

Bern, 17. November 2015

Ausführliche Stellungnahme von PROKORE zum Bericht des Bundesrates

## **Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung**

*Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr vom 5. Juni 2015*

PROKORE ist ein im Jahr 2000 gegründetes gesamtschweizerisches Netzwerk von Organisationen und natürlichen Personen, welche die Interessen von Sexarbeitenden in der Schweiz vertreten und sich für die Verbesserung derer Lebens- und Arbeitsbedingungen einsetzen. PROKORE anerkennt Sexarbeit bzw. Prostitution als gesellschaftliche Realität sowie als professionelle Tätigkeit. Gleichzeitig bekämpft PROKORE Menschenhandel, Stigmatisierung und gesellschaftliche Ausgrenzung.

PROKORE begrüsst die Feststellung des Bundesrates, dass auf ein Prostitutionsverbot verzichtet wird. Ebenfalls wird begrüsst, dass im Bereich Bekämpfung von Menschenhandel die Notwendigkeit von mehr Ressourcen für die spezialisierte Polizei und Staatsanwaltschaft anerkannt wird.

Weiter schätzt PROKORE das grosse Engagement des Bundesrates, sich differenziert und tiefgehend mit der komplexen Thematik der Sexarbeit und des Menschenhandels zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung auseinandergesetzt zu haben und im Bericht auf S. 98 folgende wichtige und unerlässliche Aussage gemacht zu haben: „Menschenhandel muss mit spezifischen Massnahmen bekämpft werden, losgelöst vom Regelungsmodell der Prostitution.“ Diese Unterscheidung ist wichtig, weil es sich beim Einen um eine legale Erwerbstätigkeit handelt, das Andere jedoch ein schwerer Straftatbestand ist.

Trotz dieser zentralen Feststellung, ist es im Bericht nicht durchgehend gelungen, die Trennung der Themen Sexarbeit und Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung zu vollziehen.

PROKORE bedauert, dass der Bundesrat aufgrund seiner Schlussfolgerungen keine Beurteilung der in Kapitel 8.2 aufgeführten Massnahmen vorgenommen hat. Neben sinnvollen und wichtigen sowie offensichtlich abstrusen Massnahmen, hat es doch auch einige Massnahmen, welche bei Unkenntnis der Materie auf den ersten Blick verführerisch sinnvoll tönen, sich jedoch in der Praxis als schädlich/stigmatisierend für Sexarbeitende oder als nicht umsetzbar zeigen.

PROKORE kritisiert die vielen systematischen repressiven Massnahmen mit dem einzigen Zweck, Sexarbeit einzudämmen und zu kontrollieren anstatt die Sexarbeitenden durch Rechte zu stärken. In keinem anderen Bereich gibt es so viele – oft willkürliche – Kontrollen wie im Erotikbereich. Es braucht nicht noch mehr repressive Massnahmen, sondern eine Stärkung der Selbstbestimmung und Rechte der Sexarbeitenden.

Zudem ist nicht nachvollziehbar, dass ein wesentlicher Erfolgsfaktor in der Bekämpfung des Menschenhandels, der Opferschutz der Betroffenen, keine Erwähnung findet.

Vor diesem Hintergrund ist es uns wichtig, das Wissen unserer Fachpersonen einfließen zu lassen und zu den Zielsetzungen und Massnahmen des Berichts Stellung zu nehmen. PROKORE bedankt sich an dieser Stelle für die Möglichkeit, sich im Rahmen eines Hearings zum Massnahmenkatalog äussern zu können.

Die Fachpersonen der Mitgliederorganisationen von PROKORE, welche teilweise seit über 30 Jahren flächendeckend Basisarbeit vor Ort leisten, empfehlen als übergeordnete Massnahmen für den Bereich Sexarbeit die **sofortige Abschaffung der Sittenwidrigkeit** auf nationaler Ebene sowie die **Schaffung einer nationalen unabhängigen Geschäfts- und Koordinationsstelle Sexarbeit**. Bevor überhaupt Massnahmen umgesetzt werden, braucht es zwingend eine **Evaluation von unabhängiger Stelle von bereits implementierten Prostitutionsgesetzen und -verordnungen**.

Für ein effektive Bekämpfung von Menschenhandel braucht es gesamtschweizerisch verbindliche Standards in der Identifizierung und im Opferschutz, einen Rechtsanspruch auf Aufenthalt für Betroffene, spezialisierte Opferschutzorganisationen und eine **nicht repressiv tätige, opfersensible und spezialisierte Polizei**.

Menschenhandel wird nicht durch vermehrte repressive Kontrollen im Milieu oder fremdenpolizeiliche Bewilligungsverfahren verhindert, wie der Bericht vorschlägt.

Es braucht **schweizweit verbindliche Rechtsgrundlagen, Standards und Ressourcen für die Identifizierung, den Schutz und die Unterstützung von Opfern**. Nur so sind Rechtsgleichheit und Rechtssicherheit in allen Kantonen gleichermassen gewährleistet.

Es braucht aber auch **mehr aufenthaltsrechtliche Sicherheit für die Betroffenen** von Frauen-/Menschenhandel, unabhängig von der Aussagebereitschaft gegen die Täterschaft. Alle Opfer müssen ihre Rechte nach Opferhilfegesetz (OHG) in Anspruch nehmen können. Das können sie nur, wenn sie einen gesicherten Aufenthaltsstatus in der Schweiz haben.

Weiter braucht es spezielle Begleit- und Schutzmassnahmen für minderjährige Opfer von Menschenhandel, sowie für Opfer, welche sich im Asylverfahren befinden. Asylsuchende Opfer von Menschenhandel haben aufgrund des Ausschliesslichkeitsprinzips unseres Asylrechts (AsylG Art. 14 Abs. 1) keinen Zugang zu den Rechten für Opfer von Menschenhandel gem. AuG (z.B. Erholungs- und Bedenkzeit, Möglichkeiten eines Aufenthalts und somit adäquate Unterstützung).

Nachfolgend nun unsere Bemerkungen zu den möglichen Zielen und Massnahmen in der Schweiz (Kapitel 8 des Berichts, S.100ff.).

## **Mögliche Ziele (Kapitel 8.1, S.100)**

### **Ziel 1: Datenlage**

Diese Zielsetzung ist wichtig, da die Datengrundlagen zu Sexarbeit und zu Menschenhandel mangelhaft sind.

Um eine sachliche Diskussion zu den beiden Themen zu ermöglichen, braucht es mehr wissenschaftliche und unabhängige Studien, denen nicht normative Fragestellungen zu Grunde liegen. Es braucht vor allem auch Daten zu Bereichen, die für die Betroffenen (Sexarbeitende sowie Betroffene von Menschenhandel) wichtig sind. So z.B. im Bereich Gewährung von Rechten, Stigmatisierung, Aufenthaltsrecht.

### **Ziel 2: Gesundheit – Risikominimierung**

Auch dies ist eine zentrale Zielsetzung.

Sexarbeitende sind eine heterogene Gruppe. Sie sind im Vergleich zu vielen anderen Berufsgruppen (oft) höheren gesundheitlichen Risiken ausgesetzt.

### **Ziel 3: Gewalt/Straftaten – Risikominimierung**

Auch diese Zielsetzung wird von PROKORE im Grundsatz geteilt.

Wie eingangs erwähnt, braucht es dazu jedoch nicht zusätzliche repressive Massnahmen sondern den Abbau von Stigmatisierung, Repression und Rassismus als gewaltfördernde Elemente und die Gewährung der nötigen Rechte sowie die Kenntnisse von diesen Rechten.

#### **Ziel 4: Rahmenbedingungen**

Im Zusammenhang mit dieser Zielsetzung möchten wir auf folgendes Zitat aus dem Bericht hinweisen: „Eine zentrale Erkenntnis des Berichtes ist jedoch gleichzeitig, dass eine gesetzliche Regelung per se kein Garant dafür ist, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Prostituierten verbessert oder der Menschenhandel effektiver bekämpft werden kann (S.77).“

PROKORE stellt das Ziel, Sexarbeit zu reduzieren, in Frage.

Dass eine mittels Gesetz herbeigeführte Reduktion von Arbeitsplätzen oder ein erschwerter Zugang für ausländische Staatsangehörige das Angebot oder die Nachfrage von und nach sexuellen Dienstleistungen vermindert, wird stark bezweifelt.

Fachstellen aus Kantonen mit Gesetzen, welche zu einer Arbeitsplatzreduktion führten, konnten folgende Phänomene beobachten:

- Deutlicher Anstieg der Mieten (bis hin zu Wucher)
- Rückzug der Sexarbeitenden an unbekannte Orte (was eine grössere Verletzlichkeit zur Folge hat)

Beide Phänomene widersprechen dem deklarierten Ziel des Bundesrates und der kantonalen Gesetze namentlich der Stärkung des Schutzes von Sexarbeitenden: Die Verknappung der legalen Arbeitsplätze führt zu stärkeren Abhängigkeiten von Vermietenden/Arbeitgebenden und zu grösserem finanziellem Druck. Das versteckte Arbeiten führt dazu, dass die Sexarbeitenden psychisch stärker belastet sind, da sie Angst haben müssen, Wohn- und Arbeitsort zu verlieren, wenn die Vermieter- oder Nachbarschaft von ihrer Tätigkeit erfahren. Zudem ist ihr Zugang zu Information und Unterstützungsangeboten im Untergrund erschwert und sie können, wenn sie an unbekanntem Orten arbeiten, auch nicht auf Unterstützung aus der direkten Umgebung zählen, wenn sie Gewalt erfahren sollten. Die Folge davon ist eine weitere Prekarisierung der Sexarbeit.

#### **Ziel 5: Bekämpfung von Missbräuchen**

Diese Zielsetzung wird von PROKORE geteilt. Die Stellungnahme zu den konkret vorgeschlagenen Massnahmen zur Zielerreichung folgt weiter unten.

### **Katalog von Massnahmen zur Erfüllung der jeweiligen Ziele (Kapitel 8.2, S.100ff)**

Wie bereits eingangs erwähnt, bedauert PROKORE, dass der Bundesrat auf eine Beurteilung der Massnahmen verzichtet hat. Ebenfalls ist nicht ersichtlich, welche der fünf Zielsetzungen mit den erwähnten Massnahmen erreicht werden sollen.

#### **Massnahmen zur Zielerreichung im Bereich Sexarbeit (Kapitel 8.2.1 „Prostitution, S. 100ff)**

##### ***Sexarbeit - Prävention (Kapitel 8.2.1.1, S. 100f)***

#### **1. Schweizweite Aktionen (z.B. zur Bekämpfung der Gewalt)**

Aktionen gegen Gewalt sind zu begrüssen. Die beste Gewaltprävention im Bereich der Sexarbeit kann durch die Bekämpfung der Stigmatisierung und durch die Entkriminalisierung<sup>1</sup> der Sexarbeit erreicht werden.

#### **2. Erhöhung des Mindestalters (heute: 18Jahre)+**

Die Vulnerabilität von Sexarbeitenden ist nur sehr begrenzt eine Frage des Alters. Die Mündigkeit wird in der Schweiz mit 18 Jahren erreicht. Gründe, welche eine Einschränkung der Mündigkeit von Sexarbeitenden legitimieren würden, sind nicht gegeben. Eine Erhöhung

---

<sup>1</sup> Entkriminalisierung bedeutet, dass einvernehmliche sexuelle Beziehungen unter Erwachsenen, auch wenn diese bezahlt sind, nicht strafrechtlich verfolgt werden. Zu einer Entkriminalisierung gehört auch, dass mit Prostitution verbundene Aktivitäten wie Vermittlung, Wohnungsvermietung, Unterstützung in sozialen Fragen etc. nicht dem Strafgesetz unterstellt werden, ausser wenn Straftatbestände wie Ausbeutung, Nötigung, Gewalt, Erpressung vorliegen oder Menschenhandel im Spiel ist.

des Mindestalters schützt nicht, sondern kriminalisiert die entsprechende Altersgruppe und/oder schafft neue Abhängigkeiten, weil sie beispielsweise durch Kunden erpressbar werden.

**3. Aufklärungsarbeit in den Schulen zu Gefahren und Risiken der Prostitution**

Sexarbeit ist eine gesellschaftliche Realität. Wenn sich Aufklärungsarbeit einzig auf „Gefahren und Risiken“ beschränkt und so eine reflektierte, differenzierte Sicht erschwert, fördert dies die weitere Stigmatisierung von Sexarbeitenden durch die Gesellschaft.

**4. Schaffen einer/mehrerer Fachstelle/n Prostitution**

Dies ist eine wichtige Massnahme, um Sexarbeitenden schweizweit den Zugang zu spezialisierten Fachstellen zu ermöglichen. Zurzeit existieren nicht in allen Kantonen solche Fach- und Beratungsstellen. Zusätzlich zu den kantonalen Stellen braucht es eine unabhängige nationale Fachstelle, welche Ansprechpartnerin von Behörden, Politik, Forschung etc. auf nationaler und internationaler Ebene ist, sowie zwischen den kantonalen Fachstellen koordiniert<sup>2</sup>.

**5. Einschränkung erotischer Werbung (z.B. im öffentlichen Raum, Anpreisen von ungeschützten Sexualpraktiken, Art und Weise der Anpreisung)**

Sexarbeit ist legal und geniesst die Gewerbefreiheit. Eine Einschränkung der Werbung im öffentlichen Raum würde diesen Rechten widersprechen. Hingegen sollten keine ungeschützten Praktiken angepriesen werden können.

**6. Beratungs- und Informationsangebote (z.B. Kurs zur Sensibilisierung der Prostituierten zu gesundheitlichen und beruflichen Risiken inklusive der Problematik „Menschenhandel“, Rechtsberatung, insbesondere über vertragliche Ansprüche)**

Seit mehr als 20 Jahren existiert in den meisten Kantonen eine erfolgreiche aufsuchende Präventionsarbeit im Bereich der Gesundheit. Die aufsuchende Präventionsarbeit vermittelt Kontakt zu den Beratungsstellen, welche ganzheitliche Beratung zum Thema Sexarbeit anbieten und zu den auf Menschenhandel spezialisierten Stellen. Die bereits bestehenden Angebote brauchen für den nötigen Ausbau und die Weiterentwicklung zusätzliche Mittel. Zudem müssen, wie bereits bei Massnahme vier erwähnt, flächendeckend Fach- und Beratungsstellen geschaffen werden.

**7. Pflicht zum Aufhängen eines Schildes mit den Safer Sex-Regeln in Etablissements**

Diese Massnahme kann für Sexarbeitende und für Freier hilfreich sein.

**8. Sensibilisierungskampagne (z.B. für Freier)**

Ein Ausbau des bereits in einigen Kantonen bestehenden Projektes „Don Juan“ ist zu begrüssen. Die Präventionsarbeit mit Freiern soll dabei nicht nur Safer Sex-Regeln thematisieren, sondern auch den Respekt gegenüber Sexarbeitenden fördern. Dies ist im Endeffekt auch unterstützend für Gesundheits- und Gewaltprävention in der Sexarbeit.

**9. Umfragen zur Haltung der Gesellschaft bezüglich des Kaufs von sexuellen Dienstleistungen (z.B. im Rahmen der Schweizerischen Gesundheitsbefragung)**

Der präventive Aspekt und auch der grundsätzliche Sinn und Zweck dieser Massnahme ist für PROKORE nicht zugänglich. Es ist zudem grundsätzlich fragwürdig, welche Aussagen aufgrund einer Umfrage zu einem derart tabuisierten und polarisierenden Thema gemacht werden können und ob diese Aussagen als Entscheidungsgrundlage dienen können oder nicht vielmehr eine Verschwendung von raren Ressourcen sind.

**10. Dokumentationspflicht von Vermittlern (z.B. betreffend Art der erbrachten Dienstleistungen und Entschädigungen)**

Um zu beurteilen, ob dies eine sinnvolle Massnahme ist, welcher der fünf Zielsetzungen sie zugeordnet werden soll, bzw. in Bezug auf was dies eine Präventionsmassnahme sein

---

<sup>2</sup> PROKORE hat ein Konzept zur Umsetzung einer nationalen Fachstelle erarbeitet.

könnte, braucht es Präzisierungen. Im Sexgewerbe gibt es viele verschiedene Vermittler – von Wohnungen, von Arbeitsplätzen, Zeitungsinserten, Online-Werbung etc.

### **11. Freiwillige oder obligatorische Gesundheits- und Präventionscharta für Etablissements**

Eine freiwillige Auseinandersetzung des Betriebs mit dem Thema Gesundheit und Prävention ist zu begrüssen. Diese muss durch Sensibilisierung gefördert werden, um auch von den Verantwortlichen getragen zu werden.

#### ***Sexarbeit - Kontrolle (Kapitel 8.2.1.2, S. 101)***

##### **1. Mehr Präsenz im Milieu durch NGOs und Polizei**

Mehr Präsenz von NGOs im Milieu ist keine Massnahme zu mehr Kontrolle. NGOs haben andere Aufträge, fördern die Information und schaffen Vertrauensverhältnisse. Daher ist mehr Präsenz von NGOs erwünscht, dafür braucht es aber auch mehr Ressourcen.

##### **2. Systematische Analyse und verstärkte Kontrolle der Prostituierten und der Betriebe (z.B. durch regelmässige Auswertung und Verifizierung der einschlägigen Internet- und Printwerbung, nachgeführte Liste der Betriebe)**

Diese Massnahme ist zu ungenau formuliert, um sie beurteilen zu können. Folgende Fragen müssten geklärt werden: Worin bestände diese Kontrolle? Was würde kontrolliert und mit welchem Ziel? Inwiefern würden die Sexarbeitenden durch eine Analyse der Werbung geschützt? Wie könnte man ein ausrutschen auf moralistisch begründete Verbote verhindern?

##### **3. Angemessener Anteil von Frauen bei den polizeilichen Milieukontrollen**

Dies ist eine wichtige Massnahme, um polizeiliche Kontrollen durchzuführen.

##### **4. Prüfen eines Bewilligungs- oder Registrierungssystems für die Arbeit in der Prostitution (z. B. mit Erhöhung Einstiegsalter, Anforderung an Sprachkenntnisse, Businessplan für selbständig tätige Prostituierte)**

Bei diesem Vorschlag gilt zu bedenken, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Höhe von administrativen Hürden und des Abhängigkeitsgrades der Sexarbeitenden von Zwischenvermittlern besteht. Diese Massnahme kann zu diffusen Abhängigkeiten und zu einer Schattenwirtschaft führen.

Deshalb ist es wichtig, dass die bestehenden kantonalen Gesetze erst von unabhängiger Stelle evaluiert werden. Nur so kann beurteilt werden, ob diese Massnahmen zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen von Sexarbeitenden führen oder sie in zusätzliche Abhängigkeiten führen und ihre Arbeit weiter prekarisieren.

##### **5. Ausstattung der Prostituierten mit einer Erkennungskarte**

Diese Massnahme ist diskriminierend und aus der Sicht von PROKORE in keinem Fall umzusetzen. Sie erinnert an Schwulenregister, Davidsterne...

##### **6. Bewilligung für Etablissements**

Die hohen Hürden, welche mit der Bewilligungspflichten für Etablissements bspw. im Kanton Bern, Genf oder der Stadt Zürich eingeführt worden sind, benachteiligen kleine Betriebe. Sie lassen am ehesten ein selbstbestimmtes Arbeiten zu (vgl. auch Killias Studie), scheitern aber an den Bewilligungshürden. Zudem stellen Bewilligungspflichten in vielen langjährigen Betrieben, wo vor der Einführung der Bewilligungspflicht Sexarbeitende gleichberechtigt zusammengearbeitet haben, künstliche Hierarchien her. In Zürich haben die neuen Bewilligungshürden für Etablissements zu einem regelrechten Kleinsalonsterben geführt. Bei gleichzeitiger Zunahme von Grossbetrieben ab 10 Sexarbeitenden. Insgesamt führen die neuen Bewilligungsverfahren zu neuen Abhängigkeiten der Sexarbeitenden zum einen von AnwältInnen/HelferInnen für die Beantragung der Bewilligungen und zum anderen von Gross-Salons, wo BetreiberInnen die Bedingungen bestimmen und die Selbstbestimmung schwindet.

**7. Kriminalisierung von Freiern (z.B. alle Freier, Freier von Zwangsprostituierten oder Freier von illegal anwesenden Prostituierten)+**

Kriminalisierung aller Freier: Die Kriminalisierung von Freiern führt zu einer weiteren Stigmatisierung der Sexarbeitenden. Zudem erschwert sie den Zugang von NGOs und Polizei zu den Sexarbeitenden, weil die Dienstleistungen an unbekanntem Orten angeboten werden müssen, da sonst die Kunden wegbleiben, was auch zu weniger Sicherheit am Arbeitsplatz führt. Zudem entstehen durch diese Massnahmen neue Abhängigkeiten und zusätzliche Möglichkeiten der Ausbeutung durch Zwischenhändler.

Kriminalisierung der Freier von Opfern von Menschenhandel: Opfer von Menschenhandel geben sich fast nie von sich aus zu erkennen. Hinweise auf Menschenhandel sind für Laien schwierig zu erkennen. Es braucht Zeit, um Vertrauen aufzubauen, damit Betroffene von ihrer Ausbeutungssituation erzählen. In der Regel ist dies bei einem einmaligen Freier-Kontakt nicht gegeben. Der Vollzug einer Anzeigepflicht wäre daher nicht realistisch. Rund 5-10% der neuen Fälle von Menschenhandel werden jedes Jahr durch Freier gemeldet. Es handelt sich dabei in der Regel um Stammpreier, die immer wieder zu den gleichen Sexarbeitenden gehen.

Kriminalisierung von Freiern illegalisierter Sexarbeitenden: Es darf nicht die Aufgabe von Freiern sein, den Aufenthaltsstatus von Sexarbeitenden zu überprüfen. Sexarbeitende arbeiten zum Schutz ihrer Privatsphäre in der Regel unter einem Pseudonym, wenn Freier unter Androhung einer Meldung bei der Polizei Ausweispapiere verlangen können, ist dies eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Gewerben, die nicht gerechtfertigt werden kann.

**8. Im Falle von Wuchermieten: Bestrafung der Vermieter analog Zuhälter.**

Wucher ist bereits gesetzlich geregelt. Es braucht keine Massnahmen, welche nur für eine einzelne Branche gelten.

**9. Verbot des Vermietens von Räumlichkeiten zu Prostitutionszwecken (Bordellverbot)**

Dies ist keine Massnahme zur Kontrolle von Sexarbeit sondern eine Massnahme dazu, Sexarbeit zu verbieten. Auch diese Massnahme führt nicht zu einem Verschwinden der Sexarbeit sondern zu einer Verdrängung in die Illegalität und somit zu einer Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse. Werden Sexarbeitende Opfer eines Delikts an ihrem Arbeitsort, können sie die Polizei nicht informieren, weil sie sonst ihren Arbeitsplatz verlieren.

**10. Verbot der Finanzierung des Lebensunterhalts aus der Prostitution anderer (umfasst auch Lebenspartner).**

Diese Massnahme zielt ebenfalls auf ein Verbot der Prostitution ab und stellt einen ungerechtfertigten Eingriff in die Privatsphäre dar. Es ist nicht die Aufgabe eines Staates zu bestimmen, wen eine Person mit dem verdienten Geld unterstützt, ob sie damit den Lebensunterhalt des/der PartnerIn, die Ausbildung eines Kindes oder nur ihren eigenen Lebensunterhalt finanziert.

**11. Verbot oder Begrenzung der Prostitution im öffentlichen Raum**

Dies ist eine weitere Massnahme, welche die Kontrolle in keinem Fall verbessert sondern zu einer Verdrängung von Sexarbeitenden an schwerer zugängliche Orte führt.

**12. Einschränkung bestimmter Praktiken (z.B. Flatrate) verbunden mit Erziehungskursen für Freier bei Widerhandlung +**

Es besteht das Recht auf **sexuelle Selbstbestimmung**, welches auch für Sexarbeitende und ihre Kundschaft uneingeschränkt gilt. Es gibt deshalb keine Grundlage, die begründen würde, dass per Gesetz entschieden wird, welche sexuellen Handlungen zwischen zwei Erwachsenen Personen bei gegenseitiger Zustimmung erlaubt sind und welche nicht. Eine andere Person zu sexuellen Praktiken zu zwingen, kann bereits heute strafrechtlich verfolgt werden. Eine Einschränkung von bestimmten Praktiken ist deshalb nicht notwendig. Sexarbeitende sollen selber entscheiden können, welche Dienstleistungen sie anbieten (Wirtschaftsfreiheit). Falls ein Betreiber Druck ausübt, ist er im Konflikt mit Art. 195 StGB.

Was ein Erziehungskurs für Freier, welche ein bestehendes Angebot auswählen, bezwecken soll, ist nicht nachvollziehbar. Vielmehr ist es wichtig Freier über Fairsexwork zu informieren und ihnen das Thema bekannt zu machen (Bspw. durch Aktionen im Rahmen des Freier-Angebotes Don Juan).

### **13. Systematische Kontrolle der Hygieneverhältnisse in den Etablissements durch den Kantonsarzt**

Gute Arbeitsbedingungen, zu welchen auch die Einhaltung von gängigen Hygienevorschriften zählen können, sind in allen Branchen unabdingbar. PROKORE erscheint es wichtig, dass bei einer Umsetzung einer solchen Massnahme der Fokus auf dem besseren Schutz von Sexarbeitenden ist und nicht darauf ein Etablissement zu schliessen.

#### ***Sexarbeit - Schadensminderung (Kapitel 8.2.1.3, S. 101)***

Vorbemerkung: Aus der Perspektive von PROKORE ist der Titel dieses Abschnittes diskriminierend. Sexarbeit ist nicht per se mit Schäden verknüpft.

#### **1. Regelmässige Gesundheitskontrollen zur Reduktion von gesundheitlichen Risiken (z.B. HIV, ungewollte Schwangerschaften, Drogenabhängigkeit und Gewalt)**

Das Gesundheitssystem der Schweiz beruht grundsätzlich auf der Idee der Selbstverantwortung. Sollten Sexarbeitende obligatorische Gesundheitskontrollen unterworfen werden, widerspräche dies dem Prinzip der Gleichbehandlung aller Bevölkerungsgruppen. Des Weiteren ist aus Erfahrungen mit obligatorischen Gesundheitskontrollen bekannt, dass sogenannte obligatorische „Bockscheine“ den Kunden der Sexarbeitenden oft als Legitimation dafür dienen, Sex ohne Gummi zu verlangen. Und es schwächt die Position der Sexarbeitenden in den Verhandlungen, wenn es darum geht, risikoreiche Praktiken abzulehnen.

#### **2. Kondompflicht für Freier**

Die Kondompflicht dient den Behörden zu zusätzlichen Kontrollen und fördert die verdeckte Ermittlung als Kontrollinstrument (polizeiliche Lockfreier). Sie nimmt die Freier nicht in Verantwortung/Pflicht sondern schwächt die Sexarbeitenden<sup>3</sup>. Zudem erschwert eine Kondompflicht die nachhaltige Informations- und Präventionsarbeit, da eine gesetzliche Pflicht jedes Gespräch über das Thema obsolet macht und es zu einem Tabuthema macht, weil kaum jemand über einen Gesetzesverstoss reden will.

#### **3. Ausarbeitung eines Mustervertrages zwischen Prostituierten und Etablissementbetreibern auf der Basis der Selbständigkeit und unter Sicherstellung der Einhaltung dieses Vertrages durch die Vertragsparteien**

Bei der Ausarbeitung eines Mustervertrages geht es darum, auch unselbständige Arbeitsverhältnisse zu ermöglichen und nicht Verträge auf der Basis der Selbständigkeit zu entwerfen. Sexarbeitende als mündige und selbstbestimmt agierende Bürgerinnen sollen die Wahl haben, ob sie lieber in einem Angestelltenverhältnis arbeiten oder als Selbständige. Bei einem Mustervertrag muss der Arbeitnehmenschutz im Zentrum stehen. In Bezug auf die Sicherstellung der Einhaltung der Verträge sollen dieselben Grundlagen gelten, die das Arbeitsrecht für andere Branchen vorsieht.

#### **4. Vollständiges Gewährleisten der Opferrechte (StPO und OHG) von Prostituierten durch die Behörden**

Dies ist keine eigentliche neue Massnahme sondern sollte eigentlich eine Selbstverständlichkeit sein. Das bestehende Opferhilfegesetz muss auch für Sexarbeitende bedingungslos angewendet werden.

---

<sup>3</sup> PROKORE hat zum Thema Kondompflicht ein Positionspapier verfasst. Dieses ist abrufbar unter: <http://sexwork.ch/de/procore-6/positionspapier-zur-kondompflicht>

## **5. Existenzhilfen für Ausstiegswillige**

Unterstützungsangebote für existenzsichernde Umschulungen und Neuorientierungen sind eine wichtige Massnahme. PROKORE ist es in diesem Zusammenhang wichtig, dass nicht von „Ausstieg“ sondern von „Umschulung“ oder „Berufswechsel“ gesprochen wird. Der Begriff „Ausstieg“ disqualifiziert und diffamiert die Sexarbeit und erhält so die bestehende Stigmatisierung aufrecht.

## **6. „Zusammenfassung“ der Etablissements in „Eros-Centren“ (ermöglicht einfachere Kontrollen durch die Behörden)**

Diese Massnahme richtet sich gegen Kleinbetriebe und beruht auf der Annahme, dass diese schwerer kontrollierbar seien. Eine Stärkung von grossen „Eros-Centren“ stärkt aber keinesfalls die Sexarbeitenden, wie auch in der Killias-Studie (S.85) zu lesen ist. Die Konzentration auf wenige grosse Betriebe stärkt deren Marktmacht und fördert die Abhängigkeiten der Sexarbeitenden von Betreibenden. Diese Massnahme steht im Widerspruch zur erwünschten Selbständigkeit und Unabhängigkeit von Sexarbeitenden.

## **7. Mediations- oder Ombudsstelle zur Lösung von rechtlichen Streitigkeiten in einem vereinfachten, raschen (Schlichtungs-)verfahren**

Diese Massnahme ist ungenau formuliert. Soll sich die Ombudsstelle rechtlichen Streitigkeiten zwischen Sexarbeitenden und Behörden, Sexarbeitenden und Betreibenden von Etablissements, Sexarbeitenden und Kunden annehmen? Oder allen rechtlichen Streitigkeiten im Bereich der sexuellen Dienstleistungen?

Grundsätzlich ist zu begrüssen, wenn rechtliche Streitigkeiten in vereinfachten raschen (Schlichtungs-)verfahren gelöst werden können.

## **8. Harmonisierung der Praxis in den Kantonen im Bereich des Ausländerrechts**

Dies ist ein Anliegen, welches nicht im Kontext der Sexarbeit diskutiert werden muss. Welcher der fünf Zielsetzungen diese Massnahme zugeordnet werden sollte, ist nicht schlüssig.

### ***Sexarbeit - Wiedereingliederung (Kapitel 8.2.1.4, S.101)***

Einleitend möchten wir festhalten, dass der Titel eine Diskriminierung darstellt. Sexarbeit ist eine legale Tätigkeit, welche in der Mitte der Gesellschaft stattfindet.

#### **1. Förderung von Ausstiegshilfen**

Wie bereits im vorangehenden Kapitel erwähnt, führt der Begriff „Ausstieg“ zu einer Disqualifizierung der Sexarbeit und den Sexarbeitenden.

Neben den bereits erwähnten finanziellen Unterstützungen ist es uns wichtig, darauf aufmerksam zu machen, dass die Stigmatisierung einen Berufswechsel massiv erschwert, da diese Tätigkeit aufgrund der berechtigterweise befürchteten Konsequenzen nicht im Lebenslauf angegeben wird. Zudem besteht bei den Sexarbeitenden mit Migrationshintergrund oft auch das Problem, dass ein Teil ihrer Ausbildungen in der Schweiz nicht anerkannt werden. Berufswechsel- und Umschulungsangebote müssen deshalb so aufgebaut werden, dass individuelle Lösungen möglich sind.

#### **2. Beratende Fachstellen**

Ein Berufswechsel setzt neben einem grossen Engagement oft auch monetäre Einschränkungen für die Sexarbeitenden voraus. Um das Ziel des Berufswechsels erreichen zu können, sind begleitende Massnahmen und Beratung durch Fachstellen wichtig. Allenfalls muss über spezielle Kompetenzzentren, welche Anlehen, Weiterbildungen etc. anbieten, nachgedacht werden.



### **Sexarbeit - Verbesserung der Datenlage (Kapitel 8.2.1.5, S.102)**

- 1. Mehr breit angelegte, schweizweite Studien (z.B. zur Bedeutung der neuen Medien)**  
Wie bereits bei der Zielsetzung erwähnt, begrüssen wir Massnahmen, welche zu einer Verbesserung der Datengrundlage dienen.
- 2. Statistiken verbessern (z.B. einheitliche Erhebungen zur Prostitution durch alle Kantone, Aufschlüsselung nach Ausbeutungsform von Menschenhandel in der polizeilichen Kriminalstatistik)+**  
Eine einheitliche Erhebung von Kennwerten ist in allen Bereichen unerlässlich, um aussagekräftige Statistiken zu erhalten. Es braucht vor allem auch Daten zu Bereichen, die für die Betroffenen (Sexarbeitende sowie Betroffene von Menschenhandel) wichtig sind. So z.B. im Bereich Gewährung von Rechten, Stigmatisierung, Aufenthaltsrecht. Wichtig ist, dass bei der Erhebung von Daten zur Sexarbeit, die Daten so anonymisiert werden, dass keine Rückschlüsse auf Einzelpersonen oder Etablissements möglich sind, damit für die Personen keine Nachteile entstehen.

### **Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung (Kapitel 8.2.2, S.102)**

Die Vorschläge für die Bekämpfung des Menschenhandels tragen einen starken polizeilichen Fokus. Begrüssenswert ist, dass im Bericht die Notwendigkeit von **mehr Ressourcen für die spezialisierte Polizei und Staatsanwaltschaft anerkannt wird**. Nicht nachvollziehbar ist jedoch, dass ein **wesentlicher Erfolgsfaktor** in der Bekämpfung des Menschenhandels, der **Opferschutz** der Betroffenen, keine Erwähnung findet. Menschenhandel wird nicht durch **vermehrte repressive Kontrollen im Milieu oder fremdenpolizeiliche Bewilligungsverfahren verhindert, wie der Bericht vorschlägt**. Es braucht schweizweit einheitliche **Standards im Opferschutz**, ein **Aufenthaltsrecht für Betroffene, spezialisierte Opferschutzorganisationen** und eine **nicht repressiv tätige, opfersensible spezialisierte Polizei** für eine effektive Bekämpfung von Menschenhandel.

### **Menschenhandel – Verbesserung der Datenlage (Kapitel 8.2.2.1, S.102)**

- 1. Mehr breit angelegte, schweizweite Studien**
- 2. Statistiken verbessern (z.B. einheitliche Erhebungen zur Prostitution durch alle Kantone, Aufschlüsselung nach Ausbeutungsform von Menschenhandel in der polizeilichen Kriminalstatistik)+**  
Es gelten dieselben Bemerkungen, wie zu den Massnahmen Kapitel 8.2.1.5, „Sexarbeit – Verbesserung der Datenlage“.

### **Menschenhandel – Prävention (Kapitel 8.2.2.2, S. 102)**

- 1. Informationsbroschüren in den Herkunftsländern von Opfern +**  
Die Wirkung von Informationsbroschüren in den Herkunftsländern ist nicht erwiesen. Abschreckungsprävention in den Herkunftsländern kann Migration nicht verhindern. Es wäre zielführender, die Ressourcen für die Informations- und Beratungsarbeit der Fachberatungsstellen in der Schweiz einzusetzen.
- 2. Bewilligungs- oder Meldesystem für Prostituierte als „Filter“**  
Expertinnen und Experten sind sich einig, dass Bewilligungs- oder Meldesysteme für Sexarbeitende keine geeigneten Massnahmen gegen Menschenhandel sind. Gerade in der Bekämpfung von Straftaten braucht es Kenntnisse über die mutmasslichen Täter und nicht ein Register von den mutmasslichen Opfern.  
Wir wissen aus der Arbeit mit gewaltbetroffenen Sexarbeitenden und Opfern von Menschenhandel, dass sie in der Regel nicht bei einem Erstkontakt ihre Situation offenlegen, schon gar nicht gegenüber einer Behörde. Es braucht Zeit und Fachwissen, um ein Vertrauensverhältnis zu ausgebeuteten Sexarbeitenden aufzubauen. Beides ist bei einer

Bewilligung/Meldung nicht gegeben.

Hinzu kommt, dass bereits bestehende kantonale Bewilligungssysteme oftmals zu hohe behördliche Hürden darstellen, die wiederum dazu führen, dass Sexarbeitenden vermehrt in die Illegalität abtauchen.

Im Kampf gegen Ausbeutung und Menschenhandel braucht es andere Instrumente. Für die Verfolgung der Täterschaft braucht es vor allem die Opferaussagen. Damit Opfer aussagen können, müssen sie zunächst erkannt, umfassend betreut und vor allem geschützt werden. Dafür wiederum braucht es eine spezialisierte Polizei, eine spezialisierte Staatsanwaltschaft und eine spezialisierte Opferbetreuung sowie eine interdisziplinäre Zusammenarbeit der involvierten Stellen.

### **3. Finanzielle Unterstützung von NGOs, die in diesem Bereich tätig sind +**

Es braucht eine ausreichende staatliche Finanzierung von spezialisierten Opferschutzorganisationen sowie von Präventionskampagnen und Sensibilisierung in der Öffentlichkeit. Die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Menschenhandel (in Kraft seit 2014) stellt diesbezüglich einen wichtigen Beitrag dar.

### **4. Einschränkung bestimmter Arten von Werbung (z. B. für ungeschützte Sexualpraktiken oder Flatrate)**

Ein Werbeverbot ist nicht zielführend in der Bekämpfung von Menschenhandel und dient nicht dem Schutz der Betroffenen. Denn von der Werbung kann nicht auf die Arbeitsbedingungen geschlossen werden. Anstatt die Ressourcen für den Vollzug eines Werbeverbots zu verwenden, sollten die Strafverfolgungsbehörden ihr Augenmerk auf die realen Arbeitsbedingungen richten. Um Ausbeutung, Gewalt und Menschenhandel aufzudecken, müssen Ressourcen für die Spezialisierung von Polizisten und für die proaktive Ermittlungstätigkeit im Bereich des Menschenhandels eingesetzt werden.

### **5. Einschränkung des offenen Strassenstrichs**

Eine Einschränkung oder ein Verbot des Strassenstrichs ist keine Massnahme gegen Menschenhandel, sondern eine Massnahme gegen den Strassenstrich. Ganz nach dem Motto: Aus den Augen, aus dem Sinn. Wird der offene Strassenstrich eingeschränkt, gibt es nicht weniger Gewalt, Ausbeutung und Menschenhandel, sondern die Prostitution selbst, aber auch Ausbeutungssituationen sind weniger sichtbar. Das Geschäft würde vermehrt Indoor oder im Untergrund abgewickelt. Um den Zugang zu mutmasslichen Opfern herzustellen, wären mehr Anstrengungen seitens staatlicher und nicht-staatlicher Stellen nötig. Dafür bräuchte es zusätzliche Ressourcen.

Am Beispiel Stadt Zürich lässt sich dieser Effekt heute gut beobachten. So meint der Verantwortliche für die Menschenhandels-Gruppe bei der Stadtpolizei in der NZZ vom 24.7.2015: „Am Sihlquai haben sich die Ausbeuter noch offen gezeigt“ Seit der Schliessung hielten sie sich im Hintergrund, seien diskreter geworden. „Aber die Ausbeuter sind immer noch da, die Ermittlungsarbeit ist mit der neuen Strassenstrich-Situation anspruchsvoller geworden.“

### **6. Systematische Analyse und Kontrolle der Werbung in den elektronischen Medien und in den Printmedien durch die Polizei**

Bei dieser Massnahme ist unklar, was genau der Inhalt der Kontrollen sein soll. Um Menschenhandel aufzudecken, müssen allfällige Kontrollen auf die Arbeitsbedingungen fokussieren. Werden Medien mit dem Ziel kontrolliert, illegaler Aufenthalt oder illegale Arbeitstätigkeit aufzudecken, schützt das die Betroffenen nicht, sondern kriminalisiert sie.

### **7. Regelmässiges Aufsuchen der Prostituierten durch die Polizei und NGOs**

Aufsuchende Ermittlungstätigkeit der Polizei: Um Ausbeutung oder Fälle von Menschenhandel aufzudecken, braucht es von der repressiv tätigen Polizei unabhängige, pro-aktiv ermittelnde spezialisierte Polizeieinheiten. Es sollen nicht Ausweise oder

Bewilligungen kontrolliert und Sexarbeitenden gebüsst werden, sondern die Arbeitsbedingungen angeschaut werden. Können die Betroffenen zur Polizei Vertrauen fassen, sind sie eher bereit, über ihre Ausbeutung zu sprechen. Aufsuchende Sozialarbeit der NGOs: NGOs können einen wichtigen Beitrag zur Aufdeckung von Menschenhandelsfällen leisten. Für diese Arbeit benötigen sie genügend staatliche Ressourcen.

#### ***Menschenhandel - Repression und Kontrolle (Kapitel 8.2.2.3, S.102)***

- 1. Zusätzliche finanzielle und personelle Ressourcen für einschlägige Ermittlungen**
- 2. Aus- und Weiterbildungsangebote für Polizei und Justiz +**
- 3. Spezialisierte Ermittlungsgruppen bei Polizei und Staatsanwaltschaften**
- 4. Zusammenarbeit geschulter Vernehmungsspezialisten der Polizei mit Fachstellen (Opferhilfe-stellen, NGOs)**

Diese vier Massnahmen sind zentral in der Strafverfolgung von Menschenhandel. Es braucht landesweite und flächendeckende Schulung und Spezialisierung der involvierten Behörden, die Zusammenarbeit mit (nicht-staatlichen) spezialisierten Opferschutzstellen, sowie ausreichende Ressourcen für die spezialisierten Stellen und Ermittlungen.

- 5. Anzeigepflicht von Freiern bei Indizien für Menschenhandel +**

Opfer von Menschenhandel geben sich fast nie von sich aus zu erkennen. Hinweise auf Menschenhandel sind für Laien schwierig zu erkennen. Es braucht Zeit, um Vertrauen aufzubauen, damit Betroffene von ihrer Ausbeutungssituation erzählen. In der Regel ist dies bei einem einmaligen Freier-Kontakt nicht gegeben. Der Vollzug einer Anzeigepflicht wäre daher nicht realistisch.

Rund 5-10% der neuen Fälle von Menschenhandel werden jedes Jahr durch Freier an die FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration verwiesen. Es handelt sich dabei in der Regel um Stammfreier, die immer wieder zur gleichen Person gehen. Eine sinnvolle Massnahme wäre daher Sensibilisierungsarbeit bei Freiern auf der Gasse oder in Kampagnen.

- 6. Fakultative Bundeskompetenz zur effizienteren Bekämpfung von Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung**

Keine Einwände.

- 7. Koordinierte „Spiegelverfahren“ gegen mutmassliche Täter sowohl im Herkunftsstaat des Opfers als auch in der Schweiz**

Keine Einwände, jedoch müssen immer auch Opferschutzaspekte mitgedacht werden. Die Rechte und der Schutz der Opfer muss oberste Priorität haben, nicht die reine Strafverfolgung.

- 8. Sex-Kaufverbot, Verbot der Prostitution oder Einschränkung bestimmter Praktiken +**  
Verbote von Sex-Kauf, Prostitution oder bestimmten Praktiken sind keine Massnahmen gegen Menschenhandel, sondern Massnahmen gegen Sex-Kauf, Prostitution oder bestimmte Praktiken.

Die NGOs begrüssen die Absage des Bundesrates an ein Prostitutionsverbot und an die Freierkriminalisierung. Damit bestätigt der Bundesrat die gängige Praxis in der Schweiz, dass Sexarbeit als legales Gewerbe behandelt wird. Das Sexgewerbe steht in der Schweiz unter der Wirtschaftsfreiheit; ein Verbot wie beispielsweise in Schweden, wo Freier oder Vermietende von Räumen an Sexarbeitende bestraft werden, verschiebt das Gewerbe in den Untergrund – wie der Bericht ebenfalls festhält. Dort sind die betroffenen Sexarbeitenden viel weniger vor Ausbeutung und Gewalt geschützt. Verbote tragen nicht zur Bekämpfung von Menschenhandel bei, sondern erschweren die Ermittlungstätigkeit der Polizei und den Schutz der Opfer.

- 9. Internationale Abkommen, welche die Zusammenarbeit der Behörden vereinfachen +**  
Keine Einwände, jedoch müssen immer auch Opferschutzaspekte mitgedacht werden. Die

Rechte und der Schutz der Opfer muss oberste Priorität haben, nicht die reine Strafverfolgung.

#### **10. Koordinierte, gesamtschweizerische Razzien +**

Besteht ein begründeter Hinweis auf Menschenhandel, können Razzien eine effektive Massnahme in der Bekämpfung von Menschenhandel sein. Zentral ist jedoch, dass die in den entsprechenden Kantonen zuständigen spezialisierten Opferschutzstellen frühzeitig einbezogen werden. Es darf nicht nur darum gehen, dass mutmassliche Täter festgenommen werden, sondern auch darum, dass mutmassliche Opfer umgehend an die spezialisierten Opferschutzstellen verwiesen werden. In vielen Kantonen werden Opfer von Menschenhandel kriminalisiert und ausgeschafft, anstelle dass sie Zugang zu den Rechten, Schutz und Unterstützung erhalten, die ihnen in der Schweiz gemäss AuG und OHG zustehen.

#### ***Menschenhandel - Schadensminderung/Wiedereingliederung/Therapie (8.2.2.4, S.102)***

##### **1. Rückkehrhilfe**

Heute haben Opfer von Menschenhandel sowie Cabaret-Tänzerinnen, die ausgebeutet wurden, Zugang zur Rückkehrhilfe des Bundes. Im Sinne der Rechtsgleichheit sollten auch Sexarbeitende, die von Gewalt und Ausbeutung betroffen sind, Zugang zur Rückkehrhilfe des Bundes erhalten. Aber auch aufenthaltsrechtlich sollten die von Gewalt und Ausbeutung betroffenen Sexarbeitenden den Opfern von Menschenhandel gleichgestellt werden. Diese Massnahme empfiehlt auch der Expertenbericht Hilber (März 2014).

##### **2. Beratende Fachstelle**

Wir NGOs fordern in allen Kantonen eine ausreichende staatliche Finanzierung der Opferunterstützung, welche heute vorwiegend durch spezialisierte, nicht-staatliche Opferschutzorganisationen übernommen wird und immer noch zu einem Teil über Spendengelder finanziert werden muss.

**Für Rückfragen stehen Ihnen im Namen von PROKORE folgende Personen zur Verfügung:**

#### **Schwerpunkt Sexarbeit:**

**Christa Ammann**, Stellenleiterin XENIA, Fachstelle Sexarbeit:  
[cammann@xeniabern.ch](mailto:cammann@xeniabern.ch) / 031 311 97 20

#### **Schwerpunkt Menschenhandel:**

**Rebecca Angelini**, Bereichsleiterin Öffentlichkeitsarbeit und Fundraising, FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration:  
[rebecca.angelini@fiz-info.ch](mailto:rebecca.angelini@fiz-info.ch) / 044 436 90 09