

Polizei- und  
Militärdirektion  
des Kantons Bern  
Kramgasse 20  
3011 Bern

Thun, 31. Januar 2011

## **Gesetz über die Ausübung der Prostitution (ProsG); Vernehmlassungsverfahren**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **I. Allgemeines**

Wir danken für die Möglichkeit einer Vernehmlassung in diesem heiklen und je nach Auffassung ganz unterschiedlich wahrgenommenen Bereich.

- Der Kirchgemeindeverband versteht das Phänomen der Prostitution als eine gesellschaftliche Realität, die, ob gebilligt oder nicht, in jedem Fall die mitmenschliche Verantwortlichkeit, Zuwendung und Fürsorge, kurz die Nächstenliebe, gegenüber Menschen auf der Schattenseite des Lebens und Schutzlosen herausfordert.
- Wir halten die Regelung in einem Spezialgesetz für richtig, statt der Verteilung einzelner Vorschriften auf verschiedene Gesetze. Eine umfassende Regelung ist weder möglich noch wünschbar. Wo aber Regeln aufgestellt werden, sollen diese eindeutig und nicht halbherzig ausfallen.
- Wir unterstützen die vom Gesetzesentwurf formulierten Ziele, erwarten in einzelnen Punkten jedoch ein konsequenteres und wirksameres Programm. Es betrifft dies insbesondere die Ausnahmen von Bewilligungen, die Registerführung über Personen im Prostitutionsgewerbe, wo wir kein autorisiertes Register in den Händen der Bewilligungsinhaber sehen, weil wir ein solches als riskantes Machtinstrument empfinden und daher ein behördlich geführtes Register beantragen. Wichtig sind uns schliesslich die Einrichtung einer einheitlichen, auf behördenübergreifende Wirkung ausgerichtete Anlauf- und Registerstelle und eine stringendere Formulierung der Strafbestimmungen.
- Wir bedauern, dass Sanktionen gegenüber Freiern nicht möglich sind, die Dienste Minderjähriger beanspruchen.

## **II. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen, soweit wir solche anzubringen haben.**

### **Zu Art. 3, Definition der Strassenprostitution Art. 27 Strafbestimmung zur Strassenprostitution.**

Wir empfehlen in der Definition der Strassenprostitution, das Adjektiv, dass die Absicht sich zu prostituieren **erkennbar** sein müsse, weg zu lassen. Das Adjektiv erschwert die Umsetzung des Verbotes von Art. 4. Mit dem Verbot der Strassenprostitution will man ja nicht das abgeschaffte öffentliche „Anlocken zur Unzucht“ wieder einzuführen, sondern die Strassenprostitution an bestimmten Orten unterbinden. Es ist daher nur bedeutsam, ob die Prostitutionsabsicht irgend in einer Form (Zeugen, Geständnis, Beobachtung der weiteren Vorgänge) beweisbar ist. Dass sie auch noch erkennbar sein müsse, ist nur eine Erschwerung, weil Strassenprostitution selbstredend auch gegeben ist, wenn es gelingt sie zu tarnen. Die unauffällige Freiersuche ist zwar weniger störend, trotzdem werden ausser dem Verhaltensbild der sich prostituierenden Person die anderen negativen Erscheinungen (Diskreditierung des Ortes, Passantenlärm, Abfall, Unsicherheitsgefühl) bleiben. Weil Art. 27 kein spezifisches strafbares Verhalten umschreibt, wird das Element der Erkennbarkeit über den Begriff der Strassenprostitution als Tatbestandsmerkmal, quasi als Erlaubnisvorbehalt, in den Strafartikel 27 geschmuggelt. Das muss vermeiden werden.

### **Zu Art. 5 Abs. 2 Bewilligungsausnahmen bei der Vermietung von Räumen, für die Prostitution,**

Der Entwurf enthält mehrere Unschärfen, die dem Grundsatz nach im Gesetz geregelt werden müssen und nicht in offener Form dem Verordnungsweg überlassen bleiben können. Weil Verstösse Straffolgen haben sollen, muss dem Grundsatz „nulla poena sine lege“ gefolgt werden.

Wir halten folgende Aspekte als klärungsbedürftig: Was gilt als Räumlichkeit? Ab wann gilt eine Mehrzimmerwohnung nicht mehr als eine (1) Räumlichkeit? Lösen mehrere dem Sexgewerbe vermietete Räume die Bewilligungspflicht nur aus, wenn die Räume im gleichen Haus, in der gleichen Gemeinde, dem gleichen Ort, dem gleichen Kanton liegen? Kann mit der blossen Bezeichnung eines Einzelraumes innerhalb einer grösseren Wohnung die Bewilligungspflicht wegfallen?

Den Rückschluss auf ausreichende Unabhängigkeit, wenn die dem Sexgewerbe nachgehende Person selber als Mieter/in in einem Mietvertrag steht, halten wir für naiv und kein taugliches Abgrenzungskriterium. Der Bereich der Cabaret –Tänzerinnen belegt, dass Anstellungsverträge, Agenturverträge, Mietverträge nicht schlüssig die Unabhängigkeit der Tänzerinnen garantieren.

### **Art. 6 Inhalt der Bewilligung „für bestimmte Tätigkeiten“, vorgeschobene Personen**

Es ist nicht klar, was unter einer „**bestimmten Tätigkeit**“ zu verstehen ist, für welche die Bewilligung erteilt wird. Eine Bewilligung für bestimmte = konkret umschriebene Tätigkeiten ist angesichts der uferlos möglichen Angebote nicht dienlich, weil sie auf eine behördliche Bewilligung konkreter sexueller Tätigkeiten herauskommt, was wir ablehnen. Das Gesetz soll sich damit begnügen von „Prostitution und Gelegenheiten dazu, Vermittlung von Prostituierten, Begleitagenturen und verwandten Tätigkeiten“ sprechen und nur diese Sammelbegriffe aufzählen.

Soweit es vorgesehen ist, Anforderungen an Räumlichkeiten vorzugeben, muss daran gedacht werden, dass Prostituierte auch ihre Ausweise und Wertsachen sicher und mit ausschliesslichem jederzeitigem Zugriff versorgen können. Die Abnahme von Ausweisen

und das Wegsperrn von Effekten dient nicht selten dazu, die Abhängigkeit zu erhöhen und die Bewegungsfreiheit einzuschränken.

### **Art. 10 Register**

**Trotz der umfassenden Argumentation im Entwurf des Vortrags der Regierung halten wir die Art und Weise der vorgesehenen Registerführung für bedenklich und lehnen sie ab.**

Ausgehend von folgenden Feststellungen

:

- dass bei den Vermietern von Lokalen zur Ausübung des Sexgewerbes die grösste Ausbeutungs- und Missbrauchsgefahr ausgeht und erhebliche finanzielle Interessen im Spiel sind.
- dass mit dem Rotlichtmilieu, wenn auch nicht immer, so doch in praktischer Relevanz, oft genug kriminelle Netze und verbrecherische Einzelaktivitäten verbunden sind.
- dass das Rotlichtmilieu sehr flexibel ist und Prostituierte ihre Arbeitsstätte oft wechseln

geben wir folgendes zu bedenken:

Die Gesetzesvorlage will gerade diesen Personen die Registrierungspflicht für aktive Prostituierte übertragen und diese Personen ermächtigen und verpflichten eine **private** Datenbank (Register) über die in ihrem Bereich arbeitenden Prostituierten einzurichten. Wer den Datenschutz ernst nimmt, erkennt ein gefährliches Machtmittel in der Hand potentiell zweifelhafter Personen. **Man macht die „Böcke zu Gärtnern“** Das gesammelte Wissen ist den Behörden in der Folge nur über das Mittel der Inspektion oder den Dienstgang zur gezielten Datenerhebung zugänglich. Ein Gesamtbild muss durch die Behörden nach Sammeln der Daten erst hergestellt werden. Daten kommen (zu) spät in den Erkenntniskreis der Behörden. Der unbelastete Kontakt zwischen Behörde und sich prostituierender Person wird unnötig verhindert. Der unbelastete Kontakt wäre dabei ein guter Zugang für Beratung, Prävention und Behördenarbeit im Konfliktfall. Die private Registerpflicht bringt nur Nachteile.

**Die Bewilligungsinhaber sind keines Falls zur Führung eines Registers zu ermächtigen, hingegen sind sie zum Abschluss einer Vereinbarung mit den Prostituierten über die Raumnutzung und die finanziellen Abmachungen anzuhalten sowie zur Einsendung dieser Vereinbarung zu verpflichten. Ihr Aufwand ist nicht höher als bei einem Register, dafür fällt das problematische Privatregister weg. Die Behörde würde laufend nach dem „Bringprinzip“ orientiert.**

### **Art. 10 Meldepflicht**

Ausgehend von folgenden Tatsachen

- dass alle Behörden über zu wenig Informationen über das Rotlichtmilieu und einzelne Prostituierte verfügen.
- dass die Behörden ihre Milieu- und Einzelfallkenntnisse verknüpfen können müssen
- dass das Rotlichtmilieu sehr flexibel ist und Prostituierte ihre Arbeitsstätte oft wechseln.
- dass Prostituierte ihre Situation und ihre Rechte ungenügend kennen, namentlich nicht wissen, wo Hilfe, Beratung und Unterstützung zu holen ist und dass in diesem Manko eine wichtige Teilursache für die Schutzlosigkeit der Prostituierten liegt.
- dass Prostituierte der polizeilichen Meldepflicht, sei es auf der Einwohnerkontrolle oder bei der Migrationsbehörde, ohnehin genügen müssen, dass sie sich bei Sozialdiensten der Gemeinden für Beratungen oder Leistungen, bei AHV-Zweigstellen zur Erfassung

oder bei Bedarf bei anderen Leistungserbringern ohnehin melden und mehrheitlich outen müssen,

empfehlen wir die Ableitung folgender Konsequenzen:

**Alle diese Probleme können mit einer allgemeinen Meldepflicht der sich der Prostitution hingebenden Personen auf eine einheitliche Meldestelle gelöst werden.** Eine Stigmatisierung der Personen, die sich ansonsten an verschiedenen Stellen immer wieder outen müssen, entsteht mit einer allgemeinen Meldepflicht nicht. Wenn ein Unterlassen der Anmeldung mit einfacher Busse bestraft wird (vergleichbar mit der verspäteten Abgabe der Schriften auf der Einwohnerkontrolle oder dem Schwänzen als Helfer im Abstimmungsausschuss) kann nicht ernsthaft von Kriminalisierung gesprochen werden. Mit dem amtlichen Prostituiertenregister ergäbe sich auch eine Annäherung an die Lösung welscher Kantone. Die Registerführung muss klar einer Behörde anvertraut werden, und zwar jener, die im Interesse der Öffentlichkeit am meisten auf die Informationen angewiesen ist. Es entsteht in der Hand der Behörde ein verlässliches Bild des Rotlichtmilieus. Individuelle Daten sind geschützt.

**Die Meldestelle wird zweckmässigerweise behördenübergreifend auch als erste Anlaufstelle für Beratung und in Konfliktfällen, mindestens zur Triage und Weiterweisung (Kontaktherstellung) funktionieren müssen,** eine Aufgabe, die auch durch die Polizei wahrgenommen werden kann, zumal das Rotlichtmilieu und seine Ereignisse sich nicht nach Bürozeiten richten. Eine einheitliche Meldestelle, allenfalls zeitweise verstärkt durch polyvalentes Personal oder etablierte Hotlines zu regelmässig betroffenen Behörden erleichtert zudem die behördliche Zusammenarbeit. Sobald Angebote gemäss Art. 16 und 17 konkret werden, wird die Bedeutung und Effizienz einer einheitlichen Stelle gegenüber -zig Anlaufstellen an Bedeutung gewinnen. **Wir möchten die in der Vorlage an mehreren Stellen erhobene Forderung nach enger Zusammenarbeit der betroffenen Amtsstellen von Anfang an durch eine auf dieses Ziel hin fokussierte Organisation der ersten Anlaufstelle unterstützen.**

Im Gesetz müssen die Grundsätze zur Handhabung der Registerdaten und die Aufgabe der Meldestelle sowie Bereich und Ausmass der Ausnahmen von Amts- und Berufsgeheimnis involvierter Stellen vorgegeben werden, wie es bereits vorgesehen ist. Einzelfragen regelt dann die Verordnung.

### **Art. 11 Weitere Pflichten der Bewilligungsinhaber**

Einzelne der aufgelisteten Pflichten halten wir für kaum umsetzbar. Die Pflicht, dafür zu sorgen, dass die Bestimmungen des StGB oder andere Gesetze eingehalten werden, versucht eine schwer fassbare Garantienpflicht bei passivem Verhalten oder eine Interventionspflicht zu begründen. Aktive Beiträge an Straftaten sind als so genannte Beteiligungsformen im StGB bereits abschliessend geregelt.

Statt einer Interventionspflicht, die milieuentsprechend als Rechtfertigung zur Gewaltanwendung missverstanden werden könnte, sehen wir eher eine explizite Meldepflicht (wie unter Buchstabe i vorgesehen) bei hinreichendem Verdacht auf strafbares Tun oder die Pflicht zur sofortigen Beendigung eines Miet-, Benutzungs-, Anstellungsverhältnisses und die allgemeine Pflicht, die Behörden durch Auskünfte und Erleichterung des Zugangs zu Objekten bei deren Arbeit vor Ort zu unterstützen.

Wichtig scheint uns ferner ein ausdrückliches Verbot, Prostituierten Personalausweise, Aufenthaltsbewilligungen, Reisedokumente, Fahrkarten etc. oder Wertsachen, Gegenstände von affektivem Wert, Kleider, Geld, Kreditkarten abzunehmen oder für diese erschwert zugänglich „aufzubewahren“. Mit solchen Tricks wird gelegentlich versucht, Prostituierte

besonders in der Anfangsphase (bis die Persönlichkeit und deren Widerstand gebrochen ist) in Abhängigkeit zu halten oder die verfrühte Abreise zu verhindern. Bei engen Platzverhältnissen ist die Unterscheidung von unverfänglicher Aufbewahrung von Gegenständen an separatem Ort und verstecktem Zwang nicht leicht. Ist Zwang offensichtlich dürfte Art. 195 StGB Platz greifen. Gelingt der Nachweis von Zwang nicht, würde ein subsidiärer Auffangtatbestand nützen. Ein Tatbestand würde auch die Verbesserung örtlich enger Verhältnisse fördern. Die neue Strafbestimmung hätte folglich eine präventiv subsidiäre Funktion.

Zu Art. 11 Buchstabe f: Der Hinweis auf Art. 71 Abs. 2 Bst. d des SHG ist uns unklar.

### **Art. 25 Verordnung**

Bei Einführung eines amtlichen Prostituiertenregisters und einer einheitlichen ersten Behördenanlaufstelle sind auch dazu die nötigen Einzelheiten auf dem Verordnungsweg zu regeln.

### **Art 27 ff Strafbestimmungen**

Wir würden eine stringenter Formulierang begrüßen, wo es geht mit klaren Tatbestandselementen, zudem gegliedert nach Schwere der Verfehlungen. Wir regen an, auch unter Strafe zu stellen, wer Prostituierten Personalausweise, Aufenthaltsbewilligungen, Reisedokumente, Fahrkarten etc. oder Wertgegenstände, abnimmt oder solche Objekte in Verwahrung nimmt, so dass sie nicht jederzeit ohne seine Mitwirkung durch die hinterlegende Person behündigt werden können.

Wir bedauern, dass Sanktionen gegenüber Freiern nicht möglich sind, die Dienste Minderjähriger beanspruchen. Das materielle Sexualstrafrecht ist jedoch abschliessend Sache des Bundes.

Wir bitten sie, unsere Bemerkungen zu bedenken. Für weitere Auskünfte stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

**Kirchgemeindeverband des Kantons Bern**

Fridolin Marti

Gottfried Aebi