



Vortrag

Datum RR-Sitzung: 21. Juni 2023
Direktion: Sicherheitsdirektion
Geschäftsnummer: 2022.SIDGS.772
Klassifizierung: nicht klassifiziert

Teilrevision der Verordnung vom 5. Dezember 2012 über das Prostitutionsgewerbe (PGV)

Inhaltsverzeichnis

1.	Ausgangslage.....	1
2.	Grundzüge der Neuregelung.....	3
3.	Erlassform.....	3
4.	Rechtsvergleich	3
5.	Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs.....	3
6.	Erläuterungen zu den Artikeln	4
7.	Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen	5
8.	Finanzielle Auswirkungen	5
9.	Personelle und organisatorische Auswirkungen	6
10.	Auswirkungen auf die Gemeinden	6
11.	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6

1. Ausgangslage

Am 1. April 2013 ist das bernische Prostitutionsgewerbegesetz (PGG)¹ in Kraft getreten, das die Sexarbeit umfassend regelt. Das PGG bezweckt insbesondere den Schutz von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern vor Ausbeutung und Missbrauch (vgl. Art. 1 Abs. 1 Bst. a PGG). Kernstück ist eine Bewilligungspflicht für Personen, in deren Verantwortungsbereich Prostitution ausgeübt wird. Namentlich sind dies die Betreiberinnen und Betreiber von sog. Salons und Escort-Services. Bei diesen Personen wird das grösste Ausbeutungs- und Missbrauchspotential geortet – sie haben entsprechend strenge persönliche Voraussetzungen zu erfüllen und ihnen werden verschiedene Pflichten auferlegt. Der Kanton Bern war der erste Kanton der Deutschschweiz, der ein umfassendes gesetzliches Regelungswerk zum Sexgewerbe erlassen hat. Zuvor kannten einzig einzelne Kantone der lateinischen Schweiz gesetzliche Regelungen. Angesichts der begrenzten Erfahrungswerte bestand von Beginn weg ein erhöhtes Bedürfnis, die Wirksamkeit der neuen Massnahmen zu analysieren. Gestützt auf Artikel 19 PGG hat der Re-

¹ BSG 935.90

gierungsrat eine Kommission als beratendes Fachorgan eingesetzt, die fortlaufend die Wirksamkeit der neuen Gesetzgebung evaluiert. Mithin untersucht die Kommission für das Prostitutionsgewerbe (KOPG), ob die mit dem Gesetz eingeführten Massnahmen die gesteckten Ziele erreichen.

Laut den Jahresberichten der KOPG hat sich das Gesetz mit seinen Instrumenten mittlerweile gut etabliert. Andererseits fallen im Sexgewerbe aber auch einige Trends negativ auf (bspw. zu hohe Mietzinsen). Das hat zur Folge, dass das Sexgewerbe immer mehr in privaten Wohnungen ausgeübt wird und somit für Kontrollen sowie Präventions- und Informationsarbeiten schwieriger zu erreichen ist. Angesichts dieser Entwicklungen war fraglich, ob das Gesetz effektiv eine Verbesserung der Situation für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter erreichen konnte. Die Sicherheitsdirektion hat zur Beurteilung dieser Frage eine unabhängige wissenschaftliche Überprüfung an die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (zhaw), Departement Soziale Arbeit, Prof. Dr. Dirk Baier, in Auftrag gegeben.

Der Bericht von Prof. Dr. Dirk Baier und Nina Ruchti wurde im August 2021 fertiggestellt. Nach einleitender Darstellung des aktuellen Forschungsstandes sowie der gewählten Methodik folgt eine ausführliche Darstellung der Ergebnisse. Neben der Beantwortung der gestellten Fragen (vgl. Bericht Baier/Ruchti² S. 68-71) skizziert der Bericht Optimierungsvorschläge und mögliche Massnahmen. Er führt diesbezüglich aus (vgl. S. 71-74):

Die gesetzlichen Bestimmungen (inkl. der definierten Bewilligungsprozesse, des zugesicherten Rechts auf Zugang, der Rahmen der Zusammenarbeit verschiedener Behörden und Organisationen usw.) haben sich demnach grosso modo bewährt. Es gibt derzeit nur wenig Anlass, den Gesetzestext zu verändern – auch wenn die Ziele des Gesetzes nicht sämtlich erreicht wurden. Die verschiedenen Akteurinnen und Akteure sind sich auch weitestgehend einig darin, dass der Grundgedanke der Legalisierung des Prostitutionsgewerbes, der dem PGG zugrunde liegt, richtig ist. Jegliche Formen des Verbots der Prostitution (des Anbietens, der Ausübung, der Inanspruchnahme usw.) führen zu mehr Problemen insbesondere auch mit Blick auf die Sexarbeitenden als deren Legalisierung und Kontrolle. Den Gesetzestext weitestgehend unverändert zu lassen, bedeutet zugleich nicht, dass es keinen Handlungsbedarf geben würde.

Konkret nennt der Bericht Baier/Ruchti zehn Optimierungsvorschläge. Diese wurden von der KOPG und der Sicherheitsdirektion analysiert und in einem separaten Bericht gewürdigt. Die Sicherheitsdirektion gelangte in ihrem Bericht vom 2. November 2022³ zur Schlussfolgerung, dass in einem Punkt rechtsetzerischer Optimierungsbedarf besteht. Konkret beim Anliegen, Kleinbetriebe im Prostitutionsgewerbe künftig von der Bewilligungspflicht zu befreien.

Der Regierungsrat nahm am 16. November 2022⁴ von beiden Berichten Kenntnis und beauftragte die Sicherheitsdirektion mit der Umsetzung der Massnahmen gemäss Ziffer 4 und 5 des Berichts vom 2. November 2022, konkret mit einer Verordnungsänderung zur Erweiterung der Ausnahmeregelung von der Bewilligungspflicht gemäss Artikel 6 PGG

- a. unter Aufrechterhaltung eines möglichst hohen Standards beim Gesundheitsschutz sowie
- b. unter der Beibehaltung der interdisziplinären Kommission für das Prostitutionsgewerbe (KOPG).

² einsehbar unter: <https://www.rr.be.ch/de/start/beschluesse/suche/geschaeftsdetail.html?guid=cf78f53726ba481090647ea2b72aa93e>

³ vgl. Fn. 2

⁴ vgl. Fn. 2

2. Grundzüge der Neuregelung

Die Ausnahmen von der Bewilligungspflicht sollen erweitert werden. Bislang war einzig in dem Fall keine Bewilligung erforderlich, wenn die Vermieterin oder der Vermieter nicht mehr als eine für die Ausübung der Prostitution bestimmte Räumlichkeit vermietet und die Prostitution ausschliesslich durch die Person ausgeübt wird, auf deren Namen der schriftliche Mietvertrag lautet (Art. 6 Abs. 1 PGG). Ausgenommen von der Bewilligungspflicht soll neu zusätzlich sein, wer nicht mehr als zwei für die Ausübung der Prostitution bestimmte Räumlichkeiten zur Verfügung stellt. Die Prostitution darf dabei höchstens durch eine weitere Person ausgeübt werden.

Damit soll die Sexarbeit in Kleinbetrieben entbürokratisiert werden. Der Bericht Baier/Ruchti stellte fest, dass die administrativen Hürden und das Schutzbedürfnis nicht in einem angemessenen Verhältnis stehen. Diese Einschätzung wird vom Regierungsrat geteilt.

Eine der zentralen Errungenschaften des PGG ist aus behördlicher Sicht die verbesserte Sichtbarkeit des Sexgewerbes. Kontrollen von Sexbetrieben und vertrauensbildende Kontakte zu Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern wurden damit erleichtert. Das dient letztlich dem Schutz der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter. Aus diesem Grund soll die Bewilligungspflicht für Kleinbetriebe nicht ersatzlos dahinfallen, sondern durch eine Meldepflicht ersetzt werden. Die Kleinbetriebe sollen gleichzeitig weiterhin einem Grossteil der Pflichten gemäss Artikel 11 PGG unterstehen. Für die Betriebe, die schon bis anhin gestützt auf Artikel 6 Absatz 1 PGG von der Bewilligungspflicht befreit waren, ändert sich nichts – sie sind von der Neuregelung inklusive der Meldepflicht nicht betroffen.

3. Erlassform

Artikel 6 Absatz 2 PGG ermöglicht es dem Regierungsrat, durch Verordnung weitere Ausnahmen von der Bewilligungspflicht neben derjenigen gemäss Artikel 6 Absatz 1 PGG vorzusehen. Auf dieser Kompetenzdelegation beruht die vorliegende Regelung.

4. Rechtsvergleich

Der Kanton Freiburg, auf dessen gesetzlicher Regelung die bernische Prostitutionsgesetzgebung massgeblich basiert, kennt eine vergleichbare Ausnahmeregelung von der Bewilligungspflicht wie sie der Kanton Bern in Artikel 6 Absatz 1 PGG vorsieht. Der Kanton Freiburg hat bislang keine zusätzlichen Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorgenommen. Demgegenüber sieht die Stadt Zürich in der Prostitutionsgewerbeverordnung vom 7. März 2012 (AS 551.140) eine im Vergleich zur heutigen bernischen Regelung weitergehende Ausnahme von der Bewilligungspflicht vor. Der Zürcher Gemeinderat hatte die Ausnahmeregelung mit Beschluss vom 12. April 2017 erweitert. Die neu in der PGV vorgesehene Regelung lehnt daran an.

5. Umsetzung, geplante Evaluation des Vollzugs

Die Prostitutionsgesetzgebung wird weiterhin eng und fortlaufend durch die KOPG auf ihre Wirksamkeit überprüft. Wie auch der Evaluationsbericht Baier/Ruchti zeigt, hat sich die KOPG als sehr wichtiges Instrument erwiesen.

6. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 1 und 1a

Bei Kleinstbetrieben sind die Risiken wie Zwangsprostitution oder Ausbeutung geringer als in grösseren Betrieben, da die Sexarbeitenden darin in der Regel selbstverantwortlich auf eigene Rechnung tätig sind. Aus diesem Grund ist die Ausdehnung der Ausnahme von der Bewilligungspflicht bei den Kleinstbetrieben gerechtfertigt.

Die Ausnahmen von der Bewilligungspflicht sind systematisch vor den Bestimmungen zum Verfahren zu verankern. Das bisherige Kapitel 1 wird darum neu als Kapitel 2 und der bisherige Artikel 1 ohne inhaltliche Änderung als Artikel 1a geführt. Die Ausnahmen von der Bewilligungspflicht werden in Artikel 1 geregelt. Neben der bereits gesetzlich festgelegten Ausnahme im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 PGG tritt die erweiterte Ausnahmeregelung für Kleinstbetriebe hinzu.

Damit sind künftig Kleinstbetriebe mit bis zu zwei Arbeitsplätzen generell von der Bewilligungspflicht befreit. Der Gedanke dahinter ist, dass Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter einerseits wegen des Aufwands ein Bewilligungsverfahren gemäss PGG vermeiden möchten, sich aber andererseits zu zweit in einem Prostitutionsbetrieb sicherer fühlen als alleine (und es objektiv betrachtet auch sind). Es dürfen nicht mehr als zwei Personen in einem bewilligungsfreien Kleinstbetrieb die Sexarbeit ausüben. Von diesen zwei Sexarbeiterinnen oder Sexarbeitern stellt eine die Räumlichkeiten für eine andere Person zur Verfügung (in der Regel als Hauptmieterin oder -mieter der Räumlichkeiten). Denkbar, aber nicht Verpflichtung ist, dass der Mietvertrag auf beide Sexarbeiterinnen oder Sexarbeiter lautet.

Auch mehrere unabhängige Kleinstsalons in einer Liegenschaft sind von der Bewilligungspflicht ausgenommen, sofern sie tatsächlich unabhängig sind und nicht durch dieselbe Person im Hintergrund betrieben werden («Scheinunabhängigkeit»). Die Ausnahme darf nämlich nicht zu einer Umgehung der Bewilligungspflicht führen, indem beispielsweise grössere Prostitutionsbetriebe mit mehreren Räumen einzelne Räume als bewilligungsfreie Kleinstbetriebe deklarieren. Wer mehr als zwei Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt, soll weiterhin der Bewilligungspflicht gemäss Artikel 5 Absatz 1 PGG unterliegen. Die Bewilligungspflicht gilt auch, wenn in den zwei Räumlichkeiten die Prostitution von mehr als zwei Personen ausgeübt wird. Bei Rechtsumgehungen und Gesetzesverstössen drohen straf- und verwaltungsrechtliche Konsequenzen (vgl. Art. 13 und 27 PGG).

Die Tätigkeiten, die gemäss Artikel 1 Absatz 1 neu im Sinne einer Ausnahme bewilligungsfrei ausgeübt werden können, werden einer Meldepflicht unterstellt. Die Tätigkeit, die unter die bisherige Ausnahme gemäss Artikel 6 Absatz 1 PGG fällt, untersteht Artikel 1 Absatz 2 und insbesondere der Meldepflicht nicht. Mit der Meldepflicht soll einem Wissensverlust bzw. einem verschlechterten Zugang der Behörden zum Sexgewerbe begegnet werden. Die Bewilligungspflicht machte das Sexgewerbe für die Behörden besser sichtbar, was eine der zentralen Errungenschaften des PGG darstellt. Kontrollen von Sexbetrieben und vertrauensbildende Kontakte zu Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern wurden damit erleichtert. Das unterstützt letztlich die Erreichung der Ziele gemäss Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe a und b PGG. Die Einführung der Meldepflicht auf Verordnungsstufe stützt sich auf das allgemein anerkannte juristische Argument «a maiore ad minus». Will heissen, dass der Regierungsrat gemäss Artikel 5 und 6 PGG die Möglichkeit hat, eine gesetzliche Massnahme (Bewilligungspflicht) durch eine weniger eingriffsintensive Massnahme (Meldepflicht) zu ersetzen. Der Regierungsrat verknüpft die Meldepflicht mit verschiedenen Pflichten gemäss Artikel 11 PGG und trägt damit wiederum der Zielsetzung gemäss Artikel 1 Absatz 1 PGG Rechnung.

Selbstverständlich haben diejenigen Personen, die nicht oder nicht mehr der Bewilligungspflicht gemäss PGG unterstehen, die Rechtsordnung einzuhalten (z. B. Strafrecht, Ausländerrecht, Arbeitsrecht, Baurecht, Sozialversicherungsrecht und Steuerrecht). Behördliche Kontrollen gestützt auf Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe a und b PGG sowie die jeweilige Spezialgesetzgebung bleiben auch in bewilligungsfreien Prostitutionsbetrieben möglich und wichtig. Auch vorsorgliche Massnahmen im Sinne von Artikel 14 PGG bleiben bei bewilligungsfreien Prostitutionsbetrieben möglich.

Artikel 6 und 8

Es handelt sich um rein formelle Anpassungen. Konkret wurden die Verweise auf die Sozialhilfegesetzgebung aktualisiert.

Artikel 9a

Die Meldepflicht ist in der Praxis nur dann wirksam, wenn sie mit einer Strafandrohung untermauert ist. Die Kompetenz des Regierungsrats zum Erlass einer Strafandrohung auf Verordnungsstufe ergibt sich aus Artikel 335 Absatz 2 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB)⁵ und Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht vom 9. April 2009 (KStrG)⁶. Es handelt sich um eine Strafandrohung zum Schutz von kantonalem Verwaltungsrecht, weshalb die Bussenhöhe nicht an Artikel 106 Absatz 1 StGB gebunden ist (Artikel 335 Absatz 2 StGB). Die maximale Bussenhöhe wird auf 2000 Franken festgelegt.

Artikel T1-1

Die Übergangsbestimmung richtet sich an Personen, die mit ihrer Tätigkeit neu unter die Ausnahme gemäss Artikel 1 Absatz 1 fallen und noch über eine gültige Bewilligung gemäss Artikel 7 PGG verfügen. Sie müssen ihre Tätigkeit nicht unmittelbar melden, sondern können damit bis kurz vor Ablauf der Bewilligungsdauer zuwarten.

Redaktionelle Anpassungen

Verschiedene Bestimmungen erfahren eine geringfügige sprachliche Vereinheitlichung, indem «nach» durch «gemäss» ersetzt wird (betrifft nur die deutschsprachige Fassung).

7. Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik (Rechtsetzungsprogramm) und anderen wichtigen Planungen

Die Verordnungsänderung entspricht den geltenden Richtlinien und Zielsetzungen.

8. Finanzielle Auswirkungen

Die Änderung zeitigt keine nennenswerten finanziellen Auswirkungen. Die Gebühreneinnahmen der Regierungsstatthalterämter als Bewilligungsbehörde werden geringfügig sinken.

⁵ SR 311.0
⁶ BSG 311.1

9. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Änderung zeitigt keine nennenswerten personellen und organisatorischen Auswirkungen, da der Geltungsbereich der Bewilligungspflicht nur geringfügig sinkt und wegen der Meldepflicht weiterhin ein gewisser Aufwand anfällt.

10. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Änderung zeitigt keine nennenswerten Auswirkungen auf die Gemeinden.

11. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Beurteilung anhand der Regulierungscheckliste hat ergeben, dass die Vorlage keine relevanten Auswirkungen auf die administrative oder finanzielle Belastung von Unternehmen oder auf die Volkswirtschaft insgesamt hat. Für Kleinbetriebe im Sexgewerbe führt die Verordnungsänderung zu einer administrativen und wegen des Wegfalls der Gebühren auch zu einer leichten finanziellen Entlastung.

Beilagen
– Erlass