



Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution

Erläuterungen

Inhaltsverzeichnis:

1	AUSGANGSLAGE	2
1.1	Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts per 1. Januar 2016 und damit einhergehende Begleitmassnahmen	2
1.2	Prävention im Zusammenhang mit Prostitution: Was bereits heute auf kantonaler Ebene und durch private Organisationen unternommen wird	3
1.3	Artikel 386 StGB: Gesetzliche Grundlage für Massnahmen der Kriminalprävention	4
2	ERLÄUTERUNGEN ZU DEN EINZELNEN BESTIMMUNGEN	5
1.	Abschnitt: Gegenstand	5
	Artikel 1	5
2.	Abschnitt: Präventionsmassnahmen	5
	Artikel 2 Ziele	5
	Artikel 3 Arten und Zweck	7
3.	Abschnitt: Finanzhilfen	8
	Vorbemerkung	8
	Artikel 4 Grundsätze	8
	Artikel 5 Materielle Voraussetzungen für eine Gewährung von Finanzhilfen	8
	Artikel 6 Höchstansatz	8
	Artikel 7 Bemessung	9
	Artikel 8 Auszahlung	9
4.	Abschnitt: Formelle Vorgaben für die Gewährung von Finanzhilfen und Verfahren	10
	Artikel 9 Grundlage und Rechtsform	10
	Artikel 10 Gesuche	10
	Artikel 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid	10
	Artikel 12 Bedingungen und Auflagen	11
	Artikel 13 Auskunftspflicht und Rechenschaftspflicht	11
	Artikel 14 Offenlegung der Unterstützung seitens des Bundes	11
5.	Abschnitt: Evaluation	11
	Artikel 15	11
6.	Abschnitt: Inkrafttreten	12
	Artikel 16	12

1 Ausgangslage

1.1 Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts per 1. Januar 2016 und damit einhergehende Begleitmassnahmen

Das sog. Cabaret-Tänzerinnen-Statut wurde in der Schweiz vor über 40 Jahren geschaffen. In seiner heutigen Form besteht das Statut seit 1995. Ursprünglich in der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (BVO) geregelt, findet sich das Statut heute in Artikel 34 der Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE)¹, die zusammen mit dem Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG)² am 1. Januar 2008 in Kraft trat. Das Statut wurde zum Schutz der Tänzerinnen vor Ausbeutung geschaffen und gilt als Ausnahme im Rahmen der Zulassung von qualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten.³

Das Staatssekretariat für Migration (SEM; damals noch: Bundesamt für Migration) gelangte schliesslich im Rahmen seiner periodischen Überprüfung der Regelung zum Schluss, dass das Statut seine Schutzaufgabe nicht mehr erfülle.⁴ Im Jahr 2012 führte der Bundesrat eine Vernehmlassung zur Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts durch. 22 Kantone begrüsst die Aufhebung des Statuts, wobei deren drei Kantone bezüglich der vorgeschlagenen „flankierenden Massnahmen“ speziell eine verstärkte Unterstützung der Kantone durch den Bund forderten.⁵ Gleichzeitig wurde im Rahmen der Vernehmlassung festgestellt, dass nicht nur im Cabaret-, sondern im gesamten Erotikbereich Handlungsbedarf besteht.

Das EJPD setzte aus diesem Grund im Sommer 2013 eine nationale Expertengruppe ein mit dem Ziel, Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe auszuarbeiten. Die Expertengruppe unter der Leitung von alt-Regierungsrätin Kathrin Hilber setzte sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes, der Kantone, der Sozialpartner sowie von Frauenschutzorganisationen zusammen. Sie veröffentlichte im März 2014 einen Bericht mit 26 Massnahmen zum Schutz von Frauen im Erotikgewerbe⁶ (im Folgenden: Expertenbericht Hilber). Die Experten sprachen sich dafür aus, dass die Prävention im Erotikbereich gestärkt werde und auch dafür, dass auf Bundesebene Bestimmungen zur Prävention geschaffen werden.⁷

Am 22. Oktober 2014 beschloss der Bundesrat, den eingangs genannten Artikel 34 VZAE auf den 1. Januar 2016 aufzuheben. Er entschied gleichzeitig, die Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts durch verschiedene Massnahmen zum Schutz der Frauen zu begleiten. Unter anderem beauftragte er das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD), ihm bis Ende 2015 eine neue Verordnung über kriminalpräventive Massnahmen in der Prostitution, gestützt auf Artikel 386 des Strafgesetzbuchs (StGB⁸), zur Genehmigung zu unterbreiten. Innerhalb des EJPD ist die Aufgabe dem Bundesamt für Polizei (fedpol) zugewiesen worden. Mit dem vorliegenden Verordnungsentwurf setzt fedpol diesen Auftrag um.

¹ SR 142.201

² SR 142.20

³ Artikel 30 Abs. 1 Bst. d AuG in Verbindung mit Artikel 34 VZAE.

⁴ Bundesamt für Migration (BFM), Bericht über das Ergebnis der Vernehmlassung zur Anpassung der VZAE, Dezember 2012, S. 3/4, auf: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2216/VZAE_Ergebnisbericht_\(de\).pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2216/VZAE_Ergebnisbericht_(de).pdf) (zuletzt besucht am 13.10.2015)

⁵ Ergebnisbericht, Fn. 4, S. 5-8

⁶ Bericht der nationalen Expertengruppe „Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe“, März 2014, auf: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/bfm/publiservice/berichte/ber-schutz-erotikgewerbe-d.pdf> (zuletzt besucht am 13.10.2015)

⁷ Expertenbericht Hilber, Ziff. 3.5 und 3.6 (S. 33 ff.)

⁸ SR 311.0

1.2 Prävention im Zusammenhang mit Prostitution: Was bereits heute auf kantonaler Ebene und durch private Organisationen unternommen wird

Die Zuständigkeit zum Erlass von Regelungen zur Aufsicht über das Prostitutionsgewerbe⁹ wie auch über den Schutz der Gesundheit der Prostituierten liegt in der Schweiz auf der Ebene der *Kantone*. Einige Kantone haben spezielle Prostitutionsgesetze erlassen, die regelmässig auch Regelungen zur Prävention enthalten. Teilweise finden sich gesetzliche Regelungen auch auf kommunaler Ebene, so in den Städten Bern und Zürich. Die Kantone sind weiter für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf ihrem Territorium zuständig¹⁰ und damit einerseits für den Erlass polizeirechtlicher Vorschriften „über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleitscheinungen“ (Artikel 199 StGB) wie auch für die repressiven polizeilichen Massnahmen zum Schutz der Prostituierten (abgesehen von der Strafverfolgung gehören hierzu auch Mittel und Instrumente wie Polizeipräsenz im Milieu, Kontrolle der Prostituierten und der Betriebe und Einrichtung eines Bewilligungs- und Registrierungssystems). Als praktische Beispiele von Präventionsmassnahmen staatlicher Behörden seien auf kantonaler Ebene die Beratungsstelle Maria Magdalena des Kantons St. Gallen oder auf Gemeindeebene das Ambulatorium Kanonengasse und die Frauenberatung Flora Dora der Stadt Zürich genannt.

In der Prävention im Zusammenhang mit Prostitution sind heute ebenso zahlreiche private Organisationen aktiv. Zu diesen Organisationen zählen, um nur ein paar Beispiele zu nennen, *Alenia* (Basel), *Xenia* (Bern), *Grisélidis* (Freiburg), *Aspasie* (Genf), *Lysistrada* (Solothurn), *Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration* (FIZ; Zürich) oder *SOS Ticino* (Tessin). Auf schweizweiter Ebene sind etwa die *Aidshilfe Schweiz* oder *ProKoRe* („Prostitution-Kollektiv-Reflexion“) tätig. Speziell den männlichen Prostituierten nehmen sich Organisationen wie *My Checkpoint* oder auch die *Aidshilfe Schweiz* (Website *Safeboy.ch*) und auf kantonaler Ebene beispielsweise die *Zürcher Aidshilfe* an.

Diese Organisationen leisten Prävention in einem umfassenden Umfang, der über die Kriminalprävention hinausreicht. Sie bieten Personen, die Prostitution betreiben (nachfolgend: Prostituierte) Beratung an (etwa im gesundheitlichen Bereich bezüglich sexuell übertragbarer Krankheiten oder bezüglich Drogenproblematik), Vermittlung von Hilfsangeboten, Orientierung über ärztliche und rechtliche Dienststellen und Vermittlung solcher Stellen, (Weiter-) Bildung (etwa Kurse zur Erlernung der Sprache des Gastlands) oder auch etwa eine kostenlose Abgabe von Kondomen. Einige Projekte betreiben Freierberatung, etwa *Don Juan* der *Aidshilfe Schweiz* oder die Website „*Verantwortlicher Freier – Prostitution ohne Zwang und Gewalt*“.

Für eine vertiefte Darlegung der verschiedenen Aspekte und Erscheinungsformen der Prostitution in der Schweiz, deren rechtliche Rahmenbedingungen, einschliesslich der Zuständigkeiten und Tätigkeiten in den Kantonen, sowie der Aktivitäten privater Hilfsorganisationen wird auf den Bericht in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr „Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung“ verwiesen, den der Bundesrat am 5. Juni 2015 verabschiedet hat¹¹.

Diese vielfältigen, bereits heute von Behörden und privaten Organisationen wahrgenommenen Tätigkeiten und Aufgaben werden nun mit vorliegender Verordnung dadurch ergänzt, dass der Bund Finanzhilfen zur Durchführung von Massnahmen der *Kriminalprävention im*

⁹ Etwa mittels Bewilligungspflicht für Betreiberinnen und Betreiber von Salons und Escort-Services.

¹⁰ Siehe hierzu: Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulates Malama 10.3045 vom 3. März 2010. Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, Ziff. 2.2.2.1, BBl 2012 4479

¹¹ Der Bericht ist zu finden auf: <http://www.ejpd.admin.ch/dam/data/fedpol/kriminalitaet/menschenhandel/ber-br-prost-mh-d.pdf> (zuletzt besucht am 13.10.2015).

Zusammenhang mit Prostitution leistet.

1.3 Artikel 386 StGB: Gesetzliche Grundlage für Massnahmen der Kriminalprävention

Der im Ingress der Verordnung angeführte Artikel 386 StGB ermöglicht es dem Bund, „Aufklärungs-, Erziehungs- und weitere Massnahmen [zu] ergreifen, die darauf abzielen, Straftaten zu verhindern und der Kriminalität vorzubeugen“¹². Mit der vorliegenden Verordnung regelt der Bundesrat gemäss Artikel 386 Absatz 4 die Vollzugsmodalitäten für den spezifischen Bereich der Prävention im Zusammenhang mit Prostitution.

Mit der Abstützung auf Artikel 386 StGB ist der Zweck der Finanzhilfen des Bundes vorgegeben: die Prävention von *Kriminalität*. Womit umgekehrt gestützt auf die vorliegende Verordnung keine Finanzhilfen für Massnahmen ausgerichtet werden, die keinerlei Bezug zur milieubedingten Kriminalität ausweisen (wie etwa Information oder Beratung zu ausländer- oder arbeitsmarktrechtlichen Fragen oder berufliche Ausbildung oder Umschulung).

Insofern unterscheidet sich die vorliegende Verordnung von der Verordnung gegen Menschenhandel. Nach deren Artikel 2 Absatz 3 Buchstabe c sollen die Präventionsmassnahmen u.a. dazu beitragen, dass „Betroffene unterstützt werden, um zu verhindern, dass sie Opfer erneuten Menschenhandels (retrafficking) werden, und um ihnen eine Integration zu ermöglichen“. Die Tätigkeit der Prostitution ist jedoch, wie oben dargelegt, kein Delikt, und es gibt kein Opfer. Deshalb ist diese besondere Form der Kriminalprävention (kriminalpräventive Opferbetreuung) nicht möglich. Werden Prostituierte milieubedingt Opfer einer Straftat und dadurch unmittelbar in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität beeinträchtigt, so können sie die Leistungen nach dem Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG¹³) beanspruchen. Die Beratungsstellen leisten ihnen bei Bedarf Sofort- und längerfristige Hilfe. Dabei geht es nicht mehr um Prävention von Kriminalität, sondern um so genannte tertiäre Prävention.

Für die rechtsgleiche Ermessensausübung bei der Gewährung von Finanzhilfen, wie sie in Artikel 386 Absatz 2 und 3 vorgesehen werden, bedarf es neben der formell-gesetzlichen Grundlage zusätzlicher objektiver, auf Ebene Vollziehungsverordnung festzulegender Selektionskriterien (siehe für diese Kriterien: *Artikel 5*). Zudem muss sichergestellt werden, dass die gewährten Finanzhilfen nach den Bestimmungen des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990 (SuG)¹⁴ zweckgerecht und effizient verwendet werden. Diesen Vorgaben wird mit dem Erlass der vorliegenden Verordnung entsprochen.

¹² Gestützt auf Artikel 386 StGB hat der Bundesrat bis heute drei Verordnungen zur Umsetzung von Präventionsmassnahmen in jeweiligen speziellen Bereichen erlassen: die Verordnung vom 14. Oktober 2009 über Menschenrechts- und Antirassismusprojekte (SR 151.21), die Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (SR 311.039.1) und die Verordnung vom 23. Oktober 2013 gegen Menschenhandel (SR 311.039.3).

¹³ SR 312.5

¹⁴ SR 616.1

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Gegenstand

Artikel 1

Diese Bestimmung legt fest, zu welchem Zweck der Bund (fedpol) wem bzw. zugunsten welcher Massnahmen Finanzhilfen ausrichten kann:

Schutz der Personen, die Prostitution betreiben: Im Unterschied etwa zur Verordnung gegen Menschenhandel als der jüngsten der auf Artikel 386 StGB gestützten Verordnungen zur Kriminalprävention haben die im vorliegenden Erlass zu regelnden Massnahmen nicht die Verhinderung eines Tuns oder Unterlassens zum Ziel, das einem einzelnen, bestimmten Straftatbestand entspricht (wie dies bei der Verordnung gegen Menschenhandel mit Artikel 182 StGB der Fall ist). Wie bei der Verordnung vom 11. Juni 2010 über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen ist auch im Rahmen der vorliegenden Verordnung inhaltlicher Ansatzpunkt zur Eingrenzung der Massnahmen vielmehr eine bestimmte *Kategorie von Personen*: die Prostituierten. Es geht, wie in Artikel 1 festgelegt, um den Schutz der Personen, die Prostitution betreiben, vor Straftaten. Für nähere Ausführungen zur inhaltlichen Eingrenzung der Massnahmen, die für eine Finanzhilfe nach der vorliegenden Verordnung in Frage kommen, sei auf die obige *Ziff. 1.3* verwiesen.

Finanzhilfen des Bundes an Massnahmen, die von Organisationen des öffentlichen und privaten Rechts durchgeführt werden: In der Schweiz verfügen heute zahlreiche Organisationen in allen Regionen des Landes über Fachwissen und praktische Erfahrung in der Prävention zum Schutz der Prostituierten (siehe oben, *Ziff. 1.2*). Diese Organisationen sind auch mit den jeweiligen lokalen oder regionalen Verhältnissen vertraut. Angesichts der bereits bestehenden Leistungsangebote der Kantone im Präventionsbereich und des Engagements der Zivilgesellschaft wäre es nicht sinnvoll, dass der Bund zusätzlich eigene Massnahmen lanciert und durchführt. Die Finanzhilfen des Bundes sollen deshalb ausschliesslich zur (Mit-)Finanzierung von Massnahmen dritter Behörden und Organisationen eingesetzt werden.

Durchführung in der Schweiz: Massnahmen können nur soweit unterstützt werden, als sie in der Schweiz durchgeführt werden. Das schliesst eine Unterstützung etwa von Präventionsmassnahmen in den Herkunftsländern der ausländischen Prostituierten aus.

Als Finanzhilfen nach Artikel 3 Absatz 1 SuG gelten geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.

2. Abschnitt: Präventionsmassnahmen

Artikel 2 Ziele

Ein zentraler Regelungsinhalt der vorliegenden Verordnung ist die Abgrenzung zwischen den generell gefahrenbehafteten Aspekten jeglicher Natur, denen Prostituierte ausgesetzt sind, von jenen Kriminalitätsphänomenen, die im Rahmen der vorliegenden Verordnung mittels Ausrichtung von Finanzhilfen präventiv angegangen werden können. Es ist dies eine inhaltliche Abgrenzung, die durch Artikel 386 StGB vorgegeben wird, der formell-gesetzlichen Grundlage der vorliegenden Verordnung.

Ausgangspunkt für die weiteren Ausführungen ist die Feststellung, dass es sich bei der Prostitution um eine unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Artikel 27 BV) stehende, somit grundsätzliche legale wirtschaftliche Tätigkeit handelt¹⁵. Die gestützt auf die neue Verordnung ergriffenen Präventionsmassnahmen richten sich somit nicht gegen die Ausübung der Prostitution selber (etwa mit einer Zielsetzung, die Nachfrage nach Prostitution zu reduzieren). Mit den Finanzhilfen soll vielmehr Straftaten vorgebeugt werden, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Prostitution stehen, sich also, vereinfacht gesagt, gegen Prostituierte richten. Dabei wird in Artikel 2 bewusst auf eine Auflistung der einzelnen präventiv zu bekämpfenden Straftatbestände verzichtet und genereller von allen Formen bestimmten strafbaren Verhaltens gesprochen. So kann sich der Katalog der in Frage kommenden Straftatbestände mit Blick auf die Zukunft auch verändern, etwa falls dereinst neue relevante Straftatbestände in das StGB aufgenommen werden. Voraussetzung ist, dass das strafbare Verhalten, vor dem die Prostituierten geschützt werden sollen, durch das Haupt- oder Nebenstrafrecht sanktioniert wird.

Wie die Erfahrung zeigt, sind Prostituierte als Folge ihrer Tätigkeit in ihrem Umfeld milieubedingt einem erhöhten Risiko ausgesetzt, zum Opfer von Straftaten zu werden. Zu diesen Straftaten gehört unter anderem der Menschenhandel (Artikel 182 StGB). Die kriminalpräventiven Massnahmen des Bundes in diesem Bereich sind bereits heute speziell geregelt, nämlich durch die bestehende Verordnung gegen Menschenhandel. Auf diesen Straftatbestand muss hier somit nicht weiter eingegangen werden.

Bei den auf die vorliegende Verordnung gestützten Massnahmen stehen die Verhütung von und der Schutz vor folgenden kriminellen Taten im Vordergrund:

- Ausnützen der Notlage (Artikel 193 StGB),
- Förderung der Prostitution (Artikel 195 StGB),
- strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, wie Körperverletzung (Artikel 122-125 StGB), Tötlichkeiten (Artikel 126 StGB) und Gefährdung des Lebens (Artikel 129 StGB), sowie
- Nötigung (Artikel 181 StGB) sowie Freiheitsberaubung und Entführung (Artikel 183 StGB).

Gemäss dem Expertenbericht Hilber ist – ausserhalb von einzelnen Fällen von Menschenhandel – der Grossteil der Prostituierten „regelmässig anderen Ausbeutungs- und Ausnutzungssituationen ausgesetzt“, wozu der Bericht auch „überhöhte Mieten“ rechnet.¹⁶ Zum Anwendungsbereich der vorliegenden Verordnung können somit auch Straftatbestände aus dem Bereich der strafbaren Handlungen gegen das Vermögen gehören (etwa: Wucher, Artikel 157 StGB).

Die grösste Ausbeutungs- und Missbrauchsgefahr geht von den Betreiberinnen und Betreibern von Salons und Escort-Services aus¹⁷, während das spezielle Risiko, Opfer einer Gewalttat zu werden, bei der Strassenprostitution besonders hoch ist.

Im Ergebnis können die gestützt auf die vorliegende Verordnung auszurichtenden Finanzhilfen den Zweck verfolgen,

¹⁵ Expertenbericht Hilber, Ziff. 2.4 (S. 11). Vgl. auch: Basler Kommentar zum Strafrecht (BSK StGB) – Meng, Art.199 N 8

¹⁶ Ziff. 1.3, S. 7

¹⁷ Vortrag des Regierungsrates des Kantons Bern vom 6. Juli 2011 an den Grossen Rat zum Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG), S. 11

- Straftaten zu verhindern, denen Prostituierte in besonderem Mass ausgesetzt sind oder
- die Prostituierten zu beraten, wie sie sich vor diesen Straftaten schützen können. Zu denken wäre hier etwa an Schutzmassnahmen gegen Gewalt, wie etwa: Warnsystem zur Meldung gefährlicher Freier, Abgabe von Broschüren mit Verhaltensempfehlungen und Massnahmenvorschlägen zur Vermeidung von Risikosituationen oder die Durchführung von Selbstverteidigungskursen.¹⁸

Artikel 3 Arten und Zweck

In *Absatz 1* werden die drei Kategorien von Massnahmen – Programme, regelmässige Aktivitäten und Projekte – aufgeführt. *Absatz 2* definiert diese Begriffe näher. Unter einem „Projekt“ ist eine punktuelle Einzelmassnahme zu verstehen (z.B. eine Tagung oder eine Sensibilisierungskampagne). Werden mehrere inhaltlich zusammengehörende Projekte gebündelt, liegt ein „Programm“ vor. Das Programm ist wie das Projekt ein Vorhaben auf Zeit. Es ist aber deutlich umfangreicher und weist allgemein eine längere Laufzeit auf als das Projekt. Im Rahmen der vorliegenden Verordnung sind diese begrifflichen Festlegungen insbesondere im Zusammenhang mit *Artikel 9 Absatz 2* relevant.

In *Absatz 3* werden die Zwecke aufgeführt, die mit den einzelnen mittels Finanzhilfe zu unterstützenden bzw. unterstützten Massnahmen verfolgt und die Wirkungen, die erzielt werden sollen. Neben dem primären Personenkreis der Prostituierten (*Buchstaben a und b*) kann auch die Öffentlichkeit anvisiert werden (*Buchstabe c*), wobei hier die drei spezifischen Personenkreise der Freier sowie der „Personen, die Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellen“ und die „Kontakte vermitteln zwischen Personen, die Prostitution betreiben und potentiellen Kunden“ speziell genannt werden (*Ziffern 1-3*)¹⁹. Die letzteren drei Personengruppen bewegen sich *a priori* auf dem Boden der Rechtmässigkeit. Die Sensibilisierung soll bewirken, dass diese Personen wissen, ab wann ihr Tun oder Unterlassen die Schwelle zur Strafbarkeit überschreitet. Für eine allfällige Berufung auf Verbotsirrtum soll kein Spielraum bestehen.

Ob die Massnahme die angestrebte Wirkung gegenüber der Zielgruppe dann auch tatsächlich erzielt hat, ist vom Empfänger oder der Empfängerin der Finanzhilfe nach Abschluss des jeweiligen Projekts etc. zu evaluieren und das Ergebnis im Schlussbericht zu Händen von fedpol darzustellen (siehe hierzu: *Artikel 13 Absatz 2*). Die gründliche Evaluation ist wesentlicher Bestandteil einer von fedpol zu unterstützenden Massnahme und kann von der Trägerschaft entsprechend als Teil der Projektkosten geltend gemacht werden (siehe *Artikel 6*). fedpol evaluiert seinerseits in jedem einzelnen Fall, ob die von ihm unterstützte Massnahme die gemäss Darstellung im Finanzhilfegesuch angestrebte Wirkung auch tatsächlich erzielt hat, ob Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis zueinander standen, ob die Abwicklung des Projekts und die Arbeitsweise der Organisation effizient waren etc. Als zentrale Grundlage hierfür dient der Schlussbericht der für die unterstützte Massnahme verantwortlichen Trägerschaft.

¹⁸ Siehe für diese konkreten Beispiele: Bundesamt für Gesundheit (BAG), Zusammenfassung der vom Soziologischen Institut der Universität Genf im Auftrag des BAG erstellten Studie „Der Sexmarkt in der Schweiz – Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen“, 23.3.2010, auf: http://www.bag.admin.ch/hiv_aids/05464/05484/13006/?lang=de (zuletzt besucht am 11.9.2015)

¹⁹ Diese Umschreibung lehnt sich an jene an in kantonalen Gesetzen über das Prostitutionsgewerbe, etwa dem Gesetz über das Prostitutionsgewerbe vom 7. Juni 2012 des Kantons Bern (BSG 935.90).

3. Abschnitt: Finanzhilfen

Vorbemerkung

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen werden durch das SuG gesetzt, dessen Geltungsbereich sämtliche im Bundesrecht vorgesehenen Finanzhilfen und Abgeltungen umfasst (Artikel 2 Absatz 1 SuG). Auch die Finanzhilfen nach der vorliegenden Verordnung unterliegen somit dessen Vorgaben. Diese Vorgaben werden durch die Abschnitte 3–5 der Verordnung konkretisiert.

Artikel 4 Grundsätze

Absatz 1: Die Formulierung als „Kann“-Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass es sich bei den Finanzhilfen nach dieser Verordnung um reine Ermessenssubventionen handelt, auf die – so ausdrücklich *Absatz 2* – kein Rechtsanspruch besteht.

Absatz 3: Sollte die Summe der in den einzelnen Gesuchen angebehrten Geldträge die verfügbaren Mittel übersteigen, so wird das EJPD, wie von Artikel 13 Absatz 2 SuG verlangt, eine Prioritätenordnung erstellen, nach welcher die eingegangenen Gesuche beurteilt werden. Aus Gründen der Transparenz ist diese Prioritätenordnung gemäss Artikel 13 Absatz 4 SuG den interessierten Kreisen (und damit auch den Gesuchstellern) bekannt zu geben.

Artikel 5 Materielle Voraussetzungen für eine Gewährung von Finanzhilfen

Es ist dem Bund untersagt, über dem Umweg einer längerdauernden (Mit-)Finanzierung von Massnahmen Dritter einen Tätigkeitsbereich *de facto* zu einer neuen Bundesaufgabe zu machen. Aus diesem Grund ist festgelegt, dass eine einzelne Massnahme höchstens dreimal unterstützt werden kann (*Absatz 2*). Der Begrenzung auf eine dreimalige Unterstützung unterliegen zum einen die zeitlich begrenzten Programme und Projekte. Bei diesen kommt es in der Praxis vor, dass sie von der Trägerschaft mit gleichem Inhalt in zeitlichen Abständen mehrmals durchgeführt werden. Der Begrenzung unterliegt zum anderen ebenso die Unterstützung regelmässiger Aktivitäten. Diese sind als ständiger Aufgabenbereich einer Organisation auf Dauer angelegt (siehe die Begriffsdefinition in *Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b*). Dass fedpol in der Regel Finanzhilfeverträge für die Dauer eines Jahres abschliesst, bedeutet, dass zugunsten einer regelmässigen Aktivität nur maximal drei aufeinander folgende, auf ein Jahr befristete Unterstützungsverträge abgeschlossen werden können. Generell werden aus dem eingangs erwähnten Grund keine Massnahmen unterstützt, die ein längerfristiges finanzielles Engagement des Bundes bedingen würden (*Absatz 3 Buchstabe b*). Die fedpol für die Kriminalprävention im Zusammenhang mit Prostitution zur Verfügung stehenden Ressourcen sind begrenzt. Angesichts dieses Umstands hätte die längerfristige Unterstützung einer einzelnen Massnahme zur Folge, dass von Jahr zu Jahr kaum mehr neue Projekte etc. unterstützt werden könnten. Die fedpol-Finanzhilfen sollen vor allem der Aufbauphase einer Massnahme zufließen oder, bei einer bereits bestehenden Massnahme, der Überbrückung dienen, bis sich die Trägerschaft weitere Finanzierungsquellen hat erschliessen können.

Artikel 6 Höchstansatz

Mit der Finanzierung von höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Ausgaben für Massnahmen wird verschiedenen Anforderungen des Subventionsrechts entsprochen. Unter anderem

wird dadurch sichergestellt, dass die Empfängerinnen und Empfänger der Finanzhilfe eine möglichst hohe Eigenleistung erbringen und auch sämtliche übrigen Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen. Dieselbe Regelung kennen bereits die Verordnung gegen Menschenhandel (Artikel 6 Absatz 1) und die Verordnung über Massnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen sowie zur Stärkung der Kinderrechte (Artikel 8 Absatz 1).

Zur Bestimmung der anrechenbaren Ausgaben werden sämtliche Aufwendungen erfasst, die unmittelbar mit der Vorbereitung und Durchführung der beitragsberechtigten Massnahme zusammenhängen. Es werden zudem nur Aufwendungen angerechnet, die für die zweckmässige Erfüllung unbedingt erforderlich sind (Artikel 14 Absatz 1 SuG). Es ist Aufgabe des Gesuchstellers oder der Gesuchstellerin, diese Aufwendungen im Gesuch so präzise wie möglich darzulegen.

Artikel 7 Bemessung

Für die Bemessung einer Finanzhilfe zu Gunsten einer bestimmten Massnahme sind zunächst deren Art (im Sinne von Artikel 3) massgeblich sowie deren Bedeutung innerhalb der Ziele, die der Bund gemäss Artikel 2 mittels der Präventionsmassnahmen zu erreichen sucht (*Buchstabe a*).

Weiter ist bei der Bemessung zu berücksichtigen, welches Interesse der Bund an der Durchführung der vorgesehenen Massnahme hat (*Buchstabe b*).

Ebenfalls zu berücksichtigen sind die Eigenleistung, die der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller auf Grund ihrer oder seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden kann (siehe Artikel 7 Buchstabe c SuG), sowie die weiteren Finanzierungsquellen, die sich die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller hat erschliessen können (*Buchstabe c*). In Bezug auf die weiteren Finanzierungsquellen ist eine Finanzhilfe nach dieser Verordnung allenfalls auch dann möglich, wenn weitere Bundesstellen, Kantone oder weitere Dritte gestützt auf ihre jeweiligen Rechtsgrundlagen ein Vorhaben mitfinanzieren. Falls ein Gesuch die Voraussetzungen von mehreren Bundeserlassen erfüllt oder mehrere Bundesbehörden einen Beitrag leisten, kommt Artikel 12 SuG (Mehrfache Leistungen) zum Tragen.

Artikel 8 Auszahlung

Der Bundesrat hat, wie bereits erwähnt (siehe oben, Ziff. 1.1), in seinem Beschluss vom 22. Oktober 2014 die Aufgabe der Ausrichtung von Finanzhilfen zur Kriminalprävention im Zusammenhang mit Prostitution fedpol zugewiesen. fedpol ist damit auch für die Anwendung und Umsetzung der vorliegenden Verordnung zuständig.

Die gestaffelte Auszahlung ist eines der Mittel für den Bund (ein anderes ist die Auskunftspflicht nach *Artikel 13*), um sicherzustellen, dass eine gesprochene Finanzhilfe gemäss den Angaben im Gesuch wie auch wirtschaftlich und zweckmässig verwendet wird. Der Bund kann in einem Vertrag oder einer Verfügung vorsehen, dass die Finanzhilfempfängerin oder der Empfänger einen Zwischenbericht einreichen muss (*Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe c*), der dann als Grundlage für den Entscheid über die Auszahlung der nächsten Tranche dient.

4. Abschnitt: Formelle Vorgaben für die Gewährung von Finanzhilfen und Verfahren

Artikel 9 Grundlage und Rechtsform

Wie in den Vorbemerkungen zum 3. Abschnitt bereits erwähnt, unterliegen die Finanzhilfen nach der vorliegenden Verordnung den Vorgaben des Subventionsrechts des Bundes (*Absatz 1*).

Das SuG sieht vor, dass Finanzhilfen entweder in Form einer Verfügung – das ist der Regelfall – oder gestützt auf einen öffentlich-rechtlichen Vertrag erfolgen können (Artikel 16 Absatz 1 bzw. 2 SuG).

Im Rahmen der vorliegenden Verordnung bietet sich die *Verfügungsform* für die Finanzierung von *Projekten* an, die generell als punktuelle Einzelmassnahmen und unter einem kürzeren zeitlichen Horizont durchgeführt werden (*Absatz 2 Buchstabe a*).

Ein *öffentlich-rechtlicher Vertrag* kann nach Artikel 16 Absatz 2 SuG insbesondere dann abgeschlossen werden, wenn die zuständige Behörde über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügt oder wenn ausgeschlossen werden soll, dass der Empfänger einseitig auf die Erfüllung der selbstgewählten Aufgabe verzichtet. Erhöhtes Interesse des Bundes an der Durchführung und richtigen Erfüllung einer Präventionsmassnahme ist gegeben bei der Unterstützung eines Programms oder einer regelmässigen Aktivität, beides Präventionsmassnahmen von einer gewissen Dauer. Hier ermöglicht es die Form des Vertrags dem Bund, den Empfänger der Finanzhilfe zur Aufgabenerfüllung zu zwingen²⁰ (*Absatz 2 Buchstabe b*).

Artikel 10 Gesuche

Mit der Gesuchseinreichung (*Absatz 1*) beginnt der Bewilligungsprozess. Die Richtlinie zum Gesuchsverfahren (*Absatz 3*) wird per 1. Januar 2016 auf der Website von fedpol²¹ aufgeschaltet sein.

Artikel 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid

Absatz 1: fedpol verfügt heute über eine gewisse, allerdings beschränkte Fachkenntnis, um ein eingereichtes Gesuch zu prüfen und zu entscheiden, ob es bewilligt werden kann oder nicht. Gegebenenfalls holt fedpol, gestützt auf Artikel 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG²²), externes Fachwissen ein.

Absatz 2: Massnahmen zur Kriminalprävention im Zusammenhang mit Prostitution weisen einen Bezug zur öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf (siehe oben, Ziffer 1.2) und sind örtlich häufig von lokalem bis regionalem Umfang. Entsprechend muss der Kanton, auf dessen Territorium die Massnahme zum Tragen kommt, Kenntnis von solchen Massnahmen haben. Gestützt darauf kann der Kanton (oder allenfalls eine betroffene Gemeinde) eine neue Massnahme mit seinen allfälligen bereits bestehenden oder geplanten eigenen Massnahmen koordinieren. Zudem stellt fedpol dem betroffenen Kanton nach Abschluss einer

²⁰ Demgegenüber kommt bei einer Verfügung als Sanktion „einzig die ganze oder teilweise Rückforderung der Finanzhilfe in Frage“ (Botschaft Subventionsgesetz, BBl 1987 I 408 und 411, Erläuterung der Art. 16 bzw. 19 und 20 SuG)

²¹ www.fedpol.admin.ch

²² SR 172.010

Massnahme den Schlussbericht der verantwortlichen Trägerschaft zur Verfügung.

Artikel 12 Bedingungen und Auflagen

Bedingungen und Auflagen sind einerseits Steuerungsinstrumente zur Sicherstellung, dass gesprochene Finanzhilfen gesuchskonform verwendet werden. Sie können einem Gesuch aber auch im Interesse einer Gesuchstellerin oder eines Gesuchstellers auferlegt werden, nämlich wenn es darum geht, Inhalte oder Modalitäten einer Massnahme, die so, wie sie im ursprünglichem Gesuch vorgesehen sind, den inhaltlichen oder formellen Anforderungen der vorliegenden Verordnung nicht entsprechen, doch noch in Einklang mit deren Vorgaben zu bringen. Zu denken ist beispielsweise an ein Projekt, das gemäss eingereichtem Gesuch in der Schweiz und im benachbarten Ausland durchgeführt werden soll. Mit diesem Inhalt wäre das Gesuch nicht vereinbar mit der Vorgabe von Artikel 1 (Durchführung in der Schweiz). Versehen mit der Auflage, dass die gesprochenen Gelder nur für die in der Schweiz vorgesehenen Aktivitäten verwendet werden dürfen, könnte ein eingereichtes Gesuch doch noch für eine Prüfung im Hinblick auf eine Bewilligung offenstehen.

Artikel 13 Auskunfts- und Rechenschaftspflicht

Das SuG (siehe insbesondere dessen 3. Abschnitt) legt grosses Gewicht darauf, dass gesprochene Finanzhilfen, die im Einzelfall ja auch einen erheblichen Umfang annehmen können, wie vereinbart und in jeder Beziehung gesetzeskonform verwendet werden. Die Auskunfts- und Rechenschaftspflicht ist ein entscheidendes Instrument zur Umsetzung dieser Vorgabe. Die verlangte Information kann *ad hoc* erfolgen und/oder im Rahmen des Zwischenberichts, wie er in der Finanzhilfe-Verfügung oder dem Vertrag vorgesehen werden kann (siehe *Artikel 9 Absatz 3 Buchstabe c*). Für zweckwidrige Verwendungen wird auf Art. 28 ff. SuG verwiesen. Von besonderem Gewicht aber ist der Schlussbericht. Muss fedpol gestützt auf diesen auf eine Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung seiner Finanzhilfe schliessen, wird es die Ergreifung von Massnahmen nach Artikel 28 ff. SuG zu prüfen haben.

Artikel 14 Offenlegung der Unterstützung seitens des Bundes

Mit der Offenlegung der Unterstützung seitens des Bundes wird die gegenüber der Öffentlichkeit erforderliche Transparenz geschaffen. Die Offenlegung ist dabei beschränkt auf eine bestimmte Kategorie von Dokumenten (Jahresberichte und öffentliche Projektunterlagen)

5. Abschnitt: Evaluation

Artikel 15

fedpol überprüft gemäss *Artikel 15* in regelmässigen Abständen im Sinne von Artikel 5 SuG die Berechtigung, die Zweckmässigkeit, den Umfang des zur Verfügung stehenden Kredits etc. seines finanziellen Einsatzes zur Kriminalprävention im Zusammenhang mit Prostitution unter einem grundsätzlichen Blickwinkel. Es geht hier also nicht um die Evaluation einer bestimmten einzelnen, von fedpol unterstützten Präventionsmassnahme (diese wird von der Finanzhilfeempfängerin oder vom Finanzhilfeempfänger selbst vorgenommen; siehe *Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c* und *Artikel 6* sowie die Erläuterungen zu Artikel 3 Absatz 1), sondern um die Evaluation des Instruments der fedpol-Finanzhilfe im Zusammenhang mit Prostitution

an und für sich.

6. Abschnitt: Inkrafttreten

Artikel 16

Als Begleitmassnahme zur Aufhebung von Artikel 34 VZAE (Cabaret-Tänzerinnen-Statut) soll die vorliegende Verordnung zeitgleich auf den 1. Januar 2016 in Kraft treten.