Thurgau

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 15. Februar 2011

GRG NR.	08	MO 31	211

117

Motion von Regula Streckeisen vom 17. März 2010
„Verbot der Prostitution Minderjähriger“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionärin hat am 17. März 2010 zusammen mit 64 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichnern eine Motion betreffend „Verbot der Prostitution Minderjähriger“ eingereicht. Der Regierungsrat soll damit beauftragt werden, eine entsprechende gesetzliche Regelung auszuarbeiten, wobei zu beachten sei, dass die Freier in die Verantwortung genommen und strafrechtlich beurteilt und nicht die Jugendlichen selbst kriminalisiert würden. Ebenso solle der Regierungsrat aufgefordert werden, die Öffentlichkeit und die potentiellen Freier für die Thematik zu sensibilisieren.

Begründet wird die Motion damit, dass in der Schweiz die Prostitution nicht verboten und somit mit dem Erreichen des 16. Lebensjahres (Ende des Schutzalters) legal sei. Eine 16-jährige Sexarbeiterin sei aber noch nicht volljährig und somit in vielen Bereichen des täglichen Lebens nicht entscheidungsberechtigt und selbstverantwortlich handelnd. Sie könne nicht oder nur ungenügend abschätzen, welchen Gefahren sie sich bei der Prostitution aussetze. Teenie-Prostitution solle verboten werden, indem der Freier strafrechtlich belangt werde, wenn er von einer oder einem Minderjährigen Sex gegen Geld kaufe. Dabei sei ihm zuzumuten, dass er sich über das Alter der oder des Prostituierten informiere. Die 16- bis 18-Jährigen seien in der Schweiz nicht geschützt. Sowohl die Europaratskonvention zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch als auch der Rahmenbeschluss der Europäischen Union zur Bekämpfung der sexuellen Ausbeutung von Kindern und der Kinderpornografie würden die jeweiligen Mitgliedsstaaten verpflichten, ein solches Verhalten für strafbar zu erklären. Die Schweiz habe aber die erwähnte Europaratskonvention nicht ratifiziert. Der Kanton Genf habe als erster Kanton die Prostitution Minderjähriger ab Januar 2010 verboten. In den Kantonen Waadt, Basel-Landschaft und Basel-Stadt seien entsprechende politische Vorstösse eingereicht worden. Auf Bundesebene sei eine Motion im Jahre 2009

mit der Begründung abgelehnt worden, dass Fälle von Teenie-Prostitution mit zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen zu lösen seien. Solche Massnahmen würden aber eine gesetzliche Regelung nicht ausschliessen; es brauche beides. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass die Schweiz das Ziel europäischer Sextouristen für Minderjährige werde. Dem Beispiel des Kantons Genf folgend sei deshalb eine entsprechende Bestimmung, beispielsweise im kantonalen Einführungsgesetz zum StGB, aufzunehmen.

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

I. Ausgangslage

Es ist vorab darauf hinzuweisen, dass die Prostitution Minderjähriger im ländlich geprägten Kanton Thurgau bis anhin kein zahlenmässig relevantes Problem zu sein scheint. Jedenfalls sind der Kantonspolizei seit 2002 lediglich zwei Fälle von Minderjährigen bekannt, die sich prostituiert haben. Bereits im Dezember 2005 wurde die Kriminalpolizei aufgefordert, dem zuständigen Departement bezüglich des „Rotlichtmilieus“ im Kanton Thurgau regelmässig Bericht zu erstatten. Dem neusten Semester-Bericht von Januar 2011 lässt sich entnehmen, dass ein Teil der 60 per Ende 2010 bestehenden Betriebe im Rahmen von (teils mehrfachen) Kontrollen und Razzien überwacht worden ist. Dabei wurden insgesamt 268 Personen kontrolliert bzw. registriert. In diesem Zusammenhang erfolgte auch eine entsprechende Ermittlung betreffend eines aus Ungarn stammenden 16-jährigen Mädchens. In Absprache mit der Beratungsstelle Opferhilfe Thurgau wurde das 16-jährige Opfer in der Folge vom FIZ Zürich (Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration) betreut. Zudem haben auch Nachfragen bei der Beratungsstelle für Schwangerschaftsfragen sowie der Fachstelle Aids- und Sexualpädagogik Thurgau ergeben, dass diesen Stellen bislang nur wenige Einzelfälle von minderjährigen Prostituierten namentlich bekannt sind. Hinsichtlich der Dunkelziffer von weiteren Fällen nehmen beide Fachstellen an, dass sich diese im Kanton Thurgau nicht auf vergleichbarem Niveau wie bei Grossstädten bewegt.

Was die bestehende Rechtslage anbelangt, trifft es zu, dass die Prostitution von über 16-Jährigen (Art. 187 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937, StGB; RB 311.0) in der Schweiz bislang nicht verboten ist. Mit dem Erlass des StGB machte der Bund von der ihm in Art. 64^{bis} der Schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 erteilten Kompetenz Gebrauch, das Strafrecht zu kodifizieren. Auch nach Art. 123 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts Sache des Bundes. Diese Bestimmung räumt dem Bund die Kompetenz ein, auf dem Wege der Gesetzgebung das materielle Strafrecht zu vereinheitlichen. Im Bereich des Strafrechts verfügt der Bund mithin über eine konkurrierende, nicht auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkte Zuständigkeit. Die Kantone verlieren deshalb ihre Zuständigkeit, sobald die Bundesgesetzgebung abschliessend ist oder Ausschliesslichkeit beansprucht. Ein echter Vorbehalt bezüglich des materiellen Strafrechts bezieht sich auf das ergänzende Übertretungsstrafrecht der Kantone, soweit dieses nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Art. 335 Abs. 1 StGB). Kantonales Recht ist überall da ausgeschlossen, wo das eidgenössische Strafrecht eine spezifische Materie durch ein geschlossenes System von Normen regelt (Ehrenzeller, St. Galler Kommentar

zu Art. 123 BV, unter Verweis auf BGE 115 Ia 273 f. u.a.). Mit Ausnahme von Art. 199 StGB regeln die im 5. Titel des Strafgesetzbuches enthaltenen Bestimmungen (Art. 187 – 200 StGB) die Strafbarkeit sexuellen Verhaltens jedoch abschliessend und dürfen daher nicht durch kantonale Übertretungstatbestände ergänzt werden. Nach Artikel 199 StGB wird mit Busse bestraft, wer den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwiderhandelt. Die Ermächtigung der Kantone zum Erlass solcher Vorschriften findet ihre Grenzen am allgemeinen Grundsatz, dass die Prostitution selber (also auch diejenige von 16- bis 18-jährigen Prostituierten) straflos bleiben muss. Während durch Vorschriften über Ort, Zeit und Art der Ausübung der Prostitution Regelungen zu Lasten der Prostituierten getroffen werden können, lassen Vorschriften über die belästigenden Begleitumstände auch Regelungen zu Lasten der Freier und überhaupt jeglicher Dritter zu, die im Zusammenhang mit der Prostitution eine Belästigung der Allgemeinheit verursachen (z.B. unnötiges Herumfahren, Auf- und Zuschlagen von Autotüren). Die möglichen Regelungen sollen den Gegebenheiten der lokalen Verhältnisse im grösstmöglichen Mass Rechnung tragen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 26. Juni 1985 über die Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes, BBl 1985 II 1093 ff.). Im Rahmen des kantonalen Übertretungsstrafrechtes dürfte es daher zumindest fraglich sein, ob die Kantone eine Strafnorm schaffen dürfen, welche es ermöglicht, Freier zu bestrafen, wenn sie mit einer mehr als 16-jährigen, aber noch nicht mündigen Prostituierten sexuellen Umgang pflegen. Kommt hinzu, dass solche Übertretungen nur mit Busse geahndet werden könnten, was wohl kaum eine grosse abschreckende Wirkung erzielen würde.

Ein solches Vorgehen auf kantonaler Ebene erscheint aber auch dann nicht notwendig, wenn der damit verfolgte Zweck, minderjährige Personen generell vor sexueller Ausbeutung zu schützen, ohne weiteres begrüsst und unterstützt wird. Denn inzwischen haben sich die Grundlagen, welche in absehbarer Zeit eine einheitliche Lösung auf Bundesebene und damit schweizweit herbeiführen können, massgeblich geändert. Wies der Bundesrat in der Beantwortung der Motion von Nationalrat Luc Barthassat noch darauf hin, Fälle von Teenie-Prostitution seien mit zivilrechtlichen Kindesschutzmassnahmen zu lösen, haben sich inzwischen neue Lösungsansätze ergeben. Am 16. Juni 2010 hat der Bundesrat das Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch unterzeichnet. In einer vorgängigen Umfrage des Bundes haben die Kantone die Unterzeichnung dieser Konvention ausnahmslos befürwortet. Nach Vorliegen der notwendigen fünf Ratifizierungen ist dieses Übereinkommen am 1. Juli 2010 in Kraft getreten. Zwar steht die entsprechende Ratifizierung durch das Schweizer Parlament noch aus, doch ist diesbezüglich mit keinen Überraschungen zu rechnen. Der Beitritt der Schweiz zur Europaratskonvention bedingt die Einführung der Strafbarkeit von Freiern, welche sexuelle Dienste von 16- bis 18-Jährigen gegen Geld oder sonstige Vergütungen in Anspruch nehmen. Die Schaffung einer entsprechenden Bestimmung im StGB wird zu einer einheitlichen Lösung führen, sodass nicht zu befürchten ist, dass sich die entsprechende „Geschäftstätigkeit“ von minderjährigen Prostituierten einfach in Kantone verlagert, welche noch kein entsprechendes Verbot erlassen haben. Dazu kommt, dass das genannte Übereinkommen auf einen europaweiten, möglichst umfassenden und auch präventiven Schutz der ungestörten sexuellen Entwicklung von Kindern und Jugendlichen abzielt. Nebst

dem genannten Verbot enthält die Konvention auch weitere Verpflichtungen, welche ausschliesslich oder teilweise in den Zuständigkeitsbereich der Kantone fallen werden, namentlich präventive Massnahmen, Massnahmen zur Koordination und Zusammenarbeit auf nationaler Ebene, Schutzmassnahmen und Opferhilfe sowie Interventionsprogramme. Diesbezüglich wird sich eine gegenseitige Abstimmung der Massnahmen unter den Kantonen aufdrängen. Auch die geforderte Sensibilisierung der Öffentlichkeit bzw. der potentiellen Freier hinsichtlich dieser Thematik kann sodann in Zusammenarbeit der Kantone besser als im Alleingang gewährleistet werden.

II. Beurteilung

Aufgrund der geringen Betroffenheit des Kantons Thurgau mit der genannten Problematik, der rechtlich fehlenden oder zumindest fragwürdigen Möglichkeit des Kantons, eine entsprechende Strafnorm zu schaffen und der vom Bund unterzeichneten Konvention, welche eine Lösung auf Bundesebene herbeiführen wird, erachtet der Regierungsrat ein kantonales Vorgehen als nicht angezeigt.

III. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach