



Soziale Arbeit

Institut für Delinquenz und Kriminalprävention

Überprüfung der Wirkung des Prostitutionsgewerbegesetzes (PGG) im Kanton Bern

im Auftrag der Berner Sicherheitsdirektion

August 2021

Nina Ruchti, Dirk Baier

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung	4
2. Forschungsstand	5
2.1 Rechtliche Lage in der Schweiz.....	5
2.2 Prostitution in der Schweiz.....	6
2.3 Das Prostitutionsgewerbegesetz im Kanton Bern.....	10
2.4 Evaluation von Prostitutionsgesetzgebung – das Beispiel Deutschland.....	13
3. Datenerhebung und -auswertung	15
4. Ergebnisse	18
4.1 Wahrgenommener Zweck des PGG.....	18
4.2 Legitimierung des Sexgewerbes.....	21
4.3 Strukturelle Implikationen des PGG.....	23
4.3.1 Zugang zum Milieu.....	23
4.3.2 Behördenzusammenarbeit.....	24
4.3.3 Vereinheitlichung von Abläufen.....	25
4.4 Sexarbeitende und PGG.....	27
4.4.1 Drei zentrale Differenzierungslinien.....	27
4.4.1.1 PGG-gerahmte vs. PGG-ungerahmte Sexarbeit.....	27
4.4.1.2 Selbstständige vs. unselbstständige Sexarbeit.....	29
4.4.1.3 Einheimische vs. ausländische Sexarbeitende.....	32
4.4.2 Positive und negative Erfahrungen.....	34
4.4.2.1 Vertrauensverhältnis zu Behörden.....	34
4.4.2.2 Hygienische und bauliche Zustände.....	36
4.4.2.3 Wuchermieten und Abhängigkeiten.....	37
4.4.2.4 Bürokratische Hürden.....	39
4.5 Betreibende und PGG.....	43
4.5.1 Positive und negative Erfahrungen.....	43
4.5.1.1 Greifbarkeit und Handhabe.....	43
4.5.1.2 Betreibende unter Druck.....	44
4.5.2 Strafverfolgung.....	45
4.6 Bevölkerung und PGG.....	46
4.6.1 Beruhigung und Skepsis.....	46
4.6.2 Räumliche Verortung des Prostitutionsgewerbes.....	48

4.6.3	Stellenwert des Prostitutionsgewerbes	50
4.7	Bewertung und Optimierungsmöglichkeiten.....	52
4.7.1	Bewertung des PGG	52
4.7.2	Optimierungsmöglichkeiten und Wünsche	55
4.7.2.1	Bestimmungen PGG	55
4.7.2.2	Umsetzungspraxis	57
4.7.2.3	Unterstützende Massnahmen.....	59
4.8	Sexgewerbe während der Corona-Pandemie.....	62
5	Beantwortung der Fragestellungen.....	68
5.1	Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Missbrauch.....	68
5.2	Gesundheitliche und soziale Situation der sich prostituierenden Personen	69
5.3	Mit der Prostitution einhergehende negative Begleiterscheinungen für die Bevölkerung	70
5.4	Dunkelfelderöffnung.....	70
5.5	Optimierungsvorschläge / Massnahmen	71
Literatur		75

1. Einleitung

Im April 2013 ist das bernische Prostitutionsgewerbe-gesetz (PGG)¹ in Kraft getreten, das die Sexarbeit neu regelte. Es wurden verschiedene Massnahmen mit dem PGG implementiert, so bspw. die Bewilligungspflicht zum Führen von Betrieben im Prostitutionsgewerbe. Mit diesen Massnahmen sollten umfassende Ziele verfolgt werden. So sollte u.a. erstens der Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Missbrauch erhöht werden. Zweitens sollte die gesundheitliche und soziale Situation der Sexarbeitenden verbessert werden. Drittens sollte eine Reduktion der mit der Prostitution einhergehenden negativen Begleiterscheinungen für die Bevölkerung erreicht werden.

Die Jahresberichte der Kommission für das Prostitutionsgewerbe (KOPG) liefern erste Hinweise darauf, inwieweit es bislang gelungen ist, diese Ziele zu erreichen. Zusätzlich zu den Jahresberichten sollte mittels einer unabhängigen wissenschaftlichen Studie die Wirksamkeit des PGG überprüft und damit eine Gesamtwürdigung nach mittlerweile achtjährigem Bestand des Gesetzes vorgenommen werden. Das Institut für Delinquenz und Kriminalprävention der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften hat primär mittels Interviews von Expertinnen und Experten sowie Sexarbeitenden und Bordellbetreibenden versucht, die Wirksamkeit des PGG zu untersuchen. Die Phase der Interviewdurchführung fiel dabei zusammen mit der Corona-Pandemie, die sich sehr stark auf das Prostitutionsgewerbe ausgewirkt hat. Betriebe waren über längere Zeit hinweg geschlossen, die Ausübung der Sexarbeit war zum Teil untersagt, um die Ausbreitung des Corona-Virus zu verhindern. Entsprechend war die hier vorgestellte wissenschaftliche Studie mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert, die die Reichweite der erarbeiteten Befunde zwangsläufig beschränken. Die Befunde werden im vierten Kapitel des Berichts ausführlich vorgestellt und in Bezug auf die zu beantwortenden Leitfragen des Auftraggebers der Studie, die Sicherheitsdirektion des Kantons Bern, diskutiert. Vorher wird im zweiten Kapitel der bisherige Forschungsstand präsentiert; Kapitel drei stellt das methodische Vorgehen der Studie vor.

Dass die Studie auch unter den herausfordernden Bedingungen der Corona-Pandemie durchgeführt werden konnte, war nur aufgrund der Unterstützung zahlreicher Personen möglich, denen wir an dieser Stelle danken möchten. Zunächst möchten wir uns bei der Sicherheitsdirektion des Kantons Bern und hier insbesondere beim stv. Generalsekretär Florian Hirte bedanken, dass uns das Vertrauen zur Durchführung der Studie geschenkt und dass uns stets unterstützend und beratend zur Seite gestanden wurde. Bedanken möchten wir uns darüber hinaus bei der Kommission für das Prostitutionsgewerbe (KOPG) und vor allem bei ihrem Vorsitzenden, Herrn Regierungsstatthalter Christoph Lerch, für die vielfältigen Inputs zum Studienkonzept und zum ersten Berichtsentwurf sowie für die Unterstützung während jeder Phase des Projekts. Unseren Dank möchten wir darüber hinaus all den Interviewpartnerinnen und -partnern aussprechen, die aufgrund der zugesicherten Anonymität an dieser Stelle ungenannt bleiben müssen, die aber viel Zeit darauf aufgewendet haben, uns Einblick in ihren Arbeitsalltag zu geben und uns ihre Einschätzung bzgl. der Wirksamkeit des PGG mitzuteilen.

¹ Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG) vom 07.06.2012, 935.90

2. Forschungsstand

2.1 Rechtliche Lage in der Schweiz

In der Schweiz ist Prostitution seit 1942 legal (Reinschmidt, 2016, S. 23ff). Der Bund hat bislang kein eigenes Prostitutionsgesetz verabschiedet, weshalb Regelungen bzgl. der Ausübung der Prostitution kantonale bzw. auf Gemeindeebene geregelt sind (vgl. auch Der Bundesrat, 2015, S. 18). Dies führt zu einer schweizweit sehr heterogenen Lage: «Die Regelungen der Kantone und Gemeinden weisen teilweise erhebliche Unterschiede auf» (Reinschmidt, 2016, S. 23), was die Orientierung für Sexarbeitende erschwert. Definiert wird Prostitution dabei wie folgt: Es handelt sich um das Anbieten oder Preisgeben des eigenen Körpers an beliebige Personen zur sexuellen Befriedigung gegen Geld oder geldwerte Leistungen. Das Mindestalter liegt in der Schweiz derzeit bei 18 Jahren; gehen minderjährige Prostituierte der Tätigkeit nach, werden die Freier für die Inanspruchnahme von Dienstleistungen bestraft, Prostituierte hingegen nicht.

Bis vor kurzem galt Prostitution trotz der Legalisierung als sittenwidrig. Dies hatte zur Folge, dass Verträge zwischen Sexarbeitenden und Kundinnen und Kunden als nicht rechtsgültig eingestuft worden sind, weil sie gegen die guten Sitten verstossen. Eine Prostituierte konnte deshalb das vereinbarte Entgelt nicht einklagen, wenn der Freier nicht bezahlte (Der Bundesrat, 2015, S. 19). Mit dem Bundesgerichtsurteil BGE 6B_572/2020 aus dem Januar 2021 hat sich die rechtliche Situation geändert: Einer Sexarbeitenden wurde vom Freier der Lohn vorenthalten; der Klage der Sexarbeitenden dagegen wurde vom Bundesgerichtshof Recht gegeben. «Ein Vertrag über die entgeltliche Erbringung einer sexuellen Dienstleistung widerspricht gemäss Bundesgericht somit nicht in jeder Hinsicht ethischen Prinzipien und Wertmassstäben.»² Auch ein bekanntes Urteil eines Gerichts aus dem Kanton Zürich aus dem Jahr 2013 zweifelte an der Sittenwidrigkeit, insofern es Ansprüche aus einem Prostitutionsverhältnis als rechtsgültig einstufte (vgl. Krauskopf & Sommer, 2014, S. 66). Diese Rechtslage gilt mit dem neuerlichen Bundesgerichtsurteil nun schweizweit.

Entsprechend Chimenti und Bugnon (2018, S. 137) ist damit für die Schweiz festzuhalten: «Prostitution is considered a form of economic activity as long as it adheres to federal, cantonal, and municipal regulations». Prostitution ist also als wirtschaftliche Tätigkeit anerkannt. Nur «wer den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwiderhandelt, wird mit Busse bestraft» (Art. 199 StGB). Zudem spezifiziert das Schweizer Strafgesetzbuch in Art. 195 die Förderung der Prostitution: Ein strafbares Handeln liegt demnach dann vor, wenn eine minderjährige Person der Prostitution zugeführt wird, wenn eine Person unter Ausnützung ihrer Abhängigkeit der Prostitution zugeführt wird, wenn eine Person bei der Prostitutionstätigkeit überwacht wird bzw. Ort, Zeit, Ausmass oder andere Umstände der Prostitution bestimmt werden bzw. wenn eine Person in der Prostitution festgehalten wird. Weitere Bestimmungen zur Prostitution finden sich nicht im Strafgesetzbuch. Allerdings wird sie indirekt in Art. 182 zum Menschenhandel angesprochen, der Anbieten, Vermitteln und Abnehmen von Menschen, die zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung gehandelt werden, unter Strafe stellt. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass Sexarbeit nicht mit Zwangsprostitution und Menschenhandel gleichgesetzt werden darf.

² <https://www.derbund.ch/wegweisendes-urteil-wer-sexarbeit-in-anspruch-nimmt-muss-zahlen-676862442135>

Insofern Prostitution eine wirtschaftliche Tätigkeit darstellt, wenn sie nicht gegen Art. 195 und 199 StGB verstösst, unterliegt sie verschiedenen steuer-, sozialversicherungs- und ausländerrechtlichen Bestimmungen.

- Steuerrecht: Eine zentrale Unterscheidung von Sexarbeitenden ist die zwischen selbstständig und unselbstständig tätigen Personen. Die selbstständige Sexarbeit impliziert eine direkte Besteuerung in einer ordentlichen Steuerdeklaration; bei unselbstständiger Sexarbeit ist eine Steuererklärung zu erstellen bzw. es erfolgt eine Quellenbesteuerung bei ausländischen Sexarbeitenden (Reinschmidt, 2016, S. 26). «Was steuerrechtlich als selbstständige oder unselbstständige Tätigkeit gilt, hängt davon ab, ob die Dienstleistungen unabhängig von einer Infrastruktur und Institution erbracht werden, die durch Dritte zu diesem Zweck geschaffen wurde. Einnahmen aus Prostitution in einem Bordell gelten z.B. nur dann als selbstständig erwirtschaftet, wenn Preise und Termine nicht durch Dritte vorgegeben werden und keine Einschränkungen bei der Verfügbarkeit von Räumlichkeiten bestehen» (ebd. S. 26).
- Sozialversicherungsrecht: Hier gelten ebenfalls die gleichen Regelungen wie für alle Erwerbstätigen. Dies bedeutet, dass Beiträge zur Alters- und Hinterlassenenversicherung oder zur Krankenversicherung zu entrichten sind. Sexarbeitenden ist demnach «der Zugang zur Sozialversicherung grundsätzlich möglich bzw. vorgesehen [...] In der Realität ist es jedoch für Prostituierte, die nur für kurze Zeit in der Schweiz tätig sind, schwer möglich die notwendigen Versichertenzeiten zu erfüllen» (Reinschmidt, 2016, S. 27).
- Ausländerrecht: Bei ausländischen Sexarbeitenden ist eine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung zur Ausübung der Prostitution notwendig – auch wenn sie sich ohne Visum die maximal erlaubten 90 Tage in der Schweiz aufhalten. Das Einkommen aus der Prostitution unterliegt auch bei diesen Personen der Steuerpflicht und es müssen Versicherungsbeiträge gezahlt werden. «Die meisten Prostituierten aus der EU oder dem EFTA-Raum nutzen das sog. Meldeverfahren für Selbstständige und gehen der Prostitution innerhalb der Schweiz für maximal 90 Tage pro Jahr nach [...] In der Praxis zeigt sich, dass die kantonalen Migrationsbehörden die Zulassung [...] sehr unterschiedlich handhaben. In einigen Kantonen wird die Zulassung an die Vorlage eines Arbeitsvertrags mit der bzw. dem Bordellbetreibenden geknüpft. Dies bedeutet einen vollständigen Ausschluss der Zulassung von Selbstständigen. Andere Kantone gehen von einer selbstständigen Tätigkeit [...] aus und versuchen anhand eines obligatorischen persönlichen Meldegesprächs sicherzustellen, dass es sich um eine tatsächliche Selbstständigkeit handelt» (Reinschmidt, 2016, S. 31). Letzteres ist bspw. im Kanton Bern der Fall. Es zeigt sich aber auch hier, dass die Kantone heterogen vorgehen, was zu einer «Verunsicherung» der Sexarbeitenden führt (ebd., S. 31).

2.2 Prostitution in der Schweiz

Prostitution ist in der Schweiz als wirtschaftliche Tätigkeit anerkannt, wie die vorhergehenden Ausführungen aufgezeigt haben. Hiermit korrespondiert, dass die Einstellungen gegenüber der Prostitution in der Bevölkerung weniger kritisch sind als in anderen Ländern. So berichtet Weitzer (2021) auf Basis von Befragungsstudien, dass in der Schweiz nur 17 % der Bevölkerung der Ansicht sind, dass Prostitution keinesfalls zu rechtfertigen ist («never be justified»). Ähnliche Anteile finden sich in Deutschland und der Niederlande, wo Prostitution ebenfalls erlaubt ist. In anderen Ländern mit Prostitutionsverbot fällt der Anteil deutlich höher aus (z.B. Italien 58 %).

Eine wissenschaftliche Schätzung zur Anzahl an Sexarbeitenden in der Schweiz aus dem Jahr 2008 kommt zu dem Ergebnis, dass in diesem Gewerbe 13'000 bis 20'000 Personen tätig sind (Chimenti & Bugnon, 2018, S. 140; Bugnon et al., 2009). Zwei Drittel der Sexarbeitenden ist entsprechend der Studie in Massagesalons tätig; die Strassenprostitution und die Sexarbeit in Cabarets und Champagner Bars stellen jeweils etwa ein Zehntel der Sexarbeitenden. Für Kantone mit Grossstädten (Zürich, Bern, Genf, Basel) wird eine überdurchschnittlich hohe Anzahl an Sexarbeitenden berichtet.

Zu den Personen, die in der Schweiz der Sexarbeit nachgehen, lässt sich auf Basis verschiedener Studien zusätzlich u.a. Folgendes festhalten (u.a. Der Bundesrat, 2015, S. 50f.; Biberstein & Killias, 2015; Bugnon et al., 2009):

- Ca. 5 % der Sexarbeit in der Schweiz findet auf der Strasse statt. Strassenprostitution ist dabei besonders belastend und gefährlich: Opfer von Zwangsprostitution arbeiten fast ausschliesslich auf der Strasse, wo sie auch eher der Gewalt von Freiern ausgesetzt sind.
- Im Durchschnitt beginnen Sexarbeitenden im Alter von 24 Jahren mit der Prostitution.
- In der Prostitution sind ca. 50-mal mehr Frauen als Männer und ca. 25-mal mehr Frauen als Transmenschen aktiv.
- Personen ausländischer Herkunft sind im schweizerischen Prostitutionsgewerbe überrepräsentiert. Sie kommen v.a. aus Osteuropa, Lateinamerika, Nord- und Ostafrika, sowie Thailand. Ausländische Sexarbeitende sind häufig prekären Arbeitsbedingungen, Abhängigkeitsverhältnissen und Stigmatisierung ausgesetzt. Zudem stellt das Fehlen von Aufenthalts- und Arbeitsbewilligungen einen Vulnerabilitätsfaktor dar.
- Sexarbeitende arbeiten durchschnittlich mehr als vier Tage pro Woche und bedienen 13.5 Kunden pro Woche beziehungsweise 702 Kunden pro Jahr. Damit verdienen sie im Durchschnitt 1'200 CHF pro Woche. Hiervon müssen nicht wenige Prostituierte etwas abgeben: Nur ca. ein Drittel kann über das Einkommen frei verfügen; ca. ein Drittel hat weniger als 60 % dieser Einnahmen zur Verfügung.
- Die gesundheitliche Situation der Sexarbeitenden ist häufig schlecht: Sexuell übertragbare Krankheiten und HIV stellen bei ca. vier von fünf Sexarbeitenden ein gesundheitliches Problem dar, über 60 % sind mit Suchtkrankheiten (inkl. Alkohol) und fast die Hälfte mit psychischen Krankheiten konfrontiert – dies betrifft insbesondere suchtkranke Schweizer Frauen, die auf der Strasse arbeiten, und Migrantinnen aus Drittstaaten, die Gewalt erleiden.
- Physische oder psychische Gewalt betreffen ca. jede sechste bis siebte Sexarbeitende.
- Das Vorhandensein eines kantonalen Prostitutionsgesetzes geht mit einem erleichterten Zugang zu kostenlosen Kondomen und zur medizinischen Versorgung von nicht krankenversicherten Personen einher.
- Mehr als die Hälfte der Sexarbeitenden gibt an, den Job aufgeben zu wollen.

Die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes in Zürich wird in einem Bericht des Sicherheitsdepartements der Stadt Zürich (2018) resümiert, wobei sich auf den Zeitraum bis 2017 beschränkt wird. Seit 2012 gilt in Zürich die Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO), die u.a. ein Bewilligungsverfahren für die Strassen- und Salonprostitution eingeführt hat. Für den Bereich der Strassenprostitution zeigt sich, dass die Anzahl erteilter Bewilligungen bis 2017 zurückgegangen ist; gleiches gilt für die Anzahl registrierter Salons. Die Situation im Prostitutionsgewerbe in der Stadt Zürich hat sich demnach «sichtlich beruhigt» (ebd., S. 28).

Dennoch werden verschiedene Trends festgestellt, auf die teilweise auch bereits reagiert wurde. Im Zuge einer Teilrevision der PGVO wurde die Bewilligungspflicht für Kleinstsalons ab 2017 verändert: Nunmehr gelten in Zürich Salons mit einer Grösse von bis zu zwei Räumen als Kleinstsalons, die von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind. Allerdings müssen auch diese eine Baubewilligung vorweisen, die gerade in Wohnzonen an Einsprüchen von Vermietern und Nachbarn scheitern. Ein zunehmender Preisdruck hat daneben zu einer Verschlechterung der Lage und einer höheren Bereitschaft der Sexarbeitenden geführt, gefährliche Sexualpraktiken auszuüben. Daraus ergeben sich wiederum Gefahren für die Gesundheit der Sexarbeitenden; «Franchisenbefreite Gesundheitstests, zahlbare und administrativ bewältigbare Krankenkassenlösungen sowie diskriminierungsfreie Gewährleistung des Zugangs zu medizinischer Versorgung sind [...] von zentraler Bedeutung» (ebd., S. 29). Konstatiert wird zudem: «Nicht zu erwarten ist dabei, dass die Massnahmen und rechtlichen Bestimmungen lückenlos alle negativen Begleiterscheinungen der Prostitution beseitigen können» (ebd., S. 28). Ähnlich wie bei der Evaluation der deutschen Prostitutionsgesetzgebung (s. Kapitel 2.4) ist damit zu folgern, dass das Sexgewerbe gesetzlich regulierende Massnahmen die meist umfassenden Ziele nicht vollständig erreichen können. Wichtig ist, dass in regelmässigen Abständen die Situation im Prostitutionsgewerbe empirisch gestützt analysiert wird und darauf aufbauend ggf. gesetzliche Anpassungen vorgenommen werden. Dies bestätigt auch Wersig (2017, S. 232): «Ein Gesetz (allein) kann die Gesellschaft nicht ändern». Wichtig ist eine «wissensbasierte rechtspolitische Debatte», die sich auf «aktuelle Forschungsergebnisse» stützt.

Mit der Lage im Sexgewerbe in der Schweiz haben sich in der Vergangenheit zudem zwei umfassende Berichte beschäftigt: Erstens der Bericht der nationalen Expertengruppe «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe» (Bundesamt für Migration, 2014) und zweitens der Bericht des Bundesrates «Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung» (Der Bundesrat, 2015). Auf Basis einer umfassenden Aufarbeitung des Wissensstandes werden in den Berichten verschiedene Folgerungen formuliert. Im Bericht des Bundesrats (2015, S. 98) heisst es bspw., dass auf ein Prostitutionsverbot in der Schweiz zu verzichten ist, insofern dieses zu einer Strafverfolgung der Prostituierten und Verdrängung in den Untergrund führt. Prostitution erfolge sehr oft aus einer ökonomischen oder sozialen Notlage heraus, wobei nicht ausgeschlossen wird, dass diese auch freiwillig erfolgen kann. Gesetzliche Regelungen sollen darüber hinaus den Schutz der sich prostituierenden Frauen stärken, wobei zusätzlich angemerkt wird, dass diese zugleich nicht zu einer Ausweitung der Prostitution führen sollten.

Die Folgerungen des Berichts des Bundesamts für Migration (2014, S. 43ff.) adressieren insgesamt vier Ebenen:

- Auf rechtlicher Ebene sollte auf Bundesebene die Sittenwidrigkeit der Prostitution abgeschafft sowie ein Präventionsauftrag in diesem Bereich verankert werden. Zudem sind Etablissementbetreibende «in geeigneter Form in die Pflicht zu nehmen». Ziel muss u.a. sein, die selbstständige Tätigkeit von Sexarbeitenden zu stärken und Wucherieten zu vermeiden.
- Intensiviert werden soll daneben die Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Akteurinnen und Akteuren. Hierzu wäre vergleichbar zum Bereich des Menschenhandels eine nationale Koordinationsstelle zu schaffen sowie zusätzlich eine «neutrale Fachstelle für Fragen der Sexarbeit». Auch aus der internationalen Forschung wird auf die Rolle von Vereinen und Organisationen verwiesen, die sich für die Interessen von Sexarbeitenden einsetzen: «In fact, our research shows that the success of New Zealand's decriminalization policy should be attributed to the involvement of the New Zealand

Prostitutes Collective in the design and implementation of policy making” (Wagenaar, 2017, S. 13).

- Gefordert wird zusätzlich, die bestehenden Rechtsgrundlagen zu vollziehen und hierfür ausreichend Ressourcen zur Verfügung zu stellen (z.B. Opferberatung). Als notwendig erachtet wird, dass verschiedene Akteurinnen und Akteure (Polizei, Strafverfolgung, Gerichte) zum Themenfeld Sexarbeit weitergebildet werden.
- Schliesslich muss es um eine verstärkte Prävention und Sensibilisierung der Öffentlichkeit gehen. Die Prävention schliesst niedrigschwellige Beratungsangebote für Sexarbeitende aber ebenso die Freierarbeit ein. Sensibilisierungskampagnen sollten zudem zu einer Entstigmatisierung und in gewisser Weise zu einer sozialen Anerkennung von Sexarbeitenden beitragen. Angesprochen ist damit die breite Bevölkerung, aber sicherlich ebenso Mitarbeitende verschiedener Organisationen. Hinsichtlich der Beratungsangebote sind dabei insbesondere auch Sexarbeitende mit Migrationshintergrund zu adressieren. Rother (2015, S. 135) schreibt diesbezüglich auch von der «Migration als Kernbelastung»: «Migration heißt: Sexarbeiterinnen können, wenn sie aus Europa kommen, drei Monate pro Jahr in der Schweiz arbeiten. Wenn sie aus einem Drittstaat kommen, dürfen sie in der Schweiz nicht arbeiten, es sei denn, sie heiraten einen Schweizer oder einen Mann mit einer sogenannten C-Bewilligung (längerer Aufenthalt in der Schweiz). Abhängigkeit ist das Grundempfinden und dies zwingt bisweilen zum Heiraten. Die Folgen der Migration sind große Armut, keine Möglichkeit die eigenen Kinder bei sich zu haben, Gewalterfahrungen zu verschweigen, kein gesicherter Aufenthaltsstatus und keine Sozialversicherungen. Es entstehen Probleme, die schwerwiegender sind als Probleme, die sich aus ihrer Tätigkeit als Sexarbeiterin ergeben.»

Viele dieser Forderungen wurden bis zum jetzigen Zeitpunkt nicht umgesetzt (kürzlich allerdings die Aufhebung der Sittenwidrigkeit). Aus der bisherigen Literatur lassen sich zudem weitere Forderungen entnehmen, welche als geeignet eingestuft werden, die Situation von Sexarbeitenden zu verbessern. Hierzu gehört u.a. die Erlaubnis von Kleinstsalons, wenn möglich auch in Wohnzonen: «Die Genehmigungspflicht für Bordelle bildet ein Hindernis für die Eröffnung von Kleinstbordellen, in denen Prostituierte für gewöhnlich über eine hohe Unabhängigkeit und Selbstbestimmtheit verfügen» (Reinschmidt, 2016, S. 78). Daneben erscheint der Zugang zur Gesundheitsversorgung (freiwillig, anonym und kostenlos) und zu vielfältigen Beratungsangeboten (psychosozial, juristisch, beruflich; ebenso freiwillig, anonym und kostenlos) bedeutsam. Hinsichtlich der gesetzlichen Rahmung des Sexgewerbes ist zudem folgendes zu beachten: «[...] all diejenigen Frauen, Männer und Trans*personen, die aus unterschiedlichen Gründen für sich beruflich aktuell keine Alternativen zum Gelderwerb in der Prostitution sehen, werden durch staatliche Kontrolle, Verbote und Strafen nicht geschützt, sondern im Alltag zusätzlich belastet» (Döring, 2018, S. 52f).

Der Schweizer Weg des rechtlichen und gesellschaftlichen Umgangs mit der Prostitution ist zugleich vor dem Hintergrund internationaler Bewegungen zu betrachten. Und hier scheint es in jüngerer Zeit einen Trend hin zum sog. nordischen Modell zu geben. Im Jahr 2014 hat das Europäische Parlament eine nicht-bindende Resolution verabschiedet, die darauf abzielt, die Prostitution einzudämmen, in dem die Freier bestraft werden. Die Resolution basiert auf der Ansicht, «dass eine der besten Wege, Prostitution und Frauen- bzw. Mädchenhandel zu bekämpfen, das sogenannte nordische Modell ist, das in Schweden, Island und Norwegen angewendet wird. Es sieht Prostitution als eine Verletzung der Menschenrechte und als eine Form von Gewalt gegen Frauen. Es kriminalisiert diejenigen, die für Sex bezahlen, und nicht

die, die ihn verkaufen»³. Frankreich ist dieser Ansicht gefolgt, insofern hier seit 2016 Prostitution verboten ist und Freier bestraft werden. Inwieweit durch solche Entwicklungen in der EU auch ein Druck auf die Schweiz entstehen wird, den bisherigen Weg zu verlassen, bleibt abzuwarten.

2.3 Das Prostitutionsgewerbegesetz im Kanton Bern

Im Kanton Bern wurde Prostitution mit Einführung des PGG bereits im April 2013, also noch deutlich vor den aktuellen Veränderungen der Rechtsprechung, als nicht sittenwidrig eingestuft. Das PGG erlaubt die vertragliche, unselbstständige Anstellung von Sexarbeitenden und verneint damit «die Sittenwidrigkeit des Prostitutionsvertrages implizit» (Krauskopf & Sommer, 2014, S. 75). Dies ermöglicht es den Sexarbeitenden prinzipiell, einen Verdienst gerichtlich einzuklagen. Personen, die entsprechende Betriebe eröffnen möchten, müssen dies von den Behörden genehmigen lassen.

Das PGG umfasst insgesamt 30 Artikel. Art. 1 definiert den Zweck des Gesetzes, d.h. den beabsichtigten Outcome:

- Sexarbeitende sollen vor Ausbeutung und Missbrauch geschützt werden
- es soll sichergestellt werden, dass die Arbeitsbedingungen der Gesetzgebung entsprechen
- es sollen präventive, soziale und gesundheitsfördernden Massnahmen umgesetzt werden
- die Bevölkerung soll vor negativen Begleiterscheinungen geschützt werden, die mit der Prostitution einhergehen

Um diese Outcomes zu erreichen, wird im Gesetz eine ganze Reihe an Massnahmen (Activities) definiert. Hierzu gehören:

- die Einschränkung der Strassenprostitution (Art. 4) in Zonen, die vorwiegend dem Wohnen dienen, an Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel und in der Umgebung von religiösen Stätten, Friedhöfen, Kindertagesstätten, Schulen, Spitälern und Heimen
- die Bewilligungspflicht (Art. 5) für Personen, die Räume zur Ausübung von Prostitution zur Verfügung stellen und Kontakte zwischen Sexarbeitenden und Kundinnen und Kunden vermitteln (eine Ausnahme hiervor besteht laut Art. 6 nur, wenn ausschliesslich eine Räumlichkeit vermietet wird und die Prostitution ausschliesslich von der Mietperson ausgeübt wird)
- die Spezifikation von Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung von max. fünf Jahren (Art. 8): Handlungsfähigkeit, Eigenverantwortung, Vereinbarkeit mit Straf- und Ausländerrecht, Gewähr für rechtskonforme Ausübung aufgrund des Vorlebens und des bisherigen Verhaltens
- die Spezifikation von Pflichten der Bewilligungsinhaber (Art. 10): Registerführung über Sexarbeitende (zu Identität und wirtschaftlichem Verhältnis), Aufbewahrung des Registers für zwei Jahre
- die Spezifikation weiterer Pflichten (Art. 11), insbesondere sicherstellen, dass
 - o keine Widersprüche zum StGB vorliegen (insbesondere bzgl. Freiwilligkeit zur Ausübung der Prostitution)
 - o Sexarbeitende nicht minderjährig sind
 - o Räumlichkeiten den gesetzlichen Vorgaben zu Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene genügen

³ Vgl. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20140221IPR36644/die-freier-bestrafen-nicht-die-prostituierten-fordert-das-parlament>.

- Sexarbeitende ausländerrechtlich zur Ausübung berechtigt sind
- keine Beeinträchtigung von öffentlicher Ruhe und Ordnung stattfindet
- Leistungserbringer nach Sozialhilfegesetz jederzeit Zutritt zu den Räumlichkeiten haben
- die zuständigen Behörden jederzeit Kontrollen durchführen können
- Änderungen der persönlichen Voraussetzungen zur Bewilligungserteilung umgehend Behörden mitgeteilt werden
- bei Abwesenheit Stellvertretung vorhanden ist
- Sexarbeitende Zugang zu Präventionsinformationen haben
- die Regelung von Kontrollen (Art. 12; die zuständigen Behörden können jederzeit Kontrollen durchführen, die Identität der Personen überprüfen und die Register einsehen)
- die Bereitstellung von Präventionsangeboten durch die Gesundheits- und Fürsorgedirektion sowie die Information der Sexarbeitenden über ihre Rechte und Pflichten durch die zuständigen Behörden und Leistungserbringer (Art. 16 und 17)
- die Bestimmungen von Zuständigkeiten der verschiedenen Behörden (Art. 18) und zu deren Zusammenarbeit (Art. 19).
- Strafbestimmungen (Art. 27), die u.a. beinhalten, dass Verstösse gegen Art. 10 und 11 mit einer Busse bis 50'000 Franken bestraft werden kann.

Inwieweit die verschiedenen Massnahmen dazu führen, die Zwecke zu erreichen, soll einerseits durch eine Kommission beurteilt werden, die sich gemäss Art. 8 der Verordnung über das Prostitutionsgewerbe (PGV)⁴ konstituiert hat. Andererseits soll hierüber eine Evaluation Aufschluss geben. Die Kommission für das Prostitutionsgewerbe (KOPG) kann u.a. wie folgt beschrieben werden:

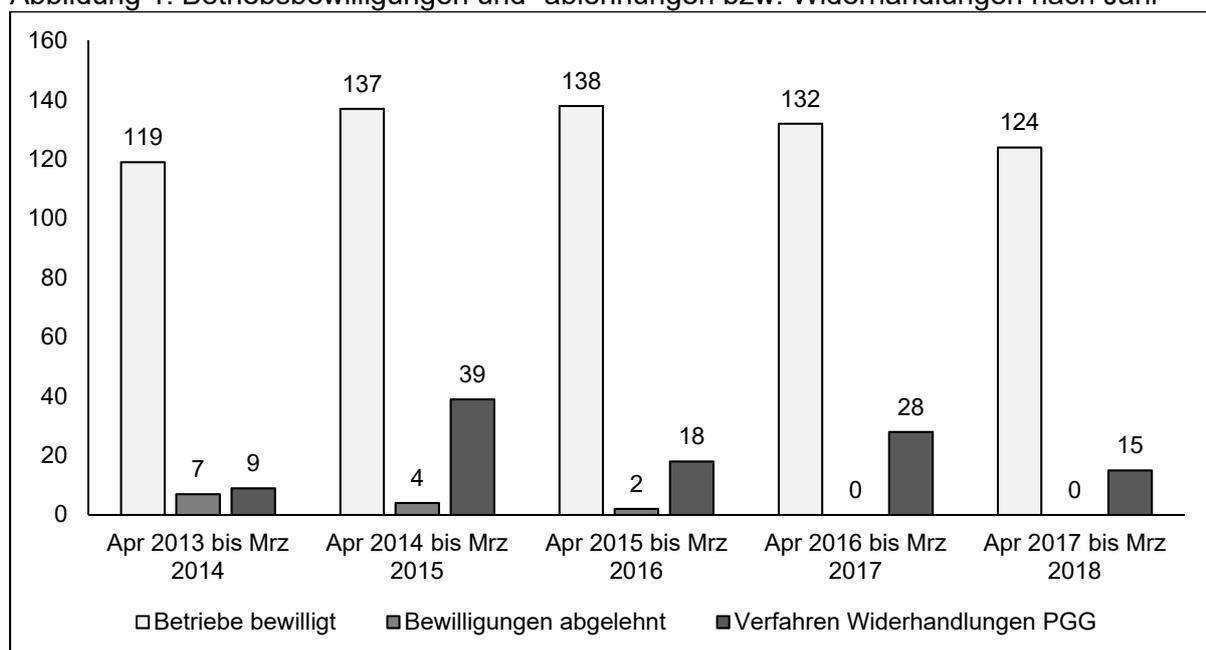
- Sie ist ein beratendes Fachorgan des Kantons und der Gemeinden.
- Sie setzt sich zusammen aus Vertreterinnen und Vertretern der Kantonspolizei, der Staatsanwaltschaft, der Regierungsstatthalterämter, der Migrations- und Bevölkerungsdienste, der Gesundheitsdirektion, der Arbeitsmarktbehörde der Volkswirtschaftsdirektion, der Steuerverwaltung, der vom Prostitutionsgewerbe betroffenen Gemeinden und der Leistungserbringer gemäss Artikel 58 Absatz 2 SHG.
- Sie informiert sich regelmässig (mindestens einmal pro Jahr) über die Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe, fördert die Koordination der Tätigkeiten der zuständigen Behörden und der Leistungserbringer gemäss Artikel 58 Absatz 2 SHG, macht der Sicherheitsdirektion zuhanden des Regierungsrats Vorschläge für Änderungen der Gesetzgebung und evaluiert die Wirksamkeit der im Bereich des Prostitutionsgewerbes getroffenen Massnahmen und erstattet dem Regierungsrat jährlich Bericht.

Die KOPG hat in den Jahren 2014 bis 2018 jeweils Berichte verfasst, in denen Einschätzungen bzgl. der Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe, der Koordination und Zusammenarbeit zwischen den Behörden und der Wirksamkeit der Massnahmen aus Sicht der verschiedenen Beteiligten zusammengefasst wurden. Abbildung 1 gibt verschiedene quantitative Kennzahlen aus den Berichten wieder. Die Zahlen zeigen, dass im Zeitraum April 2015 bis März 2016 insgesamt am meisten bewilligten Betriebe (138) im Kanton Bern existierten. Diese Zahl geht aufgrund von Schliessungen bis März 2018 auf 124 um zehn Prozent zurück. Zu Beginn der Beobachtungsperiode wurden noch sieben Betriebsbewilligungen abgelehnt, zum Ende keine Betriebe. Dies deutet darauf hin, dass Kriterien zur Bewilligung von Betrieben bekannt und von den Betreibenden eingehalten werden. Auch die Anzahl an Widerhandlungen ist rückläufig und weist damit darauf hin, dass sich das Prostitutionsgewerbe im Kanton zunehmend an die Massnahmen hält: Im Zeitraum April 2014 bis März 2015 wurden 39 Anzeigen aufgrund von

⁴ Verordnung über das Prostitutionsgewerbe (PGV) vom 05.12.2012, 935.901

Widerhandlungen gegen das PGG von der Staatsanwaltschaft bearbeitet, im Zeitraum April 2017 bis März 2018 waren es noch 15. Die Widerhandlungen umfassen u.a., dass Räumlichkeiten ohne nötige Bewilligung zur Verfügung gestellt werden, dass Betreibende Sexarbeitende ohne ausländerrechtliche Bewilligungen anstellten, dass Sexarbeitende innerhalb einer Sperrzone tätig waren, dass Betreibende kein Register führten oder dass Anforderungen an Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene nicht genügt wurde; die beiden erstgenannten Widerhandlungen kamen insgesamt am häufigsten vor. I.d.R. wurden die Verfahren mittels Strafbefehles abgeschlossen. Die zu zahlenden Bussen reichen bis zu 5'000 CHF, d.h. die im PGG angesprochene Höchst-Busse wurde nicht verhängt. Die häufigsten Bussen sind dreistellig, liegen also unter 1'000 CHF.

Abbildung 1: Betriebsbewilligungen und -ablehnungen bzw. Widerhandlungen nach Jahr



Hinsichtlich der Frage der Wirksamkeit des PGG wird in den Berichten u.a. Folgendes festgehalten, wobei hier darauf hinzuweisen ist, dass es sich jeweils um Einschätzungen der KOPG-Mitglieder handelt:

- Zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren wurde das Vertrauen gestärkt
- Sauberkeit und Hygiene haben sich verbessert
- Die Bevölkerung ist vor den störenden Begleiterscheinungen besser geschützt

Als Entwicklungsfelder werden u.a. definiert, dass

- die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren und die Vernetzung noch weiter verstärkt werden muss
- die Arbeitsbedingungen im Prostitutionsgewerbe weiterhin als prekär einzustufen sind, u.a. aufgrund hoher Mietzinse
- Salonschliessungen (insbesondere kleiner Salons) stattfinden und in diesem Zusammenhang eine Verlagerung in Privatwohnungen zu erfolgen scheint
- die Auflage der Registerführung (Art. 10 PGG) hinsichtlich des Beitrags zum Zweck des Schutzes vor Ausbeutung und Missbrauch unklar ist
- die Steuern und Abgaben uneinheitlich geregelt sind
- Anträge auf Gesetzesänderungen wurden im gesamten Zeitraum nicht formuliert.

Die KOPG kommt alles in allem zu einem «durchzogenen» Urteil (Bericht zur ersten Berichtsperiode). Teilweise wurden die Zwecke des PGG erreicht, teilweise besteht aber weiterer Handlungsbedarf. Der Bundesrat (2015, S. 37) hält in seinem Bericht folgendes Resümee fest: Das PGG «wirkt sich [...] auf den Schutz der Gesundheit der Prostituierten positiv aus». Hervorgehoben werden die Gespräche zwischen Behörden und Sexarbeitenden, die zumindest für ausländische, selbstständig erwerbstätige Sexarbeitende obligatorisch sind und in deren Rahmen u.a. ein Businessplan besprochen wird. «Während dem persönlichen Gespräch im Zusammenhang mit dem Businessplan würden nicht nur gesundheitliche Aspekte wie etwa die Krankenversicherung thematisiert, sondern es werde auch Informationsmaterial abgegeben. Seit die Gespräche geführt würden, kontaktierten viele Prostituierten die Mitarbeitenden der EMF [Einwohnerdienste, Migration und Fremdenpolizei] regelmässig für Fragen in verschiedenen Lebenslagen. Die EMF habe zudem einen besseren Einblick in die Arbeitsbedingungen der Prostituierten gewonnen».

2.4 Evaluation von Prostitutionsgesetzgebung – das Beispiel Deutschland

In Deutschland wurde im Jahr 2001 und erneut im Jahr 2017 die Prostitutionsgesetzgebung (ProstG) deutlich verändert. Die Änderungen im Jahr 2001 umfassten u.a., dass die Sittenwidrigkeit der Prostitution aufgehoben wurde. Dies hatte zum Ziel, «die durch die Sittenwidrigkeit bedingten rechtlichen Nachteile der Prostitution auszumerzen und die Prostitution in geordneten Beschäftigungsverhältnissen zu organisieren. So sollte den Prostituierten den Zugang zum Sozialversicherungssystem ermöglicht werden» (Hügler, 2020, S. 207). Zuhälterei, so lange sie nicht ausbeuterisch ist (definiert als Einbehalten von über 50 % der Einnahmen bzw. ausstiegswillige Prostituierte in Prostitution halten), war nicht mehr per se strafbar. Arbeitgebende von Sexarbeitenden wurden jedoch nicht anderen Arbeitgebern gleichgestellt, insofern ihr Weisungsrecht eingeschränkt wurde («Weisungen, die das Ob, die Art oder das Ausmaß der Erbringung sexueller Dienstleistungen vorschreiben, sind unzulässig»). Durch die verschiedenen Änderungen sollten kriminelle Begleiterscheinungen der Prostitution zurückgedrängt, die gesellschaftliche Stigmatisierung der Prostituierten verringert und die Arbeitsbedingungen verbessert werden (Hügler, 2020, S. 208).

Die Prostitutionsgesetzgebung von 2001 wurde umfassend evaluiert (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 2007). Im Ergebnis zeigte sich zwar, dass es den Sexarbeitenden prinzipiell möglich ist, eine Bezahlung gerichtlich einzuklagen, «praktisch passiert das aber nie» (Hügler, 2020, S. 208). Arbeitsverträge zwischen Betreibenden und Sexarbeitenden sind selten (weniger als ein Prozent der Sexarbeitenden haben einen Arbeitsvertrag). Es gibt damit weiterhin kaum Sexarbeitende, die sozialversichert beschäftigt sind; d.h. auch hier gilt, dass «der Zugang zum Sozialsystemen durch das ProstG theoretisch möglich, in der Praxis jedoch kaum existent» ist (Hügler, 2020, S. 209). Gefolgert wurde zudem, dass die Arbeitsbedingungen (inkl. Gewalterfahrungen) kaum einer Veränderung durch das Prostitutionsgesetz (ProstG) unterlagen. Generell haben sich die Bedingungen eher verschlechtert, u.a. weil es ein Überangebot an Sexarbeitenden gibt. Die professionelle Beratung und Unterstützung (Ausstieg, Umschulung) konnte ebenfalls nicht verstärkt werden, da sich «Fachberatungsstellen und Ausstiegshilfen [...] alleine durch Spenden oder nicht-staatliche Organisationen» finanzieren (Hügler, 2020, S. 210).

Im Jahr 2017 wurde deshalb ein weiteres Prostitutionsgesetz verabschiedet, das «Gesetz zum Schutz von in der Prostitution tätigen Personen». Im Vergleich zum vorhergehenden Gesetz umfasst dieses 38 Paragraphen. Wichtige Veränderungen sind (Hügler, 2020, S. 211):

- In Bezug auf Sexarbeitende: Diese haben eine behördliche Anmeldepflicht; sie müssen an einem Beratungsgespräch über Vorschriften, Rechte und Pflichten sowie an einer Gesundheitsberatung teilnehmen; die Anmeldebescheinigung ist nur befristet gültig und muss bei Ausübung der Tätigkeit bei sich getragen werden;
- In Bezug auf Betreibende: Es ist eine Erlaubnis für den Betrieb notwendig, die verweigert werden kann bei Missachtung baulicher Richtlinien, bei Ausbeutung oder bei mangelnder Zuverlässigkeit; Verträge mit den Sexarbeitenden müssen schriftlich vorliegen; Betreibende haben zudem eine zweijährige Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflicht über Namen, Bescheinigungen, Tätigkeitstage und Zahlungen; Sexarbeitende dürfen nicht mehr in demselben Zimmer wohnen, in dem sie arbeiten;
- In Bezug auf Freier: Es besteht eine Kondompflicht, bei dessen Nicht-Beachtung ein Bussgeld bis 50'000 Euro fällig werden kann;
- In Bezug auf den Staat: Es wird eine Bundesstatistik Prostitution eingeführt (zu Anmeldungen von Sexarbeitenden, Prostitutionsstätten und Veranstaltungen).

Derzeit lässt sich noch wenig darüber aussagen, welche Veränderungen diese neue Gesetzgebung mit sich bringt. «Prostituierte kritisieren die Anmeldepraxis, da sie ihre Anonymität bedroht sehen und der Mehraufwand auf Seiten der ohnehin ausgebeuteten Frauen zu erbringen ist» (Hügler, 2020, S. 212). Auch Döring (2018) hält resümierend fest: «Vielmehr [...] drücke das Gesetz eine moralisch ablehnende Haltung gegenüber Prostitution aus und zielt letztlich darauf ab, Prostitution zu erschweren und zu verhindern. Dabei werde in Kauf genommen, dass sich die Arbeits- und Lebensbedingungen für Prostituierte faktisch verschlechtern und sie zunehmender Stigmatisierung ausgesetzt sind» (S. 51f.).

Der kurze Exkurs nach Deutschland sollte zeigen, dass die meist hochgesteckten Ziele einer Prostitutionsgesetzgebung nicht immer erreicht werden können, was mittels Evaluationen aufgezeigt werden kann. Die empirische Untersuchung der Situation von Sexarbeitenden und der Einschätzungen dieser sowie von Expertinnen und Experten zu den Folgen von mit einer Prostitutionsgesetzgebung verbundenen Massnahmen ist letztlich der einzige Weg, die Implikationen neu implementierter Gesetze zu bestimmen. Es ist insofern sehr zu begrüßen, dass der Kanton Bern eine Evaluation des Prostitutionsgewerbegesetzes in Auftrag gegeben hat, dessen methodische Anlage und Ergebnisse nachfolgend vorgestellt werden.

3. Datenerhebung und -auswertung

Im Rahmen dieses Forschungsprojektes wurden insgesamt 23 Personen je ca. 60-90 Minuten interviewt. Die Interviews wurden im Zeitraum von Juli bis November 2020 durchgeführt. Sämtliche Interviews konnten auf Deutsch stattfinden. Unter den total 23 interviewten Personen befinden sich 15 Fachpersonen, fünf Betreibende und drei Sexarbeitende. Die interviewten Fachpersonen sind in folgenden Bereichen tätig: Einwohnerdienst, Migrationsdienst, Polizeiinspektorat, Fremdenpolizei, Gewerbepolizei, Kantonspolizei Fachstelle Rotlicht, Staatsanwaltschaft, Regierungsstatthalteramt und Steuerverwaltung. Zudem wurden auch Mitarbeitende von vier verschiedenen NGO-Organisationen befragt, welche als Fachstellen u.a. in der Beratung von Sexarbeitenden tätig sind. Die Auswahl der InterviewpartnerInnen wurde mit der KOPG abgestimmt. So haben verschiedene Interviewte aktuell oder hatten in der Vergangenheit selbst Einsitz in der KOPG. Weitere Interviews ergaben sich aufgrund eigener Recherchen sowie durch Empfehlungen von bereits interviewten Personen. Im Unterschied zum in der Offerte beschriebenen Vorhaben wurden keine Fachpersonen der Gemeinwesen-/Quartierarbeit (z.B. Quartierleist) befragt. Im Laufe der ersten Interviews hat sich herausgestellt, dass dies kein geeigneter Zugang zum Prostitutionsgewerbe darstellt. Neben den 15 durchgeführten Interviews blieb eine Anfrage unbeantwortet; zudem erfolgten sieben Absagen.

Die Kontakte zu den interviewten Bordellbetreibenden sowie Sexarbeitenden wurden mehrheitlich durch die KOPG respektive durch deren interviewte Mitglieder vermittelt. Es konnten insgesamt fünf Interviews mit Bordellbetreibenden durchgeführt werden. Davon wurden vier Kontakte vermittelt. Auf ein Anschreiben an verschiedene Bordellbetriebe im Kanton Bern reagierte ein weiterer Betriebsleiter, neun Anfragen blieben unbeantwortet. Mit Sexarbeitenden kamen mit Hilfe der interviewten Fachpersonen insgesamt drei Interviews zu Stande. Zwei weitere geplante Interviews konnten letztlich nicht realisiert werden.

Bei der Auswahl sämtlicher Interviewten wurde auf regionale Heterogenität geachtet. Es konnten sowohl in Bern, Thun und Biel als auch in Burgdorf und einer ländlichen Gemeinde Interviews erfolgen. Alle drei interviewten Sexarbeitenden sind weiblich. Diese Interviews wurden durch eine weibliche Mitarbeitende der ZHAW durchgeführt. Bei den restlichen Interviews ist das Geschlechterverhältnis mit zehn Frauen und zehn Männern ausgewogen. Hier wurde nicht auf das Geschlecht der interviewenden Person Rücksicht genommen – die Zuteilung erfolgte nach zeitlicher Verfügbarkeit. Die Hälfte dieser Interviews wurde zudem zu dritt, also mit zwei ZHAW-Mitarbeitenden, durchgeführt. 16 der 23 Interviews konnten online per Videokonferenz stattfinden (13 Fachpersonen, zwei Betreibende, eine Sexarbeitende). Fünf Interviews fanden vor Ort statt (je zwei Sexarbeitende und Betreibende, eine Fachperson) und zwei telefonisch (ein Betreibender, eine Fachperson)

Schliesslich wurde die Realisierung dieses Forschungsprojekts auch von der Corona-Pandemie beeinflusst. So waren die Möglichkeiten zu persönlichen Treffen sowie zur selbstständigen Kontaktaufnahme zu Sexarbeitenden und Bordellbetreibenden erschwert. Hinzu kommt, dass das Gewerbe aufgrund der Pandemie vor verschiedene Herausforderungen gestellt war und kaum Kapazität für zusätzliche Anliegen hatte.

Sämtliche Interviews wurden digital aufgezeichnet⁵ und mit Hilfe eines Leitfadens durchgeführt. Der Leitfaden für die Interviews mit den Fachpersonen zielte zu Beginn – nach der Schilderung von Angaben zur eigenen Person und zum Tätigkeitsbereich – darauf ab, in eigenen

⁵ Mit Ausnahme eines Interviews mit einer Fachperson, bei welchem die Aufnahme nicht gestattet war. Der Gesprächsinhalt wurde stattdessen protokolliert.

Worten Sinn und Zweck des Prostitutionsgewerbegesetzes zu beschreiben. Danach standen die Entwicklungen im Fokus, welche sich seit Inkrafttreten des PGG haben beobachten lassen. Dabei interessierte vor allen Dingen die Benennung konkreter Veränderungen. Des Weiteren wurden die Interviewten gebeten, eine Einschätzung zur persönlichen Situation der Sexarbeitenden vorzunehmen sowie zur Zusammenarbeit zwischen Behörden und dem Sexgewerbe. Ausserdem wurde das Verhältnis zwischen Sexgewerbe und Bevölkerung thematisiert. Zum Schluss hatten die Interviewten die Gelegenheit, Optimierungsmöglichkeiten und Wünsche zu formulieren, sowie weitere, bisher nicht angesprochene Themen einzubringen.

Die Interviews mit den Bordellbetreibenden erfolgten anhand eines weitestgehend vergleichbaren Leitfadens; es wurden nur wenige, notwendige Anpassungen vorgenommen. Für die Interviews mit den Sexarbeitenden wurde ein eigener Leitfaden entwickelt. Dieser hatte zum Ziel, die persönlichen Erfahrungen zur Ausübung der Prostitution im Kanton Bern zu ermitteln. Neben der Einschätzung der aktuellen Lebenssituation interessierten insbesondere Herausforderungen, mit denen die Sexarbeitenden in ihrem Arbeitsalltag konfrontiert sind. Weiter wurde das PGG thematisiert und konkrete Veränderungen, welche seit Inkrafttreten des PGG wahrgenommen wurden. Ausserdem wurde der Kontakt zu Behörden und NGOs angesprochen, sowie das Verhältnis zu Freiern, Arbeitgebern, Vermietern und der Bevölkerung. Zudem wurde die Kenntnis über die persönliche Situation anderer Sexarbeitenden erfragt. Dies sollte zum einen dazu beitragen, Informationen über verschiedene Lebenssituationen innerhalb desselben Interviews in Erfahrung zu bringen sowie womöglich besonders gefährdeten Gruppen zu identifizieren. Zum anderen sollte es den interviewten Sexarbeitenden ermöglichen, eigene Erfahrungen am Beispiel Dritter berichten zu können, bspw. aufgrund von Scham. Auch in diesen Gesprächen gab es am Schluss die Möglichkeit, weitere, eigene Themen sowie Wünsche einzubringen. Die Interviewteilnahme der Sexarbeitenden wurde mit CHF 50 entlohnt.

Nach der Durchführung der Interviews wurden diese transkribiert, um sie einer Inhaltsanalyse zugänglich zu machen.⁶ Die Transkription wurde wörtlich vorgenommen. Auf Schweizerdeutsch durchgeführte Interviews wurden sinngemäss ins Hochdeutsche übertragen. Die Inhaltsanalyse wurde mit Hilfe von MAXQDA, einer Software zur computergestützten qualitativen Datenanalyse, durchgeführt. Das Ziel einer Inhaltsanalyse ist es, das gewonnene Material zu strukturieren bzw. zusammenzufassen, um so wichtige Informationen extrahieren zu können. Dabei werden Textstellen entsprechend ihrem Inhalt verschiedenen Kategorien zugewiesen. Als Analyseeinheit in der Auswertung galt dabei jede für sich stehende aussagekräftige Passage. Diese können in ihrer Länge von einzelnen Sätzen bis hin zu längeren Abschnitten variieren. Textstellen, die im Hinblick auf die Forschungsfragen nicht relevant waren, blieben uncodiert. Solche Textstellen hingegen, die thematisch in mehrfacher Hinsicht gehaltvoll schienen, wurden mehrfach codiert.

Da die Interviews leitfadengestützt durchgeführt wurden, ist das Material bereits vorstrukturiert. Dies bedeutet, dass einzelne Kategorien, die zur Inhaltsanalyse herangezogen wurden, bereits vor der Auswertung aufgrund des Leitfadens bekannt waren. In Bezug auf dieses Vorgehen wird von deduktiver Kategorienbildung gesprochen. Zudem wurden weitere Kategorien direkt am Material gebildet. Hierbei handelt es sich um induktive Kategorien. Diese können dazu dienen, das bestehende Kategoriensystem weiter zu verfeinern und Subkategorien zu bilden. Gleichzeitig wird so Material gesichert, das für die Forschungsfragen interessant ist, jedoch durch den Leitfaden nicht abgedeckt war. Das entstandene Kategoriensystem enthält

⁶ Bei dem nicht aufgezeichneten Interview wurde anstelle des Transkripts das Protokoll als Grundlage für die Auswertung verwendet.

somit sowohl deduktive als auch induktive Elemente. Die Forschungsfragen der Untersuchung waren durch die Ausschreibung vorgegeben. Sie lauteten:

- 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?

- Gesundheitliche und soziale 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?

- Mit der Prostitution einhergehende negative Begleiterscheinungen für die Bevölkerung
 - Konnten die für die Bevölkerung, mit der Prostitution einhergehenden, negativen Begleiterscheinungen reduziert werden?

- 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?

- Optimierungsvorschläge / Massnahmen
 - Welche gesetzlichen Bestimmungen / Vorgaben haben sich bewährt, welche nicht?
 - Wo besteht Handlungsbedarf?
 - Welche Massnahmen würden zu Verbesserungen beitragen?

4. Ergebnisse

Im Folgenden werden die Ergebnisse aller durchgeführten Interviews vorgestellt. Es handelt sich um einen empirischen, deskriptiven Ergebnisbericht, wobei sämtliche Ausführungen anhand von Interviewpassagen belegt werden. Die zitierten Interviewpassagen werden anonymisiert dargestellt. Es wird lediglich ausgewiesen von welcher Befragtengruppe sie stammen (*Fachpersonen = F / Betreibende = B / Sexarbeitende = S*). Die Ausführungen werden für die unterschiedlichen Interviewgruppen nicht gesondert dargestellt; stattdessen erfolgen sie entlang verschiedener Themenbereiche. Falls es in Bezug auf die Sichtweisen der verschiedenen Expertengruppen auf ein bestimmtes Thema relevante Unterschiede gibt, wird dies im Text entsprechend ausgewiesen. Sofern es sinnvoll erscheint, wird zudem ausgewiesen, ob eine bestimmte Fachperson in einer Behörde oder in einer NGO tätig ist. Im Folgenden werden wörtliche Zitate durchgehend kursiv gesetzt dargestellt. Auslassungen oder Ergänzungen durch die AutorInnen werden in eckigen Klammern [...] dargestellt, Pausen der Interviewten in runden (...). Satzabbrüche der Interviewten werden durch einen Schrägstrich / und unverständliche Passagen durch (unv.) markiert.

Zu Beginn wird auf allgemeine Einschätzungen zur Zweckbestimmung des PGG eingegangen. Danach folgen spezifische Ausführungen zu den Implikationen des PGG und der Situation der Sexarbeitenden unter dem PGG. Des Weiteren wird die Rolle der Betreibenden und der Bevölkerung fokussiert. Abschliessend geht es um die Bewertung des PGG aus Sicht der Interviewten sowie um eine Einschätzung zur besonderen Situation der Sexarbeit während der Corona-Pandemie.

4.1 Wahrgenommener Zweck des PGG

Angesprochen auf den Zweck des PGG nehmen die Interviewten verschiedene Einschätzungen vor, welche Motive aus ihrer Perspektive begleitend für die Ausarbeitung des Gesetzes waren. Um es in den Worten einer Interviewpartnerin zu sagen, geht es dabei um die Frage: «Wessen Kind ist das PGG?» Wie in der Zweckbestimmung des Gesetzes selbst, welche in Artikel 1 festgehalten ist, wird auch in den Interviews die Ansicht vertreten, dass die zentrale Motivation für die Erarbeitung dieses Gesetzes der Schutz von in diesem Bereich tätigen Personen war:

Also, Sinn und Zweck ist sicher mal der Schutz, probieren so gut wie möglich zu gewährleisten, dass die Ausbeutung von diesen Sexarbeitenden verhindert werden kann. Das ist im/ (...) ja, in erster Linie. (F)

Der Schutz der Sexarbeitenden war respektive ist gemäss Einschätzungen der ExpertInnen Leitmotiv für die gesetzliche Regelung des Prostitutionsgewerbes. Dabei geht es insbesondere darum, Ausbeutung zu verhindern. Bestimmte Bedingungen zu Ausübung dieses Gewerbes, welche im PGG festgelegt werden, sollen diesen Schutz gewährleisten:

Und es geht, wie gesagt, nicht darum, dass man die Sexarbeiterin irgendwie – [...] plagt, [...] sondern es geht um ihren Schutz. Also das ist die Idee des PGG. Und die Polizei guckt, ob die Bedingungen, die ja zugunsten dieser Frauen geschaffen und festgelegt worden sind, dass die eingehalten werden. (F)

Wie das Zitat zeigt, sollen die Bedingungen zugunsten der Sexarbeitenden gestaltet sein und nicht, um ihnen ihre Tätigkeit zu erschweren. Die festgelegten Bedingungen sind dann durch die entsprechenden Kontrollorgane auf deren Einhaltung hin zu überprüfen. Das heisst mittels bestimmter Richtlinien und Voraussetzungen, die erfüllt werden müssen, soll das Prostitutionsgewerbe reglementiert und legalisiert werden:

Wir wollen das Milieu gar nicht zum Verschwinden bringen, weil Prostitution ist legal... Also, wir wollen Rahmenbedingungen schaffen/ (F)

Auch das, denke ich/ dort hat man sicher/ (...) ja, das ist sicher ein Ziel gewesen, um dort ein bisschen mehr/ (...) ja, ein bisschen/ einfach das ein bisschen mehr aus der Grauzone herauszuholen, würde ich mal sagen. Das ganze Business. (F)

Entsprechende Rahmenbedingungen sollen also dabei helfen, das Prostitutionsgewerbe als legales Gewerbe zu etablieren. Demnach ist ein weiterer Zweck des PGG, das Prostitutionsgewerbe mit Hilfe verschiedener Vorgaben aus der Grauzone herauszuholen. Die Sichtbarkeit soll verschiedene Verbesserungen für die darin tätigen Personen erzielen und ihnen insbesondere zu mehr Schutz verhelfen. Die Rahmenbedingungen sollen den in diesem Bereich tätigen Personen Sicherheit geben. Für die Etablierung als legales Gewerbe und die Einhaltung der festgelegten Richtlinien spielt die Kontrolle eine wichtige Rolle. Dies ist auch mit weiteren Interessen verbunden:

Das Milieu muss kontrolliert werden. Und wenn der Staat es nicht kontrolliert, dann kontrolliert es eine Gruppierung, die wir nicht wollen/ (...) die klar einen Drang hat oder einen Zulauf hat zur organisierten Kriminalität. (F)

Wie das Zitat zeigt, soll das PGG dazu beitragen, das Prostitutionsgewerbe nicht Dritten zu überlassen. Kontrollen sind unabdingbar. Denn sobald sich der Staat zu stark zurückzieht, besteht die Gefahr, dass die organisierte Kriminalität überhandnehme. In diesem Sinne soll das PGG die Grundlage für die Kontrollen bieten und die in diesem Gewerbe tätigen Personen vor illegalen Gruppierungen schützen. Neben der Kontrolle soll das PGG jedoch auch auf Prävention ausgerichtet sein:

Für uns war natürlich ganz wichtig, dass wir Zugang bekamen in die ganzen Etablissements und so weiter, also, dass die Prävention auch eine wichtige Sache war, nicht nur die Polizei/ Kontrollaufgabe, sondern dass auch der Prävention ein wesentlicher Stellenwert zugewiesen worden ist in dem Gesetz. (F)

Die Prävention wird durch den Zugang zu den Etablissements sichergestellt, u.a. auch durch die NGOs. Schliesslich soll das PGG dazu beitragen, dass die Sexarbeit nicht nur rechtlich, sondern auch moralisch gestärkt wird:

Dass man das einfach so in Schritten aus der Unmoralität herauslöst [...] Das wäre ja eigentlich das Ziel. (F)

Die Sichtbarmachung soll dazu beitragen, dass das Gewerbe legitimiert und die Sexarbeit entstigmatisiert wird. Neben der rechtlichen Stärkung soll durch die Reglementierung gemäss Zitat auch eine moralische Stärkung erfolgen. In diesem Sinne war das PGG von Beginn an auch ein Signal gegen die bundesgerichtliche Rechtsprechung bzgl. Sittenwidrigkeit:

Das ist ja das Signal, das der Kanton Bern auch entgegen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung von der Sittenwidrigkeit eigentlich den Vertrag, den Prostitutionsvertrag als sittenkonform anschaut. Und dieser Trend, der wird sich weiterentwickeln, dass man das endlich einfach anerkennt und den genau gleichen gesetzlichen, auch [...] zivilrechtlichen Schutz, Vertragsschutz unterstellt, dass auch der ausgebliebene Lohn für die Frau, dass der auch eingeklagt werden kann et cetera. (F)

Wie dem Zitat entnommen werden kann, soll das PGG schliesslich – konsequent weitergedacht – dazu beitragen, dass das Prostitutionsgewerbe anerkannt wird und die Sexarbeitenden damit den nötigen Schutz erhalten. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das PGG gemäss Ansicht der Interviewten folgende Zweckbestimmungen hat: Schutz der Sexarbeitenden sowie Reglementierung, Legitimierung, Kontrolle und Stärkung des Prostitutionsgewerbes.

Insgesamt wird damit dem Schutzgedanken eine zentrale Rolle bei der Erarbeitung des PGG zugesprochen. Gleichermassen heisst es in den Interviews aber auch, dass bei der Ausgestaltung des PGG unterschiedliche Motive und Interessen massgebend waren. So werde der Schutz der Sexarbeitenden teils nur als vordergründiges Argument angeführt, um Kontrollen in diesem Gewerbe zu ermöglichen. Im Grunde rühre die Ausarbeitung eines derartigen Gesetzes von einem Bedürfnis des Staates nach Ruhe und Ordnung her:

Es scheint einfach ein Kontrollbedürfnis zu geben in dem Gewerbe mit unterschiedlichen Motiven, sage ich jetzt mal... Und die Idee war, Ordnung zu schaffen aus Perspektive, würde ich aber sagen, vom Staat. Also, das Ordnungsverständnis von einem Staat. (F)

So wird weiter angeführt, dass etwa Sexarbeitende selbst zur Ausgestaltung des PGG nicht befragt wurden und verschiedene Bedingungen des Gesetzes deshalb nicht zu ihrem Schutz beitragen würden. Bereits an der Diskussion der Zweckbestimmung des PGG zeigen sich daher erste Diskrepanzen bzgl. deren Einschätzung. So wird die Zweckbestimmung je nach Profession unterschiedlich eingeschätzt. Es zeigen sich insbesondere differenzielle Wahrnehmungen im Vergleich der Einschätzungen von Behörden einerseits und NGOs andererseits. In diesem Zusammenhang ist auch die Rede von unterschiedlichen Logiken:

Die Konfliktlinien oder die grossen Themen waren immer oder sind es auch bis heute, unter dem Strich geht es darum, dass die Behörden ein grosses Kontrollbedürfnis haben und in der behördlichen Logik löst man Probleme, indem man die grösstmögliche Kontrolle hat und Daten und so. (F_NGO)

Wie dem Zitat entnommen werden kann, verfolgen Behörden gemäss der interviewten NGO-Fachperson den Ansatz, mittels Kontrollen Ordnung herzustellen. Dabei wird ihnen keine böswillige Absicht unterstellt, sondern schlicht eine andere Logik, mit Kontrolle Schutz für die Betroffenen zu erreichen. Demgegenüber sind die NGOs eher der Ansicht, dass zu viel Kontrolle die Situation für einzelne Sexarbeitenden verschlechtert und die Arbeit weiter prekariert. Die «Konfliktlinien» sind schweizweit und auch international anzutreffen. Aber auch für den Kanton Bern und die KOPG wird in einem der Interviews geschlussfolgert, dass der Konsens fehle respektive die Zweckbestimmung nicht ausreichend diskutiert worden sei. Oder um auf die Formulierung vom Anfang zurückzukehren: Es ist nicht ausreichend geklärt, «wessen Kind das PGG» ist:

Eben, wir haben das Gesetz. Ich finde das an und für sich gut, das hat eine Verbesserung gegeben. Aber die grundlegende Frage ist nicht diskutiert worden: Was will man mit dem Gewerbe? (F)

Für die Beantwortung der im Zitat gestellten Frage, was man mit dem Prostitutionsgewerbe will, werden in den Interviews verschiedene mögliche Szenarien genannt. Diese bewegen sich zwischen den folgenden Polen: Verbot vs. Legalisierung des Gewerbes, das Milieu zum Verschwinden bringen vs. Sichtbarmachung des Milieus, Reglementierung, um staatliches Kontrollbedürfnis zu befriedigen vs. Reglementierung zum Schutz der Betroffenen und gesonderte Regelungen vs. Gleichbehandlung mit anderen Gewerbebereichen. Abschliessend bleibt festzuhalten, dass sich sämtliche Interviewten einig sind, dass der gewählte Weg der Legalisierung der richtige ist.

Zwischenfazit 1: Wahrgenommener Zweck des PGG

- Das PGG hat aus Sicht der Interviewten insbesondere zum Ziel, Sexarbeitende zu schützen. Diese Einschätzung deckt sich mit der Zwecksetzung gemäss Art. 1 Abs. a des PGG. Zudem soll das PGG laut den Interviewten dazu dienen, das Prostitutionsgewerbe zu reglementieren, kontrollieren und legitimieren.

- Bereits an der Diskussion der Zweckbestimmung des PGG zeigen sich erste Diskrepanzen unter den Interviewten. So ist von unterschiedlichen Leitmotiven für die Ausarbeitung des PGG die Rede (Bedürfnis nach Kontrolle vs. Bedürfnis nach Schutz der Sexarbeitenden). Es ist anzunehmen, dass sich diese unterschiedlichen Grundhaltungen auch in der Einschätzung von weiteren, das Prostitutionsgewerbe betreffenden Thematiken niederschlagen.
- Die Legalisierung von Prostitution wird von allen Interviewten einstimmig als der richtige Ansatz im Umgang mit diesem Gewerbe bewertet.

4.2 Legitimierung des Sexgewerbes

Im Folgenden werden verschiedene Fortschritte geschildert, welche laut der Interviewten seit Inkrafttreten des PGG erreicht wurden und das Prostitutionsgewerbe im Kanton Bern entsprechend massgeblich rahmen. So wird etwa berichtet, dass das PGG das Gewerbe aus der «Grauzone» herausgeholt habe. Dies bringt verschiedene Vorteile mit sich:

Ich glaube, das PGG/ was das gut gemacht hat, ist, dass es die Frauen so ein bisschen aus der Grauzone herausgebracht hat und dass sie sichtbar geworden sind, auch für die Behörden. Ich glaube, dafür war die Bewilligungspflicht wichtig. (F)

Durch das PGG und insbesondere durch die Bewilligungspflicht sind die Sexarbeitenden sichtbar geworden. Das Prostitutionsgewerbe wird legitimiert, was für die Sexarbeitenden bestimmte Rechte und Schutz nach sich zieht:

Dass sie auch, die Frauen auch, ja, registriert sind. Das gibt ihnen auch Sicherheit. Wenn sie wissen, ich muss Steuern abgeben. (F)

Geltende Regeln wie etwa die Registrierungspflicht geben den Sexarbeitenden Sicherheit. Dies ist auch mit weiteren Möglichkeiten verbunden, wie etwa als steuerrechtlich registrierte Person eine B-Bewilligung beantragen zu können. Dadurch, dass es verbindliche Regelungen gibt und im Wissen darum, dass sie die Vorgaben erfüllen, erleben die Sexarbeitenden einen gewissen Schutz, wie eine interviewte Sexarbeitende schildert:

Ich würde sagen, vielleicht bin ich noch mehr selbstbewusster geworden mit diesen Sachen, dass es alles, dass ich weiss, ich habe alles korrekt. Und ich kenne mein Rechte hier, das ist, das macht mich viel/ Ich fühle mich viel besser als Frau hier. (S)

Das Wissen, «alles korrekt zu haben», stärkt die Sexarbeitenden. Die eigenen Rechte zu kennen, scheint eine wesentliche Rolle zu spielen für die Selbstsicherheit. So können Sexarbeitende ihrer Tätigkeit entlasteter nachgehen. Damit getrauen sich betroffene Sexarbeitende auch in Notsituationen, eher Hilfe oder Unterstützung einzufordern:

Wir haben keine Angst, Polizei zu rufen. Das ist das Wichtige, dass eine Frau sich wohlfühlt und sie kennt ihre Rechte und sie darf Polizei anrufen und sie muss sich nicht schämen. (S)

Heute wissen die Frauen: Ich bin angemeldet, ich darf da arbeiten, das ist ein legales Bordell. Dann rufen die auch die Polizei an. Und wenn Einer Ärger macht im Bordell, rufen die sofort die Polizei an, 117, und dann wissen die, dass das dann geregelt wird, ohne dass sie irgendwie ein Problem bekommen. (F)

Wie die Zitate zeigen, trägt das Wissen um die eigenen Rechte dazu bei, dass bei Konflikten gegebenenfalls auch die Polizei hinzugezogen wird. Dies scheint eine zentrale Rolle zu spielen für das Wohlbefinden der Sexarbeitenden. Hinzu kommt: Da Prostitution in der Schweiz legal

und im Kanton Bern durch das PGG gesetzlich geregelt ist, müssen sich Sexarbeitende weniger für ihre Tätigkeit schämen. Dies wird insbesondere im Vergleich zu der rechtlichen Situation in den Herkunftsländern sehr begrüsst:

Aber ich darf es hier machen und ich muss mich dafür nicht schämen. [...] Sie [die Sexarbeitende] hat nicht dieses Gefühl, dass sie etwas Schlechtes macht, ne? Also ja, bei uns würde ich das nicht machen. (lacht) Nein, gar nicht. Weil das sind so heftige Sprüche bei uns in [Herkunftsland], nein, nein, nein. (S)

Es ist einfach, man kann, man darf, man muss sich nicht schämen. Das ist schon schön, es geht. Die Regeln, auch wenn hier gibt es Kleinigkeiten. Aber sowieso gut, auch wenn es nicht in Ordnung dies oder das ist. Aber es ist immer noch sehr gut für uns hier. (S)

Gemäss Aussage dieser Sexarbeitenden wird die Situation im Kanton Bern als «sehr gut» eingeschätzt. Die obenstehenden Zitate zeigen, dass die rechtliche Situation zu einer Entstigmatisierung der Sexarbeitenden beizutragen scheint. Dies auch dann, wenn «Kleinigkeiten nicht in Ordnung sind». Die offizielle Regelung durch das PGG bringt auch für Betreibende Vorteile mit sich:

Ich denke, das PGG ist so gut, das hat ja auch/ also, es hat ja auch einen Vorteil, weil ich meine, zum Beispiel, wenn ich irgendwo auf der Strasse bin und mich jemand angeht und sagt: Ja, du bist ja sowieso nur der (...) Zuhälter, dann kann ich auch sagen: Du, ich habe eine Bewilligung vom Regierungsstadtrat. Das ist alles offiziell. (B)

Die Reglementierung des Prostitutionsgewerbes kann gemäss Zitat auch Betreibende entstigmatisieren. Bordellbetreibende können das PGG zur eigenen Rechtfertigung heranziehen. Ausserdem wird begrüsst, dass das Gesetz klare Rahmenbedingungen schafft und Wildwuchs unterbindet:

Wenn es kein Gesetz gibt, dann geht's in einen Wildwuchs. Oder dann geht's eben in eine/ (...) ins Illegale rein. Und mit einem Gesetz kann man das unterbinden. [...] Aber ein Gesetz, grundsätzlich und allgemein, ist immer gut. Das ist eine Richtlinie für mich. (B)

Und wenn man sich daran hält, hat man Ruhe, dann hat man einen sauberen Betrieb und auch keinen Stress mit den Behörden. (B)

Wie die Zitate zeigen, werden Richtlinien geschätzt, da sie Orientierung geben und eine Möglichkeit bieten mit den Behörden in klar geregelten Verhältnissen zu stehen. Dies erspart Konflikte und sorgt für Ruhe im Arbeitsalltag. Die Regelungen können jedoch nicht nur bei den Sexarbeitenden und den Bordellbetreibenden für Sicherheit sorgen; die Regulierung des Prostitutionsgewerbes ist auch für die Behörden von Vorteil:

Und ich finde, [...] das Positive ist, dass man da ein bisschen Licht in die ganze Sache bringen kann, in dieses eben relativ undurchsichtige Gewerbe. Das ist wirklich das Positive. (F)

Das «Licht» respektive die Sichtbarkeit wird als positiv bewertet, da dies für Transparenz in einem tendenziell «undurchsichtigen Gewerbe» sorgt. Die Reglementierung des Gewerbes hat so dann auch dazu beigetragen, dass sich die Verstösse nun in einem für die Kontrollorgane bewältigbaren Bereich bewegen. In den letzten Jahren sei eine Beruhigung innerhalb des Prostitutionsgewerbes eingetreten:

Und dann hat sich das Ganze irgendwie ein bisschen beruhigt und man hat gesehen, die Zahlen sind immer die gleichen. Die Polizei, in jedem Jahresbericht sagt sie, ist völlig unproblematisch. Es gibt keine Ausfälle bei den Kontrollen, es ist kooperativ. (F)

Nicht zuletzt aufgrund des mittlerweile routinierten Umgangs mit dem PGG sei Ruhe eingeleitet. Diese Beruhigung hat auch dazu geführt, dass aktuell keine KOPG-Jahresberichte mehr erstellt werden, da die Zahlen konstant waren. Gleichzeitig wird aber dafür plädiert die KOPG

bestehen zu lassen, um Veränderungen im Prostitutionsgewerbe rechtzeitig feststellen zu können. Aufgrund der Nähe des Prostitutionsgewerbes zur organisierten Kriminalität ist es wichtig diesen Bereich nicht aus den Augen zu verlieren:

Und deswegen habe ich das Bedürfnis, ein bisschen, wie soll ich sagen, den Thermometer da drin zu lassen, um rechtzeitig zu erfahren, wenn irgendwo neue Erscheinungsformen, neue, ja, sich irgendwas ändert, was gefährlich werden könnte, wo man dann doch auch das Auge drauf werfen muss. Man darf es nicht aus dem Auge verlieren. (F)

Zwischenfazit 2: Legitimierung des Sexgewerbes

- Die Reglementierung durch das PGG hat zu einer Sichtbarmachung des Prostitutionsgewerbes geführt. Dies wird von den Interviewten als positiv bewertet. Für die Behörden werden das Gewerbe sowie die branchenspezifischen Problematiken damit transparenter.
- Zudem stärkt und entstigmatisiert die Sichtbarmachung die in diesem Bereich tätigen Personen (sowohl Sexarbeitende als auch Bordellbetreibende). Sexarbeitende können somit ihrer Tätigkeit entspannter nachgehen und getrauen sich in Notsituationen eher, Hilfe zu holen.
- Insgesamt wird berichtet, dass sich die Situation im Prostitutionsgewerbe durch das Inkrafttreten des PGG beruhigt habe.

4.3 Strukturelle Implikationen des PGG

4.3.1 Zugang zum Milieu

In Artikel 12 des PGG ist die Zutrittsberechtigung zu den Etablissements festgeschrieben. Dies erlaubt es den zuständigen Behörden, jederzeit Zugang zu den entsprechenden Räumlichkeiten zu haben. Wie sich in den Interviews zeigt, ist dieser Zugang zu den Etablissements unabdingbar für die Umsetzung des PGG, wird als ein Kernbestandteil des Gesetzes verstanden und entsprechend geschätzt:

Eben, für uns, das Wichtigste, das drin steht, das positiv ist, ist: Der Artikel 12, der uns/ (...) quasi legitimiert, zu jeder Zeit den Betrieb zu betreten... Das ist das Wichtigste. Das ist eigentlich das, was für mich das Wichtigste ist vom Prostitutionsgesetz um zu arbeiten. So kommen wir an die Frauen ran. (...) (F)

Und vorher, bevor wir das Prostitutionsgesetz hatten, hatten wir eigentlich gar keine rechtliche Grundlage, irgendwo reinzugehen um Kontrollen zu machen. (F)

Wie die Zitate zeigen, bildet der besagte Artikel die Grundlage für die Arbeit der Polizei. Vormals war keine rechtliche Grundlage für den Zutritt zu einem Etablissement gegeben. Bzw. eine Kontrolle war nur bei Verdacht auf ein Delikt oder zur Sicherung von Ruhe und Ordnung zulässig. Gemäss PGG können nun jederzeit Kontrollen in den Räumlichkeiten durchgeführt werden. Dementsprechend wird dies als wichtiger Fortschritt gewertet:

Aber dass die Polizei die Möglichkeit hat, da reinzugehen und zu schauen, ist für mich ein ganz, ganz wichtiger Fortschritt, den das PGG eigentlich erschafft. (F)

Der Zutritt ist dabei nicht nur für die Kontrolltätigkeit der Polizei sichergestellt, sondern auch für NGOs. Diesbezüglich heisst es in einem Interview mit einer NGO, dass der gesetzesmässig

geregelte Zutritt der Haltung einer NGO zwar widerspreche; denn danach sollten Sexarbeitende selbst über den Zutritt entscheiden können, zumal die NGOs keine behördliche Kontrollfunktion wahrnehmen:

Was wir nicht richtig finden, obwohl es zu unserem Vorteil ist: Im Gesetz steht, dass wir/ dass man uns überall reinlassen muss. [...] wir finden/ das ist eigentlich/ wir fanden, das ist nicht richtig. Das ist zwar ein Vorteil, wenn wir überall rein dürfen, aber es soll doch/ (...) deren Recht sein, wen sie reinlassen wollen und wen nicht. Mit wen sie reden wollen und mit wem nicht. Und wenn sie mit uns nicht reden wollen? Wir haben ja keine Kontrollfunktion, dann ist das auch okay. (F_NGO)

Dennoch wird der gewährte Zutritt auch von den NGOs geschätzt, da dies deren Position stärkt und sich vorteilhaft auf deren Arbeit auswirkt:

Dass es unsere Arbeit gestärkt hat, weil es jetzt drin ist: [Organisation X] gibt's und das muss es geben und die können überall rein oder müssen reingelassen werden/ (F_NGO)

Wenn ich kein Gesetz habe, dann kann ich gar nicht rein. Oder? Wenn die mich nicht rein lassen wollen, dann kann ich nicht rein und weiss auch nicht, wie das drin aussieht. Und ich habe auch/ kann auch keinen Kontakt zu den Frauen aufnehmen. Ich glaube, wichtig ist/ also, der Zugang, und das ist wirklich der grosse Vorteil von so einem Gesetz. (F_NGO)

Jederzeit Zugang zu den Etablissements zu haben, wird also sowohl von Behörden als auch von NGOs als sehr wichtig für den Kontakt und den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses bewertet. Denn gerade um Missstände aufdecken zu können, spielt die aufsuchende Arbeit eine wichtige Rolle, da sich Betroffene in der Regel nicht selbst melden. Der Möglichkeit, jederzeit Zutritt zu einem Etablissement zu haben, wird auch eine präventive Wirkung zugeschrieben:

Die [Betreibende] können sich das gar nicht leisten, weil sie eben wissen: Wir haben jederzeit Zugang zu diesen Etablissements. Es ist transparenter geworden. Und darum hat das dort schon auch eine präventive Wirkung. (F)

Da der Zugang zu den Etablissements dank des PGG rechtlich gesichert ist, kann jederzeit eine Kontrolle erfolgen. Dies sorgt auf Seite der Betreibenden dafür, dass die Regeln eingehalten werden. Schliesslich haben die Betreibenden ein Interesse daran, ihre Bewilligung nicht zu verlieren.

Insgesamt heisst es, dass das PGG anhand der Bewilligungspflicht und der Zutrittsberechtigung den Behörden die Möglichkeit bietet, die Situation im Prostitutionsgewerbe mit «vernünftigem Aufwand zu beobachten». Dies wird als wichtiger Erfolg gewertet:

Also dieses Gesetz ermöglicht den Behörden, die Situation im Kanton mit vernünftigem Aufwand zu beobachten und zu kontrollieren. Und das ist eigentlich der grösste, also ein ganz grosser, wichtiger Erfolg dieses Gesetzes, diese Möglichkeit zu haben. (F)

4.3.2 Behördenzusammenarbeit

Gemäss Artikel 19 des PGG sind die zuständigen Behörden und Leistungserbringer dazu angehalten, zusammenzuarbeiten, um damit eine einheitliche Umsetzung dieses Gesetzes zu gewährleisten. So etwa sollen Absprachen getroffen und bspw. Kontrollen koordiniert werden. In den Interviews wird geschildert, dass sich die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen AkteurInnen seit Inkrafttreten des PGG verbessert habe:

Also, die Zusammenarbeit hat es definitiv verbessert. Und einfach, dass man/ die Mechanismen so gemacht sind, dass man zusammenarbeiten muss. Das muss koordiniert sein/ (F)

Was auch funktioniert hat, was viel besser ist, ist die Absprache zwischen den Behörden.... [...] dass man eben anfangen hat zu koordinieren (F)

Wie die Zitate zeigen, ist eine gewisse Absprache erforderlich, um die jeweiligen Tätigkeiten aufeinander abzustimmen. Die Mechanismen sind dabei so gestaltet, dass eine Zusammenarbeit notwendig ist. Diese hat sich dadurch in den letzten Jahren deutlich verbessert. Durch das PGG sind die Zuständigkeiten und Ansprechpersonen klar:

Die Wege sind jetzt ein Stück kürzer geworden, dadurch, dass man immer wieder auch mal gemeinsam am Tisch sitzt... Man kennt seine Ansprechpersonen und macht dann schnell mal ein Telefon. (F)

Und auch dadurch, dass wir die Zusammenarbeit haben mit den anderen Playern, die involviert sind/ ja, ist das Zusammenspiel schon/ schon/ (...) wie soll ich sagen? Einfach offener geworden. (F)

Dadurch dass man seine Ansprechpersonen kennt, werden die Wege kürzer und die Zusammenarbeit offener. Durch das PGG wurde ein Netzwerk geschaffen, was sich als zusammenarbeitsfördernd erweist. Insbesondere die KOPG scheint eine wichtige Rolle zu spielen für den Austausch und die gegenseitige Sensibilisierung – nicht nur während des Entstehungsprozesses des PGG, sondern auch in der laufenden Umsetzung:

Durch das, dass es so eine Begleitgruppe gibt, die/ KOPG [...] sind doch ganz verschiedene Player, die einfach einmal zusammenhocken. (...) Es/ und jetzt ist es einfach so ein bisschen wie: Es ist gegeben. Sie müssen einmal zusammenhocken. (F)

Also für mich ist dieses Gremium, ganz egal, wie häufig oder wie selten es sich trifft, die Existenz dieses Gremiums, dieser Kommission, die ist für mich unverzichtbar. (F)

Wie die Zitate zeigen, wird die KOPG von den interviewten Fachpersonen als unverzichtbares Austauschgremium geschätzt. Dabei wird der Regelmässigkeit der Treffen eine weniger grosse Bedeutung beigemessen. Entscheidend sei, dass dieses Gremium existiert und die verschiedenen AkteurInnen dazu angehalten sind, sich hin und wieder zu treffen. So fördern die Diskussionen in der KOPG die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen Personen bei der Umsetzung des PGG sowie auch den politischen Diskurs in diesem Themenbereich. Schliesslich heisst es in den Interviews, dass auch Verbesserungen in Bezug auf die Erreichung der Schutzziele erreicht werden konnten, indem Missstände aufgrund der engeren Zusammenarbeit eher aufgedeckt werden:

Die Zusammenarbeit unter den Behörden, sprich Kantonspolizei, innerhalb der Gemeinde, die Ortspolizei, aber auch die Baupolizei und so, man hat plötzlich viel enger zusammengearbeitet als vorher. Konnte auch gestützt auf das PGG Verbesserungen erzielen. (F)

Im Zuge der verbesserten Behördenzusammenarbeit und des intensivierten Austausches scheinen sich auch Behörden und NGOs einander etwas angenähert zu haben. Dennoch wird nach wie vor von Kontroversen berichtet. So auch in der KOPG:

Dass man halt auch, sei es jetzt steuerrechtlich oder auch von den Schutzzielen des Gesetzes in der Kommission halt häufig unterschiedliche Meinungen haben. (F)

4.3.3 Vereinheitlichung von Abläufen

In Artikel 18 des PGG wird eine Aufgabenzuweisung an die verschiedenen AkteurInnen vorgenommen. So etwa heisst es u.a., dass die Regierungsstatthalterämter die Bewilligungsbehörden gemäss PGG sind und Bewilligungsgesuche bei der zuständigen Standortgemeinde einzureichen sind. Mit Hilfe dieses Artikels werden die Zuständigkeiten in der Umsetzung des PGG geklärt. Dies sorgt für eine entsprechende Organisation in der Umsetzung des PGG; Ansprechpersonen und Abläufe werden damit klar benannt. Aus Sicht der Fachpersonen hat das Inkrafttreten des PGG hierüber zu einer Vereinfachung und Vereinheitlichung beigetragen. In den Interviews heisst es ausserdem, dass aufgrund des PGG Prozesse beschleunigt werden:

Wenn das PGG nicht wäre, ging es vielleicht viel, viel länger, bis jemand auf Zustände stossen würde. Weil in der Regel geht die Baupolizei nicht einfach regelmässig durch irgendwelche Gebäude. (F)

Das PGG kann demnach dazu beitragen, dass Missstände eher entdeckt werden. Denn auf der Grundlage des PGG haben die Zuständigen klare Abläufe festgesetzt, wie etwa zum Besuch und der Kontrolle von Betrieben. Dies kann im Vergleich zu der Handhabung vor Inkrafttreten des PGG zu einer bestimmten Regelmässigkeit und grösseren Verbindlichkeit der Arbeitsprozesse beitragen. Weiter heisst es in den Interviews mit den Fachpersonen, dass die klaren Zuständigkeiten nicht nur für die Behörden und NGOs von Vorteil sind, indem sie für eine eingespielte Zusammenarbeit und routinierte Abläufe sorgen, sondern dass dies auch von den Betreibenden geschätzt werde:

Und das haben sie [Betreibende] gesagt, das schätzen sie eigentlich. Oder das ist eine Rückmeldung, wo sie sagen: Das schätzen wir. Es ist relativ klar und relativ einfach. Es ist nicht schwierig zu lösen. (F)

Wie dem Zitat zu entnehmen ist, sind die Betreibende froh um klare Abläufe, da sie die Zusammenarbeit mit den Behörden erleichtern. Zudem heisst es, dass eine klar organisierte Behördenzusammenarbeit auch Vertrauen von Seiten des Milieus schaffen kann:

Und/ (...) durch das, dass jetzt das eigentlich alles so organisiert ist und/ und klar ist, eigentlich: Welche Behörde ist für welchen Schritt, für was zuständig? Und dass der Influss gegenseitig funktioniert, gibt das den Sexarbeitenden, glaube ich, schon auch ein gewisses Vertrauen gegenüber den Behörden. (F)

Wie dem Zitat entnommen werden kann, können eine klare Organisation, geklärte Zuständigkeiten sowie ein sichergestellter Informationsfluss vertrauensbildend sein. Gleichermassen heisst es in den Interviews jedoch auch, dass das PGG vor allem aus Sicht der Verwaltungen ein interessantes Instrument sei. Es dient in erster Linie der administrativen Vereinfachung. Es ist auf administrative und verwaltungstechnische Anliegen ausgerichtet und bietet eine gute Grundlage, um verschiedene Massnahmen zu begründen:

Es ist aus Verwaltungsperspektive ein interessantes Gesetz, weil es Abläufe vereinfacht. Man braucht keinen Durchsuchungsbefehl mehr, um reingehen zu können. Eben, jetzt auch um eine Kontrolle zu machen, was ja vorher wie nicht der Fall war. (...) Und es bietet eben nachher auch eine Grundlage, um mal einen Business Plan zu begründen, mal eine Quellensteuer zu begründen, was natürlich einfacher ist. (F)

Zwischenfazit 3: Strukturelle Implikationen des PGG

Das PGG enthält verschiedene Bestimmungen, welche sich unmittelbar auf das Prostitutionsgewerbe und die Arbeitsweise der involvierten AkteurInnen auswirken. Zu nennen sind insbesondere folgende drei Bestimmungen:

- (1) Die Zutrittsberechtigung zu den Etablissements wird von den Interviewten als wesentlicher Bestandteil des PGG verstanden und geschätzt. Artikel 12 des PGG bildet somit elementare Grundlage sowohl für Kontrolltätigkeiten der Polizei als auch für die aufsuchende Arbeit der NGOs. Der permanenten Zutrittsberechtigung wird auch eine präventive Wirkung zugeschrieben.
- (2) Gemäss Artikel 19 des PGG sind die zuständigen Behörden und Leistungserbringer dazu angehalten, zusammenzuarbeiten, um damit eine einheitliche Umsetzung dieses Gesetzes zu gewährleisten. In den Interviews wird geschildert, dass sich die Absprache und die Zusammenarbeit zwischen den unterschiedlichen AkteurInnen seit Inkrafttreten des PGG verbessert habe. Die zu diesem Zweck eingesetzte KOPG wird von den Interviewten als unverzichtbares Austauschgremium geschätzt.
- (3) In Artikel 18 des PGG wird eine Aufgabenzuweisung an die verschiedenen AkteurInnen vorgenommen. Zuständigkeiten, Ansprechpersonen und Abläufe werden damit

benannt. Das PGG ist gemäss Interviewten insbesondere aus administrativer Sicht ein interessantes Gesetz, da es Abläufe vereinfacht und vereinheitlicht.

4.4 Sexarbeitende und PGG

Wie sich im Rahmen der Interviews gezeigt hat, scheinen drei Faktoren eine wesentliche Rolle dabei zu spielen, wie Sexarbeitende vom PGG betroffen sind bzw. wie sich das Gesetz auf deren Arbeitssituation auswirkt. Diese Faktoren sind der Arbeitsbereich, das Anstellungsverhältnis (selbstständig vs. angestellt) und die Herkunft respektive der Aufenthaltsstatus. Nachfolgend werden entlang dieser Faktoren bzw. Differenzierungslinien Befunde zur Situation der Sexarbeitenden vorgestellt. An dieser Stelle ist zugleich noch einmal zu erwähnen, dass im Rahmen des Projekts nur drei Interviews mit Sexarbeitenden durchgeführt werden konnten. Die folgenden Ausführungen stützen sich demnach hauptsächlich auf die Einschätzungen der interviewten Fachpersonen der Verwaltung und NGOs. Diese werden, wo möglich, mit der Sichtweise der Sexarbeitenden selbst ergänzt.

4.4.1 Drei zentrale Differenzierungslinien

4.4.1.1 PGG-gerahmte vs. PGG-ungerahmte Sexarbeit

Betreffend den Arbeitsbereich von Sexarbeitenden wird bereits anhand des Gesetzestextes im PGG deutlich, dass die Regulierung auf ganz bestimmte Arbeitsformen abzielt. So fallen alle Tätigkeiten in Bezug auf das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten sowie Vermitteln von Kontakten zwischen Sexarbeitenden und potenziellen KundInnen unter die Bewilligungspflicht. Zur Strassenprostitution hingegen enthält das PGG einzig Bestimmungen bzgl. Begriffsdefinition (Art. 3) und Einschränkung der Ausübung bzgl. Ort und Zeit (Art. 4 Abs. 1). Zudem behält das PGG den Gemeinden das Recht vor, weitere Verbote oder Ausnahmen zur Ausübung der Strassenprostitution zu erlassen (Art. 4 Abs. 2 u. 3). Das Hauptinstrument des PGG – nämlich die Bewilligungspflicht – entfällt jedoch bei der Strassenprostitution komplett. Dies wird von verschiedenen Interviewten bedauert:

Also heute wird nicht das gesamte Spektrum erfasst vom Gesetz. (F)

Wie gesagt, einfach schade ist für mich wirklich, dass es einen Grossteil der Sexarbeitenden eigentlich ausschliesst. Menschen auf der Strasse, die ihren Körper auf der Strasse direkt anbieten [...] die haben kaum Schutz. (F)

Mit der Beschränkung des PGG auf bestimmte Arbeitsformen geht verminderter Schutz für diejenigen Arbeitsformen einher, welche gemäss PGG nicht unter dessen Geltungsbereich fallen. Dies wird für die Strassenprostitution insbesondere deshalb bedauert, da Sexarbeitende hier als besonders vulnerable Gruppe identifiziert werden (u.a. im Zusammenhang mit Beschaffungsprostitution). Dieser Arbeitsbereich bleibt dementsprechend im Verborgenen und ist ausser Reichweite des PGG. Zudem gibt es weitere Arbeitsbereiche, die nicht vom PGG betroffen sind. So ist gemäss Art. 6 Abs. 1 PGG von der Bewilligungspflicht ausgenommen «... 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». Somit fällt die Wohnungsprostitution von Einzelpersonen nicht unter die Bewilligungspflicht des PGG. Diese Bewilligungsbefreiung für Ein-Personen-Betriebe wird kritisch gesehen:

Ich finde es eben auch gut, dass es dieses Gesetz gibt, nur eben diese Sache mit den Einzelsalons finde ich nicht gut, weil das öffnet Tür und Tor für jeden Unfug und Illegalität. (B)

Die Ausnahmeregelung gemäss PGG bietet den Einzelbetrieben die Möglichkeit, ausserhalb der Rahmenbedingungen für die kontrollierten Betriebe zu arbeiten. Wie das Zitat zeigt, bietet dies Raum für «Unfug und Illegalität». Dies betrifft bspw. Steuern oder Sozialabgaben, die nicht oder zu wenig bezahlt werden. Dass sich diese Betriebe der Kontrolle durch das PGG entziehen können, wird als unfair erlebt:

Die anderen, die die Bewilligungen haben, sehen natürlich nicht gern, wenn irgendwo etwas ohne Bewilligung läuft. (F)

Für die Ausübung von Sexarbeit ausserhalb des Geltungsbereichs des PGG müssen weniger bürokratische Hürden bewältigt und weniger Auflagen erfüllt werden. Dies kann einen Vorteil darstellen. Die Ungleichbehandlung führt zu einer Konkurrenzierung zwischen dem Bereich der bewilligten und der unbewilligten Sexarbeit. Dass bewilligte Sexarbeit nur an ausgewählten Orten zulässig ist, hat auch Auswirkungen auf die Mietpreise der Räumlichkeiten (s. Kapitel 4.4.2.3).

Das PGG fokussiert in seinen Bestimmungen also weder auf Ein-Personen-Betriebe noch auf die Strassenprostitution. Zudem heisst es in den Interviews, dass das PGG insbesondere auf die Prostitution von Frauen ausgelegt ist:

Also, die ganze Gay-Szene, die ganze Gay Prostitution, das läuft sicher alles am Gesetz vorbei und da haben sich die Gesetzgeber/ die haben das vielleicht gar nicht gewusst, dass es so etwas auch gibt. Aber man muss ja die Frauen regulieren! Dort passieren ja die schlimmen Sachen! Ist ja auch nicht wahr, es gibt auch Männer, die unter Druck und unter Zwang sind. Aber die ganze Männerprostitution ist sicher überhaupt nicht abgedeckt. (B)

Wie der Textstelle zu entnehmen ist, habe das PGG die Frauenprostitution im Fokus. Männerprostitution sowie Transsexuelle seien dadurch nicht ausreichend abgedeckt. Dies ist besonders bemerkenswert, da die Gruppen der männlichen und transsexuellen Sexarbeitenden unter Umständen besonderen Formen von Diskriminierung ausgesetzt sind, auch in ihren Herkunftsländern. Gleichwohl wird in den Interviews nicht deutlich, inwieweit die Sexarbeit dieser Personengruppen besonderer Massnahmen bedarf, wie diese beschaffen sein sollten bzw. inwiefern das PGG das geeignete Mittel ist, um auf die Gruppen einzugehen, zumal das PGG vielmehr an der Form der Ausübung anknüpft als an bestimmten Merkmalen der Sexarbeitenden selbst.

Insgesamt zeigt sich in den Interviews deutlich, dass das PGG einen klar definierten Bereich der Prostitution fokussiert:

Und es/ (...) es regelt nur einen Bereich. Das muss man auch immer wieder sagen: den Bereich, der eigentlich schon am besten geregelt ist, sind die Etablissements, die sowieso schon eine gewisse Kontrolle hatten. (F)

Mit den PGG-Rahmenbedingungen für die Etablissements wird der sichtbare Bereich des Sexgewerbes also noch besser geregelt. Durch dieses Urteil soll das PGG jedoch keinesfalls abgewertet werden:

Es ist eigentlich der Bereich, wo/ (...) der schon ein bisschen geregelt war in einem gewissen Sinn. Der ist jetzt einfach noch besser geregelt. Und das ist nicht schlecht. So, das will ich überhaupt nicht sagen. Ganz im Gegenteil! Aber man muss sehen, wo die Grenzen von dem Gesetz sein sollen. Und was das Gesetz leisten kann. Da muss man sich nicht Illusionen machen in dem Bereich. Und man kann jetzt nicht andere Probleme damit lösen. (F)

Sich den Grenzen dieses Gesetzes bewusst zu sein bedeutet bspw., dass mit dessen Hilfe weitreichende Problemfelder wie Menschenhandel und Zwangsprostitution, die sich insbesondere an illegalen Orten abspielen, nur begrenzt bearbeitet werden können. Das PGG kann hier «wenig bis gar nichts leisten»:

Wie will man über das PGG das Problem angehen? Oder? Das Problem der Zwangsprostitution oder das Problem vom Menschenhandel. Weil das spielt sich nicht in diesen Etablissements ab. Das sind ganz andere Örtlichkeiten. [...] Und darum kann das PGG in dem Bereich sehr wenig bis gar nichts leisten, ausser die normalen Betriebe auf eine vernünftige Art/ (...) die auf vernünftige Art/ die geführt werden. Das ist der Wert, den das Gesetz hat. Aber mehr? Ich finde, da muss man realistisch sein. (F)

Abschliessend lässt sich festhalten, dass der begrenzte Geltungsbereich des PGG insbesondere zwei problematische Folgen hat: Zum einen, dass der unregelmässige Bereich den geregelten konkurrenzieren kann, indem sich Sexarbeit des unregelmässigen Arbeitsbereichs in einer vorteilhaften Ausgangslage befindet, da weniger Auflagen erfüllt werden müssen; zum anderen, dass durch die Ausnahme von der Bewilligungspflicht einzelner Arbeitsbereiche bestimmte Gruppen von Sexarbeitenden von der Reglementierung und den damit verbundenen Schutzkonzepten ausgeschlossen werden. Durch den festgelegten und nicht alle Arbeitsbereiche erfassenden Geltungsbereich des PGG erfährt die Sexarbeit also gewissermassen eine Zweiteilung: in bewilligungspflichtige und nicht bewilligungspflichtige respektive sichtbare und weniger sichtbare Sexarbeit.

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf den Bereich der nach PGG reglementierten Formen von Prostitution.

4.4.1.2 Selbstständige vs. unselbstständige Sexarbeit

Gemäss Art. 2 Abs. 3 PGG ist die unselbstständige Tätigkeit im Prostitutionsgewerbe zulässig. Dies stellte eine Neuerung im Vergleich zur Zeit vor Inkrafttreten des PGG dar, da bis dahin Sexarbeitende zwingend selbstständig erwerbend sein mussten. In den Interviews hat sich gezeigt, dass das Anstellungsverhältnis, also ob Sexarbeit im Angestelltenverhältnis oder im Rahmen der Selbstständigkeit ausgeübt wird, ein wesentlicher Faktor ist, wenn es darum geht, die Arbeitssituation der Sexarbeitenden zu beurteilen. Grundsätzlich wird es als positiv bewertet, dass die Sexarbeitenden die Wahl haben, in welchem Anstellungsverhältnis sie tätig sein möchten:

Es gibt Vorteile und es gibt Nachteile von der Selbstständigkeit und von der Unselbstständigkeit und es soll jedem selber überlassen sein zu entscheiden, in welcher Form will ich arbeiten. (F)

Wie das Zitat zeigt, sind beide Erwerbsformen mit unterschiedlichen Vor- und Nachteilen verbunden. Auf diese soll im Folgenden eingegangen werden, beginnend beim Angestelltenverhältnis. So heisst es, dass die Qualität eines Angestelltenverhältnisses massgeblich von den geltenden Konditionen abhängt, bspw. in Bezug auf die Höhe der Einkommensabgaben an die Betriebsleitung und die freie Wahl in Bezug auf Kunden, Praktiken und Arbeitszeiten:

Also, bei/ den Grossbetrieben geht es einfach darum: Wie sind die Konditionen? Wie viel kann die Frau selber bezahlen? Wie viel muss sie zahlen/ (...) [...] Wir sagen, wenn die Frau 60 Prozent vom Verdienst selber haben kann, ab dann ist es gut. Mehr ist natürlich besser. Wenn es weniger ist, geht's in die Ausbeutung rein. [...] Können sie Kunden auswählen? Tageszeiten auswählen? Praktiken auswählen? Und so weiter. (F)

Im Vergleich zur selbstständigen Tätigkeit wird in den Interviews berichtet, dass Sexarbeitende in Anstellungsverhältnissen von stärkerer Abhängigkeit und grösserem Machtgefälle betroffen sind. Das Angestelltenverhältnis wird demnach als besonders gefährdet für Ausbeutung,

Druck und Zwang betrachtet. Zudem wird ausgeführt, dass ein Arbeitgeber über mehr Druckmittel gegenüber seinen Angestellten verfügt als der Vermieter einer Räumlichkeit an eine selbstständig tätige Person. Weiter heisst es, dass ein Angestelltenverhältnis kaum ohne Überwachung funktionieren könne. So müsse bspw. zur Kontrolle der Abgaben eine Übersicht über die Einnahmen der betroffenen Sexarbeitenden bestehen:

Das ist das grösste Problem. Das zeigt sich mit den Bundesgerichtsentscheiden: Sie dürfen niemanden überwachen, aber wenn Sie eine Angestellte haben, dann müssen Sie die überwachen, sonst wissen Sie gar nicht, wie viel die verdient, weil das läuft alles über Prozente... Dort wird/ dort wird der grösste/ also, der/ (...) nicht Menschenhandel, aber dort werden die Mädchen wirklich beschissen, diese Frauen.... Und dort passieren dann auch Sachen, dass den Frauen der Service vorgeschrieben ist. Oder? Also, küssen (unv.) darf man das schon sagen: Küssen, blasen ohne Kondom. Und das sind alles so Sachen, die werden dort vorgeschrieben. (B)

Wie das Zitat zeigt, werden insbesondere die Überwachung als auch die Vorgabe der Praktiken als problematisch eingeschätzt. Die betroffenen Sexarbeitenden sind somit stärker unter Druck und dementsprechend auch weniger aussagebereit, was den Zugang erschwert und die Möglichkeiten zum Schutz einschränkt.

In Bezug auf die selbstständigen Sexarbeitenden hingegen wird in den Interviews als problematisch geschildert, dass diese oftmals nicht im ursprünglichen Sinne selbstständig tätig sind. So sei oftmals die Abhängigkeit von anderen zu gross, um tatsächlich selbstständig erwerbstätig sein zu können, bspw. was die fehlenden Sprachkompetenzen anbelangt. In den Gesprächen mit dem Migrationsamt, die immer dann erfolgen, wenn eine selbstständige Tätigkeit angestrebt wird, wird daher auch geprüft, ob es sich um eine Selbstständigkeit oder nur um eine Scheinselbstständigkeit handelt:

Handelt es sich effektiv um Selbstständigkeit? Oder Scheinselbstständigkeit? Oder wird die doch angestellt? Oder wird nur vorgeschoben, dass/ (...) dass der Etablissement Inhaber so ein bisschen wie von sich Verantwortung abwälzen kann und sagen kann: Sie ist selbstständig. Ich bin da/ (...) da kann man weniger in Verantwortung gezogen werden als wenn sie angestellt ist. (F)

Wie das Zitat zeigt, ist die Selbstständigkeit oftmals im Interesse der Betreibenden, um so die Verantwortung u.a. in Bezug auf Steuer und Abgaben auf die Sexarbeitenden zu übertragen. Abweichend davon werden die Sexarbeitenden aber – so heisst es in den Interviews – letztlich doch wie Angestellte behandelt. Gleichzeitig wird auch von Betreibenden berichtet, dass die Sexarbeitenden regelrecht dazu angehalten werden müssen, ihren Pflichten entsprechend ihres Status als Selbstständige selbst nachzukommen. Und schliesslich sind Betreibende auch darauf angewiesen, dass die Arbeitsplätze in ihrem Etablissement besetzt werden. So kann es auch vorkommen, dass die Betriebsleitung das Anstellungsverhältnis nach den Wünschen der Sexarbeitenden festlegt, im Falle einer interviewten Betreiberin als Angestellte. Sind die Sexarbeitenden als Angestellte tätig, entfällt das Gespräch beim Migrationsamt:

Wir können da die Aufklärungsarbeit nicht so leisten, wenn wir sie nicht sehen/ [...] Die sind angestellt. Da läuft alles über den Arbeitsvertrag. Es wird alles so abgewickelt. Und darum fällt einfach der andere Teil wie/ ja, ein Teil von Schutzarbeit oder Aufklärungsarbeit weg. (F)

Dieser Wegfall der Schutz- und Aufklärungsarbeit wird entsprechend als Nachteil des Anstellungsverhältnisses bewertet. Aus Sicht der Migrationsbehörden sind also die Selbstständigerwerbenden besser erreichbar. Die (Schein-)Selbstständigkeit wird neben den Migrationsbehörden zudem auch von den Steuerbehörden beurteilt. Dabei ist besonders bemerkenswert, dass die Einstufungen teilweise voneinander abweichen. Aus Steuersicht sind selbstständige Sexarbeitende selten tatsächlich selbstständig:

Wenn Sie mal den Katalog im Gesetz anschauen, was die Pflichten der Betreiber sind? Eins zu eins typische Arbeitgeberpflichten. (F)

Gemäss Steuerbehörde sind die im PGG festgehaltenen Pflichten der Betreibenden als klassische Arbeitgeberpflichten zu beurteilen. Dies führt dazu, dass Sexarbeitende, welche innerhalb eines Etablissements tätig sind, von der Steuerbehörde selten als Selbstständige, sondern in der Regel als Angestellte eingestuft werden. Zu nennen ist bspw. die Weisungsgebundenheit. Im Betrieb geltende Rahmenbedingungen wie eine Hausordnung, Öffnungszeiten, Vorgaben zur Preisgestaltung und Webauftritt deuten aus Steuersicht auf ein Angestelltenverhältnis hin. Es handelt sich somit um ein Arbeits- und kein Auftragsverhältnis. Die betroffenen Sexarbeitenden werden von der Steuerbehörde entsprechend als nicht selbstständig eingestuft, obwohl die Migrationsbehörden die Selbstständigkeit als gegeben ansehen. Dadurch, dass der Begriff der Selbstständigkeit unterschiedlich ausgelegt wird, kommt es zu Widersprüchen bzgl. der Einstufungen: Die ausländerrechtliche Selbstständigkeit ist alles in allem einfacher zu erlangen als die steuerrechtliche. In den Interviews wird dafür eine pragmatische Begründung vermutet: So ermögliche die ausländerrechtliche Behandlung als Selbstständige eine vereinfachte Anmeldung, womit auch der Schutz der Frauen erhöht wird. Unselbstständige hingegen laufen via Kontingente. Aus Steuersicht ist die Frage nach Un-/Selbstständigkeit massgebend dafür, ob die Sexarbeitende eigenbesteuert wird (Selbstständigkeit) oder ob die Quellensteuer beim vermeintlichen Arbeitgeber eingefordert wird (Unselbstständigkeit). Für sämtliche Beteiligten ergeben sich durch die Diskrepanzen unbefriedigende Situationen und Unsicherheiten, nicht zuletzt für die Sexarbeitenden selbst:

Und dort haben wir natürlich schon/ (...) ja, Zielkonflikte gehabt, oder? Wo wir/ wir legen es so aus und sie so. Und am Schluss kann jeder die Sexarbeitende noch/ (...) die kann am wenigsten dafür, wenn unsere Rechte nicht übereinstimmen oder kompatibel sind. Und dort hat man einfach im Einzelfall eine Lösung gesucht. Aber gerade für die Besteuerung ist das natürlich ein riesiges Problem. Und dort sind die Diskussionen auch noch nach wie vor offen. (F)

Gemäss Zitat handelt es sich um Zielkonflikte, die sich darin äussern, dass «die Rechte nicht kompatibel» sind. Die Diskussionen diesbezüglich seien nach wie vor offen. Dies sorgt auch für Kontroversen innerhalb der KOPG. Auch Betreibende äussern sich sehr kritisch über diese Widersprüchlichkeiten:

Aber von der Steuerbehörde will man das einfach so sehen, dass das viel einfacher ist, beim Herrn [X] das Geld einzufordern, bei einer Person. Es geht nur mehr um die Minimierung eines Arbeitsaufwands. (B)

Wird eine vermeintlich selbstständige Sexarbeitende von der Steuerbehörde als nicht selbstständig eingestuft, ist der/die BetreiberIn – also in diesem Fall der/die ArbeitgeberIn – für die Abgabe der Quellensteuer zuständig. Gerade wenn es den Betreibenden ein Anliegen ist, nur mit selbstständigen Sexarbeitenden zu arbeiten, um möglichst wenig Einsicht in deren Tun zu haben, wird es als ärgerlich eingestuft, wenn dies von der Steuerbehörde anders beurteilt wird. Damit werden sie «zum Zuhälter gemacht»:

Das heisst für mich, ich bin jetzt eigentlich gerade zum Zuhälter gemacht worden. Weil ich darf mich prozentual in keinsten Weise irgendwie an einer Person beteiligen. Jetzt werde ich aber an einer Person beteiligt, obwohl ich das nicht einmal wollte. (B)

Dass die Selbstständigkeit aus steuerrechtlicher Sicht oftmals nicht als solche anerkannt wird, sorgt für Unsicherheit und erschwert die selbstständige Tätigkeit innerhalb von Etablissements. Dies kann unterschiedliche Folgen haben: Es zwingt die Sexarbeitenden in ein Angestelltenverhältnis – was verschiedene Nachteile hat für Sexarbeitende und Betreibende; oder es zwingt in die Einzel-Wohnungsprostitution, was verminderten Schutz für die Sexarbeitenden mit sich bringt. Als beste Anstellungsform wird von Seiten einer NGO die selbstständige Tätigkeit innerhalb eines Kleinstbetriebs benannt:

Wir finden eigentlich: Die beste Möglichkeit zum Arbeiten ist in selbstverwalteten Kleinstbetrieben von zwei, drei Personen, wo die Frauen aufeinander aufpassen können. Es sind immer zwei oder drei in der Wohnung am Arbeiten. Das, finde ich, ist eigentlich die Idealsituation. (F_NGO)

Doch gerade diese Form der Prostitution wird durch die Bewilligungspraxis des PGG und die damit einhergehenden bürokratischen Hürden erschwert (s. Kapitel 4.4.2.4).

4.4.1.3 Einheimische vs. ausländische Sexarbeitende

Die Mehrheit der Sexarbeitenden in der Schweiz ist ausländischer Herkunft. Laut der Interviewten stammen Sexarbeitende im Kanton Bern vornehmlich aus Rumänien, Bulgarien und Ungarn. Dabei zeigt sich in den Interviews, dass die ausländische Herkunft mit besonderen Problemlagen verbunden sein kann. Im Folgenden soll auf einige dieser Problemlagen eingegangen werden.

Der Aufenthaltsstatus wird bspw. als besonderer Faktor für eine allfällige Gefährdung eingestuft:

Wer keinen legalen (Aufenthaltsstatus) mehr hat, kann kaum mehr an den PGG Orten arbeiten. Die arbeiten an anderen Orten. Oder? Weil dort wie die Kontrolldichte zu hoch ist. Also, Personen, die nicht eine Arbeitsbewilligung haben, arbeiten oft nicht an den PGG Orten (F)

Also, das sind sicher/ (...) die Personen, die mit/ (...) mit/ die ausländerrechtlich abhängig sind. Weil sie eben dann auch immer in die Gefahr laufen, kontrolliert zu werden durch die Polizei und darum eigentlich auch einen gewissen Schutz brauchen, eben nicht von der Polizei, sondern/ (...) und müssen/ und müssen ihre Arbeit illegalisiert machen. (F)

Der illegale Aufenthaltsstatus hat zur Folge, dass die Betroffenen ihrer Arbeit illegal nachgehen. Sie halten sich deshalb tendenziell nicht an PGG-Orten auf. Das heisst, dass sie in denjenigen Bereichen tätig sind, welche ausserhalb der Rahmung durch das PGG liegen, um sich den regelmässigen Kontrollen zu entziehen. Diese Gruppe von Sexarbeitenden wird in den Interviews als «höchst vulnerabel» bezeichnet. Durch den illegalen Aufenthalt und die Tätigkeit im Verborgenen sind sie besonders anfällig für Ausbeutung und können nicht vom Schutz durch das PGG profitieren:

Die einfach jetzt da eingeschleppt werden durch irgendwelche Kanäle, die einfach so im illegalen Bereich immer bleiben. Oder? Die sind natürlich höchst vulnerabel. Und was gibt's für Massnahmen in dem Bereich eigentlich, damit man das einigermassen/ (...) da den Schutz gewähren kann, ohne die Frauen nachher/ schlussendlich müssen die den Preis zahlen, oder? (F)

Neben den Personen mit illegalem Aufenthaltsstatus scheint eine weitere Konstellation problematisch zu sein: Personen, welche unter falscher Identität in der Schweiz tätig sind, bspw. Frauen aus der Republik Moldau, welche als Rumäninnen in die Schweiz kommen, um so von der Personenfreizügigkeit profitieren zu können.

Insgesamt zeigt sich die ausländerrechtliche Abhängigkeit nicht nur am Aufenthaltsstatus, sondern auch an der Dauer der ausgestellten Aufenthaltsfrist. So kann eine kurze Aufenthaltsfrist die Situation für die Betroffenen präkarisieren, da der gesicherte Aufenthalt jeweils nur von kurzer Dauer ist. Weiter ist das Ausländerrecht auch mit anderen Themen verknüpft, wie etwa der Sozialhilfe. So kann eine Sozialhilfeabhängigkeit für Personen ausländischer Herkunft den Entzug der Aufenthaltsbewilligung zur Folge haben. Neben den ausländerrechtlichen Abhängigkeiten ist auch auf die Rolle der Sprachkompetenz hinzuweisen:

Einfach halt alle/ (...) alle Sexarbeitenden, die die Sprache nicht können. Die die wirklich nicht können. Das sind sicher die am grössten Gefährdeten, im Sinne von: Die können sich nicht verteidigen, die können nicht die Polizei anrufen, die können sich nicht gegenüber dem Betreiber austauschen und sagen: Das will ich doch nicht. Sondern die müssen halt einfach das nehmen, was vorhanden ist. (F)

Wie dem Zitat zu entnehmen ist, scheint mangelnde Sprachkompetenz respektive das Nicht-Beherrschen einer Landessprache ein wesentlicher Faktor für eine Gefährdung zu sein, insofern diese eine Unselbstständigkeit und Abhängigkeit mit sich bringt. Die betroffenen Sexarbeitenden sind oftmals nicht in der Lage, die nötigen Behördenprozesse selbstständig zu durchlaufen; sie sind demnach auf die Unterstützung von anderen angewiesen, die die Sprache beherrschen. Dies bietet Gefahr für Ausbeutung:

Und das ist/ (...) das Hauptproblem, das wir haben, sind die Ungebildeten, die keine Landessprache können/ (...) ich sage mal blöd gesagt: 18 geworden, können kein Wort Deutsch, Französisch, Italienisch oder Englisch und dann kommen die hierhin und arbeiten irgendwo. Das sind natürlich genau die Frauen, die gefährdet sind, dass sie irgendwo ausgebeutet werden. Die brauchen jemanden, der für sie Telefone macht, der ihnen sagt, wo sie arbeiten können, wie sie arbeiten können, und, und, und. Und dort ist natürlich eine grosse Abhängigkeit gegeben. (F)

Man ist immer auf einen angewiesen, der die Anmeldung macht, man ist auf einen angewiesen, der das Telefon bedient, man ist auf irgendwen angewiesen, der das macht, weil man es schlicht selber nicht machen kann. Und jeder sagt natürlich: Ist natürlich nichts gratis... Und das ist natürlich einfach das System. (F)

Beherrscht man die Sprache nicht, ist man auf Unterstützungen anderer angewiesen. Diese Abhängigkeit kann Ausbeutung zur Folge haben, indem eine Gegenleistung für die in Anspruch genommene Unterstützung erwartet wird. Die betroffenen Sexarbeitenden sind dadurch besonders gefährdet für Ausbeutung. Zudem ist es auch für Behörden und NGOs schwieriger, diese Gruppen zu schützen, da der Zugang erschwert ist und auch hier die Sprachbarriere ein Hindernis sein kann. Das wird auch von einer Sexarbeitenden bestätigt:

Oft sind das Frauen, die können die Sprache nicht und dann wissen sie nicht, was für Rechte haben sie. Und oft ist passiert, meistens sind das so die Latinas oder so, die können die Sprache nicht gut. Und dann, wenn kommt auch Polizei, kontrolliert die Ausweise und so und dann kriegt sie die Einladung zu diesem Interview. Viele verschwinden plötzlich, weil sie hat Angst. Sie denkt, sie hat etwas Falsches gemacht. Und das ist nur, weil die Sprache. Man muss ja nur erklären, dass es einfach für sie gut ist. Sie haben Angst, dann die Frauen, weil sie schlecht die Sprache beherrschen und sind nicht so informiert. (S)

Mangelnde Sprachkompetenz ist mit Unsicherheit verknüpft. Aufgrund der Angst davor, Fehler zu machen, die einen Verlust der Aufenthaltsbewilligung zur Folge haben können, lassen sich Sexarbeitende, welche die Sprache nicht beherrschen, leicht verunsichern. Die mangelhafte Sprachkompetenz hat zudem zur Folge, dass die Fähigkeit, die eigenen Rechte zu verstehen und sich dafür einzusetzen, ungenügend ist:

Ich meine: Je weniger Sprachkompetenzen, je bildungsferner, desto schwieriger ist es überhaupt zu verstehen, was man für Rechte hat. (F)

Insgesamt werden niedriger Bildungsstand und mangelnde Sprachkompetenz von den Interviewten als besondere Risikofaktoren für Ausbeutung angesehen. In diesem Zusammenhang zeigt sich in den Interviews auch, dass sich Sexarbeitende oftmals kaum für ihre Rechte interessieren. Ihr Hauptanliegen ist es, möglichst schnell Geld zu verdienen bzw. verdienen zu müssen.

Zwischenfazit 4.1: Sexarbeitende und drei zentrale Differenzierungslinien

- Gemäss Interviewten sind insbesondere drei Faktoren massgebend dafür, wie sich die persönliche Situation von Sexarbeitenden gestaltet und inwieweit diese vom PGG betroffen sind: (1) der Arbeitsbereich, in welchem der/die Sexarbeitende tätig ist; (2) das Anstellungsverhältnis sowie (3) die Herkunft.

- Sexarbeitende sollten gemäss Aussage der Interviewten Wahlfreiheit haben in Bezug auf ihre Erwerbsform (selbstständig / unselbstständig). Die selbstständige Arbeit innerhalb von Kleinstbetrieben wird dabei als beste Tätigkeitsform im Prostitutionsgewerbe hinsichtlich Schutz und Selbstbestimmung erachtet.
- Als besondere Risikogruppen werden im Rahmen der Interviews folgende Gruppen von Sexarbeitenden benannt: (1) Sexarbeitende, welche in Arbeitsbereichen tätig sind, die nicht unter die Bewilligungspflicht fallen (bspw. Strassenstrich und Ein-Personen-Betriebe) und somit weniger sichtbar sind als Sexarbeitende in bewilligungspflichtigen Betrieben. (2) Sexarbeitende, welche in Anstellungsverhältnissen von für sie ungünstigen, geltenden Konditionen und/oder Abhängigkeitsverhältnissen oder Machtgefällen betroffen sind. (3) Sexarbeitende ausländischer Herkunft, welche aufgrund von ausländerrechtlichen Abhängigkeiten (wie illegaler Aufenthaltsstatus oder kurze Aufenthaltsfrist), niedrigem Bildungsstand und mangelnder Sprachkompetenzen besonderes von Ausbeutung bedroht sind.
- Zudem wird die uneinheitliche Handhabung bzgl. Einschätzung der Selbstständigkeit von Sexarbeitenden als problematisch eingeschätzt (bspw. von Migrationsbehörden einerseits und Steuerbehörden andererseits). Dies sorgt für Verunsicherung bei den Betroffenen.

4.4.2 Positive und negative Erfahrungen

Die folgenden Ausführungen beschreiben die aktuelle Situation von Sexarbeitenden. Dabei wird sowohl auf positive als auch auf negative Schilderungen Bezug genommen, wobei einzelne Thematiken von unterschiedlichen Interviewten teils abweichend eingeschätzt werden. Es ist vorwegzunehmen, dass jeweils nicht eindeutig gefolgert werden kann, dass genannte Erfahrungen explizit dem PGG zuzuschreiben sind oder ob es sich um vom PGG unabhängige bzw. nur teilweise davon beeinflusste Entwicklungen handelt.

4.4.2.1 Vertrauensverhältnis zu Behörden

Insgesamt wird in den Interviews deutlich, dass sich der durch das PGG sichergestellte Zugang zu den Etablissements und die Bewilligungspraxis positiv auf das Vertrauensverhältnis zwischen Behörden und Milieu auswirkt. Anhand des PGG werden Kontakte hergestellt und Beziehungen zu Ansprechpersonen etabliert. Dies ist nicht nur für das Verhältnis zu den Betreibenden förderlich, sondern offenbar auch zu den Sexarbeitenden. Eine Sexarbeitende beschreibt den Kontakt zur Polizei folgendermassen:

Sie kommen, reden mit uns, ob uns gut geht und so weiter. Regelmässig kommen sie. Die kennen uns auch schon langsam mit den Jahren und alles. Das gefällt mir, dass wir müssen uns wirklich nicht Sorgen machen, dass wir die Polizei persönlich kennen auf eine Art. Und das ist noch besser. Das gibt uns noch besseres Gefühl, dass wir geschützt sind, dass sich jemand um uns interessiert in Wirklichkeit, ob uns wirklich gut geht. Das würde ich sagen, das ist sehr gut. (S)

Das Zitat zeigt, dass gerade durch die Regelmässigkeit der Kontrollen eine gewisse Nähe entsteht. Durch den persönlichen Kontakt scheinen die Sexarbeitende Vertrauen zu fassen. Besonders hervorgehoben wird dabei, dass bei den Besuchen durch die Polizei ernsthaftes Interesse am Wohlbefinden bekundet wird. In diesem Zusammenhang wird in den Interviews auch thematisiert, dass für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses entscheidend ist, wie der Auftrag der Polizei ausgeführt wird, das heisst nicht ausschliesslich kontrollierend. Doch nicht nur bei den Kontrolltätigkeiten durch die Polizei, sondern auch bei den Gesprächen mit

den Migrationsbehörden kann durch persönliches Kennenlernen eine Vertrauensbasis zwischen den Sexarbeitenden und Behörden geschaffen werden. Diesbezüglich wird eine Verbesserung festgestellt:

Also/ das hat jetzt in der Zwischenzeit/ haben die Sexarbeitenden wirklich auch das Vertrauen gewonnen zu den Behörden, habe ich das Gefühl. Und die wissen, dass es eigentlich in erster Linie darum geht, sie zu informieren und nicht/ (...) sie irgendwie wollen/ (...) ja, schlecht zu beurteilen im Zusammenhang mit der Bewilligungserteilung. (F)

Es ist eine Veränderung feststellbar in Bezug auf die Vorstellung, welche Sexarbeitende von diesen Gesprächen haben. Durch Mund-zu-Mund-Propaganda hat sich in den letzten Jahren verbreitet, dass das Gespräch mit der Behörde «kein Verhör» sei. Die Sexarbeitenden sind dementsprechend besser informiert, wodurch die Behörden deren Vertrauen gewinnen konnten. In diesem Zusammenhang kann sich auch die verbesserte Zusammenarbeit zwischen Betreibenden und Behörden positiv auf das Verhältnis zu den Sexarbeitenden auswirken, bspw. infolge einer verbesserten Information. Aus Behördenperspektive wird berichtet, dass den Sexarbeitenden auch signalisiert wird, sie unterstützen zu wollen. Dadurch habe sich das Verhältnis verbessert:

Also wie gesagt, ich denke, dass da schon eine Verbesserung eingetreten ist, weil die Personen auch gespürt haben, dass wir sie unterstützen wollen. (F)

Durch das Aufzeigen, dass das PGG zum Nutzen und nicht zum Schaden der Sexarbeitenden sei, sei eine Verbesserung eingetreten. Die Gespräche werden also genutzt, um Aufklärungsarbeit zu leisten. Der Kontakt und die Gespräche zwischen Behörden und Sexarbeitenden können dementsprechend eine Chance darstellen:

Die ganzen Gespräche/ (...) sie haben einerseits den positiven Aspekt: Man hat mal die Verwaltung gesehen und die Personen. Wenn es eine gute Erfahrung ist, dann kann es auch eine Chance sein, dass man sich meldet bei Fragen, weil man sich traut und eine erste Begegnung hat stattgefunden. (F)

Positive Begegnungen mit der Verwaltung können zur Etablierung eines Vertrauensverhältnisses beitragen. Die Sexarbeitenden sind so eher bereit, bei Fragen oder anderen Anliegen auf die Behörden zuzugehen und sich zu öffnen. Dies kann unter Umständen auch dazu führen, dass Missstände eher aufgedeckt werden.

Die Gespräche mit den Migrationsbehörden bzw. Businessplangespräche werden in den Interviews jedoch nicht nur positiv beurteilt. Es wird auch berichtet, dass die gestellten Fragen teils als diskriminierend erlebt werden:

Und dann fragen sie, ... solche Fragen, das können Sie sich nicht vorstellen, ich musste das paar mal bei [...] Fachberatungsstelle reklamieren. Was erlauben sie sich eigentlich. Die fragen "Wissen deine Eltern, was Sie machen?", "Was machen Sie mit dem Geld?", "Wo schicken Sie das?", "Was haben Sie gelernt, warum machen Sie nicht Ihren Beruf?" (S)

Wie die Aussage einer Sexarbeitenden zeigt, werden einzelne Fragen als anmassend empfunden, was unter den Sexarbeitenden zu Unbehagen und Verunsicherung beitragen kann. Hinzu kommt, dass ein vergleichbares Verfahren in keiner anderen Branche üblich sei:

Wir haben das zum Teil auch kritisiert, so als Diskriminierung, weil es das einzige Gewerbe ist, das das muss.../ [...] Und die Fragen werden ja gestellt, bevor man die Antwort bekommt, ob man einen Ausweis bekommt oder nicht. (F)

Gemäss Zitat kann dieses Gespräch gerade deshalb als Stressfaktor gelten, da es vor dem Entscheid zur Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung stattfindet. Die Businesspläne werden zudem kritisiert, da diese im Prostitutionsgewerbe im Sinne einer Vorlage – und gegen Bezahlung – weitergereicht werden und vielfach sehr ähnlich verfasst sind. Dieses Instrument wird

daher von den Interviewten als nicht sehr aussagekräftig und teilweise «fragwürdig» eingeschätzt:

Sie kommen vielfach einfach sehr gleich und ähnlich daher. Es ist/ (...) ja, es ist zum Teil fragwürdig. Ja. (F)

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass sich etablierte persönliche Kontakte und als angenehm erlebte Begegnungen positiv auf das Vertrauensverhältnis zwischen Sexarbeitenden und Behörden auszuwirken scheinen. Am Beispiel der Businessplangespräche zeigt sich jedoch, dass es jeweils ein schmaler Grat ist, ob ein Behördenkontakt von den Sexarbeitenden als wohlwollend erlebt wird oder nicht. Es bleibt anzumerken, dass der Businessplan sowie die Businessplangespräche keine eigentlichen PGG-Instrumente darstellen, sondern schon länger in Verwendung sind. Diese werden jedoch auch unter dem PGG weiterhin dazu genutzt – neben der Prüfung auf Scheinselbstständigkeit und Verdacht auf Menschenhandel – den Kontakt zu den Sexarbeitenden zu etablieren und Aufklärungsarbeit zu leisten.

4.4.2.2 Hygienische und bauliche Zustände

Das PGG hält in Art. 11 Abs. 1 Bst. c fest, dass die Bewilligungsinhaber sicherstellen müssen, «dass die Räumlichkeiten den in der Gesetzgebung vorgesehenen Anforderungen für Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene genügen». Die Einschätzung der Interviewten, ob diesen Anforderungen nachgekommen wird, fällt unterschiedlich aus. Von einzelnen Interviewten heisst es, dass sich die hygienische und bauliche Situation in den letzten Jahren verbessert hat:

Also es hat sicher deutliche Verbesserungen gegeben im ganzen baulichen Bereich. (F)

Wie das Zitat zeigt, werden für den baulichen Bereich «deutliche Verbesserungen» festgestellt. In Bezug auf die hygienische Situation wird ebenfalls davon ausgegangen, dass Verbesserungen erzielt wurden. Es wird angenommen, dass die Verbesserungen gestützt auf das PGG erfolgen konnten:

Dann konnte man jetzt, hatte man viel eher die Handhabe zu sagen, sie verlieren die Bewilligung, wenn sie das nicht sofort in Ordnung bringen.... Und da konnte man natürlich, gestützt auf das PGG, konnte man Druck machen. (F)

Mit Bezugnahme auf das PGG ist es möglich, bei den Betreibenden «Druck zu machen». Es verschafft den Behörden eine rechtliche Handhabe, damit die Anforderungen auch eingehalten werden. Das PGG stellt zudem auch eine Verbindlichkeit auf Behördenseite her, indem diese dazu angehalten ist, die Etablissements regelmässig zu überprüfen:

Schon nur hygienische Massnahmen hat man immer wieder überprüft, sei das von der Gemeinde, sei das die Kantonspolizei. [...] Das hat sich sicher auch verbessert, dass die Gemeinde auch immer wieder schauen geht. (F)

Weiter heisst es in den Interviews, dass die eigentlichen Verbesserungen nicht via PGG erzielt werden, sondern via anderer Gesetze. Jedoch erweist sich das PGG als hilfreiches Mittel zum Zweck, indem der Kontakt zu den Betreibenden durch das PGG hergestellt wird:

Also bei uns hat es wirklich angefangen, sich wirklich sehr zu beruhigen, als wir da die ganzen baurechtlichen Fragen lösen konnten....Für mich ist eigentlich eine Beruhigung durch eine baurechtliche Situation entstanden und nicht durch das PGG. Das PGG finde ich von dort her sehr wertvoll, weil, man hat eine Bewilligung, man hat den Kontakt. (F)

Währendem von verschiedenen Interviewten Verbesserungen respektive eine erleichterte Handhabe festgestellt wird, heisst es von anderen, dass sich die hygienischen und baulichen Zustände nicht merklich verbessert haben:

Aber ich würde jetzt auch nicht sagen, dass das wirklich verbessert ist. [...] Wir konnten auch beobachten, dass ein paar Jahre später wieder ein Wändchen eingezogen wurde und aus einem Zimmer wieder zwei Zimmer gemacht worden sind. Solche Geschichten. (...) Ja. Und von dem her/ also, [...] es hat minimale Verbesserungen gegeben, wenn es ums Bauliche oder Hygiene im Sinne vom optischen Eindruck/ (F)

Es wird hier berichtet, dass es nur geringe Verbesserungen gegeben hat. Auch eine Sexarbeitende beschreibt die Zustände in ihren Unterkünften als teilweise problematisch:

Und ja, wir waren manchmal in richtig schlimmen, an schlimmen Orten, was wir haben am Anfang gesehen und so. Wirklich schmutzig, wirklich, ja, Katastrophe. (S)

Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich diese Aussage nicht ausschliesslich auf Räumlichkeiten mit einer PGG-Bewilligung bezieht. Insgesamt scheint es aufgrund der Aussagen in den Interviews nicht ganz eindeutig, ob tatsächlich Verbesserungen in Bezug auf die hygienischen und baulichen Zustände erzielt werden konnten. Es kann jedoch festgehalten werden, dass das PGG die Bewilligungsinhaber zur Einhaltung der Auflagen sowie die beteiligten Behörden zur regelmässigen Kontrolle der hygienischen und baulichen Zustände verpflichtet. Das PGG bietet in diesem Sinne eine Handlungsgrundlage. Weiter wird in den Interviews mehrfach darauf hingewiesen, dass das PGG bzgl. baulichen und hygienischen Zuständen keine neuen Standards erlassen habe, es aber ein geeignetes Instrument sei, welches die beteiligten Behörden dazu anhält, Kontrollen vorzunehmen und zusammenzuarbeiten.

4.4.2.3 Wuchermieten und Abhängigkeiten

Wenn in den Interviews problematische Aspekte zur Sprache kommen, so geschieht dies vor allem mit Blick auf die finanzielle Ausbeutung von Sexarbeitenden hinsichtlich der Mietpreise der Räumlichkeiten zur Ausübung von Prostitution. In diesem Zusammenhang ist von «über-rissenen Mietzinsen» und «Mietwucher» die Rede:

Was wir immer und immer wieder feststellen, ist eine Problematik des heutigen PGG, ja, das Problem hat man noch nicht lösen können. Das sind über-rissenen Mietzinsen zum Beispiel. (F)

Das PGG vermochte in diesem Bereich anscheinend nicht, eine Verbesserung herbeizuführen. Zudem wird nicht nur festgestellt, dass die Mietpreise sehr hoch sind, es wird auch ein Anstieg bemerkt:

Das eine ist, dass die Mietpreise deutlich angestiegen sind, wo natürlich auch schwierig zu sagen ist: Wie viel ist mit dem PGG verbunden, wie viel nicht? Wir wissen aber von Betreibern, die sagen: Schau, ich habe die Verantwortung. Das kostet dich etwas. Weil wenn etwas ist, dann hänge ich. Also will ich mehr Geld für das Zimmer als vorher. (F)

Der Anstieg der Mietpreise wird zu gewissen Teilen mit dem PGG in Zusammenhang gebracht, da durch das PGG den Betreibenden verschiedene Pflichten auferlegt werden – diesen Mehraufwand möchten sie entsprechend entschädigt haben. Ein Anstieg der Mietpreise kann zudem auch dadurch erklärt werden, dass das Prostitutionsgewerbe unter dem PGG eine Zweiteilung erfährt:

Das mit/ (...) mit den Betriebsbewilligungen, das führt einfach dazu, dass nicht überall/ die Arbeit nicht überall stattfinden kann, was dann eben wieder zu einem Vorteil der Vermieter kommt, die in einem Bereich ihre Liegenschaften haben, wo Sexgewerbe erlaubt sind, was dann wieder zu einem Anstieg von den Mietpreisen folgt, was dann wieder/ (...) wieder prekariert, weil man einfach für seinen Arbeitsort wieder mehr zahlen muss. Wenn/ (...) wenn ein Vermieter Sexarbeit zulässt in einem Ort, wo es keine Bewilligung/ (...) wo es eigentlich illegal ist, dann führt das auch wieder (lacht) zum Anstieg der Mietpreise, weil die Sexarbeiterin ja darauf angewiesen ist, dass der Vermieter sie quasi deckt. (F)

Die Zweiteilung des Prostitutionsgewerbes sorgt für einen Preisanstieg – und zwar auf beiden Seiten: sowohl an legalen als auch an illegalen Örtlichkeiten. Diejenigen Orte mit Betriebsbewilligung erfahren einen Preisanstieg aufgrund der Verknappung. An den illegalen Orten hingegen steigen die Mietpreise als Gegenleistung für die Geheimhaltung. Hinzu kommt ein branchenübliches, generell hohes Miet-Preisniveau. In den Interviews werden jedoch nicht nur die Wuchermieten als problematisch thematisiert, sondern die Ausbeutung von Sexarbeitenden insgesamt. So heisst es in den Interviews, dass das PGG die Situation für die Sexarbeitenden bzgl. Ausbeutung «nicht wirklich verändert» hat:

Bezüglich Ausbeutung? (...) Hat sich nicht wirklich etwas verändert, seit man das PGG hat. (...) Es ist auch/ jetzt, gewisse Orte/ (...) also, halt Vermieterinnen, die vorher schon übermässig profitiert haben von den Sexarbeiterinnen machen es immer noch. (...) Es hat wie auch neue Abhängigkeiten geschaffen, eben das PGG. (F)

Die im Zitat angesprochenen «neuen Abhängigkeiten» stehen mit der Reglementierung und Bürokratisierung des Prostitutionsgewerbes, die durch das PGG stattgefunden hat, in Beziehung. Mit dem PGG haben die Betreibenden verschiedene Pflichten auferlegt bekommen, was sie auch entsprechend entschädigt haben wollen. Zudem sind die Sexarbeitenden oftmals auf Unterstützung angewiesen, wenn es um die Bewältigung von bürokratischen Prozessen geht, bspw. in Bezug auf die Erarbeitung des Businessplans oder die Beantragung eines B-Ausweises. Laut den interviewten Fachpersonen kommt es immer wieder vor, dass dafür bei den Sexarbeitenden hohe Summen verlangt werden. Es ist davon auszugehen, dass je abhängiger die Sexarbeitende und je grösser das Machtgefälle ist, umso anfälliger ist diese für die Ausbeutung. Wie bereits weiter oben beschrieben, sind insbesondere Sexarbeitende, welche keine Landessprache beherrschen, auf die Unterstützung anderer angewiesen. Zudem bietet auch das Angestelltenverhältnis laut den Interviewten ein Ausbeutungspotenzial, dann etwa, wenn Betreibende die Beiträge für die Quellensteuer oder Sozialabgaben bei den Sexarbeitenden zwar einziehen, jedoch im Anschluss nicht einbezahlen. Nur in seltenen Fällen wird dies von den Sexarbeitenden selbst überprüft. Generell wird von den interviewten Fachpersonen beobachtet, dass die Zahlungen in der Praxis oftmals nicht mit den Bestimmungen in den Arbeits- oder Mietverträgen übereinstimmen:

Da werden Zahlungen hinter dem Rücken getätigt, die mit keiner Art und Weise mit den Zahlen in den Verträgen übereinstimmen. (F)

Hinzu kommt, dass die Betreibenden im Bewilligungsprozess gemäss PGG keinen Mietpreis nennen müssen, dies ist also für die betroffenen Behörden nur schwer zu überprüfen. Allgemein heisst es, dass die finanzielle Intransparenz eine Eigenheit dieser Branche ist. So handelt es sich meistens um undokumentierte Barzahlungen, womit die Geldflüsse nicht nachvollziehbar sind, da Sexarbeitende in der Regel keine Buchhaltung führen. Weiter kann es auch vorkommen, dass nicht gänzlich klar ist, wer der/die Betreibende eines Etablissements ist:

Vielfach sind die, die man uns präsentiert, hier auch Statthalter für die, die effektiv dahinter sind. Und die dahinter/ an die ranzukommen? Das ist dann eine Sache, die sehr schwierig ist. (F)

Die Strukturen im Prostitutionsgewerbe sind für die Behörden nur teilweise zu durchschauen. Um gezielt gegen missbräuchliches Verhalten und Ausbeutung vorgehen zu können, sind die entsprechende Behörden damit auf die Aussagen von Sexarbeitenden angewiesen, was in der Praxis allerdings schwierig ist:

Also da werden überrassene Beträge gefordert und die Sexarbeitenden haben natürlich Angst, kommunizieren das auch nicht offen. Nur in Ausnahmefällen, weil sie wollen ja ihre Arbeit und ihre Räumlichkeiten nicht verlieren. Das ist das ganz, ganz grosse Problem, das auch mit dem PGG nicht gelöst werden konnte bisher. (F)

Wie das Zitat zeigt, sind Sexarbeitende selten bereit, gegen ihren Arbeitgeber oder Vermieter auszusagen. Sie stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis und haben Angst, ihre Arbeit oder Räumlichkeit zu verlieren.

4.4.2.4 Bürokratische Hürden

Wie bereits weiter oben beschrieben, wird das Abhängigkeitsverhältnis von Sexarbeitenden zu den Betreibenden oder anderen Personen durch die Bürokratisierung infolge des PGG verstärkt. Die Reglementierung des Prostitutionsgewerbes durch das PGG wird als hochschwellig geschildert und demnach als Hürde für die Sexarbeitenden wahrgenommen:

Also, ich denke, die Sexarbeitenden sind sicher einfach/ die extrem hohen administrativen Hürden, das ist sicher etwas, das/ (...) das für sie schwierig ist, dass für sie auch fast nicht zu prästieren ist, auch für uns nicht. (F)

Die Bewilligungsprozesse sind anspruchsvoll und teilweise kompliziert – dies auch für Fachpersonen – womit Unterstützung unabdingbar ist. Es ist damit ein "absurdes Niveau von Bürokratie" erreicht:

Das nimmt ein absurdes Niveau an Bürokratie an und das hat logischerweise keine positiven Auswirkungen auf das Verhältnis Behörde und Gewerbe, weil das wird auch als Schikane wahrgenommen. (F)

Wie das Zitat zeigt, ist in diesem Zusammenhang sogar von «Schikane» die Rede, da es derart hochschwellig gestaltet ist. Erwähnt werden bspw. das Verfahren um eine Aufenthaltsbewilligung zu beantragen und sich bei der Sozialversicherung anzumelden, das Verfassen des Businessplans sowie das Einreichen eines Bewilligungsgesuchs – wobei hier darauf hinzuweisen ist, dass nur Letzteres in direktem Zusammenhang mit dem PGG steht. Auch im Gespräch mit einer Sexarbeitenden ist von aufwändigen Prozessen die Rede:

Ich denke, sie sollten die Behörde einfach ein, zwei Level runterkommen. Sie sollten nicht so extrem böseartig sein jetzt oh Erotik, oh Prostitution. Das ist hier so durch [auf] die Finger geschaut... Aber die Behörden machen uns das extrem schwer. [...] Die machen das, glaube ich, extra. Extra, dass es so kompliziert ist, dass man das fast aufgibt, glaube ich. (S)

Dass es insgesamt zu viele Auflagen gibt, wird in den Interviews auch an der zunehmenden Anzahl von Betriebsschliessungen festgemacht (s. Kapitel 4.6.2). Hinzu kommt, dass ein Grossteil der Sexarbeitenden aus bildungsfernen Schichten stammt, was es weiter erschwert, allen Anforderungen nachkommen zu können. Zudem sind Sexarbeitende viel unterwegs. Dies bringt auch praktische Probleme mit sich, wie etwa, wenn ein Dokument ausgedruckt werden soll – was auch aufgrund des Wunsches nach Anonymität ein Problem darstellt. Insbesondere im Vergleich zu anderen Branchen wird die Reglementierung des Prostitutionsgewerbes als übermässig wahrgenommen. Von Fachpersonen heisst es weiter, dass eine zu hochschwellige Regelung dem Schutzgedanken nicht dienlich sei:

Das Ding ist, dass die Personen, die prekär arbeiten, durch Mehrregelungen noch prekärer arbeiten werden..... Von dem her/ mehr Regeln heisst auch mehr Hochschwelligkeit und das heisst auch eine/ (...) auch mehr Verletzlichkeit für die prekären Gruppen. Also, ich würde sagen, das ist eine Illusion mit einem PGG die wirklich verletzlischen Personen schützen zu wollen. (F)

Gerade die Mehrregelung hat also mehr Verletzlichkeit für bereits vulnerable Gruppen zur Folge. Durch die Regelungen wird der Zugang zum legalen Gewerbe erschwert. Die Sexarbeitenden sind dementsprechend auf Hilfe angewiesen, was Abhängigkeiten fördert. Diejenigen also, die besonderen Schutz brauchen, können mit zu hochschwelligen Regelungen nicht erreicht werden und werden prekariert. Hingegen werden Sexarbeitende, welche selbstständig und freiwillig in diesem Bereich arbeiten, geschwächt durch bürokratischen Mehraufwand.

In den Interviews hat sich zudem gezeigt, dass es insbesondere für Kleinbetriebe schwierig ist, den hohen administrativen Hürden gerecht zu werden. Das PGG scheint vor allem auf die Regelung von Grossbetrieben zugeschnitten:

Was sich jetzt als schwierig erweist, dass kleine Betriebe, wo zwei, drei Frauen zusammen arbeiten/ (...) dass da jemand praktisch der Chef sein muss als Ansprechperson, wo der ganze Administrativaufwand damit kommt, und so weiter, was teilweise gerade die Kleinen sehr überfordert. Oder? Und die Grossen können gut mit dem umgehen, finde ich. (F)

Bei den Kleinen ist einfach das Problem: Wer macht das? Wer hat die Fähigkeiten? Wer hat die Kapazitäten? Wer will überhaupt die Chefrolle, die Verantwortung übernehmen? (F)

Die Zitate belegen, dass die Bewilligungspraxis insbesondere für Kleinbetriebe problematisch ist. Eine Person muss die Kapazität und die Fähigkeit haben, um die Verantwortung für den Betrieb zu übernehmen. Für Kleinbetriebe – also ein Zusammenschluss von zwei bis drei Personen – findet sich eine solche Person meist nicht. Gerade da die Sexarbeitenden häufig einen Migrationshintergrund haben, können die Auflagen auch aufgrund von mangelnden Sprachkompetenzen überfordern. Hinzu kommt, dass durch die Bewilligungspflicht von Kleinbetrieben die hierarchielose Form aufgegeben werden muss. Eine Person muss die Verantwortung übernehmen und die Rolle der Betriebsleitung einnehmen, was Abhängigkeiten schafft. Laut den Interviewten wurde entsprechend nach Einführung des PGG ein Rückgang von Kleinbetrieben beobachtet:

Weil es einfach bei den Kleinstsalons zu einer Verschlechterung geführt hat. Die können die Auflagen nicht erfüllen (...) und müssen dann zum Teil zu tun. (F)

Aber vor allem für die kleinen Betriebe, wo zwei, drei Frauen zusammenarbeiten, ist einfach teilweise die Hürde viel zu hoch. Und das ist von Anfang eigentlich schon die Kritik gewesen von den NGOs, dass das einfach/ (...) die Arbeitsplätze, wenn zwei, drei Frauen zusammenarbeiten, die wirklich gefährdet sind mit dem ganzen Gesetz. (F)

Das ist/ (...) das ist zu hochschwellig, das braucht zu viel. Und ich finde, so Kleinbetriebe haben viele Vorteile, gerade auch bezüglich Schutz, weil die aufeinander aufpassen können und untereinander/ (...) und dass wir das nachher mit so hohen Auflagen verbinden? Ich denke, das ist nicht gut. (F)

Die Schliessung von Kleinbetrieben wird dabei darauf zurückgeführt, dass diese Betriebe besondere Mühe haben, die Vorgaben zu erfüllen und die bürokratischen Prozesse zu bewältigen. Dies steht auch in Zusammenhang mit der Anforderung nach Zonenkonformität (s. Kapitel 4.6.2). Der Rückgang von Kleinbetrieben ist auch deshalb bemerkenswert, da diese Form vor allem von NGOs als Idealform für die Ausübung der Sexarbeit eingestuft wird. In einer kleinen Gruppe ist man besser geschützt als bei der Tätigkeit allein; zudem ist man finanziell unabhängiger und selbstständiger im Vergleich zur Arbeit in einem grösseren Etablissement.

Geht es um die Registrierung, so wird in den Interviews weiter konstatiert, dass diese auch aufgrund des Datenschutzes eine bedeutsame Hürde darstellt. So möchten manche Sexarbeitende ihrer Tätigkeit anonym nachgehen, was durch die Registrierung nicht mehr gegeben ist:

Aber dann kommen Hürden zu dem bürokratische Hürden, die für nichts sind. Zum Beispiel einmal hatten wir ein Formular, wo die Frau musste ausfüllen, den ledige Name des Mutters und Name des Vaters. Sie will nicht, dass jemand diese Information hat. (B)

Die Erfassung von Angaben zur eigenen Person sowie von der Familie kann für Sexarbeitende abschreckend wirken, denn oftmals ist ihnen Diskretion ein Anliegen. Durch die Regulierung des Prostitutionsgewerbes und die damit verbundenen Registrierungen ist die Anonymität

nicht mehr gewährleistet. Dies kann auch eine Stigmatisierung als Sexarbeitende zur Folge haben, bspw. aufgrund der Registerblätter:

Das Registrierblatt im Salon, das sie ja haben müssen/ [...]Das ist schon ein Problem, wenn die Frauen nach einem Jahr einen Berufswechsel machen und sie sind immer noch als Sexarbeiterinnen irgendwo tituliert. Oder? (F)

Wie das Zitat zeigt, wird das Registerblatt, welches gemäss PGG Art. 10 Abs. 3 zwei Jahre aufbewahrt werden muss, als Nachteil für einen allfälligen Berufswechsel erachtet. Ist einer Sexarbeitenden die Anonymität und Diskretion in Bezug auf ihre Tätigkeit ein Anliegen, kann dies folglich dazu beitragen, dass ein anderer Arbeitsort gewählt wird, um die Datenerfassung zu umgehen:

Dort ist es natürlich hochproblematisch, je mehr Daten erfasst werden. Und diesbezüglich führt das natürlich dann auch dazu, dass man vermehrt dies umgeht indem man sich gar nicht meldet und lieber alleine arbeitet, wo man unter dem Radar bleibt et cetera. (F)

Um «unter dem Radar» zu bleiben, wird bspw. die Tätigkeit in einer Privatwohnung bevorzugt, da diese Arbeitsform nicht bewilligungspflichtig ist. Wie bereits erwähnt, geht dies mit vermindertem Schutz für die Sexarbeitenden einher. Zudem ist der Zugang für NGOs und Behörden erschwert, da diese Form von Sexarbeit nicht sichtbar ist. Auch die Tätigkeit in Hotels oder Airbnb's kann so für Sexarbeitende attraktiv werden. Dabei ist zu beachten, dass solche Tätigkeitsverlagerungen sowohl mit Datenschutzgründen als auch mit bürokratischen Hürden zusammenhängen können und unter Umständen nicht bewusst gewählt sind, sondern sich aufgrund mangelnder Alternativen ergeben. So kann bspw. die Tätigkeit in einer Privatwohnung nicht der eigentlich gewünschten Arbeitsform entsprechen, aber das kleinere Übel darstellen etwa im Vergleich zur Arbeit in einem grossen Etablissement. Schliesslich wird von einigen Sexarbeitenden auch der Gang in die Illegalität gewählt:

Und ich denke, je mehr Regulierungen und Reglementierungen es gibt, desto/ desto hochschwelliger wird es. Und desto grösser ist auch das Risiko, dass man gar nicht mehr probiert, sich zu legalisieren, sondern lieber gerade den illegalen Weg wählt. (F)

Auch wieder ganz grundsätzlich zum einen, man kann sagen, je komplizierter, dass die bürokratischen Hürden sind um legal arbeiten zu können in der Sexarbeit, desto grösser ist halt die Gefahr, dass man dies umgeht aus Not oder aus irgendwelchen Gründen und dann ohne Bewilligung arbeiten muss. (F)

Gemäss obenstehenden Zitaten sind hochschwellige Reglementierungen eine mögliche Ursache dafür, Sexarbeit auf illegalem Weg auszuüben. Es wird von den Interviewten der Grundsatz formuliert, dass je komplizierter die bürokratischen Hürden sind, desto grösser das Risiko ist, dass versucht wird, diese zu umgehen. Ab wann Regulierungen als zu hochschwierig einzustufen sind, kann dabei gleichwohl nicht genau gesagt werden:

Das ist wie so die Gratwanderung, glaube ich. Dass solche Regulierungen generell einfach aufpassen müssen, wenn sie zu streng sind und zu hohe Hürden sind und zu komplex sind führt es zum einen zur Abhängigkeiten, weil man das alleine nicht lösen kann und zum anderen führt es dazu, dass Gruppen von Menschen ausgeschlossen werden und dann einfach im Untergrund weiterarbeiten. (F)

Weiter heisst es auch, dass Tätigkeitsverlagerungen in verschiedener Weise geschehen können:

Und ich glaube ein Effekt ist sicher eine Verschiebung, aber ich glaube, man kann nicht einfach sagen, alles geht in die Illegalität. Ich glaube, das ist zu einfach. Es glaube es gibt unterschiedliche Verschiebungen. (F)

Als weitere mögliche Verlagerungen wird etwa das Ausweichen in andere Kantone genannt, wo andere Auflagen existieren und allenfalls auch weniger Kontrollen erfolgen. Möglich ist auch die Verschiebung in andere Länder bzw. zurück ins Herkunftsland. Insgesamt wird das

Prostitutionsgewerbe als hochmobiles Gewerbe beschrieben. Schliesslich kann auch der Ausstieg aus der Tätigkeit eine mögliche Verlagerung darstellen oder etwa das Ausweichen in die Sozialhilfe. Betont wird, dass es wichtig wäre, zu wissen, wohin diese Verlagerungen stattfinden. Diesbezüglich wird eine mangelhafte Informationslage festgestellt:

Dort ist man wirklich nicht so weit im Wissen, wohin diese Frauen gehen. (F)

Zwischenfazit 4.2: Positive und negative Erfahrungen der Sexarbeitenden

- Die Bewilligungspraxis des PGG hat sich positiv auf die Sichtbarkeit der Sexarbeit und somit auch auf das Vertrauensverhältnis zwischen Behörden und Milieu ausgewirkt. Kontakte und Ansprechpersonen sind etabliert. Sowohl durch die Kontrolltätigkeiten der Polizei als auch durch die Gespräche mit den Migrationsbehörden konnte die Vertrauensbasis verbessert werden. Dies dürfte sich insgesamt positiv auf das Erleben der Sexarbeitenden auswirken.
- Die Gespräche mit den Migrationsbehörden werden von Sexarbeitenden teils als diskriminierend und einzelne Fragen als anmassend erlebt. Es bleibt zu prüfen, inwiefern die Form dieser Gespräche angepasst werden könnte und inwiefern das Instrument Businessplan zweckdienlich ist. Der Businessplan wird in den Interviews als fragwürdig in Bezug auf seine Aussagekraft eingeschätzt und kann die Sexarbeitenden in Abhängigkeitsverhältnisse bringen, da sie oftmals Unterstützung für dessen Erstellung benötigen.
- Mit den Bestimmungen des PGG haben Behörden die Möglichkeit, gegen Betreibende vorzugehen, welche die hygienischen und baulichen Vorgaben nicht einhalten. Ob dies zu einer Verbesserung der Zustände geführt hat, wird in den Interviews kontrovers gesehen.
- Wuchermieten scheinen ein zentrales Problem zu sein in Bezug auf die finanzielle Ausbeutung der Sexarbeitenden. Es wird ein Anstieg der Mietpreise von Räumlichkeiten zur Ausübung der Prostitution festgestellt. Dies wird u.a. auch auf das PGG zurückgeführt (Entschädigung für den mit der Bewilligungspflicht entstandenen Mehraufwand, Verknappung von bewilligten Arbeitsplätzen). Es wäre zu diskutieren, ob die Nennung eines Mietpreises im Bewilligungsverfahren diesem Problem Abhilfe schaffen könnte.
- Bürokratische Hürden werden in den Interviews als Risikofaktor für den Schutz von Sexarbeitenden identifiziert. Sobald die nötigen Prozesse zur Ausübung von Sexarbeit zu anspruchsvoll sind, kann dies abschreckend wirken bzw. Sexarbeitende in Abhängigkeitsverhältnisse bringen (bspw. wenn sie Unterstützung für die Bewältigung der bürokratischen Prozesse benötigen). Laut den Interviewten sind die Anforderungen insbesondere für Kleinstbetriebe zu hoch. Das PGG hat demnach einen Rückgang der Kleinstbetriebe zur Folge. Dies ist insbesondere deshalb bemerkenswert, da die Tätigkeit in einem Kleinstbetrieb von den Interviewten als Idealform für die Ausübung von Sexarbeit eingestuft wird (hinsichtlich Schutz und Selbstbestimmung).
- Die Registrierung von Sexarbeitenden im Rahmen des Bewilligungsverfahrens wird als problematisch hinsichtlich Datenschutz und Stigmatisierung betrachtet, bspw. auch in Bezug auf einen späteren Berufswechsel.

4.5 Betreibende und PGG

4.5.1 Positive und negative Erfahrungen

4.5.1.1 Greifbarkeit und Handhabe

Wie bereits die Formulierungen im PGG zeigen, kommt den Betreibenden eine zentrale Rolle innerhalb der Regulierung des Prostitutionsgewerbes zu. So müssen diese für die Bewilligungserteilung einige Voraussetzungen erfüllen (Art. 8) sowie verschiedenen Pflichten als Bewilligungsinhaber nachkommen (Art. 10 & 11). Das PGG setzt an den Betreibenden an, über die der Zugang zum Gewerbe erfolgt. Durch die Bewilligungspraxis ist das Prostitutionsgewerbe für die Behörden sichtbar geworden:

Es ist sicher schwieriger gewesen ohne die Bewilligungspflicht, sie zu greifen. Mit der Bewilligungspflicht hat man jetzt/ sind sie jetzt wirklich greifbar. Oder? Die Betreiber existieren. Das ist sehr viel einfacher. (F)

Wie der Textstelle zu entnehmen ist, sind durch die mit dem PGG neu in Kraft getretene Bewilligungspraxis die Betreibenden greifbar geworden. Damit sind die Ansprechpersonen klar, die Kontakte sind etabliert und man ist miteinander im Dialog.

Also sie [Betreibende] wissen auch, wo sie sich melden oder suchen oder probieren den Kontakt zu halten. Sie haben ein Vertrauensverhältnis, sagen wir mal, zu den Behörden. (F)

Also sie [Betreiberin] kennt uns, wir kennen sie. Wir haben einen sehr direkten, eigentlich, Dialog mit ihr. (F)

Gerade während der Covid19-Pandemie hat sich dies als Vorteil erwiesen, indem Behörden und NGOs die Betreibenden direkt ansprechen konnten, etwa mit der Bitte, den Sexarbeitenden nicht das Obdach zu entziehen (s. Kapitel 4.8). Zudem wird mit der Bewilligungspraxis die Leitung eines Etablissements auch aufgewertet und der Bewilligungsinhaber als Arbeitgeber anerkannt. So berichten Betreibende, dass sie gegenüber Dritten selbstsicher auftreten können, im Wissen darum, dass alles in geregelten Bahnen verläuft und sie nichts Gesetzeswidriges tun. Betreibende haben durch das PGG also eine Form der Entstigmatisierung erlebt. Die Voraussetzungen, die an die Betreibenden für die Erteilung der Betriebsbewilligung gestellt werden, werden deshalb auch von Betreibenden selbst begrüßt:

Also, ich finde es vielleicht nicht so schlecht, dass man eben diese Anforderungen stellt an einen Betreiber [...] wenn man diese Anforderungen erfüllen muss, ist das schon einfach mal eine Hemmschwelle hier [...] Darum will auch nicht gleich jeder so etwas machen. (B)

Weiter bietet die Bewilligungspraxis für Behörden die Möglichkeit, Verantwortliche gezielt zu adressieren. Diese werden dann auch zur Rechenschaft gezogen, wenn sie Auflagen nicht erfüllen. Zu den Pflichten von Betreibenden gehören etwa das Führen der Register, das Sicherstellen, dass die Räumlichkeiten den nötigen Anforderungen genügen sowie dass die Sexarbeitenden die ausländerrechtlichen Bestimmungen erfüllen:

Und natürlich das so ein bisschen/ sie sind auch ein bisschen gezwungen, mit uns besser zusammenzuarbeiten und sich an die Auflagen zu halten, weil sonst ist für sie die Konsequenz: Schliessung. Unter Umständen. (F)

Aufgrund drohender Konsequenzen bei Nicht-Erfüllen der Auflagen haben die Behörden ein Druckmittel gegen die Betreibenden. Die Betreibenden sind damit zur Zusammenarbeit «gezwungen», was von den Behörden begrüßt wird. Zudem wird in den Interviews auch festgestellt, dass die Betreibenden sich um die Zusammenarbeit bemühen. Sie seien gewillt, die Auflagen einzuhalten:

Das PGG hat da sicher zu beigetragen [zu einer Beruhigung] dadurch, dass eben jetzt diese registrierten und bewilligten Etablissements, dass die diese Auflagen erfüllen müssen, dass die am, wie soll ich sagen, am Kommunikationsfaden der Behörden hängen. [...] Und jetzt werden diese Kontrollen eigentlich regelmässig und systematisch durchgeführt. Und dadurch denke ich schon, dass die Betreiber auch ihre Betriebe sauber führen wollen. (F)

Es ist wirklich besser geworden, es klappt auch besser. Also, sagen wir es mal so: Die [Betreibenden] schaffen nicht explizit gegen uns wie am Anfang, die probieren jetzt zusammenzuarbeiten. (F)

Gemäss Zitat wollen die BewilligungsinhaberInnen ihre Betriebe «sauber führen». Dies wird als Effekt des PGG betrachtet. Denn aufgrund der Registrierungs- und Bewilligungspraxis werden regelmässige Kontrollen durchgeführt, was eine gewisse Verbindlichkeit herstellt. Oder in den Worten des Interviewten: die Betreibenden «hängen am Kommunikationsfaden der Behörden». Die Verantwortungsübernahme und Fassbarkeit der Betreibenden führt auch zur Entlastung der Sexarbeitenden. So konnten vor Inkrafttreten des PGG nur die Frauen angezeigt werden.

4.5.1.2 *Betreibende unter Druck*

Von Seiten der Betreibenden wird ihre zentrale Rolle innerhalb des PGG jedoch auch als Belastung wahrgenommen:

Eigentlich die Frauen bekommen schon viel Schutz mit dem Gesetz, ja. Und wir als Betrieb stehen manchmal blöd da. (B)

Aus Sicht der Betreibenden erfolgt der Schutz der Sexarbeitenden teilweise zu Lasten der Betreibenden. Da die Betreibenden im Gegensatz zu den hochmobilen Sexarbeitenden besser fassbar sind, werden diese zur Verantwortung gezogen. Gemäss Interviews mit Betreibenden wird dieses Vorgehen nicht vollständig gutgeheissen, sämtliche Verantwortung werde dadurch auf sie übertragen; dadurch fühlen sie sich unter Druck. Es werden in den Interviews mit Betreibenden auch Beispiele geschildert, wo Sexarbeitende die Situation ausnutzen und nach Ankunft in der Schweiz mit Hilfe der Betriebsleitung die Behördenprozesse in Gang setzen, den Betrieb nach erteilter Arbeitsbewilligung aber gleich wieder verlassen. Insbesondere wenn die Sexarbeitenden angestellt sind, steigt die Verantwortung für den/die BetreiberIn respektive den/die ArbeitgeberIn. Kommt hinzu, dass es Diskrepanzen zwischen den involvierten Behörden gibt (bspw. in Bezug auf die Einstufung der Erwerbsform), wird dies von Betreibenden als problematisch erlebt:

Die einen sagen, sie sind selbstständig und die einen, sie sind unselbstständig. Klar findet ihr euch nicht. Aber das heisst, ich bin jetzt der Prellbock, der euren Kampf austrägt. (B)

Aus Sicht der Betreibenden ist das PGG also teilweise zu stark auf ihre eigene Rolle fokussiert und Konflikte werden auf ihre Kosten ausgetragen. Sie fühlen sich für Dinge verantwortlich gemacht, die ihrer Einschätzung nach nicht in ihrer Verantwortung liegen, bspw. was die Einrichtung der Quellensteuer von nach ihrem Verständnis selbstständigen Sexarbeitenden anbelangt. Von einzelnen Betreibenden werden die Betriebsführung und die Regulierung durch die Behörden auch als Stressfaktor beschrieben, insbesondere im Wissen darum, dass sie «am kürzeren Hebel» sind:

Klar! Ich habe verstanden, ich mache, ich kann ja nicht anders. Weil wenn ich mich da mit denen anlege? Die sind ja eh am längeren Hebel...Ich mache einfach mein Ding und bewege mich zwischen den Gesetzen, so wie man darf, und dann ist alles in Ordnung. Alles andere macht gar keinen Sinn. (B)

Von einer interviewten Fachperson wird deshalb auch Skepsis geäussert, ob der durch das PGG gewählte Fokus auf die Betreibenden so richtig gelegt ist:

Jetzt/ die Steuerverwaltung muss nur noch auf den Betreiber los. Und nicht auf eine hochmobile Gruppe, weil Sexarbeiterinnen sind zwei Wochen da, drei Wochen da, dann sind sie wieder im Ausland und dann kommen sie wieder... Die Frage ist dann: Sind die Prioritäten am richtigen Ort? (F)

So heisst es, dass das Ansetzen an der Betriebsleitung zwar verschiedenen Behörden eine vereinfachte Handhabung ermöglicht und das Prostitutionsgewerbe durch die Bewilligungserteilungen sichtbarer geworden ist. In Bezug auf die Zwecksetzung des PGG, wird jedoch die Frage in den Raum gestellt, ob die Prioritäten so richtig gesetzt sind oder nicht eine andere Vorgehensweise dem Schutz der Sexarbeitenden zuträglicher wäre, bspw. indem das PGG weniger auf die Pflichten der Betreibenden und stärker auf die Rechte der Sexarbeitenden fokussieren würde.

4.5.2 Strafverfolgung

Wie den obigen Ausführungen entnommen werden kann, sind dank der Bewilligungspflicht die Betreibenden für die Behörden greifbar; das PGG bietet zudem Möglichkeiten, gegen Betreibende bei Fehlverhalten vorzugehen. Gemäss Art. 13 PGG kann bei Nichterfüllen von Pflichten oder Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung die Bewilligung entzogen werden. Bei leichteren Fällen kann es zu einer Verwarnung kommen. Zudem sieht das PGG die Möglichkeit vor, einen Zeitraum festzulegen, während dem der Bewilligungsinhaber kein neues Gesuch stellen darf, sofern das bisherige Verhalten keine Gewähr für ein rechtskonformes Ausüben der Tätigkeit bietet (Art. 13 Abs. 3). In Art. 27 Abs. 2 PGG werden zudem Strafbestimmungen festgelegt, die es ermöglichen, Betreibende mit einer Busse zu bestrafen, welche ihren Pflichten nicht nachkommen. Darunter fällt bspw. die Ausübung einer bewilligungspflichtigen Tätigkeit ohne im Besitz der erforderlichen Betriebsbewilligung zu sein. Verstösse gegen das PGG können gemäss Art. 27 Abs. 2 mit einer Busse bis 50'000 CHF bestraft werden. In den Interviews wird jedoch berichtet, dass die ausgesprochenen Bussen bei weitem nicht so hoch seien (s. Kapitel 2.3). Dies wird kritisch gesehen:

Und dann, was wir ein bisschen kritisieren/ [...] Die Bussen, die ausgesprochen werden/ [...] was wir mitbekommen, ist in der Regel im Ein-Prozent-Bereich, vielleicht, wenn wir Schwein haben, Zwei-Prozent-Bereich von der maximalen möglichen Busse... Wir reden im Gesetz von bis 50'000 Franken Busse ist möglich. Und die meisten bekommen so 500 Franken. 300, 500, vielleicht gibt's mal einen, der auf einen Tausender kommt, weil das ganze Drum und Dran ein bisschen gröber ist. Aber wenn man weiss, was da verdient wird? Das ist null... Für einen Betreiber mit einer Betriebsbewilligung ist der einzige Schaden der Entzug. (...) Und darum halten die sich in der Regel auch dran. Aber alles, was illegale Bordelle sind, die einfach eben das Prostitutionsgewerbe ignorieren/ (...) eben, die bekommen dann solche Bussen. Denen tut das nicht weh... Das ist null Verlust... Und dann gibt's 300 Franken Busse oder 500 Franken? Dann ist schon mit einer Frau quasi/ die Quellensteuer wäre da schon teurer gewesen. Also, das tut null weh. (F)

Wie das Zitat belegt, wird der mögliche Spielraum der Bussen in der Rechtspraxis offenbar nicht ausgeschöpft. Zumeist werden Bussen zwischen CHF 300 und CHF 1000 ausgesprochen. Hinzu kommt, dass sich die meisten Betreibenden ohnehin an die Auflagen halten, da sie keinen Bewilligungsentzug in Kauf nehmen möchten. Für diejenigen Etablissements hingegen, welche illegal tätig sind – also ohne Betriebsbewilligung – ist eine Busse um die CHF 500 nicht abschreckend. Auch die Staatsanwaltschaft bestätigt, dass sich die Bussen in der Regel im dreistelligen Bereich bewegen. Im Verband der Richter und Staatsanwälte gibt es keine Empfehlung für die Höhe der Busse. Die aktuelle Praxis wird als nicht angemessen empfunden.

Da geht es nicht nur um den Staat, der irgendwie jetzt da keine Gebühr für den Marktstand bekommt oder dass da irgendein Marktschreier an einem Ort steht, wo er nicht stehen sollte. Hier geht es um Menschen, um Frauen, die unter hygienisch schlechten Verhältnissen und, und, und arbeiten müssen. Deswegen bin ich der Meinung: Man könnte hier durchaus diesen Strafrahmen bis 50000 Franken, den könnte man schon ein bisschen/ also ausnützen, bisschen nach oben gehen. (F)

Es wird die Haltung vertreten, dass im Prostitutionsgewerbe verglichen mit anderen Gewerbebewilligungen strenger gebüsst werden sollte. Der nach PGG mögliche Strafraum sollte daher besser ausgenützt werden.

Zwischenfazit 5: Betreibende und PGG

- Das PGG setzt an den Betreibenden an. Betreibende haben als BewilligungsinhaberInnen eine zentrale Rolle inne und das Prostitutionsgewerbe wird erst dank der Erteilung von Betriebsbewilligungen sichtbar. Betreibende sind damit fassbar geworden. Dies verschafft den Behörden die nötige Handhabe, um Betreibende zur Verantwortung ziehen zu können.
- Der starke Fokus auf die Betreibenden wird in den Interviews auch kritisch gesehen (sowohl von Bordellbetreibenden als auch von Fachpersonen). Zum einen ist es fraglich, inwiefern dies der Zwecksetzung des Gesetzes (Schutz der Sexarbeitenden) dienlich ist. So geben Betreibende ihre Verantwortung unter Umständen an Sexarbeitende weiter. Zudem kann das Abhängigkeitsverhältnis der Sexarbeitenden durch den Fokus auf die Betreibenden verstärkt werden. Zum anderen bleibt offen, ob eine alternative Vorgehensweise den Schutz für die Sexarbeitenden erhöhen könnte. Es ist zu prüfen, inwiefern Sexarbeitende verstärkt miteinbezogen und deren Selbstverantwortung gestärkt werden kann.
- Von den Interviewten wird beanstandet, dass der mögliche Strafraum gemäss PGG (Busse bis 50'000 CHF) gegen Betreibende mit Fehlverhalten in der Praxis nicht ausgeschöpft wird. Es bleibt zu prüfen, inwiefern die Strafverfolgung intensiviert werden könnte respektive welche Massnahmen sich wirksam gegen Fehlverhalten von Betreibenden erweisen.

4.6 Bevölkerung und PGG

4.6.1 Beruhigung und Skepsis

Das PGG sieht in seiner Zwecksetzung vor, «die Bevölkerung vor mit der Prostitution einhergehenden störenden Begleiterscheinungen [zu] schützen» (Art. 1 Abs. c). Dementsprechend wurden auch die Interviewten danach gefragt, wie sie das Verhältnis zwischen dem Prostitutionsgewerbe und der Bevölkerung aktuell einschätzen. Insgesamt wird dabei von einer Beruhigung berichtet:

Es hat sich generell beruhigt. Wir haben natürlich weniger Telefone und alles im Vergleich zum Anfang/ von der Bevölkerung, von den Kunden, von den/ irgendeine Beanstandungen. Ob das jetzt am PGG liegt oder generell/ dass sich (...) sich/ ja, sich die Bevölkerung ein bisschen sensibilisiert hat auf das Thema, weil es präsenter ist/ das kann ich Ihnen nicht sagen. Aber es ist ruhiger geworden aus der Bevölkerung. (F)

Die Beruhigung kann daran festgemacht werden, dass weniger Anrufe mit Beanstandungen bei Behörden eingehen. Dies könnte damit erklärt werden, dass eine Sensibilisierung in diesem Themenbereich stattgefunden hat. Von anderen Interviewten wird ganz klar ein positiver Effekt des PGG in diesem Bereich vermutet:

Das Gesetz regelt/ das, was eine gewisse Beruhigung gibt und somit auch eine Entspannung. Also, weniger Empörung. Mehr so: Ah, es ist geregelt, dann kann ich es loslassen und muss es nicht mehr schlimm, schlimm, schlimm finden, weil irgendwer schaut ja. (F)

Wie das Zitat zeigt, wird angenommen, dass sich die Entspannung von Seiten der Bevölkerung insbesondere im Wissen darum eingestellt hat, dass das Prostitutionsgewerbe nun gesetzlich geregelt ist und demnach auch Auflagen erfüllt werden müssen und kontrolliert werden. Dadurch ist das Prostitutionsgewerbe gerahmt. Reklamationen aus der Bevölkerung sind in diesem Zusammenhang offenbar zurückgegangen:

Und ich denke, also da habe ich schon das Gefühl, dass es [Reklamationen] ein wenig zurückgegangen ist, weil die Menschen auch zur Kenntnis genommen haben mit diesem PGG, es gibt einen gewissen Rahmen. Also die Behörden schauen und können dann eher etwas machen, wenn es eben ausartet. (F)

Durch das PGG haben Behörden eine Handhabe, um gegen Missstände vorzugehen. Dies scheint zu einer Beruhigung der Bevölkerung beizutragen, im Wissen darum, dass «die Behörden schauen». So wird auch berichtet, dass «erhitzte Gemüter» in der Regel beruhigt werden können, mit der Erinnerung daran, dass alles in gesetzlich geregelten Bahnen verläuft.

Die Beruhigung im Verhältnis zwischen Prostitutionsgewerbe und Bevölkerung scheint mit der generellen Beruhigung einherzugehen, die sich aufgrund der Legalisierung und Sichtbarmachung des Gewerbes mit Hilfe des PGG eingestellt hat. Weiter wird in den Interviews angeführt, dass es sich beim Prostitutionsgewerbe tendenziell um eine diskrete Branche handelt:

Also, es ist natürlich so, dass Sexarbeiterinnen, wenn möglich anonym bleiben wollen. Anonym heisst: Ruhig sein. Der Kunde will nämlich auch nicht, dass man weiss, dass der Kunde ist. Der verhält sich auch relativ diskret. (F)

Das Prostitutionsgewerbe ist bestrebt, nicht aufzufallen. Gerade im Vergleich zur Gastronomiebranche gibt es hier weitaus weniger Probleme.

Insgesamt scheint also das Inkrafttreten des PGG einen positiven Effekt auf das Verhältnis zwischen Bevölkerung und Prostitutionsgewerbe zu haben. Gleichzeitig wird in den Interviews berichtet, dass von einer generellen Akzeptanz des Prostitutionsgewerbes nicht gesprochen werden kann:

Dass die Akzeptanz halt - ja, da muss man jedes mal darum kämpfen. Es braucht sehr viel Überzeugungsarbeit. Und man muss wirklich mit den Leuten reden, sie informieren, sie abholen und ihnen zeigen: "Schaut, da ist alles lege artis, wie man so schön sagt." Und auch dann ist eine grosse Skepsis halt da. (F)

Die Skepsis von Seiten der Bevölkerung dem Prostitutionsgewerbe gegenüber ist nach wie vor gross. In einzelnen Fällen kann auch der Hinweis darauf, dass alles gesetzeskonform ist, nicht beruhigen. Hinzu kommt der Umstand, dass die Bevölkerung gegen gewisse Vorhaben Einsprache erheben kann. Denn für die Erteilung der Betriebsbewilligung muss die Räumlichkeit zonenkonform sein:

Und plötzlich ist das neue Gesetz gekommen, wir hatten drei Monate Zeit, dass wir das Betriebsbewilligung erledigen und für das musste ich eine Baupublikation machen, dass ich eine Umnutzung mache und ja klar, sehr viele Einsprachen und das war dann gerade abgelehnt und ja. (B)

Ist dies mit einer Umnutzung verbunden, braucht es dazu gemäss Zitat eine Baubewilligung. Dagegen können AnwohnerInnen mittels Einsprache vorgehen. Damit wird die Umnutzung erschwert oder teilweise sogar verunmöglicht. In den Interviews wird von verschiedenen derartigen Fällen berichtet, bei denen der Fortbestand oder die Eröffnung von Etablissements an der mangelnden Akzeptanz der anwohnenden Bevölkerung gescheitert ist:

Aber es ist letztlich an der Bevölkerung gescheitert, weil es nicht akzeptiert war. [...] Und so ein bisschen das Phänomen: "Ja, generell bin ich schon dafür. Aber sicher nicht vor meiner Haustür." (F)

Insgesamt scheint also zwar eine Beruhigung eingekehrt zu sein. In Konfliktfällen wird aber wiederum deutlich, dass die breite Bevölkerung dem Prostitutionsgewerbe nach wie vor wenig Akzeptanz entgegenbringt.

4.6.2 Räumliche Verortung des Prostitutionsgewerbes

Im Anschluss an die oben festgestellte Beruhigung des Verhältnisses von Bevölkerung und Prostitutionsgewerbe wird in einem Interview die Frage aufgeworfen, welchen Nutzen eine solche Beruhigung für die Sexarbeitenden hat:

Also, wen beruhigt man damit? Und wem hilft man wirklich damit? Und da sehe ich wirklich den Mehrwert nicht, ausser, dass man sich selber ein bisschen beruhigen kann. [...] Aber den Arbeiterinnen selber nützt das wie nicht. (F)

Wie das Zitat zeigt, wird bezweifelt, dass die Beruhigung für die Sexarbeitenden von Vorteil ist. Weiter heisst es, dass die Beruhigung der Bevölkerung insbesondere daher rührt, dass die Sexarbeit zunehmend an den Rand der Stadt-Gesellschaft verdrängt wird:

Und da nimmt man das schon sehr, sehr stark als/ (...) als Schutz der Bevölkerung von den Sexarbeiterinnen/ (...) sie nicht in die Quartieren zu haben, sie an gewisse Plätze/ (...) hinzuführen und eben vor allem in anderen Plätzen nicht drin zu haben. Sie an den Rand der Gesellschaft zu führen. Sie zu kontrollieren. (F)

Gemäss dieser Aussage verzeichnet die Sexarbeit im Kanton Bern eine Verdrängung aus den Wohnquartieren. Die Beruhigung scheint demnach insbesondere daher zu rühren, dass das Prostitutionsgewerbe in Industriezonen verlagert wird, wo die «störenden Begleiterscheinungen» weniger geworden sind oder weniger beachtet werden. Auch wenn diese Entwicklung möglicherweise im Sinne der Bevölkerung ist – der Schutz der Sexarbeitenden wird dadurch zusätzlich gefährdet:

Es ist natürlich der Nachteil wiederum von der Frau ausgesehen und vom Betrieb aus gesehen, man ist halt irgendwo in einem Gebiet, wo sagen wir mal, auch keine Leute sind. Das ist natürlich dann auch vom Schutz her ein bisschen problematischer, wenn man irgendwo im Industriegebiet ist. (F)

Das Absurdeste ist, wenn es nachher heisst: "Ja, dieses Gesuch hier müssen wir ablehnen. Geht in die Gewerbezone!" Und das ist nachher am Stadtrand, wo niemand wohnt, am Abend finster, unbeleuchtet, unsicher. Und das will man ja auch nicht. (F)

Wie die Zitate belegen, geht die Verdrängung von Sexarbeit aus der Wohnzone und die Verlagerung in Gewerbe- und Industriegebiete ggf. mit einem verminderten Schutz der Sexarbeitenden einher. Dadurch, dass Gewerbe- und Industriegebiete oftmals abgelegen am Stadtrand zu finden sind, sind diese tendenziell unsicherer. Dies wird als «problematisch» beschrieben. Zudem bringt die Verdrängung in Industriezonen mit sich, dass neben dem Etablissement zusätzlich eine Übernachtungsmöglichkeit für die Sexarbeitenden organisiert werden muss, da man in einer Industriezone nicht wohnen darf. Insgesamt wird die territoriale Zuweisung von Sexarbeit als problematisch für die Sexarbeitenden eingeschätzt:

Ich denke, die Verknüpfung von/ (...) von territorialer Zuweisung von Sexarbeit und der Verordnung/ (...) das ist eigentlich nur zum Nachteil der Sexarbeitenden. (F)

Die territoriale Zuweisung von Sexarbeit hat wiederum eine Art Zweiteilung zur Folge: in legale und illegale Orte der Prostitutionsausübung. Das Prostitutionsgewerbe ist nur an dafür vorgesehenen «Plätzen» zulässig respektive bewilligungsfähig. Sind nicht alle Voraussetzungen erfüllt, kann ein Betrieb nicht eröffnen oder es kommt zu einer Schliessung. In den Interviews wurde von verschiedenen Fällen berichtet, in denen Etablissements insbesondere aufgrund von Verstössen gegen die Zonenkonformität geschlossen werden mussten, so etwa, wenn

sich ein Betrieb in einer Wohnzone befindet. Das PGG hat diesbezüglich zwar nichts an den gesetzlichen Bestimmungen verändert, nach Inkrafttreten des PGG hat sich aber die Praxis geändert:

Und vorher hat man das gar nicht kontrolliert, vor dem Gesetz, quasi: Oh, sind die denn zonenkonform? Und jetzt mit der Zonenkonformität, die es vorher schon gab/ (...) aber jetzt wird sie überprüft. (F)

Vorher hat man das eigentlich nicht aktiv kontrolliert, bis es Beschwerden gab. Und jetzt, dadurch, dass man die Bewilligung einholen muss, kann sich natürlich eine Gemeinde nicht leisten, dort eine Bewilligung zu geben, wenn es nicht der eigenen Bauordnung entspricht. Das hat auch zu Schliessungen geführt von relativ vielen Wohnungsbordellen, auch eher von kleineren Betrieben, zum Teil auch Betrieben, wo man sagen musste: Die waren seit 30 Jahren dort, das merkte niemand und störte niemanden (F)

Und das ist eindeutig ein Punkt, wo es nachher völlig in die falsche Richtung gegangen ist, wo jetzt alle nach Gesetz handeln, die es ja schon vorher gegeben hat. Da muss ich sagen: Eigentlich ist das ja richtig, aber warum hat man das denn 30 Jahre nicht gemacht? (F)

Wie die Zitate zeigen, wurde mit Inkrafttreten des PGG eine jahre- oder teilweise sogar jahrzehntelange Duldung beendet. Das PGG enthält keine neuen Bestimmungen zur Zonenkonformität, jedoch wird diese seit Inkrafttreten des PGG «aktiv kontrolliert» und die Durchsetzung mit Hilfe des PGG erleichtert. In Zuge dessen kam es zu Betriebsschliessungen, darunter auch Betriebe, die schon seit geraumer Zeit bestanden haben und geduldet waren, da es nie zu Beschwerden kam:

Nein, die Stadt Bern hat eine sehr restriktive Politik. Also, die hat in den letzten Jahren sehr, sehr viele Etablissements geschlossen. (B)

Von den Interviewten – darunter auch Bordellbetreibende – wird berichtet, dass die Schliessungen teilweise auch mit Kulanz erfolgt sind. Das heisst mit der Ausstellung einer erneuten Bewilligung wurde bereits kommuniziert, dass sich der betroffene Betrieb nicht in einer dafür vorgesehenen Zone befindet und die Bewilligung bei dem nächsten Antrag um Verlängerung nicht mehr erteilt wird. Oder aber die Frist für die Betriebsschliessung wurde weiter aufgeschoben, um der Betriebsleitung mehr Zeit für eine Nachfolgelösung zu verschaffen. Insgesamt wird in den Interviews geschildert, dass es sehr schwierig ist, einen neuen Betrieb zu eröffnen, der alle Voraussetzungen erfüllt:

Ich kann Ihnen sagen/ (...) ein Beispiel, ich probierte, ich habe in den vergangenen zehn Jahren in Bern vielleicht an zwölf/ (...) an zwölf Standorten probiert, etwas zu eröffnen. Und da steht Ihnen die Stadt immer auf die Füsse. Also, [...] das PGG, da brauchen Sie ein Umnutzungsgesuch. Und das weiss das Bauinspektorat. Und das bekommen Sie nicht wegen den Einsprachen, weil da findet sich immer jemand mit Einsprachen. Bern baut ab, Thun hat auch abgebaut. Und wenn Sie in der falschen Zone sind oder Ihnen da der Nachbar einen reinhaut, ist es schier unmöglich, da etwas zu eröffnen. (B)

Insbesondere die Zonenkonformität ist ein Hindernis bei der Eröffnung eines Betriebs. Doch auch, wenn sich eine Räumlichkeit in der passenden Zone befindet, kann es sein, dass die Betriebsbewilligung aufgrund von Einsprachen der Nachbarschaft nicht zu Stande kommt. Denn eine Umnutzung sieht ein Baugesuch vor, da diese bspw. mit grösseren Emissionen und somit relevanten Auswirkungen auf Mensch und Umwelt einhergehen kann:

Das heisst selbst wenn die Stadt sagt, ihr dürft dort, weil es jetzt zugelassen ist mit unser Bauzonennordnung dürft ihr da einen Betrieb haben, gibt es dann Rekurse aus der Nachbarschaft. (F)

Und auch für die Ausübung der Prostitution in einer Privatwohnung muss zumindest das Einverständnis des Vermieters vorliegen:

Also, es ist nicht einfach, durch einen normalen Vermieter so einen Raum zu finden, wenn man sagt, was man macht. (F)

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass die Ausübung von Prostitution in Wohnzonen zunehmend schwieriger wird. Das Schliessen von Betrieben sowie die erschwerte Eröffnung von neuen Betrieben gehen dann mit einem Verlust von Arbeitsplätzen einher:

Was wir auch beobachten? (...) Halt durch das Gesetz, durch die Bewilligungen/ (...) dass Arbeitsplätze verloren gegangen sind, weil es halt viele Betriebe gegeben hat, die in einer Wohnzone sind, wo sie in dem Sinne nicht bewilligungsfähig sind. [...] Das hat auch zu Schliessungen geführt [...] Zu Schliessungen und somit auch zu einem Verlust von Arbeitsplätzen und somit auch teilweise zu einer Verdrängung in Privatwohnungen. [...] Es gibt Leute, die arbeiten jetzt alleine, die eigentlich lieber nicht alleine arbeiten würden. (F)

Gemäss Zitat ist aufgrund des PGG ein Arbeitsplatzverlust zu beklagen, da Betriebe wegen Verstössen gegen die Zonenkonformität geschlossen wurden. Zudem erfolgt eine Verdrängung von Sexarbeit in Privatwohnungen. Das heisst, Sexarbeitende, welche bis anhin in Etablissements tätig waren, sind aufgrund der Betriebsschliessung fortan alleine in einer Privatwohnung tätig. Dabei ist zu beachten, dass diese Tätigkeitsform unter Umständen nicht selbst gewählt ist, sondern sich aufgrund der Situation so ergeben hat. Bemerkenswert an dieser Entwicklung ist, dass die Verdrängung von Etablissements aus der Wohnzone paradoxerweise dazu beiträgt, dass Prostitution zunehmend in Privatwohnungen und damit vermehrt auch in Wohnzonen ausgeübt wird. Insgesamt scheint die Zonenkonformität ein wichtiger Faktor zu sein, wenn es um die räumliche Verortung des Prostitutionsgewerbes geht. Den Interviews ist dabei weiter zu entnehmen, dass die Zonenkonformität in kommunaler Kompetenz liegt:

Biel umschreibt die Zonen anders als die Stadt Bern. Je nachdem, wenn man dann so eine Wohn- und Gewerbezone gemischt haben, geht das eben in Biel. Und weil es in Bern enger umschrieben ist, geht es in Bern nicht. Also das ist ja eine kommunale Kompetenz, die Zonenplanordnung, das Baureglement, und da kommt es sehr darauf an, wie die Zonen umschrieben sind. (F)

Dem Zitat zufolge sind die Zonen je nach Gemeinde anders definiert. Dies hat zur Folge, dass das Prostitutionsgewerbe in gewissen Regionen engere Vorgaben als anderswo erfüllen muss. Daran wird deutlich, dass den Gemeinden in Bezug auf die Zonenthematik eine zentrale Rolle zukommt. Es liegt in ihrem Kompetenzbereich, die Zonen genauer zu definieren, was dann auch Folgen für die räumliche Verteilung von Prostitution sowie die Preisstruktur innerhalb des Gewerbes hat. In den Interviews wird daher eine einheitliche Regelung gefordert:

Man muss auch dazu stehen können und sagen: "Ja, das gehört jetzt halt zu unserer Gesellschaft." [...] "Jawohl, dieses Gewerbe besteht. Es hat seine Berechtigung." Und dann soll man es auch zonenplanrechtlich abbilden, und nicht unterschiedlich definieren, an einem Teil der Orte ja, an einem Teil der Orte nein. (F)

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass die Beziehung zwischen der Bevölkerung und dem Prostitutionsgewerbe von Distanz, die sich bspw. in Einsprachen niederschlägt, geprägt ist. Nichtsdestotrotz ist auch eine gewisse Beruhigung eingeleitet. Dies scheint zum einen Teil direkt mit dem PGG zusammenhängen. So scheint allein die Existenz eines Gesetzes, welches das Gewerbe regelt, zu beruhigen. Zum anderen scheint dies aber auch mit der Verdrängung der Prostitution aus der Wohnzone zusammenzuhängen. So heisst es in den Interviews, dass die «störenden Begleiterscheinungen» abgenommen haben, weil Sexarbeit an den Rand der Stadt-Gesellschaft verdrängt wird, um die Bevölkerung so gewissermassen vor Sexarbeit zu schützen.

4.6.3 Stellenwert des Prostitutionsgewerbes

Geht es um den Platz, der dem Prostitutionsgewerbe gemäss Zonenplan zugestanden werden soll, so hängt dies immer auch mit dem Stellenwert zusammen, welchen diese Branche innerhalb einer Gesellschaft einnimmt. In den Interviews wurden diesbezüglich drei verschiedene

Haltungen artikuliert. Zum einen wird alleine der Fakt, dass es ein PGG gibt, als ungleiche Behandlung gegenüber anderen Branchen gewertet:

Also, das ist nicht in einem allgemeinen Gewerbegesetz/ noch ein Artikel zum Bereich Prostitution. (...) Man macht ein eigenes Gesetz. Für Coiffeuren macht man das nicht. Dort gibt's auch viele prekäre Arbeitsverhältnisse! (...) Also, [...] ein Gesetz, das ja eigentlich schon sagt: Das ist/ oh, das ist ganz speziell, das müssen wir besonders regeln, wo halt auch die Erzählung von: Es ist besonders gefährlich, besonders viel Ausbeutung/ (...) das reproduziert. (F)

Die Regelung innerhalb eines eigenen Gesetzes wird als diskriminierend eingestuft. Das Prostitutionsgewerbe wird damit anders behandelt als Branchen, in denen ebenfalls prekäre Arbeitsbedingungen bestehen. So heisst es in den Interviews, dass davon auszugehen ist, dass bei einer ähnlichen Kontrolldichte in den Branchen Landwirtschaft, Gastgewerbe und Coiffeure viele Ausbeutungssituationen festgestellt würden. Als Beispiel einer Ungleichbehandlung wird auch angeführt, dass die B-Bewilligungen im Sexgewerbe nur für ein Jahr vergeben werden, in anderen Gewerbebereichen jedoch für fünf Jahre. Dies wird von den Sexarbeitenden als unfair wahrgenommen sowie bedeutet einen bürokratischen Mehraufwand. Insgesamt fokussiere das PGG zu stark auf ausbeuterische Verhältnisse und setze damit Sexarbeit mit Ausbeutung und Menschenhandel gleich. Das wird auch von Betreibenden so erlebt:

Eben, der/ (...) bei den Prostituierten und den Betreibern, da ist es sowieso immer so/ (...) ja, das geht nicht so mit rechten Dingen zu. Das ist die Grundhaltung. Da kann irgendetwas nicht stimmen. (B)

Wie das Zitat belegt, wird von einer skeptischen Grundhaltung der Behörden dem Prostitutionsgewerbe gegenüber berichtet. Es wird daher eine Gleichbehandlung mit anderen, vergleichbaren Gewerbebereichen gefordert. Diese Position wird innerhalb der Interviews insbesondere von Sexarbeitenden, Betreibenden und NGOs eingenommen:

Also ich glaube, was sicher wichtig wäre ist das Prinzip der Gleichbehandlung, das Gleichbehandlungsgebot, dass es wirklich auch im Sexgewerbe Anwendung findet. Dass man nicht irgendwie versucht das Sexgewerbe speziell zu regeln, indem man Hürden schafft und das Gefühl hat, das ist die Lösung, sondern, dass man versucht eher von dem Gebot auszugehen, dass man das Sexgewerbe gleich behandelt, wie andere Gewerbe, die vergleichbar sind. (F_NGO)

Zum anderen heisst es in den Interviews jedoch auch, dass die derzeitige gesetzliche Rahmung des Prostitutionsgewerbes durchaus gerechtfertigt sei:

Also die Branche ist halt speziell. Also spezielle Situationen verlangen spezielle Lösungen. Also ich habe das Gefühl es ist durchaus gerechtfertigt. (F)

Gemäss dieses Zitats ist die Branche «speziell», was dementsprechend auch eine «spezielle Lösung» verlangt. Das Prostitutionsgewerbe wird in den Interviews als Branche mit besonderem Risiko wahrgenommen, in der die Gefahr der Ausbeutung tendenziell höher ist. Zudem wird berichtet, dass diese Branche im Vergleich zu anderen Gewerbebereichen als weniger pflichtbewusst erlebt wird:

So lange sie Spielraum haben und keine grosse Konsequenzen? (lacht) Da kann man es vergessen. Ja, da machen sie wirklich, was sie wollen. (F)

Die Sichtweise, dass das Prostitutionsgewerbe aufgrund eines erhöhten Risikopotentials und eines niedrigeren Pflichtbewusstseins eine strengere gesetzliche Rahmung verlangt, wird in den Interviews von einzelnen Behördenmitarbeitenden vorgebracht. Zudem wird in den Interviews vereinzelt auch die Ansicht vertreten, dass das Prostitutionsgewerbe aktuell keine Sonderbehandlung erfährt:

Wir schauen weder besser noch schlechter hin. Wir schauen einfach genau gleich hin. (F)

Diese Sichtweise kommt in den Interviews jedoch nur sehr vereinzelt zum Ausdruck. Insgesamt überwiegt die Einschätzung, dass das Prostitutionsgewerbe im Vergleich zu anderen Branchen eine Ungleichbehandlung erfährt.

Zwischenfazit 6: Bevölkerung und PGG

- Gemäss Aussage der Interviewten hat sich die Situation um das Prostitutionsgewerbe beruhigt. Allein das Wissen um die Existenz des PGG scheint die Bevölkerung zu beruhigen. Hingegen lässt sich die Beruhigung vermutlich weniger mit gesteigerter Toleranz gegenüber der Sexarbeit erklären. Denn in Härtefällen bringt die Bevölkerung dem Sexgewerbe wenig Akzeptanz entgegen («not in my backyard»). Diesbezüglich scheint also nach wie vor Handlungsbedarf zu bestehen.
- Die Beruhigung wird ausserdem auf die räumliche Trennung von Sexarbeit und Bevölkerung zurückgeführt. Das Sexgewerbe wird zunehmend an den Rand der Stadtgesellschaft verdrängt. Dies zeigt sich auch an Betriebsschliessungen in belebten Gebieten. Die Beruhigung geht also teilweise auf Kosten eines verminderten Schutzes der Sexarbeitenden, da diese bei der Ausübung ihrer Tätigkeit in abgelegenen Gebieten tendenziell unsichereren Arbeitsbedingungen ausgesetzt sind. Diesbezüglich spielt die Zonenkonformität von Etablissements eine wichtige Rolle, die in der Entscheidungskompetenz der jeweiligen Gemeinde liegt.
- In den Interviews wird vom Trend berichtet, dass Sexarbeit zunehmend in Privatwohnungen stattfindet. Auch hier sind die Sexarbeitenden tendenziell ungeschützt, da sie ihrer Arbeit alleine nachgehen.
- Die Interviewten nehmen unterschiedliche Haltungen ein, wenn es um den gesellschaftlichen Umgang mit dem Prostitutionsgewerbe geht (diskriminierende Sonderbehandlung vs. gerechtfertigter Umgang aufgrund von Nähe zu Kriminalität). Daran zeigt sich, dass der Bereich der Sexarbeit sowohl in der Gesellschaft als auch von verschiedenen relevanten AkteurInnen kontrovers diskutiert wird, was eine lösungsorientierte Zusammenarbeit zum Schutz der Sexarbeitenden erschweren dürfte.

4.7 Bewertung und Optimierungsmöglichkeiten

Im Folgenden wird auf verschiedene Bewertungen eingegangen, welche die interviewten Personen im Laufe des Gesprächs in Bezug auf das PGG vorgenommen haben. Im Anschluss daran werden die von den Interviewten genannten Optimierungsmöglichkeiten ausgeführt.

4.7.1 Bewertung des PGG

In den Interviews lassen sich verschiedene Haltungen dem PGG gegenüber erkennen. So heisst es bspw., dass das PGG gut sei wie es ist. Ein aktuelles Revisionsbedürfnis wird nicht ausgemacht:

Also ich finde es gut, so wie es ist, und ich würde jetzt da auch nicht irgendwie noch etwas schrauben wollen. Also ein effektives Revisionsbedürfnis sehe ich keines. (F)

In einem anderen Interview wird dies weiter ausgeführt. Es würde zwar auch ohne PGG gehen, aber mit PGG ist es besser, da es verschiedene Vorteile bietet:

Es ginge auch ohne das Gesetz. Das kann man so sagen. Aber das Gesetz bietet gewisse Vorteile [...] Ich denke, wir haben im Kanton Bern sicher ein brauchbares Gesetz, ein gutes Gesetz. Ich hätte jetzt nicht gerade irgendeinen Antrag, wo man sagen müsste, das müsste man jetzt noch ergänzen oder erneuern. (F)

Mit den Vorteilen, die das PGG mit sich bringt, sind insbesondere die bereits geschilderten Punkte angesprochen: gesicherter Zugang zum Milieu, Sichtbarmachung des Prostitutionsgewerbes, Aufbau eines Vertrauensverhältnisses, verbesserte Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen involvierten Stellen und vereinheitlichte respektive vereinfachte Abläufe. In den Interviews wird die Ansicht geäußert, dass das PGG einen guten Ansatz verfolgt und dieser Weg konsequent weitergegangen werden muss:

Das Positive ist, dass man da ein bisschen Licht in die ganze Sache bringen kann, in dieses eben relativ undurchsichtige Gewerbe. Das ist wirklich das Positive. Und ich persönlich bin der Meinung, man sollte auf diesem Weg möglichst konsequent weiter gehen. (F)

Ich finde, der Weg, den wir eingeschlagen haben, ist ein Guter, den soll man ausbauen. (F)

Diese Interviewten nehmen eine längerfristige Perspektive ein, wobei das Verbesserungspotenzial hier besondere Aufmerksamkeit erhält, bspw. in Bezug auf Aufwand und Ertrag:

Ja, ob sich der Aufwand und der Nutzen schlussendlich aufhebt? Im Moment vielleicht nicht, aber/ aber dennoch, langfristig gesehen habe ich das Gefühl/ (...) ja, bringt das schon etwas, das ganze Verfahren, das wir hier durchziehen. (F)

Obwohl Optimierungsmöglichkeiten angesprochen werden, wird gleichzeitig festgehalten, dass das PGG soweit den richtigen Ansatz verfolgt, nämlich das Gewerbe zu regulieren, statt es zu verbieten:

Wenn man so im Detail drin ist, dann zeigen sich wirklich die Fallstricke so im Einzelnen und dort finde ich müsste man wirklich nachbessern. [...] Ich finde, es ist immer noch der richtige Ansatz, dass man sich überlegt, ok, wie kann man etwas regulieren, aber es muss irgendwie legal bleiben. Das finde ich mal so ein wichtiger Ansatz. (F)

Die Grundhaltung, das Prostitutionsgewerbe zu regulieren, wird als richtiger und wichtiger Ansatz eingeschätzt. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass sich in der konkreten Ausgestaltung und Umsetzung verschiedene Kritikpunkte finden lassen, die nachgebessert werden sollten. Dazu werden teilweise entsprechende Optimierungsmöglichkeiten formuliert (s. Kapitel 4.7.2). Ein solcher Kritikpunkt bezieht sich auf den begrenzten Geltungsbereich des PGG. Wie bereits erwähnt, fallen die Strassenprostitution und das Ausüben von Prostitution einer Einzelperson nicht unter die Bewilligungspflicht. Damit wird insbesondere der bereits sichtbare Bereich des Sexgewerbes durch das PGG geregelt; andere Bereiche bleiben hingegen im Verborgenen. Dies wird von den Interviewten bedauert. Ein weiterer Kritikpunkt macht sich daran fest, dass das PGG keinen Einfluss auf die Ursachen von Prostitution habe:

Aber alle die/ die Ursachen, warum sich jemand prostituiert und in das Gewerbe reingeht? Die prekäre Situation, da können wir mit dem Gesetz nichts machen. Das können wir auch nicht mit einem Regelwerk/ können wir das auch nicht machen. (F)

Mit dem PGG können Phänomene wie Menschenhandel, Zwangsprostitution und Schwarzarbeit höchstwahrscheinlich nicht adressiert werden. Zudem kann alles, was in den Herkunftsländern der Sexarbeitenden für ausbeuterische Formen der Sexarbeit verantwortlich ist, nicht geändert werden. Doch trotz der limitierten Wirksamkeit wird dennoch festgehalten, dass die Ziele u.a. mit Hilfe des PGG und in kleinen Schritten angestrebt werden können:

"Dieses Gesetz kann nicht alle Probleme lösen." [...] Da muss ich sagen, das kann es tatsächlich nicht. Wir können einfach einen Teil [...] / So können wir da Schritt für Schritt, das sind halt kleine Schritte, probieren, die Ziele zu erreichen. Darum ist es eine ein bisschen durchgezogene Bilanz. (F)

Eine in den Interviews geäußerte kritische Einschätzung besagt, dass das PGG eine unangemessene Grundhaltung einnimmt. Formuliert wird, dass die Rechte der Sexarbeitenden im PGG fehlen:

Also, wenn eine Sexarbeiterin fragt: Was habe ich für Rechte? Dann kann ich keiner sage: Schau mal das PGG an, auch wenn sie die sprachlichen Kompetenzen hat, weil sie findet keine Information zu ihren Rechten dort drin. Null. (F)

Der Ursprungsidee, die Sexarbeitenden schützen zu wollen, werde mit dem PGG daher nicht nachgekommen:

Das ist eigentlich nicht die Idee gewesen damals [...] Aber man ist wie den falschen Weg für mich gegangen. Anstatt die Arbeitsbedingungen zu überprüfen, wie man das auf dem Bau auch macht, hat man jetzt einfach eine Datensammlung... Für mich ist es (...) eigentlich tendenziell einfach ein administrativer Krampf. (F)

Das PGG wird hier als Instrument zur Datensammlung wahrgenommen, wobei die Betreibenden und deren Pflichten im Mittelpunkt stehen sowie die dazugehörigen Kontrollen, letztlich aber nicht der Schutz der Sexarbeitenden:

Und all die Verordnungen, auch auf/ auch auf Prostitutionsgesetzebene/ (...) da geht's eigentlich eher um den Schutz der Gesellschaft vor den Sexarbeitenden. (F)

Die Prioritätensetzung des PGG, die laut diesem Zitat auf dem Schutz der Bevölkerung vor der Prostitution liegt, wird nicht gutgeheissen. Das PGG ist demnach ein Pflichtenkatalog für Betreibende. Hinzu kommt die Kritik, dass das PGG teils auf realitätsfremden Annahmen basiert:

Das ist eine Branche, die nicht nur als ein Business gesehen ist. Aber viele haben auch Gefühle, die wahrscheinlich politischen Entscheidungen führen und die nicht einfach auf eine logisch gemacht sind, sondern auch wahrscheinlich auf Gefühle und Gedanken, die manchmal die Realitäten nicht sprechen. [...] So leider die Gesetzmacher sind so weit weg von dem Business. (B)

Die Kritik richtet sich hier gegen die bürokratischen Regelungen des PGG und dagegen, dass es die Sexarbeitenden in ein Angestelltenverhältnis drängt, was der Selbstständigkeit und dem Schutz der Sexarbeitenden nicht zuträglich ist. So heisst es auch, dass die Sexarbeit durch Mehrregelungen weiter prekariert wird. Dies hat seine Ursache in einer opferzentrierten Grundhaltung:

Also, man hat immer so das Gefühl: Das Rotlicht ist einfach irgendwie nebulös und/ (...) und undurchsichtig und sowieso alles kriminell. Aber da gibt's einfach Leute, die/ die wollen einigermassen/ (...) die wollen einen guten Job machen. Und ich glaube, da muss auch/ auch in einer/ (...) in einer Prostitutionsverordnung drin muss sein, dass man wirklich/ nicht so das Opferzentrierte, das sind eh alles Opfer! Sondern das sind Frauen, die arbeiten. (F)

Weiter heisst es, dass das PGG per se nicht das richtige Mittel ist, um den gewünschten Zweck des Schutzes vor Ausbeutung zu erreichen:

Ich glaube wirklich mit Prostitutionsgesetzen löst man das Problem der Gewalt und Ausbeutung nicht, weil dies ist ein strukturelles Problem. Und das strukturelle Problem hängt zusammen mit einem riesigen Machtgefälle. (F)

Es ist schwierig mit einem Gesetz wie dem PGG auf dieses Machtgefälle einzuwirken. Relevante Themen hierfür sind Bestandteil anderer Gesetze wie etwa dem Straf-, Arbeits-, Ausländer-, Miet- oder Steuerrecht:

Das Gesetz gibt den Sexarbeiterinnen selber nicht die relevanten Informationen, weil was strafrechtlich relevant ist, ist in anderen Gesetzen geregelt und nicht im PGG. Also, jetzt aus der Perspektive der Sexarbeiterinnen... Ja, sind es wie andere Gesetzen, die in dem Sinn schlussendlich/ ich würde sagen, die eher relevanten Fragen (...) berühren oder auch die Frage von: Welche Rechte haben sie überhaupt? (...) Als das PGG. (F)

Das deutlichste Votum gegen das PGG lautet in den Interviews:

Für mich müsste man das PGG abschaffen. Und ganz klar sagen: Es ist gescheitert. An dem, was ich hier erlebe, hier an der Basis/ (...) und ich würde dann sagen: Hockt weiterhin zusammen. Aber eben um den Blickwinkel aufzutun, und nicht einfach: Gesetze. Sondern experimentieren. (F)

Insgesamt lassen sich die in den Interviews vorgenommenen Bewertungen des PGG in fünf Kategorien einteilen: (1) das PGG ist gut so wie es ist, es sind keine Anpassungen nötig; (2) das PGG verfolgt den richtigen Ansatz und bedarf der konsequenten Weiterentwicklung; (3) das PGG ist limitiert in Bezug auf seine Wirksamkeit und den Geltungsbereich; (4) das PGG ist nicht gemäss Zwecksetzung ausgestaltet und erzielt dementsprechend keinen respektive keinen ausreichenden Schutz für die Sexarbeitenden; (5) das PGG ist per se nicht das richtige Mittel, um die gewünschten Zwecke zu erreichen.

Zuletzt wird anhand der hier ausgeführten, unterschiedlichen Sichtweisen der Interviewten deutlich, dass die Bewertung des PGG eng mit moralischen Grundhaltungen verknüpft ist. Wie etwa bzgl. Kontrolle, Sicherheit der Bevölkerung und Schutz der Sexarbeitenden. So steht und fällt die Bewertung des PGG mit der Haltung, welche in Bezug auf derartige Fragen eingenommen wird. Dass diesbezüglich verschiedene Konfliktlinien herrschen – auch im schweizweiten Diskurs um das Prostitutionsgewerbe – wurde bereits erläutert. So heisst es, dass im Kanton Bern kein ausreichender Konsens hergestellt werden konnte, was den Umgang mit dem Prostitutionsgewerbe anbelangt. Hinzu kommt, dass auch immer die politische Mehrheit und damit verbunden die gesellschaftliche Akzeptanz eine Rolle spielen, um Gesetze zu verankern. Abschliessend lässt sich sagen, dass es bei der Bewertung des PGG also insbesondere um die Diskussion der Zwecksetzung des PGG geht sowie darum, ob die gewählten Regelungen diesem Zweck dienlich sind:

Und ich glaube, das ist das Grundproblem von dem Gesetz, was wir auch mal diskutiert haben/ (...) welches Licht kann man auf das Gewerbe werfen, ohne dass dann gleich alle wegfliegen? [...] Was erträgt es eigentlich, damit es nicht kontraproduktiv wird? (...) Was wollen wir schlussendlich wirklich erreichen? Ich verweise auf die Präambel, die sagt: Es geht um den Schutz der Frauen, primär. Und sind die Regelungen jetzt wirklich zum Schutz der Frauen? Oder machen wir hier irgendwo zu viel? Oder? Dass da schlussendlich der Schutz wieder weniger wird in dem Bereich? (F)

4.7.2 Optimierungsmöglichkeiten und Wünsche

Entsprechend der obigen Ausführungen zur Bewertung des PGG formulieren die Interviewten verschiedene Optimierungsmöglichkeiten. Während sich einige Vorschläge auf die PGG-Bestimmungen selbst beziehen, zielen andere Vorschläge darauf ab, die Umsetzung des PGG weiter zu verbessern. Zudem werden weitere Massnahmen genannt, die den Schutz von Sexarbeitenden losgelöst vom PGG erhöhen oder aber das PGG unterstützend flankieren sollen.

4.7.2.1 Bestimmungen PGG

Um eine Verbesserung in Bezug auf die Erreichung der Zwecksetzung des PGG zu erzielen, werden in den Interviews verschiedene Anpassungen genannt. Dabei wird angemerkt, dass die Regelungen insgesamt nicht zu streng sein dürfen, um keine gegenteiligen Effekte zu erzielen:

Ich glaube, aus Sicht der Sexarbeiterinnen ist sicher/ (...) möglichst wenig Regeln. Und die Regeln, die es gibt, sollen zum Schutz sein. (F)

Wahrscheinlich wenn man die Bewilligungsvoraussetzungen zu streng macht, dann treibt man Leute auch in die Illegalität. (F)

Es wird daher eine Entbürokratisierung gefordert. Insbesondere für Kleinbetriebe (Zusammenschluss von zwei bis drei Sexarbeitenden) werden die Auflagen als zu hoch eingeschätzt, weshalb eine Ausnahmeregelung als sinnvoll erachtet wird:

Ich glaube, man müsste eine Lösung finden für die Kleinbetriebe, die wirklich auch hält. Das, denke ich mir/ (...) da hält das Gesetz nicht. Das ist/ (...) das ist zu hochschwellig, das braucht zu viel. [...] Ich denke, das ist nicht gut. (F)

Was ganz pragmatisch ist, ist natürlich die Ausnahmebestimmungen, dass man wirklich genug Ausnahmebestimmungen macht für die Kleinen. Dass die Kleinen nicht verhindert werden durch bürokratische Hürden. Das haben wir ja ausführlicher angeschaut. Ich finde das ist etwas, das könnte man jetzt einfach einführen (lacht) ohne ganze Gesetze abschaffen zu müssen. (F)

Weiter wird das Verbot von ungeschütztem Sex respektive dessen Werbung vorgeschlagen sowie die Erhöhung des Mindestalters zur Ausübung der Prostitution:

Die Frauen kritisieren beispielsweise erstaunlicherweise, dass das Anbieten von ungeschütztem Sex nicht irgendwie verboten ist in der Schweiz. [...] Das ist natürlich Konkurrenz. Weil es eben viele Kunden hat, die das wollen. [...] Eigentlich sollte das im Gesetz verboten sein [...] Und ich denke, das ist schon der grösste Ansatz, dass man schon nicht Werbung machen darf. [...] Also, verhindern kann man das nicht. Das ist eine Utopie. Das ist klar. Wir können nicht in die Zimmer rein stürmen und schauen, ob das jetzt safe ist. Das wäre ein Witz und auch nicht realisierbar. Aber zumindest Werbung sollte man unterbinden können. (F)

Eigentlich sollte das Mindestalter einer Prostituierten auf 21 oder 23 erhöht werden, dass sie mal eine gewisse, kleine Lebenserfahrung hat. (F)

So wird ein Zusammenhang zwischen dem jungen Alter und einem erhöhten Gefährdungspotential ausgemacht, bspw. was das Bewusstsein über Gesundheitsrisiken anbelangt. Zudem würde mit einem Verbot von Werbung für ungeschützten Sex die Konkurrenzsituation entschärft und die Gesundheitsprävention gestärkt.

Zudem wird offenbar von Sexarbeitenden selbst der Wunsch nach einer regelmässigen medizinischen Vorsorgeuntersuchung laut:

Oder etwas, die Frauen haben das selber vorgeschlagen, die bemängeln/ (...) vor allem, die in Österreich gearbeitet haben, dass es nicht die obligatorische oder eine regelmässige medizinische Vorsorgeuntersuchung gibt. (F)

Von anderen Interviewten wird eine Schärfung des PGG gefordert. Damit ist vor allem eine verwaltungsrechtliche Schärfung gemeint, wodurch Behörden bei festgestellten Missständen mehr Handhabe bekommen sollen:

Aber nach mir könnte durchaus, wenn eben Missstände festgestellt werden, könnten die Möglichkeiten, sowohl die verwaltungsrechtlichen, als auch die strafrechtlichen, aber vor allem die verwaltungsrechtlichen Möglichkeiten noch schärfer gefasst werden. Unter dem Stichwort Schutz. (F)

Mehr Kompetenzen von Behörden sollen zu einer verstärkten Aufdeckung von Missständen beitragen, etwa in Bezug auf Mietpreise. Dementsprechend wird es als sinnvoll erachtet, im PGG eine Grundlage für das Einfordern von Mietverträgen zu schaffen:

Aber einfach zusammenfassend kann man sagen, gut wäre, wenn man noch mehr Licht reinbringen könnte, wenn wir noch mehr Kompetenzen hätten, um auch zu intervenieren, wenn eben zum Beispiel die Arbeits- oder Mietverträge überrissen sind, so ausbeuterisch sind konkret. (F)

Man sollte das PGG ändern auch in dem Sinn eben, - ja, man kann sagen, ein bisschen verschärfen - damit es klar ist, dass wir Mietverträge einfordern dürfen, überprüfen, und wenn sie eben überrissen sind, diese Leute zu warnen, beziehungsweise ihnen irgendeinmal dann die Bewilligung zu entziehen. Dann muss am Schluss der Grossrat sagen, ja oder nein. Und das braucht eine gesetzliche Grundlage, die man dann klar im PGG verankern würde. (F)

In diesem Zusammenhang wird auch gewünscht, mehr Druck auf Betreibende ausüben zu können. Sanktionsmassnahmen gegen Betreibende sollen schneller ergriffen werden können:

Wenn es nach mir ginge, würde ich es vielleicht noch mehr/ (...) mehr/ schneller machen, dass wir/ sagen wir, dass wir ein bisschen mehr Druck auf die Betreiber machen könnten. Weniger auf Frauen, aber mehr auf Betreiber. (...) Das wäre so ein bisschen Optimierung, was für mich so ein bisschen/ mir so vorschwebt. [...] Zum Beispiel, wenn sie nicht leisten, was sie sollen, dass man schneller Sanktionsmassnahmen ergreifen könnte, damit das nicht so langfädig ist, dass es auch einfach schneller auch Konsequenzen für sie gibt. (F)

Neben der intensivierten Handhabung gegenüber Betreibenden, wird in den Interviews auch thematisiert, die Sexarbeitenden stärker in die Pflicht zu nehmen, bspw. in Bezug auf ihre An- und Abmeldung:

Das wäre vielleicht nicht schlecht, wenn man das in der PGG Revision/ man dort auch die Frauen ein bisschen in Pflicht nimmt. Wir reden immer/ dass man auch den Frauen sagt: Ihr habt die und die Pflicht. Und zwar aus dem und dem Grund. Eigentlich zu ihrem Vorteil, nicht zum Nachteil, im Gegenteil. Dass man einfach sagt: Ja, die Anmelde, Abmeldepflicht ist wichtig. Wer sich nicht dran hält, dass man einfach auch sagt: Sanktionieren. Es gibt keine Bewilligung. Aber das ist eigentlich auch schwer, weil EU/ die haben natürlich Anspruch. Das überwiegt. Das ist einfach auch ein bisschen, wo es sich beisst/ (...) PGG mit der FZ-Anweisung/ (F)

Wie das Zitat zeigt, soll die stärkere Verantwortungsübernahme zum eigenen Vorteil der Sexarbeitenden sein, jedoch soll Fehlverhalten auch entsprechend sanktioniert werden können. Dies soll die Sexarbeitenden vor einer möglichen Schuldenfalle schützen sowie den Behörden ihre Arbeit vereinfachen:

Weil sie verursachen uns extrem viel Arbeit. Und sich selber dann wirklich Probleme durch die/ durch die Schuldenfalle, wo sie nachher rein fallen. (F)

Schliesslich wird in den Interviews thematisiert, dass das PGG in Bezug auf seinen Geltungsbereich anzupassen ist. So sollen die Bestimmungen auf weitere Arbeitsbereiche, wie etwa den Strassenstrich, ausgeweitet werden:

Ja, eben ich würde wahrscheinlich versuchen, möglichst alles darunter zu subsumieren. (F)

4.7.2.2 Umsetzungspraxis

Im Folgenden werden verschiedene Optimierungsmöglichkeiten genannt, welche sich vor allem auf die Umsetzungspraxis beziehen. Das heisst, der Anspruch liegt hierbei weniger darauf, etwas an den Bestimmungen des PGG ändern zu wollen, sondern deren Umsetzung zu verbessern:

Ich finde es gibt eher Unterschiede dann im Vollzug und in der Praxis, in der Behördenpraxis und dort finde ich schon gibt es good practice und bad practice (lacht). [...] wie ist eine Behörde organisiert und welche Aufträge verteilt sie. Aber das liegt nun nicht daran, dass diese eine besonders gute Verordnung hätten auf kommunaler Ebene. Das ist einfach, die haben eine Praxis, welche funktioniert. (F)

In diesem Zusammenhang wird in den Interviews mehrfach die Stärkung und Ausdifferenzierung der Polizeiarbeit genannt. Mehr Ressourcen bei Polizeieinheiten sowie deren Spezialisierung sollen das Vertrauensverhältnis zum Milieu und die Tätigkeiten neben der Kontrolltätigkeit weiter verbessern. Es wird angenommen, dass sich dies in einer erhöhten Aufdeckungsquote von Missständen niederschlagen wird:

Bei Betroffenen von Menschenhandel ist das A und O der Vertrauensaufbau. Und da braucht es einfach auch Ressourcen. Und da braucht es a) Frauen, b) geschulte Leute und c) muss der Auftrag so sein, dass es nicht nur geht/ (...) Kontrolle/ also, eben ausländerrechtlich zu kontrollieren, sondern/ [...] ich glaube, die Polizeiarbeit geht je länger umso mehr schon auch in die Richtung, wo man/ (...) ja, wo es um/ es um Vertrauen und um Zusammenarbeit auch geht. Oder? Also, man muss/ man muss den Frauen und den Betreibern/ (...) denen auf Augenhöhe begegnen. (F)

Dort, wo es spezialisierte Corps gibt und Polizeieinheiten, die sich stark mit dem Thema Menschenhandel auseinandersetzen, dort gibt's mehr Identifizierungen. (F)

In Bezug auf spezialisierte Polizeieinheiten wird die Milieuaufklärung der Stadt Zürich mehrfach als positives Beispiel herangezogen, wo Polizisten ohne Ermittlungsauftrag im Sexgewerbe unterwegs sind. Entscheidend sind hierbei also nicht die Bestimmungen des PGG an sich, sondern deren Umsetzung, das heisst wer sie unter welcher Prämisse ausführt. Je nach Ausgestaltung können diese Prozesse einen positiven Effekt auf das Verhältnis zwischen Sexarbeitenden und Behörden respektive NGOs haben. In Bezug auf die Gespräche mit Sexarbeitenden wird als Optimierungsmöglichkeit genannt, NGOs mit dem Informationsgespräch zu beauftragen und dieses von der Bewilligungserteilung durch den Migrationsdienst zu entkoppeln. Dies soll den Vertrauensaufbau unterstützen:

Deshalb sage ich, es ist nicht per se unmöglich für ein Amt, Vertrauen aufzubauen, aber ich finde, sobald ein repressiver Auftrag da ist, funktioniert das logischerweise nicht. Weil die Frau geht mit einem Ziel dort rein, sie will die Bewilligung und sie sagt einfach was sie sagen muss, um die Bewilligung zu erhalten. Ganz klar. (F)

Von den NGOs wurde dieser Vorschlag in der Vergangenheit kritisch beurteilt:

Dort hat es sehr viel Widerstand gegeben und auch NGOs, welche fanden, wir möchten diese Nähe nicht, wir wollen nicht als verlängerten Arm des Staates quasi auftreten, aber ich finde, die die es wirklich jetzt umsetzen, die sehen das positiv, die sagen genau das. Die haben zu gewissen Frauen einen Zugang, die sonst nicht unbedingt in die Beratung kommen würden, beispielsweise. (F)

Gemäss Zitat könnten damit weitere Gruppen von Sexarbeitenden erreicht werden. Dies wäre hilfreich, da gerade auch in Bezug auf die Aufklärung der Sexarbeitenden in den Interviews Handlungsbedarf festgestellt wird:

Ich glaube, was/ was würde helfen, ist, dass man/ (...) dass man würde die Frauen/ (...) nebst den Pflichten, die die haben, sie auch über ihre Rechte besser aufklären. [...] Dass man halt auch aufzeigt, dass am Schluss halt die Behörden auch da sind und wir einen Rechtsstaat haben, der funktioniert. Und dass man dadurch auch wieder Rechte hat. (F)

In den Interviews – u.a. mit den Sexarbeitenden – konnte festgestellt werden, dass das PGG unter den Sexarbeitenden nur wenig bekannt ist. Dies bestätigt das folgende Zitat:

Also ja, ich denke, da wäre auch viel besser, die Frauen informieren. Weil ja, ich bin zehn Jahre da und ich weiss gar nicht mal, wie der Gesetz ist. Was steht da alles oder so. Ja, das ist jetzt interessant, das schaue ich mir mal an, was da alles ist. (S)

Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dies nicht per se mit einer schlechten Aufklärung der Sexarbeitenden über ihre eigenen Rechte gleichzusetzen ist. Denn insbesondere von NGOs wird die Kritik angebracht, dass das PGG kaum relevante Informationen zu den Rechten der Sexarbeitenden enthält, sondern dass diese anderswo zu finden sind. In den Interviews heisst es weiter, dass neben der Aufklärung auch die Prävention gestärkt werden soll:

Deswegen ist manchmal die Prävention viel wichtiger, wie auch im PGG geregelt, dass die Flyer auflegen müssen, die Kontaktdaten von Sozialbehörden und so weiter. Dass die Frauen wissen, da ist ein Netz vorhanden. Und wenn ich das brauche, dann weiss ich auch, wo das zu finden ist. Und das ist, glaube ich, letztendlich ist das wirksamer als irgendein toter Buchstabe im Gesetz, der einfach nicht vollstreckbar (unv.) ist. Zwar schön aussieht, und der Politiker beruhigt sich: Wir haben da einen Straftatbestand geschaffen. Jetzt ist alles gut, oder? Polizei und Staatsanwalt sollen dann schauen, dass es nicht mehr vorkommt. Ja, und das geht eben nicht immer. (F)

Wie das Zitat zeigt, kommt der Prävention ein wichtiger Stellenwert zu, insbesondere der Gesundheitsprävention. Für eine erfolgreiche Präventionsarbeit ist die niederschwellige Erreichbarkeit ein entscheidendes Kriterium. Um dies leisten zu können, brauchen NGOs ausreichend Ressourcen:

Ich glaube auch immer noch irgendwie, dass es verschiedene Ebenen bräuchte. Ich glaube, das Niederschwellige, das wir leisten können auf unsere Art, hier nahe dran zu sein an der Szenerie/ (...) mit den Leuten halt schauen: Wie kann man die Situation verbessern? Das ist sicher mal etwas, das wir als NGO leisten können. Und was jetzt ein Staat in dem Sinne mit Gesetzen nicht so leisten kann in dem Bereich. [...] Die bräuchten einfach genügend Ressourcen, damit sie die Arbeit wirklich auch erfüllen können. (F_NGO)

Schliesslich heisst es, dass die Adressaten des PGG, namentlich die Sexarbeitenden und Betreibenden, in Ausgestaltung und Umsetzung involviert werden sollen, etwa auch durch Einsitz in der KOPG. Den NGOs wird zwar eine grosse Einsicht in das Prostitutionsgewerbe und die Lebenssituation der Sexarbeitenden attestiert, jedoch kommt dies nicht der persönlichen Sichtweise der Direktbetroffenen gleich:

Man möchte die Leute schützen. Dementsprechend sollte man sich auch mit denen befassen. (B)

4.7.2.3 Unterstützende Massnahmen

Neben den vorgeschlagenen Anpassungen an den Bestimmungen des PGG und den genannten Optimierungsmöglichkeiten für die Umsetzungspraxis fokussiert dieses Unterkapitel nicht auf das PGG selbst. Denn von verschiedenen Interviewten wird die Auffassung vertreten, dass der Schutz von Sexarbeitenden nicht allein via PGG erzielt werden kann und daher andere Massnahmen von Bedeutung sind. So etwa wird in den Interviews der Wunsch laut, dass die Rechte der Sexarbeitenden in den bestehenden, zuständigen Gesetzen verankert werden – denn relevante Themen werden in anderen Gesetzen als dem PGG geregelt. Die Berücksichtigung der Rechte in den bestehenden Gesetzen könnte zudem zu einer Entstigmatisierung beitragen:

Und ich würde mir wie wünschen, dass die Rechte der Sexarbeiterinnen in den zuständigen, bestehenden Gesetzen verankert werden. (F)

Der ideale Ansatz ist natürlich, dass man nicht diskriminiert. Dass man nicht extra Gesetze schafft für das Sexgewerbe, sondern dass man das Sexgewerbe behandelt als Gewerbe. (F)

Damit sind Rechtsgebiete wie etwa das Straf-, Arbeits-, Ausländer-, Miet- oder Steuerrecht angesprochen. Was das Arbeitsrecht anbelangt, so wird gefordert, dass die Arbeitsbedingungen zu verbessern sind, bspw. in Bezug auf den Arbeitnehmerinnenschutz:

Die Arbeitsbedingungen sind schlicht nicht beeinflusst von solchen Gesetzen und ich glaube dort bräuchte es Lösungen. (F)

Es ist wirklich ein riesiger Handlungsbedarf diesbezüglich, also die ganze Frage Arbeitnehmerinnenschutz, dass man dort Lösungen entwickelt (F)

Zudem soll dafür Sorge getragen werden, dass Wahlfreiheit bzgl. des gewünschten Erwerbsstatus besteht:

Es gibt Vorteile und es gibt Nachteile von der Selbstständigkeit und von der Unselbstständigkeit und es soll jedem selber überlassen sein zu entscheiden, in welcher Form will ich arbeiten. (F)

Dies ist aktuell deshalb nicht der Fall, da aus Steuersicht das Angestelltenverhältnis der präferierte Status darstellt respektive Sexarbeitende zum grossen Teil als Angestellte eingestuft werden. Diesbezüglich wird gefordert, dass der Widerspruch in der Thematik Selbstständigkeit vs. Unselbstständigkeit aufgelöst wird:

Es gibt einfach Themen, wo ich finde, müsste man wirklich dringend angehen und das hat sehr fest mit den Arbeitsbedingungen im Sexgewerbe zu tun. Die eine Frage ist das Thema Selbstständigkeit, Unselbstständigkeit, dieser riesige Widerspruch. (F)

Und auch, dass man sich steuer- oder arbeitsrechtlich auf selbstständig oder unselbstständig einigen kann. Das ist auch ein bisschen un schön, dass man da nicht mehr Einigkeit hinkriegt. (F)

Weiter wird gefordert, das Ausländerrecht anzupassen. Dies ist für die Sexarbeitenden insbesondere deshalb von Bedeutung, da ein Grossteil MigrantInnen sind. So etwa sollen die legalen Migrationsmöglichkeiten optimiert werden:

Ich glaube, ganz viel hängt wirklich/ das sprengt sicher/ (...) ein bisschen eine Prostitutionsverordnung, aber die ausländerrechtlichen Abhängigkeiten von Sexarbeitende/ (...) weil das sehr, sehr viel Migrantinnen sind. Und so lange (räuspert sich) das/ das Ausländerinnenrecht einfach so/ also, die einfach so wenig legale Migrationsmöglichkeiten haben, sind sie einfach sehr schnell in der Illegalität. Und je illegaler, desto prekärer und je/ (...) je grösser das Risiko der Ausbeutung. (F)

Auch die achttägige Meldefrist vor Aufnahme der selbstständigen Tätigkeit wird in den Interviews als nicht praktikabel für Ausländerinnen eingeschätzt, welche per Meldeverfahren für 90 Tage in die Schweiz arbeiten kommen möchten. Dies läuft dem Fakt zuwider, dass es sich beim Prostitutionsgewerbe um ein hochmobiles Gewerbe handelt. Weiter wird der Wunsch geäussert, B-Bewilligungen jeweils länger als nur für ein Jahr auszustellen; vergleichbar zu anderen Gewerbebereichen:

Dass wir könnten auch für längere Zeit kriegen und nicht immer wieder hin und her, ja, das ist bisschen schon so mühsam mit den Papieren. (S)

Dies würde den Sexarbeitenden bürokratischen Aufwand ersparen. Zudem werden billigere Arbeitsplätze gefordert. Dies würde die Sexarbeitenden finanziell entlasten und sie so zusätzlich schützen. Der Staat, der Kanton, Gemeinden oder diverse Liegenschaftsverwaltungen könnten als VermieterInnen auftreten und so etwas zur Normalisierung und Preisregulierung von Mietobjekten für Sexarbeitende beitragen. Eine interviewte Fachperson beurteilt die Situation aus Sicht einer Sexarbeitenden folgendermassen:

Also, es ist ja immer die Gefahr, wenn ich/ (...) wenn ich Rechnungen nicht bezahlen kann, dass ich dann Kompromisse eingehe als Sexarbeitende. Sei das noch, dass ich eben einen Service billiger mache oder dass ich mal ohne Kondom arbeite, weil ich mehr Geld bekomme. Also, das wäre sicher mal ein Schutz, wenn es billigere Arbeitsplätze gibt. (F)

Dieser Vorschlag wird jedoch von einzelnen Interviewten als nicht sehr realistisch eingeschätzt:

Das ist eine alte Forderung genau, dass man staatliche, dass Kommunen oder Gebäude zu Verfügung stellen. Ich glaube, finde ich ein guter Vorschlag. Ist einfach nicht sehr realistisch. (F)

Wenn es um die finanzielle Ausbeutung geht, stellen Wuchermieten eine zentrale Problematik dar. Wuchermiete ist ein Straftatbestand nach StGB. Eine entsprechende Rechtspraxis und das Schaffen von Leiturteilen würde hier zu einer Verbesserung beitragen:

Und wenn es wirklich darum geht Ausbeutung im Sexgewerbe zu verhindern, dann muss man genau hinschauen, ok, wo sind die Bereiche, wo Ausbeutung stattfindet. Ein Beispiel ist Wuchermiete. Und auch da, da haben wir einen Straftatbestand, da haben wir nicht wirklich Rechtspraxis, wir haben keine Rechtsprechung im Bereich Sexgewerbe und Wucher, aber dann müsste man sich überlegen, ok, wie können wir etwas erreichen gegen diese Wuchermieten und das ist beispielsweise sicher nicht gelöst mit einem solchen Gesetz. (F)

Um etwas gegen Wuchermieten zu erreichen, ist das «sicher nicht gelöst mit einem solchen Gesetz [PGG]». Gemäss Aussage in einem Interview ist Wucher als Straftatbestand schwierig nachzuweisen, solange die Sexarbeitende urteilsfähig ist und keine eindeutige Abhängigkeit oder Zwangslage vorliegt. Was hier Abhilfe schaffen würde, wäre eine Rechtsprechung im Bereich Sexgewerbe und Wuchermiete. Eine entsprechende Strafverfolgung könnte die Praxis verändern:

Aber ich glaube auch bei strukturellen Problemen ist der Rechtsweg ein interessanter Weg, der natürlich kostet und zeitaufwändig ist. Es braucht sehr viel Zeit, sehr viel Schnauf, Durchhaltewille und Geld. Von dem her ist die Hürde auch wieder sehr hoch. Aber ich glaube es braucht einfach so gewisse Leiterteile. Und wenn die Stadt natürlich Hand bieten kann und ein Interesse hätte, kann man sich durchaus auch vorstellen, dass man gemeinsam solche Leiterteile versucht durchzubringen oder jetzt auch im migrationsrechtlichen Bereich gibt es auch Themen, wo ich echt am Ende meines Lateins bin. Wo ich finde, da muss man jetzt einfach den Rechtsweg gehen und Leitentscheide abwarten und dann versuchen die Praxis zu ändern. Also ich glaube, die meisten Probleme, welche wir im Sexgewerbe haben, hängen ja mit diesem Machtgefälle zusammen, die Wuchermiete ist ein Beispiel dafür. Es ist klar, das löst man nicht mit einem Prostitutionsgesetz. (F)

Wie das Zitat zeigt, wird der Rechtsweg für verschiedene Themenbereiche als interessante Lösung erachtet. In Bezug auf die Sittenwidrigkeit hat das Bundesgericht Anfang dieses Jahres für ein wegweisendes Urteil gesorgt. Damit sind vertragliche Abmachungen zwischen Sexarbeitenden und Freiern zulässig und Sexarbeitende können in Zukunft nicht bezahltes Honorar einklagen. An diesem Beispiel wird sich zeigen, welche Wirkung ein Rechtsurteil auf die zukünftige Praxis im Prostitutionsgewerbe hat.

Schliesslich heisst es in den Interviews auch, dass es mehr Mut braucht, um Dinge auszuprobieren:

Und darum, finde ich, müsste man das so ausprobieren. Man muss ja nicht immer gerade ein Gesetz machen. Man kann ja auch mal sagen: Jetzt probieren wir mal/ es braucht immer zwei Jahre, sonst kommt man gar nicht dazu, ob sich das etablieren kann. Dann probiert man das mal zwei Jahre. Und nachher merkt man: Oh nein, das ist ein Mist! Oder das geht vielleicht für die Stadt Zürich, geht aber nicht für den Kanton Bern. Da, finde ich, müsste man ein bisschen mutiger sein und wirklich auch experimentieren. (F)

Wie das Zitat zeigt, soll mehr experimentiert werden, bspw. im Rahmen von Pilotprojekten. Dieses Vorgehen wird als Alternative zur Gesetzgebung betrachtet. Dazu wird es als notwendig erachtet, dass sich die verschiedenen AkteurInnen in der Diskussion um das Prostitutionsgewerbe einander annähern:

Und es geht ja darum, hier auch ein bisschen auszuprobieren. [...] und dass man vielleicht auch ein bisschen weniger Misstrauen hat, dass die Behörden/ die eigentlich nur eines wollen und eigentlich den Personen das Leben schwer machen. Das stimmt überhaupt nicht. [...] Und manchmal ein bisschen mehr Pragmatismus von beiden Seiten. (F)

Für eine offenere, erfolgreiche Zusammenarbeit braucht es «mehr Pragmatismus» und «weniger Misstrauen», «von beiden Seiten». Es wird festgehalten, dass der Behördenzusammenarbeit eine zentrale Bedeutung zukommt und es demnach wichtig ist, diese zu fördern und dynamisch zu bleiben:

Ja, man muss einfach am Ball bleiben. [...] so dynamisch bleiben, damit wir die Zusammenarbeit wirklich weiterhin so fördern, so bestehen lassen und fördern, damit es wirklich funktioniert. Ich glaube, das ist das Wichtigste: Dass die Behörden zusammen funktionieren. (F)

Dabei soll auch darauf geachtet werden, die Prozesse schlank zu halten:

Dass einfach die Zusammenarbeit bleibt oder gefördert wird, dass das so ein bisschen wie/ wie klarer ist, dass es einfach so wie/ dass wir die Prozesse wie schlanker behalten könnten. Nach Möglichkeit. Weil irgendwann, wenn man jetzt ins Endlose ausschweift, kommt man fast nicht vorwärts bei so vielen Gesuchen, Gesprächen und Einladungen und/ (...) nicht anmelden, nicht abmelden/ (...) irgendwie/ wirklich möglichst schlank und einfach. (F)

Das «Zusammenwirken» der verschiedenen AkteurInnen soll dazu beitragen, gemeinsam die «beste Lösung» zu finden:

Es braucht ein Zusammenwirken von ganz vielen Playern. [...] Alle wichtigen Player tun sich zusammen, helfen, die beste Lösung zu suchen, und dann bräuchte es da gar nicht so viele Interventionsmittel, wenn das so wäre. (F)

Dazu müssen alle involvierten Stellen gemeinsam an «demselben Strang ziehen». Dabei spielt auch die Akzeptanz in der Bevölkerung eine entscheidende Rolle. Diesbezüglich wird eine Verbesserung gewünscht:

Also von der Bevölkerung hätte ich gern schon mehr Akzeptanz, muss ich sagen. [...] Da hadere ich schon manchmal ein bisschen. Warum kriegen wir nicht auch ein bisschen mehr Akzeptanz hin mit diesem Gesetz? (F)

Auch von den Sexarbeitenden selbst wird mehr Verständnis für ihre Tätigkeit erhofft:

Und ich wünsche mir, dass ich mehr Verständnis bekomme mit dem, was ich mache. (S)

Schliesslich heisst es, dass es für mehr Akzeptanz in der Gesellschaft, notwendig ist, dass sich auch Sexarbeitende selbst vermehrt sichtbar machen:

Ich meine, natürlich diskriminieren wir zum Teil die Sexarbeiterinnen, aber sie machen das zum Teil auch selber, indem sie nicht hinstehen. Also, das Wichtigste wäre mir eigentlich wirklich so auf der Ebene/Sichtbarmachen, Akzeptanz, ohne Diskriminierung von ihrem Berufsfeld. (F)

Zwischenfazit 7: Bewertung und Optimierungsmöglichkeiten

- Das PGG wird von den Interviewten sehr unterschiedlich bewertet. Während die einen aktuell keinerlei Anpassungen an den Bestimmungen des PGG wünschen, so machen andere einen Bedarf an konsequenter Weiterentwicklung des PGG aus. Weiter heisst es, dass das PGG nur limitierte Möglichkeiten habe in Bezug auf seine Wirksamkeit oder aber es ist von Zweck- und Mittelverfehlung des PGG die Rede. Hieran zeigt sich wiederum, dass die Bewertung des PGG eng mit moralischen Grundhaltungen verknüpft ist und es schwierig ist, einen Konsens herzustellen. Dies ist für die weitere Bearbeitung dieses Themenbereichs von Bedeutung.
- In den Interviews werden verschiedene Optimierungsmöglichkeiten genannt. Einzelne setzen direkt an den Bestimmungen des PGG an, andere beziehen sich eher auf einen optimierten Vollzug des PGG. Zu erwähnen sind insbesondere folgende:
 - (1) Entbürokratisierung der Bewilligungspflicht, insbesondere für Kleinbetriebe. Diesbezüglich wird eine Ausnahmeregelung als sinnvoll erachtet.
 - (2) Stärkung und Ausdifferenzierung der Polizeiarbeit, um Vertrauensverhältnis zum Milieu weiter zu stärken.
 - (3) Verbesserte Aufklärung der Sexarbeitenden über ihre Rechte (niederschwellige Erreichbarkeit) sowie Einbezug von Sexarbeitenden und Gewerbetreibenden in für sie relevante Entscheidungen.
- Zudem sollen die Bemühungen intensiviert werden, den Schutz und die Rechte von Sexarbeitenden auch abseits des PGG zu stärken. Damit sind verschiedene Rechtsgebiete angesprochen wie etwa das Arbeits-, Ausländer-, Steuer-, Miet- oder Strafrecht. Diese haben alle einen wesentlichen Einfluss auf die Arbeitssituation von Sexarbeitenden, können aber kaum direkt durch das PGG beeinflusst werden.

4.8 Sexgewerbe während der Corona-Pandemie

Aufgrund des Zeitpunkts der Interviewdurchführung (Juli bis November 2020) wurde unweigerlich auch die Corona-Pandemie zum Gesprächsthema. Sowohl in den Interviews mit den

Sexarbeitenden und Bordellbetreibenden als auch mit den FachexpertInnen wurden Problematiken infolge der Corona-Pandemie für das Prostitutionsgewerbe thematisiert. Dabei waren insbesondere die finanziellen Einbussen ein Thema. Gemäss Aussage einer Sexarbeitenden sei es «jeden Tag ein Kampf»:

Man hat sehr grosse finanzielle Lücken, wo man das nicht mehr, das können sie nicht mehr nachholen finanziell. Das ist nicht möglich. Also ich gebe Gas, dass ich Aufträge habe, dass ich Termine habe. Aber es ist jeden Tag ein Kampf. Weil sie wissen fast nie jeden Tag, habe ich Umsatz, habe ich nicht Umsatz, habe ich meinen Lohn, habe ich genügend am Ende Monat und so weiter. (S)

Die Corona-Pandemie setzt Sexarbeitende unter Druck, um ihren Lebensunterhalt decken zu können. Zusätzlich zum zeitweiligen Berufsverbot war bereits Anfangs der Pandemie ein Rückgang der Kundenzahlen festzustellen. Dies hängt neben der Angst vor Ansteckungen vermutlich auch mit dem Schutz der Privatsphäre zusammen:

Ja, manche Kunden haben wir verloren, weil sie wollen nicht auf einer Liste stehen. Weil sie wissen, wir müssen die Gästeliste schreiben. Dass seine Privatdaten irgendwo sind geschrieben, das wollen sie nicht. (S)

Kunden sind teilweise nicht dazu bereit, sich mittels Kontaktdaten zu registrieren, was einen Rückgang der Kunden zur Folge hat. Damit steigt wiederum der Druck, Geld zu verdienen. So wird in den Interviews auch von Konkurrenzdruck unter den Sexarbeitenden berichtet:

Weil eben seit alles jetzt geschlossen ist und diese ganzen Betriebe, die Mädchen sind jetzt überall. Und sie bieten jetzt auch alles mögliche an. [...] Also sie machen jetzt quasi alles und auch für weniger Geld. Viel viel viel mehr zu weniger Geld. Und das kam, glaube ich, auch mit Corona. (S)

In diesem Zusammenhang lässt sich gemäss Aussage einer Sexarbeitenden auch ein Preisverfall beobachten. Die Sexarbeitenden bieten mehr Praktiken für weniger Geld an. Hinzu kommt, dass die Kunden die Situation ausnutzen wollen:

Problem ist jetzt, hier sind zu viele Frauen und die Männer benehmen sich ganz ehrlich frech jetzt. Weil sie wissen ganz genau, die Situation ist für dich schwierig. Hälfte Schweiz ist zu, alle Frauen sind jetzt nur auf diesem Ort. (S)

In den Interviews wird geschildert, dass sich die Freier der Situation für die Sexarbeitenden durchaus bewusst sind und dies zu ihrem Vorteil nutzen möchten, in Bezug auf den gewünschten Service sowie den Preis. Die Sexarbeitenden sind aufgrund mangelnder Alternativen unter Umständen dazu gezwungen, auf derartige Forderungen einzugehen. Damit entgleitet ihnen gemäss folgender Textstelle die Kontrolle:

Oh, gibt es genug in Frauen, das nützen wir jetzt aus. Ich werde mir sagen, was sie soll machen für welchen Preis. So handeln die jetzt mit uns. Das gefällt mir wieder nicht, weil wenn es offen war und wenn, gibt es klare Regeln, sind wir diejenigen, die die Situation unter Kontrolle haben. So hat sich das Spiel gegen uns gedreht und das ist gar nicht gut. Weil, wenn eine Frau kann nicht/ Ja, ich kann Nein sagen. Aber ja, was soll ich jetzt machen? Die nützen das aus, sonst kommt er nicht, sonst dies nicht und das nicht. Und wir müssen zahlen, Rechnungen, Krankenkasse kommt jeden Monat, AHV kommt jeden Monat, alles kommt jeden Monat. Von was? (S)

In Bezug auf den Mietzins während der Corona-Pandemie wird von einer Sexarbeitenden berichtet, dass ihr Vermieter resp. die Liegenschaftsverwaltung auf ihre Forderung einer Mietzinsreduktion nicht eingetreten ist:

Es kam auch Corona-Zeiten, wo Verwaltung mir überhaupt nicht entgegengekommen ist mit dem Mietzins. das hat mich enttäuscht. (S)

Eine Betreibende hingegen berichtet von Kulanz ihres Vermieters, während dem Lockdown nicht die volle Miete zahlen zu müssen und diese zu einem späteren Zeitpunkt zurückzahlen

zu können. Insgesamt steht bei der Thematisierung der Corona-Pandemie aus Sicht der Sexarbeitenden also insbesondere die finanzielle Notlage im Zentrum der Schilderungen. Dementsprechend geschätzt wird die Erwerbsentschädigung für Selbstständige. Die mögliche Erkrankung an Corona spielt hingegen eine eher untergeordnete Rolle. Infolge einer Erkrankung werden wiederum zusätzliche finanzielle Einbussen befürchtet:

Und was mir noch Angst macht, dass es mich so begrenzt bei der Arbeit, dass ich halt nicht, sagen wir zwei Wochen Arbeiten darf und bekomme kein Geld, kein Rappen, kein Unterstützung und es fehlt mir halt dann finanziell. (S)

Die Corona-Erkrankung wäre mit Erwerbsunfähigkeit verbunden und hätte dementsprechend weitere finanzielle Einbussen zur Folge. Diesem Szenario wird mit Angst begegnet. Insbesondere bei Selbstständigen wird im Zusammenhang mit einer Corona-Erkrankung auch Rufschädigung für ihr Unternehmen befürchtet. Neben der Angst, andere anzustecken, wird in den Interviews auch Sorge bzgl. der eigenen Gesundheit geäußert. Dies führt zu mehr Vorsicht:

Ich habe ein Kind, also ich möchte nach Hause gehen, ich will nicht, was passieren, nein, darum ich bin viel mehr vorsichtiger noch, als normal. (S)

Die verstärkte Vorsicht ist mit psychischem Stress sowie zeitlichem Mehraufwand verbunden, wie etwa für die Reinigung gemäss Schutzmassnahmen. Für die Sorge um die eigene Gesundheit scheinen vor allem auch die Verpflichtungen im Heimatland eine wichtige Rolle zu spielen. So soll der Verdienst aufrechterhalten und die Möglichkeit, nach Hause reisen zu können, nicht durch eine Erkrankung riskiert werden.

Auch von NGOs und Behördenstellen wird berichtet, dass zum Zeitpunkt der Interviewdurchführung sämtliche Themen rund um Corona Hauptanliegen der Sexarbeitenden waren. Damit ist auch die Nachfrage nach Beratungen bei NGOs während der Corona-Pandemie stark angestiegen:

Wir haben dieses Jahr [2020] im Bereich Sexarbeit, glaube ich, bis jetzt etwa 70 Prozent höhere Fallzahlen von Klientinnen. [...] In der Sexarbeit können wir sehr klar/ (...) Corona zuschreiben. (F_NGO)

In den Beratungen steht vor allem die Existenznot aufgrund von tiefen Einkommen im Vordergrund. Zudem ist teilweise auch Obdachlosigkeit ein Problem:

Ja, also natürlich ganz konkret tiefe Einkommen. Also, natürlich schon vorher/ vor dem Lockdown (...) Januar bis März sind/ sind die/ mit dem Aufkommen vom Virus sind natürlich die Dienste runter gegangen, sind die Kundinnen, Kundenzahlen runter gegangen. Und mit dem/ mit dem Lockdown ist es ein faktisches Arbeitsverbot gewesen. [...] Und dann/ (...) die Nachteile sind einfach/ (...) einerseits sind/ (...) sind/ also, sind/ die Einkünfte total zusammen gefallen und zweitens ist oft der Wohnort mit dem Arbeitsort verknüpft gewesen und dann hat es zum Teil auch zu Obdachlosigkeit geführt. (F)

Wie das Zitat zeigt, sind im Prostitutionsgewerbe Arbeits- und Wohnort oftmals miteinander verknüpft. Somit fällt bei einem Arbeitsverbot unter Umständen auch die Wohnmöglichkeit weg. Weiter heisst es in den Interviews, dass sich anhand der Corona-Pandemie ohnehin schon virulente Themen weiter verschärfen:

Und das zeigt eigentlich auch sehr gut in der Phase, was eben schon prekariert gewesen ist im Bereich/ in der Sexarbeit. Ich meine, in ganz vielen Bereichen zeigt sich das. Und/ und das zeigt sich auch jetzt. Oder? Also, dass/ die ausländerrechtlichen Abhängigkeiten, die natürlich in der Sexarbeit, wo es sehr, sehr viele Migrantinnen gibt, mit/ (...) mit prekären Ausländerstati/ dort akzentuiert sich das noch einmal ganz stark stark. (F)

Wie das Zitat zeigt, sind insbesondere die ausländerrechtlichen Abhängigkeiten problematisch, was einen Grossteil der Sexarbeitenden betrifft. Dies habe sich während der Corona-Pandemie weiter akzentuiert. Angesichts der Notsituation haben NGOs verschiedene Bemühungen hinsichtlich Krisenintervention unternommen, wie etwa Auszahlung von Nothilfe und

Spendenaktionen. Zudem wurden Grundlagen und Schutzkonzepte für das Prostitutionsgewerbe erarbeitet. Von NGO-Mitarbeitenden wird in den Interviews berichtet, dass ihnen durch die Corona-Pandemie als Geldgeberin teils eine neue Rolle zuteilwurde, was nicht immer einfach war. Insgesamt hat die Pandemie durch die verlagerten Foki und die veränderte Arbeitsweise dazu geführt, dass das Alltagsgeschäft zurückstecken musste. So etwa wurden persönliche Treffen reduziert und nicht dringende Angelegenheiten vertagt. Damit ist der Austausch zwischen verschiedenen Stellen zurückgegangen, bspw. auch was die KOPG betrifft.

In Bezug auf das PGG heisst es in den Interviews, dass sich dieses als Vorteil erwiesen habe im Umgang mit der Pandemie. So wird in den Interviews berichtet, dass die Betriebe aufgrund der Bewilligungspraxis nach PGG eine feste Ansprechperson haben. Dadurch ist während der Corona-Pandemie eine «andere Zusammenarbeit» möglich. Diese wurde dann auch genutzt, bspw. mit der Bitte an die Betreibenden, die Sexarbeitenden nicht «auf die Strasse zu stellen»:

Da sind wir einzeln zu den Betreibenden gegangen, weil die wollten in der ersten Phase die Leute auf die Strasse stellen. Und dort haben wir dann eine Ansprechperson gehabt und haben denen gesagt: Nein, das macht ihr nicht. Wir wollen, dass ihr die Personen drin behält, weil ihr bekommt ja überhaupt keine Neuen, weil die Grenzen zu sind. Also, dort hat sich eine andere Zusammenarbeit in Anführungs- und Schlusszeichen/ hat sich dort entwickelt. (F)

Wie das Zitat zeigt, konnten dank PGG Verantwortliche direkt angesprochen werden. Der etablierte Kontakt zu den Betreibenden war eine Hilfe, um überhaupt reagieren zu können:

Also, von dem her konnte man dort auch gut reagieren, was wir jetzt/ ohne PGG hätten wir niemanden gehabt zum Anschreiben. (F)

Weiter hat das PGG auch eine Handhabe im Sinne einer Drohmöglichkeit geboten:

Dass man gesagt hat: Das ist das Schutzkonzept, das wird vom Bund vorgeschrieben, ihr müsst es umsetzen. Wenn nicht? (...) Dann wird das zum PGG Entzug führen. (F)

Die Einhaltung der Schutzmassnahmen konnte demnach auch an den Erhalt der Betriebsbewilligung geknüpft werden. Insgesamt wird von Behördenseite sowie von NGOs jedoch berichtet, dass die Sexbranche während der Corona-Pandemie hohe Bereitschaft gezeigt hat, sich an die Regeln zu halten.

In den Interviews wird zudem geschildert, dass die Corona-Pandemie aufgrund des zeitweiligen Berufsverbots sowie der Reisebeschränkungen verschiedene Verschiebungen innerhalb des Prostitutionsgewerbes nach sich gezogen hat. Welche Verschiebungen es aber genau gegeben hat, bleibt bislang unklar. Hierfür sind immer auch die entsprechenden Verdienstmöglichkeiten entscheidend; eine Rückreise ins Heimatland – falls überhaupt möglich – war bspw. nicht für alle Sexarbeitende eine denkbare Alternative. In den Interviews wird vor allem das Ausweichen in andere Kantone – wo das Prostitutionsgewerbe von weniger einschränkenden Massnahmen betroffen war – thematisiert. Dabei wird erwähnt, dass es schwierig ist, sich um passende Alternativen zu bemühen:

Weil unser Problem ist zum Beispiel, sie ist sechs Jahre im Haus, ich bin acht Jahre im Haus, wir sind meistens nur dort. Und jetzt, wir haben keine Kontakte, weil für was? Ich brauche das nicht, ich reise nicht so viel oder fast gar nicht. Jetzt müssen wir uns ein bisschen zusammenreissen. Das, was noch offen ist, wo kann man noch gehen? (S)

Gerade wenn die Prostitution vorzugsweise in demselben Etablissement ausgeübt wird, fehlen nötige Kontakte und die Sexarbeitenden sind entsprechend gefordert bei der Organisation alternativer Erwerbsmöglichkeiten. Das Ausweichen in andere Kantone wird in den Interviews einerseits geschätzt, indem es eine Möglichkeit bietet, trotz der Pandemie auf legale Weise

Geld verdienen zu können. Gleichzeitig wird die uneinheitliche Regelung zwischen den Kantonen stark kritisiert. Diese wird sowohl von Sexarbeitenden als auch von Betreibenden als unfair erlebt:

Wo in jede Kanton gleich sein, nicht in einem Kanton offen, kannst du in Ruhe machen, was du willst und in andere Kanton zu, also Egalität, das will ich, dass das alles ist normal, Erotikbereich meine ich, okay. Jeder Club, Studio, Bar okay, die sind alle zu, nicht eine offen und eine zu, das. (S)

Sobald das kantonal geregelt wird, was passiert dann? Kanton Bern macht zu. Wo gehen sie hin? Kanton Solothurn. Kanton Solothurn macht zu? Wo gehen sie hin? Kanton Schwyz oder Kanton Aargau. [...] Ja, aber das kann ja nicht sein, dass unsere Gäste/ also, Gäste von Neuenburg vom Kanton Bern, die gehen ins Aargau, weil dort offen ist. [...] Also, erstens ist mal das wettbewerbsmässig/ (...) ist es nicht fair. Die einen haben offen, die anderen haben zu. (B)

Weiter wird auch die Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Arbeitsbereichen als unfair empfunden. Damit ist vor allem die Ausübung von Prostitution in Privatwohnungen oder im illegalen Bereich angesprochen:

Wir dürfen zwar privat arbeiten. Was nicht kontrolliert ist, hat kein Schutzkonzept, keine Gästeliste, nichts. Wir haben alles geführt, alles original gemacht, wie sie haben gesagt. Wir sind bestraft. Das, was auf schwarz arbeitet, das darf arbeiten. Escort, privat, das kontrolliert niemand. Da ist Corona plötzlich nicht mehr. (S)

Es wird beanstandet, dass bewilligte Betriebe, welche sich strikt an alle geltenden Schutzmassnahmen halten, dennoch mit einem Berufsverbot «bestraft» worden sind. Und dass andere Betriebe, die keine Bewilligung brauchen, «quasi neben dem Gesetz durchgearbeitet haben». Dabei ist darauf hinzuweisen, dass diesbezüglich gemäss Kantonspolizei Missverständnisse vorherrschten:

Und die einzigen, wo wir eigentlich festgestellt haben, dass die gearbeitet haben, waren halt Private, die irgendwo privat gearbeitet haben, nicht in einem Club mit Betriebsbewilligung. Solche, die einfach quasi neben dem Gesetz durchgearbeitet haben, die keine Bewilligung brauchen. Die haben weiter gearbeitet. Das war am Anfang noch schlecht kommuniziert. Wir haben die Frauen dann angerufen, wo wir gesehen haben, dass die inserieren, und haben gesagt: Sie dürfen nicht arbeiten. Und dann sagten die: Ja, aber wir sind ja kein Betrieb. Dann mussten wir sagen: Doch, Sie sind eben (lacht) ein kleiner Betrieb, einfach ein Ein-Frau-Betrieb. (F)

In diesem Zusammenhang wird auch gesagt, dass man sich keine falschen Vorstellungen machen müsse und unterschiedliche Schlupflöcher genutzt worden sind, um dennoch arbeiten zu können. An den Corona-Massnahmen wird kritisiert, dass diese unverhältnismässig sind im direkten Vergleich zu anderen Gewerbebereichen. Dies wird als Stigmatisierung wahrgenommen:

Ich finde gerade Corona ist ein gutes Beispiel, da gibt es wieder einfach so viele Kantone und Kommunen, welche spezielle Regeln für das Sexgewerbe erlassen und welche gleichzeitig vergleichbares Gewerbe mit körperlichem Kontakt überhaupt keiner Regelung unterworfen ist. Und das, finde ich, ist das Hauptproblem. (F)

Es wird gemäss Aussage dieser Interviewten als generelles Problem erachtet, dass das Sexgewerbe gesondert geregelt wird. Anhand der Corona-Pandemie akzentuiert sich der Stellenwert, den Sexarbeit aus gesellschaftlicher und politischer Perspektive ohnehin schon hat.

Zwischenfazit 8: Sexgewerbe während der Corona-Pandemie

- Die Corona-Pandemie hatte für die Sexarbeitenden massive finanzielle Einbussen zur Folge, bis hin zur Existenznot. Die Sexarbeitenden litten unter extrem erschwerten Arbeitsbedingungen (Registrierungspflicht von Kunden sowie zeitweiliges Arbeitsverbot) und es war grosse Verunsicherung spürbar. Die Nachfrage nach Beratungen ist dementsprechend während der Corona-Pandemie stark angestiegen. Durch die Pandemie wurden schon vormals teils problematische Lebenssituationen akzentuiert und weiter prekariert.
- Im Umgang mit der Pandemie hat sich das PGG laut den Interviewten als Vorteil erwiesen. Persönliche Kontakte und Ansprechpersonen standen bereits fest und das Einhalten der Schutzmassnahmen konnte unter Verweis auf die Betriebsbewilligung eingefordert werden.
- Die kantonal uneinheitlichen Regelungen während der Corona-Pandemie sowie die Ungleichbehandlung zu anderen, ebenfalls körpernahen Gewerben stossen unter den Interviewten auf Unverständnis.

5 Beantwortung der Fragestellungen

Nachfolgend wird versucht, die Leitfragen der Ausschreibung des Projekts prägnant zu beantworten. Dabei wird implizit Bezug auf die im vorangegangenen Kapitel präsentierten Erkenntnisse genommen; dies geschieht implizit, nicht explizit, weil in diesem Kapitel nicht noch einmal alle Einzelerkenntnisse vorgestellt werden sollen. Zunächst wird nachfolgend die jeweilige Leitfrage präsentiert (die zu insgesamt fünf übergeordneten Themenbereichen gehören); anschließend erfolgt eine resümierende Einschätzung.

5.1 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?

Zunächst ist zu würdigen, dass das PGG als ersten Zweck den Schutz von Sexarbeitenden nennt. Ziel ist also primär, die Sexarbeitenden vor Ausbeutungen und anderen negativen Erfahrungen zu schützen. Das PGG hat mit Blick auf die Erreichung dieses Ziels eine ambivalente Wirkung: Einerseits wird zumindest der vom PGG in den Blick genommene Teil des Prostitutionsgewerbes geregelter und sichtbarer. Betreibende müssen bestimmte Standards erfüllen, Kontrollen durch die Behörden können jederzeit mögliche Verstöße aufdecken, weitere Formen des Kontakts mit dem Gewerbe (z.B. Gespräche der Behörden mit ausländischen Sexarbeitenden) etablieren ein gewisses Vertrauensverhältnis usw. Durch das PGG ist das Prostitutionsgewerbe transparenter geworden und Sexarbeitende sowie Gewerbetreibende können von einer vereinfachten Kommunikation und vereinheitlichten Abläufen profitieren. Andererseits wurden auch bürokratische Prozesse geschaffen, die Sexarbeitende allein nicht immer bewältigen können. Sie sind auf Unterstützung u.a. der Betreibenden angewiesen, was das Abhängigkeitsverhältnis verstärken und damit auch Ausbeutungsbeziehungen etablieren kann. Das PGG strebt an, die Betreibenden in die Pflicht zu nehmen, was ein begrüssenswerter Ansatz ist; dies ist aber letztlich nicht folgenlos für die Sexarbeitenden. Ein anderer Aspekt, der sich in den Interviews immer wieder gezeigt hat, geht ebenfalls mit einer Verschlechterung der Situation der Sexarbeitenden einher: die sog. Wuchermieten. Es scheint diesbezüglich eine zunehmende Tendenz zu geben. Diese dürfte nicht nur mit dem PGG in Zusammenhang stehen, sondern auch ein allgemeiner Trend im Gewerbe bspw. aufgrund von sich erschwerenden gesellschaftlichen Umständen (abnehmende Toleranz gegenüber Gewerbe) sein. Am Beispiel der Wuchermieten wird deutlich, dass sich die Ausbeutung von Sexarbeitenden nur beschränkt mit einem Gesetz wie dem PGG regulieren lässt.

Hat sich die Information von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern über ihre Rechte und Pflichten seit der Einführung der Prostitutionsgesetzgebung verbessert?

Das Interesse von Sexarbeitenden, ihre Rechte und Pflichten zu kennen, ist als eher gering einzustufen. Primäres Interesse ist es, den Lebensunterhalt mit der Tätigkeit zu verdienen. Das Interesse mittels niedrigschwelligen Angeboten zu erhöhen, die eigenen Rechte und Pflichten kennen zu lernen, stellt eine mögliche zukünftige Aufgabe dar. Verschiedene Akteurinnen und Akteure haben in der Vergangenheit im Zuge des PGG versucht, Sexarbeitende verstärkt zu informieren. Dies ist in bestimmten Bereichen auch gelungen, bspw. aufgrund der Gespräche zwischen ausländischen Sexarbeitenden und Migrationsbehörden. Zugleich ist von eher kurzen, asymmetrischen Gesprächen auch kein allzu starker Effekt erwartbar. Hinsichtlich des PGG hat sich in den Interviews mit den Sexarbeitenden gezeigt, dass diese das Gesetz nicht kennen. Dies ist aber nicht von Bedeutung: Die Sexarbeitenden sollten nicht das Gesetz, sondern die Inhalte – ihre Rechten und Pflichten – kennen. Derzeit kann nicht davon ausgegangen werden, dass dies für die Mehrheit der Sexarbeitenden zutrifft.

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?

In dem vom PGG geregelten Teil des Prostitutionsgewerbes kann von einer Verbesserung der Sicherheit ausgegangen werden; die verschiedenen Aktivitäten aller Beteiligten haben hier eine Wirkung gezeigt, insofern das Gewerbe sichtbarer geworden ist. Allerdings konterkarieren andere, mit dem PGG verbundene Entwicklungen diese Wirkung teilweise: Eine Verlagerung der Prostitution aus Wohnzonen und die Schliessung von Kleinbetrieben können zumindest für einzelne Prostituierte mit einer Verringerung des Schutzes einhergehen, nämlich dann, wenn die Prostitution deshalb in abgelegenen Gebieten ausgeübt und als alternative Tätigkeitsform die Strassenprostitution oder die Privatwohnungsprostitution gewählt wird. Bislang kann über die Stärke dieses Trends noch wenig gesagt werden; das Ausmass der Verlagerung zu untersuchen, wäre daher hilfreich. Weitere Arbeitsbereiche unter die Bewilligungspflicht zu stellen, scheint kein geeigneter Weg zu sein, um die Sicherheit der Sexarbeitenden zu erhöhen: Zum einen wäre dies für die Behörden wenig praktikabel, zum anderen wirken sich höhere Hürden eher kontraproduktiv auf den Schutz der Sexarbeitenden aus. Auch jenseits dieser Entwicklungen gibt es trotz PGG verschiedene Phänomene, die rechtfertigen, davon zu sprechen, dass Sexarbeitende noch nicht «genügend» geschützt sind. Das häufig in den Interviews genannte Beispiel der Wuchermieten spricht hierfür, dem bislang anscheinend noch zu selten der Riegel vorgeschoben werden kann. Zusätzlich besteht weiterhin gerade zwischen ausländischen, der Sprache nicht mächtigen Sexarbeitenden und den Bordellbetreibenden ein Abhängigkeitsverhältnis, welches zur Folge haben kann, dass die Frauen finanziell ausgebeutet werden. Wichtig wäre daher, die Frauen zu stärken, über Beratung und Aufklärung, Sprachkurse, geeignetere Arbeitsbereiche (Kleinbetriebe) usw.

5.2 Gesundheitliche und soziale Situation der sich prostituierenden Personen

Hat sich die gesundheitliche und soziale Situation der Prostituierten seit Einführung des Gesetzes verbessert?

Die Ergebnisse zu dieser Frage sind nicht eindeutig. So wird bspw. zum Teil eine Verbesserung der hygienischen Verhältnisse in den Betrieben attestiert, zum Teil wird dem aber auch widersprochen. Mit Blick auf das Thema Gesundheit überwiegen die eher kritischen Einschätzungen: Es wird teilweise eine mangelnde Gesundheitsprävention festgestellt; zudem wird die noch immer vorhandene Praxis des ungeschützten Sex kritisiert. Mit Blick auf die gesundheitliche Situation der Sexarbeitenden erscheinen daher zusätzliche Anstrengungen nötig, um eine Verbesserung zu erzielen. Zur sozialen Situation der Sexarbeitenden wurden in den Interviews kaum Aussagen getätigt. Für ausländische Sexarbeitende dürften primär soziale Kontakte ins Heimatland von Bedeutung sein – dies war vor Einführung des PGG nicht anders als jetzt. Unter den Sexarbeitenden selbst etablieren sich eher selten soziale Beziehungen; hierbei dürfte das PGG sogar indirekt eine negative Wirkung entfalten, insofern es den Betrieb von kleineren Etablissement erschwert, in denen sich aber eher soziale Beziehungen unter Sexarbeitenden entwickeln dürften. Alles in allem hat es den Anschein, als ob Sexarbeitende recht sozial isoliert sind. Es ist zugleich fraglich, ob ein Gesetz hier Abhilfe schaffen kann; ein Gesetz sollte es aber auch nicht erschweren, soziale Beziehungen zu etablieren.

Hat sich die Information von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern über den Gesundheitsschutz seit der Einführung der Prostitutionsgesetzgebung verbessert?

Eine Verbesserung des Informationsstandes vermag ein Gesetz nicht herbeizuführen. Hierzu sind Massnahmen notwendig, die auf die Bedürfnisse von Sexarbeitenden abgestimmt sind.

Auf Basis der Interviews kann eingeschätzt werden, dass sich der Informationsstand von Sexarbeitenden eher nicht verbessert hat. Auch in diesem Bereich sind daher weitere Anstrengungen nötig.

5.3 Mit der Prostitution einhergehende negative Begleiterscheinungen für die Bevölkerung

Konnten die für die Bevölkerung, mit der Prostitution einhergehenden, negativen Begleiterscheinungen reduziert werden?

In den zurückliegenden Jahren hat es einen Rückgang der mit der Prostitution einhergehenden Begleiterscheinungen gegeben, bei dem allerdings fraglich ist, ob er auf das PGG zurückzuführen ist. Von Bedeutung dürfte vielmehr sein, dass Prostitutionsbetriebe zunehmend dann bewilligt werden, wenn sie sich in Industriezonen bzw. gemischten Zonen befinden; dies bedeutet, dass die Prostitution dort stattfindet, wo der Kontakt zur Bevölkerung weniger alltäglich ist. Wenn weniger Kontakt stattfindet, dann zeigen sich weniger negative Begleiterscheinungen. Das PGG ist zugleich aber ein wichtiges Instrument, wenn es darum geht, der Bevölkerung zu vermitteln, dass das Sexgewerbe geregelt ist. In Konfliktfällen der Bevölkerung mit dem Gewerbe, bei Einsprachen usw. kann darauf verwiesen werden, dass eine Gesetzgrundlage existiert; dies kann beruhigend wirken. Eine mögliche Erklärung dafür, dass sich negative Begleiterscheinungen reduziert haben, könnte auch sein, dass die Bevölkerung toleranter gegenüber dem Prostitutionsgewerbe geworden ist. Dies erscheint aber unwahrscheinlich bzw. es finden sich mit Blick auf diese Erklärung keine Aussagen in den Interviews. Im Gegenteil: Es scheint eher der Fall, als ob sich in der Bevölkerung immer mehr die Haltung «not in my backyard» durchsetzt. Diese Entwicklung, obwohl sie derzeit nicht mit bspw. Ergebnissen von Bevölkerungsbefragungen belegt werden kann, wäre als problematisch einzustufen, weil sie mit weiteren Verlagerungen (an Randzonen, in den nicht sichtbaren Bereich) des Sexgewerbes und damit auch einer Verringerung des Schutzes von Sexarbeitenden einhergehen dürfte.

5.4 Dunkelfelderöffnung

Konnten sich die Szenekenntnisse der zuständigen Behörden verbessern?

Die Szenekenntnisse der Behörden haben sich verbessert. Dies gilt insbesondere für jenen Teil des Prostitutionsgewerbes, der vom PGG erfasst wird. Aber auch in Bezug auf nicht bewilligungspflichtige und unbewilligte Betriebe wird in den Interviews von verbesserten Szenekenntnissen berichtet. Durch die Reglementierung via PGG hat sich die Situation im Prostitutionsgewerbe allgemein beruhigt und die Branche ist insgesamt sichtbarer geworden. Über die Kontrollen, die von der Polizei in den bekannten Betrieben durchgeführt werden, hat sich zudem das Verhältnis Betreibende – Polizei bzw. Sexarbeitende – Polizei verbessert. Die durch das PGG entstandenen Zugangsmöglichkeiten werden von der Polizei massvoll und vertrauensbildend genutzt.

Ist ein verbesserter Zugang / Kontakt der zuständigen Behörden zur Branche und zu Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern entstanden?

Das Vertrauensverhältnis Sexarbeitende – Behörden (insb. Polizei) hat sich verbessert, zumindest in dem vom PGG regulierten Teil des Prostitutionsgewerbes. Auch durch die Gespräche zwischen ausländischen Sexarbeitenden und Migrationsbehörden hat sich das Vertrauensverhältnis verbessert. Zugleich sollten die Möglichkeiten bzgl. des Vertrauensaufbaus nicht überschätzt werden: Eine Distanz zwischen Sexarbeitenden und Behörden wird aufgrund des Machtungleichgewichts immer gegeben sein. Es ist daher entscheidend, zukünftig weiterhin

die niedrigschwellige Beratungstätigkeit von Fachstellen zu unterstützen, da diese einen weiteren, wichtigen Zugang zum Sexgewerbe haben, der von hohem Vertrauen geprägt ist.

5.5 Optimierungsvorschläge / Massnahmen

Die Ausschreibung zu dieser Studie formuliert abschliessend folgende drei Leitfragen, auf die mittels der Studie Auskunft erteilt werden soll: *1. Welche gesetzlichen Bestimmungen / Vorgaben haben sich bewährt, welche nicht? 2. Wo besteht Handlungsbedarf? 3. Welche Massnahmen würden zu Verbesserungen beitragen?* Zur ersten Frage haben die Interviews kaum Informationen zu Tage gefördert, mit Ausnahme des Art. 6 (s.u.). Das PGG bzw. die einzelnen Artikel des PGG werden von den interviewten Personen insofern kaum problematisiert; die Mehrheit stuft den Gesetzestext als angemessen ein. 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. Nachfolgend werden verschiedene Handlungsbedarfe und Massnahmen (Leitfragen 2 und 3) formuliert, wobei diese nicht derart konkret sind, dass sie umgehend umgesetzt werden können – eine solche Ebene der Konkretheit ist auf Basis wissenschaftlicher Forschung nicht zu erreichen. Die angesprochenen Massnahmen sind in gemeinsamen Diskussionen der verschiedenen Akteurinnen und Akteure im Detail auszugestalten. Im Bereich der Forschung zum Prostitutionsgewerbe finden sich sowohl national als auch international nur wenige empirische Studien, insbesondere wenige Evaluationsstudien, auf deren Basis ganz konkrete Massnahmen empfohlen werden können. Insofern sind Massnahmen immer auf Basis eines Diskurses, welcher die Perspektiven der verschiedenen Betroffenen berücksichtigt, zu entwickeln.

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.

Bislang ist die KOPG das zentrale Vernetzungsgefäss, das sich mit dem Prostitutionsgewerbe im Kanton Bern beschäftigt. Durch ihr Wirken in den letzten Jahren ist ein gewisses Vertrauen zwischen verschiedenen Personen und Organisationen gewachsen. Zudem wurden im Rahmen der Erarbeitung der periodischen Lageberichte relevante Themen im Sexgewerbe identifiziert und es wurde bis zu einem gewissen Grad auch eine gemeinsame Perspektive auf das Sexgewerbe entwickelt. Es ist insofern in jedem Fall ratsam, dieses Gremium fortzuführen und als Informations- und Lerngremium zu nutzen. Möglich ist ebenfalls, nun einen Schritt weiter zu gehen und ein noch breiteres Netzwerk zu etablieren. Dabei sollten bislang nicht vertretene Gruppen einbezogen werden, insbesondere Sexarbeitende selbst. Wenn das Ziel ist, Sexarbeitende vor Ausbeutung und Missbrauch zu schützen (Art. 1 PGG), sollte die Zielgruppe eine Möglichkeit erhalten, unmittelbar eigene Erfahrungen und Vorschläge einzubringen. In der Vergangenheit wurde die Perspektive der Sexarbeitenden mittelbar durch Xenia in der KOPG ausreichend vertreten. Sollten Vereinigungen unter den Sexarbeitenden oder aber auch unter

den Gewerbetreibenden entstehen, empfiehlt es sich, zu prüfen, inwiefern diese in die Tätigkeit der KOPG einbezogen werden können (bspw. in Form eines anlassbezogenen Einbezugs). Jenseits davon erscheint es wichtig, dass das Vernetzungsgremium als relevant definierte Probleme schneller einer Lösung zuzuführen versucht. Dies gilt bspw. für das Problem der unterschiedlichen Einstufung von Sexarbeitenden als selbstständig/unselbstständig von verschiedenen Behörden (auch wenn die KOPG dieses Problem nicht selbst lösen kann, kann es die Lösungssuche forcieren). Auch bspw. solch ein identifiziertes Problem wie die Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen könnte schneller mit Massnahmen bzw. Empfehlungen/Stellungnahmen adressiert werden (s.u.).

2. Eine konstruktive Zusammenarbeit in einem zukünftigen Vernetzungsgremium setzt eine kognitive Offenheit aller beteiligten Akteurinnen und Akteure voraus.

Das Prostitutionsgewerbe ist sehr differenziert. Es gibt vielfältige Arbeitsformen, Motivationen, Personengruppen usw. Unter diesen Voraussetzungen ist es nicht zielführend, mit stereotypen Bildern und einfachen Zuschreibungen zu arbeiten. In den durchgeführten Interviews ergaben sich immer wieder Hinweise darauf, dass solche Zuschreibungen je nach Tätigkeitsfeld der Fachpersonen bestehen (und die Zusammenarbeit erschweren). So sind Zuwanderinnen aus dem Ausland, die in die Schweiz kommen, um hier dem Sexgewerbe nachzugehen, nicht alles Personen, die in betrügerischer Absicht einreisen. Es handelt sich auch nicht immer um Opfer von Menschenhandel. Genauso wenig gilt, dass Sexarbeitende generell einer willkürlichen Kontrollpraxis durch die Behörden ausgesetzt sind. Um Probleme in diesem Gewerbe lösen zu können, braucht es auf allen Seiten eine grundsätzlich offene Haltung und das Bewusstsein, dass dieses Gewerbe vielfältig ist.

3. Das PGG sollte Sexarbeit in Kleinstbetrieben von der Bewilligungspflicht befreien.

Wie bereits erwähnt, wird mit Blick auf den Gesetzestext im Wesentlichen an Art. 6 Kritik geübt, der regelt, dass Betriebe ab zwei Sexarbeitenden eine behördliche Bewilligung benötigen, die gleichbedeutend damit ist, dass mindestens eine Person eine Art Betreibendenrolle einnehmen muss, womit sich das soziale Gefüge in Kleinstbetrieben negativ verändern kann. Es sollte daher, wie das auch bereits in Zürich der Fall ist, Sexarbeit in Kleinstbetrieben mit zwei oder drei Sexarbeitenden ermöglicht werden, ohne dass es des ganzen Genehmigungsprozesses bedarf. Eine präferierte Form der Sexarbeit stellt die Arbeit in Kleinstbetrieben mit zwei oder drei selbstständigen Prostituierten dar. Dem sollte der Gesetzgeber Rechnung tragen. Zusätzlich sollte diese Form der Prostitutionsausübung nicht nur in Industriezonen ermöglicht werden, sondern auch an zentraleren Orten einer Stadt bzw. einer Gemeinde. Dies kann freilich nicht allein durch den Gesetzgeber geregelt werden. Hierfür braucht es auch eine Akzeptanz auf Seiten der Bevölkerung, die mittels Einsprachen solche Betriebe verhindern kann bzw. als Vermieter bereit sein muss, solch eine Nutzung von Wohnraum zuzulassen. Diese Gesetzesänderung wird daher bestenfalls begleitet von einer Sensibilisierung der Bevölkerung.

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

Wie die Interviews gezeigt haben, sind Tagesmieten für Zimmer von über 100 CHF mittlerweile der Standard. Meist ist der wahre Mietpreis gar nicht bekannt; vermutet wird, dass Wuchermieten gang und gäbe sind. In den Interviews werden verschiedene Massnahmen erwähnt, die ergriffen werden könnten, um dieses Problem zu bekämpfen. So wird bspw. angeregt, dass Sexarbeitende dabei unterstützt werden, gegen solche Wuchermieten auf rechtlichem Weg vorzugehen. Ein anderer Vorschlag beinhaltet, dass die Mieten im Bewilligungsverfahren offengelegt werden sollten. Zudem wird der Vorschlag geäussert, dass der Kanton selbst Räumlichkeiten für Sexarbeitende vermieten könnte, womit er die Höhe der Mieten bestimmen

könnte. An dieser Stelle kann nicht gesagt werden, welche dieser (oder weiterer) Massnahmen effektiv und überhaupt umsetzbar sind; dass es einen Handlungsbedarf gibt, scheint aber nicht bezweifelt werden zu können.

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

Der Schutz der Sexarbeitenden kann nicht allein aufgrund eines Gesetzes sichergestellt werden, hierfür braucht es zusätzlich zum Gesetz verschiedene, auf die Bedürfnisse der Sexarbeitenden abgestimmte Angebote. Diese müssen niedrigschwellig und kostenlos sein, um die Gruppe der Sexarbeitenden erreichen zu können. Zusätzliche bzw. weiterentwickelte Angebote scheinen u.a. in folgenden Bereichen nötig: 1. Sprachlich angepasste Informationsangebote (fremdsprachige oder in einfacher Sprache verfasste Flyer, Nutzung von Piktogrammen) oder ggf. sogar Sprachkurse für Sexarbeitende mit Migrationshintergrund, die gerade aufgrund der geringen sprachlichen Fähigkeiten eine vulnerable Gruppe für Ausbeutung und Menschenhandel sind; 2. Weitere, niedrigschwellig nutzbare, kostenlose Gesundheitsangebote; 3. Ausstiegs- verbunden mit Berufsberatung. Bei der Implementierung von Angeboten sind die Erfahrungen der Vergangenheit stets zu berücksichtigen. So etwa hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass zur Verfügung gestellte Sprachangebote von Sexarbeitenden nur selten genutzt wurden (insbesondere aufgrund mangelnder zeitlicher Ressourcen); zugleich bedeuten solche Erfahrungen nicht, dass ähnliche Angebote über neue, bspw. digitale Wege zur Verfügung gestellt werden. Generell gilt, dass sich der Schutz der Sexarbeitenden in dem Masse verbessert, wie diese über ihre Rechte und Möglichkeiten informiert sind.

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

Ein Grundsatz des PGG ist es, die Bordellbetreibenden stärker in die Verantwortung in Bezug auf die in ihren Räumlichkeiten tätigen Sexarbeitenden zu nehmen. Dieser Schritt wird von den Interviewten mehrheitlich als zielführend eingestuft. Zugleich gibt es mit Bezug auf selbstständig tätige Sexarbeitende einen nur schwer zu beseitigenden Dissens: Während Betreibende auf die Selbstständigkeit der Sexarbeitenden verweisen und damit Verantwortung bspw. für die Besteuerung und Sozialabgaben von sich weisen, wird behördlicherseits eine solche gefordert. Zukünftig sollte daher nicht allein der Fokus auf die Betreibenden gerichtet sein, sondern die Sexarbeitenden selbst sind ebenfalls in die Pflicht zu nehmen. Diese müssen sich an- und abmelden, Steuern abführen, Sozialabgaben bezahlen usw. Gerade aus dem Ausland zugewandene Sexarbeitende müssen hierüber aber informiert werden, d.h. die Sexarbeitenden können nicht in die Pflicht genommen werden, ohne ihnen ausreichend Informationen in verständlicher Weise zu geben. Wahrscheinlich ist es notwendig, dass Behörden und Beratungsorganisationen gemeinsam eine optimiertere Form hierfür finden.

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

In den Berichten der KOPG wird es ebenso erwähnt wie in den Interviews: Es besteht anscheinend ein Trend dahingehend, Prostitution in Privatwohnungen anzubieten. Dies wird auch als eine Folge des PGG eingestuft. Bislang handelt es sich aber nur um Vermutungen. Eine solche Verlagerung hat negative Implikationen hinsichtlich der Sicherheit der Prostitutionsausübung und würde damit Art. 1 des PGG deutlich widersprechen. Es sollten daher Massnahmen ergriffen werden, die helfen, die Gültigkeit der Annahme der Verlagerung in Privatwohnungen zu prüfen. Eine Massnahme könnte bspw. sein, dass die polizeiliche Ermittlungstätigkeit hierzu temporär verstärkt wird. Inwieweit weitere Akteurinnen und Akteure eine Rolle spielen könnten, wäre zu diskutieren.

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

Die Kontrollaktivitäten der Polizei in den Bordellbetrieben werden aus verschiedener Perspektive als positiv gewertet, insbesondere auch deshalb, weil die Polizei taktvoll, kommunikativ und angemessen auftritt. Bisher sind nur wenige Polizistinnen und Polizisten für die Aufgabe der Kontrolle der Betriebe zuständig. Um diese möglichst vollständig und in ausreichender Frequenz aufsuchen zu können, bedarf es ausreichender Personalressourcen. Dies sollte gemeinsam mit den bisher in diesem Tätigkeitsbereich aktiven Polizistinnen und Polizisten festgelegt werden.

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

Bislang erfolgen Gespräche zwischen dem Migrationsamt und primär selbstständig tätigen Sexarbeitenden, in denen u.a. der Status der Selbstständigkeit geprüft und damit auch über eine mögliche Erwerbstätigkeit in der Schweiz entschieden wird. Diese Gespräche sind genuin asymmetrisch: die Behörden entscheiden auf der Basis des Gesprächs und weiterer Dokumente (u.a. Businessplan) über die Zukunft von Sexarbeitenden. Von Seiten der Behörden werden die Gespräche als positiv eingestuft und dienen bspw. dem Vertrauensaufbau. Auf Seiten der Sexarbeitenden ist eher eine negative Einschätzung vorhanden, was aufgrund der Asymmetrie nicht überrascht. An dieser Stelle können keine klaren Massnahmen hinsichtlich möglicher Anpassungen der Gespräche formuliert werden. Zu überdenken erscheint einerseits die Fokussierung auf vor allem selbstständig tätige Sexarbeitende; eine systematische Ausweitung auf unselbstständige Sexarbeitende könnte sinnvoll sein. Kritik wird daneben am Businessplan geübt. Hierbei handelt es sich um ein Instrument, das Sexarbeitende in weitere Abhängigkeiten führen kann, insofern diese durch Dritte erstellt werden, denen die Sexarbeitenden dann etwas schulden. Ein Vorschlag wäre, gänzlich auf den Businessplan zu verzichten und die Möglichkeiten mit den Sexarbeitenden im Sinne eines Beratungsgesprächs (evtl. auch gemeinsam mit Fachstellen) zu eruieren. Der Businessplan scheint sich eher nicht bewährt zu haben und erzeugt negative Effekte in Bezug auf die Sexarbeitenden.

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

Die Ergebnisse deuten darauf hin, dass im Zuge des PGG Konflikte zwischen Bevölkerung und Sexgewerbe abgenommen haben. Das Sexgewerbe wird sicherlich nicht als wichtigstes Sicherheitsproblem von der Bevölkerung eingestuft. Dies wurde auch dadurch erreicht, dass das Gewerbe eher an den Rand der Stadtgesellschaft vornehmlich in Industriezonen verlagert wurde. Der Schutz der Sexarbeitenden ist dadurch zwar nicht per se gefährdet, aber auch nicht grundsätzlich gewährleistet. Wie bereits angesprochen, ist für Sexarbeitende eine Tätigkeit in Kleinbetrieben bestenfalls auch in Wohnzonen erstrebenswert. Diese Form der Prostitutionsausübung ist im Kanton Bern derzeit nahezu unmöglich. Jenseits gesetzlicher Anpassung braucht es hierfür auch eine Bereitschaft auf Seiten der Bevölkerung. Eine Sensibilisierung der Bevölkerung für die Sexarbeit und die Sexarbeitenden erfordert eine Vielfalt an Aktivitäten; eine einzelne Massnahme vermag dies nicht. Denkbar wäre bspw., einmal pro Jahr eine offene Fachveranstaltung zu dem Thema auszurichten, zu der nationale und internationale Organisationen, Sexarbeitende, Forschende usw. aktuelle Entwicklungen und Probleme diskutieren. Über die Medienberichterstattung würde dadurch auch die breitere Öffentlichkeit erreicht.

Literatur

- Biberstein, L. & Killias, M. (2015). *Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz*. Lenzburg: Killias Research & Consulting AG.
- Bugnon G., Chimienti, M., Chiquet, L. (2009). *Marché du sexe en Suisse. Etat des connaissances, best practices et recommandations. Volet 3 - Mapping, contrôle et promotion de la santé dans le marché du sexe en Suisse*. Genève: Université de Genève.
- Bundesamt für Migration. (2014). *Bericht der nationalen Expertengruppe. «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe»*. Bern-Wabern: Bundesamt für Migration.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. (2007). *Bericht der Bundesregierung zu den Auswirkungen des Gesetzes zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Prostituierten (Prostitutionsgesetz – ProstG)*. Berlin: Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.
- Chimenti, M. & Bugnon, G. (2018). Switzerland. In S. Ø. Jahnsen & H. Wagenaar (Eds.), *Assessing Prostitution Policies in Europe* (pp. 136-150). Oxfordshire: Routledge.
- Der Bundesrat. (2015). *Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr*.
- Döring, N. (2018). Das neue Prostituiertenschutzgesetz: Wie ist es aus fachlichen Perspektiven zu beurteilen? Eine Einführung. *Zeitschrift für Sexualforschung*, 31(1), 44-56.
- Hügler, J. (2020). Prostitutionspolitiken im Vergleich. In Feministisches Bündnis Heidelberg (Hrsg.), *Was kostet eine Frau? Eine Kritik der Prostitution* (S. 203-216). Aschaffenburg: Alibri Verlag.
- Krauskopf, F. & Sommer, J.K. (2014). Sittenwidrig oder nicht? Das Berner Prostitutionsgesetz vom 7. Juni 2012 und die Diskussion um den Prostitutionsvertrag. In P.V. Kunz, J. Weber, A. Lienhard, I. Fagnoli & J.K. Kostkiewicz (Hrsg.), *Berner Gedanken zum Recht* (S. 57-76). Bern: Stämpfli.
- Reinschmidt, L. (2016). *Prostitution in Österreich, der Schweiz und den Niederlanden. Rechtslage und Auswirkungen im Vergleich*. Berlin: Beobachtungsstelle für gesellschaftliche Entwicklungen in Europa.
- Rohner, R. (2015). Soziale Arbeit mit Prostituierten in Zürich – dargestellt an den Erfahrungen der Beratungsstelle Isla Victoria. In M. Albert & J. Wege (Hrsg.), *Soziale Arbeit und Prostitution. Professionelle Handlungsansätze in Theorie und Praxis* (S. 129-157). Wiesbaden: Springer.
- Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich. (2018). *Zweiter Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes in Zürich (2015-2017)*. Stadt Zürich.
- Wagenaar, H. (2017). Why Prostitution Policy (Usually) Fails and What to Do about It? *Social Science*, 6(2). doi:10.3390/socsci6020043
- Weitzer, R. (2021). Legal Prostitution Systems in Europe. In H. Nelen & D. Siegel (Eds.), *Contemporary Organized Crime. Developments, Challenges and Responses* (pp. 47-66). Heidelberg: Springer.
- Wersig, M. (2017). Schutz durch Kontrolle? Zur Debatte über die Regulierung der Sexarbeit in Deutschland. In U. Lembke (Hrsg.), *Regulierungen des Intimen. Sexualität und Recht im modernen Staat* (S. 215-234). Wiesbaden: Springer.

Zürcher Hochschule
für Angewandte Wissenschaften

Departement Soziale Arbeit

Institut für Delinquenz und Kriminalprävention

Pfingstweidstrasse 96
Postfach 707
CH-8005 Zürich

Telefon +41 58 934 89 04
ldk.sozialarbeit@zhaw.ch
www.zhaw.ch/sozialarbeit