

Vorentwurf des Gesetzes über die Ausübung der Prostitution

Erläuternder Bericht

I. EINLEITUNG

a. Allgemeines

Der Bereich der Prostitution wird gegenwärtig zum Teil im Gesetz über die Ausübung des Handels und im Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz geregelt (vgl. Ziff. III.b weiter unten). Diese Bestimmungen haben es der Kantonspolizei bisher ermöglicht, Kontrollen im Prostitutionsmilieu vorzunehmen. Der mit dieser Tätigkeit zusammenhängende Handel hat sich jedoch im Laufe des letzten Jahrzehnts stark entwickelt, und die Gefahren, denen sich Personen aussetzen, die Prostitution betreiben, haben zugenommen. Die geltenden Regeln reichen somit nicht mehr aus, um den Schutz der betroffenen Personen zu gewährleisten. Ebenfalls bedarf es einer neuen Regelung, um die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung sicherzustellen. Der Kanton Freiburg hat somit beschlossen, ein spezifisches Gesetz über die Ausübung der Prostitution zu schaffen. Er folgt damit zwei Motionen, die 2007 von den Grossräten Antoinette Badoud (M 1012.07) und Pierre Mauron/Xavier Ganioz (M 1016.07) eingereicht worden sind. Die Ausarbeitung eines Gesetzes über die Ausübung der Prostitution bildet Teil der im Regierungsprogramm 2007-2011 vorgesehenen Gesetzesprojekte (Herausforderung Nr. 2).

Es ist interessant festzustellen, dass andere Kantone denselben Weg gegangen sind :

Der Kanton Tessin hat bereits 2001 ein Gesetz über die Ausübung der Prostitution erlassen. Der Kanton Wallis hat sein Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei geändert und 2003 Bestimmungen über das Informationssystem betreffend Prostitution eingeführt. Das waadtländische Gesetz über die Ausübung der Prostitution stammt aus dem Jahr 2004. Der Kanton Neuenburg hat 2005 ein Gesetz über die Prostitution und die Pornografie angenommen. Im Kanton Jura steht gegenwärtig im kantonalen Parlament ein neuer Gesetzesentwurf über die Ausübung der Prostitution und den Handel mit Pornografie zur Diskussion. Der Staatsrat des Kantons Genf hat im März 2009 den Entwurf eines Gesetzes über die Prostitution angenommen. Auch im Kanton Bern wurden entsprechende Gesetzesarbeiten in Gang gesetzt. Unseres Wissens verfügen die übrigen Kantone über kein spezifisches Gesetz in diesem Bereich und scheinen mit diesem Umstand zurechtzukommen.

Parallel zu den in diesen Kantonen intern vorgenommenen Gesetzesarbeiten hat die Konferenz der Justiz- und Polizeidirektoren der lateinischen Schweiz im September 2008 beschlossen, eine Arbeitsgruppe einzusetzen mit dem Auftrag, im Bereich der Prostitution ein interkantonales Konkordat auszuarbeiten. Der von der Arbeitsgruppe ausgearbeitete Entwurf des freiburgischen Gesetzes über die Ausübung der Prostitution trägt diesem Umstand Rechnung : um einen allfälligen künftigen Beitritt zum anstehenden Konkordat nicht zu gefährden, verzichtet er auf eine Abweichung von Lösungen, die in anderen Kantonen zufriedenstellend sind, wenn diese Lösungen der im Kanton Freiburg vorherrschenden Situation angepasst erscheinen.

b. Arbeitsgruppe

Der Staatsrat hat am 16. Juni 2008 eine Arbeitsgruppe eingesetzt mit dem Auftrag, die Arbeiten zur Vorbereitung eines Entwurfs des Gesetzes über die Ausübung der Prostitution zu

begleiten. Diese Gruppe, unter dem Vorsitz von Grossrätin und Notarin Kaelin Murith, war aus folgenden Personen zusammengesetzt :

Laurence Charrat Diop, Koordinatorin des Projekts Grisélidis, zusammen mit Sandra Modica, Mitglied des Komitees von Frisanté

Yvonne Gendre, Untersuchungsrichterin

Evelyne Huber, Pflegefachfrau beim Kantonsarztamt

Daniel Kaenel, Koordinator OHG beim kantonalen Sozialamt

Nathalie Liaudat, Juristin beim Büro für die Gleichstellung von Mann und Frau und für Familienfragen sowie Vertreterin von Frauenraum

Marie Perriard, Chefin des Dienstes für Familienplanung und Sexualinformation

Patrick Pochon, Chef des Amts für Bevölkerung und Migration

Charles de Reyff, Gemeinderat, Direktor der Ortspolizei der Stadt Freiburg

Carl-Alex Ridoré, Oberamtmann des Saanebezirks

Thierry Ruffieux, Chef der Sektion ausländische Arbeitskräfte, BMA

Bernard Tétard, Integrationsdelegierter

Florian Walser, Chef der Kriminalpolizei

Die Gruppe ist sechsmal zusammengekommen. Aus den Diskussionen sind dieser Bericht und der Gesetzesentwurf im Anhang entstanden. Alle Mitglieder der Arbeitsgruppe haben sich sehr darum bemüht, einen einvernehmlichen Entwurf auszuarbeiten. Dank dieser Absicht enthält der Gesetzesentwurf nur eine einzige Bestimmung mit einer Variante (vgl. Art. 3).

Nichtsdestotrotz wünschen die Vertreterinnen des Projekts « Grisélidis », dass in diesem Bericht ihre Opposition gegen die Annahme eines Gesetzes über die Ausübung der Prostitution erwähnt wird (die Vorstellung des Projekts « Grisélidis » erfolgt weiter unten, Ziff. IV.c.).

c. Opposition von « Grisélidis » gegen den Grundsatz selber eines Gesetzes

Die Vertreterinnen von « Grisélidis » sind der Ansicht, dass die Annahme eines Gesetzes über die Ausübung der Prostitution folgende Nachteile aufweist :

« - Die – unter ihnen am meisten verunsicherten – illegalen Sexarbeiterinnen werden, als Konsequenz des Bestehens eines Gesetzes, nicht in den Genuss des « Schutzes » gelangen. Zudem wird ihr Status zweifach illegal sein (AuG, Gesetz über die Prostitution). Es besteht das Risiko, dass diese Frauen ihre Arbeit auf noch isoliertere und verstecktere Weise fortsetzen. Sie werden zu keinerlei Strukturen Zugang haben und mehr und mehr in die Abhängigkeit von Netzwerken oder organisiertem Verbrechen geraten, die sie noch stärker in Bedrängnis führen werden.

- Etliche Frauen praktizieren das Prostitutionsgewerbe gelegentlich und vesteckterweise. Diese Frauen sind in ein stabiles Sozialnetz eingebunden und gehören nicht zum Milieu. Die Anmeldepflicht würde sie stigmatisieren und wegen ihrer Überlebensstrategie benachteiligen.

- Die Annahme eines Gesetzes verstärkt das - oftmals falsche - Opferbild von Frauen, die sich Sexarbeit hingeben, wo sie doch Arbeiterinnen sind, die eine legale Tätigkeit ausüben.
- Sexarbeit ist legal ; spezifisch auf dieses Metier zugeschnittene rechtliche Bestimmungen würden die Brandmarkung und Diskriminierung, denen diese Leute bereits heute von Seiten der Gesellschaft allgemein ausgesetzt sind, noch verstärken.
- Es bestehen genügend rechtliche Bestimmungen, auf die zurückgegriffen werden kann (Schwarzarbeit, AuG, Wucher, Förderung der Prostitution, Verordnung über Menschenhandel).
- Die in Kantonen mit einem entsprechenden Gesetz erhaltenen Ergebnisse sind nur schwach dokumentiert (NE) oder nicht zufriedenstellend (VD) ; der Rückgang ist zu wenig gross, als dass der Nutzen oder die Unzulänglichkeiten der anderen Gesetze festgestellt werden könnten.
- Es müssen andere Wege überlegt werden ; beispielsweise die Einsetzung einer pluridisziplinären Kommission mit dem Auftrag, eine Zwischenbilanz zu ziehen, die Bedürfnisse aufzulisten und eine Standesaufnahme der gegenwärtigen Situation, ihrer Mängel und ihrer spezifischen Probleme zu erstellen. Im Anschluss an diese Absprachen wird die beste Lösung umgesetzt werden können.

II. STAND DER SITUATION IM KANTON FREIBURG

Personen, die in diesem Kanton die Prostitution ausüben, müssen sich bei den Behörden nicht anmelden. Es ist folglich schwierig, eine zuverlässige Standesaufnahme hinsichtlich der Prostitution im Kanton Freiburg zu erstellen. Dank der von der Kantonspolizei anlässlich von Kontrollen durch die Brigade für Sittlichkeitsdelikte gesammelten Informationen ist es dennoch möglich, folgendes Bild zu erstellen:

Die Kantonspolizei schätzt die Zahl der sich in diesem Kanton regelmässig der Prostitution hingebenden Personen auf ca. 150. Sie weist jedoch darauf hin, dass diese Personen nicht ständig im Kanton arbeiten ; es ist in der Tat möglich, dass sich diese Personen während der Woche in mehrere andere Kantone begeben. Die Polizei vermutet, dass von diesen 150 Personen 50 Frauen regelmässig der Strassenprostitution in der Stadt Freiburg, genauer gesagt in der rue de la Grand'Fontaine, am einzigen Ort, wo diese Art von Arbeit erlaubt ist, nachgehen. Sie stellt jedoch fest, dass zahlreiche, aus der ganzen Schweiz kommende Prostituierte dort ihren Beruf zwischen Donnerstag Nachmittag und Sonntag gegen Abend ausüben. Die übrigen 100 Personen arbeiten in den registrierten 50 erotischen Massagesalons und zwei Saunaklubs. Diese Betriebe befinden sich an den verschiedensten Orten : in der Stadt wie auf dem Land, in Industriezonen wie in Wohngebieten. Bis auf den See- und den Broyebezirk sind alle Bezirke im Kanton betroffen.

Was die Prostitution betreibenden Personen anbelangt, hebt die Kantonspolizei hervor, dass die Prostitution von Minderjährigen und Drogenabhängigen sowie von männlichen Prostituierten im Kanton wenig bekannt ist. In der Tat hat die Gruppe Sittlichkeitsdelikte/Nightfever seit Beginn ihrer Tätigkeit im Februar 2006 einen einzigen Fall von Prostitution einer minderjährigen Person (in einem Saunaklub) entdeckt. Zudem verfügt diese Gruppe gegenwärtig über keine Anhaltspunkte für Prostitution in Zusammenhang mit Drogenabhängigkeit ; sie geht hingegen davon aus, dass einige professionelle

Sexanbieterinnen drogenabhängig sind. Schliesslich weist sie hin auf die Präsenz von rund zehn Transvestiten und eines männlichen Prostituierten in den Massagesalons des Kantons.

Die Herkunftsländer der Personen, die sich der Prostitution hingeben, sind vielfältig ; die meisten kommen aus der Schweiz, aus Frankreich, aus Portugal, aus Ungarn, aus der Slowakei, aus Brasilien, aus der Dominikanischen Republik, aus den Vereinigten Staaten, aus Kamerun, aus Marokko und aus Thailand. Um ihre Tätigkeit legal ausüben zu können, müssen sie einen Schweizer Pass, ein Permis C oder ein Permis B, das nach Heirat mit einem Schweizer oder einem Staatsangehörigen eines Mitgliedstaates der Europäischen Union erteilt wird, besitzen.

Auch wenn die Problematik der Cabaret-Tänzerinnen, die im Besitz einer Kurzaufenthaltsbewilligung (ehemals Permis « L ») sind, von der Problematik der Prostitution zu unterscheiden ist, ist es doch von Interesse, in diesem Bericht folgende Informationen hervorzuheben :

Gegenwärtig gibt es im Kanton Freiburg zehn Cabarets. Diese unterstehen dem Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz. Die in diesen Cabarets arbeitenden Tänzerinnen stammen grösstenteils aus sogenannten Drittstaaten, d.h. aus Ländern, mit denen die Schweiz kein Personenfreizügigkeitsabkommen abgeschlossen hat. Vor dem 12. Dezember 2008, Datum der Umsetzung des Schengen-Assoziierungsabkommens in der Schweiz, waren diese Tänzerinnen im Besitz eines Permis « L » (für das Jahr 2007 sind 111 Permis ausgestellt worden; hinzu kommen 429 Verlängerungen von Aufenthaltsbewilligungen für Tänzerinnen aus Drittstaaten, die aus anderen Kantonen hergekommen sind). Seit dem 12. Dezember 2008 wird deren Aufenthalt mit der Erteilung eines Schengen-Visums Typ D und einer Arbeitsbewilligung geregelt. Die grundlegenden Bedingungen ihres Statuts sind jedoch unverändert geblieben. Diese rechtliche Stellung erlaubt es ihnen, ihren Beruf als Tänzerin in der Schweiz während höchstens acht Monaten pro Kalenderjahr auszuüben. Nicht erlaubt ist hingegen die Ausübung anderer Tätigkeiten wie die Prostitution. Man weiss jedoch, dass ungeachtet dieser Regeln einige Cabaret-Tänzerinnen in diesem Kanton Prostitution betreiben.

Diese Situation herrscht aber nicht allein im Kanton Freiburg vor ; die Problematik rund um die Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten beschäftigt die Bundesbehörden wie auch jene in mehreren Kantonen. Es kann in der Tat festgestellt werden, dass einige Kantone, deren Anzahl stetig zunimmt, sich fragen, ob die Erteilung dieser Permis zweckmässig ist. In Freiburg werden hierzu gegenwärtig Überlegungen angestellt.

III. ANWENDBARE GESETZESBESTIMMUNGEN

Im heutigen Recht finden sich gewisse Regeln, die bereits den Rahmen für die Zulässigkeit der Ausübung der Prostitution festlegen. Massgebende Bestimmungen hierzu gibt es im Bundesrecht (Bst. a), im kantonalen Recht (Bst. b) und im Gemeinderecht (Bst. c).

a. Bundesrecht

Die bundesrechtlichen Bestimmungen sind hauptsächlich im Strafgesetzbuch enthalten. Die Regeln des Verwaltungsrechts, wie insbesondere jene über den Aufenthalt von Ausländern, die Hilfe für Opfer von Straftaten und die Schwarzarbeit sind jedoch auf die Prostitution betreibenden Personen genau gleich anwendbar wie auf Personen, die eine andere Tätigkeit ausüben.

Was insbesondere das Strafgesetzbuch anbelangt, haben einige « gewöhnliche » Bestimmungen wie Artikel 157, der sich gegen Wucher richtet, und Artikel 181 über die Nötigung eine besondere Bedeutung im Bereich der Prostitution.

Das Strafgesetzbuch enthält ausserdem zwei Regelungen, die speziell auf die Prostitution Anwendung finden. Es geht hierbei um die Artikel 195 und 199.

Der Artikel 195 über die Förderung der Prostitution soll die freie Entscheidung einerseits, ob sich jemand der Prostitution hingeben will oder nicht, und andererseits, über die Bedingungen der Ausübung dieser Tätigkeit schützen. Er erklärt als strafbar, wer eine unmündige Person der Prostitution zuführt oder sie in diesem Zustand festhält. Er bestraft ebenfalls die Person, die jemanden unter Ausnützung seiner Abhängigkeit der Prostitution zuführt oder in der Prostitution festhält. Ausserdem bestraft er die Person, die jemanden eines Vermögensvorteils wegen der Prostitution zuführt oder in der Prostitution festhält. Schliesslich sanktioniert er die Beeinträchtigung der Handlungsfreiheit einer Person, die Prostitution betreibt, indem diese bei ihrer Tätigkeit überwacht wird oder Ort, Zeit, Ausmass oder andere Umstände der Prostitution bestimmt werden.

Artikel 199 überlässt seinerseits den Kantonen die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution sowie über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen.

b. Kantonales Recht

Im Bereich der Prostitution sind folgende kantonale Bestimmungen anwendbar :

Artikel 33 des Gesetzes über die Ausübung des Handels bestimmt Folgendes : « Die Gemeinden können Bestimmungen über Ort, Zeit und Art der Ausübung der Prostitution erlassen, um deren belästigende Begleiterscheinungen zu verhindern ». Auf dieser Grundlage hat die Stadt Freiburg 1986 ein Reglement über die Strassenprostitution in der Stadt Freiburg erlassen.

Artikel 34 desselben Gesetzes über die Ausübung des Handels besagt ausserdem Folgendes : « Die Kantonspolizei kontrolliert im Bereich der Prostitution die Anwendung der Bestimmungen über den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländern. Zu diesem Zweck hat sie jederzeit Zugang zu den Orten und Räumlichkeiten, wo Prostitution ausgeübt wird ». Die Modalitäten der Hausdurchsuchungen bei Prostitution sind in Artikel 37 des Reglements über die Ausübung des Handels festgelegt.

Gewisse Interventionen der Kantonspolizei (Inspektionen in den öffentlichen Gaststätten, insbesondere in den Cabarets) stützen sich zudem auf Artikel 7 Abs. 3 des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz ab.

Hervorzuheben ist auch die Verordnung über die Bekämpfung des Menschenhandels, welche einen Kooperationsmechanismus zwischen den verschiedenen zur Intervention für die Bekämpfung dieses Phänomens berufenen Einheiten einführt.

Neben diesen spezifischen Regeln enthält das kantonale Recht Bestimmungen, die auf die gesamte Bevölkerung anwendbar, jedoch geeignet sind, in Zusammenhang mit den im Prostitutionsmilieu bestehenden Problemen eine besondere Rolle zu spielen. Diesbezüglich sind die Bestimmungen über Gesundheitsförderung und Prävention zu erwähnen, die es erlauben, im kantonalen Plan für Gesundheitsförderung und Prävention die besondere Situation der Prostitution betreibenden Personen zu berücksichtigen (vgl. Art. 24 ff. des Gesundheitsgesetzes und das Reglement über Gesundheitsförderung und Prävention). Ebenfalls zu nennen sind die Bestimmungen des Beschlusses über die Bekämpfung

übertragbarer Krankheiten und weitere gesundheitspolizeiliche Massnahmen, die den Kantonsarzt ermächtigen, zur Vorbeugung gegen übertragbare Krankheiten eine Behandlung oder eine Absonderungsmassnahme anzuordnen (Art. 1), und die die Gemeinden damit beauftragen, die allgemeine Hygiene von Einrichtungen, Wohnungen und Eigentum zu kontrollieren und bei Bedarf die nötigen Massnahmen zu treffen (Art. 9).

c. Gemeinderecht

Bislang hat im Kanton Freiburg einzig die Gemeinde Freiburg eine spezifische Regelung über die Ausübung der Prostitution erlassen. Dies geschah in Anwendung von Artikel 33 des Gesetzes über die Ausübung des Handels (vgl. weiter oben Bst. b). Gemeint ist das Reglement vom 20. Oktober 1986 über die Strassenprostitution in der Stadt Freiburg.

IV. VORRANGIGE INTERVENTIONSBEREICHE

Nach Meinung der Arbeitsgruppe sind folgende drei Gebiete die wichtigsten Interventionsbereiche zur Verbesserung der Situation und der Lebens- und Arbeitsbedingungen von Personen, die Prostitution betreiben : Verstärkung der Bekämpfung von Zwangsprostitution und Ausbeutung ; Verbesserung der Information ; Anerkennung und Unterstützung von Organisationen, die bei Prostituierten Präventionsarbeit leisten und den Auftrag haben, diese Personen in gesundheitlicher und sozialer Hinsicht zu betreuen.

a. Bekämpfung von Zwangsprostitution und Ausbeutung

Das juristische Arsenal, das die Bekämpfung von Ausbeutung (wie Wucher, Nötigung, Gewalt, unannehbare Arbeitsbedingungen, usw.) im Prostitutionsmilieu erlaubt, ist gross. Das Problem liegt bei der Umsetzung dieser Bestimmungen. Die Behörden, allen vorab die Kantonspolizei, bedauert den Mangel an Informationen über das Prostitutionsmilieu. Dies hat zur Folge, dass die Prostitution betreibenden Personen nur ungenügend geschützt werden können.

Um der Polizei die Mittel für ein wirksameres Einschreiten zu geben und ihr die Kontrollen zu erleichtern, schlägt die Arbeitsgruppe die Einführung eines Bewilligungsverfahrens in der Gesetzgebung für folgende Tätigkeiten vor : Zurverfügungstellen durch Drittpersonen von Räumlichkeiten, in denen Prostitution betrieben wird (« Prostitutions-Salons ») sowie Kontaktvermittlung zwischen professionellen Sexanbietenden und potentiellen Kunden (« Escort »-Agenturen). Vgl. Artikel 6 ff. des Entwurfs.

Die Einführung eines Registrierungs-/Anmeldesystems für Personen, die Prostitution betreiben, hat seinerseits Anlass zu langen Diskussionen innerhalb der Arbeitsgruppe gegeben. Wie erwähnt (vgl. weiter oben Ziff. I.c), hat die Arbeitsgruppe keine einvernehmliche Lösung gefunden ; die Regulierung des Registrierungs-/Anmeldesystems bildet Gegenstand einer Variante im Entwurf. Für die Einzelheiten vgl. Kommentar zu Artikel 3 des Entwurfs.

b. Information

Personen, die im Kanton die Prostitution ausüben, sind besonders verletzlich und wissen über ihre Rechte und Pflichten nicht genau Bescheid. Diese Feststellung gilt namentlich für Personen aus Migrationskreisen.

Um diesen Zustand zu beheben, ist es nach Ansicht der Arbeitsgruppe von grundlegender Bedeutung, dass die betroffenen Personen genügend informiert werden. Vgl. Artikel 18 des Entwurfs.

c. Anerkennung und Unterstützung der spezialisierten Organisationen

Gegenwärtig wird von den Mitarbeiterinnen des Vereins Frisanté (Pflegezentrum für verletzliche Personen und Personen aus Randgruppen, das in Vernetzung mit privaten Ärzten und Gesundheitseinrichtungen arbeitet) im Rahmen des Projekts «Grisélidis» (Projekt für Prävention und Gesundheitsförderung bei Prostituierten) bei den Prostituierten eine aufwändige, zielgruppennahe Arbeit geleistet. Das Team von «Grisélidis» setzt sich zusammen aus Mediatorinnen und Gesundheitsfachfrauen.

Konkret lässt sich die zielgruppenorientierte Arbeit von «Grisélidis» in mehrere Sparten aufteilen :

Seit März 2007 wird einmal pro Woche ein Bus in der rue de la Grand'Fontaine aufgestellt. Die Beteiligten empfangen die in dieser Gasse arbeitenden Frauen während deren Arbeitsstunden. Seit 2008 besucht «Grisélidis» regelmässig die in den Massagesalons arbeitenden Frauen. Anlässlich dieser Tätigkeiten verbreiten die «Grisélidis»-Mitarbeiterinnen Informationen über die Risiken in Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution, über die bestehenden gesundheitlichen, sozialen und rechtlichen Strukturen, und sie unterstützen die Frauen in ihren ureigenen Rechten.

Ausserdem ist an zwei Nachmittagen pro Woche eine Permanenz eingeführt worden, um Frauen zu empfangen, die auf mehr Diskretion Wert legen oder bei denen die Lösung von Problemen mehr Zeit braucht, als im Bus zur Verfügung gestellt werden kann.

Hervorzuheben ist ebenfalls, dass «Grisélidis» seit Oktober 2007 ein auf Drogenkonsumierende abgestimmtes Präventionsprogramm führt. Um diese Personen zu erreichen, sieht das Projekt die Intervention bei der drogenabhängigen Bevölkerung in der Regel direkt vor Ort, wo die Betreuung stattfindet (Tremplin), und dort, wo die Verteilung der Substitutionsstoffe erfolgt (UTA), vor.

Zudem arbeitet «Grisélidis» zusammen mit «Empreinte» am Projekt Don Juan, welches ein Präventionsprojekt ist, das sich an die Kunden von Sexarbeiterinnen richtet.

«Grisélidis» gehört zum Programm «APIS» der Aids-Hilfe Schweiz, welches ein Präventionsprogramm im Sexhandel ist.

Die Arbeitsgruppe ist überzeugt davon, dass das Hauptmerk unbedingt auf die Präventionsarbeit und die Unterstützung der professionellen Sexanbietenden zu richten ist, und dass es in diesem Rahmen notwendig ist, die auf diesem Gebiet tätigen Organisationen anzuerkennen und ihre finanzielle Lage zu stärken. Vgl. Artikel 14 ff. des Entwurfs.

V. KOMMENTAR ZUM VORENTWURF DES GESETZES

Artikel 1

Die Motionen Antoinette Badoud und Pierre Mauron/Xavier Ganioz verlangen die Annahme eines Gesetzes über die Ausübung der Prostitution, welches den Schutz der Personen, die dieses Gewerbe betreiben, und die Bewahrung der Bevölkerung vor den sich daraus ergebenden Lärmimmissionen gewährleistet.

Mit Artikel 1 Abs. 1 will die Arbeitsgruppe diese Zielsetzungen präzisieren. Der Entwurf bezweckt die Verstärkung des Schutzes gegen die Beeinträchtigung der Entscheidungsfreiheit von Personen und gegen jede Form von Ausbeutung. Weitere Ziele sind die Verbesserung der Prävention und die Umsetzung von gesundheitlichen und sozialen Betreuungsmassnahmen für alle Personen, die Prostitution betreiben. Er unterstellt gewisse Tätigkeiten in Zusammenhang mit der Prostitution einer Bewilligungspflicht und legt schliesslich den Rahmen fest, den Gemeinderegelungen, die Strassenprostitution einschränken, zu beachten haben.

In erster Linie soll der Entwurf den Schutz von Personen gegen Zwangsprostitution und Ausbeutung in diesem Milieu verbessern (Bst. a). Die Ausübung der Prostitution ist in der Tat ein risikoreicher Beruf. Personen, die ihn ausüben, laufen Gefahr, auf verschiedenartige Weise ausgebeutet zu werden: dies geht vom Menschenhandel bis hin zu weniger schwer wiegenden, jedoch häufigeren Missbräuchen wie beispielsweise Nötigung, Wucher, übermässige Arbeitsstunden, usw. Wegen fehlender zuverlässiger und vollständiger Informationen verfügen die Behörden gegenwärtig leider nur über lückenhafte Kenntnisse über die Situation, die im Prostitutionsmilieu vorherrscht (vgl. weiter oben Ziff. II). Sie sind daher nicht immer in der Lage, die für die Bekämpfung solcher Ausbeutung geeignetsten Massnahmen zu treffen. Die Registrierung, zusammen mit der freiwilligen Anmeldung (vgl. Hauptvorschlag für Art. 3), oder die Anmeldepflicht (vgl. Variante für Art. 3) und das Bewilligungsverfahren (vgl. Art. 6) werden es den Behörden erlauben, einen besseren Gesamtüberblick über das Prostitutionsmilieu zu gewinnen und somit auf effizientere Weise im Interesse der professionellen Sexanbietenden und der Bevölkerung im Allgemeinen einzutreten zu können.

Die Verwirklichung der mit den beiden Motionen angestrebten Ziele setzt als Zweites eine Verstärkung der Prävention und der gesundheitlichen und sozialen Betreuung im Prostitutionsmilieu voraus (Bst. b). Hierzu verankert der Entwurf die Anerkennung der durch Organisationen zur Unterstützung von professionellen Sexanbietenden geleisteten Arbeit, indem er eine gesetzliche Grundlage schafft, die es dem Staat erlaubt, sich an der Finanzierung dieser Organisationen und der konkreten Projekte in diesem Bereich zu beteiligen (vgl. Art. 15 f.). Der Entwurf schreibt im Übrigen vor, dass die betroffenen Personen in genügendem Ausmass über ihre Rechte und Pflichten informiert werden müssen (vgl. Art. 18).

Der Entwurf führt ausserdem für die Ausübung gewisser mit der Prostitution zusammenhängender Tätigkeiten (Zurverfügungstellen durch Drittpersonen von Räumlichkeiten, die für die Ausübung von Prostitution bestimmt sind, Kontaktvermittlung zwischen Personen, die Prostitution betreiben, und potentiellen Kunden) eine Bewilligungspflicht ein (Bst. c). Das Bewilligungsverfahren stellt das Hauptmittel zur Bekämpfung von Zwangsprostitution und anderen Formen von Ausbeutung im Prostitutionsmilieu dar (vgl. weiter oben, Kommentar zu Bst. a). Die Mitglieder der Arbeitsgruppe erachten nichtsdestotrotz, dass es in Anbetracht der Wichtigkeit des Bewilligungsverfahrens angebracht ist, dieses ausdrücklich unter den Zielsetzungen des Gesetzes zu erwähnen.

Schliesslich (Bst. d) berücksichtigt der Entwurf das Interesse der Bevölkerung, nicht übermässigen Immissionen in Zusammenhang mit der Ausübung von Prostitution an öffentlich zugänglichen Orten (sogenannter «Strassenprostitution») ausgesetzt zu sein. Er stellt die Zulässigkeit von Prostitution nicht in Frage, unterstellt jedoch ihre Ausübung gewissen Einschränkungen (vgl. Art. 5).

Artikel 1 Abs. 2 präzisiert den Geltungsbereich des Entwurfs. Dieser findet Anwendung auf jede, im Folgenden einzeln beschriebene Form von Prostitution:

- « Autonome » Prostitution einer Person, die ihre Tätigkeit völlig unabhängig, beispielsweise in ihrer Wohnung oder in der Wohnung von Kunden, ausübt ;
- Prostitution, die in einem Raum für Prostitution (« Salon »), der von einer Drittperson zur Verfügung gestellt wird, stattfindet ; das Gesetz gilt für diese Art von Prostitution ungeachtet der Anzahl Personen, die in diesem Raum arbeiten, der Haupttätigkeit der Person, die den Raum zur Verfügung stellt (Prostitution oder nicht), und der Natur des ausgestellten Mietvertrages (Miete oder Untermiete) ;
- Prostitution, die im Rahmen einer Agentur ausgeübt wird, welche Personen, die diese Tätigkeit ausüben, mit potentiellen Kunden in Kontakt bringt (« Escort »-Agenturen).

Die Art und Weise, wie der Kontakt mit den potentiellen Kunden hergestellt wird, ist nicht massgebend. Die Arbeitsgruppe vertritt die Meinung, dass das Gesetz auf die « traditionnelle » Prostitution, aber auch auf die neuen Formen von Prostitution, welche über Kleinanzeigen in der Presse oder über elektronische Netzwerke erfolgt, Anwendung finden soll.

Artikel 2

Die Prostitution wird in Artikel 2 des Entwurfs definiert.

Diese Definition umfasst sowohl die von Frauen wie die von Männern ausgeübte Prostitution ; sie betrifft homosexuelle wie heterosexuelle Beziehungen.

Der Begriff des « Entgelts » ist weitläufig auszulegen. Er betrifft die Bezahlung einer Geldsumme, aber auch jede Gegenleistung in Form von Gegenständen mit Handelswert oder gar von Dienstleistungen.

Hervorzuheben ist, dass im Gesetz auch Personen, die sich nur gelegentlich der Prostitution hingeben, gemeint sind. Wenn im Gesetz die Anmeldepflicht eingeführt werden sollte (vgl. Variante für Art. 3), werden auch sie sich anmelden müssen. Die Arbeitsgruppe hat jedoch der besonderen Situation dieser Personen Rechnung getragen, indem sie vorgesehen hat, dass die Sanktionen im Falle einer Verletzung der Anzeigepflicht nur bei Rückfall zum Tragen kommen (vgl. Art. 26 Abs. 1).

Artikel 3

Im Allgemeinen

Der Zweck des Schutzes der Personen kann nur erreicht werden, wenn die Behörden über verlässliche und genügende Informationen über das Prostitutionsmilieu verfügen.

Die Sammlung dieser Informationen kann nach verschiedenen Modellen erfolgen. Die in Frage kommenden Lösungen sind, von den leichtesten bis zu den schwersten Eingriffen, Folgende :

Das erste Modell besteht darin, dass Informationsbeschaffungsmassnahmen nicht vorhanden sind. In diesem Fall wird keinerlei Anmelde- oder Registrierungsverfahren vorgesehen und sind solche auch nicht möglich. Dieser Weg erlaubt es nicht, die in den Motionen Badoud und Mauron/Ganioz gestellten Anforderungen zu erfüllen.

Das zweite Modell, welches der im Kanton Freiburg geltenden Praxis entspricht, ist jenes der Registrierung der im Kanton Prostitution betreibenden Personen, mit der Möglichkeit ihrer

freiwilligen Anmeldung bei der zuständigen Behörde (heute : Sittlichkeitsbrigade der Kantonspolizei).

Das dritte Modell besteht in der Anmeldepflicht. Die im Kanton Prostitution betreibenden Personen sind verpflichtet, sich vorgängig bei der zuständigen Behörde anzumelden.

Das letzte Modell ist die Unterstellung der Ausübung der Prostitution einer vorgängigen Ausübungsbewilligung. Dieses Modell ist eher theoretisch. Es ist in der Tat nur schwer vertretbar, die Ausübung der Prostitution im Namen des öffentlichen Interesses einer Bewilligung unterstellen zu wollen.

Absatz 1

Da die Mitglieder der Arbeitsgruppe sich nicht auf ein Modell für den Gesetzesentwurf einigen konnten (acht Mitglieder bevorzugen die Lösung mit der Registrierung, vier jene mit der Anmeldepflicht), enthält Absatz 1 in Artikel 3 einen Hauptvorschlag und eine Variante. Es sind dies die Registrierung mit der Möglichkeit der freiwilligen Anmeldung und die Anmeldepflicht.

Die Befürworter des Systems der Registrierung mit der Möglichkeit der freiwilligen Anmeldung sind der Ansicht, dass eine Anmeldepflicht der Kantonspolizei nicht helfen wird, die notwendigen Informationen über das Prostitutionsmilieu zu erhalten. In der Tat befinden sich die meisten Personen, die im Kanton diese Tätigkeit ausüben, in einer illegalen Situation, sodass sie sich nicht bei den Behörden anmelden werden. Hauptinformationsquelle für die Polizei sind die Kontrollen und die Ermittlungen, die sie führt. Einzige Auswirkung der Anmeldepflicht wäre die Verstärkung der Verletzlichkeit und Randständigkeit der schwächsten Personen, während diesem Umstand kein entsprechender Gewinn im Bereich Schutz gegenüberstünde. Die Anmeldepflicht wäre außerdem für jene Personen ein Problem, die die Prostitution nur gelegentlich ausüben. Diese Personen sind nicht besonderen Gefahren ausgesetzt, sodass es nicht gerechtfertigt ist, ihnen aufzuzwingen, ihre Tätigkeit bei den Behörden anzumelden. Schliesslich ist diese Verpflichtung auch insoweit stigmatisierend und diskriminierend, als Personen, die andere Berufe ausüben, sich nicht bei der Kantonspolizei anzumelden haben. Das geltende System hat sich bewährt und muss im Gesetz verankert werden : die Kantonspolizei führt ein Register der Personen, die Prostitution betreiben und die von der Polizei kontrolliert worden sind ; diese Personen können, falls sie dies möchten, ausserhalb der Kontrollen verlangen, ins Register eingetragen zu werden, sodass sie der Polizei bekannt sind und ihr Schutz verstärkt werden kann.

Die Befürworter der Anmeldepflicht vertreten die Meinung, dass Stillschweigen und Geheimhaltung schlussendlich nur den Ausbeutern zugute kommen, und dass die Polizei ohne eine solche Verpflichtung nicht über die für eine wirkungsvolle Bekämpfung von Zwangspornstitution und Ausbeutung im Prostitutionsmilieu notwendigen Informationen verfügt. Sie betonen, dass der mit dieser Massnahme gewollte Zweck nicht der Kampf gegen die Prostituierten, sondern ihr Schutz vor Ausbeutern ist ; um dieses Schutzziel zu erreichen, müssen der Polizei die notwendigen Mittel, einschliesslich des Zugangs zu Informationen über das Milieu, zur Verfügung gestellt werden. Damit sie diese Informationen erlangen kann, muss ein System aufgestellt werden, das die Kontakte zwischen der Kantonspolizei und den auf dem Gebiet der Prostitution tätigen Personen am besten fördert. Anlässlich dieser Kontakte werden die Personen nicht nur Informationen über ihre persönliche Situation, sondern auch allgemeine Informationen über ihre Lebens- und Arbeitsbedingungen im Milieu sowie über allfällige dort herrschende und ihnen bekannte Unregelmässigkeiten liefern. Die direkten Kontakte mit den Polizeibeamten ermöglichen zudem die Schaffung einer Grundlage

für ein Vertrauensverhältnis zwischen der Polizei und jenen Personen, deren Schutz zu ihrer Aufgabe gehört.

Fällt die Wahl auf das Modell mit der Anmeldepflicht, so gilt im Fall einer Verletzung dieser Pflicht die in Artikel 26 Abs. 1 vorgesehene Sanktion.

Die Arbeitsgruppe hat sich ebenfalls mit der Frage der Empfängerin oder des Empfängers der Anmeldung und deren Modalitäten auseinander gesetzt.

Nach langen Beratungen hat sich die Arbeitsgruppe dafür ausgesprochen, dass diese Anmeldung bei der Kantonspolizei erfolgen müsste, dies trotz der Häufung der Kompetenzen, welche diese Lösung für die Polizei mit sich bringt. In der Tat hat sich ergeben, dass die einzige Rechtfertigung für eine Anmeldung der Umstand ist, dass die Kantonspolizei für die Erfüllung ihres Schutzauftrages Zugang zu einem Maximum an Informationen über das Prostitutionsmilieu haben muss. Die bei einer Anmeldung gesammelten Informationen müssen ihr folglich mitgeteilt werden ; aus offensichtlichen Gründen der Diskretion ist es nicht angebracht, eine andere Behörde als Empfängerin der Anmeldung zu bezeichnen und dadurch die Zahl jener Personen zu erweitern, die Zugang zu diesen Daten haben.

Was die Modalitäten der Anmeldung anbelangt, ist für die Arbeitsgruppe klar, dass bei der Sammlung der Daten auf eine respektvolle Behandlung der Personen geachtet werden muss, und dass die bei dieser Gelegenheit unternommenen Identifizierungsmassnahmen entsprechend den allgemeinen Regeln des Gesetzes über die Kantonspolizei zu erfolgen haben (vgl. Art. 33 dieses Gesetzes).

Absätze 2 und 3

Die Möglichkeit für die betroffenen Personen, die Löschung der sie betreffenden Daten zu verlangen, ist nur bei der Variante vorgesehen (Anmeldepflicht ; vgl. Art. 3 Abs. 2 Bst. c). Sie ist in der Tat nicht vorstellbar für das als Aufgabe der Kantonspolizei ausgestaltete Registrierungssystem. In diesem Fall werden die Daten gemäss den für den Schutz der Polizeidaten anwendbaren Regeln vernichtet.

Die Absätze 2 und 3 bedürfen keiner besonderen Bemerkung.

Artikel 4

Der Entwurf behält jene Spezialgesetzgebung vor, deren Anwendung in Angelegenheiten in Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution in Frage kommt. Mit dieser Verweisung sind namentlich das Strafgesetzbuch, die Gesetzgebung über die Hilfe an Opfer von Straftaten, jene über die Ausländer sowie die kantonalen Bestimmungen in den Bereichen Gesundheit, Bau und Raumplanung sowie jene über die Gemeinden gemeint.

2. Kapitel Strassenprostitution

Artikel 5

Absatz 1 definiert die Strassenprostitution. « Strassenprostitution » ist ein gängiger Ausdruck ; er muss jedoch weitläufig interpretiert werden, insofern er die Tätigkeiten von Personen abdeckt, die Prostitution auf öffentlichem Grund (« auf der Strasse »), aber auch an weiteren der Öffentlichkeit zugänglichen oder von dieser einsehbaren Orten wie namentlich gewissen öffentlichen Gaststätten, Geschäften, Parkings, Bahnhöfen, öffentliche Toiletten, Fahrzeugen usw. betreiben.

Mit der Strassenprostitution sind einige störende Begleiterscheinungen verbunden. Dem in der Motion Pierre Mauron/Xavier Ganioz ausgedrückten Willen entsprechend, verbietet der Geszesentwurf die Ausübung der Prostitution an Orten und in Momenten, in denen diese Tätigkeit am problematischsten ist.

Absatz 2 zählt allgemein die Fälle auf, in denen das Verbot der Strassenprostitution gilt ; klarerweise muss je nach Moment, der gemeint ist, ob tags oder nachts, unterschieden werden.

Absatz 3 stellt eine nicht abschliessende Liste der Orte auf, an denen die Ausübung der Prostitution in der Regel untersagt ist.

Diese Liste stellt gegenüber dem geltenden Recht eine Neuheit dar. In der Tat beschränkt sich das heutige Recht darauf, den Gemeinden die Kompetenz zum Erlass von Regeln zur Einschränkung der Ausübung der Prostitution zu übertragen (vgl. Art. 33 des Gesetzes über die Ausübung des Handels).

Die Gemeinden behalten die Zuständigkeit, im Bedarfsfall die Einzelheiten der Regelung festzulegen (Abs. 4). Auf der Grundlage dieses Absatzes erlassene gemeinderechtliche Bestimmungen werden eine Ergänzung zur allgemeinen Regel nach Absatz 2 von Artikel 5 bilden : ihre Tragweite wird sich somit darauf beschränken zu präzisieren, an welchen Orten und in welchen Momenten die Ausübung der Prostitution auf Gemeindegebiet erlaubt ist. Diesbezüglich ist wichtig hervorzuheben, dass die gemeinderechtlichen Bestimmungen den Zweck des Gesetzes beachten müssen. Regeln, die aufgrund ihres einschränkenden Charakters darauf hinausliefen, die Prostitution zu verbieten, sind nicht zulässig.

Widerhandlungen gegen Artikel 5 und gegebenenfalls gegen gemeinderechtliche Bestimmungen werden mit der in Artikel 199 StGB vorgesehenen Busse geahndet (vgl. Art. 26 Abs. 2 des Entwurfs).

3. Kapitel Bewilligungen

Artikel 6

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die Einführung eines Bewilligungsverfahrens die Kontrolle über die Tätigkeiten der Personen erlauben wird, die Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellen oder die den Kontakt zwischen professionellen Sexanbietenden und potentiellen Kunden herstellen. Dieses Bewilligungsverfahren darf nicht als staatliche Unterstützung betrachtet werden. Es strebt ganz im Gegenteil einzig die Organisation einer wirksamen Kontrolle der betroffenen Tätigkeiten an, deren Ausübung unweigerlich mit Risiken verbunden ist. Diesbezüglich versteht sich von selbst, dass nur für rechtmässige Tätigkeiten, namentlich für solche, die nicht gegen Artikel 195 verstossen, eine Bewilligung erlangt werden kann.

Die in Absatz 1 verwendeten Formulierungen sind präzise genug, um die Bestimmung der bewilligungspflichtigen Tätigkeiten zu erlauben ; ganz allgemein richtet sich Buchstabe a) an die « Prostitutions-Salons » und Buchstabe b) an die « Escort-Agenturen ». Dennoch ist ihre Auslegung genügend dehnbar, um mehrere Gegebenheiten abzudecken ; Buchstabe a) findet beispielsweise Anwendung sowohl auf Mietverträge wie auf Verträge für Untervermietung.

Nach Buchstabe a) ist eine Bewilligung erforderlich, wenn eine Person einer anderen Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt. Die Bewilligung wird nicht nur verlangt, wenn der Vertrag zwischen der Prostitution betreibenden Person und einer Eigentümerin bzw. einem Eigentümer oder einer Hauptmieterin bzw. einem Hauptmieter, die selber nicht dieses Metier ausüben, abgeschlossen wird, sondern auch, wenn der Mietvertrag

mit einer « Kollegin » oder einem « Kollegen », die oder der in diesem Lokal ebenfalls der Prostitution nachgeht, abgeschlossen wird. Die Arbeitsgruppe lässt jedoch eine Ausnahme vom allgemeinen Bewilligungsprinzip zu, wenn die Unabhängigkeit der sich prostituierenden Person gewährleistet ist (vgl. Abs. 2). Sie ist der Meinung, dass die mit der Ausübung der Prostitution zusammenhängenden Risiken in diesem Fall minim sind, und dass eine Kontrolle über ein Bewilligungsverfahren sich nicht aufdrängt. Vgl. ebenfalls weiter unten.

Buchstabe b) richtet sich an Fälle, in denen der Kontakt zwischen Personen, die Prostitution betreiben, und ihren Kunden durch Vermittlung einer Drittperson erfolgt. Die Vermittlungstätigkeit könnte die Ausbeutung von professionellen Sexanbietenden und Sexarbeitern nach sich zu ziehen. Sie muss daher gleich wie das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten für die Prostitution einer Bewilligung unterstellt werden. Für die Bezeichnung dieser Tätigkeit wird für gewöhnlich der Ausdruck « Escort »-Agentur verwendet. Der Buchstabe b) muss jedoch sehr weitläufig interpretiert werden. Er spricht alle Personen an, die potentiellen Kunden anbieten, mit Personen in Kontakt zu treten, die Prostitution betreiben, ohne dass es darauf ankommt, mit welchen Mitteln der Kontakt zustande kommt. Zur Zeit sind dies hauptsächlich die in der Presse veröffentlichten Kleinanzeigen oder Internetseiten ; diese Situation könnte sich jedoch ändern. Unter dem Gesichtspunkt der Territorialität gilt der Artikel 6 für die Tätigkeit von Vermittlern, die im Kanton wohnen, unabhängig vom Ort, wo die Prostitution konkret praktiziert wird. In Anbetracht des angestrebten Schutzzwecks findet er jedoch ebenfalls Anwendung, wenn die vermittelnde Person ausserhalb des Kantons wohnt, die Prostitution jedoch innerhalb des Kantons erfolgt.

Wie oben erwähnt, enthält der Entwurf eine Ausnahme zum Erfordernis einer Bewilligung. Diese Ausnahme ist in Absatz 2 vorgesehen. Sie betrifft die Fälle, in denen die Inhaberin oder der Inhaber des Mietvertrages im Lokal, das sie oder er gemietet hat, der Prostitution allein nachgeht. Es scheint, dass in dieser Art von Situation die Unabhängigkeit der professionellen Sexanbietenden gewährleistet ist. Die Gefahren einer Ausbeutung sind daher gering, und die administrative Schwerfälligkeit, die ein Bewilligungsverfahren mit sich bringt, wäre unangemessen. Zudem zeigen die in anderen Kantonen gemachten Erfahrungen, dass die Immobilienverwaltungen und Wohnungseigentümerinnen und -eigentümer, wenn sie erfahren (was unvermeidlich ist, wenn die Bewilligung notwendig ist), dass die gemieteten Räumlichkeiten der Ausübung der Prostitution dienen, hinsichtlich der Vermietung ihrer Lokale an professionelle Sexanbietende zurückhaltend sind. Daraus folgt, dass es für diese Personen immer schwieriger wird, annehmbare Räumlichkeiten zu finden, und dass sie oftmals notgedrungenermassen in Zonen ausserhalb der Stadtzentren ausweichen müssen, wo die Sicherheit nur ungenügend gewährleistet ist. Die Arbeitsgruppe möchte eine solche Situation nicht begünstigen.

Die im Entwurf vorgesehene Befreiung von einer Bewilligung könnte jedoch missbraucht werden, beispielsweise durch eine Eigentümerin oder einen Eigentümer von mehreren Studios, die oder der mit einer oder einem professionellen Sexanbietenden einen Mietvertrag für jedes Lokal abschliessen würde. In diesem Fall kann nicht davon ausgegangen werden, dass die professionellen Sexanbietenden völlig unabhängig sind und daher nicht Gefahr laufen, ausbeutet zu werden. Die Arbeitsgruppe hat daher in Absatz 2, 2. Satz, in fine vorgesehen, dass die Eigentümer oder die Vermieter mehrerer für die Prostitution bestimmter Lokale eine entsprechende Bewilligung erlangen müssen. Um den Behörden die Möglichkeit einzuräumen, unverzüglich zu reagieren, wenn in Zukunft weitere Fälle von Missbrauch bei der Befreiung von einer Bewilligung auftreten sollten, überträgt der Entwurf dem Staatsrat die Kompetenz, ergänzende Bestimmungen zu erlassen.

Absatz 3 schreibt vor, dass die Bewilligung für eine bestimmte Tätigkeit, einen bestimmten Ort und bestimmte Räumlichkeiten ausgehändigt wird. So bedarf eine Person, die beabsichtigt, mehrere Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen und/oder mehrere Agenturen vom Typ « Escort » zu leiten, einer Bewilligung für jedes einzelne Lokal oder jede einzelne Agentur. Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass es, in Anbetracht des angestrebten Schutzes der professionellen Sexanbietenden, in Fällen dieser Art wichtig ist, dass keine globale Bewilligung erteilt wird.

Absatz 4 bedarf keiner besonderen Bemerkung. Es wird insbesondere Sache des Staatsrats sein, die für die Erteilung der Bewilligung zuständige Behörde zu bezeichnen. Die Arbeitsgruppe geht davon aus, dass diese Kompetenz dem Amt für Gewerbepolizei übertragen werden wird.

Mit dem Vorbehalt in Absatz 5 sind die in der Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz vorgesehenen Patente U gemeint (vgl. Art. 30).

Widerhandlungen gegen Artikel 6 werden mit den in Artikel 26 Abs. 3 vorgesehenen Sanktionen bestraft.

Artikel 7

Artikel 7 schreibt vor, dass die Bewilligung wie bei einer öffentlichen Gaststätte einer bestimmten Person erteilt wird. Diese Person muss ihre Tätigkeit individuell ausüben oder, wenn es sich um eine Gesellschaft handelt, eine leitende Stellung innerhalb der betreffenden Unternehmen innehaben. Die Bewilligung ist persönlich und nicht übertragbar.

Die juristischen Personen müssen eine natürliche Person als verantwortlich bezeichnen (vgl. Art. 25 f. des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz). Außerdem müssen sie ihren Sitz in der Schweiz haben. In der Praxis ist in der Tat festzustellen, dass gewisse, in Ländern, mit denen die polizeiliche und gerichtliche Zusammenarbeit sich manchmal schwierig gestaltet, ansässige Gesellschaften aus der Tätigkeit von professionellen Sexanbietenden in der Schweiz Profit ziehen. Die Arbeitsgruppe schlägt vor, die mit einer solchen Situation zusammenhängenden Risiken zu beschränken, indem im Gesetz eine Wohnsitzpflicht vorgesehen wird ; Ziel ist es, den Behörden bei Auftreten von Problemen den Zugang zu den Verantwortlichen zu erleichtern.

Artikel 8

Die von Personen, die eine Bewilligung erlangen möchten, zu erfüllenden persönlichen Anforderungen sind in Artikel 8 aufgezählt. Diese Anforderungen lehnen sich an an jene, die für den Erhalt eines Patentes für den Betrieb einer öffentlichen Gaststätte erfüllt sein müssen.

Artikel 9

Die Gefahren von Misshandlung, denen die Prostitution betreibenden Personen ausgesetzt sind, hängen nicht allein mit der Person der Bewilligungsinhaberin oder des Bewilligungsinhabers zusammen ; wichtig ist, dass die Räumlichkeiten, in denen Prostitution praktiziert wird, genügend Sicherheit bieten und in gesundheitlicher Hinsicht zufriedenstellend sind. Absatz 1 verweist daher auf die Gesetzgebung über die Bau- und die Feuerpolizei.

Zudem wird gemäss Absatz 2 die Vollzugsregelung die zusätzlichen hygienischen Bedingungen, denen die Räumlichkeiten, in denen Prostitution betrieben wird, zu genügen haben, näher umschreiben müssen. Folgende Massnahmen werden zu fordern sein : regelmässige Reinigung von Räumlichkeiten, Mobiliar und Bettwäsche mit einem desinfizierenden Produkt ; Vorhandensein einer Waschstelle für die professionellen Sexanbietenden im Innern der Räumlichkeiten ; Zurverfügungstellen von Präservativen, gratis oder zum Selbstkostenpreis ; Zurverfügungstellen einer persönlichen Mindestfläche für jede Professionelle oder jeden Professionellen, um ein Zusammengepferchtsein zu verhindern.

Gleichwie die im Bereich der Patente für öffentliche Gaststätten anwendbaren Bestimmungen sieht Absatz 3 vor, dass die Erteilung einer Bewilligung der vorgängigen Zustimmung des allfälligen Eigentümers bedarf. Der Staat kann nicht bewilligen, dass in Räumlichkeiten eine Tätigkeit ausgeübt wird, wo doch der Eigentümer dagegen ist.

Artikel 10

Artikel 10 legt die Dauer der Bewilligung fest. Diese beträgt in der Regel zwei Jahre (Abs. 1).

Wenn besondere, mit der Bewilligungsinhaberin oder dem Bewilligungsinhaber oder den Räumlichkeiten zusammenhängende Anzeichen vorhanden sind, kann die Behörde die Gültigkeitsdauer kürzen, um schon vor Ablauf der Zweijahresfrist eine Kontrolle durchführen zu können (Abs. 2).

Bei Ablauf der Gültigkeitsdauer wird die Bewilligung wie bei den Patenten für öffentliche Gaststätten von Amtes wegen erneuert (Abs. 3).

Artikel 11 und 12

Die Artikel 11 und 12 auferlegen der Bewilligungsinhaberin oder dem Bewilligungsinhaber verschiedene Pflichten. Wenn diese nicht erfüllt werden, sind die Voraussetzungen für den Entzug der Bewilligung erfüllt (Art. 13) ; den Pflichtwidrigen droht zudem die in Artikel 26 Abs. 3 vorgesehene Sanktion.

Artikel 11 führt für die Inhaberinnen und Inhaber der Bewilligung eine Pflicht zur Führung eines Registers ein. Das Register muss gegebenenfalls die Einzelheiten der den Prostituierten erbrachten Leistungen (z.B. das Zurverfügungstellen des Lokals mit Angabe der Öffnungszeiten, die Übernahme des Wäscheseervices, usw.) sowie den von diesen Personen als Entgelt für die erhaltenen Leistungen erbrachten Preis nennen.

Artikel 12 verpflichtet die Bewilligungsinhaberin oder den Bewilligungsinhaber, dafür zu sorgen, dass keine Widerhandlung gegen das Strafrecht, das Ausländerrecht, kantonale Vorschriften im Bereich der Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene sowie gegen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung begangen wird. Ebenfalls präzisiert wird, dass sie oder er sich versichern muss, dass keine minderjährige Person durch ihre oder seine Vermittlung oder in den zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten die Prostitution ausübt. Dies betrifft Personen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren, die, obwohl sie noch nicht volljährig sind, vom Strafrecht in sexueller Hinsicht als mündig betrachtet werden. Sie geniessen daher nicht den besonderen Schutz, den das Strafrecht Kindern und Jugendlichen unter 16 Jahren gewährt (vgl. Art. 187 ff. StGB). In diesem Umfeld und in Anbetracht der Tatsache, dass Minderjährige nicht immer voll entscheidfähig sind, erachtet die Arbeitsgruppe es als wichtiges Anliegen, eine besondere Schutzbestimmung vorzusehen. Vgl. ebenfalls Art. 13 Abs. 2).

Artikel 13

Artikel 13 nennt die Bedingungen für den Entzug der Bewilligung. In leichten Fällen kann die Behörde anstelle des Entzugs eine Verwarnung aussprechen. Der Entwurf sieht keine Festlegung der leichten Fälle vor. Diese ist dem Ermessen der zuständigen Behörde überlassen.

Hinsichtlich Minderjähriger wird jedoch ein Vorbehalt gesetzt. Geht eine minderjährige Person in einem Prostitutions-Salon oder durch Vermittlung einer Agentur der Prostitution nach, so muss die Bewilligung in jedem Fall entzogen werden. Vgl. ebenfalls weiter oben, Kommentar zu Artikel 12.

4. Kapitel Prävention

Artikel 14

Die Arbeitsgruppe erachtet es als wichtig, dass der Staat für die Prävention und für die Betreuung der im Prostitutionsmilieu arbeitenden Personen sorgt.

Artikel 14 Abs. 1 des Entwurfs sieht demnach vor, dass in diesem Bereich ein Massnahmenprogramm beschlossen werden muss. Dieses soll als Ergänzung zum Programm für Gesundheitsförderung und Prävention der Direktion für Gesundheit und Soziales verstanden werden. Die Arbeitsgruppe erachtet es in der Tat als nicht genügend, wenn die professionellen Sexanbietenden sich besser gegen die mit ihrem Beruf zusammenhängenden Risiken schützen können und ihnen der Zugang zu Betreuungsstrukturen erleichtert wird (Aspekte, die in der genannten Gesundheitsförderung und Prävention berücksichtigt sind); sie ist vielmehr der Ansicht, dass es notwendig ist, die Problematik ganzheitlich, unter Einbeziehung von Hilfeleistung und Beratung im sozialen und im rechtlichen Bereich, zu betrachten.

Der Arbeitsgruppe zufolge müssen die betreffenden Massnahmen allen Prostitution betreibenden Personen, ungeachtet ihrer Stellung unter dem Gesichtspunkt der Ausländergesetzgebung, zugute kommen.

Die Ausarbeitung des Programms wird der beratenden Kommission im Bereich der Prostitution übertragen (Art. 20 Abs. 2 Bst. a), und die Annahme des Programms fällt in die Zuständigkeit des Staatsrats (Art. 19 Abs. 3).

Absatz 2 beinhaltet eine gesetzliche Grundlage für die Finanzierung der Institutionen und der Hilfsprogramme für Personen, die im Prostitutionsbereich tätig sind. Diese Bestimmung wird mit den Artikeln 15 und 16 ergänzt.

Artikel 15

Artikel 15 sieht vor, dass der Staat Institutionen finanziell unterstützen kann, deren Auftrag den weiter oben erwähnten Zielsetzungen entspricht (vgl. Kommentar zu Artikel 14).

Gegenwärtig werden die Tätigkeiten für Prävention und Betreuung von Personen, die Prostitution betreiben, von « Grisélidis » übernommen. Die Mitarbeiterinnen von « Grisélidis » verrichten seit März 2007 eine auf professionelle Sexanbietende abgestimmte Arbeit vor Ort. Für mehr Einzelheiten über die Tätigkeiten von « Grisélidis » siehe weiter oben Ziff. IV.c.

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass die Interventionen der Mitarbeiterinnen des Projekts « Grisélidis » im Prostitutionsmilieu grundlegend sind und weitergeführt werden müssen. Die finanzielle Lage von « Grisélidis » ist jedoch sehr prekär, weshalb im Entwurf eine allgemeine gesetzliche Grundlage für die Unterstützung dieser Institution in ihren laufenden Tätigkeiten, und nicht nur über die Finanzierung von bestimmten Projekten vorgesehen werden muss. Zur Information : Im Budget für das Jahr 2008 gibt « Grisélidis » Folgendes an : 40'000 Franken Subventionen von Seiten des Kantons (25'000 Franken von der Direktion für Gesundheit und Soziales und 15'000 Franken vom Fonds für die Bekämpfung der Drogenabhängigkeit) denen gegenüber Gesamtausgaben von 143'400 Franken (wovon 105'900 für Löhne, Sozialabgaben und Räumlichkeiten) stehen.

Artikel 16

Artikel 16 ergänzt den Artikel 15, indem er die gesetzliche Grundlage nennt, die es dem Staat erlaubt, bestimmte Projekte im Bereich der Prostitution finanziell zu unterstützen. Die Arbeitsgruppe ist der Ansicht, dass es wichtig ist, für den Staat die Möglichkeit offen zu lassen, an der Finanzierung von Projekten beizutragen, die nicht zum Aufgabenbereich der Institution oder der Institutionen gehört, die gemäss Artikel 15 subventioniert werden könnten. Zu denken wäre zum Beispiel an einen Beitrag für « espacefemmes » im Rahmen eines Projekts für die Förderung einer beruflichen Neuorientierung der professionellen Sexanbietenden. Um mögliche Zweispurigkeiten zu vermeiden, ist vorgesehen, dass die zum Gesundheitsbereich gehörenden Projekte durch die Gesundheitsgesetzgebung und das Programm für Gesundheitsförderung und Prävention geregelt werden.

Artikel 17

Artikel 17 bedarf keiner besonderen Bemerkung.

Artikel 18

Es ist unter dem Aspekt der Prävention wichtig, die Information der Prostitution betreibenden Personen über ihre Rechte und Pflichten zu verbessern. Die Information, um die es hier geht, muss in weitläufigem Sinne interpretiert werden ; gemeint ist die Information über die Angebote im Gesundheitsbereich, die rechtliche Stellung der Personen, die Mittel, um sich gegen Missbräuche zu wehren, usw.

Die Arbeitsgruppe ist der Meinung, dass es nötig ist, im Bereich der Information eine gesetzliche Grundlage vorzusehen. Inhalt und Form dieser Information werden jedoch in der Vollzugsregelung näher umschrieben werden müssen. Es wird diesbezüglich angebracht sein, ein besonderes Augenmerk auf die Frage der Übersetzung zu richten und die Möglichkeit nicht zu vernachlässigen, einen Teil der Informationsarbeit staatlichen Stellen, die bereits heute in Kontakt mit den professionellen Sexanbietenden stehen, anzuvertrauen. Die Informationen könnten verbreitet werden beispielsweise durch die Kantonspolizei, anlässlich der in Artikel 3 des Entwurfs vorgesehenen obligatorischen oder fakultativen Anmeldung und/oder durch das Amt für Bevölkerung und Migration.

5. Kapitel

Artikel 19

Artikel 19 zählt die Befugnisse des Staatsrats auf. Diese Behörde erlässt die Vollzugsregelung zum Gesetz (Abs. 1). Die Vollzugsverordnung wird namentlich die Befugnisse zwischen den zuständigen Behörden verteilen, das in Artikel 6 vorgesehene Bewilligungsverfahren regeln, die Anforderungen im Bereich der Hygiene und der Sauberkeit der Räumlichkeiten, in denen Prostitution stattfindet, bestimmen und Inhalt und Form der den betroffenen Personen gemäss Artikel 18 zu vermittelnden Informationen im Einzelnen regeln müssen.

Der Weiteren muss der Staatsrat die Tätigkeiten im Bereich der Bekämpfung von Menschenhandel koordinieren (Abs. 2). Diese Bestimmung bezieht sich auf die Verordnung vom 18. Dezember 2007 über die Bekämpfung des Menschenhandels.

Zudem obliegt ihm die Verabschiedung eines Massnahmenprogramms zur Prävention und zur gesundheitlichen und sozialen Betreuung im Bereich der Prostitution (Abs. 3). Dieses Programm wird ihm von der beratenden Kommission im Bereich der Prostitution vorgeschlagen (Art. 20 Abs. 2 Bst. a).

Artikel 20

Artikel 20 setzt eine beratende Kommission im Bereich der Prostitution ein, die der für Sicherheit und öffentliche Ordnung zuständigen Direktion (heute : die Sicherheits- und Justizdirektion) administrativ zugewiesen ist.

Die Aufgaben der Kommission sind in Absatz 2 festgelegt. Sie steht unter dem Vorsitz der Vorsteherin oder des Vorstehers der für die öffentliche Sicherheit und Ordnung zuständigen Direktion und setzt sich aus höchstens neun Mitgliedern zusammen (Abs. 3). Nach Ansicht der Arbeitsgruppe sollten darin eine Richterin oder ein Richter, je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Direktion für Gesundheit und Soziales, des Kantonalen Sozialamtes, des Amtes für Bevölkerung und Migration, der Kantonspolizei sowie zwei Vertreterinnen oder Vertreter der Vereine zur Unterstützung der professionellen Sexanbietenden Einsatz nehmen.

Artikel 21

Artikel 21 erteilt die Befugnis zur Umsetzung des Gesetzes der für Sicherheit und öffentliche Ordnung zuständigen Direktion (heute : Sicherheits- und Justizdirektion).

Artikel 22

Absatz 1 nimmt Bezug auf die sich aus Artikel 3 ergebenden, für die Kantonspolizei neuen Aufgaben (Registrierung/Anmeldung).

Absatz 2 beauftragt die Kantonspolizei, dafür zu sorgen, dass die Bedingungen, unter denen Prostitution betrieben wird, den rechtlichen Anforderungen namentlich des Strafgesetzbuches (Art. 195) genügen. Die Kantonspolizei muss sich ausserdem vergewissern, dass die auf dem Gebiet der Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene anwendbaren Bestimmungen eingehalten werden. Diese Bestimmung erweitert gegenüber der gegenwärtigen Situation formell die Kompetenzen der Kantonspolizei im Bereich der Kontrollen. Artikel 34 des Gesetzes über die Ausübung des Handels sieht in der Tat lediglich vor, dass die Kantonspolizei « im Bereich der Prostitution die Anwendung der Bestimmungen über Aufenthalt und Niederlassung von Ausländern kontrolliert ».

Nach dem Modell der für die öffentlichen Gaststätten massgebenden Gesetzgebung erteilt Absatz 3 dem Oberamtmann und dem für die Aushändigung der Bewilligungen nach Artikel 6

zuständigen Amt die Befugnis, die Kantonspolizei mit der Durchführung von Kontrollen im Bereich der Prostitution zu beauftragen. Wenn andere Ämter eine polizeiliche Kontrolle wünschen, müssen sie diese beim Oberamtmann anfordern.

Absatz 4 ist aus der gegenwärtigen Gesetzgebung übernommen (vgl. Art. 34 des Gesetzes über die Ausübung des Handels) und bedarf keiner besonderen Bemerkung. Die Umstände, die Ende der Neunzigerjahre bei der Annahme des genannten Artikels 34 gegeben waren, sind immer noch aktuell. Es ist somit angebracht, die Bestimmung beizubehalten, die der Kantonspolizei jederzeit den Zugang zu den Räumlichkeiten, wo Prostitution ausgeübt wird, erlaubt.

Artikel 23

Artikel 23 zählt die Befugnisse des Oberamtmannes auf.

Der Oberamtmann verhängt bei Verstoss gegen das Gesetz über die Ausübung der Prostitution die vorgeschriebenen Sanktionen (Bst. a).

Wenn die Wahrung des öffentlichen Interesses es erfordert, kann er der Bewilligungsinhaberin oder dem Bewilligungsinhaber Auflagen setzen (Bst. b).

Er kann die vorläufige Schliessung von Betrieben anordnen, in denen die Arbeitsbedingungen den professionellen Sexanbietenden und ihren Kunden nicht genügende Sicherheit, Sauberkeit und Hygiene gewährleisten (Bst. c).

Er ist auch befugt, den Betrieb vorläufig zu schliessen, um allfälligen, durch übermässigen Lärm verursachten Unruhen ein Ende zu setzen (Bst. d).

Artikel 24

Der Entwurf sieht für die Gemeinden lediglich eine - auf freiwilliger Basis beruhende - Aufgabe vor: die allfällige Annahme einer Regelung über die Ausübung der Strassenprostitution auf Gehsteigen.

Die Gemeinden können sich hingegen veranlasst sehen, in Ausübung ihrer gewöhnlichen Befugnisse im Bereich der Prostitution einzuschreiten. In der Tat haben sie, beispielsweise nach dem Gesetz über die Gemeinden, für die öffentliche Ruhe und Ordnung auf dem Gemeindegebiet zu sorgen (Art. 60 Abs. 3 Bst. e). Der Weiteren überträgt auch das Raumplanungs- und Baugesetz ihnen Aufgaben auf dem Gebiet der Baupolizei (Art. 191 ff.).

Artikel 24 trägt diesem Umstand Rechnung und schreibt vor, dass, wenn die Ausübung von gemeinderechtlichen Befugnissen Auswirkungen auf das Prostitutionsmilieu hat, die Gemeinde für eine Zusammenarbeit mit den kantonalen Behörden sorgen muss.

Artikel 25

Diese Bestimmung bedarf keiner besonderen Bemerkung.

6. Kapitel Strafbestimmungen

Artikel 26

Artikel 26 zählt die Sanktionen auf, die bei Verletzung der Vorschriften des Gesetzes zur Anwendung gelangen ; diese Bestimmung bedarf keiner besonderen Bemerkung.

Artikel 27

Der Entwurf erteilt dem Oberamtmann die Befugnis, bei Widerhandlungen Sanktionen auszusprechen. Er übt in der Tat bereits solche Befugnisse in anderen verwandten Bereichen (öffentliche Gaststätten, Baupolizei, Wahrung der öffentlichen Ordnung) aus, weshalb es nicht ratsam wäre, diese Befugnis einer anderen Behörde zu übertragen.

Um Kompetenzkonflikte zu vermeiden, präzisiert der Entwurf jedoch, dass die Befugnis zur Verhängung einer Busse bei Verletzung der gemeinderechtlichen Einschränkungen der Ausübung der Straßenprostitution gemäss Artikel 60 Abs. 3 Bst. i des Gesetzes über die Gemeinden dem Gemeinderat zukommt.

7. Kapitel Übergangs- und Schlussbestimmungen

Artikel 28

Artikel 28 räumt den betroffenen Personen eine Frist von drei Monaten ab Inkrafttreten des Gesetzes ein, um sich anzupassen.

Artikel 29

Das Gesetz muss dem Umstand angepasst werden, dass die Ausübung der Prostitution nunmehr in einem Spezialgesetz geregelt ist.

Artikel 30

Artikel 30 beinhaltet eine Änderung des Gesetzes über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz. Es werden Bestimmungen über ein neues Patent, das Patent U, eingeführt, welches die Inhaberin oder den Inhaber berechtigt, in den für die Ausübung der Prostitution bestimmten Räumlichkeiten Getränke zum Konsum an Ort und Stelle abzugeben.

Die Einführung eines neuen Patentes strebt die Regelung der Probleme an, welche die in einigen Prostitutions-Salons oder Saunaklubs eingerichteten sogenannten «Eck-Bars» bereiten, welche gegen das Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz verstossen. Gegenwärtig haben die Behörden die Möglichkeit, bei der Feststellung von Widerhandlungen Sanktionen gegen die Täter gemäss dem Gesetz über die öffentlichen Gaststätten und den Tanz zu verhängen; die Praxis zeigt jedoch, dass diese Sanktionen die Fortführung der illegalen Tätigkeiten nicht zu verhindern vermögen. Um diesen Zustand zu beheben und die Gleichbehandlung mit anderen Betrieben herzustellen, die Getränke zum Konsum an Ort und Stelle anbieten, sieht der Entwurf vor, dass für die Abgabe von Getränken in Prostitutionsräumlichkeiten ein spezifisches Patent erlangt werden muss.

Artikel 31

Diese Bestimmung bedarf keiner besonderen Bemerkung.

VI. AUFGABENTEILUNG ZWISCHEN STAAT UND GEMEINDEN

Der Entwurf berührt die Verteilung der Aufgaben zwischen Staat und Gemeinden nicht. Er setzt jedoch den Rahmen, in dem die Gemeinden eine für die Ausübung der Strassenprostitution auf ihren Gehsteigen geltende Regelung beschliessen können.

VII. VERFASSUNGSMÄSSIGKEIT UND ÜBEREINSTIMMUNG MIT BUNDESRECHT UND EUROPÄISCHEM RECHT

Der Entwurf bietet keine besonderen Probleme unter dem Gesichtspunkt der Verfassungsmässigkeit ; er trägt zur Umsetzung der Artikel 63 und 76 der kantonalen Verfassung bei. Auch hinsichtlich des europäischen Rechts ergeben sich keine Probleme.

VIII. FINANZIELLE UND PERSONELLE AUSWIRKUNGEN

Die Umsetzung der im Entwurf vorgesehenen Anmelde- und Bewilligungsregelung hat keine zusätzlichen finanziellen Ausgaben zur Folge. Sie kann durch den gegenwärtigen Personalbestand der betroffenen Ämter gewährleistet werden (im Prinzip : Kantonspolizei und Amt für Gewerbepolizei).

Die mit der Subventionierung der Institutionen und Projekte zur Hilfeleistung an professionelle Sexanbietende verbundenen Kosten sind schwierig zu schätzen ; sie hängen ab von den künftigen Gesuchen und den verfügbaren Mitteln. Nichtsdestotrotz kann zur Zeit geschätzt werden, dass für ein Erreichen des gesetzlichen Ziels des Schutzes von verletzlichen Personen im Voranschlag des Staates ein Betrag von mindestens 50'000 Franken vorgesehen werden sollte.

Dezember 2008