

Geschäftsstelle der  
Regierungsstatthalterämter  
Scheibenstrasse 3  
3600 Thun  
Telefon 031 635 98 87  
Telefax 031 635 98 89  
[www.be.ch/regierungsstatthalter](http://www.be.ch/regierungsstatthalter)  
[rsta.geschaeftsstelle@jgk.be.ch](mailto:rsta.geschaeftsstelle@jgk.be.ch)

Regierungsrat des Kantons Bern  
p/A Polizei- und Militärdirektion  
Generalsekretariat  
Kramgasse 20  
3011 Bern

Unsere Referenz: ruh

Thun, 20. Juni 2017



**Bericht gemäss Art. 8 Abs. 3 Bst. d PGV<sup>1</sup>**  
**KOMMISSION FÜR DAS PROSTITUTIONSGEWERBE (KOPG)**  
**Berichtsperiode vom 1. April 2016 bis 31. März 2017 (4. Berichts-**  
**jahr)**

---

Gewählte Mitglieder KOPG

- Christoph Lerch, Regierungsstatthalter Bern-Mittelland (Vorsitz)
- Christa Ammann, Leiterin Xenia
- Peter Briggeler, Aidshilfe Bern/Don Juan
- André Glauser, Leiter öffentliche Sicherheit und Bevölkerung, Biel
- Marc Heeb, Polizeiinspektor Bern, Co-Leitung
- Reto Keller, Leiter Sicherheit Thun
- Roland Kerner, Leitender Staatsanwalt-Stv.
- Urs Lüthi, Leiter Einwohner- und Sicherheitsdirektion Burgdorf
- Laura Marinello, Chefin Spezialfahndung 2 Kapo
- Alexander Ott, Polizeiinspektor Bern, Co-Leitung
- Jan von Overbeck, Kantonsarzt, GEF
- Cécile Wüthrich, Leiterin Zuwanderung und Integration, MIDI
- Beat Zutter, Leiter Fachbereich Arbeitsmarktaufsicht, beco

---

<sup>1</sup> Verordnung vom 5. Dezember 2012 über das Prostitutionsgewerbe (PGV; BSG 935.901).

## Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Ausgangslage .....                                                                                                                                                 | 3  |
| 2. Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe.....                                                                                                                         | 3  |
| 2.1 Stand in den Regierungsstatthalterämtern per 31. März 2017 .....                                                                                                  | 3  |
| 2.2 Erfahrungsberichte der drei grossen Gemeinden Bern, Biel und Thun sowie von Burgdorf                                                                              | 3  |
| 2.2.1 Bern .....                                                                                                                                                      | 3  |
| 2.2.2 Biel .....                                                                                                                                                      | 4  |
| 2.2.3 Thun.....                                                                                                                                                       | 4  |
| 2.2.4 Burgdorf.....                                                                                                                                                   | 5  |
| 2.3 Erfahrungsberichte der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft.....                                                                                             | 5  |
| 2.3.1 Kantonspolizei .....                                                                                                                                            | 5  |
| 2.4 Erfahrungsberichte des Migrationsdienstes des Kantons Bern (MIDI) sowie der<br>Fremdenpolizei der Stadt Bern (EMF) und der Polizeiinspektorate Biel und Thun..... | 7  |
| 2.4.1 Migrationsdienst des Kantons Bern .....                                                                                                                         | 7  |
| 2.4.2 Fremdenpolizei der Stadt Bern.....                                                                                                                              | 8  |
| 2.4.3 Migrationsdienste der Stadt Biel .....                                                                                                                          | 8  |
| 2.4.4 Migrationsdienste der Stadt Thun.....                                                                                                                           | 8  |
| 2.5 Erfahrungsberichte Gesundheitsförderung und Arbeitsmarktaufsicht.....                                                                                             | 8  |
| 2.5.1 Gesundheitsförderung.....                                                                                                                                       | 8  |
| 2.5.2 beco Berner Wirtschaft .....                                                                                                                                    | 8  |
| 2.6 Erfahrungsberichte Xenia und Aidshilfe Bern/Don Juan .....                                                                                                        | 8  |
| 3. Wirksamkeit der bisher getroffenen Massnahmen mit Blick auf die Zielsetzung gemäss Art. 1<br>PGG .....                                                             | 10 |
| 4. Anträge für Gesetzesänderungen.....                                                                                                                                | 10 |
| 5. Fazit der Kommission.....                                                                                                                                          | 11 |

## 1. Ausgangslage

Das Gesetz über das Prostitutionsgewerbe<sup>2</sup> und die zugehörige Verordnung sind am 1. April 2013 in Kraft getreten. Die Wahl der vorangehend genannten Mitglieder erfolgt mit Beschluss des Regierungsrates.

Die KOPG tagte im Berichtsjahr vier Mal, nämlich am 17. April 2016, am 2. Juni 2016, am 18. Oktober 2016 und am 17. Januar 2017.

## 2. Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe

### 2.1 Stand in den Regierungsstatthalterämtern per 31. März 2017

Am 31. März 2017 waren in den 10 Regierungsstatthalterämtern 132 Betriebe bewilligt. Das bedeutet eine Abnahme von sechs Betrieben gegenüber der dritten Periode. Es musste kein Gesuch in der Berichtsperiode abgelehnt werden und 4 Bewilligungen waren hängig (Beilage).

Mit der Zahl der aktiven Bewilligungen von 132 Betrieben im Berichtsjahr hat sich somit der Bewilligungsstand rückläufig entwickelt.

### 2.2 Erfahrungsberichte der drei grossen Gemeinden Bern, Biel und Thun sowie von Burgdorf

#### 2.2.1 Bern

##### a) Allgemeines

In der Berichtszeit gab es keine nennenswerten Probleme. Die Umsetzung des PGG ist institutionalisiert und verläuft grundsätzlich positiv. In der Stadt Bern wurden in der Berichtsperiode 2'068 Meldungen verarbeitet. Diese Zahl betrifft sowohl die Erstanmeldungen wie auch die Verlängerungen. Das befürchtete Ausweichen der Sexarbeitenden in unbekannte Wohnungen hielt sich im Rahmen. Reaktionen aus der Bevölkerung waren praktisch keine zu verzeichnen. Die Zusammenarbeit mit den beteiligten Behörden verläuft problemlos.

Bis zum heutigen Zeitpunkt wurden 29 Betriebsbewilligungen zur Führung eines prostitutionsgewerblichen Betriebs ausgestellt. In der Berichtsperiode vom 1. April 2016 bis 31. März 2017 wurden 3 Gesuche zurückgezogen, 7 Betriebe aufgegeben und 1 Entzug einer Betriebsbewilligung durch das RSTA ausgesprochen. In Bearbeitung ist 1 Gesuch für eine Betriebsbewilligung zur Führung eines prostitutionsgewerblichen Betriebs. Ein weiteres Gesuch wird zurzeit durch das RSTA nicht weiter behandelt, dies Infolge Umnutzung der Liegenschaft ohne Baubewilligung in einen PGG-Betrieb.

##### b) Kontrolltätigkeit

Dank der engen und etablierten Koordination zwischen der Fremdenpolizei der Stadt Bern, der Fachstelle Rotlicht der Kantonspolizei Bern sowie der Orts- und Gewerbepolizei der Stadt Bern verläuft die Kontrolltätigkeit problemlos. Der gegenseitige Informationsaustausch ist gewährleistet. Situative, fallbezogene Meetings und Besprechungen zwischen den involvierten Behörden finden statt.

Ein gesuchstellender Prostitutionsbetrieb wurde durch die Orts- und Gewerbepolizei kontrolliert und beanstandet. Zwei weitere Betriebe wurden einer sporadischen Nachkontrolle unterzogen. Diese Kontrollen verliefen positiv. Ein Inhaber einer Liegenschaft, welcher die Räumlichkeiten ausschliesslich für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt, weigert sich weiterhin eine Bewilligung einzureichen. Die Kooperation mit den Gesuchsteller\*innen und den verantwortlichen Personen verlaufen grösstenteils positiv.

<sup>2</sup> Gesetz vom 7. Juni 2012 über das Prostitutionsgewerbe (PGG; BSG 935.90).

### c) Baurechtliche Situation

Beim Bauinspektorat Bern sind aktuell 5 baupolizeiliche Verfahren betreffend PGG-Betriebe hängig, davon alle in Wohnzonen.

### 2.2.2 Biel

#### a) Allgemeines

Der Vollzug des Prostitutionsgesetzes verlief im Berichtsjahr in geregelten Bahnen. Gestärkt wurde die Zusammenarbeit mit der AHV-Ausgleichskasse und der Arbeitsmarktkontrolle Bern.

Ein neu aufgetretenes Phänomen wurde in Form von Thai-Massagesalons angetroffen, wo nebst traditionellen Massagen auch solche mit sogenanntem «happy-end» angeboten worden sind. Dieser Umstand führte zu einer Konzentration der Kontrollen in Thai-Salons, welche sich in das Jahr 2017 hineingezogen hat.

Ein bisher nur dem Gastgewerbegesetz unterliegender Betrieb hat ein Gesuch eingereicht für den Betrieb einer Kontaktbar auf 3 Etagen.

Festgestellt wurde ebenfalls, dass eine deutliche Zunahme von Fällen zu verzeichnen war, in denen die fehlbaren Betreiber\*innen den rechtlichen Beistand von Anwälten gesucht haben. 38 Betriebsbewilligungen sind nach Bearbeitung der Dossiers durch das Polizeiinspektorat vom Regierungsstatthalteramt ausgestellt, bzw. übertragen worden. Darunter befindet sich auch ein Escort-Service. Eine weitere Escort-Agentur hat ihren Betrieb eingestellt. Insgesamt waren Ende 2016 in der Stadt Biel 48 Bewilligungen nach Prostitutionsgesetz aktiv.

#### b) Kontrolltätigkeit

Das Polizeiinspektorat hat 103 Kontrollen vorgenommen, anlässlich welcher zwei illegale Betriebe festgestellt wurden. Zwei Salons sind provisorisch geschlossen worden. Die vorgenommenen Kontrollen und Interventionen sind zwischen den betroffenen Behörden koordiniert erfolgt, was angesichts von teilweise komplexen Situationen nicht selbstverständlich ist. Festgestellte Unregelmässigkeiten sind dem Regierungsstatthalteramt und der Baupolizei gemeldet worden.

### c) Baurechtliche Situation

Die Baupolizei der Stadt Biel musste im Berichtsjahr in 4 Fällen eingeschaltet werden.

### 2.2.3 Thun

#### a) Allgemeines

In der Stadt Thun existieren 22 Betriebe. Einem Betrieb wurde die Betriebsbewilligung nicht mehr erneuert. Grund: Überschuldung. Das Merkblatt Q11 der Steuerverwaltung zur Besteuerung von Personen im Prostitutionsgewerbe führte auch in Thun zu einigen Diskussionen. Befürchtet wird eine Überschuldung der Bewilligungsinhaber\*innen. Die Gesuchsteller\*innen benötigen bei der Gesuchseingabe nach wie vor viel Unterstützung des Polizeiinspektorats.

#### b) Kontrolltätigkeit

Der regelmässige Austausch mit der Kantonspolizei bewährte sich auch in diesem Berichtsjahr. Ein Clubbetreiber beanspruchte die Dienste der Behörden überdurchschnittlich. Er war vorher nie im Rotlichtmilieu tätig. Es wurde festgestellt, dass er sich vor dem Abschluss des Mietvertrags nur sehr oberflächlich – wenn überhaupt – mit rechtlichen Fragen befasst hatte. Dank Kontrollen – auch der Arbeitsmarktaufsicht – ist es bis jetzt gelungen, dem geltenden Recht zum Durchbruch zu verhelfen. Zurzeit ist noch ein Baubewilligungsverfahren hängig.

Weitere generelle Problempunkte: unsachgemässe Elektroinstallationen, Konkurrenzstreitigkeiten, überrissene Mietzinse, vereinzelt Missachtung der Hygienevorschriften.

### c) Baurechtliche Situation

Baupolizeilich musste im Berichtsjahr bei 2 Liegenschaftsbesitzern die Wiederherstellung des ursprünglichen Zustandes verfügt werden.

#### 2.2.4 Burgdorf

##### a) Allgemeines

In der Burgdorfer Industriezone steht unverändert das grösste Etablissement im Verwaltungskreis Emmental. Im Verwaltungskreis Emmental befinden sich 7 Betriebe, welche unter die Prostitutionsgesetzgebung fallen. Diese befinden sich in den Gemeinden Oberburg (seit Juni 2015 nur noch ein Betrieb im gleichen Haus – vorher zwei), Lyssach, Kirchberg, Hindelbank, Burgdorf, Rüttligen-Alchenflüh (ab 2015) und Aefligen (ab 2016).

##### b) Kontrolltätigkeit

Der Betrieb in Burgdorf wird grundsätzlich ordnungsgemäss geführt. Die Stadt Burgdorf hat gegen Ende 2016 wiederum eine umfassende Kontrolle durchgeführt. Bei den Kontrollen wird beachtet, dass die Behördendelegation weibliche und männliche Vertretende umfasst und dass nebst der Gemeindepolizeibehörde (verfügt auch über baurechtliche Kenntnisse) ebenfalls die Einwohnerdienste (Fremdenkontrolle) sowie die AHV-Zweigstelle vertreten sind. Dank entsprechender Gebührenbestimmungen der Stadt Burgdorf konnten seit 1. Januar 2014 die Kontrollaufwendungen verrechnet werden. Seitens der Betriebsleitung wurde erneut auf das zunehmend schwierigere Umfeld und den Preisdruck infolge illegaler Angebote hingewiesen.

##### c) Baurechtliche Situation

In den vergangenen Jahren ist die Stadt Burgdorf gezielt gegen kleinere Etablissements (Einzelbetriebe) in der Altstadt (mehrheitlich Wohngebiet) vorgegangen. Dies erfolgte auf dem baurechtlichen Weg und hat trotz noch nicht ausgereifter kommunaler Baubestimmung zur Aufhebung dieser Betriebe geführt. In der aktuell laufenden Teilrevision der baurechtlichen Grundordnung der Stadt Burgdorf (Genehmigung Stadtrat 2016 – aktuell im Genehmigungsverfahren beim AGR Kanton Bern) werden wie auch in einigen anderen bernischen Gemeinden griffige Grundlagen geschaffen, wonach Betriebe im Bereich des Prostitutionsgewerbes nur noch in gewissen Zonen (z.B. Industriezonen) zulässig sind. In Artikel 41 BauR Stadt Burgdorf wird in allen Zonen mit Ausnahme der Arbeitszone festgehalten: „Nutzungen des Sexgewerbes sind nicht zulässig“. Als Sexgewerbe gelten Prostitution, Massagesalons, Bordelle, Videokabinen und ähnliches.

## 2.3 Erfahrungsberichte der Kantonspolizei und der Staatsanwaltschaft

### 2.3.1 Kantonspolizei

Die Kantonspolizei Bern hat innerhalb des Berichtsjahrs regelmässig Kontrollen im Rotlichtmilieu durchgeführt. Dabei wurden neben den bewilligten Betrieben auch private Wohnungen und Hotelzimmer kontrolliert, welche gemäss Art. 6 PGG nicht der Bewilligungspflicht unterstehen. Die Kontrollen verliefen immer ruhig und geordnet. Es kam zu keinen Problemen zwischen Polizei, Betreiber\*innen und Sexarbeiter\*innen. Die Sexarbeiter\*innen bezeichnen den Kontakt zu allen Behörden im Kanton Bern jeweils als höflich und konstruktiv.

Durch die regelmässigen Kontrollen konnte das gegenseitige Vertrauen gefördert werden. So wandten sich die Sexarbeiter\*innen und Betreiber\*innen oft direkt an die Rotlichtverantwortlichen der Kantonspolizei Bern, um Fragen oder um Meldungen abzusetzen.

Die Kontrollen zeigten, dass die Bewilligungsinhaber\*innen ihren Pflichten mehrheitlich nachkamen. Innerhalb des Berichtsjahres wurden 20 Widerhandlungen gegen das PGG zuhanden der Staatsanwaltschaft rapportiert. Davon waren 12 Prostitutionsbetriebe nicht im Besitze einer gültigen Betriebsbewilligung.

Innerhalb des Berichtsjahrs musste die Polizei 52 Mal wegen Streitereien in einen Prostitutionsbetrieb oder an den Strassenstrich ausrücken. Die meisten Notrufe wurden durch Sexarbeiter\*innen abgesetzt, welche ein Problem mit einem Freier hatten. Zu erwähnen ist, dass die Polizei keinen Einsatz in einer Privat-, Ferienwohnung oder einem Hotel zu leisten hatte.

Meldungen betreffend störenden Begleiterscheinungen durch Prostitutionsbetriebe gelangten nur sehr selten an die Polizei.

Der Trend, alleine in der eigenen Wohnung zu arbeiten, besteht nach wie vor. Vor allem Sexarbeiter\*innen welche im Besitze einer Aufenthalts- oder Niederlassungsbewilligung sind, versuchen eine eigene Wohnung zu finden. Sexarbeiter\*innen, welche in ihrer eigenen Privatwohnung arbeiten, wurden zum grössten Teil in der Gemeinde Bern festgestellt. Als Grund für den Wechsel von einem Prostitutionsbetrieb in eine Privatwohnung erwähnten die meisten Sexarbeiter\*innen, dass das Arbeiten in einer Privatwohnung eine grosse finanzielle Entlastung sei. Eine offensichtliche Verlagerung von Sexarbeiter\*innen aus geschlossenen Bordellen in Privatwohnungen konnte jedoch nicht festgestellt werden.

Bei den Zimmermieten hat sich innerhalb der letzten 12 Monate nichts geändert. Die Tagesmieten variieren nach wie vor zwischen CHF 100.-- und CHF 150.-- pro Tag.

Gestützt auf Gespräche mit Sexarbeiter\*innen muss angenommen werden, dass in einigen Betrieben die Registerblätter unter der Rubrik 'Abgeltung' nicht wahrheitsgetreu ausgefüllt werden. Betreiber\*innen setzen eine tiefere Tagesmiete ein oder kassieren in Prozenten vom Umsatz, anstelle der deklarierten Tagesmiete. Dies betrifft vorwiegend Betriebe, welche Tagesmieten unter CHF 100.-- deklarieren.

Die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden funktionierte sehr gut. Auch der Kontakt zu den verschiedenen NGO war stets konstruktiv.

### 2.3.2 Staatsanwaltschaft

#### a) Region Bern-Mittelland

In der Region Bern-Mittelland gingen im Berichtsjahr 12 Anzeigen wegen Widerhandlungen gegen das PGG ein (Vorjahr: 11), die allesamt mit Strafbefehl erledigt werden konnten.

In 9 Fällen vermieteten die Beschuldigten Räumlichkeiten an Sexarbeiter\*innen, ohne dafür beim Regierungsstatthalteramt eine entsprechende Betriebsbewilligung einzuholen, in 1 Fall tat die Beschuldigte dies trotz bereits entzogener Bewilligung (Art. 5 Abs. 1 lit. a, Art. 27 Abs. 2 PGG). Einer dieser Fälle musste an das Einzelgericht überwiesen werden, nachdem der Beschuldigte gegen den Strafbefehl Einspruch erhoben hatte. Diesen zog er dann jedoch in der Gerichtsverhandlung zurück, womit der Strafbefehl in Rechtskraft erwuchs.

Die ausgesprochenen Bussen betrugen CHF 200.-- (1x), CHF 500.-- (2x), CHF 800.-- (4x), CHF 1'000.-- (1x), CHF 1'500.-- (1 x).

In 2 Fällen unterliessen es die Bewilligungsinhaber\*innen, sicherzustellen, dass die Sexarbeiter\*innen über die nötigen ausländerrechtlichen Bewilligungen verfügen (Art. 11 Abs. 1 lit. d, 27 Abs. 2 PGG). In 1 Fall davon entsprachen die Räumlichkeiten nicht den Anforderungen an Sauberkeit und Hygiene (Art. 11 Abs. 1 lit. c, 27 Abs. 2 PGG)

Bemerkenswert ist, dass in einem dieser Fälle von unselbständiger Tätigkeit der Sexarbeiter\*innen ausgegangen wurde, was zur Folge hatte, dass der Bewilligungsinhaber\*innen wegen Widerhandlungen gegen das Ausländergesetz durch Beschäftigen von Ausländer\*innen ohne Bewilligung (Vergehen) und nicht nur wegen nach Art. 11 lit. d und 27 Abs. 2 PGG (Übertretung) bestraft wurde.

Die dafür ausgesprochenen Bussen betrugen CHF 500.-- (2x).

In 1 Fall wurde gegen die kantonalen Bestimmungen zur Einschränkung der Prostitution verstossen (Art. 4 und 27 Abs. 1 PGG), was gemeinsam mit dem Konsum von illegalen Betäubungsmitteln mit CHF 300.-- gebüsst wurde.

#### b) Region Berner Oberland

In der Region Berner-Oberland wurden im Berichtsjahr 4 Anzeigen wegen Widerhandlungen gegen das PGG eingereicht (Vorjahr: 3). Am 31. März 2017 war kein Verfahren mehr hängig. Alle Anzeigen konnten mit Strafbefehl rechtskräftig erledigt werden.

Bei drei der Anzeigen unterliessen es die Bewilligungsinhaber\*innen – in einem Fall mehrfach –, sicherzustellen, dass die Sexarbeiter\*innen über die nötigen ausländerrechtlichen Bewilligungen verfügen (Art. 11 Abs. 1 lit. d, 27 Abs. 2 PGG). Für diese Unterlassungen wurden sie mit CHF 100.--, 200.-- bzw. 500.-- gebüsst. Im vierten Fall stellte die Beschuldigte Räume an Sexarbeiter\*innen zur Verfügung, ohne dafür beim Regierungsstatthalteramt eine entsprechende Betriebsbewilligung einzuholen (Art. 5 Abs. 1 lit. a, 27 Abs. 2 PGG), was mit einer Busse von CHF 300.-- sanktioniert wurde.

#### c) Region Berner Jura – Seeland

In der Region Berner Jura – Seeland wurden im Berichtsjahr 10 neue Verfahren eröffnet (Vorjahr: 2). Am 31. März 2017 waren deren 8 noch hängig.

Die noch hängigen Verfahren aus der letzten Berichtsperiode (s. Bericht vom 05.07.2016) wie auch die drei neuen Anzeigen konnten alle mit Strafbefehl rechtskräftig erledigt werden.

Bei den beurteilten Fällen ging es wie in den anderen Regionen um die Vermietung von Räumlichkeiten an Sexarbeiter\*innen ohne regierungsstatthalterliche Betriebsbewilligung (Art. 5 Abs. 1 lit. a, Art. 27 Abs. 2 PGG) wie auch das Nichtsicherstellen der ausländerrechtlichen Bewilligungen (Art. 11 Abs. 1 lit. d, 27 Abs. 2 PGG).

Die ausgesprochenen Bussen betrugen bis zu CHF 500.--.

#### d) Region Emmental-Oberaargau

Aus der Region Emmental-Oberaargau wurden wie im Vorjahr lediglich 2 neu eröffnete Verfahren gemeldet, welche mit Strafbefehl abgeschlossen werden konnten.

Dabei ging es in beiden Fällen um die Verletzung der Pflicht, sicherzustellen, dass die Sexarbeiter\*innen über die nötigen ausländerrechtlichen Bewilligungen verfügen (Art. 11 Abs. 1 lit. d, 27 Abs. 2 PGG).

Bestraft wurden die beiden Beschuldigten mit Bussen von CHF 300.-- bzw. 500.--.

### 2.4 Erfahrungsberichte des Migrationsdienstes des Kantons Bern (MIDI) sowie der Fremdenpolizei der Stadt Bern (EMF) und der Polizeiinspektorate Biel und Thun

#### 2.4.1 Migrationsdienst des Kantons Bern

Die Erfahrungen decken sich im Wesentlichen mit denjenigen der letzten Jahre. Der MIDI stellt erneut eine Zunahme von kleinen Clubs und Bordellen fest. Die Möglichkeit im Anstellungsverhältnis einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, hat gegenüber den letzten Jahren zugenommen. Insbesondere stellen wir eine Zunahme von Anstellungsverhältnissen im Rahmen des Meldeverfahrens (bis 90 Tage) fest. Zwischenzeitlich haben wir fünf Bordelle, die Sexarbeiter\*innen ausschliesslich im Anstellungsverhältnis beschäftigen. Zwei Bordelle machen von beiden Möglichkeiten (selbständig und unselbständig) Gebrauch. Die Zusammenarbeit mit den Betreiber\*innen hat sich gegenüber früheren Jahren merklich gebessert.

#### 2.4.2 Fremdenpolizei der Stadt Bern

Im Zuständigkeitsbereich der Stadt Bern hat die Anzahl der anwesenden Sexarbeiter\*innen in dieser Berichtsperiode erneut zugenommen. Es wurden 2'068 Gesuche inklusive Verlängerungen bearbeitet. In keinem der Fälle wurden in der Berichtsperiode festgestellt, dass Sexarbeiter\*innen vom Sozialdienst unterstützt werden mussten. Im Rahmen des Meldeverfahrens wird vermehrt festgestellt, dass Personen aus Italien, Spanien und Portugal einreisen. Des Weiteren werden seit Dezember 2016 Personen aus Rumänien und Bulgarien festgestellt, die der Ethnie „Roma“ angehören. Diese Personen verfügen nur über sehr rudimentäre Sprachkenntnisse und sind oftmals bildungsfern.

#### 2.4.3 Migrationsdienste der Stadt Biel

Das Meldeverfahren funktioniert sehr gut und die seit 2 Jahren eingeführten Abläufe haben sich bewährt. Dies nicht zuletzt dank dem direkten Kontakt zu den Sexarbeiter\*innen anlässlich des Gesprächs vor der Erwerbsaufnahme. Durch die Spezialdienste FREPO sind rund 1'300 Bewilligungen ausgestellt worden. Somit bleibt die Zahl der ausgestellten Bewilligungen auf einem hohen Niveau stabil.

Die Kontrolltätigkeit konnte durch bessere Koordination optimiert werden und funktioniert gut. Auch die Zusammenarbeit mit den anderen Kontrollorganen, Kantonspolizei (insb. Satelliten Fachstelle Rotlicht) und dem Polizeiinspektorat, konnte verbessert werden.

Es wird vermehrt festgestellt, dass Sexarbeiter\*innen aus EU/EFTA Staaten nach der 90-Tage Regelung eine Aufenthaltsbewilligung beantragen und dann nicht mehr am gemeldeten Arbeitsort anzutreffen sind.

#### 2.4.4 Migrationsdienste der Stadt Thun

In der Berichtsperiode waren erneut keine wesentlichen Veränderungen gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Im Durchschnitt werden rund 30 Gesuche im Monat bearbeitet.

Seit kurzer Zeit beschäftigt auch der letzte Betrieb keine Sexarbeiter\*innen mehr im Anstellungsverhältnis. Mit ganz wenigen Ausnahmen wurden nur noch ausländerrechtliche Bewilligungen als Selbständigerwerbende erteilt. Vereinzelt mussten Gesuche wegen nicht existenzsicherndem Einkommen abgelehnt werden.

Die Zusammenarbeit mit der Kantonspolizei und dem Polizeiinspektorat der Stadt Thun funktioniert nach wie vor sehr gut.

### 2.5 Erfahrungsberichte Gesundheitsförderung und Arbeitsmarktaufsicht

#### 2.5.1 Gesundheitsförderung

Die GEF hat keine Bemerkungen zum Thema.

#### 2.5.2 beco Berner Wirtschaft

Im Berichtsjahr wurden gegen 3500 Meldungen von Sexarbeiter\*innen durch das beco an die Migrationsdienste der Städte Bern, Biel und Thun, sowie an den Migrationsdienst des Kantons Bern weitergeleitet, was einen leichten Rückgang gegenüber dem Vorjahr bedeutet.

### 2.6 Erfahrungsberichte Xenia und Aidshilfe Bern/Don Juan

#### a) Bewilligungspflicht

Es kann weiterhin festgehalten werden, dass die Bewilligungspflicht für Kleinsalons (2 bis 3 Sexarbeiter\*innen) dazu geführt hat, dass sich Sexarbeiter\*innen in Privatwohnungen zurückziehen (siehe nächster Abschnitt). Die NGO sind nach wie vor der Meinung, dass die Bewilligungspflicht für Kleinsalons gelockert/aufgehoben werden sollte, weil die administrativen Hürden zu mehr Abhängigkeiten führen können und ein gleichberechtigtes, selbstbe-

stimmtes Arbeiten in kleinen Zusammenschlüssen erschweren. Die Bewilligungspflicht bevorzugt Betreiber\*innen, welche grössere Betriebe führen.

#### b) Verlagerung in Privatwohnungen

Die Verlagerung in Privatwohnungen ist aktuell geblieben. Der Mangel an bezahlbaren Arbeitsräumen, die hohen administrativen Hürden für eine Betriebsbewilligung, die Schwierigkeit, neue Räumlichkeiten für ein Etablissement zu finden sind Aspekte, welche die Verlagerung in Privatwohnungen begünstigen. Ob eine weitere Zunahme stattgefunden oder sich die Anzahl Sexarbeiter\*innen, die privat arbeiten stabilisiert hat, kann von Seiten NGO nicht beantwortet werden.

Die Feststellung, dass das PGG u.a. dazu beigetragen hat, dass die Mieten angestiegen sind, weil die Bewilligungsinhaber\*innen für den Zusatzaufwand und die Verantwortung entschädigt werden wollen, hat sich in den Augen der NGO bestätigt. Die Mieten sind hoch geblieben und teilweise regional noch angestiegen. Auch deshalb schätzen es viele Sexarbeiter\*innen als lukrativer ein, in Privatwohnungen zu arbeiten, selbst wenn sie damit das Risiko eingehen, die Wohnung (Wohn- und Arbeitsort) zu verlieren, wenn die Vermieterschaft erfährt, dass in ihrer Wohnung sexuelle Dienstleistungen angeboten werden.

Die Verlagerung in Privatwohnungen läuft dem Ziel des Gesetzes, namentlich des besseren Schutzes der Sexarbeiter\*innen, entgegen: Aufgrund von strukturellen Umständen alleine und in der Anonymität zu arbeiten sind hohe Risikofaktoren. Zudem führt die Verlagerung in Privatwohnungen dazu, dass die Sexarbeiter\*innen für Mitarbeiterinnen von XENIA schwieriger erreichbar sind, da es auch XENIA in der Regel nicht bekannt ist, in welchen Wohnungen Sexarbeiter\*innen tätig sind. Das Eruiere von exakten Angaben ist mit hohem zeitlichem Aufwand verbunden und mit den vorhandenen Stellenprozenten nicht bewältigbar. D.h., dass die Präventionsarbeit und die Information zu den Rechten und Pflichten (Art. 16 und Art. 17 PGG) bei einer seit der Einführung des PGG grösser werdenden Gruppe von Sexarbeiter\*innen, welche versteckt in Privatwohnungen arbeiten, erschwert sind.

#### c) Salonschliessungen

Um den Salonschliessungen entgegenzuwirken, haben die NGO den Kontakt mit den kommunal zuständigen Behörden gesucht. Ob sich eine Lösung findet, um dem absehbaren Verlust an Arbeitsplätzen etwas entgegenzusetzen, ist noch offen.

#### d) Auflagen

Die Praxis einzelner Gemeinden, welche den Bewilligungsinhaber\*innen Auflagen erteilen (Präventionsmaterial und Anschriften), welche keiner Logik entsprechen und über die im PGG festgehaltenen Pflichten (Art. 10 und Art. 11) für Bewilligungsinhaber\*innen hinausgehen, ist von diesen weitergeführt worden.

Zudem haben die NGO festgestellt, dass zwischen den involvierten Behörden und auch innerhalb der involvierten Behörden nicht alle denselben Wissensstand haben und deshalb unterschiedliche, teilweise widersprüchliche Angaben gemacht werden. Dies führt einerseits zu einer Verunsicherung der Betreiber\*innen und der Sexarbeiter\*innen, andererseits auch zu einer Ungleichbehandlung.

#### e) Registerblätter und Kopien von Ausweisen

Die Unklarheit darüber, welche Schutzfunktion die Registerblätter für Sexarbeiter\*innen erfüllen sollen, bleibt bestehen. Aus Sicht der NGO dienen diese einzig der Datensammlung und sind bei Kontrollen praktisch, wobei es nicht möglich ist zu überprüfen, ob beispielsweise die Angaben zu Mietkosten auf den Registerblättern der Realität entsprechen. Aufgrund der Gespräche, die wir mit den Sexarbeiter\*innen führen, ist festzuhalten, dass die Angaben oft nicht stimmen.

Der Interessenskonflikt zwischen den Bewilligungsinhaber\*innen und der Privatsphäre der Sexarbeiter\*innen, welcher durch die Pflicht zur Kontrolle in den Wohnungen / Salons entsteht, hat nicht an Aktualität verloren.

#### f) Steuern und Abgaben

Die NGO kritisieren, dass selbständig erwerbstätige Sexarbeiter\*innen, welche über keine Niederlassungsbewilligung oder einen Schweizerpass verfügen, an der Quelle besteuert werden sollen und diese Steuer von den Bewilligungsinhaber\*innen nach PGG eingezogen und einbezahlt werden soll. Die Sexarbeiter\*innen alleine tragen das wirtschaftliche Risiko und sind somit selbständig erwerbend. Es gibt nur wenige Ausnahmen im Kanton Bern, wo Sexarbeiter\*innen in einem Arbeitnehmer\*innenverhältnis stehen und somit die Besteuerung an der Quelle legitim ist.

Die NGO vertreten die Meinung, dass das Vorgehen die Arbeitsbedingungen der Sexarbeiter\*innen nicht berücksichtigen und diese im Vergleich zu anderen Gewerben benachteiligen.

Zudem schafft dieses Vorgehen neue Möglichkeiten für Bewilligungsinhaber\*innen, Gebühren für den Mehraufwand zu verlangen und führt so zu weiteren finanziellen Abhängigkeiten. Da viele Sexarbeiter\*innen jeweils nur für kurze Zeit in der Schweiz arbeiten, sinkt die Wahrscheinlichkeit, dass sie nachträglich aus dem Ausland zu Unrecht bezahlte Steuern zurückfordern.

Im Berichtsjahr hat XENIA festgestellt, dass die Betreiber\*innen und Behörden diesbezüglich nicht ausreichend informiert sind. XENIA hatte einen hohen Mehraufwand aufgrund von Anfragen von Betreiber\*innen und Sexarbeiter\*innen betreffend den geplanten Veränderungen bei der Besteuerung.

#### g) Evaluation

Die NGO beantragen, dass eine unabhängige, wissenschaftliche Überprüfung der Wirksamkeit des PGG durchgeführt wird.

### **3. Wirksamkeit der bisher getroffenen Massnahmen mit Blick auf die Zielsetzung gemäss Art. 1 PGG**

Ein Schwerpunkt der Tätigkeit der KOPG im Berichtsjahr war die Auseinandersetzung mit der Besteuerung der Sexarbeiter\*innen. Eine Untergruppe der KOPG traf sich dazu mit Vertretenden der Steuerverwaltung und brachte ihre Anliegen ein. Trotz grossem zeitlichem Engagement drang die KOPG mit ihren Anliegen bei der Steuerverwaltung nicht durch. Die Rechtsprechung wird diesbezüglich Klarheit schaffen.

Die positive Entwicklung des letzten Jahres (Aufbau von Vertrauen, Verbesserung Sauberkeit und Hygiene im erreichten Segment) setzte sich im Übrigen weiter fort. Auch die Verschiebung in Privatwohnungen und andere Formen setzte sich fort, wird aber von den verschiedenen Beteiligten unterschiedlich gewichtet. Ob die Zielsetzungen insgesamt erreicht werden können, kann ohne vertiefte Untersuchung nicht mit Sicherheit festgestellt werden.

### **4. Anträge für Gesetzesänderungen**

Es drängen sich aus Sicht KOPG keine Anträge für Gesetzesänderungen auf.

## 5. Fazit der Kommission

Die Kommission ist nach wie vor mehrheitlich der Auffassung, dass die Ziele des Gesetzes zumindest teilweise erreicht werden konnten. Insbesondere ist die Umsetzung von Massnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor mit der Prostitution verbundenen Störungen erfolgreich. Wieweit der Schutz vor Ausbeutung und Missbrauch verbessert werden konnte, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Die KOPG beabsichtigt aus heutiger Sicht, 2018 dem Regierungsrat eine Evaluation zu beantragen.

Für weitere Fragen stehen Ihnen Frau Heidi Rubi, Regierungsstatthalter-Stv., Tel. 031 635 94 36 oder die Unterzeichnenden gerne zur Verfügung.

### Geschäftsleitung der Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter des Kantons Bern

  
Christoph Lerch  
Vorsitzender KOPG

  
Kurt von Känel  
Geschäftsführer

#### Beilage:

- Stand PGG-Gesuche in den Regierungsstatthalterämtern des Kantons Bern per 31. März 2017

#### Kopie mit Beilage an:

- Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion, Herr Christian Blaser, Inspektor RSTA, Kramgasse 20, 3011 Bern
- Mitglieder KOPG (elektronisch)
- Regierungsstatthalterinnen und Regierungsstatthalter (elektronisch)



# Stand Gesuche und Einschätzung Wirkung PGG in den Regierungsstatthalterämtern des Kantons Bern per 31. März 2017

| Themen                                                                                            | RSTA Seeland                | RSTA Oberraargau                                                                                                                                       | RSTA Thun                                                     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|
| Gesamtzahl aktive Bewilligungen, Stand 31.3.2017                                                  | 3                           | 3                                                                                                                                                      | 31                                                            |
| Davon <u>neue</u> Bewilligungen                                                                   | -                           | 0                                                                                                                                                      | 2 (1 Aufteilung)                                              |
| Davon Übertragungen                                                                               | -                           | 0                                                                                                                                                      | 5                                                             |
| Anzahl hängiger Gesuche, Stand 31.3.2017                                                          | -                           | 0                                                                                                                                                      | -                                                             |
| Gesamtzahl abgewiesene und abgeschriebene (zurückgezogene) Gesuche, zwischen 1.4.16 und 31.3.2017 | -                           | 0                                                                                                                                                      | 1                                                             |
| Davon Abweisungen                                                                                 | -                           | 0                                                                                                                                                      | -                                                             |
| Davon Abschreibungen                                                                              | -                           | 0                                                                                                                                                      | -                                                             |
| Wirksamkeit betr. Verhinderung Ausbeutung                                                         | fraglich                    | Nicht beurteilbar                                                                                                                                      | fraglich                                                      |
| Wirksamkeit betr. Umsetzung präventiver, sozialer und gesundheitsfördernder Massnahmen            | kann nicht beurteilt werden | dito                                                                                                                                                   | Soweit in Ordnung                                             |
| Wirksamkeit Schutz der Bevölkerung vor störenden Begleiterscheinungen der Prostitution            | keine negativen Meldungen   | dito                                                                                                                                                   | Keine negativen Meldungen                                     |
| Zusammenarbeit mit den Gemeinden                                                                  | gut                         | Mit den Gemeinden besteht eine sehr gute Zusammenarbeit. Da es im VK Oberraargau nur 3 PGG-Betriebe gibt, hält sich der Aufwand jedoch sehr in Grenzen | Nach wie vor sehr gut, auch mit Kapo                          |
| Anregungen                                                                                        | -                           | Keine neuen Gesuche in der Zeit vom 01.04.2016 – 31.03.2017                                                                                            | Aktion der Steuerverwaltung und Aktion Quellensteuer fraglich |

| Themen                                                                                             | RSTA Frutigen-Niedersimmental | RSTA Jura bernois           | RSTA Obersimmental-Saanen | RSTA Biel                                                                                                                                                                  |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-----------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gesamtzahl aktive Bewilligungen, Stand 31.3.2017                                                   | 1                             | 4                           | -                         | 43                                                                                                                                                                         |
| Davon <u>neue</u> Bewilligungen                                                                    | 0                             | 1                           |                           | 2                                                                                                                                                                          |
| Davon Übertragungen                                                                                | 0                             | 0                           |                           | 17                                                                                                                                                                         |
| Anzahl hängiger Gesuche, Stand 31.3.2017                                                           | 0                             | 0                           |                           | -                                                                                                                                                                          |
| Gesamtzahl abgewiesene und abgeschriebene (zurück gezogene) Gesuche, zwischen 1.4.16 und 31.3.2017 | 0                             | 0                           |                           | 6                                                                                                                                                                          |
| Davon Abweisungen                                                                                  | 0                             | 0                           |                           | -                                                                                                                                                                          |
| Davon Abschreibungen                                                                               | 0                             | 0                           |                           | 6                                                                                                                                                                          |
| Wirksamkeit betr. Verhinderung Ausbeutung                                                          | Kann nicht beurteilt werden   | Nicht beurteilbar           |                           | Ist schwer zu beurteilen. Bei Auffälligkeiten meldet sich das MIDI, die Gemeinden und die KAPO/Gewerbepolizei der Stadt Biel beim RSTA. Dementsprechend wird reagiert.     |
| Wirksamkeit betr. Umsetzung präventiver, sozialer und gesundheitsfördernder Massnahmen             | Dito                          | kann nicht beurteilt werden |                           | Die Salons werden durch die KAPO und Gewerbepolizei der Stadt Biel sowie von den Gemeinden kontrolliert. Bei Auffälligkeiten nehmen sie umgehend mit dem RSTA Kontakt auf. |
| Wirksamkeit Schutz der Bevölkerung vor störenden Begleiterscheinungen der Prostitution             | Dito                          | keine negativen Meldungen   |                           | Dank der guten Zusammenarbeit mit der KAPO, Gewerbepolizei der Stadt Biel und den Gemeinden, ist es möglich schnell zu reagieren.                                          |
| Zusammenarbeit mit den Gemeinden                                                                   | Bei Bedarf                    | gut                         | Gut, keine Probleme.      | Zusammenarbeit und Austausch ist gut und konstruktiv. Der Schutz der Frauen steht im Vordergrund (Zusammenarbeit mit der KAPO).                                            |
| Anregungen                                                                                         | -                             | -                           |                           | Keine                                                                                                                                                                      |

| Themen                                                                                             | RSTA Interlaken-Oberhasli | RSTA Emmental                                                                                | RSTA BEMI                                                                 | Total |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------|
| Gesamtzahl aktive Bewilligungen, Stand 31.3.2017                                                   | 6 Betriebe                | 7 Betriebe                                                                                   | 34 Betriebe                                                               | 132   |
| Davon <u>neue</u> Bewilligungen                                                                    | 2 Betriebe                | 1 Betrieb                                                                                    | 1 Betrieb                                                                 | 9     |
| Davon Übertragungen                                                                                |                           | 3                                                                                            | keine                                                                     | 25    |
| Anzahl hängiger Gesuche, Stand 31.3.2017                                                           | keine                     | 0                                                                                            | 4                                                                         | 4     |
| Gesamtzahl abgewiesene und abgeschriebene (zurück gezogene) Gesuche, zwischen 1.4.16 und 31.3.2017 | keine                     | 1 Bewilligung zurückgezogen                                                                  | 8 Betriebsschliessungen<br>1 Rückzug des Gesuches<br>1 Bewilligungsentzug | 18    |
| Davon Abweisungen                                                                                  |                           | 0                                                                                            |                                                                           | 0     |
| Davon Abschreibungen                                                                               |                           | 0                                                                                            |                                                                           | 6     |
| Wirksamkeit betr. Verhinderung Ausbeutung                                                          | unbekannt                 | kann nicht beurteilt werden                                                                  | kann nicht beurteilt werden                                               | -     |
| Wirksamkeit betr. Umsetzung präventiver, sozialer und gesundheitsfördernder Massnahmen             | do.                       | kann nicht beurteilt werden                                                                  | kann nicht beurteilt werden                                               | -     |
| Wirksamkeit Schutz der Bevölkerung vor störenden Begleiterscheinungen der Prostitution             | keine Meldungen           | 1 Fall (wurde jedoch im Bau-bewilligungsverfahren be-handelt), ansonsten keine Rückmeldungen | keine Rückmeldungen                                                       | -     |
| Zusammenarbeit mit den Gemeinden                                                                   | sehr gut                  | gut                                                                                          | gut (inkl. Kapo)                                                          | -     |
| Anregungen                                                                                         | -                         | keine                                                                                        | -                                                                         | -     |

