



Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution Erläuterungen zum Vorentwurf

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 durch private Organisationen und auf kantonaler Ebene 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	7
	Vorbemerkung	7
	Artikel 4 Grundsatz	7
	Artikel 5 Materielle Voraussetzungen für eine Gewährung von Finanzhilfen.....	8
	Artikel 6 Höchstansatz.....	8
	Artikel 7 Bemessung.....	8
	Artikel 8 Auszahlung	9
4.	Abschnitt: Verfahren.....	9
	Artikel 9 Grundlage und Rechtsform	9
	Artikel 10 Gesuche	9
	Artikel 11 Prüfung der Gesuche und Entscheid	9
	Artikel 12 Bedingungen und Auflagen	10
	Artikel 13 Offenlegung der Unterstützung seitens des Bundes.....	10
5.	Abschnitt: Auskunft- und Rechenschaftspflicht, Evaluation	10
	Artikel 14 Auskunft- und Rechenschaftspflicht	10
	Artikel 15 Evaluation	10
6.	Abschnitt: Inkrafttreten	11
	Artikel 16.....	11

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

⁴ a.a.O.

⁵ Bundesamt für Migration (BFM), Bericht über das Ergebnis der Vernehmlassung zur Anpassung der VZAE, Dezember 2012, S. 5-7, 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 17.6.2015)

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 17.6.2015)

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 durch private Organisationen und auf kantonaler Ebene unternommen wird

In der Prävention im Zusammenhang mit Prostitution sind heute 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*“.

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“ (Art. 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).

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 Zusammenhang mit Prostitution* leistet.

Das Ergebnis der Vernehmlassung zur Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts hat be-

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 17.6.2015).

stätigt, dass Massnahmen zum Schutz der im Erotik-Gewerbe tätigen Personen notwendig sind. Prostituierte sind besonders gefährdet, Opfer von Übergriffen auf ihre sexuelle Selbstbestimmung zu werden sowie verschiedene Formen von körperlicher und psychischer Gewalt und Ausbeutung zu erfahren. Organisationen der Prostitutionsberatung verfügen aktuell über zu wenig Mittel, um ihre Präventionsarbeit flächendeckend und vor allem vor Ort, im Milieu, durchzuführen. Parallel zur Aufhebung dieses Statuts stellt der Bund deshalb künftig Ressourcen zur Verfügung, mit denen Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts im oben genannten Rahmen (Verhinderung von Kriminalität) unterstützt werden können.

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. Hierzu gehören Präventionsmassnahmen, die Prostituierten Beratung zu ausländer- oder arbeitsmarktrechtlichen Fragen anbieten oder entsprechende Informationen zur Verfügung stellen oder die berufliche Ausbildung oder Umschulung oder weitere Dienstleistungen sozialer Natur.

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 Selektionskriterien. 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 Art. 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 Art. 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 des bereits bestehenden Engagements der Zivilgesellschaft wäre es nicht sinnvoll, dass der Bund neben diesen Organisationen auch eigene Massnahmen lanciert und durchführt. Dieses Engagement im öffentlichen Interesse soll jedoch zielgerichtet unterstützt und gefördert werden. Bedarfsgerechtigkeit der Massnahmen und Effizienz des Mitteleinsatzes sind nach Auffassung des Bundes deshalb optimal gewährleistet, wenn die Finanzhilfen ausschliesslich zur (Mit-)Finanzierung von Massnahmen solcher dritter 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 Ab-

grenzung, die durch Artikel 386 StGB vorgeben 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 (Art. 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. Der Katalog der in Frage kommenden Straftatbestände ist also breit und kann sich mit Blick auf die Zukunft auch verändern, etwa falls dereinst neue relevante Straftatbestände in das StGB aufgenommen werden. Die vorliegende Verordnung enthält somit bewusst keinen Katalog der einzelnen präventiv zu bekämpfenden Straftatbestände.

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 (Art. 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 (Art. 193 StGB),
- Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB),
- strafbare Handlungen gegen Leib und Leben, wie Körperverletzung (Art. 122-125 StGB), Tötlichkeiten (Art. 126 StGB) und Gefährdung des Lebens (Art. 129 StGB), sowie
- Verbreiten menschlicher Krankheiten (Art. 231 StGB)¹⁶.

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.¹⁷ 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 aus¹⁸, während das spezielle Risiko, Opfer einer Gewalttat zu werden, bei der Strassenprostitution besonders hoch ist.

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

¹⁶ Generell liegt Prävention im *gesundheitlichen* Bereich ausserhalb des sachlichen Geltungsbereichs der vorliegenden Verordnung. Denn bei der Gesundheitsprävention geht es darum, was Personen selbst tun können, um Erkrankungen von sich abzuwenden. Die Verhinderung der Infizierung mit einer gefährlichen übertragbaren Krankheit hingegen ist im Zusammenhang mit Art. 231 StGB auch *Kriminalprävention*: Es ist ein Täter involviert, der „mit seiner Handlung eine unmittelbare und konkrete (Infektions-) Gefahr schafft, die sich gegen Repräsentanten der Allgemeinheit richtet“ (BSK StGB – Niggli/Mäder, Art. 231 N 42).

¹⁷ Ziff. 1.3, S. 7

¹⁸ Vortrag des Regierungsrates des Kantons Bern vom 6. Juli 2011 an den Grossen Rat zum Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (PGG), S. 11

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

- 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 durch Frauen.¹⁹

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. Es wird unterschieden zwischen „Projekten“ als punktuellen Einzelmassnahmen (z.B. eine Tagung oder eine Sensibilisierungskampagne) und „Programmen“ bzw. „regelmässigen Aktivitäten“, die längerfristig ausgerichtet sind. 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 Massnahmen verfolgt werden können.

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 Grundsatz

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.

Für den Umfang der für Finanzhilfen zur Verfügung stehenden Mittel sind die Kredite massgeblich, die von den eidgenössischen Räten jährlich zu bewilligen sind. Dies entspricht den Erfordernissen der Finanzpolitik (Artikel 7 Buchstabe h SuG). Folglich können hierzu keine verbindlichen Angaben gemacht werden. Als Vergleichsgrösse kann jedoch das Kreditvolumen herangezogen werden, das der Bund für die Präventionstätigkeit im Rahmen der Verordnung gegen Menschenhandel einsetzt (400'000 Fr.).

Absatz 3: Sollten die eingereichten Gesuche die verfügbaren Mittel übersteigen, so wird das

¹⁹ 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 17.6.2015)

EJPD, wie von Artikel 13 Absatz 2 SuG verlangt, eine Prioritätenordnung erstellen, nach welcher die eingegangenen Gesuche beurteilt werden. Aus Gründen der Transparenz wird diese Prioritätenordnung den Gesuchstellern bekannt gegeben.

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 ein einzelnes Projekt grundsätzlich (nur) zwei- bis dreimal unterstützt werden kann (*Absatz 2*) und dass generell keine Massnahmen unterstützt werden, die ein längerfristiges finanzielles Engagement des Bundes bedingen würden (*Absatz 3 Buchstabe c*).

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 Eigenleistungen, welche dem Empfänger auf Grund seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zugemutet werden können, sowie die weiteren Finanzierungsquellen. 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 (*Buchstabe c*).

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 Auskunft- und Rechenschaftspflicht nach *Artikel 14*), 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: 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 meist als punktuelle Einzelmassnahmen 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. Angesichts des grossen Interesses des Bundes an der dauerhaften Gewährleistung bestimmter präventiver Angebote durch Dritte bietet es sich an, zur *Unterstützung von regelmässigen Aktivitäten und Programmen* einen Vertrag abzuschliessen (*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 fedpol²⁰ 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

²⁰ www.fedpol.admin.ch

nicht. Gegebenenfalls holt fedpol, gestützt auf Artikel 57 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG²¹), externes Fachwissen ein.

Artikel 12 Bedingungen und Auflagen

Bedingungen und Auflagen sind einerseits Steuerungsinstrumente zur Sicherstellung, dass gesprochene Finanzhilfen gesuchskonform verwendet werden.

Sie können im Interesse einer Gesuchstellerin oder eines Gesuchstellers aber auch dazu dienen, 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 Offenlegung der Unterstützung seitens des Bundes

Es handelt sich hier um eine Anforderung, der Organisationen, die vom Bund mitfinanzierte Projekte durchführen, generell unterliegen. Es soll dadurch auch ein einheitlicher Auftritt des Bundes gegenüber der Öffentlichkeit gewährleistet werden.

5. Abschnitt: Auskunfts- und Rechenschaftspflicht, Evaluation

Artikel 14 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.

Artikel 15 Evaluation

Richtet fedpol eine Finanzhilfe aus, so evaluiert es in jedem einzelnen Fall, ob die unterstützte Massnahme die angestrebte Wirkung auch tatsächlich erzielt hat, ob Aufwand und Ertrag in einem vernünftigen Verhältnis zueinander standen, ob die Abwicklung des Projekts oder die Arbeitsweise der Organisation effizient war etc. (*Absatz 1*).

²¹ SR 172.010

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.