

# Bericht zum Vorentwurf zum Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG)

---

## 1. Allgemeines

### 1.1 Gesetzgebungsbedarf

a/ Der Staatsrat hat auf Vorschlag der Vorsteherin des Departements für Sicherheit, Sozialwesen und Integration mit Entscheid vom 16. März 2011 eine Arbeitsgruppe beauftragt, den Gesetzgebungsbedarf im Bereich der Prostitution zu untersuchen und gegebenenfalls einen Vorentwurf für ein entsprechendes Gesetz auszuarbeiten. Diesem Entscheid ging ein Bericht der Kantonspolizei vom 8. März 2011 voraus.

b/ Die Abgeordneten Xavier Moret, Nicolas Voide, Yves Fournier und Willy Giroud haben am 17. März die Motion Nr. 2.158 "Wie sieht es mit den Kontrollen im Bereich der Prostitution aus?" mit folgendem Wortlaut hinterlegt:

*„Die Prostitution in Massagesalons, Cabarets und anderen vor dem Auge der Öffentlichkeit verborgenen Orten ist allgegenwärtig. Es ist wichtig, dass sowohl die Personen, die der Prostitution nachgehen, als auch die Verantwortlichen der Orte, wo sie ausgeübt wird, kontrolliert werden, damit mögliche Missbräuche, die gemäss Strafgesetzbuch strafbar sind, aufgedeckt werden können.*

*Die geltende kantonale Gesetzgebung verpflichtet lediglich die Personen, die der Prostitution nachgehen wollen, dazu, sich persönlich bei der Kantonspolizei anzumelden.*

*Diese Situation ist unbefriedigend:*

- *Es gibt keine oder nur wenige nachträgliche Kontrollen der gesundheitlichen Bedingungen, der Arbeitsbedingungen usw.*
- *In einigen Unterwalliser Gemeinden führt die Prostitution in gewissen Quartieren zu Störungen der öffentlichen Ordnung.*
- *Die zuständigen staatlichen Stellen (Polizei, Dienststelle für Gesundheitswesen, Dienststelle für Bevölkerung und Migration usw.) sollten diese Privatwohnungen jederzeit betreten können, um das Personal und die Eigentümer zu kontrollieren.*
- *Die Dienststellen für Gesundheitswesen und für Industrie, Handel und Arbeit müssen die Möglichkeit haben, die nötigen Kontrollen durchzuführen.*

*Um insbesondere die oben erwähnten Punkte zu regeln, fordern wir den Staatsrat auf, analog zu den anderen Westschweizer Kantonen eine Gesetzgebung vorzusehen, welche die Handlungsfreiheit der Personen, die der Prostitution nachgehen, gewährleistet, den Behörden die Mittel zur Bekämpfung allfälliger Missbräuche in die Hand gibt, die Umsetzung der Gesundheits- und Sozialmassnahmen sicherstellt und die Orte, die Zeiten sowie die Modalitäten zur Ausübung der Prostitution regelt.“*

c/ Der Staatsrat hat in seiner Antwort vom 25. Januar 2012 die Annahme der Motion folgendermassen begründet:

Die Ausübung der Prostitution wird in der Schweiz als eine Form der Erwerbstätigkeit betrachtet, die im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0, Art. 182, 195 und 199) geregelt ist und in die Zuständigkeit der Kantone fällt.

Eingesehen [sic] der ansteigenden Entwicklung der Prostitution in unserem Kanton hat der Staatsrat am 16. März 2011 entschieden, eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretern der entsprechenden Dienststellen, der Verwaltung und von Gemeinden einzusetzen. Zielvorgaben waren, allfällig bestehende Missstände aufzulisten und Lösungsvorschläge zur Bekämpfung auszuarbeiten, u.a. auch die Verbesserung des Schutzes vor Ausbeutung und Missbrauch sowie die Verbesserung der Hygiene- und Sicherheitsmassnahmen der in diesem Bereich arbeitenden Personen.

- d/ Die Arbeitsgruppe ist im Bericht vom 21. Oktober 2011 zum Schluss gekommen, dass im Bereich der Prostitution ein Gesetzgebungsbedarf besteht.

Der Staatsrat hat am 29. November 2011 die Grundzüge des Gesetzesentwurfs zur Prostitution festgelegt, namentlich: Anwendungsbereich des Gesetzesentwurfs, Informationssystem und Erfassung von Personen, die Prostitution ausüben, Verbot der Prostitution für unter 18-jährige Personen, finanzielle Unterstützung für Sozialhilfe- und Gesundheitsmassnahmen, Verantwortungsbereiche der Polizei und der Gesundheitsbehörden.

Die Arbeitsgruppe umfasste jeweils eine Vertreterin oder einen Vertreter jeder Verwaltungseinheit, die von der Problematik der Prostitution betroffen ist:

- Vorsitz :     Verwaltungs- und Rechtsdienst des Departements für Sicherheit, Sozialwesen und Integration: Michel Perrin
- Sekretariat: Kantonspolizei
- Mitglieder: - Sekretariat für Gleichstellung und Familie: Nicole Langenegger Roux
- Kantonspolizei: Christian Varone und Benoît Antille
- Dienststelle für Arbeitnehmerschutz und Arbeitsverhältnisse: Nicolas Bolli und Jean-Pascal Fournier
- Dienststelle für Bevölkerung und Migration: Jacques de Lavallaz
- Dienststelle für Gesundheitswesen: Jean-Blaise Seppey
- Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit: Bertrand Fontannaz
- Dienststelle für Sozialwesen: Simon Darioli
- Dienststelle für Jugend: Christian Nanchen
- Walliser Gemeinden: Pierre Rossier, Kommissar der Stadt Sitten

Die Arbeitsgruppe schlägt auf der Grundlage eines kantonalen Rechtsvergleichs und einer Doktorarbeit<sup>1</sup> zum Thema vor, **die Prostitution entlang von zwei Hauptachsen zu regeln, die sich zum Schutz der Person, die Prostitution ausübt, ergänzen und unterstützen.**

### **1. Polizeilicher Ansatz**

- a/ Die zu schützenden öffentlichen Interessen sind die öffentliche Ruhe, Ordnung, Sicherheit und Sittlichkeit.
- b/ Zu beachten ist die Bundesgesetzgebung, namentlich das schweizerische Straf- und Strafprozessgesetz, das Gesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und das Freizügigkeitsabkommen.
- c/ Zu beachten ist die Kantonsgesetzgebung, namentlich das Ausführungsgesetz zum Strafgesetzbuch, das Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei, das Gesetz über die Gewerbepolizei und das Gesetz über die Beherbergung, die Bewirtung und den Kleinhandel mit alkoholischen Getränken.
- d/ Zu behandeln sind:
- aa/ die verschiedenen Formen der Prostitution;
  - bb/ die Pflichten der Personen, die Prostitution ausüben;
  - cc/ die Pflichten der Personen, die im Bereich der Prostitution erwerbstätig sind;
  - dd/ die Verhütung und Ahndung von Widerhandlung im Prostitutionsgewerbe;
  - ee/ die ausführenden Behörden (Gerichtspolizei, Sittenpolizei, Gewerbepolizei, Fremdenpolizei);
  - ff/ die Sanktionen bei Nichtbeachtung des Polizeireglements.

---

<sup>1</sup> BOREL Marc-Antoine, La prostitution en droit pénal suisse, Lausanne 2007.

## 2 Soziale und gesundheitliche Betreuung

- a/ Zu schützen sind die menschliche Würde, die öffentliche Gesundheit und der Arbeitnehmerschutz.
- b/ Zu berücksichtigen ist die Bundesgesetzgebung, namentlich das Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen (Epidemiengesetz), das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG), das Obligationenrecht und das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz).
- c/ Zu berücksichtigen ist die Kantonsgesetzgebung, namentlich das Gesundheitsgesetz, das Arbeitsgesetz, das Gesetz über die Integration und Sozialhilfe, das Gesetz über die Gewerbepolizei und das Gesetz über die Beherbergung, die Bewirtung und den Kleinhandel mit alkoholischen Getränken.
- d/ Zu behandeln sind:
- aa/ Soziale und gesundheitliche Präventionsmassnahmen;
  - bb/ Berufliche Neuorientierung der Personen, die Prostitution ausüben;
  - cc/ Förderung der Selbstregulation im Bereich der Salonprostitution;
  - dd/ Notfallunterkünfte für Personen, die „*das Milieu*“ verlassen wollen.

### 1.2 Definitionen und Abgrenzungen

#### 1.2.1 Definitionen

- a/ Unter Prostitution ist die Tätigkeit einer Person zu verstehen, die sich sexuellen Handlungen oder Handlungen sexueller Art mit einer bestimmten oder unbestimmten Anzahl von Personen gegen Entgelt hingibt.

Unter Beischlaf (sexuelle Handlung) im Sinne des Strafgesetzbuches Artikel 190 (Vergewaltigung) wird die (auch teilweise oder kurze) Penetration des Penis in die Vagina verstanden, auch wenn es nicht zur Ejakulation kommt (BJP 2011 no 27).

Unter beischlafähnlicher sexueller Handlung oder Handlungen sexueller Art wird das Anbieten des eigenen Körpers verstanden an beliebige Personen, zu deren sexuellen Befriedigung (BJP 2011 Nr. 27).

- b/ Die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Bundesverfassung) gewährt freien Zugang zu privatwirtschaftlicher Erwerbstätigkeit und deren freie Ausübung. Sie schützt Personen, die Prostitution ausüben und Einrichtungen betreiben, in denen Prostitution ausgeübt wird (BGE 137 I 167 E. 3.1).

*"Prostitution ausüben", "Handlungen sexueller Art anbieten"* ruft die Frage nach der **Einwilligung** hervor.

Prostitution schliesst die Abschliessung eines Vertrags mit ein, der per Definition verhandelbar ist. Die Einwilligung geht davon aus, dass die Person, die Prostitution ausübt, urteilsfähig ist und wissentlich und willentlich handelt. Die Einwilligung bezieht sich auf gewisse Handlungen, andere können ausgeschlossen werden, wie sadistische oder masochistische Handlungen. Die Einwilligung muss mitgeteilt werden, es kann bei bezahlten Beziehungen nicht von einer Einwilligung ausgegangen werden, da der prostituierenden Beziehung ein Vertrag zugrunde liegt.

- c/ Prostitution geht von der Suche nach einem **Entgelt** aus. Es umfasst:
- Bezahlung von Geldbeträgen (übliches Mittel);
  - Gegenleistungen in Form von Naturalien, Geschenke;
  - Dienstleistungen, Kunde verrichtet eine Arbeit, eine Leistung zugunsten der Person, die Prostitution ausübt;

- Vorzüge, zu denen die Person, die Prostitution ausübt, kein Recht hat, wie die Tilgung einer persönlichen Schuld, jede Handlung, die eine Erhöhung der Aktiven oder eine Reduktion der Passiven oder einen beruflichen Aufstieg verfolgt.

### 1.2.2 Abgrenzungen

- a/ **Der Handel mit pornografischem Material** wird mehrfach in Artikel 197 des Strafgesetzbuches erwähnt.

Die Bestimmungen zum Jugendschutz werden in Artikel 4 Absatz 1 bis 4 des Kantonsgesetzes über die Gewerbepolizei (SR/VS 930.1) vervollständigt:

#### *Art. 4 Jugendschutz*

<sup>1</sup> *Beim Verkauf und Verleih von Multimediaträgern (DVD, Videokassetten, usw.), Zeitschriften, Büchern, Spielen oder anderen Gegenständen sind die aufgeführten Altersgrenzen einzuhalten.*

<sup>2</sup> *Jugendliche unter 18 Jahren haben keinen Zutritt zu Fachgeschäften mit Verkauf von Gegenständen mit sexuellem oder pornografischem Charakter, insbesondere Multimediaträger (DVD, Videokassetten, usw.), Zeitschriften, Bücher und andere Gegenstände. Jegliche Form des Verkaufs und Verleihs von solchen Gegenständen an Jugendliche unter 18 Jahren ist verboten.*

<sup>3</sup> *Die Geschäfte, welche Gegenstände mit sexuellem oder pornografischem Charakter zusätzlich nebst anderen Waren anbieten, müssen über einen speziell hierfür eingerichteten und durch das Verkaufspersonal ständig beaufsichtigten Standort verfügen.*

<sup>4</sup> *Die Gegenstände mit sexuellem oder pornografischem Charakter dürfen weder in Schaufenstern angeboten werden noch von einem Durchgangsort aus ersichtlich sein.*

- b/ Ebenfalls im Sinne des Jugendschutzes regelt das Kantonsgesetz über die Beherbergung, die Bewirtung und den Kleinhandel mit alkoholischen Getränken (SR/VS 935.3) das Angebot von **Striptease und ähnlichen Darbietungen**:

#### *Art. 12 Jugendschutz*

<sup>3</sup> *Jugendliche unter 18 Jahren haben keinen Zutritt zu den Räumlichkeiten und Plätzen, in denen Striptease, Sex-Shows, Sex-Videos oder ähnliche Darbietungen angeboten werden.*

<sup>6</sup> *Der Inhaber der Betriebsbewilligung ist für die Kontrolle des Zutrittsalters verantwortlich.*

- c/ Der Walliser Staatsrat hat als Massnahme zur Bekämpfung von Menschenhandel am 8. Juli 2004 entschieden, **Cabaret-Tänzerinnen**, die nicht aus EU/EFTA-Staaten stammen, ab dem 1. Januar 2005 keine Arbeitsbewilligungen mehr zu erteilen.

In der gemeinsamen Richtlinie vom 15. Oktober 2004 der Dienststelle für Zivilstandswesen und Fremdenkontrolle (heutige Dienststelle für Bevölkerung und Migration) und der Dienststelle für Industrie, Handel und Arbeit betreffend Cabaret-Tänzer/innen und Variété-Künstler/innen (Gruppen und Einzelne) werden die Bedingungen für die Erteilung von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen, das erforderliche Mindestalter sowie die Anstellungsbedingungen und Vorgehensweise festgelegt. Es wird aufgeführt, dass nur Cabaret-Tänzer/innen und Künstler/innen, die gemäss dem Abkommen über den freien Personenverkehr aus einem EU-Mitgliedsstaat oder einem EFTA-Mitgliedstaat stammen, die Bewilligung erlangen können, um im Wallis einer Tätigkeit nachzugehen. Für Personen aus Drittstaaten werden in diesem Bereich keine Ausnahmen gewährt.

Zurzeit gibt es im Zentral- und Mittelwallis 9 Cabarets, die Künstler/innen aus der EU beschäftigen. Jeden Monat werden rund 20 L-Bewilligungen ausgestellt, im Vergleich zu 130, die vor der Einschränkungsmassnahme ausgestellt wurden. Cabarets können Personen beschäftigen, die über eine B- oder C-Bewilligung verfügen.

Die Prostitution, die in Nebenräumlichkeiten von Cabarets ausgeübt wurde, hat sich hauptsächlich in Massage-Salons verlagert. Es ist bekannt, dass Cabaret-Künstler/innen neben ihrer artistischen Darbietungen auch Prostitution ausüben.

### 1.3 Ist-Zustand im Kanton

a/ **Bei Personen, die Prostitution ausüben**, handelt es sich um:

- Schweizerinnen, darunter zahlreiche Schweizerinnen durch Heirat;
- Ausländerinnen mit Aufenthaltsbewilligung (B-Bewilligung / Langzeitaufenthalter);
- Cabaret-Tänzerinnen, mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung (L-Bewilligung / Kurzaufenthalter, für eine Erwerbstätigkeit kürzer als 1 Jahr)
- Touristinnen aus nicht visumpflichtigen Ländern, die über eine Arbeitsbewilligung für 90 Tage pro Kalenderjahr verfügen.

Migrantinnen stellen mit bis zu 80% einen signifikanten Anteil der Sexarbeiterinnen dar.

b/ **Die zur Ausübung der Prostitution bestimmten Orte** sind nicht eindeutig bekannt. Prostitution ist keine gewöhnliche Erwerbstätigkeit und sie wird häufig unter falschen „beruflichen“ Bezeichnungen ausgeübt, wie „*Masseuse*“ oder „*Cabaret-Tänzerin*“.

Gewisse Etablissements, Bars und Massage-Salons sind bekannt. Im Wallis wird die Prostitution im Gegensatz zu gewissen Städten oder Regionen nicht an spezifischen Orten ausgeübt (Strassen, Quartiere).

c/ **Die statistischen Daten** geben einen Überblick über die Prostitution im Kanton Wallis.

Im Informationssystem der Polizei sind im Moment Angaben von 1'737 Personen verzeichnet. Die Kantonspolizei hat im Jahr 2011 412 Personen aufgenommen, die Prostitution ausüben, dazu sind 90 Salons, Studios oder Privatunterkünfte verzeichnet, in denen Prostitution ausgeübt wird.

### 1.4 Geltende polizeiliche Bestimmungen

a/ Im Strafgesetzbuch wird die Ausnutzung sexueller Handlungen oder Förderung der Prostitution (StGB 195) geahndet sowie Vergehen, die mit Prostitution in Zusammenhang stehen können, namentlich Wucher (StGB 157), kriminelle Organisation (StGB 260ter), Verbrechen gegen die Menschlichkeit, darunter Verletzung der sexuellen Selbstbestimmung und zwangsweise Überführung (StGB 264a) sowie Geldwäscherei (StGB 305bis).

b/ Das Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei enthält Vorgaben für ein Informationssystem betreffend die Prostitution, mit dem Ziel die oben genannten Vergehen einfacher zu verfolgen und zu bestrafen.

c/ Artikel 61 enthält eine minimale Standardregelung zur Strassenprostitution und bestraft alle Widerhandlungen gegen diese Bestimmungen.

Gemeinden können diese Bestimmungen vervollständigen. Mehrere Polizeireglemente enthalten Bestimmungen über die Strassenprostitution.

## **1.5 Geltende soziale und gesundheitliche Bestimmungen**

### **1.5.1 Gesundheitliche Bestimmungen**

Es gibt keine obligatorischen gesundheitlichen Kontrollmassnahmen und diese werden in der Gesetzgebung nicht vorgesehen (ausgenommen grenzsanitatsdienstliche Massnahmen bei der ersten Einreise vor Aufnahme der Erwerbstätigkeit).

Das wichtigste Anliegen in Zusammenhang mit Prostitution ist die Bekämpfung der übertragbaren Krankheiten (AIDS und weitere sexuell übertragbare Krankheiten wie Syphilis, Hepatitis C, usw.), die im Kompetenzbereich des Bundes liegen (Epidemiengesetz und dazugehörende Verordnungen [SR 818.101], besonders über die grenzsanitatsdienstlichen Massnahmen, die Meldung von übertragbaren Krankheiten, usw.). Die Kantone sind gemeinsam mit den Bundesbehörden (Bundesamt für Gesundheit BAG) mit der Umsetzung der gesetzlichen Grundlagen beauftragt. Im Bereich des Prostitutionsgewerbes (Prostituierte und Kunden) können gegebenenfalls in den Umsetzungsbestimmungen spezifische Probleme angegangen werden.

Das kantonale Gesundheitsgesetz (SR/VS 800.1) fördert die individuelle Verantwortung im Bereich der sexuellen und reproduktiven Gesundheit. Mit der Umsetzung wurden Fachkreise beauftragt (Antenne Sida du Valais Romand; Aids-Hilfe Oberwallis). Eine Mediatorin geht bei den Prostituierten vorbei, gibt Praservative und Informationsmittel ab. Das Zentralinstitut der Walliser Spitäler (ZIWS) und die Beratungszentren SIPE (Sexualität, Information, Prävention und Erziehung) sind bei der Früherkennung von sexuell übertragbaren Krankheiten (aus dem Englischen: sexually transmitted diseases STD) aktiv, sie klären die Bevölkerung auf und geben Auskunft über weitere Anlaufstellen. Es ist bekannt, dass Kunden im Prostitutionsgewerbe oft ein risikohaftes Gesundheitsverhalten aufweisen (Ansteckungsgefahr, übermässiger Alkoholkonsum, usw.) und sich dabei wie die Betreiber strafbar machen können.

### **1.5.2 Arbeitsrechtliche Bestimmungen**

Das Obligationenrecht enthält klare Bestimmungen. Die Dienststelle für Arbeitnehmerschutz kann bei Problemen zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern nur auf Anzeige hin tätig werden.

Masseurinnen und Masseur, die in Massagesalons tätig sind sowie Cabaret-Tänzerinnen und Tänzer unterliegen dem Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG / SR 822.11), insofern ihre berufliche Tätigkeit im Rahmen eines Unterordnungsverhältnisses ausgeführt wird. Das Gesetz legt die zwingenden Arbeits- und Ruhezeiten fest, die nicht überschritten bzw. unterschritten werden dürfen und untersagt Sonntags- und Nachtarbeit (nach 23.00 Uhr oder vor 6.00 Uhr) (Artikel 9 bis 22). Der Arbeitgeber ist verpflichtet, die Gesundheit der Angestellten zu schützen, namentlich hat er dafür zu sorgen, dass der Arbeitnehmer in Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit keinen Alkohol oder andere berauschende Mittel konsumieren muss (Artikel 6 Absatz 2bis). Schwangere und stillende Frauen sowie Frauen mit familiären Pflichten werden zudem besonders geschützt ((Artikel 35 und 36).

Die Jugendarbeitsschutzverordnung (ArGV 5 / SR 822.115) untersagt gefährliche Arbeiten für Jugendliche (unter 18 Jahren). Die Verordnung des EVD vom 4. Dezember 2007 über gefährliche Arbeiten für Jugendliche (SR 822.115.2) führt Prostitution in der Liste der gefährlichen Arbeiten auf (Art. 36a ArG). Der Arbeitgeber ist strafbar, wenn er diesen Bestimmungen widerhandelt (Art. 59ss ArG.).

Gemäss den Weisungen des Bundesamtes für Migration (ANAG-Weisungen, Cabaret-Tänzerinnen), haben Cabaret-Tänzer/innen Anspruch auf ein Mindesteinkommen und müssen vom Arbeitgeber für Arzt-, Arznei- und Spitalkosten versichert werden.

Das kantonale Arbeitsgesetz (SR/VS 822.1) erlaubt Kontrollen, ob angemessene Unterkünfte zur Verfügung stehen (Art. 22ss).

Die Dienststelle für Arbeitnehmerschutz berät und unterstützt Unternehmen bei der Erarbeitung von Gesundheits- und Arbeitsschutzkonzepten (Art. 3 bis 10 VUV / SR 832.30; Art. 3 bis 9 ArGV 3 / SR 822.113; ASA-Richtlinie EKAS Nr. 6508). Sie verordnet gegebenenfalls Schutzmassnahmen und bestimmt das Kontrollverfahren.

### **1.5.3 Sozialhilfe- Bestimmungen**

Die Sozialdienste stehen allen Personen offen, die in der Schweiz wohnen oder sich in der Schweiz aufhalten. Gesuche von Personen, die direkt oder indirekt mit der Prostitution in Zusammenhang stehen, sind relativ selten. Die Kosten für Rückführungen von Personen, die ihre Rückreise nicht bezahlen können, werden von der Dienststelle für Sozialwesen übernommen (Gesetz über die Fürsorge und Sozialhilfe).

Gemäss den KVG-Bestimmungen muss sich jede Person, die sich länger als 3 Monate in der Schweiz aufhält, einer anerkannten Krankenkasse anschliessen. Die Wohnsitz- oder Aufenthaltsgemeinde ist zuständig für die Kontrollen der Mitgliedschaft. Falls eine Person nicht versichert ist, muss die verantwortliche Gemeinde die gesamten Kosten übernehmen, da die Sorgfaltspflicht bei der Kontrolle der Mitgliedschaft und der Einwohnerkontrolle vernachlässigt wurde. Dieses Vorgehen wurde durch verschiedene Entscheide des Kantonsgerichts bestätigt. Die Bestimmungen gelten ebenfalls für Cabaret-Tänzer/innen und Personen, die in Bars und Massagesalons arbeiten (selbständig oder angestellt).

## **2. Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln des Gesetzesvorentwurfs**

### **- Titel und Ingress**

Das Genfer Prostitutionsgesetz vom 17. Dezember 2009 löste eine abstrakte Normenkontrolle durch das Bundesgericht aus. Dieses Gesetz und der Bundesgerichtsentscheid (BGE 137 I 167) stehen dem kantonalen Gesetzgeber als wichtigste Quellen zur Verfügung.

Das Bundesgericht hat, neben dem Vorrang des Bundesrechts (Bundesverfassung Artikel 49), das Genfer Gesetz auf die Artikel 10 (persönliche Freiheit), 13 (Schutz der Privatsphäre), 27 (wirtschaftliche Freiheit) und 36 (Einschränkung der Grundrechte / Bedingungen) der Bundesverfassung (BV) untersucht. Als Grundlage für die sozialen und gesundheitlichen Bestimmungen dient Artikel 41 BV.

### **- Artikel 1**

Im Geltungsbereich erstreckt sich über alle Formen der Prostitution. Im Unterschied zu den geltenden kantonalen Gesetzen werden alle Formen der Prostitution durch direkte Kundenanwerbung eingeschlossen, damit die Anwerbung über das Internet und die Anwerbung in zu diesem Zweck bekannten Bars mitberücksichtigt werden (Kontaktbars im Oberwallis).

Die Ausnahme für Sexualassistentinnen- und Assistenten rechtfertigt sich durch die Tatsache, dass diese keine Prostitution gemäss Artikel 4 ausüben (siehe Genfer Prostitutionsgesetz, Artikel 2 Absatz 2).

### **- Artikel 2**

Buchstabe a verfolgt ein zweifaches Ziel:

- konsequentere Verfolgung von Straftaten, die in Zusammenhang mit der Prostitution begangen werden (siehe Punkt 1.4 Buchstabe a);
- besserer Schutz der Prostituierten vor jeglicher erzwungener oder unfreiwilliger Prostitution.

Buchstabe b betrifft die sozialen und gesundheitlichen Massnahmen für Personen, die Prostitution ausüben.

Buchstabe c besteht in der Schaffung einer formellen gesetzlichen Grundlage für die Einschränkungen der im Ingress aufgeführten Grundrechte.

- **Artikel 3**

Bei der Reglementierung der Prostitution sind mehrere öffentliche Interessen betroffen (siehe Punkt 1.1 Buchstabe c), die teilweise durch geltende allgemeine Gesetzesgrundlagen gewahrt werden (siehe Punkt 1.4 und 1.5).

Das geplante Gesetz über das Prostitutionsgewerbe stellt ein Spezialgesetz dar, das die heutige Rechtslage vervollständigt, den Bereich jedoch nicht alleine abdecken kann.

- **Artikel 4**

Die vorgeschlagene Definition entspricht der von der Rechtsprechung und vergleichbaren kantonalen Gesetzgebungen angewandten Definition.

- **Artikel 5**

Die Ausübung der Prostitution ist für alle Personen verboten, die das 18. Lebensjahr noch nicht erreicht haben. Dieses Verbot entspricht dem Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch. Die Schweiz beabsichtigt diesem Übereinkommen beizutreten. Zu diesem Zweck wird das Strafgesetzbuch dahingehend angepasst, dass die Beanspruchung von sexuellen Diensten von Minderjährigen zwischen 16 und 18 Jahren strafbar wird.

- **Artikel 6 und 7**

a/ Artikel 6 behandelt den Rechtsstatus von Einschränkungen der persönlichen und wirtschaftlichen Freiheit der Person, die Prostitution ausübt. Er übernimmt das Prinzip der vorgängigen Meldepflicht aus Artikel 14 des kantonalen Gesetzes über die Akten der gerichtlichen Polizei (SR/VS 312.1).

b/ Das Bundesgericht anerkennt im Grundsatzentscheid (BGE 137 I 167 E. 8, 9), dass die Meldepflicht eine Verletzung der Privatsphäre bedeutet, dass sie aber im Hinblick auf die verfolgten öffentlichen Interessen - ohne übertrieben zu sein - gerechtfertigt sei.

Daraus folgt, dass die Behörde angewiesen ist, die Angaben zu löschen, sobald die Person ihre Aktivität einstellt, dabei müssen sowohl die Daten wie auch das Dossier, das auf den Namen der betroffenen Person lautet, gelöscht werden (siehe Entscheid des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall Khelili gegen die Schweiz vom 18. Oktober 2011). Sowohl das Bundesgericht wie auch der Europäische Gerichtshof unterstreichen die Pflicht der Behörde, alle Angaben zur Prostitution zu eliminieren, sobald die Person „*das Milieu*“ verlässt, um jegliche Verletzung der Privatsphäre auszuschliessen; dies stellt ein „*persönliches-intimes Grundrecht*“ dar. Wenn eine Information aus dem Prostitutionsverzeichnis an eine andere Behörde weitergegeben wurde (beispielsweise nach Art. 10 des Gesetzes über die Akten der gerichtlichen Polizei, Art. 30 des Entwurfs) muss diese verständigt werden und ihrerseits die entsprechende Löschung vornehmen.

- **Artikel 8 und 9**

Der Entwurf übernimmt die Prinzipien aus Artikel 61 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (EGStGB) betreffend die Strassenprostitution. Das Gesetz wird entsprechend angepasst (Artikel 33 Absatz 2).

Der beschreibende Wortlaut für Orte, die nicht für Strassenprostitution geeignet sind, ist breiter als in Artikel 61 des Gesetzes über die Akten der gerichtlichen Polizei.

- **Artikel 10 bis 16**

a/ Dem Gesetzgeber stehen zwei Lösungen offen, um die gesetzliche Regelung der Einschränkung der wirtschaftlichen Freiheit der Salonbetreiber festzulegen: eine polizeiliche Bewilligung oder eine vorgängige Meldung.

Mehrere Kantone entschieden sich für eine polizeiliche Bewilligung, dies ist für den Bereich jedoch nicht geeignet. Es ist nur schwer vorstellbar, dass der Kanton durch einen formellen Entscheid die Eröffnung eines Massagesalons bewilligt, wie dies für die Eröffnung einer Arztpraxis oder eines Anwaltsbüros der Falls ist.

Für diese Art von Erwerbstätigkeit wird die Duldung einer ausdrücklichen Bewilligung vorgezogen. Eine vorgängige Meldung reicht aus, um die vom Gesetz angestrebten Ziele für die Wahrung der öffentlichen Interessen zu erreichen (Artikel 2). Ein solches System schränkt die Wirtschaftsfreiheit nicht unangemessen ein (BGE 137 I 167 E. 8) und erlaubt den zuständigen Behörden, die notwendigen Kontrollen durchzuführen (Artikel 15, 16).

- b/ Die Pflichten für den Salon-Betreibers und/oder den Verantwortlichen des Salons werden vom Genfer Prostitutionsgesetz übernommen, dabei werden die Korrekturen und weiteren Interpretationsvorschriften des Bundesgerichts (BGE 137 I 167 E. 4 bis 8) mitberücksichtigt.

Die für den Salon verantwortliche Person hat für den Schutz der öffentlichen Ordnung keine „*obligation de résultat*“, aber eine „*obligation de moyens*“ (Art. 14 Abs. 1 Bst. c / BGE 137 I 167 E. 6). Eine Identitätskontrolle von Kunden in einem Salon kann nicht lediglich aufgrund der Tatsache durchgeführt werden, dass es sich um ein Erotiketablisement handelt, sondern die Kontrolle muss sich aus objektiven Gründen oder besonderen Umständen als notwendig erweisen, namentlich wenn in der Nähe des Etablissements eine Straftat begangen wurde, bei Ähnlichkeit mit einer gesuchten Person, bei Unklarheit darüber, ob die Person, die Prostitution ausübt, ausgenutzt wird, bei begründeten Verdacht auf Drogenhandel oder Beherbergung von Personen ohne gültige Aufenthaltspapiere im Etablissement (Art. 15 Abs. 2 / BGE 137 I 167 E. 7).

- c/ Des Weiteren stellt der Entwurf gewisse Bedingungen an die Räumlichkeiten, in denen ein Salon betrieben wird (Art. 14. Abs. 2). Eine zu Wohnzwecken dienende Räumlichkeit darf nur als Massagesalon verwendet werden, wenn die zuständige Baubehörde vorgängig den neuen Verwendungszweck als Geschäftsräumlichkeit bewilligt. Besonderes Augenmerk wird auf die Sicherheitsvorschriften, Sauberkeit und Hygiene gelegt (Art. 9 Prostitutionsgesetz FR).

In der Nachbarschaft von Massagesalons werden Klagen laut, dass die indirekte Anwerbung der Kunden durch Aussendekorationen an der Fassade keinen Zweifel darüber offen lässt, welche Aktivitäten sich im Innern abspielen. Grundsätzlich ist Werbung für eine legale Erwerbstätigkeit nicht verboten. Trotzdem müssen die Grösse der Werbung und Schriftzüge dem Baurecht entsprechen.

#### - **Artikel 17 bis 23**

Die Reglementierung der Escort-Services verläuft betreffend die Einschränkung der Wirtschaftsfreiheit, die Pflichten des Betreibers, der Betreiberin und die Kontrollen durch die zuständigen Behörden analog der Salonprostitution.

Für die Räumlichkeiten werden keine Bestimmungen erlassen, da der Escort-Service auswärts in einem vom Kunden gewählten Ort stattfindet.

#### - **Kapitel 5**

Um die Notwendigkeit eines Präventionsprogramms und sozialen und gesundheitlichen Betreuung darzulegen, werden nachfolgend die sozialen und gesundheitlichen Probleme in Zusammenhang mit der Prostitution aufgezeigt<sup>2</sup> :

##### a/ **Sexuell übertragbare Krankheiten und HIV**

Wie zahlreiche Forschungsarbeiten zur HIV-Problematik oder allgemein zu sexuell übertragbaren Krankheiten belegen, fördern intravenöser Drogenkonsum, Migrationshintergrund, finanzielle Schwierigkeiten und frühere STD eine HIV-Infektion. Die Vulnerabilität von sich prostituierenden

---

<sup>2</sup> BUGNON G., CHIMIANTI M., CHIQUET L. (2009). *Der Sexmarkt in der Schweiz. Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen*, Teil 1 – Literaturübersicht. Genf: Universität Genf

Migrantinnen ist oft durch ihre illegale Aufenthaltssituation bedingt, die den Zugang zu Informationen und Gesundheitsversorgung erschwert oder sogar verunmöglicht. Generell bezeichnen die Autoren einhellig die Verhandlungsfähigkeit und die Autonomie bei der Arbeit als Faktoren, die das HIV/STD-Risiko verringern. Die Schutzverhalten nehmen generell mit der Verhandlungsfähigkeit der Sexarbeiter/innen zu, die eine gewisse Autonomie (in beruflicher, rechtlicher und finanzieller Hinsicht) und Drogenfreiheit voraussetzt.

Da STD die Wahrscheinlichkeit einer HIV-Infektion erhöhen, muss die Prävention dieser Krankheiten bei Sexarbeiter/innen verstärkt werden, indem ihnen Dialog- und Beratungsmöglichkeiten angeboten werden, die frei von moralischen Werturteilen oder rechtlicher Repression sind. Diese Arbeit wird vor allem von Mediatorinnen durchgeführt. Verhandlungsfähigkeit und die Autonomie bei der Arbeit gelten als Faktoren, die das HIV/STI-Risiko verringern.

b/ **Physische und psychische Gewalt**

Eine in der Schweiz durchgeführte Studie<sup>3</sup> zeigt, dass es nur in Ausnahmefällen zu körperlichen Übergriffen kommt. Die Sexarbeiter/innen sehen sich hingegen häufig psychischer Gewalt ausgesetzt wie dem Drängen des Kunden auf ungeschützten Geschlechtsverkehr oder dem wirtschaftlichen Druck, wenn der Lokalbetreiber missbräuchliche Lohnabzüge bei Cabaret-Tänzer/innen vornimmt. Wie die Untersuchung im Weiteren zeigt, fühlen sich die Frauen gegenüber Gewaltdrohungen von Prostitutionskunden dank zahlreicher Schutzstrategien relativ gut gerüstet. Sie sind aber in hohem Mass gefährdet, Opfer von Ausbeutung durch den Arbeitgeber zu werden, und wissen sich generell nicht gegen die wirtschaftlich und rechtlich prekäre Lage zur Wehr zu setzen, in der sich ein Grossteil von ihnen befindet.

Mehrere Risikofaktoren konnten in diesen Arbeiten identifiziert werden wie die Unfähigkeit (aus Erfahrungsmangel) oder die Unmöglichkeit (aus Geldmangel), die Kunden auszuwählen. In diesem Zusammenhang ist auch die Drogenabhängigkeit als Risikofaktor zu nennen. Personen, die Prostitution ausüben sind aufgrund ihres Arbeitskontextes und der gesellschaftlichen Stigmatisierung eine für psychische Störungen besonders vulnerable Population.

- **Artikel 24**

Gemäss Art. 41 BV setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass jede Person, die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält, Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können und sich nach ihren Fähigkeiten aus- und weiterbilden können.

Der Kanton sorgt für die Prävention, Information und für die soziale und gesundheitliche Betreuung der im Prostitutionsmilieu arbeitenden Personen, im Besonderen der Staatsrat über die betroffenen Departemente (Art. 14 und 18 Prostitutionsgesetz FR; Art. 17 Prostitutionsgesetz JU).

Eine Konsultativkommission unterstützt den Staatsrat bei seinen Aufgaben (Art. 27); unter Mitwirkung der Vereinigungen (Art. 25) und mit finanzieller Unterstützung (Art. 26).

- **Artikel 25 und 26**

a/ Prostitution wird weitgehend im Halbverborgenen ausgeübt. Die Verwaltungsangestellten müssen im Rahmen ihrer Amtshandlungen jede Widerhandlung, von denen sie Kenntnis haben, melden. Dieser Umstand verunmöglicht ein Vertrauensverhältnis zwischen der Verwaltung und den Personen, die Prostitution ausüben und damit eine direkte und konstruktive Kommunikation zwischen den Dienststellen im Sozial- und Gesundheitswesen und den Personen, die Prostitution ausüben.

---

<sup>3</sup> FÖLDHÀZI A. und CHMIENTI M. (2006). *Marché du sexe et violences à Genève*. Sociograph n 2: Département de sociologie, Université de Genève.

Folglich muss der Handlungsspielraum von direkten Eingriffen des Kantons im Rahmen der sozialen und gesundheitlichen Versorgung von Personen, die Prostitution ausüben, relativiert werden.

b/ Der Entwurf (Art. 25) schlägt eine enge Zusammenarbeit mit den bestehenden oder zu schaffenden Vereinigungen vor, mit dem Ziel die Personen, die Prostitution ausüben, zu unterstützen (Art. 21 Prostitutionsgesetz VD).

c/ Der Entwurf (Art. 26) schlägt zudem einen indirekten Eingriff mit einer finanziellen Unterstützung vor.

Subventionierung von Vereinigungen, die über einen Leistungsauftrag verfügen.

Subventionierung von Projekten, beispielsweise Schaffung einer telefonischen Hotline; Verbreitung von Informationsmaterial an Personen, die Prostitution ausüben oder einen Salon oder einen Escort-Service betreiben; die Einrichtung eines Treffpunkts für Dialog und Beratung; die Förderung der Selbstregulierung im Prostitutionsgewerbe (Ethikcharta); Notunterkünfte; berufliche Neuorientierung.

#### - **Artikel 27**

Die Konsultativkommission wird als Bindeglied zwischen den kantonalen Dienststellen einerseits und den Projektverantwortlichen andererseits verstanden. Sie verfolgt einerseits ein strategisches Ziel und macht auf sozial- und gesundheitspolitische Probleme im Zusammenhang mit der Prostitution aufmerksam und unterbreitet Vorschläge für Unterstützungsprogramme und andererseits koordiniert sie die getroffenen Massnahmen und Unterstützungsangebote (operative Aufgabe) (Art. 20 Prostitutionsgesetz FR).

#### - **Artikel 28 bis 32**

a/ Auf der Ebene der Gemeinde, der Kantone und des Bundes sind verschiedene Gesetzgebungen und Behörden (kommunal und kantonal) vom Prostitutionsgewerbe betroffen (siehe Punkt 1.1 Buchstabe c, 1.4, 1.5). Um Kompetenzkonflikte zu vermeiden, wird die Kantonspolizei mit der Umsetzung der Bestimmungen betreffend die Ausübung der Prostitution beauftragt und die Dienststelle für Sozialwesen mit der Umsetzung der sozial- und gesundheitspolitischen Massnahmen.

Die beiden zuständigen Behörden können weitere kantonale und kommunale Verwaltungseinheiten zur Unterstützung beiziehen.

b/ Um eine kohärente Umsetzung des Gesetzes zu gewährleisten, schreibt der Entwurf den betroffenen Polizei-, Gesundheits-, und Sozialbehörden vor, sich abzusprechen.

Für das gemeinsame Vorgehen haben die Behörden ein gegenseitiges Informationsrecht sowie eine gegenseitige Informationspflicht (Art. 22, 26 Prostitutionsgesetz GE; Art. 18 Prostitutionsgesetz NE).

c/ Artikel 32 Absatz 2 behandelt im Speziellen die Verletzung von Artikel 5, der die Ausübung der Prostitution für unter 18-Jährige verbietet.

Gemäss dem Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch, dem die Schweiz beizutreten beabsichtigt, machen sich Kunden von minderjährigen Prostituierten und die Verantwortlichen von Salons oder Escort-Services strafbar, wenn sie gegen das Verbot der Kinderprostitution verstossen. Das Strafgesetzbuch wird dahingehend angepasst.

Hingegen machen sich Minderjährige bei der Ausübung von Prostitution nicht strafbar. Sie sind Opfer, denen den Umständen angepasste Betreuungsmassnahmen angeboten werden.

- d/ Für ein wirksames Gesetz reichen Verwaltungssanktionen alleine nicht aus (Art. 16 Abs. 2, 23 Abs. 2). Diese müssen für jede Ordnungswidrigkeit mit administrativen Bussen ergänzt werden.

Im Regelfall betrifft die Busse direkt den Täter, die Täterin und nicht den Massagesalon oder den Escort-Service, trotzdem haften sie solidarisch für die Bezahlung der Busse (Art. 32 Abs. 3 1. Satz). Eine mangelnde Organisation innerhalb des Massagesalons oder des Escort-Services, durch die die Identifikation des Täters erschwert wird, darf nicht zu einer Schliessung der Akte führen, dies wäre gleichbedeutend mit Straffreiheit. In gleichem Sinne führt das Gesetz die subsidiäre Verantwortung des Massagesalons oder des Escort-Services ein, gemäss dem Vorbild aus Artikel 102 des Strafgesetzbuches ein (Art. 32 Abs. 3 2. Satz).

- **Artikel 33 bis 36**

- a/ Unter Vorbehalt der Anpassung des Gesetzes über die gerichtlichen Akten der Polizei, erfordern die Schluss- und Übergangsbestimmungen keine besonderen Bemerkungen.
- b/ Das Informationssystem betreffend die Prostitution, das im Gesetz über die gerichtlichen Akten der Polizei (Art. 13 bis 18) aufgeführt ist, enthält nicht nur die Angaben der Personen, die Prostitution im Rahmen einer legalen Erwerbstätigkeit ausüben, sondern auch und vor allem persönliche Angaben von:
- Täter/innen, die eine Verbindung zum Prostitutionsgewerbe haben oder haben können;
  - Personen, bei denen der Verdacht auf strafbare Handlungen besteht.

Im Informationssystem werden die Daten der Betreiber/innen von Massagesalons und Escort-Services nicht registriert, die eine legale Erwerbstätigkeit ausüben.

Der Inhalt und die Zielbestimmungen sind nicht in allen Punkten deckungsgleich. Folglich werden die Artikel 13 und Fortfolgende des Gesetzes über die gerichtlichen Akten der Polizei geändert, nicht aufgehoben. Das Gesetz über das Prostitutionsgewerbe ist das allgemeine Gesetz im Bereich und die Reglementierung des Informationssystems im Gesetz über die gerichtlichen Akten der Polizei ein Spezialgesetz insbesondere betreffend Personen, welche im Bereich der Prostitution verdächtigt werden, Ordnungswidrigkeiten zu begehen oder begangen haben. Die Betreibung des Informationssystems, das vom Gesetz über die gerichtlichen Akten der Polizei eingesetzt wird bedeutet trotzdem, dass die Personen, die Prostitution ausüben, darin aufgenommen werden.

### **3. Finanzielle Auswirkungen**

Die Kantonspolizei betreibt bereits ein Informationssystem betreffend die Prostitution (Gesetz über die gerichtlichen Akten der Polizei). Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält zusätzlich neue Aufgaben: Kontrolle der persönlichen Bedingungen der Betreiber/innen von Massagesalons und Escort-Services; Kontrolle der Ausübung ihrer Pflichten als Unternehmensverantwortliche; Kontrolle der Räumlichkeiten; Verteilung von administrativen Sanktionen und Bussen, Aktualisierung und Bereinigung der Daten; Informations- und Absprachepflicht. Der zusätzliche Aufwand für die Kantonspolizei im Bereich der Prostitution (Prävention von Straftaten und konsequente Strafverfolgung, Schutz und Unterstützung für Personen, die Prostitution ausüben) erfordert zusätzliche personelle Mittel in der Grössenordnung von 2 EPT.

Die soziale und gesundheitliche Versorgung erfordert jährliche Ausgaben von rund 150'000 Franken, jedoch keine Anpassung der personellen Mittel der betreffenden Dienststellen.

Sitten, 28. März 2012

**Der Präsident der Arbeitsgruppe**

Michel Perrin,  
Verwaltungs- und Rechtsdienst des  
Departementes für Sicherheit, Sozialwesen und Integration