier-Beratung: Peter Briggeler, Projekt Don Juan, Aids-Hilfe Bern.

len. Für die Umsetzung der einzelnen Massnahmen sind anschliessend Konkretisierungsarbeiten, namentlich auch hinsichtlich Organisation und Finanzierung, vorzunehmen.

### Aufbau des Berichtes

Nach der Einleitung (*Kapitel 1*) folgt in *Kapitel 2* die Auslegeordnung zum Kontext. *Kapitel 3* stellt die Beratungen zu den einzelnen Mandatsthemen und die geprüften Massnahmen dar. Der Aufbau orientiert sich am Mandat. Im letzten Kapitel (*Kapitel 4*) zieht die Expertengruppe Bilanz und gibt Empfehlungen zum weiteren Vorgehen ab.

## **1.3 Präambel**

Das von der Expertengruppe bearbeitete Themenfeld zeichnet sich durch eine hohe Komplexität aus, zumal zahlreiche Schnittstellen zu anderen Gebieten bestehen (beispielsweise zu Arbeitsrecht, Strafrecht, Ausländerrecht). Eine Fachdiskussion zum Erotikgewerbe in der Schweiz wird durch die relativ dünne Datenlage einerseits und andererseits auch durch den Umstand erschwert, dass in Debatten zu Sexarbeit oft – ob bewusst oder unbewusst – gesellschaftliche Wert- und Moralvorstellungen einfließen. Die Expertengruppe hat sich darauf verständigt, die Sexarbeit als gesellschaftliche Realität anzuerkennen. Im Interesse des Schutzes für die betroffenen Arbeitskräfte geht es aus Sicht der Expertengruppe darum, die geeigneten Massnahmen zu treffen, nicht aber die Berechtigung der Sexarbeit aus moralischen Überlegungen in Frage zu stellen.

Sexarbeit betrifft sowohl Frauen als auch Männer, wobei sich die Sexarbeiterinnen in der überwiegenden Mehrheit befinden. Nachfolgend verwendet die Expertengruppe die weibliche Form «Sexarbeiterin», die männlichen Sexarbeiter sind eingeschlossen.<sup>3</sup> Auch hat sich die Expertengruppe entschieden, im vorliegenden Bericht durchgehend die Begriffe «Sexarbeit und Sexarbeiterinnen» (anstelle von Prostitution und Prostituierten) zu verwenden.<sup>4</sup>

Die Expertengruppe hat zur Kenntnis genommen, dass die Bekämpfung des Menschenhandels in den letzten Jahren intensiviert wurde. Diese Intensivierung trug teilweise auch zu einem verbesserten Schutz für Sexarbeiterinnen bei, zumal verschiedene strafrechtliche Verfahren zum Menschenhandel im Rotlichtbereich geführt werden konnten, die zu Verurteilungen führten.<sup>5</sup> Gleichzeitig ist es der Expertengruppe ein Anliegen, klar zwischen den Bereichen Sexarbeit und Menschenhandel zu differenzieren. Menschenhandel ist ein Verbrechen, ein Straftatbestand und eine schwere Menschenrechtsverletzung. Im Bereich des Menschenhandels gibt es ein Dunkelfeld, dessen Ausmass nicht abschliessend festgestellt werden kann. Aufgrund der bekannt gewordenen Fälle ist davon auszugehen, dass das Ausmass an Menschenhandel im Erotikbereich im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren tendenziell höher ist.<sup>6</sup> Dennoch ist davon auszugehen, dass der Grossteil der Sexarbeiterinnen nicht von Menschenhandel im Sinne des Strafgesetzbuches (StGB) betroffen, jedoch regelmässig anderen Ausbeutungs- und Ausnutzungssituationen ausgesetzt ist (beispielsweise durch Gewalt auf der Strasse, Zwang zu ungeschützten Praktiken oder überhöhte Mieten). Zur Verhinderung solcher Ausbeutungssituationen sind Massnahmen zu erarbeiten, um den Schutz der betroffenen Arbeiterinnen nachhaltig zu stärken.

---

<sup>3</sup> In den Begriff Sexarbeiterinnen sind ferner im vorliegenden Bericht auch die Gruppe der Transgender-Sexarbeitenden eingeschlossen.

<sup>4</sup> Ausnahme: Zitierung der kantonalen und eidgenössischen Rechtsnormen sowie der parlamentarischen Vorstösse.

<sup>5</sup> Beispielsweise Urteil des Zürcher Obergerichts, Geschäfts-Nr. SB110517-O/U/jv vom 19.07.2012 (auf [http://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user\\_upload/entscheide/oeffentlich/SB110517-O1.pdf](http://www.gerichte-zh.ch/fileadmin/user_upload/entscheide/oeffentlich/SB110517-O1.pdf)) sowie Entscheid des Bundesgerichts 6B.137/2013 auf [http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr\\_2013/Entscheide\\_6B\\_2013/6B.137\\_2013.html](http://www.polyreg.ch/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr_2013/Entscheide_6B_2013/6B.137_2013.html) (Fall Goldfinger).

<sup>6</sup> Siehe dazu: <http://www.eda.admin.ch/eda/de/home/topics/migr/hutraf.html>; <http://www.ksmm.admin.ch/content/ksmm/de/home/themen/menschenhandel/opfer.html>; UNODC, Human Trafficking FAQ auf [http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/faqs.html#What\\_is\\_the\\_most\\_commonly\\_identified\\_form\\_of\\_trafficking](http://www.unodc.org/unodc/en/human-trafficking/faqs.html#What_is_the_most_commonly_identified_form_of_trafficking). FIZ Jahresbericht 2012, S. 6-7 auf [http://www.fiz-info.ch/images/content/jb\\_12.pdf](http://www.fiz-info.ch/images/content/jb_12.pdf).

In ihre Arbeit bezog die Expertengruppe nicht nur die Sicht und die Verantwortung der Sexarbeiterinnen, sondern auch jene der Freier, der Etablissementbetreiber und der anderen involvierten Akteure ein. Es ist der Expertengruppe ein zentrales Anliegen, von einer geteilten Verantwortung zu sprechen. Die Verantwortung muss an verschiedenen Orten wahrgenommen werden, in der Politik, in der Verwaltung, in den Etablissements und Freierkreisen und auch von den direkt betroffenen Frauen. Dabei ist der Schutz der Sexarbeiterinnen prioritär. Vor diesem Hintergrund stellt die Koordination der verschiedenen Bestrebungen eine grosse Herausforderung dar.

Die Arbeiten in der Expertengruppe fanden in einem offenen Gesprächsklima statt. Die verschiedenen Spannungsfelder und die unterschiedlichen Einschätzungen erhielten entsprechend Raum und werden im vorliegenden Bericht transparent gemacht.

## **2 Kontext**

### **2.1 Auslöser Cabaret-Tänzerinnen-Statut**

Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut, so wie es heute noch in 15 Kantonen<sup>7</sup> zur Anwendung gelangt, existiert seit 1995 und wurde zum Schutz der Tänzerinnen vor Ausbeutung geschaffen. Der Bundesrat gelangte im Juni 2012 aufgrund einer periodischen Überprüfung zum Schluss, dass die Cabaretregelung ihre Schutzaufgabe nicht mehr erfüllt, und eröffnete am 15. Juni 2012 das Vernehmlassungsverfahren zu deren Aufhebung. Die Vernehmlassung dauerte bis am 2. November 2012.

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen 117 Stellungnahmen ein. Bei den Behörden fand sich eine sehr deutliche Mehrheit (darunter 22 Kantone) für eine Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts. Sie erachten die heutige Regelung als problematisch, da der Schutz der betroffenen Frauen nicht erreicht wird. In ihren Stellungnahmen wiesen mehrere Kantone auf die prekären Verhältnisse im Erotikbereich allgemein, insbesondere auch im Zusammenhang mit der Tätigkeit von Sexarbeiterinnen aus der Europäischen Union (EU), hin. Für eine Aufhebung sprachen sich auch der Arbeitgeberverband, die CVP, die SP, die EVP und Travail.Suisse aus. Gegen eine Aufhebung bezogen die Mehrheit der Frauenschutzorganisationen, der Gewerkschaftsbund, die UNIA, die VPOD-Frauen, die FDP, die SVP, die SP-Frauen sowie der Gewerbeverband und die betroffenen Branchenverbände Stellung.

Die Vernehmlassungsantworten haben bestätigt, dass nicht nur im Cabaretbereich, sondern im Erotikbereich generell Handlungsbedarf besteht. Insbesondere Frauen aus der EU/EFTA, die in der Schweiz einer Tätigkeit im Erotikbereich nachgehen, sind namhaften Risiken ausgesetzt, und die Gefahr besteht, dass sie Opfer von Ausbeutungen und Menschenhandel werden.

### **2.2 Abgrenzung Menschenhandel – Sexarbeit**

Häufig wird Sexarbeit mit Menschenhandel und Zwangsprostitution gleichgesetzt. Diese Gleichsetzung und Vermischung führen zu falschen Darstellungen und teilweise auch zu pauschaler Stigmatisierung von Sexarbeiterinnen. Sexuelle Ausbeutung findet zwar häufig auch im Sexmilieu statt, aber nicht jede Sexarbeiterin ist ein Opfer von Ausbeutung oder von

---

<sup>7</sup> AG, BE, BL, BS, GE, GR, LU, NE, NW, OW, SH, SO, SZ, UR, ZH.

Menschenhandel. Auch die Vereinten Nationen fordern die internationale Staatengemeinschaft auf, diese beiden Begriffe konsequent voneinander zu trennen.<sup>8</sup>

**Sexarbeit** beziehungsweise Prostitution bezeichnet die Vornahme sexueller Handlungen gegen Entgelt.<sup>9</sup> In der Schweiz ist Sexarbeit legal. Sexarbeiterinnen können sich bei der Ausübung ihres Berufs auf die Wirtschaftsfreiheit<sup>10</sup> der Schweizer Bundesverfassung (BV) berufen.<sup>11</sup>

Der Begriff **Menschenhandel** wird im Palermo-Übereinkommen aus dem Jahr 2000 international verbindlich definiert. Diese Definition gilt auch in der Schweiz.<sup>12</sup> Es handelt sich um eine Straftat, eine Verletzung der fundamentalen Menschenrechte einer Person (Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts, Behandlung von Menschen wie Ware) und ist in der Schweiz entsprechend unter Strafe gestellt.<sup>13</sup>

## 2.3 Das Erotikgewerbe in der Schweiz

Vereinfacht kann das Erotikgewerbe in der Schweiz in vier Kategorien<sup>14</sup> unterteilt werden: Strassenprostitution, Prostitution in Etablissements<sup>15</sup>, Kontaktbars und Cabarets.<sup>16</sup> Infolge der kantonalen Zuständigkeit für die Regelung der Sexarbeit bestehen keine einheitlich erhobenen Daten über die in der Schweiz tätigen Sexarbeiterinnen, Cabaret-Tänzerinnen, Angestellten von Kontaktbars und Escort-Services. Im Rahmen des Nationalen Aktionsplans gegen Menschenhandel (NAP) vom Oktober 2013 wird diese Lücke geschlossen. Das Unternehmen Killias Research Consulting (KRC) arbeitet derzeit eine entsprechende Studie aus. Die Erhebung bezweckt die Erstellung einer aktuellen Datenbasis und eines Lagebildes im Prostitutionsmilieu.<sup>17</sup>

Die aktuell umfassendste Studie über den «Sexmarkt in der Schweiz»<sup>18</sup> geht von 13'000 bis 20'000 Personen aus, die als Sexarbeiterinnen oder im Rahmen von Escort-Dienstleistungen arbeiten. Cabaret-Tänzerinnen und Angestellte in Kontaktbars sind in diesen Zahlen nicht eingerechnet, hierzu bestehen keine allgemeinen Schätzungen.<sup>19</sup> Statistisch dokumentiert ist einzig, dass in den vergangenen Jahren jeweils rund 1'000 Cabaret-Tänzerinnen aus Dritt-

<sup>8</sup> Siehe diesbezüglich auch die UNAIDS Guidance Note on HIV and Sex Work, insbesondere Annex 3: «Differentiating sex work and trafficking» auf [http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/JC2306\\_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work\\_en\[1\]\\_0.pdf](http://www.nswp.org/sites/nswp.org/files/JC2306_UNAIDS-guidance-note-HIV-sex-work_en[1]_0.pdf).

<sup>9</sup> Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist Prostitution das gelegentliche oder gewerbemässige Anbieten und Preisgeben des eigenen Körpers an beliebige Personen zu deren Befriedigung gegen Entlohnung, wobei neben dem Geschlechtsverkehr auch andere Praktiken in Betracht kommen, vgl. BGE 121 IV 88.

<sup>10</sup> Art. 27 der Bundesverfassung (BV; SR 101).

<sup>11</sup> Siehe dazu Kapitel 2.4, Rechtsrahmen, S. 11.

<sup>12</sup> Demnach wird unter *Menschenhandel* «die Anwerbung, Beförderung, Verbringung, Beherbergung oder Aufnahme von Personen durch die Androhung oder Anwendung von Gewalt oder andere Formen der Nötigung, durch Entführung, Betrug, Täuschung, Missbrauch von Macht oder Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit oder durch Gewährung oder Entgegennahme von Zahlungen oder Vorteilen zur Erlangung des Einverständnisses einer Person, die Gewalt über eine andere Person hat, zum Zweck der Ausbeutung verstanden. Ausbeutung umfasst mindestens die Ausnutzung der Prostitution anderer oder andere Formen sexueller Ausbeutung, Zwangsarbeit oder Zwangsdienstbarkeit, Sklaverei oder sklavenähnliche Praktiken, Leibeigenschaft oder die Entnahme von Organen.» Siehe Art. 3 Bst. a 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), auch Palermo-Übereinkommen genannt.

<sup>13</sup> Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0).

<sup>14</sup> Als 5. Kategorie kann der Escort-Service betrachtet werden, der 2% des Sexmarktes ausmacht. In diesem Sinne ist die Bedeutung des Escort-Services eher zu vernachlässigen, Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet in Zusammenarbeit mit Jakob Eberhard, Sexmarkt in der Schweiz, Teil 3, S. 15.

<sup>15</sup> Betriebe, in welchen Prostitution gewerbemässig angeboten wird, werden verschiedentlich als Salons, Massagesalons, Bordelle oder auch Etablissements bezeichnet. Im vorliegenden Bericht wird durchgängig der Begriff Etablissements verwendet.

<sup>16</sup> Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, Sexmarkt in der Schweiz. Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen Teil 1 – Literaturübersicht, Teil 2 – Rechtsrahmen, Teil 3 – Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse (Sociograph N° 5b, 6b & 7, Université de Genève, 2009).

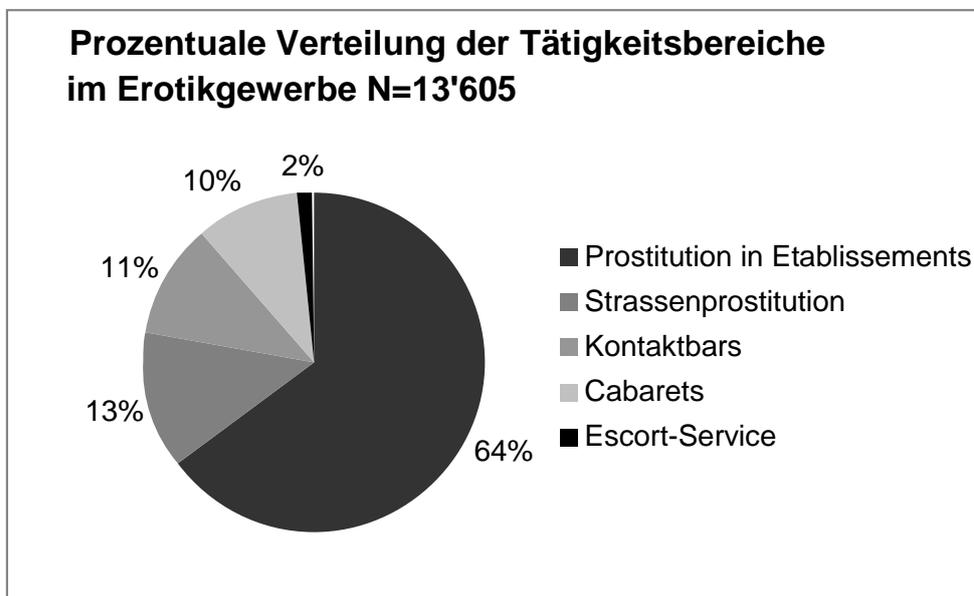
<sup>17</sup> NAP, S. 12, Aktion 6c. [http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/ksmm/dokumentation/nap\\_mh/NAP%20MH%20de.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/ksmm/dokumentation/nap_mh/NAP%20MH%20de.pdf).

<sup>18</sup> Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, Sexmarkt in der Schweiz, Teil 1 – Literaturübersicht, Teil 2 – Rechtsrahmen, Teil 3 – Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse (Sociograph N° 5b, 6b & 7, Université de Genève, 2009).

<sup>19</sup> Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, Sexmarkt in der Schweiz, Teil 3, S. 13.

staaten (Nicht-EU/EFTA-Staaten) während maximal acht Monaten in der Schweiz gearbeitet haben. Der Grossteil der im Erotikbereich tätigen Frauen (zwei Drittel) arbeitet gemäss der erwähnten Studie als Sexarbeiterinnen in Etablissements.

**Abbildung 1: Prozentuale Verteilung der Tätigkeitsbereiche im Erotikgewerbe**



Quelle: Bugnon et al., Sexmarkt in der Schweiz, Teil 3, S. 15.

Die Situationen in den einzelnen Kantonen unterscheiden sich stark. Gemäss Bugnon et al. können die Kantone generell in drei Kategorien unterteilt werden. Eine erste Gruppe von Kantonen kennt ein sehr breites Angebot mit einer grossen Anzahl Erwerbstätiger. Zu dieser Gruppe gehören Aargau, Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, Luzern, Solothurn, St. Gallen-Tessin, Thurgau, Waadt, Zürich. Die Kantone Baselland, Glarus, Graubünden, Jura, Neuenburg, Schwyz und Wallis weisen Sexmärkte von mittlerer Grösse mit mindestens drei verschiedenen Ausformungen des Erotikgewerbes aus. In der dritten Gruppe von Kantonen zeigt sich das Angebot kleiner und homogener mit einigen wenigen Cabarets oder Etablissements. Das Erotikgewerbe ist insgesamt ein lukrativer Sektor. Schweizweit wird der Erlös der Rotlichtbranche auf jährlich etwa 3,2 Milliarden Franken geschätzt.<sup>20</sup>

Das Sexgewerbe erweist sich als insgesamt volatil und orientiert sich am Markt. In Zürich beispielsweise nahm der Strassenstrich bis zur Einführung des Strichplatzes im Herbst 2013 ein grosses Ausmass an, während die Prostitution in Etablissements seit einigen Jahren tendenziell rückläufig war.<sup>21</sup> In Genf dagegen arbeitet die Mehrheit der im Erotikgewerbe tätigen Frauen in Etablissements.<sup>22</sup> Im Unterschied zum benachbarten Ausland bestehen in der Schweiz jedoch noch wenige grosse Betriebe mit Flatrate-Angeboten.<sup>23</sup>

Trotz fehlender Überblickszahlen für die Gesamtschweiz kann festgestellt werden, dass die Anzahl im Erotikgewerbe tätiger Frauen in den letzten Jahren zumindest in den städtischen Regionen deutlich zugenommen hat. Diese Zunahme wird einerseits auf das Abkommen über den freien Personenverkehr (Freizügigkeitsabkommen/FZA), andererseits aber auch

<sup>20</sup> Bericht «Innere Sicherheit der Schweiz 2005», S. 62,

[http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/bericht\\_innere\\_sicherheit/biss\\_2005\\_d.pdf](http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/bericht_innere_sicherheit/biss_2005_d.pdf).

<sup>21</sup> Seit Einführung der Bewilligungspflicht und der Inbetriebnahme des Strichplatzes im Jahre 2013 haben sich die Zahlen der Strassenprostituierten stabilisiert. Hearing vom 19.12.2013 mit Vertretung des Städteverbandes (Stadtverwaltung Zürich).

<sup>22</sup> Hearing vom 20.11.2013 mit Vertretern der Genfer Polizei.

<sup>23</sup> Es handelt sich hierbei um Etablissements, die einen Pauschaleintrittspreis erheben. Die Freier können das vorhandene Angebot unbegrenzt nutzen.

auf die wirtschaftlich schwierige Situation in Süd- und Osteuropa zurückgeführt.<sup>24</sup> Allein in der Stadt Zürich haben in den letzten zehn Jahren die Neueintritte in die Sexarbeit von 499 im Jahr 2003 auf 1292 im Jahr 2012 zugenommen.<sup>25</sup> Auch in Genf war in den letzten zehn Jahren eine deutliche Zunahme des Angebots festzustellen.<sup>26</sup> Die ansässigen Sexarbeiterinnen werden auf dem Strassenstrich teilweise verdrängt.<sup>27</sup> Das Angebot übersteigt vielerorts die Nachfrage<sup>28</sup>, was teilweise zu Preiszerfall und auch zu erhöhter Arbeitsunsicherheit geführt hat. Ungeschützte Sexpraktiken haben zugenommen.<sup>29</sup>

## 2.4 Rechtsrahmen

Die Ausübung der Sexarbeit ist in der Schweiz als wirtschaftliche Tätigkeit anerkannt, steht somit unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit der Bundesverfassung (Art. 27 BV). Auf Bundesebene existiert etwa im Unterschied zu Deutschland oder Schweden kein Prostitutionsgesetz. Der Beruf als «Sexarbeiterin» ist nicht auf Bundesebene reglementiert respektive gesetzlich anerkannt.<sup>30</sup> Die Ausübung der Sexarbeit unterliegt der Steuerpflicht. Verträge in der Sexarbeit wurden jedoch von der Rechtsprechung durch das Bundesgericht in der Vergangenheit (1985) als sittenwidrig eingestuft. Im Juli 2013 hat ein erstinstanzliches Gericht den Vertrag zwischen einer Sexarbeiterin und einem Freier als zivilrechtlich verbindlich betrachtet.<sup>31</sup>

Einschränkungen gelten künftig hinsichtlich des Mindestalters: Am 1. Juli 2014 tritt die Revision des Strafgesetzbuches in Kraft, wonach Prostitution mit Minderjährigen strafbar ist.<sup>32</sup> Unter Strafe gestellt ist ebenfalls die Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB). Laut Art. 199 StGB wird ferner mit Busse bestraft, wer die kantonalen Vorschriften über die Ausübung der Prostitution missachtet. Damit wird festgelegt, dass Prostitution in der Schweiz erlaubt ist und die Regelung des Prostitutionsgewerbes auch in die Zuständigkeit der Kantone fällt.<sup>33</sup> In den letzten Jahren haben Kantone verschiedentlich begonnen, eigene kantonale Prostitutionsgesetze zu erlassen. Dabei wird ein deutlicher Unterschied zwischen den Kantonen der Romandie und jenen der Deutschschweiz augenfällig. Während der Grossteil der Westschweizer Kantone kantonale Prostitutionsgesetze erlassen hat, besteht derzeit in der Deutschschweiz erst im Kanton Bern und in der Stadt Zürich eine solche Regelung.<sup>34</sup>

---

<sup>24</sup> Hearing vom 19.12.2013 mit Vertretung des Städteverbandes (Stadtverwaltung Zürich); <http://www.lematin.ch/suisse/c-crise-prostituees/story/17496367>; <http://www.lausannecites.ch/lactualite/eclairage/les-espagnoles-sur-les-trottoirs-lausannois>; <http://bazonline.ch/basel/stadt/Zahl-der-Sexarbeiterinnen-ist-deutlich-gestiegen/23603378/print.html>; <http://bazonline.ch/schweiz/Das-sind-Maennerfantasien/story/18901535>; [http://www.sg.ch/home/gesundheit/kantonsarzt/Maria\\_Magdalena/jahresberichte/ jcr\\_content/Par/downloadlist/DownloadListPa r/download\\_0.ocFile/2009\\_MariaMagdalena.pdf](http://www.sg.ch/home/gesundheit/kantonsarzt/Maria_Magdalena/jahresberichte/ jcr_content/Par/downloadlist/DownloadListPa r/download_0.ocFile/2009_MariaMagdalena.pdf).

<sup>25</sup> Hearing vom 19.12.2013 mit Vertretung des Städteverbandes (Stadtverwaltung Zürich).

<sup>26</sup> Hearing vom 20.11.2013 mit Vertretern der Genfer Polizei.

<sup>27</sup> Hearing vom 19.12.2013 mit Vertretung des Städteverbandes (Stadtverwaltung Zürich).

<sup>28</sup> Hearing vom 20.11.2013 mit Vertretern der Kantonsverwaltung Freiburg sowie Jahresbericht 2012 des fedpol, S. 25 (unter der Rubrik «Beurteilung» auf <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/sicherheit/jahresberichte/jabe-2012-d.pdf>).

<sup>29</sup> Jahresbericht 2012 AIDS-Hilfe Schweiz, S. 2 auf [https://www.aids.ch/de/downloads/pdfs/Jahresbericht\\_APIs\\_2012\\_D.pdf](https://www.aids.ch/de/downloads/pdfs/Jahresbericht_APIs_2012_D.pdf); Géraldine Bugnon, Milena Chimienti et Laura Chiquet, Sexmarkt in der Schweiz. Teil 1 – Literaturübersicht, S. 20; Hearing vom 07.01.2014 mit einem Vertreter der Freierberatungsstelle Don Juan.

<sup>30</sup> Die Aufnahme ins Berufsverzeichnis würde eine berufliche Grundausbildung oder eine höhere Berufsbildung gemäss Berufsbildungsgesetz voraussetzen, siehe dazu Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002 (BBG); SR 412.10.

<sup>31</sup> Siehe auch Antwort des Bundesrates zur Interpellation Andrea Caroni 12.3187 «Privatrechtliche Anerkennung des Prostituiertenlohnes», S. 16, Fussnote 59.

<sup>32</sup> Im Zusammenhang mit der Genehmigung und der Umsetzung des Übereinkommens des Europarats zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention) wurde das Schweizer Strafrecht revidiert. Künftig werden sexuelle Handlungen mit minderjährigen Personen gegen Entgelt mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft (neuer Art. 196 StGB, in Kraft ab dem 1. Juli 2014).

<sup>33</sup> Gemäss Gutachten des BJ vom 11. Januar 2013 kann der Bund auf der Grundlage von Artikel 95 der Bundesverfassung die Ausübung der Sexarbeit als wirtschaftliche Tätigkeit auf Bundesebene regeln.

<sup>34</sup> Ferner befindet sich im Kanton Luzern ein Gesetz in Ausarbeitung. Im Kanton Wallis wird der Bedarf für ein solches Gesetz geprüft ([http://www.vs.ch/Press/DS\\_3/CC-2012-06-01-19984/de/Bericht.pdf](http://www.vs.ch/Press/DS_3/CC-2012-06-01-19984/de/Bericht.pdf)).

Die kantonalen Gesetze sehen namentlich die Bewilligungspflicht für Etablissementbetreiber vor.<sup>35</sup> Diese haben bestimmte Voraussetzungen zu erfüllen:

- Schweizer oder Aufenthaltsregelung mit Berechtigung zur Ausübung einer selbstständigen Tätigkeit.
- Im Besitz der bürgerlichen Rechte (nicht bevormundet oder verbeiständet).
- Keine eindeutige Vorgeschichte (Leumund, Strafregisterauszug und keine früheren Verstösse gegen kantonales Prostitutionsgesetz).

Ferner werden die Betreiber wie folgt in die Pflicht genommen<sup>36</sup>:

- Sie müssen ein ständig aktualisiertes Register halten mit der Identität, dem Wohnort, der Art der Aufenthaltsbewilligung und deren Gültigkeit, den Ankunfts- und Abreisedaten der Personen, die in einem Etablissement Prostitution ausüben, sowie den ihnen gewährten Leistungen und den dafür bezogenen Beträgen.
- Sie haben zu überwachen, dass die Ausübungsbedingungen der Prostitution gesetzeskonform sind, insbesondere dass die Handlungsfreiheit der Personen, die Prostitution betreiben, nicht beeinträchtigt wird, dass Letztere nicht Opfer von Menschenhandel, Drohung, Gewalt, Druck oder Wucher sind oder dass ihre Not oder ihre Abhängigkeit nicht ausgenutzt wird, um sie zu einer Handlung sexueller Art zu zwingen.
- Sie müssen sich vergewissern, dass die dort tätigen Sexarbeiterinnen nicht gegen gesetzliche Grundlagen verstossen (Ausländergesetz etc., beispielsweise keine illegale Aktivität / Aufenthalt).
- Sie sind verpflichtet, den kantonalen Behörden den Zugang zum Betrieb und den Kontakt mit den Sexarbeiterinnen zu gewähren.
- Sie sind angehalten, ihr Etablissement persönlich und effektiv zu betreiben und müssen von den zuständigen Behörden leicht erreichbar sein.

In einigen Kantonen mit Prostitutionsgesetz besteht ferner eine Anmeldepflicht für Sexarbeiterinnen.<sup>37</sup> Die im Erotikgewerbe tätigen Frauen müssen sich vor Aufnahme ihrer Erwerbstätigkeit bei der zuständigen Behörde anmelden. Anlässlich ihrer Anmeldung werden sie über ihre Rechte aufgeklärt und erhalten Informationen über Beratungsstellen sowie andere niederschwellige Angebote.<sup>38</sup> Dadurch entsteht ein erster Kontakt zu den Behörden und diese erhalten eine erste Möglichkeit, zu prüfen, ob die Tätigkeit im Erotikgewerbe freiwillig ausgeübt wird.

Neue Wege beschreitet die Stadt Zürich mit ihrer Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO)<sup>39</sup>, die einen Strichplan und einen Strichplatz vorsieht. Die Anzahl Strichzonen wurden abgebaut und im August 2013 erfolgte die Errichtung des neuen Strichplatzes. Dieser soll Sicherheit bieten, Intervention und Prävention ermöglichen. Die Schutzwirkung des Strichplatzes ist umstritten.<sup>40</sup>

---

<sup>35</sup> Kanton Freiburg: «Gesetz über die Ausübung der Prostitution», [https://www.fr.ch/publ/files/pdf13/2010\\_045\\_d.pdf](https://www.fr.ch/publ/files/pdf13/2010_045_d.pdf); Kanton Neuenburg: «Loi sur la prostitution et la pornographie», <http://rsn.ne.ch/ajour/dati/ff/pdf/94170.pdf>; Kanton Waadt: «Loi sur l'exercice de la prostitution», [http://www.rsv.vd.ch/direccon/rsv\\_site/doc.fo.html?docId=5357&Pcurrent\\_version=&PetatDoc=vigueur&docType=loi&page\\_for\\_mat=A4\\_3&isRSV=true&isS JL=true&outformat=html&isModifiante=false&with\\_link=true](http://www.rsv.vd.ch/direccon/rsv_site/doc.fo.html?docId=5357&Pcurrent_version=&PetatDoc=vigueur&docType=loi&page_for_mat=A4_3&isRSV=true&isS JL=true&outformat=html&isModifiante=false&with_link=true).

<sup>36</sup> Siehe dazu die Gesetze der Kantone Freiburg und Neuenburg, Fussnote 35.

<sup>37</sup> Beispielsweise Kanton Genf: «Loi sur la prostitution», [http://www.ge.ch/legislation/rsg/ff/rsg\\_i2\\_49.html](http://www.ge.ch/legislation/rsg/ff/rsg_i2_49.html).

<sup>38</sup> Hearing vom 20.11.2013 mit Vertretern der Kantonsverwaltung Freiburg.

<sup>39</sup> AS 551.140; <http://www.stadt-zuerich.ch/internet/as/home/inhaltsverzeichnis/5/551/140/1340980775853.html>.

<sup>40</sup> Während die Stadt eine positive Bilanz zieht (Hearing vom 19.12.2013 mit Vertretung des Städteverbandes [Stadtverwaltung Zürich]), werfen verschiedene NGOs der Stadt Repression vor und fordern eine Aufhebung der Verordnung. Siehe dazu den Lagebericht, abrufbar unter: [http://fiz-info.ch/images/content/pdf/13\\_12\\_04\\_lagebericht\\_sexarbeitstadtzrich.pdf](http://fiz-info.ch/images/content/pdf/13_12_04_lagebericht_sexarbeitstadtzrich.pdf).

## 2.5 Debatte im In- und Ausland

Fragen zur Sexarbeit, die Arbeitsbedingungen von Sexarbeiterinnen und deren rechtliche Stellung haben in den letzten Jahren und insbesondere auch in den vergangenen Monaten deutlich an Aufmerksamkeit gewonnen. Die Frage, wie die Sexarbeit geregelt werden soll, ist verstärkt ins öffentliche Bewusstsein der Schweiz gelangt. Zahlreiche Medienberichte und Debatten greifen diese Frage zurzeit auf.<sup>41</sup> Zum verstärkten Medieninteresse haben die Thematisierung des Menschenhandels als Folge des Nationalen Aktionsplans, die Debatten im Ausland (Prostitutionsgesetz in Frankreich und Deutschland, Evaluation des Gesetzes in Schweden<sup>42</sup>, Debatte im Europäischen Parlament<sup>43</sup>), Rechtsentwicklungen in den Kantonen und Städten (Strichboxen Zürich, kantonale Prostitutionsgesetze) sowie auch strafrechtlich relevante Vorfälle (beispielsweise Korruptionsverdacht gegen Zürcher Polizisten<sup>44</sup> und Strafverfahren gegen Zuhälter) beigetragen.

### Politische Debatte im Inland

Auch in der Schweiz befasst sich die Politik derzeit aktiv mit Fragen zur Regelung der Sexarbeit. Aktuell sind in den eidgenössischen Räten mehrere politische Vorstösse hängig, die in verschiedene Richtungen zielen. Die Expertengruppe hat die aktuellen politischen Vorstösse in ihre Arbeit mit einbezogen.<sup>45</sup>

Unten stehende Tabelle führt die aktuellen parlamentarischen Vorstösse auf.

**Tabelle 1: Aktuelle parlamentarische Vorstösse zur Frage der Sexarbeit (2012/2013)**

Nummer	Titel	Stand
12.317	Standesinitiative Bern, Prostitution ist nicht sittenwidrig	Die Kommissionen für Rechtsfragen des Ständerates und des Nationalrates haben der Standesinitiative Folge gegeben (22.01.2013 resp. 05.09. 2013)
12.4162	Postulat Marianne Streiff-Feller, Stopp dem Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung	Der Nationalrat hat das Postulat angenommen (22.03.2013)
13.3332	Postulat Andrea Caroni, Stärkung der rechtlichen Stellung von Sexarbeitenden	Der Nationalrat hat das Postulat angenommen (27.09.2013)
13.423	Parlamentarische Initiative Carlo Sommaruga, Der finanziellen Ausbeutung von Prostituierten ein Ende setzen	Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates hat der Pa.Iv. Folge gegeben (08.11.2013)
13.4033	Postulat Yvonne Feri, Bericht über die Situation der Sexarbeiter und -arbeiterinnen in der Schweiz	Der Bundesrat beantragt Annahme des Postulats (12.02.2014)
13.4045	Postulat Jacqueline Fehr, Prostitution	Der Bundesrat beantragt Annahme des Postulats

<sup>41</sup> Beispielsweise im «Club»: «Prostitution – abschaffen oder anschaffen», SRF vom 26.11.2013.

<sup>42</sup> Evaluation der schwedischen Regierung: <http://www.government.se/sb/d/13420/a/151488>; English Summary: <http://www.government.se/content/1/c6/15/14/88/6dfbbdbd.pdf>; unabhängige Evaluation: «The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects» by Susanne Dodillet and Petra Östergren, 2011 auf <http://gup.ub.gu.se/records/fulltext/140671.pdf>.

<sup>43</sup> Siehe: <http://www.ibtimes.co.uk/european-parliament-vote-nordic-model-prostitution-that-fines-clients-1433466> und <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20140221IPR36644/html/Die-Freier-bestrafen-nicht-die-Prostituierten-fordert-das-Parlament>.

<sup>44</sup> Korruptionsaffäre im Zusammenhang mit der Fachgruppe Milieu / Sexualdelikte der Stadtpolizei Zürich vom November 2013 (siehe dazu das Dossier der NZZ auf [http://www.nzz.ch/\\_zuercher-polizeiaffaere-2.48984](http://www.nzz.ch/_zuercher-polizeiaffaere-2.48984)).

<sup>45</sup> Siehe insbesondere Kapitel 3.4, S. 27 ff.

In ihrem Postulat «Stopp dem Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung» beauftragt NR Marianne Streiff-Feller den Bundesrat, einen Bericht zur Frage der Bekämpfung des Menschenhandels zum Zweck sexueller Ausbeutung vorzulegen und insbesondere zu prüfen, welchen Einfluss ein Prostitutionsverbot durch Bestrafung der Freier auf die Bekämpfung des Menschenhandels hat. Im Kern geht es um die Frage, inwiefern ein Prostitutionsverbot in der Schweiz umsetzbar wäre und welche Auswirkung ein solcher Ansatz auf die Bekämpfung des Menschenhandels hätte. NR Andrea Caroni, NR Carlo Sommaruga und der Kanton Bern wollen hingegen am aktuellen liberalen System festhalten und die rechtliche Stellung der Prostituierten stärken. Der Kanton Bern verlangt in seiner Standesinitiative «Prostitution ist nicht sittenwidrig», dass Ansprüche aus Verträgen eingeklagt werden können, die bisher vom Bundesgericht als sittenwidrig beurteilt wurden. Der Bund wird aufgefordert, eine gesetzliche Bestimmung zu erlassen, die den Vertrag zur Erbringung sexueller Handlungen gegen Entgelt als rechtsgültig erklärt.<sup>46</sup> NR Andrea Caroni fragt in seinem Postulat «Stärkung der rechtlichen Stellung von Sexarbeitenden», was der Bundesrat für eine Verbesserung der rechtlichen Stellung der Sexarbeitenden unternimmt und wie er dafür sorgt, dass sich repressive Massnahmen zur Regulierung des Sexgewerbes sowie repressive migrationspolitische Massnahmen im Resultat nicht gegen Opfer von Menschenhandel richten.<sup>47</sup> NR Carlo Sommaruga fordert in seiner parlamentarischen Initiative, passive Zuhälterei unter Strafe zu stellen. Passive Zuhälterei soll gemäss Vorschlag des Initianten dann vorliegen, wenn eine natürliche oder juristische Person von einer Person, die sich prostituiert, einen unverhältnismässigen Vermögensvorteil oder einen übersetzten Ertrag erwirtschaftet.<sup>48</sup>

Der Nationalrat hat die Postulate von NR Marianne Streiff-Feller und NR Andrea Caroni auf Empfehlung durch den Bundesrat bereits angenommen. Das EJPD (fedpol) wird voraussichtlich in der ersten Hälfte 2015 einen Bericht zur Beantwortung der Postulate von NR Marianne Streiff-Feller und NR Andrea Caroni vorlegen. Auch die Standesinitiative des Kantons Bern und die parlamentarische Initiative von NR Carlo Sommaruga wurden von der Rechtskommission des Nationalrates gutgeheissen. In diesem Zusammenhang sei auf ein kürzlich erfolgtes Gerichtsurteil im Kanton Zürich hinzuweisen. Das Bezirksgericht Horgen hat in einem viel beachteten Entscheid die Initiative des Kantons Bern teilweise bereits umgesetzt. In seinem Urteil vom 9. Juli 2013 hat es festgehalten, dass Ansprüche aus der Prostitution eingeklagt werden können.<sup>49</sup>

### Debatte im Ausland

Die Frage, wie das Erotikgewerbe zu regeln ist, wird im benachbarten Ausland intensiv debattiert. In Frankreich steht ein an Schweden orientiertes Modell im Zentrum der Diskussionen. Anfang Dezember hiess Frankreichs Nationalversammlung die Vorlage gut, die eine Freierstrafe von 1'500 Euro, im Wiederholungsfall das Doppelte, vorsieht. In Deutschland wird derzeit über eine Revision des 2001 verabschiedeten Prostitutionsgesetzes<sup>50</sup> beraten, das mittlerweile stark umstritten ist, da bisher im Wesentlichen lediglich die Frage der Sit-

<sup>46</sup> 12.317 – Standesinitiative Bern, «Prostitution ist nicht sittenwidrig». Das gleiche Anliegen verfolgte ein Jahr vorher NR Caroni mit seiner Interpellation 12.3187 «Privatrechtliche Anerkennung des Prostituiertenlohns».

<sup>47</sup> 13.3332 – Postulat NR Andrea Caroni, «Stärkung der rechtlichen Stellung von Sexarbeitenden».

<sup>48</sup> 13.423 Parlamentarische Initiative NR Carlo Sommaruga, «Der finanziellen Ausbeutung von Prostituierten ein Ende setzen».

<sup>49</sup> Im konkret zu entscheidenden Fall hatte der Freier seine Geldschuld gegenüber der Prostituierten zuerst weitgehend anerkannt und Schuldscheine unterschrieben. Erst an der Hauptverhandlung brachte er vor, die Geldforderung der Frau sei wegen Sittenwidrigkeit gerichtlich nicht durchsetzbar. Das Gericht verurteilte den Freier zur Begleichung seiner ausstehenden Zahlungen, Bezirksgericht Horgen, Einzelgericht-Urteil vom 9. Juli 2013, FIV 120047, abgedruckt in: Blätter für Zürcherische Rechtsprechung, ZR 112 (2013). Dieses Urteil ist rechtskräftig.

<sup>50</sup> Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG) vom 20. Dezember 2001, in Kraft seit 1. Januar 2002. Vgl.: <http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Abteilung4/Pdf-Anlagen/PRM-15320-Gesetz-zur-Regelung-der-Rechtsverhaeltnisse-der-Prostituierten-PDF.pdf>.

tenwidrigkeit und das Vertragsverhältnis zwischen Etablissementbetreiber und Sexarbeiterin geregelt war. Neu sollen Armuts- und Zwangsprostitution mit neuen Straftatbeständen härter geahndet werden. Zur Diskussion steht, Freier von Zwangsprostituierten zu bestrafen und Praktiken wie «Flatrate-Sex» zu verbieten. Auch auf europäischer Ebene befindet sich das Thema auf der politischen Agenda. So hat das Europäische Parlament am 26. Februar 2014 deutlich einem Bericht zum «Schweden-Modell» und einer nicht bindenden Resolution zugestimmt, die das nordische Modell zur Prostitution für die EU empfiehlt.<sup>51</sup>

Es ist davon auszugehen, dass sich die Beschlussfassungen in den europäischen Nachbarländern auch auf die Situation in der Schweiz auswirken werden. Diesen Auswirkungen wird in der künftigen Politik der Schweiz Rechnung zu tragen sein.

## 2.6 Nationaler Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP)

Am 1. Oktober 2012 verabschiedete das Steuerungsorgan der Kontrollstelle gegen Menschenhandel und Menschen schmuggel (KSMM) den Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel (NAP). Der Nationale Aktionsplan soll den Handlungsbedarf, die strategischen Schwerpunkte und die Verantwortung der Akteure bei Bund und Kantonen aufzeigen sowie dazu beitragen, die Verpflichtungen aus den internationalen Vereinbarungen und Empfehlungen der zuständigen Überwachungs gremien umzusetzen. Mehrere Aktionen stärken auch den Schutz von im Erotikgewerbe tätigen Personen.<sup>52</sup> Aufgabe der Expertengruppe ist es, die im NAP vorgesehenen Massnahmen sinnvoll zu ergänzen. Insbesondere soll der Schutz von Sexarbeiterinnen gestärkt werden, die nicht Opfer von Menschenhandel geworden sind.

## 3 Ausgangslage und Massnahmen zum Schutz und zur Stärkung der Rechte

Zu Beginn ihrer Beratungen setzte sich die Expertengruppe eingehend mit dem sogenannten Schweden-Modell auseinander. In Schweden gilt seit 1999 ein Prostitutionsverbot. Bestraft werden die dem Verbot zuwiderhandelnden Freier, jedoch nicht die Sexarbeiterinnen. Der Evaluationsbericht der schwedischen Regierung bezeichnet die Erfahrungen als sehr positiv und betont, dass sich seit Einführung des Verbotes die Mentalitäten geändert hätten und die Nachfrage insgesamt zurückgegangen sei.<sup>53</sup> Der Bericht wurde jedoch von vielen Seiten kritisiert und als beschönigend eingestuft.<sup>54</sup> Zum Zeitpunkt der Beratungen der Expertengruppe diskutierte auch Frankreich über ein Prostitutionsverbot nach dem Vorbild von Schweden.<sup>55</sup>

Die Expertengruppe gelangte – auch aufgrund der geführten Hearings<sup>56</sup> – einstimmig zum Schluss, dass sie ein Prostitutionsverbot in der Schweiz als nicht zielführend erachtet. Nach Auffassung der Expertengruppe ist ein Verbot beispielsweise nach dem Vorbild Schwedens nicht dazu geeignet, den Schutz der Frauen im Erotikgewerbe zu stärken. Es ist unbestritten, dass auch in der Schweiz Zwangsprostituierte arbeiten und die sogenannte Armutsprostituti-

---

<sup>51</sup> Siehe: <http://www.ibtimes.co.uk/european-parliament-vote-nordic-model-prostitution-that-fines-clients-1433466> und <http://www.europarl.europa.eu/news/de/news-room/content/20140221IPR36644/html/Die-Freier-bestrafen-nicht-die-Prostituierten-fordert-das-Parlament>.

<sup>52</sup> Siehe dazu: Aktion 2, Gesetzliche Grundlage für Präventionsmassnahmen des Bundes; Aktion 3, Öffentlichkeitskampagnen; Aktion 6c, Erhebung des Ausmasses der Prostitution; Aktion 7, Leitfaden Ausbeutung Arbeitskraft; Aktion 14, nationales Opfer-schutzprogramm.

<sup>53</sup> Der Bericht ist abrufbar unter: <http://www.government.se/sb/d/13420/a/151488>.

<sup>54</sup> «The Swedish Sex Purchase Act: Claimed Success and Documented Effects» by Susanne Dodillet and Petra Östergren, 2011 auf <http://gup.ub.gu.se/records/fulltext/140671>; Ann Jordan, «The Swedish law to criminalize clients: A failed experiment in social engineering», Center for Human Rights and Humanitarian Law, April 2012.

<sup>55</sup> Siehe Kapitel 2.5, S. 13.

<sup>56</sup> Siehe Fussnote 2, S. 6.

on Ausbeutungssituationen und Menschenhandel begünstigt. Ein Verbot würde nach Ansicht der Expertengruppe jedoch dazu führen, dass der Schutz aller Sexarbeiterinnen geschwächt würde. Ferner stünde ein solches Verbot gegen die in der Verfassung verankerte Wirtschaftsfreiheit. Die Expertengruppe ist vielmehr der Ansicht, dass mit einem Set von Massnahmen (Politik, Verwaltung, NGOs) die Rechte der Sexarbeiterinnen gezielt zu stärken sind.

## 3.1 Arbeits- und Vertragsrecht

### 3.1.1 Ausgangslage

Bei der Erbringung von sexuellen Dienstleistungen entstehen oft mehrere Vertragsverhältnisse: Einerseits besteht ein Vertragsverhältnis zwischen der Sexarbeiterin und dem Freier und andererseits – insbesondere in Etablissements und Kontaktbars – ein Vertragsverhältnis zwischen der Sexarbeiterin und einem Etablissementbetreiber oder Hauseigentümer. Im Bereich des Vertragsrechts stehen drei Fragenkomplexe im Zentrum:

- **Frage der Sittenwidrigkeit** – Ansprüche aus Vertragsverhältnissen (insb. Vertrag zwischen Freier und Sexarbeiterin)
- **Rechtliche Qualifikation des Vertrages** – Vertragsverhältnis zwischen Etablissementbetreiber/Hauseigentümer und Sexarbeiterin
- **Frage der selbstständigen/unselbstständigen Erwerbstätigkeit**

Im Bereich der Sexarbeit werden in der Praxis und in den verschiedenen Rechtsgebieten (Vertragsrecht, Ausländerrecht, Steuerrecht, Sozialversicherungsrecht) unterschiedliche Interpretationen derselben Rechtsbegriffe verwendet. Insbesondere sind die Kriterien zur Beurteilung, ob eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit vorliegt, nicht in allen diesen Rechtsgebieten identisch. Diese unterschiedlichen Interpretationen führen zu einer divergierenden Praxis in den einzelnen Kantonen und schwächen die Rechtssicherheit der Betroffenen. Nach Ansicht der Expertengruppe ist in dieser Frage Klarheit zu schaffen.<sup>57</sup>

### 3.1.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen

#### 3.1.2.1 Frage der Sittenwidrigkeit

Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts (letztes zivilrechtliches Urteil 1985<sup>58</sup>) gelten Verträge zur Erbringung von sexuellen Dienstleistungen gegen Entgelt als sittenwidrig, weshalb ausstehende Forderungen bisher gerichtlich nicht eingefordert werden konnten. In den letzten Jahren ist diese Frage verstärkt ins politische Bewusstsein gelangt. Nachdem ein erster Vorstoss von NR Andrea Caroni<sup>59</sup> in dieser Frage ohne Folgen geblieben war, hiessen die Rechtskommissionen des National- und des Ständerates die Berner Standesinitiative zum gleichen Anliegen deutlich gut.<sup>60</sup> Zurzeit arbeitet die Rechtskommission des Ständerates eine Vorlage aus.<sup>61</sup> Inzwischen hat – wie in Kapitel 2 ausgeführt – auch ein erstinstanzliches Gericht reagiert und Ansprüche aus einem Prostitutionsverhältnis als rechtsgültig eingestuft.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> In ihren Beratungen stützte sich die Expertengruppe auf zwei Rechtsanalysen des BJ: Gutachten vom 11. Januar 2013 «Réglementation du marché de la prostitution» und Stellungnahme vom 16. Dezember 2013 «Dossier prostitution: Aspects contractuels, nécessité d'harmoniser les règles, mesures envisageables et compétence de réglementation».

<sup>58</sup> BGE 111 II 295, im Jahr 2011 bestätigt in einem nicht publizierten strafrechtlichen Entscheid des Bundesgerichts (6 B. 188/2011).

<sup>59</sup> Der Bundesrat führte damals aus, dass die Frage der Sittenwidrigkeit durch die Rechtsprechung zu klären sei. Interpellation 12.3187 «Privatrechtliche Anerkennung des Prostituiertenlohns».

<sup>60</sup> Standesinitiative des Kantons Bern, 12.317 «Prostitution ist nicht sittenwidrig».

<sup>61</sup> Wird einer Standesinitiative Folge gegeben, so arbeitet die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, innert zwei Jahren eine Vorlage aus (Art. 111 Abs. 1 Parlamentsgesetz).

<sup>62</sup> Bezirksgericht Horgen, Urteil vom 9. Juli 2013 (zum Urteil siehe Kapitel 2.5, S. 13).

Die Mitglieder der Expertengruppe sind sich einig, dass die Annahme der Sittenwidrigkeit des Vertrages zwischen dem Freier und der Sexarbeiterin nicht zeitgemäss ist und unterstützen somit die Standesinitiative des Kantons Bern. Ansprüche aus Verträgen zur Erbringung von sexuellen Dienstleistungen sollen nach Ansicht der Expertengruppe nicht mehr als sittenwidrig gelten, sondern vor Gericht einklagbar sein. Gemäss Auffassung der Expertengruppe sind folgende Lösungsvarianten denkbar:

- Gesetzesänderung respektive Schaffung einer Gesetzesnorm auf Bundesebene  
Das Anliegen könnte mit einer Anpassung im OR oder durch Schaffung eines neuen (Prostitutions-)Gesetzes umgesetzt werden.
- Neue bundesgerichtliche Rechtsprechung  
Es ist schwierig, vorauszusehen, wann das Bundesgericht das nächste Mal zu einem solchen Sachverhalt Stellung zu beziehen hat. Voraussichtlich ist mit mehreren Jahren zu rechnen, bis sich eine gefestigte Rechtsprechung etablieren würde. Die Entwicklung könnte allenfalls durch Fachpublikationen zur Frage der Sittenwidrigkeit solcher Verträge beschleunigt und gefördert werden.

Entscheidend ist aus Sicht der Expertengruppe, dass die Frage der Sittenwidrigkeit zeitnah und abschliessend gelöst wird.

### 3.1.2.2 Vertragsrechtliche Aspekte

#### a) Arbeitsvertrag nach Artikel 319 ff. OR?

Wie in Kapitel 2 ausgeführt, bestehen im Bereich der Sexarbeit unterschiedliche Tätigkeitsfelder (namentlich Strassenprostitution, Prostitution in Etablissements, Cabaretbereich). Je nach Tätigkeitsbereich und Ausgestaltung der konkreten Situation<sup>63</sup> gelangen unterschiedliche Vertragsverhältnisse zur Anwendung: Im Cabaretgewerbe kann – sofern sich die Tätigkeit auf das Tanzen beschränkt – ein *Arbeitsvertrag nach Art. 319 ff. OR* abgeschlossen werden. Das Arbeitsgesetz (ArG)<sup>64</sup> ist anwendbar. Dagegen steht einem *klassischen Arbeitsvertrag* im Verhältnis zwischen Sexarbeiterin und Etablissementbetreiber zur Erbringung einer sexuellen Dienstleistung *Art. 27 ZGB (Schutz der Persönlichkeit)* und unter Umständen<sup>65</sup> *Art. 195 StGB (Förderung der Prostitution)* entgegen.<sup>66</sup> Die Sexarbeiterinnen müssen jederzeit die Möglichkeit haben, ihre Kunden selber auszuwählen und unerwünschte Praktiken abzulehnen. In einem klassischen Arbeitsvertrag mit Unterordnungsverhältnis und Weisungsrecht wäre diese Selbstbestimmung unzulässig eingeschränkt, und eine Verpflichtung zur Erbringung einer sexuellen Dienstleistung würde somit gegen geltendes Recht verstossen.

#### b) Andere Verträge (insbesondere Mietverträge oder Innominatverträge)

Die Expertengruppe hat zur Kenntnis genommen, dass ein klassischer Arbeitsvertrag gemäss Art. 319 ff. OR im Bereich der Sexarbeit nach heutiger Rechtslage nicht möglich ist. Die Frage stellt sich, ob unter Umständen andere Verträge den Schutz von Sexarbeiterinnen stärken respektive garantieren könnten.

Aus heutiger rechtlicher Sicht wäre der Abschluss eines sogenannten Innominatkontraktes denkbar.<sup>67</sup> In einem solchen Vertrag könnten beispielsweise die Anwesenheitspflicht in ei-

<sup>63</sup> Beispielsweise gibt es Betriebe, die von den Sexarbeiterinnen eine Eintrittsgebühr verlangen, damit sie dort ihrer Tätigkeit nachgehen können. In anderen Etablissements gibt die Sexarbeiterin einen Prozentanteil ihres Umsatzes ab.

<sup>64</sup> Siehe Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel, SR 822.11.

<sup>65</sup> Siehe Gutachten BJ vom 11. Januar 2013, insbesondere Ziff. 4.2 «Zulässigkeit aus strafrechtlicher Sicht», S. 6 ff.

<sup>66</sup> Siehe Gutachten BJ vom 11. Januar 2013, Ziff. 4.2 und 4.3, S. 6 ff.

<sup>67</sup> Unter den Begriff des Innominatkontraktes fallen sämtliche Verträge, die weder im besonderen Teil des Obligationenrechts (Art. 184–551) noch in einem Spezialgesetz geregelt sind. Der Kanton St. Gallen kennt einen «Musterarbeitsvertrag» für Sexar-

nem Etablissement oder die Kleidervorschriften geregelt werden. Nicht geregelt werden kann die Verpflichtung zur Erbringung einer Sexdienstleistung. Die Sexarbeiterin muss jederzeit die Möglichkeit haben, einen Freier zurückzuweisen. Deshalb müsste gemäss Gutachten des BJ in jedem Einzelfall geprüft werden, ob der abgeschlossene Innominatkontrakt gegen Art. 195 StGB und Art. 27 ZGB verstösst und somit rechtswidrig und ungültig ist.<sup>68</sup> Die Frauenschutzorganisationen erachten eine Einzelfallprüfung von Innominatkontrakten hingegen nicht als notwendig.

Unabhängig davon, dass ein klassisches Arbeitsverhältnis nicht möglich ist, besteht zwischen dem Betreiber und der bei ihm tätigen Sexarbeiterin ein Vertragsverhältnis, beispielsweise hinsichtlich Nutzung der Räumlichkeiten und Inanspruchnahme anderer Dienstleistungen. Die Erfahrung zeigt, dass auch dieses Vertragsverhältnis zuungunsten der Sexarbeiterin ausfallen kann, zum Beispiel, wenn vonseiten Betreiber überhöhte Mieten verlangt werden. Nach Ansicht der Mehrheit der Expertengruppe wäre ein Musternutzungs- bzw. Mustermietvertrag (als Innominatkontrakt) mit folgenden Elementen dem Schutz der betroffenen Sexarbeiterinnen zuträglich:

- Klare Regelung der Miethöhe (pro Tag / pro Monat) für das Zimmer / für die Wohnung. Die Miethöhe wäre unabhängig vom Umsatz zu regeln, damit die Sexarbeiterin nicht unter zusätzlichen Druck gerät, möglichst viele Kunden zu bedienen. Eine prozentuale Abgabe, welche an den Umsatz gekoppelt ist, kann auf Wunsch der Sexarbeiterin ebenfalls in Betracht gezogen werden. Die Höhe dieser Abgabe sollte jedoch den Betrag für eine orts- und branchenübliche Miete nicht übersteigen.
- Klare Regelung der zusätzlichen Dienstleistungen, beispielsweise der Wäsche, evtl. der Sicherheitsleistungen, der Werbung etc., idealerweise mit Preisliste.
- Pflicht, dass der Zahlungsverkehr für die Miete und die weiteren Dienstleistungen stets elektronisch abgewickelt wird. Dadurch wird eine bessere Kontrolle ermöglicht und eine gewisse Sicherheit garantiert.

### c) Unselbstständigkeit oder Selbstständigkeit

Wie vorstehend in Ziffer 3.1.1 festgehalten, wird namentlich die Frage, ob eine selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit vorliegt, in den unterschiedlichen Rechtsgebieten verschieden beantwortet. In der Expertengruppe war die Frage umstritten, ob der Schutz der Sexarbeitenden auf dem Strassenstrich wie auch in Etablissements am besten in ihrer Eigenschaft als Selbstständige oder Unselbstständige gewährleistet wäre. Offen war damit die Frage, ob Sexarbeiterinnen durch ihre Eigenschaft als selbstständig Erwerbende am besten geschützt sind. Durch den Abschluss eines Vertrages, der im Ergebnis als unselbstständige Erwerbstätigkeit zu qualifizieren wäre, könnte das ohnehin bestehende Machtgefälle zwischen Sexarbeiterin und Etablissementbetreiber noch vergrössert werden (vgl. Kapitel 3.1.1.2 Buchstabe b). Die Mehrheit der Expertinnen und Experten gelangte deshalb zum Schluss, dass eine selbstständige Erwerbstätigkeit generell zu verbessertem Schutz beiträgt und die Prostitution deshalb konsequent als selbstständige Erwerbstätigkeit zu betrachten ist, auch in den anderen Rechtsgebieten.

Eine Minderheit der Expertengruppe machte geltend, dass gemäss Gutachten des BJ vom 11. Januar 2013 sowohl die selbstständige wie auch die unselbstständige Tätigkeit rechtlich möglich sind. Die Praxiserfahrungen der Frauenschutzorganisationen zeigen, dass selbstständige Arbeit alleine keine Garantie dafür ist, dass Sexarbeiterinnen selbstbestimmt/freiwillig arbeiten, kein Frauenhandel besteht und keine ungerechtfertigten Abzüge

---

beiterinnen aus der EU/EFTA, der trotz seiner Bezeichnung kein eigentlicher Arbeitsvertrag im Sinne von Art. 319 ff. OR ist. Geregelt werden dort insbesondere die Anwesenheit und die Höhe einer zu entrichtenden Umsatzabgabe.

<sup>68</sup> Siehe Gutachten BJ vom 11. Januar 2013, Kapitel 4.2, «Zulässigkeit aus strafrechtlicher Sicht», insbesondere S. 8.

gemacht werden.<sup>69</sup> Ihnen begegnen regelmässig Klientinnen, denen von Betreibern oder anderen Drittpersonen auch als selbstständig Erwerbende ungerechtfertigte Abzüge für Melde- oder Bewilligungsverfahren gemacht werden. Die Frauenschutzorganisationen, der SGB und Travail.Suisse befürworten deshalb, dass Sexarbeiterinnen als mündige, selbstbestimmt agierende Bürgerinnen innerhalb eines legalen Gewerbes die Wahlfreiheit zwischen selbstständiger und unselbstständiger Erwerbstätigkeit zustehen soll. Die unselbstständige Erwerbstätigkeit sollte auf der Basis eines klassischen Arbeitsvertrages nach Art. 319 ff. OR (Garantie der Sozialversicherungsbeiträge, Arbeitssicherheit, Gesundheitsschutz, Ferien) oder eines Innominatkontraktes mit Teilen bzw. einzelnen Schutznormen eines klassischen Arbeitsvertrages ermöglicht werden. Die Ausarbeitung eines Mustervertrages wäre nach Ansicht der oben genannten Organisationen sinnvoll, da ein solcher den Sexarbeiterinnen ermöglichen würde, bei Verstössen beim Arbeitsgericht Klage einzureichen.

Die ebenfalls geäusserte Idee eines Normalarbeitsvertrages<sup>70</sup> wurde innerhalb der Expertengruppe verworfen, da eine Tätigkeit im Sexgewerbe nicht in einem klassischen Arbeitsvertrag nach Art. 319 ff. OR geregelt werden kann.

Die Expertengruppe ist sich hingegen einig, dass die Frage der Sozialversicherungen gelöst werden sollte. Zur Prüfung vorgeschlagen wurde ein vereinfachtes Abrechnungsverfahren, wie dies beispielsweise bei geringfügigen Verdiensten im Haushaltsbereich besteht, auch wenn sich die beiden Bereiche in verschiedener Hinsicht unterscheiden (namentlich Selbstständigkeit/Innominatkontrakte im Erotikgewerbe vs. Unselbstständigkeit im Haushaltbereich).

## 3.2 Ausländerrecht

### 3.2.1 Ausgangslage

Im Bereich des Ausländerrechts<sup>71</sup> standen für die Expertengruppe vier Themenbereiche im Zentrum: das Cabaret-Tänzerinnen-Statut, die Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens mit der EU/EFTA im Bereich des Erotikgewerbes, die Ausweitung der Rückkehrhilfe sowie die Aufenthaltsregelung für gewaltbetroffene Sexarbeiterinnen.

#### Zulassung von Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten zum Schweizer Arbeitsmarkt

Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten werden seit über 40 Jahren zwecks Erwerbstätigkeit in die Schweiz zugelassen. Derzeit sind jährlich gegen 1'000 Tänzerinnen aus Drittstaaten während 8 Monaten innerhalb eines Kalenderjahres in der Schweiz tätig.<sup>72</sup> Das heute geltende Cabaret-Tänzerinnen-Statut wurde in den Neunzigerjahren zum Schutz der Tänzerinnen vor Ausbeutung geschaffen und gilt als Ausnahme für die Zulassung von unqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten. Im Rahmen der Arbeiten zum neuen Ausländergesetz (AuG)<sup>73</sup> war die Fortführung dieser Regelung im Parlament umstritten, da die Cabaret-Tänzerinnen über eine geringe berufliche Qualifikation verfügen und in konsequenter Anwendung des dualen Zulassungssystems (Personenfreizügigkeit für EU-/EFTA-Bürger vs.

<sup>69</sup> Siehe Gutachten BJ vom 11. Januar 2013, Kapitel 6 «Conclusions», Bst. d), S. 18: «La question de savoir si la prostitution s'exerce dans le cadre d'un rapport dépendant ou de manière indépendante n'est pas décisive. L'exercice indépendant de la prostitution n'est pas à lui seul une garantie que la prostitution s'exerce titre volontaire et qu'il n'y a pas de traite des êtres humains.»

<sup>70</sup> Der Normalarbeitsvertrag ist unter dem zehnten Titel des OR «Der Arbeitsvertrag» im dritten Abschnitt «Gesamtarbeitsvertrag und Normalarbeitsvertrag» geregelt (Art. 319 ff., insbesondere Art. 359 – 360 f. OR).

<sup>71</sup> AuG und FZA.

<sup>72</sup> In früheren Jahren reisten deutlich mehr Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten ein. So sind beispielsweise noch 2004 5'589 Cabaret-Tänzerinnen aus Nicht-EU-/EFTA-Staaten für maximal acht Monate eingewandert. Diese Zahl ist in den Folgejahren unter anderem als Folge der EU-Erweiterung kontinuierlich zurückgegangen. So wurden 2009 noch 3'286 Einreisen von Cabaret-Tänzerinnen verzeichnet.

<sup>73</sup> Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, SR 142.20.

komplementäre Zulassung aus Drittstaaten) in diesem Bereich keine Zulassung erfolgen könnte. Da der Schutz der Frauen vor Ausbeutung schliesslich stärker gewichtet wurde, erhielt der Bundesrat im Rahmen des am 1. Januar 2008 in Kraft getretenen Ausländergesetzes die Möglichkeit, diese Regelung weiterhin im Verordnungsrecht beizubehalten.<sup>74</sup> Das Bundesamt für Migration (BFM) wurde beauftragt, das Statut periodisch auf seine Schutzwirkung hin zu überprüfen. Der Bundesrat gelangte im Juni 2012 zum Schluss, dass das Statut seine Schutzaufgabe aus verschiedenen Gründen nicht mehr oder nur ungenügend erfüllt.

Die Reglementierungsdichte im Cabaretbereich ist sehr hoch. Das Mindestalter für Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten beträgt 20 Jahre. Die Tänzerinnen dürfen innerhalb eines Kalenderjahres während maximal 8 Monaten in der Schweiz arbeiten. Der Einsatz in einem Betrieb ist jeweils auf einen Monat beschränkt. Der Arbeitsvertrag darf nicht von dem vom Verband Schweizerischer Konzertlokale, Cabarets, Dancings und Discotheken (ASCO) mit dem Fraueninformationszentrum (FIZ)<sup>75</sup> ausgearbeiteten und vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und vom BFM genehmigten Mustervertrag abweichen. Die Art der zu erbringenden Leistung muss aus dem Vertrag ersichtlich sein und der Arbeitgeber darf keine weiteren Leistungen fordern. Die ausgeübte Tätigkeit darf insbesondere weder Prostitution noch Animation (z.B. Alkohol) in irgendeiner Form umfassen.<sup>76</sup>

Verschiedene strafrechtliche Untersuchungen durch kantonale und auch eidgenössische Behörden haben in den vergangenen Jahren die Mängel der heutigen Regelung deutlich gezeigt.<sup>77</sup> Die Schutzwirkung greift nicht im gewünschten Umfang, weshalb bereits heute nahezu die Hälfte der Kantone dieses Statut nicht mehr anwendet.<sup>78</sup>

Die Arbeitsverhältnisse sind insgesamt als prekär einzustufen.<sup>79</sup> Es besteht ein erhebliches Ausbeutungspotenzial im In- und Ausland, indem die Cabaret-Tänzerinnen den Agenturen namhafte und nach schweizerischem Recht unzulässige Vermittlungsgebühren entrichten müssen.<sup>80</sup> Durch die hohe Verschuldung und die Rückzahlungsverpflichtungen im Heimatland geraten sie in Abhängigkeit von Arbeitgebern und Agenturen in der Schweiz, weil sie auf weitere Engagements angewiesen sind.<sup>81</sup> Agenturen im Ausland können bei Fehlverhalten und Ausbeutung weder kontrolliert noch sanktioniert werden. Die Kontrollierbarkeit ist auch im Inland nur bedingt gegeben, da Missstände tendenziell nicht mit Arbeitsmarkt- bzw. Migrationskontrollen, sondern nur durch polizeiliche Ermittlungen aufgrund eines Anfangs-

<sup>74</sup> Siehe dazu 02.024 Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (BBI 2002 3709), Ziff. 1.2.3.3, Ziff. 1.3.4.2.4 sowie insbesondere Ziff. 2.4.4 Ausnahmen von den Zulassungsvorschriften («Schutz vor beruflicher und sexueller Ausbeutung»), S. 3787.

<sup>75</sup> Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa; heute Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration.

<sup>76</sup> <https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-d.pdf>, Ziff. 4.7.12.4 ff.

<sup>77</sup> Beispielsweise Bericht der BKP, Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu, nicht klassifizierte Kurzfassung. Diverse strafrechtliche Untersuchungen in verschiedenen Kantonen, beispielsweise Freiburg, Bern, Zürich.

<sup>78</sup> AI, AR, FR, GL, JU, SG, TI, TG, VD, VS, ZG.

<sup>79</sup> Siehe dazu beispielsweise die Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu, nicht klassifizierte Kurzfassung, S. 6; «Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz», Janine Dahinden und Fabienne Stants, SFM-Studien 48 (2006), S. 179 ff.; «Champagner, Plüsch und prekäre Arbeit. Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz», August 2006, Herausgeberin: FIZ Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, Zürich.

<sup>80</sup> Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu, nicht klassifizierte Kurzfassung, S. 5; Diverse strafrechtliche Untersuchungen in verschiedenen Kantonen, beispielsweise Freiburg, Bern, Zürich; «Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz», Janine Dahinden und Fabienne Stants, SFM-Studien 48 (2006), bspw. S. 91–93.

<sup>81</sup> In der Schweiz angekommen, müssen die Cabaret-Tänzerinnen gemäss Erfahrungen der Staatsanwaltschaft Zürich den hier zugelassenen Agenturen 10% ihrer Bruttogage abgeben. Aufgrund ihrer wirtschaftlichen Abhängigkeit sind sie gezwungen, auch schlechtere Angebote von Cabaretbetrieben anzunehmen. Die Nettogage reicht nicht aus, um diesen Verpflichtungen nachzukommen, weshalb die Tänzerinnen weitere Verdienstmöglichkeiten durch Animieren oder Prostitution suchen. Die Menschenhändler im Ausland können bei Fehlverhalten und Ausbeutung weder kontrolliert noch sanktioniert werden. Hearing vom 19.12.2013 mit einem Vertreter der Staatsanwaltschaft Zürich. Siehe dazu auch Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu, nicht klassifizierte Kurzfassung; diverse kantonale strafrechtliche Untersuchungen; «Champagner, Plüsch und prekäre Arbeit. Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz», August 2006, Herausgeberin: FIZ Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, Zürich, S. 25–26/S. 41/S. 74.

verdachts festgestellt werden können. Die Verbote zur Animation zu Alkoholkonsum und Prostitution werden gemäss Erfahrungen der kantonalen und nationalen Behörden sehr oft nicht beachtet.<sup>82</sup> Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut ist heute über weite Strecken ein eigentliches Prostitutionsstatut.

### Ausgangslage FZA im Erotikgewerbe

Die Expertengruppe hatte ihre Beratungen abgeschlossen, als am 9. Februar 2014 die Masseneinwanderungsinitiative angenommen wurde. Die Expertinnen und Experten haben zur Kenntnis genommen, dass der ausländerrechtliche Zugang von Sexarbeiterinnen aus der EU/EFTA in drei Jahren zahlenmässig beschränkt sein könnte. Es ist zum aktuellen Zeitpunkt jedoch verfrüht, Auswirkungen der neuen Verfassungsbestimmungen auf das Erotikgewerbe und die hauptbetroffenen Arbeitskräfte konkret abzuschätzen. Die Expertengruppe stützt sich bei der folgenden Auslegeordnung auf das geltende FZA-Recht und die heutige Situation.

Bei den Angehörigen der EU/EFTA-Staaten ist nach aktueller Rechtslage zwischen zwei Kategorien Staatsangehörige zu unterscheiden:

- Angehörige von Staaten, für welche die im Freizügigkeitsabkommen (FZA) und den Zusatzprotokollen vorgesehenen arbeitsmarktlichen Übergangsbestimmungen noch gelten. Das betrifft die Staatsangehörigen aus Rumänien und Bulgarien.<sup>83</sup>
- Angehörige von Staaten, die sich auf die volle Freizügigkeit berufen können (Staatsangehörige der EU-25- und EFTA-Staaten).

Während sich die Staatsangehörigen der EU-25- und EFTA-Staaten auf die volle Freizügigkeit berufen können, erhalten Personen aus den EU-2-Staaten nur dann eine Kurz- oder Aufenthaltsbewilligung zur *unselbstständigen Erwerbstätigkeit*, wenn die im FZA vorgesehenen arbeitsmarktlichen Zulassungsvoraussetzungen (Höchstzahlen, Vorrang und Lohn- und Arbeitsbedingungen) eingehalten sind. Für die Ausübung der *selbstständigen Erwerbstätigkeit* sehen die Übergangsbestimmungen des Freizügigkeitsabkommens hingegen keine arbeitsmarktlichen Einschränkungen vor. Personen, die eine *selbstständige Erwerbstätigkeit* in der Schweiz ausüben wollen, haben den Behörden hingegen den Nachweis ihrer Selbstständigkeit zu erbringen.<sup>84</sup>

Bei Sexarbeiterinnen, die in einem Etablissement arbeiten, geht das Bundesamt für Migration konsequent von einem *unselbstständigen Arbeitsverhältnis* im ausländerrechtlichen Sinne aus. Das Bundesamt stützt sich dabei auf einen Entscheid des Bundesgerichts (BGE 128 IV 170). Danach gelten Personen, die für die Infrastruktur eines Etablissements zuständig sind und entscheiden, welche Ausländerinnen im Etablissement als Sexarbeiterinnen arbeiten können, als Geschäftsführende und Arbeitgebende im Sinne des AuG. Dies gilt gemäss Weisung des BFM auch dann, wenn diese Personen den Sexarbeiterinnen keinerlei Weisungen betreffend Arbeitszeit, Anzahl der zu bedienenden Freier und Art der Dienstleistungen erteilen. *Selbstständige Sexarbeiterinnen* werden nur zugelassen, soweit sie die Prostitution ausserhalb eines einschlägigen Etablissements (namentlich Massagesalons, Bordell) als Strassenprostitution betreiben.

<sup>82</sup> Siehe dazu auch «Champagner, Plüsch und prekäre Arbeit. Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz», August 2006, Herausgeberin: FIZ Fraueninformationszentrum für Frauen aus Afrika, Asien, Lateinamerika und Osteuropa, Zürich, S.46 - 47; «Arbeits- und Lebensbedingungen von Cabaret-Tänzerinnen in der Schweiz», Janine Dahinden & Fabienne Stants, SFM-Studien 48 (2006), S. 115 (Tabelle 17) sowie S. 119 ff. (insbesondere Ziff. 5.3.2.2); Feststellungen der Bundeskriminalpolizei betreffend Cabaretmilieu, nicht klassifizierte Kurzfassung, S. 3 ff, insbesondere S. 5 (Fazit).

<sup>83</sup> Protokoll über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommen mit Bulgarien und Rumänien, SR 0.142.112.681.1.

<sup>84</sup> Art. 12 Abs. 1 Anhang I FZA.

Der Hauptteil der Sexarbeiterinnen aus der EU/EFTA wird in der Schweiz maximal 90 Tage pro Jahr im Rahmen des Meldeverfahrens tätig. Im Rotlichtmilieu wird eine entsprechende Meldung ab dem ersten Tag der Ausübung der Tätigkeit verlangt. Im entsprechenden Formular sind die Orte und der Grund für den Aufenthalt vor der Aufnahme der Tätigkeit an die zuständigen Behörden zu melden (Art. 9 Abs. 1<sup>bis</sup> VEP).

Das BFM erkannte 2011 einen allgemeinen Handlungsbedarf im Erotikgewerbe und arbeitete zusammen mit den kantonalen Arbeits- und Migrationsbehörden Empfehlungen aus.<sup>85</sup> Diese Empfehlungen wurden im Nachgang von Frauenschutzorganisationen kritisiert, waren Gegenstand mehrerer Anfragen im Parlament<sup>86</sup> sowie eines Rechtsgutachtens einer Zürcher Anwaltskanzlei.<sup>87</sup> Kritisiert wurde insbesondere die Empfehlung, Sexarbeiterinnen im Rahmen des Meldeverfahrens vorsprechen zu lassen und von ihnen Businesspläne zum Nachweis der selbstständigen Erwerbstätigkeit zu verlangen. Des Weiteren wurde die Konformität des Rundschreibens mit dem FZA infrage gestellt (ausgedehnter Arbeitnehmerbegriff nach AuG; Auslegung der selbstständigen bzw. unselbstständigen Erwerbstätigkeit; Nachweis der unselbstständigen Erwerbstätigkeit sowie die Fernhaltmassnahmen bei wiederholten Verstössen gegen Bewilligungs- und Meldevorschriften).

Die Zulassungspraxis der einzelnen Kantone in Bezug auf Sexarbeiterinnen aus den EU/EFTA-Staaten ist heterogen. Während einzelne Kantone von einem Anstellungsverhältnis ausgehen und für in Etablissements tätige Frauen konsequent einen Arbeitsvertrag verlangen, gehen andere Kantone in konsequenter Anlehnung an die Bestimmungen des OR von einer selbstständigen Erwerbstätigkeit aus. Es zeigt sich allgemein eine Unsicherheit in der Frage, ob Sexarbeiterinnen als unselbstständig oder selbstständig Erwerbstätige zu qualifizieren sind. Dies zeigt sich aufgrund der Erkenntnisse der KSMM vor allem darin, dass die Bewilligung eines Kantons für die Tätigkeit in der ganzen Schweiz benutzt wird und so zu Rechtsunsicherheit führt.

### Rückkehrhilfe

Im Ausländergesetz bestehen spezielle Bestimmungen für ausgebeutete Cabaret-Tänzerinnen und Opfer von Menschenhandel. Gestützt auf Art. 60 AuG kann beiden Kategorien Rückkehrhilfe gewährt werden. Diese Rückkehrhilfe umfasst die Unterstützung bei der freiwilligen Rückkehr (Beratung und Organisation) und bei der Reintegration im Herkunftsland (z.B. bei der Gründung eines Kleinunternehmens).<sup>88</sup>

### Aufenthaltsregelung

Das Ausländergesetz sieht in Art. 30 Abs. 1 Bst. e Aufenthaltsregelungen für Opfer sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel vor. Die aufenthaltsrechtlichen Instrumente für Opfer von Menschenhandel im Ausländergesetz und dessen Verordnung dienen dem Opferschutz ausgebeuteter Personen und sollen die Strafverfolgung der Täterschaft erleichtern. Bestehen begründete Hinweise, dass es sich bei einer Ausländerin oder bei einem Ausländer ohne geregelten Aufenthalt um ein Opfer, eine Zeugin oder einen Zeugen von Menschenhandel handelt, so wird eine Erholungs- und Bedenkzeit gewährt, während der sich die betroffene Person erholen kann und einen Entscheid über die weitere Zusammenarbeit mit den Behörden trifft.<sup>89</sup> Ist das Opfer / der Zeuge von vornherein oder als Ergebnis der Erho-

<sup>85</sup> Bericht abrufbar unter: [https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/mit\\_erwerb/20120101-ber-rotlicht-d.pdf](https://www.bfm.admin.ch/content/dam/data/bfm/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/mit_erwerb/20120101-ber-rotlicht-d.pdf).

<sup>86</sup> Fragen von NR Balthasar Glättli im Rahmen der «Fragestunden» des Nationalrates: 13.5060; 13.5061; 13.5138.

<sup>87</sup> Gutachten zum Bericht und zu den Empfehlungen des BFM zur Rotlichtproblematik vom Januar 2012, im Auftrag von ProKore, Stand Dezember 2012, erstellt von RA Antonia Kerland (Anwaltskanzlei Marc Spescha).

<sup>88</sup> Die Finanzierung der Rückreise in das Herkunftsland ist nicht Bestandteil der Rückkehrhilfe gemäss Art. 60 AuG und wird generell durch die Kantone übernommen.

<sup>89</sup> Die Erholungs- und Bedenkzeit beträgt mindestens 30 Tage und kann bei Bedarf verlängert werden (siehe Art. 35 Abs. 1 in fine VZAE).

lungs- und Bedenkzeit bereit, mit den Strafverfolgungsbehörden zusammenzuarbeiten, wird eine Bewilligung für die Dauer des Verfahrens erteilt.

Ein weiterer Aufenthalt kann bewilligt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall nach Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG i. V. m. Art. 31 VZAE vorliegt. Dies gilt unabhängig davon, ob das Opfer zur Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bereit gewesen ist. Voraussetzung ist, dass es sich aufgrund der Akten um ein Opfer, eine Zeugin oder einen Zeugen von Menschenhandel handelt und ein schwerwiegender persönlicher Härtefall gegeben ist. Unabhängig von einer allfälligen Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden ist bei der Beurteilung des Härtefalls die besondere Situation von Opfern sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel zu berücksichtigen (Art. 36 Abs. 6 VZAE).

### **3.2.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen**

#### **3.2.2.1 Cabaret-Tänzerinnen-Statut**

Die Expertinnen und Experten sind sich einig, dass hinsichtlich des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts Handlungsbedarf besteht. Uneinigkeit besteht jedoch in der Frage, welche Massnahmen zu treffen sind.

Die Minderheit der Expertengruppe möchte am Statut festhalten. Dabei fordern die Frauenschutzorganisationen und der SGB die Weiterentwicklung mit einer rechtlichen Besserstellung der Tänzerinnen. Konkret sollen diese eine vom Arbeitgeber unabhängige Aufenthaltsbewilligung (B) mit Möglichkeit zum Berufswechsel erhalten, die es ihnen ermöglicht, sich ohne Angst vor Stellenverlust gegen Missstände und Missbräuche zu wehren. Die NGOs argumentieren, dass sie in der Beratung von Cabaret-Tänzerinnen feststellen, dass ein legaler Status eine hohe Schutzwirkung hat, dank der sich die Tänzerinnen gegen Vertragsbrüche wie fehlende Lohnzahlungen vor Gericht wehren können. Gemäss ihrer Auffassung könnten durch konsequentere Kontrollen der Cabarets Missstände aufgedeckt werden. Ferner sollen die Betreiber und Agenturen bei Verstössen konsequent sanktioniert werden. Sie erachten die Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts als die Aufhebung des letzten Schutzes für Tänzerinnen aus Drittstaaten und befürchten deren Verdrängung in die Illegalität. Der Vertreter des Gewerbeverbandes weist auf die wirtschaftliche Notwendigkeit für die Cabaretbranche hin, weiterhin Tänzerinnen aus Drittstaaten rekrutieren zu können. Im Zusammenhang mit dem Cabaret-Tänzerinnen-Statut regen die NGOs und der SGB die Ausweitung des heutigen Geltungsbereichs auf Personen aus Drittstaaten an, die heute ohne Bewilligung in Berufsbereichen wie Hausarbeit oder Pflege arbeiten und besonders vulnerabel sind.

Diskutiert wurde in der Expertengruppe auch, ob das Cabaret-Tänzerinnen-Statut in ein Prostitutions-Statut zu überführen sei, um den heutigen Gegebenheiten Rechnung zu tragen.

Die Mehrheit der Expertengruppe gelangte hingegen zum Schluss, dass eine Regelung wie das Cabaret-Tänzerinnen-Statut mit offensichtlichem Missbrauchspotenzial<sup>90</sup> nicht aufrechterhalten werden sollte, und empfiehlt deshalb die Aufhebung. Allerdings sind entsprechende Begleitmassnahmen vorzusehen, namentlich die unten erwähnte Ausweitung der Rückkehrhilfe, Informationsmassnahmen vor Ort, Weiterbildungsangebote für Angestellte der Auslandsvertretungen in den Herkunftsstaaten sowie Ausbau der Ressourcen der Beratungsstellen.

Der Vorschlag, das Cabaret-Tänzerinnen-Statut in ein Prostitutions-Statut zu überführen, fand ebenfalls keine Mehrheit. Gegen die Öffnung des Schweizer Arbeitsmarktes für Sexarbeiterinnen aus Drittstaaten spricht zum einen das bereits bestehende Überangebot in den Schweizer Städten. Eine einseitige Öffnung der Zulassung für Sexarbeiterinnen aus Dritt-

---

<sup>90</sup> Siehe hierzu Kapitel 3.2.1, S. 19 f.

staaten wäre zudem diskriminierend für andere nicht hoch qualifizierte Berufsgattungen. Ferner würde sie die Attraktivität der Schweiz für ausländische Sexarbeiterinnen weiterhin erhöhen.

### 3.2.2.2 Umsetzung FZA

Trotz der unsicheren Perspektive hinsichtlich des Fortbestandes des Freizügigkeitsabkommens ortet die Expertengruppe einen dringenden Klärungsbedarf im Bereich der Anwendung des heute geltenden Freizügigkeitsabkommens. Die Beantwortung der aktuell bestehenden Fragen kann unter Umständen auch für die spätere Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative erkenntnisleitend sein.

Die Expertengruppe diskutierte aus der Schutzperspektive eingehend, ob die selbstständige oder unselbstständige Erwerbstätigkeit im Rahmen der Umsetzung des Freizügigkeitsabkommens zur Anwendung gelangen soll. Einigkeit besteht unter den Expertinnen und Experten in der Frage, dass eine rechtsgleiche Praxis in den Kantonen anzustreben ist, insbesondere im Zusammenhang mit den Bewilligungsvoraussetzungen zur Ausübung einer selbstständigen bzw. unselbstständigen Erwerbstätigkeit. Hingegen bestehen Differenzen in Bezug auf die Zulassung von Sexarbeiterinnen aus EU/EFTA-Staaten aufgrund der zivilrechtlichen Analyse im Vertragsrecht (siehe Kapitel 3.1 ff.), wonach die Sexarbeit nicht im Rahmen eines klassischen Arbeitsvertrags nach Art. 319 ff. OR ausgeübt werden kann. Gemäss Einschätzung der KSMM besteht das Risiko, dass in Anlehnung an die Interpretation zur bundesgerichtlichen Praxis zum Ausländerrecht, wonach (im Sinne des AuG) eine unselbstständige Tätigkeit besteht, wenn eine Sexarbeiterin in einem Etablissement arbeitet, gleich auf die Notwendigkeit einer zivilrechtlichen Unselbstständigkeit geschlossen und von Arbeitsverträgen nach OR Art. 319 ff. gesprochen wird. Diese stehen jedoch Art. 195 StGB (Förderung der Prostitution) und Art. 27 ZGB (Schutz der Persönlichkeit) entgegen und verstärken regelmässig die tatsächlichen Abhängigkeiten, einschliesslich der Gefahr einer Ausbeutung. In der Expertengruppe wurde berichtet, dass aus der Ostschweiz Fälle von Frauen bekannt wurden, die bei ihrem Arbeitgeber für die Gesucheinreichung bei den Ausländerbehörden monatlich 1'000 Franken bezahlen mussten.<sup>91</sup> Gemäss KSMM zeigt dieses Beispiel exemplarisch auf, welches Missbrauchs- und Ausbeutungsrisiko bei unselbstständiger Erwerbstätigkeit besteht.

Vertreterinnen der Frauenschutzorganisationen machten auf der Grundlage ihrer Praxiserfahrung geltend, dass eine selbstständige Erwerbstätigkeit noch keine Garantie gegen ungerechtfertigte Abzüge oder gegen Ausbeutung ist, und plädierten zusammen mit dem SGB und Travail.Suisse für Wahlfreiheit zwischen selbstständiger Erwerbstätigkeit und unselbstständiger Erwerbstätigkeit.<sup>92</sup>

Die Mehrheit der Expertengruppe entschied dennoch, in der Sexarbeit auch in Bezug auf das FZA ausschliesslich die selbstständige Erwerbstätigkeit zu empfehlen und somit die unselbstständige Ausübung der Sexarbeit auszuschliessen. Diese Sichtweise trägt der Tatsache Rechnung, dass kein klassischer Arbeitsvertrag in der Sexarbeit möglich ist, und erleichtert eine einheitliche Praxis in den Kantonen. Konsequenterweise empfiehlt die Mehrheit die Überprüfung respektive Anpassung der VEP-Weisungen des BFM sowie des Rundschreibens «Empfehlungen zur Rotlichtproblematik» von Januar 2012. Diese Weisungen sowie das Rundschreiben sind FZA-konform auszugestalten (Gleichbehandlung mit allen anderen Wirtschaftssektoren). Beispielsweise soll die bisherige Empfehlung, Businesspläne einzufordern, auf ihre FZA-Konformität sowie auf die Terminologie hin geprüft werden. Im Anschluss

<sup>91</sup> Information aus dem Runden Tisch St.Gallen zur Bekämpfung des Menschenhandels im Jahr 2013.

<sup>92</sup> Siehe dazu Kapitel 3.1.2.2 «Vertragsrechtliche Aspekte», S. 17 ff., insbesondere Bst. c «Unselbstständigkeit oder Selbstständigkeit».

an die neuen Weisungen sind vonseiten BFM Schulungen der kantonalen Migrations- und Arbeitsmarktbehörden durchzuführen, um die rechtsgleiche Praxis zu fördern.

### 3.2.2.3 Rückkehrhilfe

Die Mehrheit der Expertengruppe gelangte zum Entscheid, dass geprüft werden soll, wie die aktuellen Bestimmungen zur Rückkehrhilfe für Cabaret-Tänzerinnen und Opfer von Menschenhandel auf Frauen und Männer ausgeweitet werden können, die Opfer von einem OHG<sup>93</sup>-relevanten Straftatbestand geworden sind. Durch eine solche Ausweitung Rückkehrhilfe können gewaltbetroffene Sexarbeiterinnen vor weiteren Ausbeutungen geschützt und ihre Reintegration im Ursprungsland (z.B. Aufbau einer existenzsichernden Basis ausserhalb der Sexarbeit mittels Unterstützung bei der Gründung eines Kleinunternehmens) initiiert werden.

### 3.2.2.4 Aufenthaltsrecht

Die Expertengruppe sieht auch in der Frage der Aufenthaltsregelung Handlungsbedarf. Die Mehrheit der Expertinnen und Experten erachtet, dass Opfer von anderen Gewaltstraftaten ausserhalb des Menschenhandels ebenfalls einen berechtigten Bedarf nach Schutz und somit auch nach einer Aufenthaltsbewilligung aufweisen könnten. Es soll deshalb geprüft werden, wie die aktuellen Bestimmungen zur Aufenthaltsregelung von Opfern von Menschenhandel auch auf Opfer von OHG-relevanten Straftatbeständen ausgedehnt werden können, damit diese ihre Opferrechte in Anspruch nehmen können.<sup>94</sup>

## 3.3 Arbeitsmarktkontrollen

### 3.3.1 Ausgangslage

Im Rahmen der flankierenden Massnahmen (FlaM) kontrollieren kantonale Arbeitsmarktbehörden, ob die orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen der in die Schweiz tätigen Arbeitskräfte aus den EU/EFTA-Staaten eingehalten sind. Im Grundsatz ist zwischen folgenden Kontrollen im Arbeitsmarkt respektive der Arbeitsbedingungen zu unterscheiden:

- Arbeitssicherheit und Gesundheit in Branchen, die dem Arbeitsgesetz (ArG) unterstellt sind
- Arbeitsmarktaufsicht

Im Bereich der *Arbeitsmarktaufsicht* bestehen die FlaM und die Kontrollen im Rahmen des Bundesgesetzes über die Schwarzarbeit. FlaM-Kontrollen sind auf dem ganzen Arbeitsmarkt möglich und könnten somit auch Schweizerinnen und Schweizer betreffen. Die Arbeitsmarktkontrollen werden entweder von den kantonalen tripartiten Kommissionen (TPK) oder bei Vorliegen eines Gesamtarbeitsvertrages (GAV) durch die paritätischen Kommissionen durchgeführt. Die Kontrolleure haben den Auftrag, die bezahlten Löhne in den verschiedenen Branchen zu erheben und abzuklären, ob Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber Lohndumping betreiben. Bei selbstständiger Erwerbstätigkeit kann einzig geprüft werden, ob eine Scheinselbstständigkeit vorliegt. Ziel der Kontrollen im Bereich *Schwarzarbeit* ist, zu prüfen, ob eine Arbeitsbewilligung vorhanden ist oder nicht und ob Sozialversicherungen abgerechnet werden.

<sup>93</sup> Opferhilfegesetz (SR 312.5); Das OHG definiert in Artikel 1, dass als Opfer jede Person, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist, zu betrachten ist.

<sup>94</sup> Beispielsweise finanziert die Opferhilfe den Lebensunterhalt für Opfer (nach OHG) während der ersten 21 Tage. Danach geht diese zur Sozialhilfe über, wenn das Opfer weiterhin nicht erwerbstätig sein kann.

## Fokusbranchen

Die TPK des Bundes legt jedes Jahr die Fokusbranchen fest, welche im kommenden Jahr hinsichtlich Arbeitsbedingungen intensiver kontrolliert werden.<sup>95</sup> Die kontrollierte Branche muss eine gewisse Repräsentanz in der Gesellschaft/Wirtschaft ausweisen, Lohndatenerhebungen müssen vorhanden und die Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber müssen im Betriebsregister aufgenommen sein. Um die Orts- und Branchenüblichkeit der Löhne überprüfen zu können, sind Arbeitsverträge, Lohnrichtlinien oder Musterverträge notwendig.

Das Erotikgewerbe stand bisher nicht im Zentrum der Arbeitsmarktaufsicht, es fanden kaum Prüfungen der Lohn- und Arbeitsbedingungen statt. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts wurde unter anderem auch die Forderung geäußert, das Erotikgewerbe zu einer der Fokusbranchen der TPK zu bestimmen, um die arbeitsmarktlichen Kontrollen in dieser Branche zu verstärken.<sup>96</sup>

### **3.3.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen**

Die Expertengruppe analysierte, ob vermehrt Arbeitsmarktkontrollen durchgeführt werden könnten und welcher Schutzeffekt damit erzielt würde.

Die Expertengruppe hat nach Prüfung zur Kenntnis genommen, dass sich im «Erotikgewerbe» hinsichtlich Arbeitsmarktkontrollen verschiedene Probleme ergeben: Wie unter Kapitel 3.1 ausgeführt, bestehen unterschiedliche Arbeitsorte mit unterschiedlichen Arbeitsbedingungen und unterschiedlichen Rechtsverhältnissen (namentlich Strassenprostitution, Prostitution in Etablissements, Cabaretbetriebe). Da bei der Sexarbeit kein klassischer Arbeitsvertrag nach OR abgeschlossen werden kann, kommt das ArG nicht zur Anwendung. Innominatkontrakte wären für das Vertragsverhältnis zwischen Prostituierten und Etablissementbesitzern möglich, solche Verträge sind jedoch arbeitsmarktlich nicht prüfbar, zumal sie keine Lohnzahlung beinhalten.

Von einer klassischen unselbstständigen und dementsprechend arbeitsmarktlich kontrollierbaren Tätigkeit ist einzig im Bereich des Cabarets auszugehen. Cabaret-Tänzerinnen, unerheblich ob sie aus der EU/EFTA oder aus Drittstaaten stammen, verfügen über einen Arbeitsvertrag nach OR und ihre Tätigkeit untersteht dem Arbeitsgesetz. Es wäre vor diesem Hintergrund möglich und wünschbar, die Cabaretbranche – ungeachtet der Frage, ob das Statut für Drittstaatsangehörige aufrechterhalten wird – arbeitsmarktlich aktiv zu prüfen. Allerdings ersetzen solche arbeitsmarktliche Prüfungen strafrechtliche Erhebungen nicht, da auch bei nicht vereinbarungsgemässer Auszahlung der Löhne die Lohnabrechnungen gemäss Unterlagen korrekt erscheinen können. Solche Unregelmässigkeiten, Prostitutionstätigkeit oder Ausbeutungsverhältnisse können nicht durch Arbeitsmarktkontrollen, sondern nur durch strafrechtliche Erhebungen aufgedeckt werden.

Die Expertengruppe ist aus den oben dargelegten Gründen zum Schluss gelangt, dass der Spielraum für Kontrollen der Arbeitsbedingungen sowie für die Aufsicht des Erotik-Arbeitsmarkts – mit Ausnahme des Cabaretbereichs – beschränkt ist. Für die Durchsetzung ihrer Ansprüche aus Verträgen ist für die Sexarbeiterinnen nicht das Vorhandensein von Arbeitsmarktkontrollen entscheidend, sondern vielmehr die Möglichkeit, die Verträge einklagen zu können, indem namentlich die Sittenwidrigkeit aufgehoben wird.

---

<sup>95</sup> Wenn eine Branche als Fokusbranche definiert ist, werden jährlich 3% der Betriebe dieser Branche kontrolliert. Wenn es sich nicht um eine Fokusbranche handelt, liegt die Kontrolle bei 2% der Betriebe. Bei den ausländischen Dienstleistungserbringern wird eine Kontrolle bei 50% der Betriebe durchgeführt (Selbstständige und Entsandte).

<sup>96</sup> Das EJPD hat im November 2013 zum zweiten Mal eine Festlegung der Erotikbranche als Fokusbranche angeregt, was aber von der TPK Bund grossmehrheitlich abgelehnt wurde. Grund sei der Mangel an marktüblichen Löhnen und der Umstand, dass die meisten Arbeitsverhältnisse im Erotikgewerbe selbstständiger Rechtsnatur sind.

## 3.4 Polizei und Strafverfolgung

### 3.4.1 Ausgangslage

Im Grundsatz ist im Kontext der Sexarbeit zwischen zwei Hauptstraftatbeständen zu unterscheiden:

- **Menschenhandel gemäss Art. 182 StGB und gemäss Bundesrechtsprechung:**
  - Handel mit Menschen betreiben als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung der Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans
  - Anwerben von Menschen zu den oben erwähnten Zwecken ist dem Handel gleichgestellt
  - Verfügung über das Opfer wie über ein Objekt
  - Verletzung des sexuellen Selbstbestimmungsrechts (Prostitutionstätigkeit gegen den Willen des Opfers)<sup>97</sup>
  
- **Förderung der Prostitution gemäss Art. 195 StGB:**
  - Zuführen einer unmündigen Person in die Prostitution
  - Zuführen in die Prostitution unter Ausnützung der Abhängigkeit oder eines Vermögensvorteils wegen
  - Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit durch Überwachung oder Bestimmung der Umstände der Prostitutionstätigkeit (dirigistische Förderung)
  - Festhalten in der Prostitution

Die Straftatbestände unterscheiden sich in den einzelnen Segmenten des Erotikgewerbes. Folgende Tabelle listet die unterschiedlichen Konstellationen auf:

**Tabelle 2: Straftatbestände in den verschiedenen Segmenten des Erotikgewerbes**

	<b>Ausbeutung durch (Strafrechtsnorm):</b>
<b>Strassenstrich (öffentlicher Raum)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenhändler (Art. 182 StGB)</li> <li>• Zuhälter (Art. 182, Art. 195 StGB)</li> <li>• Vermieter von Bedienörtlichkeiten<sup>98</sup> / Vermittler (AuG, VEP<sup>99</sup>: Verletzung der Meldepflicht<sup>100</sup>)</li> </ul>
<b>Flatrate, Clubs und Saunacclubs (= Sexetablissemments); Kontaktbars</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenhändler (Art. 182 StGB)</li> <li>• Zuhälter (Art. 182, Art. 195 StGB)</li> <li>• Vermieter von Bedienörtlichkeiten / Vermittler (evtl. Art. 195 StGB, AuG, VEP)</li> </ul>
<b>Cabarets</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenhändler (Art. 182 StGB)</li> <li>• Vermittler im In-/Ausland (Art. 182 StGB)</li> <li>• evtl. Betreiber (evtl. Art. 195 StGB, AuG, VEP)</li> </ul>
<b>Escort-Service</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Menschenhändler (Art. 182 StGB)</li> <li>• Zuhälter (Art. 182, Art. 195 StGB)</li> <li>• Vermieter / Vermittler von Kunden / Bedienörtlichkeiten (evtl. Art. 195 StGB, AuG, VEP)</li> </ul>

Quelle: STA Silvia Steiner, Staatsanwaltschaft II des Kantons Zürich

<sup>97</sup> BGE 128 IV 117 Erw. 4b und c (Pra. 91 [2002] Nr. 220): Situazione di vulnerabilità = wirtschaftliche, soziale Umstände und/oder finanzielle Abhängigkeiten schliessen Entscheidungsfreiheit aus.

<sup>98</sup> Es gibt Frauen, die auf der Strasse anschaffen und ein Zimmer haben, in dem sie die Freier bedienen. Die Vermieter dieser Örtlichkeiten sind angesprochen.

<sup>99</sup> Verordnung über die Einführung des freien Personenverkehrs, SR 142.203.

<sup>100</sup> Art. 32a VEP (vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung der Meldepflicht), Art. 32 VEP i.V.m. Art. 122 AuG (administrative Sanktionen und Kostenübernahme).

Der Strafverfolgung der Täterschaft ist oberste Priorität einzuräumen. Solche Verfahren verlangen nach umfangreichen Abklärungen und sind mit hohem Ressourcenaufwand verbunden. Die Zusammenarbeit mit den Opfern gestaltet sich als schwierig, da die Opfer oft Angst vor den Behörden (schlechte Erfahrungen im Heimatland), der Verhaftung, vor Investitionsverlust bzw. Erwerbseinbussen durch eine Rückschaffung und insbesondere Angst vor dem Täter oder dessen Familie haben. Ferner steht das Opfer oft in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Täter und verleugnet seine eigene Opfereigenschaft. Hinzu kann eine Gefährdungssituation des Opfers und seiner Angehörigen im Heimatland kommen.<sup>101</sup>

Um die begangenen Straftaten möglichst flächendeckend verfolgen zu können, werden zusätzliche Ressourcen in den Kantonen benötigt, und eine enge Koordination und Zusammenarbeit zwischen Polizei, Strafverfolgungsbehörden, NGOs und Migrationsämtern sind unabdingbar. Auch ist zu prüfen, ob weitere Straftatbestände ins Strafgesetzbuch aufzunehmen sind.

### 3.4.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen

Die Expertengruppe arbeitete mit folgenden Leitfragen:

1. Gibt es *Sachverhalte* in der Prostitution, welche noch nicht strafbar sind und es künftig sein sollten?
2. Gibt es *Tatbestände* des StGB, welche in der Prostitution nicht oder nicht genügend geahndet werden?

#### 3.4.2.1 Neue Straftatbestände

Die Expertengruppe hat im geltenden Recht keine grundlegenden Lücken, sondern lediglich punktuellen Ergänzungsbedarf erkannt.

Im Bereich des Menschenhandels wird der *gewerbsmässige*<sup>102</sup> Menschenhandel gegenüber dem Grundtatbestand «Menschenhandel» schärfer bestraft und zudem immer mit einer Geldstrafe verbunden.<sup>103</sup> Dies ist bei der *Förderung der Prostitution*, die von weitgehend ähnlichen Beweggründen wie der Menschenhandel motiviert ist, derzeit nicht der Fall. Nach Auffassung der Mehrheit der Expertengruppe ist zu prüfen, ob und wie die qualifizierte Tatbestandsvariante der *Gewerbsmässigkeit* bei der Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) einzuführen ist. Mit dieser Gesetzesanpassung könnten Täter, welche die Förderung der Prostitution zur Deckung eines massgeblichen Anteils ihres Lebensaufwands betreiben, entsprechend höher bestraft und vor allem auch immer mit einer Geldstrafe belegt werden.<sup>104</sup>

Eine Ergänzung des StGB zum Schutz von Sexarbeiterinnen schlägt auch NR Carlo Sommaruga vor.<sup>105</sup> Im Grundsatz unterstützt die Expertengruppe in dieser Frage dieses Anliegen, wonach sich strafbar macht, wer von einer Person, die Prostitution betreibt, einen unverhältnismässigen Vermögensvorteil oder einen übersetzten Ertrag erwirtschaftet. Nach Ansicht der Expertengruppe ist zu prüfen, ob dieses Anliegen durch die Bestimmungen zu Wucher<sup>106</sup>

<sup>101</sup> Hearing vom 19.12.2013 mit einem Vertreter der Staatsanwaltschaft Zürich.

<sup>102</sup> Gewerbsmässigkeit gibt es im Strafrecht abgesehen vom Menschenhandel bei verschiedenen anderen Tatbeständen, so bei Diebstahl, Betrug und weiteren Delikten. Es ist ein strafscharfender persönlicher Umstand im Sinn von Art. 27 StGB. Wenn er gegeben ist, wird der Strafrahmen erhöht, der Täter mithin schwerer bestraft. Gewerbsmässig handelt gemäss der Rechtsprechung, wer in der Absicht, zu einem Erwerbseinkommen zu gelangen, und mit der Bereitschaft, in unbestimmt vielen Fällen zu handeln, die Tat wiederholt verübt.

<sup>103</sup> Art. 182, Abs. 2 StGB.

<sup>104</sup> Hearing vom 19.12.2013 mit einem Vertreter der Staatsanwaltschaft Zürich.

<sup>105</sup> 13.423 – Pa.IV. Carlo Sommaruga: «Der finanziellen Ausbeutung von Prostituierten ein Ende setzen».

<sup>106</sup> Siehe auch die bundesrechtliche Rechtsprechung zu Wucher bei der Vermietung von Liegenschaften an Sexarbeiterinnen (nicht publizierter Bundesgerichtsentscheid ATF 6S 6/2007) auf [http://www.justtools.ch/bgeunpubl\\_liste/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr\\_2007/Entscheide\\_6S\\_2007/6S.6\\_2007.html](http://www.justtools.ch/bgeunpubl_liste/d/informationen/bgeunpubliziert/Jahr_2007/Entscheide_6S_2007/6S.6_2007.html).

im heutigen StGB schon hinreichend abgedeckt ist und diese in der Praxis konsequent angewendet werden.

Im Kontext der Debatte in Deutschland diskutierte die Expertengruppe ebenfalls über die Bestrafung von Freiern, die wissentlich die Dienste von Prostituierten, die der Prostitution unfreiwillig nachgehen, in Anspruch nehmen. In der Praxis wäre nach Meinung der Expertengruppe ein solcher Straftatbestand nicht befriedigend umzusetzen. Es ist sehr schwierig, festzustellen und zu beweisen, ob jemand Opfer von Menschenhandel ist oder nicht. Es wären keine Kontrollen möglich, die zu mehr Schutz führen würden. Die Expertengruppe ist sich einig, dass weder die in Deutschland diskutierte noch die in Schweden geltende Freierbestrafung Sinn macht, da sie kaum durchsetzbar wäre.<sup>107</sup>

### 3.4.2.2 Polizei und Strafverfolgung in der Praxis

Strafverfolgung und -vollzug liegen in kantonaler Kompetenz. Die Expertengruppe hat im Rahmen der Hearings zur Kenntnis genommen, dass Verfahren sowohl zur Ahndung von Menschenhandel wie auch von Ausbeutungsdelikten im Erotikgewerbe sehr aufwändig sind und allgemein davon auszugehen ist, dass durch zusätzliche Ressourcen mehr Delikte aufgedeckt würden.<sup>108</sup> Sie empfiehlt daher, in den Kantonen und Städten eine Überprüfung und wenn angezeigt eine Aufstockung des Personalbestandes sowohl bei den spezialisierten Polizeikörpern als auch bei den Strafverfolgungsbehörden vorzunehmen. Ferner ist in den Polizeikörpern auf einen entsprechenden Frauenanteil zu achten, da der Grossteil der Opfer Frauen sind und zu Polizistinnen einfacher ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden kann.

In Fragen der Strafverfolgung hat die Expertengruppe zwischen «Ausbeutung Sexarbeit» und «Bekämpfung des Menschenhandels» differenziert, da sich der bestehende Handlungsbedarf in diesen beiden Bereichen unterscheidet.

#### Vollzug bei Ausbeutungssituationen in der Sexarbeit

Nach Ansicht der Expertengruppe wäre die *Zusammenarbeit* zwischen Polizei, Migrations- und Strafverfolgungsbehörden und NGOs im Bereich der Sexarbeit sowohl auf strategischer wie auch auf operativer Ebene zu stärken.

- Strategische Ebene: Die Expertengruppe empfiehlt die Schaffung und den Aufbau einer *nationalen Koordinationskonferenz / -kommission Erotikgewerbe* (Arbeitstitel), gestützt auf eine neue rechtliche Grundlage auf Bundesebene. Analog der KSMM für den Menschenhandel soll dieses Koordinationsorgan im Bereich Sexarbeit die wichtigsten Akteure zusammenfassen. Diese Konferenz sollte zum Auftrag haben, die aktuellen Entwicklungen im Bereich des Erotikgewerbes zu verfolgen und zuhänden Bund Massnahmen vorzuschlagen.

Parallel dazu sollte *die Koordination auch auf Kantonsebene gestärkt werden*. Analog den runden Tischen im Bereich Menschenhandel wäre es sinnvoll, namentlich in Kantonen mit einer grossen Szene wie beispielsweise Zürich oder Genf kantonale runde Tische zum Thema Sexarbeit zu schaffen. Alternativ – gemäss Minderheitsmeinung der Expertengruppe – könnten kleinere Kantone auch prüfen, das Thema der Sexarbeit / Ausbeutung im Sexgewerbe in die bereits bestehenden runden Tische Menschenhandel aufzunehmen, da ähnliche Akteure beteiligt sind.

- Operative Ebene: Im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels bestehen verschiedene Ansätze, die sich als Best Practice auch im Bereich der Sexarbeit eignen könnten. Das «Kooperationsgremium Menschenhandel», das sogenannte KOGE (siehe Anhang 5.4), wur-

<sup>107</sup> Siehe dazu Kapitel 3, S. 15 ff.

<sup>108</sup> Hearing vom 19.12.2013 mit einem Vertreter der Staatsanwaltschaft Zürich; Hearing vom 20.11.2013 mit Vertretern der Genfer Polizei.

de von der Stadt Bern in Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei, der Justiz, der Opferhilfe und NGOs ausgearbeitet und hat zum Ziel, die verschiedenen Akteurinnen und Akteure interdisziplinär zu vernetzen. Um dies sicherstellen zu können, wurde eine Informations-CD erstellt, welche die unterschiedlichen Themenfelder, Links und Formulare vereint. Es wäre zu prüfen, ob und wie diese verschiedenen Ansätze im Bereich der Milieuaufklärung übernommen werden könnten.

Die Praxiserfahrungen zeigen auch, dass eine *Sensibilisierung* der Behörden, insbesondere der Polizei, der Migrations- und Strafverfolgungsbehörden, als auch der Richter den Schutz für die betroffenen Opfer erhöht. Im Hinblick auf die *Polizeikorps* ist zu prüfen, die Polizeiausbildung mit Themen wie Ethik im Erotikbereich zu erweitern. Die Erfahrung zeigt auch die Wichtigkeit, dass *Strafverfolgungsbehörden* mit den Gegebenheiten im Heimatland der Sexarbeiterinnen vertraut sind, um Fehleinschätzungen zu vermeiden.<sup>109</sup> Bei der Schulung der *Richterinnen* und *Richter* ginge es darum, diese in den im Erotikbereich relevanten Straftatbeständen weiterzubilden und zu sensibilisieren. Diese Sensibilisierung kann einerseits über die Förderung von Publikationen in juristischen Fachzeitschriften und Jahrbüchern wie auch über gezielte Weiterbildungen erfolgen.

Ferner hat sich gezeigt, dass es Spezialistinnen in allen Polizeikorps und Staatsanwaltschaften, auch in kleinen Kantonen, braucht. Bei den Polizeikorps wäre die Bildung von Spezialeinheiten wichtig, die einen klaren Ermittlungs- anstelle eines Kontroll- und Sanktionsauftrags haben. Dadurch kann nach Ansicht der Expertengruppe das Vertrauen gestärkt und die Stigmatisierung gegenüber Sexarbeiterinnen innerhalb der Polizei abgebaut werden.

Hinsichtlich der *Strafprozessordnung* (StPO)<sup>110</sup> besteht einerseits Handlungsbedarf in der Umsetzung und andererseits in der Überprüfung einzelner Bestimmungen. Die Expertengruppe hat zur Kenntnis genommen, dass gemäss Strafprozessordnung die Möglichkeit besteht, die Öffentlichkeit bei Gerichtsverhandlungen auszuschliessen (Art. 70 StPO), dem Opfer die Anonymität zuzusichern (Art. 150 StPO) und auf dessen persönliches Erscheinen vor Gericht zu verzichten (Art. 338 StPO). Im Interesse des Opferschutzes ist der im Gesetz vorhandene Ermessensspielraum nach Ansicht der Expertenkommission immer zugunsten der Opfer auszuschöpfen.

Ferner regt die Expertengruppe die Überprüfung der StPO hinsichtlich einzelner Opferrechte (Grundsatzfragen) an, da in der Schweiz die Stellung der Opfer insgesamt schwächer als jene der Täter wahrgenommen wird. Aus Sicht der Expertengruppe geht es nicht darum, Sonderregeln für gewaltbetroffene Sexarbeiterinnen zu schaffen, sondern die Opferrechte insgesamt zu überprüfen. Für mittellose Opfer ist es beispielsweise aufgrund der aktuellen Regelungen betreffend Bevorschussung schwierig bis unmöglich, hohe Geldsummen einzuklagen. Für die Geschädigten besteht namentlich ein Kostenrisiko, wenn sie in die Berufung gehen und in dieser unterliegen. Dieses Risiko führt dazu, dass Opferrechte oft nicht eingeklagt werden. Das Opfer kann sogar zu einer Prozessentschädigung an den Täter verurteilt werden. Nach Ansicht der Expertengruppe sollten geschädigten Opfern im Sinne des OHG, unter Vorbehalt der Mutwilligkeit, keine Verfahrenskosten auferlegt werden. Ferner können Opfervertreter bei der heutigen Rechtslage keine Schutzmassnahmen, namentlich die Ver-

<sup>109</sup> Zur Veranschaulichung wurde in der Expertengruppe das Beispiel einer Sexarbeiterin aus Ungarn von der Minderheit der Roma besprochen. Der Richter verneinte in erster Instanz in diesem Fall den Willensmangel (siehe dazu BGE 128 IV 117 Erw. 4b und c [Pra. 91 (2002) Nr. 220]: Situazione di vulnerabilità = wirtschaftliche, soziale Umstände und/oder finanzielle Abhängigkeiten schliesst Entscheidungsfreiheit aus) und somit auch den Menschenhandel mit der Begründung, die Frau hätte sich intensiv um eine Stelle als Servicefachkraft in ganz Ungarn bemühen müssen. Sie sei in keiner aussichtslosen Situation, ihre missliche finanzielle Situation sei selbstverschuldet gewesen. Ein solcher Entscheid sollte nicht ohne die gebührende Berücksichtigung der Situation in Ungarn (Diskriminierung gegenüber Roma im ganzen Land; Arbeitslosigkeit usw.) getroffen werden (siehe dazu auch [http://www.blacksocks.com/display.cfm/id/100142/display\\_type/display/filename/Artikel%20TA%2007-2011.pdf](http://www.blacksocks.com/display.cfm/id/100142/display_type/display/filename/Artikel%20TA%2007-2011.pdf); <http://www.20min.ch/news/zuerich/story/24953921>; <http://www.tagesanzeiger.ch/panorama/vermishtes/Das-LoverboySystem-im-Sexmilieu/story/28912220>).

<sup>110</sup> SR 312.0.

wahrung des Täters, beantragen oder dafür zu plädieren. Teilweise – beispielsweise bei Menschenhändlern – geht es direkt um den Schutz des Opfers, da dieses Repressalien zu befürchten hat, wenn der Täter freikommt. Es soll nach Ansicht der Expertengruppe geprüft werden, ob in der StPO die Möglichkeit aufgenommen werden soll, dass Opfervertreter für sichernde Massnahmen plädieren dürfen.

Die Expertengruppe hat auch die verschiedenen laufenden politischen Vorstösse<sup>111</sup> und den Bericht des Bundesrates zur Erfüllung des Postulats Fehr 09.3878 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung» vom 27. Februar 2013 zur Kenntnis genommen und empfiehlt, in die weiteren Arbeiten zum OHG und zur StPO die oben beschriebenen Sachverhalte einzubeziehen.<sup>112</sup>

### Bekämpfung des Menschenhandels in der Praxis

Mandatsgemäss bezog die Expertengruppe in ihren Arbeiten auch die bereits bestehenden Massnahmen und Projekte in der Bekämpfung des Menschenhandels mit ein.

Die Hauptanliegen im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels sind vom NAP abgedeckt. In der Expertengruppe wurde betont, dass im Hinblick auf die Bekämpfung des Menschenhandels die Polizeikorps und Justizbehörden flächendeckend regelmässig geschult und die Fälle von Menschenhandel den dafür qualifizierten Spezialistinnen und Spezialisten zugeführt werden müssen. Die Geschäftsstelle KSMM hat in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von spezialisierten Ausbildungen für verschiedene Zielgruppen (namentlich Polizei, Staatsanwältinnen und -anwälte und Opferhilfestellen) initiiert, konzipiert und an der Durchführung mitgewirkt.<sup>113</sup> Die Angehörigen der Polizeikorps, welche an den spezialisierten Ausbildungen teilgenommen haben, gelten als Spezialistinnen und Spezialisten in den Polizeikorps und werden entsprechend eingesetzt. Die Vereinbarung von 2013 über die Polizeikooperation zwischen dem EJPD und der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren und -direktoren (KKJPD) enthält neben Empfehlungen der Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) auch eine Liste, welche die zuständigen spezialisierten Staatsanwältinnen und -anwälte in den Kantonen namentlich nennt. Aus Ressourcengründen und wegen anderweitiger Prioritätensetzung in der Strategieentwicklung gegen Menschenhandel konnten aber die geplanten Weiterbildungen für die Richterinnen und Richter noch nicht realisiert werden. Dies ist nach Ansicht der Expertengruppe prioritär anzugehen. Auch die Ausbildungen für die Polizeikorps und anderen Behörden sind fortzuführen und gegebenenfalls an veränderte Bedingungen anzupassen.<sup>114</sup> Zudem ist zu prüfen, ob und wie Spezialistinnen und Spezialisten für die Milieuaufklärung mit dem Auftrag, Opfer von Menschenhandel durch Beobachtung und Vertrauensbildung zu identifizieren, analog der Stadtpolizei Zürich auch in anderen Polizeikorps zur Verfügung zu stellen sind.

Ferner ist es ein Anliegen der Expertengruppe, dass das Schutzbedürfnis der Opfer von Menschenhandel in den Gerichtsverfahren berücksichtigt wird, da Opfer von Menschenhan-

<sup>111</sup> 09.3878 – Postulat Jacqueline Fehr vom 24.09.2009 «Mehr Anzeigen, mehr Abschreckung»; parlamentarische Initiative von Susanne Leutenegger Oberholzer vom 30.04.2009 09.430 «Opferhilfegesetz – Schaffung wichtiger Informationsrechte des Opfers» sowie der Bericht der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats vom 07.11.2013 und die Stellungnahme des Bundesrates dazu; 12.3755 – Motion Hansjörg Hassler vom 20.09.2012 «Finanzielle Notlage von Gewaltopfern verhindern. Schaffung eines nationalen Fonds»; 13.5202 – Fragestunde. Frage Bea Heim vom 05.06.2013 – «Zwanzig Jahre Opferhilfegesetz»; 13.4000 – Interpellation Luc Recordon vom 27.09.2013 «Evaluation des Opferhilfegesetzes».

<sup>112</sup> Stärkung der Rolle der Opferhilfe-Beratungsstellen als Erstanlaufstelle, erleichteter Zugang der Opfer zu den Informationen über die Opferhilfe, verbesserte Unterstützung der Opfer während des Strafverfahrens, vor allem durch die Bezeichnung einer Verbindungsperson zwischen den Polizei- und Justizbehörden respektive zwischen Opferhilfe-Beratungsstellen einerseits und den Opfern andererseits; Verbesserung der Daten zur Kriminalität und zur Opferhilfe. Siehe dazu den Bericht unter: <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/pressemitteilung/2013/2013-02-270/ber-br-d.pdf>, S. 65. Ferner sind mehrere parlamentarische Vorstösse hängig.

<sup>113</sup> Die Ausbildungen finden mit dem für die betreffende Zielgruppe zuständigen Ausbildungsträger (SPI, CCFW etc.) unter Berücksichtigung der jeweiligen Bedürfnisse statt. Gerade für die Polizei haben schon viele Ausbildungen stattgefunden, seit 2007 finden diese Kurse jährlich statt.

<sup>114</sup> Vgl. NAP Aktionen 10, 11, 12, 16, 17.

del ein grosses Risiko eingehen, wenn sie gegen Menschenhändler aussagen. Betroffene stehen häufig unter Schock, sind traumatisiert und möchten die Gewalt und die Ausbeutung so schnell wie möglich vergessen. Sie müssen sich nicht nur vor Repressionen durch die Täterschaft fürchten. Frauen werden häufig in ihrer familiären und sozialen Umgebung geächtet, wenn bekannt wird, dass sie Opfer sexueller Ausbeutung geworden sind. Plakative und wenig anonymisierte Medienberichterstattungen gefährden die Betroffenen. Die Öffentlichkeit soll deshalb bei Gerichtsverhandlungen soweit nötig im Interesse der Opfer ausgeschlossen werden. Ferner soll die Anklageschrift bzw. das Urteil anonymisiert werden, wenn sie bzw. es in den Medien publik gemacht wird. Die Expertengruppe hat weiter zur Kenntnis genommen, dass das Öffentlichkeitsprinzip und die Konfrontation des Opfers mit der Täterschaft Verfahrensgrundsätze sind, welche die Rechtsstaatlichkeit von Gerichtsverfahren gewährleisten. Die Expertengruppe empfiehlt als dringend notwendige Schutzmassnahme, diese Bestimmung konsequent im Sinne der Opfer anzuwenden.

### **3.5 Rechtliche Regelung der Sexarbeit**

#### **3.5.1 Ausgangslage**

Die Schweiz kennt kein Prostitutionsgesetz auf nationaler Ebene. Die Prostitution in der Schweiz ist erlaubt und die Regelung des Prostitutionsgewerbes fällt in die Zuständigkeit der Kantone<sup>115</sup>. Die Regelungen in den Kantonen unterscheiden sich deutlich.<sup>116</sup>

Im Rahmen diverser Hearings haben verschiedene Behörden, NGOs und Vertreterinnen der Sexarbeiterinnen ihre Erfahrungen mit den verschiedenen kantonalen Regelungen und ihre Anliegen dargestellt. Aus Sicht der Präsidentin der ersten in der Schweiz gegründeten Sexarbeiterinnen- und Sexarbeitergewerkschaft müssen solche Regelungen vor allem sehr klar sein und keinen Interpretationsspielraum zuungunsten der Sexarbeiterinnen bieten. Gemäss Erfahrung der Stadt Zürich gilt es, die schwierige Balance zwischen den Bedürfnissen der Bevölkerung in den betroffenen Quartieren und den Interessen, insbesondere dem Schutz der Sexarbeiterinnen, zu halten (doppelte Optik). Nach Erfahrung der Behördenvertreter werden die Regeln, sofern sie pragmatisch sind, aus Eigeninteresse des Gewerbes meist eingehalten. Erfolgsentscheidend sind die Balance zwischen Freiräumen und Regelungen sowie die Durchsetzung der Regelungen durch Polizei und Strafbehörden.

Einigkeit besteht in der Grundsatzfrage, dass die Etablissementbetreiber und die Freier in die Pflicht zu nehmen sind. Allerdings weisen Vertreterinnen von Frauenschutzorganisationen und SGB darauf hin, dass zu hohe Hürden und zu hohe Anforderungen den Schutz der Betroffenen schwächen, weil diese die Anforderungen teilweise gar nicht erfüllen können und sich das Gewerbe dadurch in die Illegalität verlagert.<sup>117</sup> Gemäss den Expertinnen der Frauenschutzorganisationen entstehen durch die hohen Anforderungen zudem Schattenwirtschaften, was die Sexarbeiterinnen in neue Abhängigkeiten führt.

#### **3.5.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen**

Wie zu Beginn von Kapitel 3 dargelegt, setzte sich die Expertengruppe zuerst mit der Grundsatzfrage des Schweden-Modells auseinander und verwarf nach eingehender Prüfung diesen Ansatz für die Schweiz. Nachgelagert arbeitete die Expertengruppe zu folgenden Fragestellungen:

- Bundesrechtliche oder kantonale Regelung der Prostitution?

<sup>115</sup> Gemäss Gutachten des BJ vom 11.01.2013 kann der Bund auf der Grundlage von Art. 95 der Bundesverfassung die Ausübung der Sexarbeit als wirtschaftliche Tätigkeit auf Bundesebene regeln.

<sup>116</sup> Siehe dazu Kapitel 2.4 Rechtsrahmen, S. 11 f.

<sup>117</sup> Dazu auch Hearing vom 24.10.2013 mit einer Vertreterin von Aspasia.

- Welche Bereiche wären zu regeln?

Gemäss Einschätzung der Expertengruppe bedarf insbesondere die Frage der Sittenwidrigkeit einer gesonderten Regelung.<sup>118</sup> Dabei erscheint der Expertengruppe eine Regelung auf nationaler Ebene am zielführendsten, da eine solche die beste Rechtssicherheit sowie Rechtsgleichheit in sämtlichen Kantonen bietet und nur eine Regelung auf nationaler Ebene insbesondere die Frage der Sittenwidrigkeit abschliessend klären könnte. Eine Minderheit spricht sich nur für eine bundesrechtliche Regelung aus, wenn alle kantonalen Regelungen und Gesetze vorgängig von einer unabhängigen Stelle evaluiert wurden.

Einigkeit besteht in der Grundsatzfrage, dass die Etablissementbetreiber und die Freier in die Pflicht zu nehmen sind. Diskussionen ergaben sich über den Inhalt einer solchen Regelung. Die Vertreterinnen der Frauenschutzorganisationen sind aufgrund ihrer Erfahrungen der Überzeugung, dass die kantonalen Gesetzgebungen keine Schutzwirkung für die Sexarbeiterinnen<sup>119</sup> entfalten. Deshalb ist für sie derzeit nur ein Gesetz nach dem Vorbild von Deutschland<sup>120</sup> ein gangbarer Weg, da dort die Frage der Sittenwidrigkeit geregelt ist. Die Erfahrungen der Behörden und des Städteverbandes mit den kantonalen bzw. städtischen Prostitutionsgesetzgebungen fallen jedoch insgesamt positiv aus.<sup>121</sup> Die Sexarbeiterinnen- und Sexarbeitergewerkschaft von Genf erachtet gesetzliche Regelungen als sehr wichtig für den Schutz und würde eine bundesrechtliche Gesetzgebung begrüßen. Eine solche dürfte jedoch keinen Interpretationsspielraum zuungunsten der Sexarbeiterinnen erlauben und müsste klare Regeln für alle Betroffenen festlegen.<sup>122</sup>

Die Mehrheit der Expertengruppe würde eine bundesrechtliche Regelung (Rahmengesetz) mit folgendem Inhalt begrüßen:

- Aufhebung der Sittenwidrigkeit.
- Präventionsinhalt: Bestimmungen über Finanzierung von Präventionsmassnahmen.
- Nationale Fachkommission bzw. nationales Gremium.
- Voraussetzungen für Betriebe: Die Betriebe sollen in geeigneter Weise in die Pflicht genommen werden. Dabei sollen die bisherigen Erfahrungen mit Betriebsbewilligungen und Betriebsregistern in den einzelnen Kantonen vorgängig evaluiert werden.

Weiter ist die Mehrheit der Expertengruppe der Ansicht, dass Bestimmungen zur Prävention auf Bundesebene zu schaffen sind. Ergänzend soll im Rahmen einer bundesrechtlichen Regelung auch ein runder Tisch zur Sexarbeit respektive eine Nationale Koordinationskommission Erotikbereich institutionalisiert sowie die Finanzierung einer unabhängigen nationalen Fachstelle zu Sexarbeit verankert werden.

Umstritten ist die Meldepflicht von Sexarbeiterinnen vor Arbeitsaufnahme und damit einhergehend die Führung eines Registers von Sexarbeiterinnen. Für eine Meldepflicht spricht der Umstand, dass Sexarbeiterinnen anlässlich ihrer Anmeldung über ihre Rechte und Pflichten aufgeklärt sowie über das Angebot an Ansprechstellen informiert werden können. Alle Kantone, die eine Meldepflicht kennen, sind von der Schutzwirkung dieser Lösung überzeugt, da sie in der Praxis zur Erkennung von Ausbeutungssituationen (z.B. überhöhte Mieten) geführt hat. Die NGOs machen auf der Grundlage ihrer Praxiserfahrung in Kantonen mit Meldepflicht geltend, dass dies keine Schutzmassnahme gegen Ausbeutung und Gewalt darstellt. Beste-

<sup>118</sup> Siehe dazu auch die parlamentarischen Vorstösse, S. 13 f.

<sup>119</sup> Im Rahmen ihrer Hearings nahm die Expertengruppe ebenfalls zur Kenntnis, dass aus Sicht der Frauenschutzorganisationen der Erlass eines Prostitutionsgesetzes diskriminierend und stigmatisierend wirken kann. Hearing vom 24.10.2013 mit einer Vertreterin von Aspasie.

<sup>120</sup> Siehe dazu Kapitel 2.5, S. 13 ff.

<sup>121</sup> Hearings vom 20.11.2013 mit Vertretern der Genfer Polizei und der Kantonsverwaltung Freiburg sowie Hearing vom 19.12.2013 mit Vertretung des Städteverbandes (Stadtverwaltung Zürich).

<sup>122</sup> Hearing vom 24.10.2013 mit der Präsidentin der Sexarbeiterinnen- und Sexarbeitergewerkschaft.

hende Meldepflichten haben nicht dazu geführt, dass gewaltbetroffene Sexarbeiterinnen und Opfer von Menschenhandel an die zuständigen Unterstützungsangebote verwiesen wurden.

Die Mehrheit der Expertengruppe gelangte zur Auffassung, dass eine Meldepflicht mit Registrierung vor allem zu erhöhter Stigmatisierung, nicht aber zu zuverlässigem Schutz führt, und sprach sich deshalb dagegen aus. Eine Minderheit der Expertengruppe schlug eine Meldepflicht ohne Registrierungspflicht vor, um dem Nachteil einer erhöhten Stigmatisierung durch eine Registrierung zu begegnen. Dieser Vorschlag wurde ebenfalls verworfen, weil er von der Mehrheit der Expertengruppe als nicht umsetzbar erachtet wurde.

Auch der Vorschlag, die Ausübung der Prostitution an eine sogenannte Berufsausübungsbewilligungspflicht zu knüpfen, fand keine Mehrheit. Die Idee einer solchen Bewilligungspflicht wäre einerseits, den Beruf als Sexarbeiterin analog anderen risikobehafteten Berufen wie beispielsweise Mediziner oder Elektroinstallateure zu regeln. Andererseits sollte mit einer solchen Bewilligungspflicht dem Problem des Überangebotes begegnet werden, das aufgrund der Zuwanderung aus der EU/EFTA entstanden ist und zu einem Preiszerfall wie auch zur Zunahme risikobehafteter Praktiken geführt hat. Darüber hinaus wäre das Ziel einer solchen Bewilligung, die Stellung der Sexarbeiterinnen zu stärken, indem eine Entstigmatisierung stattfindet. Die Kriterien für die Erteilung einer solchen Berufsausübungsbewilligung könnten offen und niederschwellig gehandhabt werden, beispielsweise mit Einführung eines Mindestalters, Grundkenntnissen einer Landessprache und Teilnahme an einer Grundausbildung von wenigen Wochen. Eine solche Grundausbildung könnte das Wissen über die Rechte und Pflichten sowie Kenntnisse der regionalen Beratungsstellen beinhalten. Das Ziel dieser Kriterien sollte sein, die Sexarbeiterinnen in ihrer Selbstbestimmung zu stärken und zu schützen und solche vom Markt fernzuhalten, die beispielsweise aufgrund ihrer Unerfahrenheit einfach ausgebeutet werden können. Als Argumente gegen eine solche Berufsausübungsbewilligungspflicht machten die Frauenschutzorganisationen geltend, dass eine solche für das Sexgewerbe unrealistisch ist, eine zu hohe Hürde für Sexarbeiterinnen darstellt und viele Sexarbeiterinnen in die Illegalität drängen würde.

## **3.6 Präventionsmassnahmen und Öffentlichkeitsarbeit**

### **3.6.1 Ausgangslage**

Prävention beginnt vor allem bei einer sachgerechten und niederschweligen Beratung der im Erotikgewerbe tätigen Frauen. Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen gibt es derzeit in acht Kantonen (Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, St.Gallen, Tessin, Zürich). Etwas dichter präsentiert sich das Beratungsnetz im Bereich Aids-Prävention für Sexarbeiterinnen – hierzu bestehen in 16 Kantonen APiS<sup>123</sup>-Beratungsangebote (Aargau, Basel, Bern, Freiburg, Genf, Graubünden, Lausanne, Luzern, Schaffhausen, Schwyz, Solothurn, St.Gallen, Tessin, Thurgau, Wallis, Zürich).

Im Bereich Sexarbeit fanden bisher weder auf Ebene Bund noch auf Ebene der Kantone spezifische Präventionsprojekte oder Öffentlichkeitsarbeit statt. Die Mitglieder der KSMM haben im Rahmen des NAP gegen Menschenhandel eine Aktionswoche im Oktober 2013 organisiert und werden in den nächsten Jahren eine weitere Sensibilisierungskampagne lancieren.

---

<sup>123</sup> Aidsprävention im Sexgewerbe.

### 3.6.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen

Die Expertengruppe hat die Mandatsthemen Präventionsmassnahmen und Öffentlichkeitskampagnen gemeinsam diskutiert. Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass diesbezüglich folgende Ziele zu verfolgen sind:

- Verbesserte Prävention gegen Gewalt durch Freier und Zuhälter respektive Etablissementbesitzer sowie gegen Ausbeutung in der Schweiz, insbesondere niederschwelliger Zugang zu Informationen über Rechte und Pflichten.
- Einfach zugängliche Informationen im Herkunftsstaat über Migration, Möglichkeiten, Rechte und Pflichten.
- Bekämpfung der Stigmatisierung von Sexarbeit.
- Sensibilisierung der Öffentlichkeit auf Ausbeutungsformen und Verhältnisse im Erotikgewerbe.
- Flächendeckende Angebote von Beratungsstellen und von aufsuchender Sozialarbeit.

#### Verbesserte Prävention gegen Gewalt durch Freier und Zuhälter

Zur verbesserten Prävention würden nach Ansicht der Expertengruppe die Einrichtung einer kostenlosen Help-Infoline<sup>124</sup> sowie Informationskurse (Information über Gesundheitsrisiken, Rechte und Pflichten, Informationen zu Beratungsstellen) und weitere Aus- und Weiterbildungsangebote für Sexarbeiterinnen beitragen. Als Beispiele für solche Kurse und Beratungsangebote wurden Selbstverteidigungskurse, Rechtsberatung sowie Beratung betreffend Sozialversicherungen genannt. Hinsichtlich der Informationskurse wurde diskutiert, ob diese freiwillig oder obligatorisch sein sollten. Die Mehrheit der Expertengruppe ist gegen ein Kursobligatorium. Über die Finanzierung solcher Informationskurse beziehungsweise Aus- und Weiterbildungsangebote wurde in der Expertengruppe nicht gesprochen; diese Frage ist noch zu klären.

Zur Prävention würden auch die Schaffung von spezialisierten Milieu-Gruppen in Polizeikorps sowie eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Polizei und NGOs zum Thema der Sexarbeit beitragen.<sup>125</sup>

#### Informationen im Herkunftsstaat

Da der Grossteil der in der Schweiz tätigen Frauen einen Migrationshintergrund aufweist, sollen verlässliche und sensibilisierende Informationen bereits im Herkunftsland bereitgestellt werden. Ein wichtiger Informationskanal sind die Schweizer Vertretungen im Ausland. Dort sollte eine allgemeine Informationsbroschüre in verschiedenen Sprachen aufliegen, die Informationen zu Chancen und Risiken enthält und auf Beratungsstellen verweist. Da die EU-Bürgerinnen und -Bürger kein Visum benötigen und somit in der Regel nicht an die Vermittlungen gelangen, ist abzuklären, wie in diesen Ländern die Informationen zu verbreiten sind. Zusätzlich wäre zu prüfen, inwiefern bei der Ankunft in der Schweiz informiert werden kann.

#### Bekämpfung der Stigmatisierung von Sexarbeit und Sensibilisierung der Öffentlichkeit

Ein weites Feld ist die Bekämpfung der Stigmatisierung von Sexarbeiterinnen in der Öffentlichkeit. Als wichtigstes Instrument schlägt die Expertengruppe die Gründung einer nationalen Fachstelle zur Sexarbeit vor, die Öffentlichkeitsarbeit zur Thematik durchführt. In dieser Öffentlichkeitsarbeit sollte vermittelt werden, dass auch Sexarbeit eine Arbeit ist. Als Beispiel

<sup>124</sup> Zur Help-Infoline siehe Kapitel 3.7.2.1, S. 37.

<sup>125</sup> Siehe dazu Kapitel 3.4.2.2, S. 29 ff.

für solche PR-Arbeiten respektive Kampagnen wurde das Projekt INDOORS genannt.<sup>126</sup> Eine solche Fachstelle sollte auch den Auftrag haben, Instrumente für den Berufswechsel bereitzustellen: Durch eine bessere Durchlässigkeit zu anderen Berufen und Branchen würde die Anerkennung in der Sexarbeit erhöht. Denkbar wäre die Erstellung eines Kompetenzprofils analog Wiedereinsteigerinnen nach einer längeren erwerbslosen Phase infolge Mutterschaft. Zudem bräuchte es mehr Ressourcen für Beratung und Information in diesem Bereich. Die Anerkennung sollte auch über eine verstärkte Professionalisierung gefördert werden. Denkbar wären spezifische Weiterbildungen für Sexarbeiterinnen, wie zum Beispiel in der Begleitung von behinderten Personen, oder ein eigentliches Zertifikat.<sup>127</sup> Solche Massnahmen sind wichtig, weil einerseits die Mehrheit der Sexarbeiterinnen einen Migrationshintergrund aufweist und über keine beziehungsweise keine in der Schweiz anerkannte Ausbildung verfügt. Andererseits ist auch die weitgehende Stigmatisierung der Sexarbeiterinnen durch die Gesellschaft ein Grund für die Schwierigkeiten im Rahmen des Berufswechsels.

Ferner wurde aus den Reihen der Frauenschutzorganisationen auf das Problem der Diskriminierung durch Behörden hingewiesen. Diskriminierungen finden gemäss Erfahrungen der Frauenschutzorganisationen beispielsweise in Sorgerechtsfragen, auf Ämtern oder bei der Wohnungssuche statt. Dem könnte durch Schulung und Sensibilisierung der Behörden entgegengewirkt werden.

Nach Ansicht der Expertengruppe ist es wichtig, dass in der Öffentlichkeit Menschenhandel nicht generell mit Sexarbeit gleichgesetzt und zwischen Sexarbeit, Ausbeutungsverhältnissen und Menschenhandel differenziert wird. Gezielte Medienarbeit respektive nationale Kampagnen vonseiten der oben genannten Fachstelle oder anderer Organisationen könnten dazu beitragen.

### **3.7 Schutz gegen Gewalt im Rahmen der Sexarbeit und Unterstützung von Opfern von Menschenhandel im Erotikbereich**

#### **3.7.1 Ausgangslage**

Wie in der Einleitung ausgeführt, unterscheidet dieser Bericht generell zwischen Massnahmen zum Schutz der Sexarbeiterinnen vor Gewalt einerseits und Hilfe für Opfer von Menschenhandel andererseits. Die Expertengruppe hat deshalb die Fragestellung zum Mandats-thema h) «Unterstützung von Opfern von Menschenhandel im Erotikbereich» entsprechend angepasst. Ausgangspunkt der Diskussion bilden folgende Ziele, welche im Rahmen der vorausgehenden Sitzungen von der Expertengruppe definiert wurden:

- Einheitliche Handhabung der Opferhilfe in den Kantonen.
- Unterstützung von Opfern von Freiergewalt, von Gewalt durch Betreiber, von Gewalt durch andere Sexarbeiterinnen sowie von Opfern im Rahmen der Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB), welche nicht Opfer von Menschenhandel sind.

---

<sup>126</sup> Das Projekt hatte zum Ziel, eine Analyse der Arbeits- und Lebensbedingungen von Sexarbeiterinnen in neun grossen europäischen Städten zu untersuchen. Die Arbeiten wurden durch die EU im Rahmen des Daphne III Programms der Europäischen Kommission finanziert. Sämtliche Resultate des Projektes finden sich unter: <http://www.indoors-project.eu/>. Unter anderem hatte das Projekt das Advocacy-Video «Equal Rights (2012)» produziert (einsehbar unter: <http://www.youtube.com/watch?v=HmLWGeHF-dY>).

<sup>127</sup> Hearing vom 24.10.2013 mit der Präsidentin der Sexarbeiterinnen- und Sexarbeitergewerkschaft.

## 3.7.2 Geprüfte Fragen und Massnahmen

### 3.7.2.1 Unterstützung und Schutz gegen Gewalt im Rahmen der Sexarbeit

Die auf Sexarbeiterinnen ausgerichteten Beratungsstellen<sup>128</sup> wie Xenia, FIZ oder Fleur de Pavé leisten wichtige Präventionsarbeit und sind oft die erste Anlaufstelle für gewaltbetroffene Sexarbeiterinnen. Das Angebot an solchen Beratungsstellen variiert jedoch von Kanton zu Kanton.<sup>129</sup> Aktuell bestehen in insgesamt acht Kantonen solche Beratungsstellen. In den anderen Kantonen haben die von Ausbeutung und Gewalt betroffenen Frauen keinen Zugang zu niederschwelliger Beratung, was ihrem Schutz abträglich ist. Nach Auffassung der Expertengruppe sollten in allen Kantonen entsprechende Beratungsangebote zur Verfügung stehen. Ferner kämpfen auch die bereits bestehenden Beratungsstellen mit mangelnden Ressourcen. Frauen, die Beratung suchen, müssen abgewiesen werden oder erhalten einen Termin erst Monate später. Ferner ist die aufsuchende Sozialarbeit, die ebenfalls zum Schutz der Frauen beitragen würde, aufgrund mangelnder Ressourcen oft kaum möglich.

Abgesehen von der Ressourcenfrage würden nach Ansicht der Expertengruppe folgende Massnahmen den Schutz der Sexarbeiterinnen erhöhen:

- Schaffung einer Helpline: Unumstritten ist der Schutzeffekt einer Helpline, welche durch NGOs oder Opferhilfestellen geführt werden könnte. Sexarbeiterinnen könnten dort orts- und zeitunabhängig Unterstützung erhalten. Unterschiedliche Varianten stehen dabei zur Diskussion. Zu prüfen wäre eine Maximallösung mit einer Erreichbarkeit von 24/7 oder eine schlankere Variante mit eingeschränkter Erreichbarkeit, beispielsweise während der üblichen Arbeitszeit der Sexarbeiterinnen. Eine Hotline macht nur dann Sinn, wenn anschliessend eine umfassende Betreuung der Opfer möglich ist. Dies kann beispielsweise durch eine anschliessende persönliche Beratung und die Möglichkeit, in einer Schutzwohnung untergebracht zu werden, erreicht werden. Zudem müssten bei Notfällen Polizeieinterventionen sofort möglich sein. Als Vorbild könnte die Homepage der australischen Regierung dienen, welche, nebst einer Hotline, Informationen für Opfer von Verbrechen zu Ansprechpartnern, Unterstützung und Gerichtsverfahren enthält.<sup>130</sup>
- Mehr Plätze für institutionalisierte Notwohnungen: Die Praxis zeigt, dass es in den Kantonen und Gemeinden akut an Plätzen in Notwohnungen fehlt. Denkbar wäre der Ausbau von Frauenhäusern beziehungsweise die Schaffung spezialisierter Notwohnungen für gewaltbetroffene Sexarbeiterinnen oder Sexarbeiterinnen in prekären Situationen.
- Rückkehrhilfe für mittellose Sexarbeiterinnen, welche Opfer von einem OHG-relevanten Straftatbestand geworden sind (analog den ausgebeuteten und mittellosen Cabaret-Tänzerinnen).<sup>131</sup>
- Erhöhung der Sicherheitsvorkehrungen in Etablissements: Nach Ansicht der Expertengruppe ist zu prüfen, inwiefern die Sicherheitsstandards in den Etablissements auszubauen sind, damit Sexarbeiterinnen möglichst zuverlässig vor Gewaltübergriffen geschützt sind. Als denkbare und zu prüfende Standards wurden beispielsweise Alarmknöpfe in den Zimmern genannt, ähnlich wie in den Strichboxen in Zürich. Die Frauenschutzorganisationen warnen auch in diesem Zusammenhang vor zu hohen Hürden (wie z.B. Alarmknöpfe für Kleinsalons eine darstellen), da vor allem Kleinsalons daran scheitern würden und dies zu einer Ver-

<sup>128</sup> Der Fokus dieser Sexarbeit-Beratungsstellen liegt auf Präventionsarbeit und Beratung. Darüber hinaus besteht eine nicht-staatliche spezialisierte Opferberatungsstelle für Opfer von Frauenhandel (FIZ). Diese bietet ein umfassendes Opferschutzprogramm für Opfer von Frauenhandel (namentlich Organisation der Unterkunft, Begleitung im Strafverfahren als Vertrauensperson, psychosoziale Beratung, Integrationsmassnahmen, Organisation der freiwilligen Rückkehr). Zu den spezialisierten Opferberatungsstellen siehe Kapitel 3.7.2.2, S. 38.

<sup>129</sup> Siehe dazu Kapitel 3.6, S. 34 ff.

<sup>130</sup> <http://www.victimsofcrime.vic.gov.au/>.

<sup>131</sup> Siehe dazu Kapitel 3.2.2.3 Rückkehrhilfe, S. 25.

schiebung des Sexgewerbes in den Untergrund und zu einer Illegalisierung der Sexarbeiterinnen führen würde.

- **Opferhilfe:** Die Sexarbeiterinnen haben als Opfer von Straftaten Opferrechte. Es ist wichtig, dass sie diese in Anspruch nehmen können. Falls sie aufgrund der erlittenen Straftat nicht mehr in der Lage sind, ihrer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ist die Finanzierung ihres Lebensunterhalts zu gewährleisten. Gesetzlich vorgesehen ist eine Soforthilfe während der ersten 21 Tage. Darüber hinaus kann in begründeten Einzelfällen die Opferhilfe auch langfristig Unterstützung gewähren. In der Regel erfolgt die Finanzierung nach Ablauf der Unterstützung durch die Opferhilfe durch die Sozialhilfe. Nach Ansicht der Mehrheit der Expertengruppe sind die vorhandenen rechtlichen Grundlagen ausreichend, um die Opferrechte wahrzunehmen. Es ist aber entscheidend, dass die ausführenden Stellen den vorhandenen Ermessensspielraum zugunsten der Opfer ausschöpfen.

Umstritten war in der Expertengruppe einzig die Frage der Gewährung des Aufenthaltsrechts: Eine Minderheit fordert einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt für Frauen, die Opfer von Straftaten wurden, ohne die Erteilung des Aufenthaltes an die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bzw. an ein Gerichtsverfahren zu binden. Die Erfahrungen der Frauenschutzorganisationen zeigen, dass die Gewährung der Opferrechte oft an fehlenden Aufenthaltsrechten scheitert.

Die Kommissionsmehrheit befürwortet ebenfalls Aufenthaltsmöglichkeiten für gewaltbetroffene Sexarbeiterinnen, jedoch ohne Rechtsanspruch. Nach Empfehlung der Kommissionsmehrheit ist zu prüfen, wie die im Ausländerrecht bereits für Opfer von Menschenhandel bestehenden Regelungen (Bedenkzeit sowie Aufenthalt während der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bzw. des Gerichtsverfahrens) auf Geschädigte, die von einer OHG-relevanten Straftat betroffen sind, ausgeweitet werden können. Allerdings soll der Aufenthalt nicht losgelöst von der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden bzw. der Beteiligung an einem Strafverfahren geregelt werden und insbesondere dem Schutz bei Gefährdung und der Wahrnehmung der Opferrechte dienen.

### **3.7.2.2 Unterstützung und Schutz von Opfern von Menschenhandel**

Das Thema «Schutz und Unterstützung von Opfern von Menschenhandel» wird insbesondere von den Aktionen 14 bis 20 im Bereich Opferschutz des NAP abgedeckt. Die Bearbeitung dieser Thematik wird insbesondere durch die KSMM wahrgenommen. Diese Massnahmen sollen nun umgesetzt werden, wenn nötig mit zusätzlichen Ressourcen (siehe auch oben). Im Interesse eines umfassenden Opferschutzes ist besonders auch auf die Verhinderung von erneutem Menschenhandel (retrafficking) hinzuwirken.

Die Zusatzbedürfnisse präsentieren sich ähnlich wie im Bereich der unter Kapitel 3.7.2.1 genannten Schutzmassnahmen. Auch in diesem Bereich sind mehr Unterbringungsmöglichkeiten (Schutzwohnungen) für Opfer von Menschenhandel bereitzustellen. Ferner müsste auch das Opferberatungsangebot, insbesondere die spezialisierte Opferhilfe und deren Finanzierung ausgeweitet werden: Derzeit bestehen nur in neun Kantonen Leistungsvereinbarungen mit einer spezialisierten Opferberatungsstelle für Opfer von Frauenhandel. Die Bestrebungen, in allen Kantonen die spezialisierte Opferhilfe klar zu definieren, sollen weitergeführt werden. Die gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der spezialisierten Opferhilfe ist das Opferhilfegesetz. Darüber hinaus ermöglicht die neue Menschenhandelsverordnung Beiträge an NGOs der spezialisierten Opferhilfe.<sup>132</sup> Die Forderung spezieller Begleit- und Schutzmassnahmen für minderjährige Opfer ist durch die NAP-Aktionen 14 und 20 bereits abgedeckt. Die Expertengruppe empfiehlt zudem im Bereich der Bekämpfung des Menschenhandels die Entwicklung respektive Übernahme von bereits bestehenden Best Practices in der

<sup>132</sup> Verordnung gegen Menschenhandel; SR 311.039.3.

ganzen Schweiz. Als Beispiel könnte der durch die Berner Behörden entwickelte Prozess Competo dienen (siehe Anhang 5.5). Dieser Prozess zeigt die Vorgehensweise sowie die Zuständigkeiten für jeden involvierten Akteur bei Fällen von Opfern von Menschenhandel.

### 3.8 Internationale Zusammenarbeit

Im Rahmen der Expertengruppe wurden folgende Zielsetzungen genannt, um den Schutz von Sexarbeiterinnen und die Bekämpfung des Menschenhandels in der internationalen Zusammenarbeit zu stärken:

- Massnahmen zur Bekämpfung von Menschenhandel mittels Zusammenarbeit mit Regierungen, internationalen Organisationen und Botschaften verstärken. Insbesondere: Stärkung der Zusammenarbeit mit Herkunftsländern von Opfern von Menschenhandel und Sexarbeitenden in der Schweiz.
- Weiterentwicklung von internationalen Standards und Politiken gegen Menschenhandel und zur Stärkung der Rechte und zum Schutz von vulnerablen Gruppen, einschliesslich Sexarbeiterinnen.
- Internationale Zusammenarbeit von NGOs stärken.

#### 3.8.1 Ausgangslage

Die Schweiz engagiert sich international auf verschiedenen Ebenen, einerseits in ihrer multilateralen und bilateralen Politik, andererseits mittels Finanzierung von Programmen und Projekten in Drittstaaten.

##### Bilaterales und multilaterales Engagement auf strategischer Ebene im Rahmen der Förderung der Menschenrechte

Im Rahmen ihrer Menschenrechtspolitik, ihrer Migrationsaussenpolitik und der internationalen Zusammenarbeit setzt sich die Schweiz für die Stärkung der Rechte und den Schutz und die Rechte von vulnerablen Gruppen (einschliesslich Sexarbeiterinnen), die Prävention und die Bekämpfung des Menschenhandels im Ausland ein. So bringt sie zum Beispiel regelmässig Empfehlungen in den Universal Periodic Review-Prozess im UN-Menschenrechtsrat ein, setzt das Themenfeld auf die Agenda der Migrationspartnerschaften, ihrer Menschenrechtsdialoge und des Programms Protection in the Region (PiR). Auch in den politischen Dialogen und Treffen wird Menschenhandel, wo angezeigt, aufgegriffen (z.B. mit Brasilien auch in Bezug auf das Cabaret-Tänzerinnen-Statut).

In den multilateralen Gremien arbeitet die Schweiz sehr aktiv mit und setzt sich für die Weiterentwicklung der internationalen Standards und Normen im Bereich der Menschenhandelsbekämpfung ein. Mit einer diplomatischen Initiative im Rahmen der Staatenkonferenz United Nation Office on Drug and Crime (UNODC) bemüht sich das Aussendepartement der Schweiz um Klärung der internationalen Definition von Menschenhandel. Bei dieser Analyse wird als Ausgangspunkt für die Auslegungsempfehlungen die weltweite Staatenpraxis verglichen.

##### Projekte der internationalen Zusammenarbeit

Das EDA (DEZA<sup>133</sup> und AMS<sup>134</sup>) führt verschiedentlich Projekte zur Ursachenbekämpfung (Prävention) und Bekämpfung von Menschenhandel durch. Aktuell finanziert die DEZA zum Beispiel ein Projekt in der Ukraine zur Prävention vor Menschenhandel (noch bis 2015), unter anderem über die Stärkung der wirtschaftlichen Möglichkeiten in verschiedenen Regionen. Ferner beginnt 2014 die Umsetzung der Kooperationsstrategie zwischen Moldawien

<sup>133</sup> Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit.

<sup>134</sup> Politische Direktion / Abteilung Menschliche Sicherheit.

und der Schweiz zu den Bereichen Migration und Entwicklung. Auch in diesem Zusammenhang kann präventiv gegen Ursachen von Menschenhandel und armutsbedingter Migration gewirkt werden. Die AMS fokussiert im Rahmen ihrer Strategie gegen Menschenhandel weitgehend auf die Finanzierung von Projekten in Herkunftsstaaten. Menschenhandelsprojekte werden aber auch im Rahmen des Programms Protection in the Region oder der Migrationspartnerschaften finanziert. Zum Beispiel nahmen Vertreter aus Polizei, Justiz und einer Nichtregierungsorganisation (FIZ) zusammen mit Vertretern aus Nigeria und europäischen Zielländern des Menschenhandels ausgehend von Nigeria an einem UNO/IOM-Projekt teil, welches mittels Studienreisen und Dialog die Kapazitäten und die Zusammenarbeit zwischen Ziel-, Transitländern und Herkunftsland stärken wollte. Ausserdem wird 2014 ein Projekt zur Bekämpfung des Kinderhandels in Thailand unterstützt, welches von IOM mit Unterstützung der thailändischen Behörden ausgeführt wird.

#### Bilaterales Engagement auf strategischer Ebene zur Verbesserung der Bekämpfung des Menschenhandels in der Schweiz

Die KSMM arbeitet seit einigen Jahren mit Behörden und Stellen anderer Staaten zusammen, um das Umfeld für die Bekämpfung von Menschenhandel in der Schweiz zu verbessern. Ziel dieser Zusammenarbeit ist, die Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass nach der Identifizierung der Opfer und Täter im Menschenhandel das ganze kriminelle Netzwerk bis in die Herkunftsstaaten zerschlagen wird. Angestrebt werden sogenannte Spiegelverfahren, in dem durch Koordination der Ermittlungen und Abstimmung polizeilicher Aktionen belastende Beweise gesammelt werden, um in beiden Ländern die jeweiligen Straftaten zur Anklage zu bringen. Dies setzt definierte Ansprechpartner, Prozeduren und Vorgehensweisen mit den Strafverfolgungsbehörden der jeweiligen Herkunftsstaaten voraus. Zudem muss gewährleistet werden, dass Sicherheit und Betreuung des Opfers nach der Rückkehr in das Herkunftsland sichergestellt und eine Reintegration in die Gesellschaft erfolgreich ist. Nur so sind die Opfer bereit, gegen die Täter in der Schweiz auszusagen. Die Arbeitsgruppe Schweiz – Rumänien ist ein Beispiel für eine Plattform, wie die Zusammenarbeit mit einem Herkunftsstaat von Opfern von Menschenhandel verbessert werden kann. Durch direkte Gespräche mit den zuständigen Personen beider Staaten und durch die Erarbeitung von Ergebnissen werden Verbesserungen erreicht. Zudem werden Projekte des Erweiterungsbeitrages initiiert, um bestimmte Themen der Zusammenarbeit zu vertiefen und die institutionellen Rahmenbedingungen im Herkunftsstaat zu verbessern.

Ebenfalls mit dem Ziel, die strategische und operationelle Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und Herkunftsstaaten zu stärken und Erfahrungen auszutauschen, organisiert das EDA (AMS) in Zusammenarbeit mit IOM Bern und in Koordination mit den anderen verantwortlichen Bundesstellen (z.B. KSMM) pro Jahr ein bis zwei internationale runde Tische zu aktuellen Themen. Im Februar 2014 wurde ein solcher Anlass in Partnerschaft mit dem BFM zum Thema Identifikation und Schutz der Opfer von Menschenhandel im Dublin-Verfahren veranstaltet, wobei Vertreter der deutschen und der italienischen Regierung zu Gast waren und ihre Erfahrungen einbrachten. Die zivilgesellschaftlichen Mitglieder des KSMM-Steuerungsorgans sind regelmässig aktiv beteiligt («whole of system»-Zugang zur Bekämpfung des Menschenhandels). Die Mitwirkung der Vertreter der Schweizer Behörden und Nichtregierungsorganisationen sowie von Schweizer Expertinnen und Experten an Anlässen und Projekten internationaler Organisationen dient dazu, von den Erfahrungen anderer Staaten in der Bekämpfung des Menschenhandels zu profitieren und Wissen auszutauschen. Dabei werden Strategien und gute «Beispiele» in der Bekämpfung des Menschenhandels beurteilt und eine Umsetzung in der Schweiz geprüft.

### 3.8.2 Geprüfte Massnahmen

Das aktive und breit gefächerte Engagement der Schweiz ist nach Ansicht der Expertengruppe gezielt weiterzuführen, insbesondere das multilaterale Engagement, die Projekte in den einzelnen Staaten, aber auch der regelmässige Austausch und die Zusammenarbeit zwischen der Schweiz und den Herkunftsstaaten auf politischer und technischer Ebene. Die NGOs betonen, wie wichtig es für die Bekämpfung des Menschenhandels ist, dass der Erweiterungsbeitrag nicht nur staatlichen Stellen, sondern auch zivilgesellschaftlichen Akteuren (insbesondere nicht staatliche spezialisierte Opferberatungsstellen) zugutekommt. Es gilt, die zivilgesellschaftlichen Akteure auch in den Herkunftsländern zu stärken.

Die Expertengruppe prüfte, inwiefern das bereits bestehende Engagement der Schweiz im Hinblick auf einen verbesserten Schutz der Sexarbeiterinnen zu ergänzen ist. Sie arbeitete zur Frage, ob sich die Schweiz in den oben erwähnten multilateralen Gremien auch zur Thematik der Sexarbeit und des Schutzes der Sexarbeiterinnen aktiv einbringen sollte. Dabei wurde berücksichtigt, dass der Diskurs über die Legalität der Prostitution (also der Existenz des Konzepts «Sexarbeit») die internationale Gemeinschaft stark polarisiert und die Fronten zwischen den Ländern, welche die Prostitution ächten, und solchen, die sich wie die Schweiz darum bemühen, die Sexarbeit zu legalisieren und zu liberalisieren, relativ starr sind. Die Expertengruppe gelangte zum Schluss, dass der Einsatz für den Schutz der Rechte von Sexarbeitenden im Rahmen der Menschenrechtspolitik und der internationalen Zusammenarbeit eine Aktionslinie sein kann. Hingegen erscheint ein proaktives und profiliertes Engagement für die Liberalisierung der Sexarbeit auf internationaler Ebene gegenwärtig nicht prioritär oder zielführend (als Massnahme zum Schutz der Sexarbeiterinnen). In jedem Fall wird die Schweiz ihr innenpolitisches Modell, welches einen liberalen, pragmatischen Ansatz mit Schutzmechanismen aufweist, in Bezug auf die Sexarbeit in der Aussenpolitik reflektieren.

In angepasster Form könnte die Zusammenarbeit der KSMM mit Rumänien auch mit anderen typischen Herkunftsstaaten der Opfer von Menschenhandel in der Schweiz (z.B. Ungarn oder Bulgarien und andere) stattfinden. Hier ist zu berücksichtigen, dass jede neue Zusammenarbeit mit einem der Staaten – für Organisationen, thematische Vorbereitungen, Sitzungen, Dienstreisen, Follow-up, Erarbeitung der Ergebnisse – mit erheblichem Aufwand verbunden ist und dazu die notwendigen Ressourcen bereitzustellen sind.

Ein gutes Beispiel der internationalen Zusammenarbeit auf regionaler Ebene ist das bereits genannte Projekt INDOORS.<sup>135</sup> Das Hauptziel des Projekts ist die Unterstützung und Stärkung von Sexarbeiterinnen. Dabei soll die Gesellschaft daraufhin sensibilisiert werden, dass die Anerkennung von Arbeiterrechten (labour rights) dabei hilft, Stigmatisierung und Gewalt gegen Sexarbeiterinnen zu bekämpfen. Anhand von Flyern, Plakaten, Postkarten und Transparenten soll auf Anliegen und Bedürfnisse der Sexarbeiterinnen aufmerksam gemacht werden. Der Leitsatz dabei ist «Different Jobs. Equal Rights.». Die Expertengruppe empfiehlt eine ähnliche Zusammenarbeit der Schweiz mit den umliegenden Nachbarstaaten sowie mit anderen Interessenten zur Sensibilisierung der Gesellschaft und zum Abbau der Stigmatisierung im Bereich der Sexarbeit.

Zur Sensibilisierung aller betroffenen Akteure sollen verstärkte und regelmässige Teilnahmen von Schweizer Praktikerinnen (Regierungs- und Nichtregierungsebene) und Experten in internationalen Foren zur Bekämpfung des Menschenhandels gefördert werden. Ziel soll es sein, die Schweizer Expertise in internationalen Foren einzubringen, den Rückfluss von internationalen Erfahrungen in die Schweiz sowie die Weiterbildung der Schweizer Akteure zu gewährleisten. Die Organisation von internationalen Fachtagungen, allenfalls auch durch die

<sup>135</sup> Vgl. Informationsbroschüre zum Projekt Indoors: support and empowerment for female sex workers and trafficked women working in hidden places. Abrufbar unter: <http://www.indoors-project.eu/>, siehe Kapitel 3.6.2, S. 35 f.

nationale Fachstelle zur Sexarbeit<sup>136</sup> mit Finanzierung durch den Bund, soll zudem die Vernetzung auf nationaler und internationaler Ebene sicherstellen.

Die Expertengruppe empfiehlt im Bereich der internationalen Zusammenarbeit einstimmig auch Massnahmen zu Schulung und Sensibilisierung des Personals von Schweizer Auslandvertretungen. Mittels ergänzter Weiterbildungen und Anweisungen (Rundschreiben) sollen die Auslandvertretungen auf die spezifische Thematik der Sexarbeit und deren Risiken sowie des Menschenhandels sensibilisiert und darin regelmässig geschult werden. Die internen Weisungen des EDA sollen entsprechend zeitnah aktualisiert und – wo nötig – vervollständigt werden.

## **4 Schlussfolgerungen und empfohlene Massnahmen: Modell Schweiz**

Die Frage, wie im Erotikgewerbe tätige Frauen am besten geschützt und wie Menschenhandel in diesem Wirtschaftssektor zuverlässig verhindert werden kann, war selten so aktuell wie heute. Das Medieninteresse an der Thematik war in den letzten Monaten ungebrochen. Auch die Schweizer Politik befasste sich aktiv mit diesen Fragestellungen. Ferner hat das Europäische Parlament kürzlich einen Bericht zur Kenntnis genommen, wonach das nordische Modell (Prostitutionsverbot durch Freierbestrafung) Menschenhandel am erfolgreichsten eindämmt.

Zur Diskussion stehen verschiedene Lösungsvorschläge, denen unterschiedliche Gesellschaftskonzeptionen und Moralvorstellungen zugrunde liegen. Die heutige Ausgangslage bietet – so kontrovers die Debatten auch geführt werden – eine ideale Chance, um dieses komplexe Thema mit seinen zahlreichen Schnittstellen umfassend anzugehen. Patentrezepte und schnelle Lösungen sind jedoch nicht zu erwarten.

Die Expertengruppe klärte eingangs verschiedene Grundsatzfragen und arbeitete nachfolgend Lösungsansätze auf verschiedenen Ebenen sowie konkrete Massnahmen aus.

Die wichtigste Grundsatzfrage war jene nach dem Grundmodell: Welcher Ansatz ist am ehesten dazu geeignet, Ausbeutungssituationen und Menschenhandel die Grundlage zu entziehen? Bietet ein liberaler Ansatz, den die Schweiz bisher kannte, oder eher ein prohibitiver Ansatz nach dem Vorbild von Schweden das beste Schutzpotenzial? Oder sollte ein Mittelweg gefunden werden, der die Ausübung der Sexarbeit an gewisse Bedingungen knüpft und damit auch das aktuelle Überangebot in der Schweiz regulieren könnte?

Die Expertengruppe hörte hierzu verschiedene externe Expertinnen und Experten von Strafverfolgungsbehörden, NGOs sowie Polizeikorps an. Es zeigte sich – trotz der unterschiedlichen Blickwinkel – eine weitgehend kongruente Einschätzung hinsichtlich der Tauglichkeit eines prohibitiven Ansatzes. Die Praxiserfahrungen der nicht staatlichen und staatlichen Stellen in der Schweiz bestätigen, dass ein vollständiges Prostitutionsverbot oder die Freierbestrafung nach dem Schweden-Modell die erhoffte positive Schutzwirkung nicht entfalten und die Wirtschaftsfreiheit unzulässig einschränken würde. Das Erotikgewerbe würde sich in die Illegalität verlagern, wodurch die Stellung der Sexarbeiterinnen geschwächt würde. Präventionsarbeit wäre nicht mehr möglich, der Zugang der Sexarbeiterinnen zu Unterstützung würde erschwert und die Sexarbeiterinnen wären vulnerabler gegenüber Ausbeutung und Gewalt. Die derzeit in Deutschland diskutierte Bestrafung von Freiern, die sexuelle Dienstleistungen von Opfern von Menschenhandel in Anspruch nehmen, wäre ebenfalls nicht zielführend, da eine solche nicht befriedigend umsetzbar wäre. Abgesehen davon ist in diesem Zusammenhang auch immer zu beachten, dass es selbstbestimmt ausgeübte Sexarbeit gibt.

---

<sup>136</sup> Siehe diesbezüglich auch Kapitel 3.5.2, S. 32 ff.

Ein Verbot würde vor allem und insbesondere auch den selbstbestimmten Sexarbeiterinnen die Existenzgrundlage entziehen.

Die zweite Grundsatzfrage, die eng mit der ersten zusammenhängt, war jene nach der Sittenwidrigkeit von Verträgen zur Erbringung von sexuellen Dienstleistungen. Verträge in der Sexarbeit wurden von der Rechtsprechung durch das Bundesgericht in der Vergangenheit (1985) als sittenwidrig eingestuft. Ein erstinstanzliches Gericht im Kanton Zürich hat im Sommer 2013 einen gegenteiligen Entscheid gefällt. Zurzeit ist auch die Standesinitiative des Kantons Bern «Prostitution ist nicht sittenwidrig» im Parlament in Bearbeitung. Die Expertengruppe erachtet es als vordringlich, dass die Sittenwidrigkeit auf Bundesebene aufgehoben wird, um Rechtssicherheit in der ganzen Schweiz zu schaffen.

Die dritte Grundsatzfrage war insbesondere arbeitsrechtlicher Natur. Die Expertengruppe gelangte auf der Grundlage verschiedener Rechtsgutachten zum Schluss, dass die Ausübung der Sexarbeit im Rahmen eines klassischen Arbeitsvertrags im Sinne von Art. 319 ff. OR nicht möglich ist. Ein Arbeitsvertrag, der für die Arbeitnehmerin die Erbringung einer sexuellen Dienstleistung vorsieht, würde dem Schutz der Persönlichkeit (Art. 27 ZGB) sowie unter Umständen den strafrechtlichen Bestimmungen zur Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) widersprechen. Das Weisungsrecht des Arbeitgebers und das Unterordnungsverhältnis des Arbeitnehmers stehen in Widerspruch zur sexuellen Selbstbestimmung. Aus einer rein juristischen Perspektive betrachtet, bestünde hingegen die Möglichkeit, einen sogenannten Innominatkontrakt mit einer einfachen Anwesenheitspflicht der Sexarbeiterin abzuschliessen. Die Sexarbeiterin würde jedoch über die Erbringung der sexuellen Dienstleistung selbst entscheiden. Die Vereinbarkeit eines solchen Innominatkontrakts mit Art. 27 ZGB und Art. 195 StGB müsste stets im Einzelfall geprüft werden, was in der Praxis nicht umsetzbar ist.<sup>137</sup> Aus diesem Grund sowie auch insbesondere aufgrund eines erhöhten Abhängigkeitsrisikos und aus rechtspraktischen Überlegungen erachtet die Mehrheit der Expertengruppe die Annahme eines solchen Innominatkontrakts als nicht zielführend.

Nach der Klärung dieser Grundsatzfragen<sup>138</sup> setzte sich die Expertengruppe mit verschiedenen Massnahmen und Lösungsansätzen in der Praxis auseinander. Sie analysierte über siebenzig Massnahmen und erkannte Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen respektive in verschiedenen Bereichen.

## 4.1 Vier Handlungsebenen

Die Expertengruppe ist der Ansicht, dass der Schutz der Sexarbeiterinnen auf vier Ebenen zu stärken ist:

1. Schaffung eines Rechtsrahmens auf Bundesebene, um die Rechtssicherheit zu stärken
2. Enge und institutionalisierte Koordination zwischen den Hauptakteuren
3. Konsequenter Vollzug der bestehenden Rechtsgrundlagen
4. Sensibilisierung der Öffentlichkeit und Prävention

### 4.1.1 Rechtsrahmen

Nach Auffassung der Expertengruppe sind gewisse Grundsätze zwingend auf nationaler Ebene zu verankern. Dabei ist nicht ausschlaggebend, ob ein eigenes Gesetz zur Regelung des Erotikgewerbes erlassen oder ob in verschiedenen Spezialgesetzen legiferiert wird.

<sup>137</sup> Die Minderheitsmeinungen finden sich im Kapitel 3.1.2.2 «Vertragsrechtliche Aspekte», S. 17 ff., insbesondere Bst. c «Unselbstständigkeit oder Selbstständigkeit».

<sup>138</sup> Siehe diesbezüglich auch Kapitel 3.1.2.2 «Vertragsrechtliche Aspekte», S. 17 ff., insbesondere Bst. c «Unselbstständigkeit oder Selbstständigkeit».

Vordringlich wäre aus der Schutzoptik, die Frage der *Sittenwidrigkeit auf Bundesebene*, idealerweise in einem Bundesgesetz, zu klären, um die Rechtssicherheit für die betroffenen Frauen zu erhöhen. Entsprechende Arbeiten laufen derzeit im Parlament im Zusammenhang mit der Standesinitiative des Kantons Bern.<sup>139</sup> Ebenfalls empfiehlt die Expertengruppe vorbehaltlos, auf Bundesebene einen *Präventionsauftrag* zu verankern, um die rechtlichen Grundlagen für die Finanzierung von Präventionsmassnahmen beispielsweise gegen Gewalt in der Sexarbeit und deren Stigmatisierung in der Gesellschaft zu schaffen.<sup>140</sup>

Unterschiedliche Erfahrungen und Einschätzungen bestehen hingegen in den Fragen zur Regelung der Sexarbeit und zu den Rahmenbedingungen für Etablissements und Sexarbeiterinnen. NGOs sprechen sich gegen zu hohe Hürden aus, weil diese gemäss ihrer Erfahrung mit bestehenden Regelungen in einzelnen Kantonen und Gemeinden vor allem für kleinere Etablissements zu hoch sind und zu einer Verschiebung des Sexgewerbes in den Untergrund sowie zu einer Illegalisierung der Sexarbeiterinnen führen. Die behördliche Kontrolltätigkeit im Erotikgewerbe ordnen sie teilweise als Repression ein. Demgegenüber empfehlen Behördenvertreter Regelungen, die eine gewisse Transparenz erzeugen und ein staatliches Eingreifen bei Ausbeutungssituationen ermöglichen respektive vereinfachen. Damit die Politik zuverlässige Anleitungen für die Ausarbeitung der nachfolgend aufgeführten Handlungslinien erhält, empfiehlt die Expertengruppe die Evaluation der bereits bestehenden kantonalen und kommunalen Prostitutionsgesetze.

Auf Bundesebene sollte nach Auffassung der Expertengruppenmehrheit die Einführung einheitlicher Bestimmungen geprüft werden, um Etablissementbetreiber in geeigneter Form in die Pflicht zu nehmen. Bei den Bestimmungen zu den Betreibern und Betrieben ist die Situation der unterschiedlichen Etablissements (Grossalons, Kontaktbars, genossenschaftlich organisierte Kleinalons) angemessen zu berücksichtigen. Die Erfahrungen der kantonalen Prostitutionsgesetze sind mit einzubeziehen. Ziel sollte nicht die Zurückdrängung der Prostitution, sondern die Definition der für die Betriebe verbindlichen Standards sein, welche ein umfassendes selbstbestimmtes Handeln der Sexarbeiterinnen ermöglichen und so die Ausbeutung der dort tätigen Frauen verhindern sowie die Arbeitsbedingungen wesentlich verbessern. Zu diesen Standards gehören Bestimmungen zur selbstbestimmten Ausübung der Sexarbeit, Sicherheitsmassnahmen und Hygienestandards in den Etablissements sowie die Verrechnung von orts- und branchenüblichen Ansätzen für die gegenüber den Sexarbeiterinnen erbrachten Leistungen. Das Vertragsverhältnis (Regelung der Miete und anderer Dienstleistungen) zwischen Sexarbeiterinnen und Etablissementbetreibern sollte im Rahmen eines Musternutzungs- bzw. Mustermietvertrags geregelt werden. Dieser Vertrag soll die selbstständige Tätigkeit der Sexarbeiterin zum Ausdruck bringen und die Vergütung der Dienstleistungen klar festlegen (namentlich die Höhe der Miete).<sup>141</sup>

Auf Bundesebene sind zusätzlich folgende *Spezialgesetze* zu überprüfen respektive zu ergänzen.

**Strafgesetzbuch:** Im *Strafgesetzbuch* soll geprüft werden, wie der Tatbestand der gewerbsmässigen Förderung der Prostitution eingefügt werden kann. Täter, die Sexarbeiterinnen gewerbsmässig ausbeuten, sollen – analog den Bestimmungen im Bereich des Menschenhandels – stärker bestraft werden.

**Strafprozessordnung:** In der *Strafprozessordnung* ist zu überprüfen, ob den Opferrechten genügend Rechnung getragen wird.<sup>142</sup>

---

<sup>139</sup> 12.317 - Standesinitiative «Prostitution ist nicht sittenwidrig» vom 12.09.2012.

<sup>140</sup> Siehe Kapitel 4.1.4, S. 47 f.

<sup>141</sup> Siehe diesbezüglich auch insbesondere Kapitel 3.5.2, S. 32 ff.

<sup>142</sup> Siehe diesbezüglich auch insbesondere Kapitel 3.4.2.2, S. 29 ff.

Opferhilfegesetz: Die Arbeiten zur Überprüfung des Opferhilfegesetzes sind zu verfolgen und eine Stärkung der Opferrechte ist anzustreben.<sup>143</sup>

Ausländerrecht: Im *Ausländerbereich* sind die Zulassungsvoraussetzungen für den Erwerbsaufenthalt von Sexarbeiterinnen aus der EU/EFTA zu vereinheitlichen. Die ausländerrechtlichen Praxen in den einzelnen Kantonen sind heute sehr unterschiedlich. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die kantonalen Behörden die Regelung der Sexarbeit als selbstständige respektive unselbstständige Erwerbstätigkeit unterschiedlich handhaben. Trotz der Annahme der Masseneinwanderungsinitiative am 9. Februar 2014 erachtet es die Expertengruppe als vordringlich, dass die BFM-Weisungen und -Rundschreiben vor dem Hintergrund der Empfehlungen der Expertengruppe (Selbstständigkeit, FZA-Konformität des Businessplans) zeitnah überarbeitet werden. Im Ausländerrecht ist zu prüfen, wie die Bestimmungen über *Rückkehrhilfe* und *Aufenthaltsregelung für Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes* ergänzt werden können. Ferner gelangte die Mehrheit der Expertengruppe zum Schluss, dass das *Cabaret-Tänzerinnen-Statut* – wie vom Bundesrat im Juni 2012 vorgeschlagen – aufgrund des erheblichen Missbrauchspotenzials aufzuheben und parallel die anderen vorgeschlagenen Massnahmen zeitnah anzugehen sind.

#### 4.1.2 Enge und institutionalisierte Koordination zwischen den Hauptakteuren

Die Hearings, aber auch die tägliche Berufserfahrung der Expertinnen und Experten zeigten, dass ein *koordiniertes Vorgehen der verschiedenen Akteure* entscheidend ist, um einerseits die Arbeitsbedingungen der Sexarbeiterinnen zu verbessern und andererseits auf die spezifischen Gefährdungssituationen adäquat reagieren zu können. Es muss eine Gesamtsicht auf dieses komplexe Themenfeld entstehen. Nach Meinung der Expertengruppe sollte die Koordination sowohl auf *nationaler* wie auch auf *kantonomer Ebene* gestärkt werden.

Ein Erfolg versprechender Ansatz wäre, die in der Bekämpfung des Menschenhandels erfolgreichen und erprobten Strategien und Instrumente<sup>144</sup> zum Schutz von Opfern von Menschenhandel auch auf andere Delikte im Erotikbereich (ausserhalb des Menschenhandels, beispielsweise Förderung der Prostitution, Freiergewalt) zu übertragen. Die Koordination zwischen strategischer und operationeller Ebene wäre zu trennen, wie dies auch in der Bekämpfung des Menschenhandels der Fall ist (Koordinationsstelle auf Bundesebene, runde Tische in den Kantonen).

Analog der Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) ist zeitnah eine nationale *Koordinationskommission/-stelle* für die spezifischen Fragen zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen und zur Stärkung der Selbstbestimmung und der Rechtsstellung der im Erotikgewerbe tätigen Arbeitskräfte zu schaffen. Diese Koordinationskommission/-stelle sollte sich aus allen betroffenen Akteuren, sowohl staatlichen als auch nicht staatlichen Stellen, zusammensetzen.

Parallel dazu wäre eine *neutrale Fachstelle* für Fragen zur Sexarbeit zu gründen, die in diesem Feld die aktuelle Situation und die Bedürfnisse erfassen würde.

Auf kantonomer Ebene ist insbesondere in den grossen Kantonen die Koordination im Rahmen von neuen *runden Tischen zur Sexarbeit* zeitnah zu fördern. Im Einzelfall könnte es in kleineren Kantonen aus Synergiegründen sinnvoll sein, das Thema Sexarbeit als Unterthema in den bestehenden runden Tischen zu Menschenhandel zu integrieren.

<sup>143</sup> Siehe diesbezüglich auch insbesondere Kapitel 3.4.2.2, S. 29 ff.

<sup>144</sup> Tätigkeiten der KSMM, insbesondere NAP; kantonale Runde Tische gegen Menschenhandel, Weiterbildungsangebote usw.

### 4.1.3 Vollzug der bestehenden Rechtsgrundlagen mit den benötigten Ressourcen

Die Erfahrung zeigt, dass der Vollzug in den Städten, Gemeinden und Kantonen sowie auf Bundesebene auf zwei Ebenen zu stärken ist. Einerseits geht es um die Sensibilisierung und Ausbildung der Behörden, andererseits ist die Ressourcenlage zu überprüfen.

Polizei: Die Polizeibehörden wurden in den letzten Jahren aktiv zur Thematik des Menschenhandels geschult. Nun geht es in einem weiteren Schritt darum, das Know-how in der Polizei im Hinblick auf die spezifischen Gefährdungssituationen in der Sexarbeit zu stärken. Allenfalls wären entsprechende Schulungsblöcke in der Polizeiausbildung vorzusehen. Zu einer Professionalisierung in der Milieuaufklärung und zum Abbau von Stigmatisierung gegenüber der Sexarbeit wären zudem in allen Kantonen spezialisierte Milieugruppen zu schaffen, die einen reinen Ermittlungsauftrag haben. Auch wäre – wo dies noch nicht der Fall ist – auf einen angemessenen Frauenanteil in diesen Polizeieinheiten zu achten. Aus den Hearings ging ferner hervor, dass mit zusätzlichen Ressourcen im Strafverfolgungsbereich mehr Straftaten aufgedeckt werden könnten. Der Ressourcenbedarf in den einzelnen Kantonen ist zu überprüfen.

Strafverfolgungsbehörden: Wie die Polizeibehörden wurden auch die Staatsanwaltschaften zu Fragen des Menschenhandels weitergebildet. Auch hier ist eine Weiterentwicklung zum Thema der Sexarbeit angezeigt. Die Strafverfahren im Bereich des Menschenhandels und im Milieu sind sehr aufwändig und beanspruchen einen hohen Ressourceneinsatz. Die Ressourcenfrage ist in jedem Kanton zu prüfen.

Richterinnen und Richter: Im Unterschied zu den beiden oben genannten Vollzugsstellen fand bei den Richtern/Richterinnen noch keine Weiterbildung zur Menschenhandelsthematik statt. Eine solche ist nun zeitnah anzugehen und ebenfalls um das Thema Sexarbeit zu erweitern. Der Entscheid des Bezirksgerichts Horgen in Bezug auf die Sittenwidrigkeit von Verträgen zu sexuellen Dienstleistungen zeigt, wie wichtig die öffentliche Diskussion und die Sensibilisierung der Richter ist.

Spezialisierte Opferberatungsstellen: Im Bereich der spezialisierten Opferbetreuung (NGO) in den Kantonen sind genügend personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Ferner ist das ungenügende Angebot an Schutzwohnungen für Opfer von Menschenhandel und Opfer von Gewalt (Straftatbestand gemäss OHG) zu ergänzen.

KSMM: Die Geschäftsstelle der KSMM ist dem Bundesamt für Polizei (fedpol) angegliedert. Sie verfügt seit deren Gründung vor zehn Jahren über dieselben Ressourcen. Die Beratungen in der Expertengruppe haben gezeigt, dass für eine konsequente Bekämpfung des Menschenhandels die entsprechenden Ressourcen bereitzustellen bzw. zu erhöhen sind. Ressourcenintensiv sind namentlich adäquate Weiterbildungsangebote für die verschiedenen Vollzugsbehörden, aber insbesondere auch die aktive länderübergreifende Vernetzung und Zusammenarbeit, die besonders im international eng verknüpften Umfeld des Menschenhandels zentral ist.

Migrationsbehörden: In den Diskussionen der Expertengruppe hat sich gezeigt, dass Migration ein Querschnittsthema ist und je nach Ausgestaltung anderer Bereiche zusätzlicher Ressourcen bedarf. Diesem Bedarf ist entsprechend Rechnung zu tragen, um einen konsequenten Vollzug der gesetzlichen Grundlagen zu ermöglichen.

Auslandvertretungen (Visabüros): Das Aussenstellennetz des Bundes in den verschiedenen Herkunftsländern von Opfern von Menschenhandel oder Armutsprostituierten wird laufend zu diesen Fragen sensibilisiert und informiert. Diese Ausbildungs- und Sensibilisierungsbemühungen sollen weitergeführt werden.

#### **4.1.4 Verstärkte Prävention und Sensibilisierung der Öffentlichkeit**

Der Präventionsarbeit und der Sensibilisierung der Öffentlichkeit kommt eine besondere Bedeutung zu. Die Expertengruppe sieht mehrere Handlungsachsen.

##### Prävention über Beratung und Bildung für Sexarbeiterinnen

Im Interesse einer möglichst effektiven Prävention vor Ausbeutungssituationen ist der niederschwellige Zugang zu einschlägigen Beratungsangeboten zentral. Allerdings erweist sich das heutige Angebot als lückenhaft. Allgemeine Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen existieren in acht Kantonen (Basel, Bern, Freiburg, Genf, Lausanne, St.Gallen, Tessin, Zürich) und Aids-Präventionsstellen für Sexarbeiterinnen bestehen in 16 Kantonen. Die Expertengruppe schlägt vor, die bestehenden Lücken zu schliessen. Allenfalls können kantonsübergreifende Beratungen (gerade in kleinräumigen Regionen) angeboten werden. Auch sollte überprüft werden, inwiefern die bestehenden Beratungsstellen finanziell und personell zu stärken sind und wie diese Stärkung erfolgen kann, insbesondere auch in Bezug auf flächendeckende Sozialarbeit.

Zusätzlich kann die Verletzlichkeit von Sexarbeiterinnen, die oft einen Migrationshintergrund aufweisen und der Landessprachen nicht mächtig sind, durch ein auf sie zugeschnittenes Bildungsangebot vermindert werden. Im Vordergrund stehen dabei Einführungskurse, Selbstverteidigungs- und auch Sprachkurse. Einige NGOs haben solche Kurse schon angeboten oder bieten sie an. Aufgrund fehlender Ressourcen wird derzeit nur eine ungenügende Anzahl Kurse angeboten. Der bestehende Bedarf kann nicht gedeckt werden. Über die Finanzierung solcher Informationskurse bzw. Aus- und Weiterbildungsangebote wurde in der Expertengruppe nicht gesprochen; diese Frage ist noch zu klären.

##### Prävention über Beratung von Freiern

Parallel zur Präventionsarbeit für Sexarbeiterinnen gilt es auch, die Freierarbeit aktiv weiterzuverfolgen. Aktuell findet Freierarbeit aus Ressourcengründen nur noch in vier Städten (Basel, Bern, Genf und Zürich) statt.<sup>145</sup> Im Rahmen von Freierberatungen kann wichtige Sensibilisierungsarbeit geleistet werden, die sich positiv auf den Umgang mit den Sexarbeiterinnen auswirkt, weshalb die Expertengruppe empfiehlt, auch in diesem Bereich zusätzliche Ressourcen zu investieren.

##### Prävention in der internationalen Zusammenarbeit

Präventionsarbeit ist darüber hinaus in den Hauptherkunftsländern vor Ort zu leisten. Einerseits ist es wichtig, dass vor Ort neutrale und verlässliche Informationen niederschwellig abrufbar sind. Mittels einer umfassenden Informationsbroschüre, die in den Schweizer Vertretungen aufliegen soll, sollen sich Migrationsinteressierte neutral zu Möglichkeiten der legalen Migration, Chancen, Risiken sowie Beratungsangeboten informieren können. Ergänzend hierzu sollen bereits bestehende Projekte der DEZA beispielsweise in der Ukraine zur Prävention vor Menschenhandel über die Stärkung der lokalen Wirtschaft weitergeführt werden.

##### Niederschwellige Hilfe für Opfer

Als vielversprechendes Instrument zur Unterstützung von Opfern von Ausbeutung und Gewalt erachtet die Expertengruppe die Einrichtung einer nationalen Helpline. Diese Helpline sollte einen 24-Stunden-Service anbieten und auf eine entsprechende Beratungsstruktur zurückgreifen können.<sup>146</sup> Allenfalls könnte dieses Angebot auch mit einer Internetseite ergänzt werden. Eine solche Helpline ist sehr ressourcenintensiv und benötigt eine längere

<sup>145</sup> Hearing vom 07.01.2014 mit einem Vertreter der Freierberatungsstelle Don Juan.

<sup>146</sup> Siehe insbesondere auch Kapitel 3.7.2.1, S. 37 f.

Vorlaufzeit. Allenfalls könnte diese Helpline mit anderen angedachten Helplines im Bereich Menschenhandel oder Opferhilfe kombiniert werden. Dabei soll auch der Verhinderung des erneuten Menschenhandels (retrafficking) Rechnung getragen werden. Hier wäre wichtig, dass bei Anrufeingang eine entsprechende Triage vorgenommen würde. Die Finanzierung dieser Helpline könnte unter Umständen über den Präventionsartikel des StGB<sup>147</sup> erfolgen.

### Sensibilisierung

Die unter Ziffer 4.1.2 genannte Fachstelle sollte die finanziellen und personellen Ressourcen erhalten, um Medienarbeit sowie Projektarbeit beispielsweise zum Thema Rechtsstellung der Sexarbeiterinnen durchführen zu können. Die genannte Fachstelle soll damit zur Entstigmatisierung der Sexarbeiterinnen beitragen. Unter Umständen könnte es sich zu einem späteren Zeitpunkt als sinnvoll erweisen, eine nationale Kampagne zu den im Zentrum stehenden Themen zu lancieren.

## 4.2 Umsetzung

Die dargestellten Massnahmen liegen in der Verantwortung verschiedener Akteure und können in unterschiedlichen Zeithorizonten umgesetzt werden. Die Hauptverantwortung für die Ebenen des Rechtsrahmens, des Vollzugs sowie der engen Koordination liegen bei den Kantonen und beim Bund. Die Zivilgesellschaft ist entsprechend einzubeziehen.

Die Politik wird sich aufgrund der verschiedenen laufenden Vorstösse weiterhin mit der Thematik beschäftigen. Der Bericht, der die vier Postulate Streiff-Feller<sup>148</sup>, Caroni<sup>149</sup>, Feri<sup>150</sup> und Fehr<sup>151</sup> beantworten wird, ist im Verlauf des Jahres 2015 geplant. Die Expertengruppe gibt der Hoffnung Ausdruck, dass ihre Empfehlungen berücksichtigt werden. Gleichzeitig ist auch der Prozess bei den Kantonen anzustossen. Die Expertengruppe regt an, dass in einem ersten Schritt eine Arbeitsgruppe gebildet wird, welche die von der Expertengruppe definierten Massnahmen koordiniert und die Umsetzung plant.

Die Verwaltung steht in der Verantwortung, die in ihrem Kompetenzbereich anstehenden Arbeiten zeitnah umzusetzen. Im Vordergrund stehen die Anpassung der Weisungen zum FZA und das Rundschreiben zu den Empfehlungen zur Rotlichtproblematik (BFM) sowie die Ausarbeitung einer Informationsbroschüre für die Auslandvertretungen (BFM/EDA) und die Sensibilisierung und Schulung der visuausstellenden Behörden (EDA/BFM).

## 4.3 Fazit

Nach Ansicht der Expertengruppe braucht es eine nationale Politik zu Sexarbeit, um zentrale Grundsätze auf eidgenössischer Ebene zu verankern. Diese Politik soll liberal und pragmatisch ausgestaltet sein. Ein Verbotsmodell nach dem Vorbild der nordischen Staaten ist für die Schweiz kein gangbarer Weg.

Die Expertengruppe hat vorliegend ein Set von insgesamt 26 Massnahmen ausgearbeitet (siehe Anhang 5.2). Um den Schutz für Sexarbeiterinnen zu stärken, braucht es eine *Ergänzung der bestehenden Rechtsnormen, neue Koordinationsgremien auf Ebene Bund und Kanton* sowie *zusätzliche Ressourcen für nicht staatliche und staatliche Stellen*, um die Prävention und den Vollzug zu stärken. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen sollen die Si-

---

<sup>147</sup> Art. 386 StGB (Präventionsmassnahmen).

<sup>148</sup> 12.4162 «Stopp dem Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung».

<sup>149</sup> 13.3332 «Stärkung der rechtlichen Stellung von Sexarbeitenden».

<sup>150</sup> 13.4033 «Bericht über die Situation der Sexarbeiter und -arbeiterinnen in der Schweiz».

<sup>151</sup> 13.4045 «Prostitution und Sexarbeit. Länderstudie».

cherheit im Arbeitsalltag erhöht, die Selbstbestimmung der Sexarbeiterinnen gestärkt und strukturelle Diskriminierungen abgebaut werden.

Rechtsrahmen: Im Vordergrund steht die Aufhebung der *Sittenwidrigkeit* auf nationaler Ebene. Nach einer Evaluation der kantonalen und der städtischen Regelungen wären ferner auf Bundesebene einheitliche Standards zu Etablissements zu setzen. Zusätzlich sind verschiedene Spezialgesetze in den Bereichen Strafverfolgung, Opferschutz und Ausländerrecht zu ergänzen respektive anzupassen. In der Strafverfolgung sollen punktuelle Ergänzungen der Straftatbestände und die aktuellen Bestimmungen der Strafprozessordnung und des Opferhilfegesetzes mit Blick auf die Opferstellung überprüft werden. Im Ausländerbereich sind die kantonalen Praxen in Bezug auf die Sexarbeiterinnen aus der EU/EFTA durch die Anpassung der heutigen Weisungen auf der Basis einer ausländerrechtlichen Selbstständigkeit zu vereinheitlichen. Ferner soll einerseits die Ausnahmeregelung für Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten aufgehoben und andererseits geprüft werden, wie Rückkehrhilfe und Aufenthaltsregelungen für gewaltbetroffene und ausgebeutete Sexarbeiterinnen (OHG-relevante Tatbestände) ausgeweitet werden können.

Koordination: Um Ausbeutungssituationen im Bereich des Erotikgewerbes zu erkennen und die Massnahmen in verschiedenen betroffenen Themen- und Zuständigkeitsgebieten zu koordinieren, ist eine Koordinationsstelle nach Vorbild der KSMM für den Bereich der Sexarbeit zu gründen. Idealerweise würde eine solche Kommission, unter Einbezug aller betroffenen Akteure, im Rahmen einer gesetzlichen Grundlage verankert. Das Mandat einer solchen Koordinationskommission im Erotikbereich sollte sich nicht nur auf die Ausbeutungssituationen, sondern auch auf die Koordination der Massnahmen zur Stärkung der Rechte der Sexarbeitenden und die Verantwortung der Freier konzentrieren. Abgesehen von der Zusammenarbeit in der Schweiz ist auch die internationale Koordination von hoher Schutzbedeutung und ist weiterzuentwickeln, vor allem die zwischenstaatliche Arbeit zur Bekämpfung von Menschenhandel.

Vollzug: Um den Vollzug der bestehenden und allenfalls künftigen Regelungen zum Schutz vor Ausbeutung und Menschenhandel umzusetzen, sind die Vollzugsbehörden entsprechend zu sensibilisieren und mit den notwendigen Ressourcen auszustatten. Die Ressourcenlage ist insbesondere für die spezialisierten Polizeieinheiten, die Staatsanwaltschaften, die spezialisierte Opferbetreuung und auch die Geschäftsstelle KSMM zu überprüfen.

Ebene Prävention – Sensibilisierung: Die Präventions- und Sensibilisierungsarbeit nimmt einen besonderen Stellenwert ein. Im Unterschied zu den oben genannten Ebenen sind hier neben staatlichen Stellen vor allem auch nicht staatliche Organisationen involviert. Letztere haben in der Vergangenheit verschiedene Initiativen und Projekte entwickelt, die den Schutz stärken. Aus Ressourcengründen können diese Ansätze jedoch nicht flächendeckend und effektiv umgesetzt werden. Aufsuchende Sozialarbeit, die besonders präventiv wirkt, sowie die Bereitstellung niederschwelliger Beratungsangebote sind oft aus denselben Gründen nicht möglich. Kursangebote beispielsweise zu Selbstverteidigung und Spracherwerb können aus Ressourcengründen nicht im benötigten Mass angeboten werden. Es wären Leistungsaufträge zwischen der öffentlichen Hand und den Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen zu vereinbaren, die es den NGOs erlauben, ihre wichtige Präventionsarbeit flächendeckend anzubieten.

Im Hinblick auf eine nachhaltige Sensibilisierung der Öffentlichkeit wäre weiter eine nationale neutrale Fachstelle zu Sexarbeit zu schaffen und mit den notwendigen Ressourcen auszustatten.

## Ausblick und weiteres Vorgehen

Die von der Expertengruppe bearbeitete Thematik zeichnet sich durch eine hohe Dynamik aus, die zumindest mittelfristig fortbestehen wird. Der Kontext wird sich durch Gesetzgebungsprozesse in unseren Nachbarstaaten und auch durch anstehende Revisionen verschiedener Gesetze, allen voran des Ausländergesetzes im Zuge der neuen Verfassungsbestimmungen, verändern. Um die vorgeschlagenen Massnahmen umzusetzen und auf die bevorstehenden Veränderungen adäquate Antworten zu finden, ist es vordringlich, dass die begonnene Arbeit fortgesetzt und in geeigneter Form institutionalisiert wird. Es handelt sich um ein Mehrjahresprogramm, dessen Umsetzung vom Zusammenspiel von Bund und Kantonen abhängt. Der Bund kann hierzu die Plattform bieten, um in Kooperation mit den Kantonen und unter Einbezug der Zivilgesellschaft eine föderal getragene Praxis und Politik zu definieren und weiterzuentwickeln.

## 5 Anhang

### 5.1 Mitgliederliste Expertengruppe

<b>Hilber Kathrin</b>	<b>Leitung</b>
Angelini Rebecca	Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ)
Bühler Carmela	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA)
Derrer Balladore Ruth	Schweizerischer Arbeitgeberverband (AGV)
Jud Huwiler Ursina	Bundesamt für Migration (BFM)
König Jürg	Schweizerischer Gewerbeverband (SGV)
Mesaric Boris	Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschen-smuggel (KSMM)
Micieli Cristina	Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden (VSAA)
Müller Corina	Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Ott Alexander	Vereinigung kantonaler Migrationsbehörden (VKM)
Rosat-Favre Colette	Bundesamt für Justiz (BJ)
Torche Denis	Travail.Suisse
Werder Christina	Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)
Wigger Martha	Schweizerisches Netzwerk von Organisationen, Projekten und Einzelpersonen, welche die Interessen der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vertreten (ProKoRe)

Projektteam-BFM: Ursina Jud Huwiler (Leitung), Boiana Krantcheva, Ramona Passarelli

## 5.2 Modell Schweiz – empfohlene Massnahmen

### 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 <sup>152</sup>	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
1.	a) Ausländerrecht	<b>Revision der VEP-Weisungen und des Rundschreibens BFM vom Januar 2012 Empfehlungen zur Rotlichtproblematik</b>  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	<b>Aufhebung Cabaret-Tänzerinnen-Statut</b>  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	<b>Nationale Rückkehrhilfe für mittellose/ausgebeutete Sexarbeiterinnen</b>  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 rechtliche Grundlage nötig

<sup>152</sup> Die Struktur der Tabelle und die Bezeichnung der Bereiche entsprechen dem Mandatsauftrag (siehe Kapitel 1.1, S. 6)

	Bereich <sup>152</sup>	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
4.	a) Ausländerrecht/Arbeitsrecht	<p><b>Aufenthaltsbewilligung für Sexarbeiterinnen, welche Opfer eines OHG-relevanten Straftatbestandes werden</b></p> <p>Prüfen, wie eine Aufenthaltsregelung für Opfer im Sinne des Opferhilfegesetzes ausgestaltet werden kann</p>	Opfer von OHG-relevanten Straftaten können durch einen gesicherten Aufenthalt ihre Rechte geltend machen und die Opferhilfe in Anspruch nehmen	Politik	LF	<p>Aufenthalt für Opfer von Menschenhandel (Art. 30 Abs. 1 Bst. e AuG)</p> <p>Bestimmungen wären zu ergänzen/revidieren</p>
5.	b) Vertragsrecht	<p><b>Aufhebung der Sittenwidrigkeit</b></p> <p>Der Vertrag zwischen Freier und Sexarbeiterin soll nicht mehr als sittenwidrig gelten, damit Sexarbeiterinnen ihren Lohn einfordern können</p>	Stärkung der Rechte von Sexarbeiterinnen	Politik /Rechtsprechung	MF	Art. 20 OR, Rechtsprechung <sup>153</sup> , allenfalls neues Spezialgesetz
6.	b) Vertragsrecht	<p><b>Mustervertrag für Sexarbeiterinnen und Bordellbetreiber auf der Basis der Selbstständigkeit</b></p> <p>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</p>	Bessere Arbeitsbedingungen, Stärkung der Rechte, Einklagbarkeit der Ansprüche	Politik/Bundesverwaltung (EJPD)	MF	
7.	b) Vertragsrecht	<p><b>Vereinfachtes Abrechnungsverfahren im Sozialversicherungsrecht für Sexarbei-</b></p>	Sozialversicherungsschutz	Bund/Kantone	LF	In Anlehnung an das vereinfachte

<sup>153</sup> 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 <sup>152</sup>	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		<b>terinnen</b> Bspw. durch Festlegung von Pauschalbeiträgen				Verfahren für Hausangestellte (allerdings: Selbstständige Erwerbstätigkeit)
8.	<b>d) Polizei/ Strafverfolgung</b>	<b>Strafverfolgung verstärken, um einen konsequenten Vollzug bestehender Instrumente zu gewährleisten</b>  - 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.	<b>d) Polizei/ Strafverfolgung</b>	<b>Revision der Strafprozessordnung prüfen</b>  - 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.	<b>d) Polizei/ Strafverfolgung und h) Opferschutz</b>	<b>Konsequente Anwendung bestehender Opferrechte</b>  - Bestehende Mittel der StPO, wie Ausschluss der Öffentlichkeit bei Verfahren, keine direkte Konfrontation mit dem Täter,	Sicherheit für Frauen in Strafverfahren, grössere Bereitschaft, an Verfahren teilzunehmen und dadurch, eine bessere Verfolgung der Täter möglich	Kantone / Gemeinden	KF	Art. 70/74/149/150/152/153 StPO

	Bereich <sup>152</sup>	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		<p>Anonymisierung des Urteils, wenn es für die Öffentlichkeit und die Medien bestimmt ist, müssen durchgesetzt werden</p> <p>- Bestehende Mittel des OHG wie bspw. Unterstützung von gewaltbetroffenen Sexarbeiterinnen durch die Sozialhilfe</p>				Art. 13 Abs. 2 OHG
11.	<b>d) Polizei/ Strafverfolgung</b>	<p><b>Weiterbildungsangebote für betroffene Akteure</b></p> <p><b>- Milieugruppen in Polizeikorps</b> Sensibilität erhöhen zum Abbau von Stigmatisierung der Sexarbeiterinnen</p> <p><b>- Richter und Staatsanwälte</b> 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</p>	Sensibilisierung, wirksame Strafverfolgung	Bund / Kanton / Polizei / Gerichte	MF	
12.	<b>d) Polizei/ Strafverfolgung</b>	<p><b>Weiterentwicklung der Milieugruppen innerhalb der Polizeikorps</b></p> <p>- Angemessener Frauenanteil in Milieugruppen der Polizei</p> <p>- Ermittlungsauftrag statt Kontrollauftrag</p> <p>- Möglichkeit, Infobroschüren zu Beratungsangeboten und zu Gesundheitsprävention abgeben zu dürfen (ohne Beratung)</p>	<p>- Sexarbeiterinnen können leichter Vertrauen aufbauen</p> <p>- Missbrauchsrisiko wird vermindert</p> <p>- Stigmatisierung der Sexarbeiterinnen innerhalb der Polizei abbauen</p>	Kanton / Polizei	MF	
13.	<b>d) Polizei/ Strafverfolgung</b>	<p><b>Prüfung, ob neu unten stehende Straftatbestände ins Strafgesetzbuch aufgenommen werden sollen:</b></p> <p><b>- Straftatbestand zur Gewerbsmässigkeit</b></p>	<p>- Höhere Strafen für Täter</p> <p>- Stärkung der Strafverfolgung</p>	Politik	LF	<p>- Art. 195 StGB soll erweitert werden</p> <p>- Wucher, Art. 157 StGB</p>

	Bereich <sup>152</sup>	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		<p><b>der Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB)</b> (Erweiterung von Art. 195 StGB um eine qualifizierte Tatbestandsvariante der Gewerbsmässigkeit)</p> <p><b>-Straftatbestand der passiven Zuhälterei / Parl. Initiative Carlo Sommaruga</b> (Verbot, von einer Sexarbeiterin einen unverhältnismässigen Vermögensvorteil oder einen übersetzten Ertrag zu erwirtschaften)</p>				
14.	e) Rechtliche Regelung der Prostitution	<p><b>Evaluation kantonaler und städtischer Regelungen zu Sexarbeit (Gesetze, Verordnungen, Strichplatz)</b></p> <p>Bevor neue Gesetze auf Bundesebene geschaffen werden, sollen die bestehenden Regelungen wissenschaftlich auf ihre Schutzwirkung hin evaluiert werden.</p>	Zuverlässige Schutzwirkung neuer Gesetze	Auftrag: Bund / Kantone / KKE <sup>154</sup> , Durchführung: Wissenschaft	LF	
15.	e) Rechtliche Regelung der Prostitution	<p><b>Gesetzliche Regelung zu Sexarbeit auf Bundesebene</b></p> <p>Varianten</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mit Präventionsinhalt</li> <li>- Prüfen, wie die Betreiber sinnvoll in die Pflicht genommen werden können (nach Evaluation der Erfahrungen aus den Kantonen)</li> <li>- Sittenwidrigkeit wird aufgehoben</li> <li>- Institutionalisierung eidgenössische Fachstelle/Fachkonferenz (siehe Massnahme 21/22)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anerkennung der Sexarbeit als Beruf</li> <li>- Einheitliche gesamtschweizerische Praxis</li> <li>- Rechtssicherheit</li> <li>- Stärkung der Sexarbeiterinnen</li> </ul>	Politik	LF	Kantonale Regelungen  Sittenwidrigkeit noch nicht aufgehoben
16.	f) Prävention	<b>Niederschwelliger Zugang zu Bera-</b>	- Niederschwelliges Informationsan-	Bund betr. rechtli-	MF	Auf der Grundlage

<sup>154</sup> Eidgenössische Koordinationskommission Erotik, siehe Massnahme 19.

	Bereich <sup>152</sup>	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		<p><b>tungsangeboten</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Flächendeckende Beratungsangebote für Sexarbeiterinnen und aufsuchende Sozialarbeit</li> <li>- Flächendeckende Freier- und Betreiberarbeit</li> <li>- Kostenlose Help- und Infoline inkl. nötiger Infrastruktur</li> <li>- Internetseite mit umfassenden Informationen für Opfer von Gewalt und/oder Menschenhandel inkl. nötiger Infrastruktur</li> </ul>	<p>gebote</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Stärkung der Sexarbeiterinnen</li> </ul>	<p>che Grundlagen und Finanzierung – anschliessend Mandat an NGO</p>		<p>von Art. 386 StGB eigene Präventionsverordnung schaffen</p> <p>Allenfalls ist eine neue rechtliche Grundlage nötig</p>
17.	f) Prävention	<p><b>Informationsbroschüren in Herkunftsländern, namentlich Auslandsvertretung</b></p> <p>Broschüre in verschiedenen Sprachen mit migrationspezifischen Informationen zu Möglichkeiten (Rechtsslage) und Risiken unter Angabe von Beratungsstellen. Ausrichtung: allgemein (nicht nur auf den Erotikbereich ausgerichtet)</p>	<p>Information und Sensibilisierung bereits im Herkunftsstaat</p>	<p>Bundesverwaltung (EJPD/EDA)</p>	<p>KF</p>	
18.	f) Prävention / d) Strafverfolgung	<p><b>Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Strafverfolgung und NGOs:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Kantonale runde Tische zu Sexarbeit</b></li> </ul> <p>Analog den runden Tischen in den Kantonen zur Bekämpfung von Menschenhandel sollen runde Tische zu Sexarbeit geschaffen werden</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Prüfauftrag, ob Competo / KOG als Best Practice empfohlen werden soll</b></li> </ul> <p>Ausbau der Zusammenarbeit zwischen Polizei, Strafverfolgungsbehörden und NGOs</p>	<p>Bessere Koordination zwischen den einzelnen betroffenen Akteuren, wirksame Strafverfolgung, Opferidentifizierung</p>	<p>Kantone, NGOs</p>	<p>MF</p>	

	Bereich <sup>152</sup>	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
19.	f) Prävention / g) Öffentlichkeitsarbeit	<b>Eidgenössische Koordinationskommission Erotik / KKE (Arbeitstitel)</b>  Kommission, die alle hauptbetroffenen Akteure vereint und koordiniert sowie Aufträge und Leistungsvereinbarungen mit NGOs abschliessen kann	Abgestimmtes Vorgehen zwischen den hauptbetroffenen Akteuren. Entwicklungen könnten laufend verfolgt und somit die erforderlichen Massnahmen laufend geprüft werden	Politik (anschliessend Verwaltung, Kanton, NGO und weitere interessierte Stellen)	MF/ LF	Neue rechtliche Grundlage nötig
20.	f) Prävention / g) Öffentlichkeitsarbeit	<b>Nationale Fachstelle Sexarbeit</b>  Öffentlichkeitsarbeit, Medienarbeit, Veranstaltung von Tagungen (in Zusammenarbeit mit KKE)	Sensibilisierung der Öffentlichkeit	Bund	MF/ LF	Neue rechtliche Grundlage nötig
21.	f) Prävention / g) Öffentlichkeitsarbeit	<b>Gezielte/koordinierte Projekte, Aktionen, Medienarbeit sowie evtl. Kampagnen</b>  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	<b>Mehr Ressourcen für spezialisierte Opferberatungsstellen für Opfer von Menschenhandel</b>  - 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	<b>Evaluation des Ressourcenbedarfs der NGOs</b>  Erhebung, wie viele Kapazitäten pro Kanton notwendig sind für Beratung, aufsuchende Arbeit von Sexarbeiterinnen, Sen-	Ressourcen können gezielt und sinnvoll eingesetzt werden, der Bedarf an Beratungsstellen und -angeboten soll sinnvoll ergänzt werden	NGO/Bund	LF	

	Bereich <sup>152</sup>	Massnahme – Inhalt	Folgen – Schutzeffekt (Annahme)	Zuständigkeit Umsetzung	Zeit	Rechtsgrundlage (aktuell/neu)
		sibilisierungs- und Vernetzungsarbeit etc.				
24.	<b>i) Bi- / multilaterale Zusammenarbeit</b>	<p><b>Prüfung, ob die internationale Rechtshilfe in Strafsachen verbessert werden kann</b></p> <p>Ziel: namentlich Konfiszierung der Erträge der Täter im Ausland</p>	Effizientere Umsetzung der Strafverfolgung	Bund/BJ/EDA	MF	Bundesgesetz über internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRSG)
25.	<b>i) Bi- / multilaterale Zusammenarbeit</b>	<p><b>Mehr finanzielle Ressourcen für internationale Zusammenarbeit</b></p> <p>- Ausbau der internationalen Zusammenarbeit mit Herkunftsländern zur Ursachenbekämpfung (Prävention) und Bekämpfung von Menschenhandel (bspw. Projekt mit Ukraine – ähnliche Projekte auch mit anderen Staaten aufbauen)</p> <p>- Bilaterale Zusammenarbeit zur Verbesserung der Voraussetzungen für die operative Tätigkeit mit anderen Herkunftsländern der Opfer von Menschenhandel (z.B. Ungarn oder Bulgarien)</p> <p>- Aktive Beteiligung der Schweiz in den multilateralen Gremien gegen Menschenhandel unter verstärkter Beteiligung von Schweizer Expertinnen und Experten und Behördenvertretern</p>	<p>- Bekämpfung von Menschenhandel</p> <p>- Verbesserte Bedingungen im Heimatstaat</p> <p>- Weiterentwicklung von internationalen Standards und Politiken</p> <p>- bessere grenzüberschreitende Zusammenarbeit für bessere Resultate bei der Bekämpfung des internationalen Menschenhandels</p>	Bund/EDA	MF	
26.	<b>i) Bi- / multilaterale Zusammenarbeit</b>	<p><b>Aus- und Weiterbildungen der Visa Sektionen relevanter Botschaften</b></p> <p>Sensibilität erhöhen, gezielte Beratung anbieten</p>	Sensibilität erhöhen	EDA/EJPD	KF	

### 5.3 Nicht weiter verfolgte Massnahmen

Untenstehende Massnahmen wurden in der Expertengruppe analysiert und fanden keine Mehrheit.

	Bereich	Massnahme – Inhalt
1.	a) Ausländerrecht	<b>Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten mit Aufenthaltsbewilligung (B) zulassen und den Stellenwechsel ermöglichen</b>
2.	a) Ausländerrecht	<b>Ersatz des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts durch ein Prostitutionsstatut</b> Cabaret-Tänzerinnen sollen sich legal prostituieren können – Öffnung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts für Sexarbeiterinnen
3.	a) Ausländerrecht	<b>Ausweitung von Art. 34 VZAE auf alle Branchen</b> 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	<b>Rückzug des Rundschreibens BFM vom Januar 2012/Empfehlungen zur Rotlichtproblematik</b>
5.	a) Ausländerrecht / b) Vertragsrecht	<b>Ermöglichung der Wahlfreiheit zwischen Selbstständiger und Unselbstständiger Tätigkeit</b> - Nachweis der selbstständigen Tätigkeit: Angaben zu Arbeitsort und Geschäftsmodell - Nachweis der unselbstständigen Tätigkeit: Arbeitsvertrag nach OR oder Innominatkontrakt mit Schutznormen
6.	b) Vertragsrecht	<b>Ermöglichung der unselbstständigen Arbeit</b> Auf der Basis eines Arbeitsvertrages nach OR oder eines Innominatkontraktes mit Schutznormen
7.	c) Arbeitsmarktkontrollen	<b>Fokusbranche Erotikgewerbe 2014</b>
8.	d) Polizei/ Strafverfolgung	<b>Neue Straftatbestände: Freierbestrafung</b> - Modell Schweden - Modell Deutschland: Bestrafung von Freiern, welche Dienstleistungen von Opfern von Menschenhandel in Anspruch nehmen

	<b>Bereich</b>	<b>Massnahme – Inhalt</b>
<b>9.</b>	<b>e) Rechtliche Regelung der Prostitution</b>	<b>Gesetzliche Regelung zu Sexarbeit auf Bundesebene mit</b> - Meldepflicht für Sexarbeiterinnen - Bewilligungspflicht für Sexarbeiterinnen
<b>10.</b>	<b>e) Rechtliche Regelung der Prostitution</b>	<b>Modellgesetz für Kantone</b> Gesetzesvorschlag für Kantone, welche noch keine eigene Regelung der Sexarbeit auf ihrem Kantonsgebiet kennen
<b>11.</b>	<b>f) Prävention</b>	<b>Berufsausübungsbewilligung</b> Personen, welche in der Prostitution arbeiten wollen, müssten – analog anderer risikobehafteter Berufe – Kriterien wie beispielsweise Kenntnisse einer Landessprache erfüllen
<b>12.</b>	<b>f) Prävention</b>	<b>Erweiterung von bestehenden runden Tischen zum Thema Sexarbeit anstelle von separaten runden Tischen zu Sexarbeit</b>
<b>13.</b>	<b>f) Prävention</b>	<b>Meldepflicht für alle Sexarbeiterinnen vor Aufnahme ihrer Tätigkeit (für alle Nationalitäten) (mit oder ohne Register)</b>



## 5.5 Competo

