



# Evaluation Prostitutionsgewerbegesetz (PGG)

## Wirkungsanalyse sowie Definition Handlungsbedarf und Massnahmen

### Bericht der Sicherheitsdirektion

Datum: ~~16. November 2022~~ November 2022  
Geschäftsnummer: 2019.POMGS.610  
Direktion: Sicherheitsdirektion  
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis.....	2
1. Ausgangslage.....	3
2. Auftrag.....	3
3. Analyse und Empfehlungen des Evaluationsteams.....	4
4. Handlungsbedarf und Massnahmen .....	5
5. Fazit und Umsetzung .....	8

## 1. Ausgangslage

Am 1. April 2013 ist das bernische Prostitutionsgewerbegesetz (PGG)<sup>1</sup> 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 Regierungsrat 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. Der KOPG gehören aktuell folgende Mitglieder an (Stand August 2022):

- Ladina Kirchen, Regierungsstatthalterin Bern-Mittelland (Vorsitz)
- Christa Ammann, Leiterin Xenia
- Peter Briggeler, Aidshilfe Bern/Don Juan
- André Glauser, Leiter Öffentliche Sicherheit, Stadt Biel
- Barbara Grützmacher, Kantonsärztin
- Marc Heeb, Co-Leiter Polizeiinspektorat Stadt Bern
- Reto Keller, Abteilungsleiter Sicherheit Stadt Thun
- Roland Kerner, stellvertretender Leitender Staatsanwalt
- Marlene Kobierski, Koordinatorin Besteuerung Privatpersonen, Steuerverwaltung
- Urs Lüthi, Leiter Einwohner- und Sicherheitsdirektion Stadt Burgdorf
- Alexander Ott, Co-Leiter Polizeiinspektorat Stadt Bern
- Bruno Räss, Leiter der Meldestelle der Arbeitssaufsicht, Amt für Wirtschaft
- Martin Schindler, Chef Spezialfahndung 4, Kantonspolizei Bern
- Patrick Suter, Gruppe Rotlicht, Kantonspolizei Bern
- Cecile Wüthrich, Leiterin Zuwanderung und Integration, Amt für Bevölkerungsdienste

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 in Auftrag gegeben.

## 2. Auftrag

Der Auftrag wurde an die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (zhaw), Departement Soziale Arbeit, Prof. Dr. Dirk Baier, vergeben. Konkret umfasste der Auftrag die folgenden Fragestellungen, unterteilt in verschiedene Themenbereiche:

<sup>1</sup> BSG 935.90

1. Erhöhung Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Missbrauch
  - Hat sich der Schutz von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern vor Ausbeutung und Missbrauch seit der Einführung der Prostitutionsgesetzgebung verbessert?
  - Hat sich die Information von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern über ihre Rechte und Pflichten seit der Einführung der Prostitutionsgesetzgebung verbessert?
  - Wie ist es um die Sicherheit von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern heute allgemein bestellt? Sind die Prostituierten vor Ausbeutung und Missbrauch genügend geschützt? Gibt es Arbeitsformen im Sexgewerbe, die heute besonders gefährdet sind?
2. Verbesserung der gesundheitlichen und sozialen Situation der sich prostituierenden Personen
  - Hat sich die gesundheitliche und soziale Situation der Prostituierten seit Einführung des Gesetzes verbessert?
  - Hat sich die Information von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern über den Gesundheitsschutz seit der Einführung der Prostitutionsgesetzgebung verbessert?
3. Reduktion der mit der Prostitution einhergehenden negativen Begleiterscheinungen für die Bevölkerung
  - Konnten die für die Bevölkerung, mit der Prostitution einhergehenden, negativen Begleiterscheinungen reduziert werden?
4. Dunkelfelderöffnung
  - Konnten sich die Szenenkenntnisse der zuständigen Behörden verbessern?
  - Ist ein verbesserter Zugang / Kontakt der zuständigen Behörden zur Branche und zu Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern entstanden?
5. Optimierungsvorschläge / Massnahmen
  - Welche gesetzlichen Bestimmungen / Vorgaben haben sich bewährt, welche nicht?
  - Wo besteht Handlungsbedarf?
  - Welche Massnahmen würden zu Verbesserungen beitragen?

### 3. Analyse und Empfehlungen des Evaluationsteams

Der Bericht von 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/RUCHTI 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 Rahmung 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. Sie werden unter Ziffer 4 einzeln dargestellt und einer Beurteilung unterzogen.

#### 4. Handlungsbedarf und Massnahmen

Die KOPG hat die Erstellung des Berichts begleitet. Zum einen haben BAIER/RUCHTI im Rahmen der Datenerhebung mehrere Mitglieder der KOPG interviewt. Zum anderen wurde eine vorläufige Berichtsfassung in der KOPG gespiegelt. Nach der Fertigstellung des Berichts BAIER/RUCHTI hat die KOPG die zehn Optimierungsvorschläge aus fachlicher Sicht gewürdigt. Die Einschätzung der KOPG zu den einzelnen Punkten wird nachfolgend zusammen mit der Beurteilung und dem Fazit der SID wiedergegeben.

1. *Die Vernetzung der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Bereich des Prostitutionsgewerbes sollte weiter intensiviert werden. Die KOPG ist hierfür prinzipiell ein geeignetes Gremium. Zukünftig sollte die Perspektive der Sexarbeitenden, wenn möglich, verstärkt unmittelbar in die Diskussion miteinbezogen werden.*
2. *Eine konstruktive Zusammenarbeit in einem zukünftigen Vernetzungsgremium setzt eine kognitive Offenheit aller beteiligten Akteurinnen und Akteure voraus.*

##### Einschätzung KOPG:

Auch die in der KOPG vertretenen Behörden und Personen sehen einen namhaften Mehrwert, der durch die Vernetzungsarbeit und den Austausch durch die KOPG entsteht. Die SID konnte zum Jahresbeginn 2022 mit der neuen Kantonsärztin und einem Vertreter der Meldestelle der Arbeitssaufsicht im Amt für Wirtschaft zwei neue Mitglieder für die KOPG bezeichnen. Damit erachtet sich die KOPG derzeit als fachlich hinreichend breit aufgestellt. Insbesondere hält es die KOPG nicht für realistisch, eine direkte Perspektive der Sexarbeitenden sowie der Betreiberinnen und Betreiber von Salons in die Kommission hineinzutragen, da das Sexgewerbe weder gewerkschaftlich noch verbandsmässig organisiert und sehr heterogen aufgestellt sei.

##### Beurteilung und Fazit SID:

Die Einschätzung der KOPG wird geteilt. Die SID erachtet die aktuelle Zusammensetzung der KOPG als zielführend. Die vom Evaluationsteam erwähnte kognitive Offenheit ist zweifelsohne bei den Kommissionsmitgliedern vorhanden.

3. *Das PGG sollte Sexarbeit in Kleinbetrieben von der Bewilligungspflicht befreien.*

##### Einschätzung KOPG:

Die KOPG teilt die Feststellung in der Evaluation, dass die Anforderungen insbesondere für Kleinbetriebe zu hoch seien und insoweit eine «Entbürokratisierung» für Kleinbetriebe angezeigt sei. Diesbezüglich wird eine Erweiterung der Ausnahmeregelung als sinnvoll erachtet, wie sie bereits in Artikel 6 Absatz 1 PGG vorgesehen ist, 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. Gerade ausländische Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter bekunden häufig Mühe im Umgang mit Behörden und Verwaltungsverfahren. Das führt zu einer gewissen Abhängigkeit von Salonbetreiberinnen und -betreibern. Die KOPG legt weiterhin Wert auf die behördliche Kenntnis über den Standort der bewilligungsfreien Betriebe, gegebenenfalls durch eine Meldepflicht. Dies in erster Linie, um die Betroffenen mit Informations- und Präventionsangeboten versorgen zu können.

#### Beurteilung und Fazit SID:

Die SID anerkennt den Bedarf nach einer erweiterten Ausnahmeregelung und ist bereit, dem Regierungsrat eine entsprechende Anpassung der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGV)<sup>2</sup> zu beantragen. Der Gesetzgeber hat dem Regierungsrat mit Artikel 6 Absatz 2 PGG die Möglichkeit eingeräumt, weitere Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorzusehen. Von dieser Kompetenz sollte der Regierungsrat nach Auffassung von KOPG und SID Gebrauch machen.

#### 4. *Es sollten Massnahmen gegen sog. Wuchermieten erarbeitet werden.*

##### Einschätzung KOPG:

Die Kommission anerkennt das Problem der Wuchermieten. Wie aus ihren Jahresberichten ersichtlich ist, ist die Problematik seit Längerem ein zentrales Thema im Sexgewerbe. Allerdings sei das Problem auf Bundesebene zu adressieren. Die Hürden für eine strafrechtliche Verurteilung lägen hoch.

##### Beurteilung und Fazit SID:

In der Tat lässt sich das Problem der Wuchermieten nicht mit Regelungen im kantonalen Recht beheben. Insbesondere eine Bekanntgabe des Mietzinses im Bewilligungsverfahren gemäss PGG bringt nach Auffassung von SID und KOPG keinen Mehrwert – zu leicht lassen sich die effektiven Verhältnisse verschleiern. Indirekt lässt die Befreiung von Kleinbetrieben von der Bewilligungspflicht eine Verbesserung erhoffen – je unabhängiger Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter von Salonbetreiberinnen und -betreibern ihre Tätigkeit ausüben können, desto eher sinkt das Risiko für Wuchermieten.

#### 5. *Der Schutz der Sexarbeitenden ist über verschiedene Wege weiter zu verbessern.*

##### Einschätzung KOPG:

Die Diskussion über eine Erhöhung des Schutzes für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter wird von der KOPG seit ihrer Gründung geführt. Eine Möglichkeit ist der Ausstieg aus dem Beruf. Faktisch seien die Hürden für einen Jobwechsel von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern jedoch hoch. Ihre beruflichen Qualifikationen und der berufliche Leistungsausweis seien oft schwach. Wegen der Corona-Pandemie fehlten viele einfache Jobs. Hinzu komme, dass der Lohn in anderen Jobs im Vergleich zum Sexgewerbe deutlich geringer ausfalle, was für viele Betroffene ein Hindernis darstelle. Im Bereich der Fremdsprachen werde schon viel gemacht. So sei Xenia im Internet auf 14 Sprachen vertreten. Mit persönlichem Kontakt wird viel erreicht. Polizei weist aktiv auf Kontaktmöglichkeiten und Notfallnummern hin. Sodann gebe das LEXI-App von Xenia niederschwellig Informationen und verfüge über eine Notruf-funktion. Angesichts dessen sei nach Auffassung der KOPG in diesem Bereich nicht mehr viel zu holen und der Mehrwert weiterer Massnahmen fraglich. Homepage und LEXI-App von Xenia würden jedoch auf die Verwendung «einfacher Sprache» geprüft.

##### Beurteilung und Fazit SID:

Das Evaluationsteam hat hinsichtlich des Gesundheitsschutzes und der Information der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter eher kritische Wahrnehmungen zu Tage gefördert (vgl. Bericht BAIER/RUCHTI S. 69 f.). Die Ausführungen der KOPG sind für die SID gleichwohl nachvollziehbar. Es kann festgestellt werden, dass schon viel unternommen wird und sich neben den von XENIA angekündigten keine weiteren Massnahmen akut aufdrängen. Die KOPG ist gehalten, die Situation fortlaufend zu beobachten, um bei Bedarf reagieren zu können. Auch XENIA wird im Sinne einer Daueraufgabe weiterhin zu prüfen haben, wie das

<sup>2</sup> BSG 935.901

die Kontakte und das Angebot zweckmässiger und effizienter ausgestaltet werden können. Die Thematisierung des Ausstiegs aus dem Sexgewerbe und die Möglichkeiten von Jobwechseln bleibt wichtig, auch bzw. gerade weil die Hürden für viele Betroffene hoch erscheinen.

6. *Die Sexarbeitenden sind zukünftig ebenfalls in die Pflicht zu nehmen.*

Einschätzung KOPG:

Die KOPG erblickt aus dieser Empfehlung keinen Handlungsbedarf, insbesondere nicht gesetzgeberischer Natur.

Beurteilung und Fazit SID:

Die SID kann sich der Einschätzung der KOPG anschliessen.

7. *Die Annahme der Verlagerung von Sexarbeit in Privatwohnungen sollte mittels geeigneter Massnahmen geprüft werden.*

Einschätzung KOPG:

Die KOPG erblickt insoweit keinen gesetzgeberischen Handlungsbedarf. Die Situation kann weiterhin von den relevanten Stellen beobachtet werden.

Beurteilung und Fazit SID:

Die SID erkennt ebenfalls keinen unmittelbaren zusätzlichen Bedarf nach vertieften Abklärungen. Die Tendenz der Verlagerung in Privatwohnungen ist bei den Fachpersonen unbestritten. Mit der geplanten «Entbürokratisierung» für Kleinbetriebe durch eine Erweiterung der Ausnahmeregelung im Sinne von Artikel 6 Absatz 2 PGG dürfte dem Trend etwas entgegengewirkt werden können. Die Entwicklungen sind von der KOPG weiter zu beobachten.

8. *Die Polizei sollte mehr Ressourcen erhalten, um Kontrollaktivitäten auszuführen.*

Einschätzung KOPG:

Die KOPG nimmt diese Empfehlung zustimmend zur Kenntnis.

Beurteilung und Fazit SID:

Der Regierungsrat hat basierend auf dem Bericht «Überprüfung des Personalbestandes der Kantonspolizei» in Erfüllung der Motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, SP) eine Aufstockung des Polizeikorpsbestands um insgesamt 360 Stellen in den nächsten rund zehn Jahren beschlossen. Vom Grossen Rat wurde diese Massnahme zustimmend zur Kenntnis genommen. Gewichtige Teile der zusätzlichen personellen Mittel sollen den vier Polizeiregionen sowie der Kriminalabteilung zugutekommen. Mithin Abteilungen, die sich mitunter mit dem Prostitutionsgewerbe befassen. Die SID erachtet es nicht als opportun, dem Regierungsrat über die aktuelle Korpsbestandsaufstockung hinaus gezielt für den Bereich des Prostitutionsgewerbes zusätzliche Stellen zu beantragen.

9. *Gespräche zwischen Behörden wie dem Migrationsamt und den Sexarbeitenden sind wichtig und sollten beibehalten, zukünftig aber angepasst werden.*

Einschätzung KOPG:

Die Migrationsbehörden hätten ihre Praxis bereits angepasst, was begrüsst werde. Weitergehend bestehe aus Sicht KOPG derzeit kein Handlungsbedarf.

#### Beurteilung und Fazit SID:

Die Praxisänderung kann zur Kenntnis genommen werden. Weitergehender Handlungsbedarf besteht aktuell nicht. Wichtig bleibt bezüglich der Wirkung der Gespräche festzuhalten, dass den gesprächsführenden Behördenmitgliedern eine entscheidende Rolle zukommt. Die institutionalisierten Gespräche zwischen den Behörden und den Sexarbeitenden sind nicht per se vertrauensfördernd. Es sind die Personen, die diese Gespräche führen in Verbindung mit dem Gesprächsinhalt, die eine vertrauensbildende Atmosphäre entstehen lassen. In einem solchen Klima steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass Informationen über Rechte und Pflichten von den Sexarbeitenden wohlwollend gewertet und somit auch angenommen werden. Somit lässt sich durch eine positive Gesprächsführung in einfacher Sprache, trotz Asymmetrie, die Wirkung dieser einfachen Massnahme vervielfachen.

#### 10. Die Bevölkerung ist für die Sexarbeit und die Bedürfnisse von Sexarbeitenden zu sensibilisieren.

#### Einschätzung KOPG:

Die KOPG stellt mir Sorge fest, dass in Europa verstärkt das sog. «Nordische Modell» mit Verboten proklamiert werde. Aus Sicht der KOPG sei ein solches Modell klar abzulehnen und brächte erhebliche Nachteile mit sich. Eine diesbezügliche Sensibilisierung der Bevölkerung sei durchaus erwünscht.

#### Beurteilung und Fazit SID:

Die Kenntnisnahme des Evaluationsberichts durch den Regierungsrat und seine politische Würdigung würden der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht. In diesem Rahmen können auch allgemeine Informationen zum Prostitutionsgewerbe an die Bevölkerung abgesetzt werden. Weitergehende, gegebenenfalls periodische Sensibilisierungsmassnahmen werden mit den relevanten Fachkreisen und Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern geprüft.

## 5. Fazit und Umsetzung

Die Evaluation zeigt, dass sich das PGG grundsätzlich bewährt hat, auch wenn es nicht alle gesteckten Ziele erreichen konnte. Eine Aufhebung oder grundsätzliche Überarbeitung des Regelwerkes ist jedenfalls nicht angezeigt. Aus Sicht der KOPG und der SID drängt sich eine Erweiterung der Ausnahmeregelung bei der Bewilligungspflicht gemäss PGG auf. Das kann jedoch direkt vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe erfolgen. Die SID wird dem Regierungsrat einen entsprechend Antrag vorlegen. Im Übrigen ist festzustellen, dass die Einsetzung einer begleitenden interdisziplinären Kommission ein wichtiger Baustein des PGG gewesen ist. Sie ermöglicht es der SID und dem Regierungsrat, «nah» am Geschehen zu bleiben und Veränderungen rechtzeitig zu erkennen, um gegebenenfalls Massnahmen ergreifen zu können. Die SID verdankt an dieser Stelle den Einsatz aller Kommissionsmitglieder und blickt auch in Zukunft einer gewinnbringenden Zusammenarbeit entgegen.