

Regelungen für das Sexgewerbe

*Entwurf Änderung des
Gewerbepolizeigesetzes*

Zusammenfassung

Das Gewerbepolizeigesetz soll mit Bestimmungen zum Sexgewerbe ergänzt werden. Das Führen eines Sexbetriebs soll künftig bewilligungspflichtig sein. Zudem soll die Luzerner Polizei für Kontrollen Zugang zu solchen Betrieben erhalten.

Am 14. September 2015 hat der Kantonsrat den Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit abgelehnt. Im Nachgang zur Beratung dieses Gesetzesentwurfes reichte Jim Wolanin das Postulat P 50 über den Kampf gegen die Ausbeutung im Sexgewerbe ein. Der Kantonsrat hat dieses Postulat am 19. September 2016 erheblich erklärt. Das Ziel dieses Vorstosses ist es, zu prüfen, ob in der bestehenden Gesetzgebung eine Bewilligungspflicht für Sexbetriebe einzuführen ist, um so den Kontrollbehörden den Zutritt in solche Betriebe zu ermöglichen.

Die Luzerner Polizei kann heute Betriebe nur dann zur Kontrolle betreten, wenn diese entweder gastgewerberechtlich bewilligungspflichtig sind oder wenn bereits ein hinreichender Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht. Der Zugang zu über 80 Prozent der Sexbetriebe bleibt der Polizei indes verwehrt. Die Erfahrung zeigt, dass es sehr schwierig ist, ohne gesetzlich geregeltes Zutrittsrecht zu Sexbetrieben an die erforderlichen Informationen zu gelangen, um Verdachtslagen überhaupt erst zu erkennen. Schätzungen der Luzerner Polizei zufolge arbeiten bis zu einem Drittel der rund 600 Sexarbeitenden ohne Aufenthaltsberechtigung oder Arbeitsbewilligung. Dadurch werden Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen begünstigt. Da verschiedene Kantone in den letzten Jahren Prostitutionsgesetze erlassen haben, sind zudem Ausweichbewegungen des Sexgewerbes in den Kanton Luzern festzustellen, was die geschilderte Problematik weiter verschärft.

Die Bewilligungspflicht für Sexarbeit innerhalb von Räumlichkeiten soll als einziges der Kernelemente des damaligen Entwurfes eines Gesetzes über die Sexarbeit weiterverfolgt und in das bestehende Gewerbepolizeigesetz integriert werden. Die übrigen Elemente des Gesetzesentwurfes von 2015 – eine Registrierungspflicht für sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter, eine Regelung der Strassensexarbeit sowie flankierende Angebote wie beispielsweise eine Beratungsstelle – werden nicht umgesetzt. Da der weitaus grösste Teil der Sexarbeit im Kanton Luzern in Gebäuden und nicht auf der Strasse angeboten wird, kann mit der vorgesehenen Bewilligungspflicht mitsamt den Pflichten für die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber in Kombination mit den entsprechenden Kontrollmöglichkeiten wirksam zur Verbesserung der Situation beigetragen werden.

Gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse sind kleine Betriebe, in denen nur ein Sexarbeiter oder eine Sexarbeiterin seine oder ihre Dienstleistungen anbietet, von der Bewilligungspflicht ausgenommen. In der Vernehmlassung wurde noch vorgeschlagen, dass die Bewilligungspflicht ohne Ausnahme gelten soll.

Mit der Gesetzesänderung sollen systematische Kontrollen des Sexgewerbes eingeführt, die Schwarzarbeit bekämpft, die Betreiberinnen und Betreiber von Sexbetrieben in die Pflicht genommen sowie die Sexarbeiterinnen und -arbeiter bei der Ausübung ihrer Tätigkeit geschützt werden.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
1.1 Begriffe	5
1.2 Sexarbeit im Kanton Luzern	5
2 Rechtliche Grundlagen.....	6
2.1 Bund	6
2.1.1 Strafrecht	6
2.1.2 Ausländerrecht.....	6
2.1.3 Zivilrecht	7
2.2 Kanton	7
2.3 Gemeinden	8
2.4 Andere Kantone	8
3 Handlungsbedarf	8
4 Ergebnis der Vernehmlassung	9
4.1 Grundhaltung	9
4.2 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung	10
4.2.1 Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Kleinstbetriebe.....	10
4.2.2 Bewilligungspflichten.....	10
4.2.3 Kontrollen.....	11
4.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft	11
5 Grundzüge der Vorlage	12
6 Befristung des Erlasses	14
7 Der Änderungsentwurf im Einzelnen	14
8 Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	21
9 Antrag.....	22
Entwurf	23

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung des Gewerbepolizeigesetzes betreffend Regelungen für das Sexgewerbe.

1 Ausgangslage

Am 14. September 2015 hat Ihr Rat den Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit (vgl. unsere Botschaft B 138 zum Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit vom 3. Februar 2015, nachfolgend: Botschaft Sexarbeit, in: Verhandlungen des Kantonsrates 2015, S. 1259) beraten und mit 61 zu 51 Stimmen abgelehnt. In den parlamentarischen Voten wurden aber einzelne Elemente des Gesetzesentwurfes – wie die Einführung einer Bewilligungspflicht für Sexbetriebe und die in diesem Zusammenhang vorgesehene Erweiterung der Kontrollmöglichkeiten für die Polizei – von einer Mehrheit der Fraktionen befürwortet. Neben dieser Bewilligungspflicht für Sexarbeit innerhalb von Gebäuden waren im Gesetzesentwurf auch noch eine Registrierungspflicht für sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter, eine Regelung der Strassensexarbeit und flankierende Massnahmen, insbesondere im Bereich der Beratung, Information und Prävention, enthalten.

Ihr Rat hat am 19. September 2016 das Postulat P 50 von Jim Wolanin über den Kampf gegen die Ausbeutung im Sexgewerbe mit 88 zu 9 Stimmen erheblich erklärt. Das Postulat P 50 wurde im Nachgang zur Beratung des Entwurfes eines Gesetzes über die Sexarbeit eingereicht. Es soll geprüft werden, ob in der bestehenden Gesetzgebung eine Bewilligungspflicht für Sexbetriebe einzuführen ist, um so den Kontrollbehörden den Zutritt in solche Betriebe zu ermöglichen. Ziel dieser Massnahmen soll die wirkungsvolle Bekämpfung von Menschenhandel, Zuhälterei und weiteren Verstössen gegen das Straf- und Ausländerrecht sein. In unserer Antwort zum Postulat unterstützten wir das Anliegen des Vorstosses. Die Einführung einer Bewilligungspflicht für die Sexbetriebe entspreche einem der Kernelemente des ursprünglichen Gesetzesentwurfes. Da der weitaus grösste Teil der Sexarbeit im Kanton Luzern in Gebäuden und nicht auf der Strasse angeboten werde, stufe unser Rat dieses Kernelement in Kombination mit den entsprechenden Kontrollmöglichkeiten nach wie vor als ein wirksames Mittel zur Verbesserung der Situation ein. Ihr Rat folgte dieser Argumentation.

Im Frühjahr 2017 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement eine Vernehmlassungsbotschaft zu einer Änderung des Gewerbepolizeigesetzes (GPG) vom 23. Januar 1995 (SRL Nr. 955) ausgearbeitet. Die Bewilligungspflicht für Sexbetriebe innerhalb von Räumlichkeiten sollte zusammen mit entsprechenden Kontrollmöglichkeiten als einziges der Kernelemente des abgelehnten Entwurfes eines Gesetzes über die Sexarbeit weiterverfolgt und in das bestehende Gewerbepolizeigesetz integriert werden.

Nach der Ablehnung der Steuerfusserhöhung durch die Stimmberechtigten am 21. Mai 2017 hat unser Rat Sofortmassnahmen beschlossen. Unter anderem hatten

die Departemente neue Gesetzgebungsprojekte mit Kostenfolgen bis auf Weiteres zu sistieren. Die zur Umsetzung des Postulates P 50 beabsichtigte Änderung des Gewerbepolizeigesetzes ist ein solches Gesetzgebungsprojekt mit Kostenfolgen, insbesondere was die Bewilligungsverfahren und die Kontrolltätigkeit anbelangt. Dementsprechend wurde das Gesetzgebungsprojekt vorderhand sistiert.

Die Kommission Justiz und Sicherheit (JSK) stellte verschiedentlich Fragen nach dem weiteren Vorgehen in dieser Angelegenheit. Wir haben die Situation deshalb anfangs 2018 noch einmal neu beurteilt und mehrere mögliche Varianten zum weiteren Vorgehen gegeneinander abgewogen. Zur Diskussion standen eine Wiederaufnahme des Gesetzgebungsverfahrens, ein Aufschub der Inkraftsetzung einer Gesetzesänderung, eine abgespeckte Gesetzesänderung, eine Regelung durch die Gemeinden und eine weitere Sistierung des Vorhabens. Wir haben uns für die Wiederaufnahme der Änderung des GPG entschieden und das Justiz- und Sicherheitsdepartement beauftragt, eine entsprechende Vernehmlassungsvorlage auszuarbeiten. Entscheidend war dabei der Umstand, dass es mittlerweile offenbar feststellbare Ausweichbewegungen des Gewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern gibt.

1.1 Begriffe

Juristisch wird Sexarbeit in der Schweiz als Prostitution bezeichnet. Definiert wird diese als gewerbsmässiges Anbieten von sexuellen Dienstleistungen gegen Geld oder andere materielle Werte (Eva Büschi, Sexarbeit und Gewalt, Diss., Zürich 2010, S. 20). Es kann sich um irgendwelche, auch nur um gelegentliche sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt handeln. Unter das Gesetz fallen sowohl hetero- als auch homosexuelle Handlungen. Der Begriff des Entgelts umfasst die Bezahlung einer Geldsumme, aber auch jede Gegenleistung in Form von Gegenständen oder Dienstleistungen mit Handelswert. Der grösste Teil des Sexgewerbes wird innerhalb von Räumlichkeiten angeboten. Die Vorlage betrifft nur diesen Teil, die Sexarbeit auf der Strasse wird nicht behandelt. Je nach Grösse und Ausprägung der Räumlichkeiten wird von Bordellen, Etablissements, Kontaktbars, Massagesalons, Salons, Saunaclubs oder Studios gesprochen. Zur Sexarbeit im Inneren von Räumlichkeiten gehören auch die sogenannten Escort-Services.

Im Folgenden wird der Begriff «Sexarbeit» verwendet. Damit wird der Aspekt der Erwerbsarbeit ins Zentrum gerückt, also das Anbieten und Erbringen von sexuellen Dienstleistungen gegen Entgelt. Nicht als Sexarbeiterinnen oder -arbeiter gelten Striptease-Tänzerinnen und -Tänzer (Cabaret), solange sie nur Tanzdarbietungen irgendwelcher Art aufführen, Darstellende in Pornofilmen, Mitarbeitende von Telefonsex-Anbietern und Mitarbeitende in Erotikmärkten, die erotisches Zubehör verkaufen. Im Übrigen wird auf die Ausführungen in der Botschaft Sexarbeit verwiesen (Kap. 1.1, S. 5 ff.).

1.2 Sexarbeit im Kanton Luzern

Die in der ganzen Schweiz zu beobachtende starke Ausbreitung der Sexarbeit ist auch im Kanton Luzern feststellbar. So waren im Kanton Luzern gemäss Abklärungen des Justiz- und Sicherheitsdepartementes im Jahr 2009 schätzungsweise 375 Sexarbeiterinnen und -arbeiter tätig. Zurzeit ist von rund 600 Sexarbeiterinnen und -arbeitern auszugehen, die in rund 110 Betrieben arbeiten. Genauere Zahlen sind praktisch nicht zu ermitteln, weil Betriebe oft unerwartet schliessen, andere neu eröffnet werden, und weil insbesondere die Sexarbeiterinnen und -arbeiter nicht dauerhaft dort arbeiten, sondern den Aufenthalts- und Arbeitsort häufig wechseln.

Der grösste Teil der Sexarbeit wird im Inneren von Räumlichkeiten angeboten. Auf die Strassensexarbeit entfallen nur 15 bis 20 Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die im Gebiet Ibach am nördlichen Rand der Stadt Luzern ihre Dienste anbieten.

2 Rechtliche Grundlagen

2.1 Bund

In der Schweiz ist die Prostitution seit Inkrafttreten des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) im Jahr 1942 eine legale Tätigkeit. Seit 1973 steht sie zudem unter dem verfassungsrechtlichen Schutz der Wirtschaftsfreiheit (heute: Art. 27 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV; SR 101]). Kantonales Recht darf die Prostitution somit nicht übermässig behindern.

2.1.1 Strafrecht

Strafrechtlich geahndet werden insbesondere der Menschenhandel (Art. 182 StGB), die Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB), sexuelle Handlungen mit Minderjährigen gegen Entgelt (Art. 196 StGB) und die unzulässige Ausübung der Prostitution (Art. 199 StGB).

Der Förderung der Prostitution nach Artikel 195 StGB macht sich strafbar, wer eine minderjährige Person der Prostitution zuführt oder in der Absicht, daraus Vermögensvorteile zu erlangen, ihre Prostitution fördert, wer eine Person unter Ausnutzung ihrer Abhängigkeit oder wegen eines Vermögensvorteils der Prostitution zuführt, wer die Handlungsfreiheit einer Person, die Prostitution betreibt, dadurch beeinträchtigt, dass er sie bei dieser Tätigkeit überwacht oder Ort, Zeit, Ausmass oder andere Umstände der Prostitution bestimmt, sowie wer eine Person in der Prostitution festhält. Das blosses Führen eines Bordells (einschliesslich Vorgabe von Arbeitszeiten, Tarifliste und Gewinnbeteiligung des Betreibers) ist für sich allein genommen kein Ausnutzen der Abhängigkeit der darin tätigen Prostituierten. Hingegen sind strikte Rahmenbedingungen, verbunden mit einer Einschränkung der Handlungsfreiheit der Sexarbeiterinnen und -arbeiter etwa durch Bestimmung der Verhaltensweise in der Auswahl der Freier oder der Sexualpraktiken, unzulässig (Schwaibold/Meng, in: Basler Kommentar zum Strafrecht, Bd. II, 3. Aufl., Basel 2013, N 26 zu Art. 195).

Der Straftatbestand der unzulässigen Ausübung der Prostitution nach Artikel 199 StGB wird erfüllt, wenn den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwidergehandelt wird. Dafür ist bundesrechtlich einheitlich eine Busse angedroht (Schwaibold/Meng, a.a.O., N 5 zu Art. 199).

2.1.2 Ausländerrecht

Da es sich bei der grossen Mehrheit der Sexarbeiterinnen und -arbeiter um ausländische Staatsangehörige handelt, ist das Ausländerrecht von Bedeutung. Für EU/EFTA-Staatsangehörige ist insbesondere das mit der EU abgeschlossene Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 (FZA; SR 0.142.112.681) zu beachten. Der Aufenthalt und die Niederlassung von Staatsangehörigen aus sogenannten Drittstaaten ist im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (Ausländergesetz, AuG) vom 16. Dezember 2005 (SR 142.20) geregelt.

Für ausländische Sexarbeiterinnen und -arbeiter ergeben sich aus diesen Bestimmungen die folgenden Konsequenzen: Reisen Sexarbeiterinnen oder -arbeiter aus den EU/EFTA-Staaten ein, so gilt bei einem Aufenthalt bis 90 Tage das Meldeverfahren bei der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (ab dem 1. Januar 2019: Geschäftsfeld Wirtschaft und Arbeit des Sozialversicherungszentrums des Kantons Luzern). Dieses kann rein elektronisch abgewickelt werden, aber auch mittels persönlicher Vorsprache. Dauert der Aufenthalt von Personen aus den EU/EFTA-Staaten länger als 90 Tage, ist beim Amt für Migration eine Aufenthaltsbewilligung zu beantragen. In diesem Fall erfolgt eine Prüfung der Finanz- und Wohnsituation sowie der Identität mittels Passkopie. Bei Selbständigerwerbenden wird die Bewilligungserteilung zudem mit Auflagen bezüglich Krankenkasse, Sozialversicherungen und Meldung beim Steueramt verknüpft.

2.1.3 Zivilrecht

Nach langjähriger bundesgerichtlicher Rechtsprechung wird der Vertrag zwischen der die Prostitution ausübenden Person und dem Freier als sittenwidrig und damit als nichtig im Sinn von Artikel 20 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR; SR 220) beurteilt (letztmals bestätigt im Urteil 6B_188/2011 des Bundesgerichts vom 26. Oktober 2011). Die Berner Standesinitiative 12.317 «Prostitution ist nicht sittenwidrig» wurde am 17. Juni 2016 von den eidgenössischen Räten abgeschrieben. Mit der Standesinitiative sollte der Bund aufgefordert werden, eine gesetzliche Bestimmung zu erlassen, die den Vertrag zur Erbringung sexueller Handlungen gegen Entgelt als rechtsgültig erklärt. Die Räte waren der Auffassung, dass weiterhin die Gerichte zu entscheiden hätten, ob Prostituierte ihren Lohn vor Gericht einfordern können.

Weder widerrechtlich noch sittenwidrig sind die sogenannten «Bordellverträge» (Vertrag zwischen Sexarbeiterin und Bordellbetreiber), sofern der Arbeitgeber nicht die Freierwahl vorschreibt und die Sexarbeiterin keiner sexuellen Leistungspflicht unterliegt (Claire Huguenin, in: Basler Kommentar zum Obligationenrecht, Bd. I, 6. Aufl., Basel 2015, N 38 zu Art. 19/20). Dabei kann es sich gemäss dem Bericht der nationalen «Expertengruppe Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe» vom März 2014 (nachfolgend: Expertenbericht; abrufbar unter: www.sem.admin.ch) nur um einen sogenannten Innominatkontrakt und nicht um einen Arbeitsvertrag nach Artikel 319 ff. OR handeln. Einem klassischen Arbeitsvertrag im Verhältnis zwischen Sexarbeiter oder Sexarbeiterin und Etablissementbetreiber oder -betreiberin zur Erbringung einer sexuellen Dienstleistung stünden der Schutz der Persönlichkeit nach Artikel 27 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB; SR 210) und unter Umständen auch Artikel 195 StGB entgegen. Die Sexarbeitenden müssen jederzeit die Möglichkeit haben, ihre Kundinnen und Kunden selber auszuwählen und unerwünschte Praktiken abzulehnen. Da bei der Sexarbeit kein klassischer Arbeitsvertrag abgeschlossen werden kann, kommt das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG; SR 822.11) nicht zur Anwendung. Kontrollen der Arbeitsbedingungen sind aber in einem beschränkten Ausmass zulässig (Expertenbericht, S. 26).

2.2 Kanton

Im kantonalen Recht findet sich heute keine spezifische Regelung zur Sexarbeit. Allerdings hat die Regelung in § 21 des Gastgewerbegesetzes vom 15. September 1997 (SRL Nr. 980) Auswirkungen auf die Sexarbeit. Nach dieser Bestimmung sind Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber von Gastgewerbebetrieben zur Aufrechterhaltung von Ruhe, Ordnung und *Anstand* im Betrieb und in dessen unmittelbarer

Umgebung verpflichtet, soweit die Immissionen durch Gäste des Betriebs verursacht werden. Das hat zur Folge, dass in einem Gastgewerbebetrieb wie beispielsweise einer Kontaktbar die Abgabe von Speisen und Getränken gegen Entgelt zum Konsum an Ort und Stelle nicht mit der Prostitution verknüpft werden darf. Solche Betriebe müssen deshalb unterteilt werden in eine Kontaktbar und einen Bereich mit vermieteten Zimmern, jeweils mit separaten Zugängen. Auf der anderen Seite darf in einem Salon oder einem Saunaclub heute kein Getränkeausschank betrieben werden.

2.3 Gemeinden

Die Stadt Luzern hat am 10. November 2011 das Reglement über die Strassenprostitution erlassen (städtische Rechtssammlung 1.1.1.1.6). Dieses ist am 13. März 2012 in Kraft getreten. Darin sind Sperrzonen definiert, in denen Strassensexarbeit nicht angeboten werden darf.

2.4 Andere Kantone

Auf kantonaler Ebene haben anfänglich hauptsächlich die Westschweizer Kantone und das Tessin spezifische Gesetze über die Sexarbeit erlassen: Genf (1994), Tessin (2001), Waadt (2004), Neuenburg (2005), Freiburg und Jura (beide 2010). Am 1. April 2013 ist auch im Kanton Bern ein Gesetz über das Prostitutionsgewerbe (BSG 935.90) in Kraft getreten. Dieses sieht ausser bei Kleinbetrieben mit nur einem Sexarbeiter oder einer Sexarbeiterin eine Bewilligungspflicht vor. Als weiterer Kanton hat Solothurn am 8. März 2015 ein Wirtschafts- und Arbeitsgesetz (BGS 940.11) mit Regelungen zur Sexarbeit beschlossen. Darin ist auch eine Bewilligungspflicht für das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten für Sexarbeit enthalten. Kleinbetriebe sind von dieser Pflicht nicht ausgenommen.

Im Kanton Zürich konzentriert sich die Sexarbeit vor allem auf die Stadt Zürich. In der Stadt Zürich hat der Gemeinderat am 7. März 2012 die Prostitutionsgewerbeverordnung (AS 551.140) erlassen. Danach ist eine Bewilligung für das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten für Sexarbeit erforderlich, sofern es sich nicht um einen Betrieb mit nur maximal zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeitern handelt. Mit Beschluss vom 12. April 2017 wurde die Ausnahmebestimmung insofern etwas gelockert, als die zwei Sexarbeitenden nicht nur in einem Raum, sondern auch in zwei Räumen arbeiten dürfen.

3 Handlungsbedarf

Sexarbeitende sind aufgrund ihrer rechtlichen und sozialen Stellung oft Gewalt sowie gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Zudem arbeiten gemäss Schätzungen der Luzerner Polizei bis zu einem Drittel der rund 600 Sexarbeitenden ohne Aufenthaltsberechtigung oder Arbeitsbewilligung. Dadurch werden Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen begünstigt. Dies belegen diverse Ermittlungsverfahren, beispielsweise wegen Menschenhandel oder Betäubungsmitteldelikten. Da verschiedene Kantone in den letzten Jahren Prostitutionsgesetze erlassen haben, sind zudem Ausweichbewegungen des Sexgewerbes in den Kanton Luzern feststellbar, was die geschilderte Problematik weiter verschärft.

Heute werden lediglich die bewilligungspflichtigen Betriebe gemäss § 16 des Gastgewerbegesetzes kontrolliert. Das sind beispielsweise Hotels, Cabarets oder Kontaktbars, in denen gastgewerbliche Dienstleistungen angeboten werden. Dort werden Personenkontrollen durchgeführt sowie Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen

der Sexarbeitenden eingesehen. Zu etwa 80 Prozent der Studios, Salons und Clubs hat die Polizei ohne Hausdurchsuchungsbefehl hingegen keinen Zutritt. Ein Hausdurchsuchungsbefehl wird nur erteilt, wenn bereits ein hinreichender Verdacht auf eine strafbare Handlung besteht. In gewissen Fällen wird der Polizei vom Betreiber der Zutritt freiwillig gewährt. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass in vielen Betrieben Missstände unbeachtet bleiben, da diese sich jeglicher Kontrolle entziehen können. Die Erfahrung zeigt, dass es sehr schwierig ist, ohne gesetzlich geregeltes Zutrittsrecht zu Sexbetrieben an die erforderlichen Informationen zu gelangen, um Verdachtslagen überhaupt erst zu erkennen und allfällige Opfer zu schützen. Ohne Kontrollen fehlt es auch an einer abschreckenden Wirkung gegenüber kriminellen Organisationen, die sich im Sexgewerbe ausbreiten.

4 Ergebnis der Vernehmlassung

Das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf einer Änderung des Gewerbeполиzeigesetzes dauerte vom 8. Mai bis zum 31. August 2018. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, die Stadt Luzern, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), verschiedene Institutionen und Beratungsstellen, ausgewählte Betreiber von Erotikbetrieben, das Kantonsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei sowie das Amt für Migration und die Luzerner Polizei.

Es gingen insgesamt 24 Vernehmlassungsantworten ein; vier Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten verzichteten auf eine Stellungnahme oder auf Bemerkungen.

4.1 Grundhaltung

Mit Ausnahme der Grünen begrüssen alle Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten die Einführung einer Bewilligungspflicht für das Anbieten von Sexarbeit innerhalb von Räumlichkeiten und das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten für die Sexarbeit. Die Grünen lehnen die Vorlage grundsätzlich ab, da sie sie für die Verbesserung der Situation im Sexgewerbe als kontraproduktiv einstufen. Die Befürworterinnen und Befürworter einer Bewilligungspflicht versprechen sich davon insbesondere, dass die Polizei die Betriebe systematisch kontrollieren und gegen Menschenhandel, Ausbeutung sowie weitere Gesetzesverstösse vorgehen kann.

Die SP, die Stadt Luzern und verschiedene Beratungsstellen bemängeln, dass der Prävention und der Information im Entwurf einer Änderung des Gewerbeполиzeigesetzes kein Platz eingeräumt wird. Im damaligen Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit waren diese Bereiche mit einer Anlaufstelle für die Sexarbeitenden und einer Fachkommission umfassend geregelt. Auch an einer institutionalisierten Evaluation der Auswirkungen der Gesetzesänderung fehle es.

Mit der vorliegenden Änderung des GPG wird das Postulat P 50 von Jim Wolanin über den Kampf gegen die Ausbeutung im Sexgewerbe umgesetzt. Dessen alleiniges Ziel ist es, mit einer Bewilligungspflicht die Kontrolle von Sexbetrieben zu ermöglichen. Alle weiteren Bestandteile des damaligen Entwurfes eines Gesetzes über die Sexarbeit, wie beispielsweise die Schaffung einer Anlaufstelle und einer Fachkommission, sollen weggelassen werden. Es soll nur so viel geregelt werden, wie unbedingt notwendig ist. Nach rund fünf Jahren sollen die Auswir-

kungen der Regelungen für das Sexgewerbe evaluiert werden. Eine spezielle Institution für die Evaluation, wie im damaligen Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit eine Fachkommission, muss nicht geschaffen werden.

4.2 Stellungnahme zu einzelnen Punkten und deren Würdigung

4.2.1 Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Kleinstbetriebe

In der Vernehmlassung wurde vorgeschlagen, dass die Bewilligungspflicht ohne Ausnahme sowohl für grössere Betriebe mit mehreren Sexarbeiterinnen und -arbeitern, wie auch für Kleinstbetriebe mit nur einer tätigen Person gelten soll. Dadurch sollten mögliche Schlupflöcher zur gesetzlichen Regelung gar nicht erst geschaffen werden. Die Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten, darunter die SVP, die FDP, die SP, die Stadt Luzern und alle Beratungsstellen sprechen sich für die Schaffung einer Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Kleinstbetriebe aus. Neben Kostengründen werden insbesondere die Minimierung von bürokratischen Hürden für die Kleinstbetriebe als Argumente für eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Kleinstbetriebe genannt. Auch bestünde dort die Gefahr einer Ausbeutung der Sexarbeiterinnen und -arbeiter viel weniger. Bei einer ausnahmslosen Bewilligungspflicht wird befürchtet, dass einige Kleinstbetriebe durch die bürokratischen Hürden in die Illegalität abgedrängt würden. Die FDP schlägt vor, die Ausnahmebestimmung mit einer fünfjährigen Frist zu versehen. Dies deshalb, weil die Auswirkungen einer solchen Ausnahme nicht restlos absehbar seien. Für eine ausnahmslose Bewilligungspflicht auch für Kleinstbetriebe votieren insbesondere die CVP, die GLP, der VLG sowie die Ausgleichskasse Luzern, das Amt für Migration und die Luzerner Polizei. Dies, um Schlupflöcher für die Umgehung der Bewilligungspflicht zu vermeiden.

Im Fragebogen wurde zudem danach gefragt, ob, falls aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses eine Ausnahmebestimmung geschaffen werden soll, nur 1-Personenbetriebe von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden sollen oder auch Betriebe mit maximal 2 Personen. Innerhalb der im Vordergrund stehenden Ausnahmen bevorzugt eine Mehrheit der im Kantonsrat vertretenen Parteien, namentlich die SVP, die FDP und die GLP eine Ausnahmebestimmung für 1-Personenbetriebe. Die SP, die Stadt Luzern und sämtliche Beratungsstellen sprechen sich für eine Ausnahmebestimmung für maximal 2-Personenbetriebe aus.

Gestützt auf dieses Vernehmlassungsergebnis schlagen wir eine Ausnahmebestimmung für 1-Personenbetriebe vor. Inzwischen konnten durch Erfahrungsberichte des Kantons Bern und der Stadt Zürich auch die Befürchtungen, dass Ausnahmebestimmungen für Kleinstbetriebe als Schlupfloch zur Umgehung der Bewilligungspflicht missbraucht werden, weitgehend relativiert werden. Anstatt einer Befristung der gesetzlichen Regelung – wie von der FDP vorgeschlagen – sollen deren Auswirkungen nach fünf Jahren evaluiert werden. Sollten die Auswirkungen negativ sein, kann die Regelung angepasst werden. Das verursacht mit dem gleichen Ergebnis weniger bürokratischen Aufwand, da nicht das gesamte formelle Verfahren der Rechtsetzung vor Ablauf der Befristung erneut in Gang gesetzt werden muss.

4.2.2 Bewilligungspflichten

Eine Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten begrüsst die vorgeschlagenen Bewilligungspflichten. Insbesondere die CVP und die FDP fordern

aber eine Verringerung der Bewilligungspflichten. Es solle nur das geregelt werden, was unbedingt geregelt werden müsse. Die CVP hat diesbezüglich insbesondere die in der Vernehmlassung vorgeschlagene Regelung, dass beim Zurverfügungstellen von Wohnungen an Sexarbeitende nur angemessene Mietzinse und Zahlungen verlangt werden dürfen, im Auge. Die Definition eines adäquaten Mietzinses stelle eine nahezu unlösbare Aufgabe dar und die Kontrollen seien fast unmöglich. In der Vernehmlassungsvorlage war vorgesehen, dass der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin für Zimmer und Nebenleistungen nur Mietzinse und Zahlungen verlangen darf, die nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur erbrachten Leistung stehen. In der Verordnung wäre dann zu präzisieren gewesen, dass sich die Preise für Zimmer in einem quartierüblichen Rahmen bewegen müssen und die Nebenleistungen gesondert auszuweisen sind. Häufig werden überrissene Forderungen damit gerechtfertigt, dass darin verschiedene Nebenleistungen mitenthalten seien, was deren Überprüfung schwierig macht.

Dieses Vorbringen berücksichtigen wir, indem die Regelung über die Angemessenheit der Mietpreise gestrichen wird. In der Tat wäre diese Bestimmung in der Praxis schwierig umzusetzen und könnte aufwendige Gerichtsverfahren verursachen. Gleichwohl können gravierende Fälle mithilfe des Tatbestandes des Wuchers (Art. 157 StGB) geahndet werden. Die eventuelle Zwangslage, Abhängigkeit oder Unerfahrenheit der Sexarbeiterinnen und -arbeiter darf also nicht für überrissene Forderungen ausgenutzt werden.

4.2.3 Kontrollen

Alle Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten stehen den vorgesehenen Kontrollen der Betriebe durch die zuständigen Behörden des Gesundheits- und Sozialdepartementes (heutige Dienststelle Wirtschaft und Arbeit) sowie des Justiz- und Sicherheitsdepartementes (Luzerner Polizei inkl. Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei) positiv gegenüber. Die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) gibt aber zu bedenken, dass die Kontrollen verhältnismässig sein müssen und sie sich auf die Arbeitsbedingungen zu fokussieren hätten. Verschiedentlich wird gefordert, dass im Gesetz oder in der Verordnung ausdrücklich die Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung als Schwerpunkt der Kontrollen verankert werden soll.

Das Anliegen ist teilweise bereits berücksichtigt. Die Bekämpfung von Menschenhandel und Ausbeutung ist auch nach dem in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Gesetzestext eines der verschiedenen Ziele der Kontrollen. Eine Anpassung des Gesetzestextes ist deshalb nicht notwendig.

4.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - definitive Botschaft

Abgesehen von Ergänzungen, Aktualisierungen und redaktionellen Bereinigungen unterscheidet sich unser Gesetzesentwurf in der definitiven Botschaft inhaltlich in den folgenden Punkten vom Gesetzesentwurf in der Vernehmlassungsbotschaft:

<i>Thema</i>	<i>geänderte Bestimmungen (in vorliegender Botschaft gegenüber Vernehmlassungsbotschaft)</i>
Eigentümerinnen und Eigentümer können bewilligungspflichtig werden,	§ 29b Abs. 2

Thema	geänderte Bestimmungen (in vorliegender Botschaft gegenüber Vernehmlassungsbotschaft)
wenn die Vermieterschaft unter die Ausnahmeregelung nach § 29c fällt, und sie nicht selbst unter diese Ausnahmeregelung fallen	
Ausnahmeregelung für 1-Personenbetriebe	§ 29c (neu), dadurch bedingte Verschiebung der §§ 29d–29f
Regelung über die Angemessenheit der Mietpreise gestrichen	§ 29f
Kontrolle bezieht sich auch auf Personen (Präzisierung)	§ 29g Abs. 2
Bewilligungsgebühren müssen kostendeckend sein	§ 29j Abs. 2

5 Grundzüge der Vorlage

Die Bewilligungspflicht für Sexarbeit in Räumlichkeiten soll als Kernelement des damaligen Entwurfes eines Gesetzes über die Sexarbeit übernommen und in das bestehende GPG integriert werden. Da der weitaus grösste Teil der Sexarbeit im Kanton Luzern in Gebäuden und nicht auf der Strasse angeboten wird, kann mit einer solchen Bewilligungspflicht in Kombination mit den entsprechenden Kontrollmöglichkeiten wirksam zur Verbesserung der Situation beigetragen werden. Die Bewilligungspflicht stellt bereits vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit sicher, dass gewisse Regeln eingehalten werden.

Bewilligungspflichtig soll primär das Anbieten von Sexarbeit innerhalb von Gebäuden sein. Ist in einem konkreten Fall keine Person eruierbar, die als Anbieterin oder Betriebsführerin auftritt, soll das Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten für Sexarbeit bewilligungspflichtig sein. Dadurch soll verhindert werden, dass die Bewilligungspflicht umgangen wird, indem ein grösserer Betrieb in mehrere sehr kleine Betriebe oder in Betriebe ohne klare Hierarchie aufgeteilt wird. Bezüglich des Anbietens muss der Betreiber oder die Betreiberin des Sexbetriebs die Bewilligung einholen. Zu den Personen, die allenfalls Räumlichkeiten für Sexarbeit zur Verfügung stellen, zählen Vermieterinnen und Vermieter sowie Eigentümerinnen und Eigentümer von Räumlichkeiten.

Gestützt auf das Vernehmlassungsergebnis sollen Kleinstbetriebe mit nur einem Sexarbeiter oder einer Sexarbeiterin nicht bewilligungspflichtig sein. Bei solchen Betrieben ist die Ausbeutungsgefahr geringer als bei grösseren Betrieben. Die Kleinstbetriebe sollen nicht unnötig mit administrativen Umtrieben belastet werden. Damit soll verhindert werden, dass sie wegen der bürokratischen Hürden in die Illegalität verdrängt werden, wo die betroffenen Personen der Gefahr von Ausbeutung besonders ausgesetzt sind. Nachfolgend sollen die verschiedenen Varianten des Geltungsbereiches der Bewilligungspflicht mit ihren Auswirkungen in der Praxis sowie ihren Vor- und Nachteilen noch einmal erläutert werden:

- *Ohne Ausnahmeregelung.* Es müssen sich sämtliche rund 110 Sexbetriebe um eine Bewilligung bemühen, und die Luzerner Polizei kann auch alle Betriebe kontrollieren. Schlupflöcher im Gesetz entstehen mit einer solchen flächendeckenden Regelung gar nicht erst. Mit einer Ausnahme von der Bewilligungspflicht für Kleinstbetriebe bestünde die Gefahr, dass grössere Betriebe in einzelne

Kleinstbetriebe aufgeteilt würden, um so die Bewilligungspflicht zu umgehen. Die Erteilung und der Entzug der Bewilligungen verursacht bei der Gewerbebehörde einen Aufwand in der Höhe von gut 900 Stunden im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung. Dieser Aufwand für die Bewilligungserteilung wiederholt sich alle fünf Jahre. Die Kontrollen dürften einen Aufwand von jährlich rund 770 Stunden bei der Kriminalpolizei und rund 360 Stunden bei der Gewerbebehörde auslösen. Eine Bewilligungspflicht ohne Ausnahmeregelung war auch im Gesetzesentwurf über die Sexarbeit enthalten, und zwar in der Fassung, wie er von der JSK im Jahr 2015 Ihrem Rat zugeleitet wurde. Die Fassung in unserer Botschaft Sexarbeit enthielt eine Ausnahmebestimmung für Betriebe mit maximal zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeitern. Der Kanton Solothurn sieht ebenfalls keine Ausnahmebestimmung für Kleinstbetriebe vor.

- *Ausnahme für 1-Personenbetriebe.* Kleinstbetriebe mit nur einem Sexarbeiter oder einer Sexarbeiterin sind von der Bewilligungspflicht nicht betroffen und können nur bei Hinweisen auf fehlende erforderliche Bewilligungen oder begangene Straftaten kontrolliert werden. Eine derartige Ausnahmebestimmung wird hauptsächlich damit begründet, dass die Gefahr der Ausbeutung bei Kleinstbetrieben viel geringer ist als bei grösseren Betrieben. Insbesondere Nichtbehördenorganisationen, welche die Sexarbeiterinnen und -arbeiter vertreten, setzen sich für Ausnahmebestimmungen für Kleinstbetriebe ein. Sexarbeiterinnen und -arbeiter in solchen Kleinstbetrieben, die mehrheitlich aus dem Ausland stammten, müssten sich bereits für die Aufenthaltsbewilligung und für den Nachweis ihrer Selbstständigkeit an die kantonalen Behörden wenden. Wenn nun auch noch für den Betrieb eine Bewilligung erforderlich sei, so käme dies einer mehrfachen Bewilligungspflicht gleich. Schliesslich steige mit hohen administrativen Hürden auch die Gefahr, dass Mittelpersonen die Administrativarbeiten erledigten, was wiederum zu einer Ausbeutungssituation führen könne. Ein weiterer Grund für die Schaffung von Ausnahmen ist, dass dadurch der personelle und finanzielle Aufwand für die Verwaltung sinkt. Die Anzahl der zu bewilligenden Betriebe verringert sich von rund 110 auf 100 Betriebe und der Bewilligungs- und Kontrollaufwand reduziert sich um je rund 10 Prozent. Gegen die Schaffung von Ausnahmen spricht die naheliegende Gefahr, dass die so im Gesetz geschaffenen Schlupflöcher vom Sexgewerbe ausgenutzt und grössere Betriebe in mehrere nicht bewilligungspflichtige Kleinstbetriebe aufgeteilt werden. Die Umsetzung des Gesetzes wird dadurch deutlich schwieriger, und es entstehen Beweisprobleme, was sich letztlich negativ auf die Aufdeckung von Ausbeutungssituationen auswirkt. Eine Ausnahme für 1-Personenbetriebe kennt der Kanton Bern.
- *Ausnahme für Betriebe mit maximal 2 Personen.* Neben den Vorteilen, die bereits bei der Ausnahmebestimmung für 1-Personenbetriebe genannt wurden, kommt zusätzlich noch hinzu, dass die Sexarbeiterinnen und -arbeiter besser geschützt sind, wenn sie zu zweit in einer Wohneinheit zusammenarbeiten. Zudem können die administrativen Aufgaben auf zwei Personen verteilt werden, wodurch die administrativen Hürden eher überwindbar sind. Der verursachte administrative Aufwand reduziert sich gegenüber der Ausnahmebestimmung für 1-Personenbetriebe noch einmal um weitere rund 30 Prozent und zwar auf ungefähr 580 Stunden für die Bewilligungsverfahren. Die Kontrollen der verbleibenden rund 70 bewilligungspflichtigen Betriebe dürften bei der Kriminalpolizei einen geschätzten Aufwand von jährlich 490 Stunden und bei der Gewerbebehörde von 230 Stunden auslösen. Hinsichtlich der Nachteile kann auf die Ausführungen zur Ausnahmebestimmung für 1-Personenbetriebe verwiesen werden. Diese Nachteile zeigen sich bei 2-Personenbetrieben aber etwas weniger ausgeprägt, weil

eine der beiden Personen den administrativen Aufwand auch für die andere Person erledigen kann. Eine Ausnahme für Betriebe mit maximal 2 Personen schlug unser Rat auch in der Botschaft Sexarbeit vor. Damals war die Bewilligungspflicht jedoch noch kombiniert mit einer Registrierungspflicht für sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter. In der Stadt Zürich gilt eine Ausnahme für Betriebe mit maximal 2 Personen.

Die wichtigsten Pflichten, die der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin zu erfüllen hat, sind die Wahrung der Selbstbestimmungsrechte der Sexarbeiterinnen und -arbeiter sowie die Einhaltung von betrieblichen Mindeststandards. Weiter hat der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin sicherzustellen, dass nur volljährige Sexarbeiterinnen oder -arbeiter mit Aufenthalts- und Erwerbsberechtigung in der Schweiz im Betrieb arbeiten. Schliesslich ist dafür zu sorgen, dass Kunden, die gegen den Willen der Sexarbeiterinnen und -arbeiter ungeschützte sexuelle Handlungen mit erhöhten Gesundheitsrisiken verlangen, aus dem Betrieb ausgewiesen werden.

Die zuständigen Behörden sollen die vorschriftsgemässe Führung der Betriebe kontrollieren können. Dafür sollen sie auch befugt sein, die Betriebsräumlichkeiten zu betreten und die sich darin aufhaltenden Personen zu kontrollieren.

6 Befristung des Erlasses

Da die Auswirkungen der Regelungen, insbesondere der Ausnahmebestimmung, auf das Sexgewerbe nicht mit Sicherheit vorausgesagt werden können, ist es verständlich, sich die Frage nach einer beschränkten Geltungsdauer der neuen Gesetzesbestimmungen zu stellen. Wir schlagen vor, dass anstatt einer Befristung der gesetzlichen Regelung deren Auswirkungen nach fünf Jahren evaluiert werden sollen. Sollten die Auswirkungen negativ sein, kann die Regelung angepasst werden. Das verursacht mit dem gleichen Ergebnis weniger bürokratischen Aufwand als eine Befristung der Gesetzesänderung. Denn bei einem positiven Ergebnis der Evaluation muss nicht das gesamte Gesetzgebungsverfahren erneut in Gang gesetzt werden.

7 Der Änderungsentwurf im Einzelnen

§ 1

Die Aufzählung der verschiedenen Regelungsbereiche des GPG wird um das Sexgewerbe erweitert.

§ 21

Mit dem neuen Absatz 4 wird auf die Spezialregelung in § 29j verwiesen, die betreffend Gebühren für Bewilligungen im Sexgewerbe getroffen wird.

§ 28

Auch für den Bewilligungsentzug im Sexgewerbe gilt eine Spezialregelung. Im neuen Absatz 3 wird auf diese Regelung in § 29h Absatz 3 verwiesen. Die Voraussetzungen für den Bewilligungsentzug im Sexgewerbe sind strenger geregelt, weil in diesem Gewerbe die Gefahr der Verdrängung in die Illegalität besonders gross ist.

Titel nach § 29a

Die neuen Regelungen über das Sexgewerbe werden in einem eigenen Kapitel mit dem Titel «Sexgewerbe» zusammengefasst.

§ 29b

Nach Absatz 1 unterliegt der Bewilligungspflicht zum einen diejenige Person, die Sexarbeit innerhalb von Räumlichkeiten anbietet, und zum andern diejenige Person, die Räumlichkeiten für die Sexarbeit zur Verfügung stellt. Zum Begriff «Sexarbeit» ist auf die Ausführungen in Kapitel 1.1 zu verweisen. Beim Anbieten von Sexarbeit ist insbesondere an den Betreiber eines Studios, die Betreiberin eines Salons, den Betreiber eines Sauna-Clubs, die Betreiberin einer Kontaktbar sowie den Betreiber eines Escort-Services zu denken. Bei all diesen Geschäftstätigkeiten wird Sexarbeit entweder offen angeboten oder sie ist Bestandteil des Betriebsangebotes, ohne dass es jedoch offen angeboten würde. Bei Letzterem ist insbesondere an die Kontaktbars zu denken. Hier wird es ein beweisrechtliches Problem darstellen, nachzuweisen, dass das Anbieten von Sexarbeit Teil des Angebots des Betriebs ist. Bei allen anderen beschriebenen Geschäftstätigkeiten dürften sich keine Beweisprobleme stellen. Zu den Personen, die allenfalls Räumlichkeiten für Sexarbeit zur Verfügung stellen, zählen Vermieterinnen und Vermieter oder Eigentümerinnen und Eigentümer von Räumlichkeiten, die diese an Sexarbeiterinnen oder -arbeiter vermieten. Vermieterinnen und Vermieter sowie Eigentümerinnen und Eigentümer sind allerdings nur dann bewilligungspflichtig, wenn in Bezug auf dieselben Räumlichkeiten nicht bereits eine sexgewerbliche Bewilligung vorgewiesen werden kann. Das können diejenigen Personen sein, die in der Kaskade von Absatz 2 dem Vermieter und der Vermieterin oder dem Eigentümer und der Eigentümerin vorgeschaltet sind. Als Bewilligungsbehörde ist die Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei der Luzerner Polizei vorgesehen.

In Absatz 2 ist geregelt, auf welche Person die Bewilligung ausgestellt wird. Die Kaskade ist aufgrund der häufig sehr komplexen Verantwortlichkeits- und Mietverhältnisse im Sexgewerbe nötig. Sie zeigt auch auf, dass primär diejenige Person, die als für die Betriebsführung verantwortliche Person Sexarbeit *anbietet*, bewilligungspflichtig ist und erst an zweiter Stelle, wenn kein Anbieter oder keine Anbieterin auftritt, diejenige Person, die Räumlichkeiten für Sexarbeit *zur Verfügung stellt*. Der Grund dafür ist, dass beim Betriebsführer oder bei der Betriebsführerin am ehesten gewährleistet ist, dass die Pflichten in Bezug auf die Betriebsführung durchgesetzt werden können. Ziel der Kaskade ist es, dass in jedem Einzelfall – soweit nicht eine der Ausnahmen gemäss § 29c zur Anwendung kommt – eine bewilligungspflichtige Person eruiert werden kann. In erster Linie soll die Bewilligung durch die für die Betriebsführung verantwortliche Person eingeholt werden müssen. Das ist bei Studios, Salons, Sauna-Clubs, Bordellen, Kontaktbars und Escort-Services der Betriebsführer oder die Betriebsführerin. Ist kein Betriebsführer oder keine Betriebsführerin vorhanden, so tritt die im Mietvertrag als Mieter oder Mieterin bezeichnete Person an die Stelle des Betriebsführers oder der Betriebsführerin. Das dürfte vor allem bei kleineren Betrieben mit nicht klarer oder nicht vorhandener Hierarchie der Fall sein. Sind mehrere Personen im Mietvertrag als Mieterinnen oder Mieter bezeichnet, so ist der Vermieter oder die Vermieterin der Räumlichkeiten dafür verantwortlich, eine Bewilligung einzuholen. Beim Vermieter oder der Vermieterin als Bewilligungsinhaber oder Bewilligungsinhaberin ist insbesondere auch an Immobilien zu denken, die an mehrere, je einzeln tätige Sexarbeiterinnen oder -arbeiter vermietet werden, die alle aufgrund der Ausnahmeregelung von § 29 nicht bewilligungspflichtig sind. Damit die Bewilligungspflicht nicht dadurch umgangen werden kann,

dass für jede Wohneinheit innerhalb desselben Hauses ein Vermieter oder eine Vermieterin auftritt, hat an letzter Stelle der Eigentümer oder die Eigentümerin der Immobilie für die Bewilligung besorgt zu sein. Auch für diesen oder diese gilt aber die Ausnahmebestimmung von § 29c Absatz 2. Sofern der Eigentümer oder die Eigentümerin nur eine Wohneinheit mit nur einem Sexarbeiter oder nur einer Sexarbeiterin zur Verfügung stellt, muss er oder sie sich nicht um eine Bewilligung bemühen.

Nach Absatz 3 ist auch die räumliche Veränderung, die Vergrösserung oder Verkleinerung sowie die örtliche Verlegung des Sexbetriebs bewilligungspflichtig. Die Bestimmung lehnt sich an die Regelung von § 5 Absatz 2 des Gastgewerbegesetzes an.

§ 29c

Nach Absatz 1 sind Kleinstbetriebe mit nur einem Sexarbeiter oder nur einer Sexarbeiterin im Sinn einer Ausnahmeregelung von der Bewilligungspflicht befreit. Absatz 1 nimmt Bezug auf das *Anbieten* von Sexarbeit gemäss § 29b Absatz 1. Als eine Wohneinheit nach diesem Gesetz gelten ein oder mehrere nach aussen abgeschlossene, in der Regel zusammenliegende Räume. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Räume zu Wohn- oder zu Geschäftszwecken dienen.

In Absatz 2 wird eine Ausnahme für das *Zurverfügungstellen* von Räumlichkeiten gemäss § 29b Absatz 1 geschaffen. Dieses soll dann nicht bewilligungspflichtig sein, wenn nur eine Wohneinheit an nur einen Sexarbeiter oder an nur eine Sexarbeiterin zur Verfügung gestellt wird. Die Ausnahmeregelung schützt primär die Kleinstbetriebe, die ansonsten wohl keine Räumlichkeiten mieten könnten, wenn der Vermieter oder die Vermieterin bewilligungspflichtig würde. Sobald die Vermieterschaft aber mehrere Wohneinheiten vermietet, spezialisiert sie sich gewissermassen auf dieses Gewerbe und eine Bewilligungspflicht ist deshalb gerechtfertigt. Das gilt auch für Eigentümerinnen und Eigentümer.

Um von der Ausnahmeregelung profitieren zu können, darf der tätige Sexarbeiter oder die tätige Sexarbeiterin nicht ständig wechseln. Absatz 3 legt fest, dass ein Wechsel frühestens nach einem Monat zulässig ist. Ansonsten ist von einer verantwortlichen Person im Hintergrund auszugehen, wobei sich dann wiederum Fragen der Ausbeutung stellen.

§ 29d

Die Bewilligung kann nach Absatz 1 an Auflagen und Bedingungen geknüpft werden. Die Auflagen sind an die Grösse der Betriebe anzupassen. Die in der Sexarbeit tätigen Betriebe unterscheiden sich in Grösse und Organisation erheblich. Je nach Grösse ändern sich die Rahmenbedingungen, Anforderungen und Risiken, denen mit unterschiedlichen Auflagen begegnet werden muss.

Gemäss Absatz 2 ist die stets auf eine natürliche Person ausgestellte Bewilligung nicht übertragbar. Keine Rolle spielt, ob diese Person selber auch als Sexarbeiter oder Sexarbeiterin tätig ist oder nicht. Falls der Betrieb als juristische Person organisiert ist, wird die Bewilligung an eine natürliche Person mit Organstellung erteilt.

Nach Absatz 3 bleiben die Bewilligungen nach dem Gastgewerbegesetz vorbehalten. Dadurch soll klargestellt werden, dass ein Sexbetrieb, der beispielsweise auch noch alkoholische Getränke ausschenkt, zusätzlich um eine Bewilligung nach dem

Gastgewerbegesetz ersuchen muss. Die bei Inkrafttreten der Gesetzesänderung vorgesehene Praxisänderung stellt gegenüber der heutigen Praxis eine Erleichterung dar, weil es für einen Sexbetrieb bis anhin nicht möglich war, eine Gastgewerbebewilligung zu erlangen (vgl. Kap. 2.2).

§ 29e

Die Bewilligungsvoraussetzungen sind ähnlich ausgestaltet wie diejenigen im Gastgewerbe. In Absatz 1 sind vier persönliche Bewilligungsvoraussetzungen aufgeführt, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit eine Bewilligung erteilt werden darf. Handlungsfähig ist eine Person, wenn sie volljährig und urteilsfähig ist (Art. 13 ZGB). Zur Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit wird auf die Ausführungen in Kapitel 2.1.2 verwiesen. Die Gewähr für die einwandfreie Führung des Betriebs ist aus dem Gastgewerberecht bekannt. Im Zusammenhang mit der Sexarbeit bedeutet dies insbesondere die Einhaltung der Ausländergesetzgebung, der Steuergesetzgebung und der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen. Hinweise auf den Erfüllungsgrad dieser Kriterien durch die Gesuchsteller können sich einerseits aus deren früheren Geschäftstätigkeiten im Bereich der Sexarbeit ergeben, aber auch aus vorgelegten Geschäftskonzepten. Bei einem Gesuchsteller oder einer Gesuchstellerin, der oder die in den letzten fünf Jahren vor Bewilligungserteilung wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit bestraft worden ist, ist die Bewilligung zwingend zu verweigern. Für die Überprüfung ist ein Strafregistrauszug vorzulegen und gegebenenfalls sind Strafurteile einzuverlangen, um kontrollieren zu können, ob begangene Straftaten in einem Zusammenhang mit der Sexarbeit stehen. Von vornherein unvereinbar mit der Tätigkeit als Betreiber oder Betreiberin eines Sexbetriebs ist die Bestrafung wegen Menschenhandels oder Förderung der Prostitution. Diese Tatbestände werden deshalb ausdrücklich erwähnt. Eine Verweigerung der Bewilligung haben aber auch andere Verbrechen oder Vergehen, die im Sexgewerbe begangen wurden, zur Folge, wie beispielsweise Gewalt-, Vermögens-, Betäubungsmittel- oder Waffendelikte.

Absatz 2 listet verschiedene räumliche Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung auf. Die Bewilligung gilt stets nur für bestimmte Räumlichkeiten. In den Räumen und Einrichtungen müssen die bau- und feuerpolizeilichen Bestimmungen, abgestuft nach der Betriebsgrösse, sowie die betrieblichen Mindeststandards eingehalten werden. In der Verordnung wird näher auszuführen sein, welche der bau- und feuerpolizeilichen Bestimmungen für welche Betriebsgrösse massgebend sein sollen. Die betrieblichen Mindeststandards sollen ebenfalls in der Verordnung definiert werden. Dabei kann auf die Vorarbeiten im Rahmen des damaligen Entwurfes eines Gesetzes über die Sexarbeit zurückgegriffen werden. Damals wurden solche Mindeststandards festgelegt, wobei die Beratungsstellen für die Sexarbeitenden massgeblich in die Erarbeitung einbezogen wurden. Die betrieblichen Mindeststandards sind nach Betriebsgrösse abgestuft. Wichtige Punkte sind, dass Rückzugsmöglichkeiten für die Sexarbeiterinnen und -arbeiter zur Verfügung gestellt werden, dass die Lohn- und Abgabemodelle höchstens eine Provision des Betriebs von 40 Prozent des Entgelts für die sexuellen Handlungen vorsehen und dass Sicherheitsmassnahmen gegen Gewalttätigkeiten von Kunden, wie beispielsweise Eingangskameras und Notrufknöpfe in den Zimmern, vorgesehen werden. Bei den baupolizeilichen Bestimmungen ist insbesondere an die Zonenkonformität zu denken. Thema der feuerpolizeilichen Bestimmungen sind die Notausgänge und die maximale Personenbelegung. Notausgänge müssen erst ab einer Personenbelegung von 20 Personen (Belegschaft und Kunden) errichtet werden, was in der Verordnung zu präzisieren sein wird. Die Vorschriften über die räumlichen Voraussetzungen in Betrieben,

in denen ausschliesslich selbständigerwerbende Sexarbeiterinnen oder -arbeiter tätig sind, sind sinngemäss anzuwenden.

§ 29f

Dem Bewilligungsinhaber oder der Bewilligungsinhaberin werden verschiedene Pflichten auferlegt. Werden diese wiederholt nicht erfüllt, sind die Voraussetzungen für den Entzug der Bewilligung nach § 29h Absatz 3c gegeben und eine Bestrafung mit Busse nach § 31 Absatz 1l die Folge. Diese Regeln über die Pflichten sind in Betrieben, in denen ausschliesslich selbständigerwerbende Sexarbeiterinnen oder -arbeiter tätig sind, sinngemäss anzuwenden. Neben den nachfolgend aufgeführten, ausdrücklich im GPG erwähnten Pflichten haben die Betreiberinnen und Betreiber weitere Pflichten einzuhalten. Zu nennen ist insbesondere die Pflicht nach Artikel 27 der Verordnung über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen vom 29. April 2015 (EpV; SR 818.101.1). Danach muss der Führer oder die Führerin eines Betriebs, in dem sexuelle Dienstleistungen angeboten werden, zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten Präservative, Gleitmittel und Informationsmaterial zur Verfügung stellen.

Der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin soll nach Absatz 1 die Ruhe und Ordnung im Betrieb und in dessen unmittelbarer Umgebung aufrechterhalten, die Selbstbestimmungsrechte der Sexarbeiterinnen oder -arbeiter wahren und die betrieblichen Mindeststandards, die Ausländergesetzgebung, die Steuergesetzgebung und die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen einhalten. Zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung gehört – wie bei den Gastgewerbebetrieben – auch die Umgebung des Betriebs. Es muss beispielsweise dafür gesorgt werden, dass kein übermässiger Lärm entsteht und dass Kundinnen und Kunden nicht in den Fenstern oder Türen angeworben werden. Zu den Selbstbestimmungsrechten der Sexarbeiterinnen und -arbeiter gehört, dass diese ihre Kundschaft selber auswählen und selber entscheiden können, welche sexuellen Dienstleistungen sie auszuführen gewillt sind. Hingegen steht es dem Betreiber oder der Betreiberin des Betriebs frei, im Rahmen des Zulässigen Kleidervorschriften zu erlassen und Lohn- und Abgabemodelle festzulegen. Lohn- und Abgabemodelle sind transparent und gestützt auf Mindestanforderungen festzusetzen, welche in der Verordnung als betriebliche Mindeststandards präzisiert werden sollen. Zum Inhalt der betrieblichen Mindeststandards wird auf die Ausführungen zu § 29e verwiesen. Hinsichtlich Ausländergesetzgebung hat der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin sicherzustellen, dass alle Beschäftigten aufenthalts- und erwerbsberechtigt sind. Dies gilt auch in Bezug auf die auf eigene Rechnung arbeitenden Personen. Die Steuergesetzgebung wird unter anderem eingehalten, wenn angestellte ausländische Personen Quellensteuer bezahlen. Zur Einhaltung der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen gehört die sozialversicherungsrechtliche Abrechnung des erzielten Entgelts (Verhinderung von Schwarzarbeit).

In die Verantwortung des Bewilligungsinhabers und der Bewilligungsinhaberin fällt nach Absatz 2 auch, dass nur volljährige Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die über eine Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit verfügen, im Betrieb arbeiten. Der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin haben sich also die entsprechenden Bescheinigungen oder Ausweise zeigen zu lassen. Volljährig ist, wer das 18. Lebensjahr zurückgelegt hat (Art. 14 ZGB).

Absatz 3 betrifft die Kundschaft von Sexbetrieben. Kundinnen und Kunden sollen auf Verlangen des Sexarbeiters oder der Sexarbeiterin weggewiesen werden, wenn

sie gegen dessen oder deren Willen ungeschützte sexuelle Dienstleistungen mit erhöhten Gesundheitsrisiken verlangen. Darunter fallen ungeschützter Geschlechtsverkehr und ungeschützter Oralverkehr.

§ 29g

Für einen erfolgreichen Vollzug des einschlägigen Rechts bedarf es wirkungsvoller Kontrollmöglichkeiten (Abs. 1). Die für die Kontrollen zuständigen Dienststellen werden in der Verordnung bestimmt. Es ist geplant, dass die Luzerner Polizei die Kontrolle der Bewilligung durchführen soll. Für Kontrollen der betrieblichen Mindeststandards kann sie durch die Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (ab dem 1. Januar 2019: Geschäftsfeld Wirtschaft und Arbeit des Sozialversicherungszentrums des Kantons Luzern) unterstützt werden. Bei Kontrollen der Betriebsräume wird die Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei der Luzerner Polizei beigezogen werden können. Neben der Einhaltung von namentlich erwähnten Regelwerken, wie der Ausländer-, der Steuer- und der Sozialversicherungsgesetzgebung, soll kontrolliert werden, ob die Betriebe vorschriftsgemäss geführt werden. Dazu gehört insbesondere, dass Gesetzesverstösse entdeckt und verfolgt werden. Eine besondere Bedeutung kommt dabei der Bekämpfung von Menschenhandel und von Ausbeutung zu, da es sich dabei um Gesetzesverstösse handelt, die insbesondere im Sexgewerbe festgestellt werden. Unter dem Stichwort der «vorschriftsgemässen Führung der Betriebe» überprüft die Luzerner Polizei auch, ob in den Betrieben unentgeltlich Präservative, Gleitmittel und Informationsmaterial bereitgestellt werden (vgl. Art. 27 EpV). Die Dienststelle Gesundheit bleibt die gemäss § 4 Absatz 2j der Kantonalen Epidemieverordnung (KEpV) vom 22. November 2016 (SRL Nr. 835) zuständige Aufsichtsbehörde über die Einhaltung der Präventionsmassnahmen nach den Artikeln 27–30 EpV. Bei bewilligten Sexbetrieben wird die Überwachungsaufgabe durch die Luzerner Polizei erfüllt. Das ist effizienter, als wenn die Dienststelle Gesundheit einzig dafür beigezogen oder wenn diese selbständig Kontrollen durchführen würde.

Nach Absatz 2 sind die zuständigen Kontrollbehörden befugt, die Betriebsräumlichkeiten und die sich darin aufhaltenden Personen zu kontrollieren. Die Kontrollen können jederzeit erfolgen. Wären die Kontrollen nur während der Öffnungszeiten möglich, könnten sie unter Berufung auf unklar kommunizierte Öffnungszeiten verhindert werden. Eine vergleichbare Bestimmung findet sich in der Gastgewerbegesetzgebung (§ 16 Gastgewerbegesetz). Unter den Begriff «Betriebsräumlichkeiten» fallen sämtliche Räume innerhalb eines Betriebs, also auch die Garderoben, die Toiletten, die Büros, die Zimmer und die Aufenthaltsräume. Ansonsten könnte es sein, dass sich Personen den Kontrollen entziehen. Diese dürfen weder verhindert noch erschwert werden.

Die Kontrollmöglichkeit wird gemäss Absatz 3 auf sämtliche Räumlichkeiten ausgedehnt, sofern ein begründeter Verdacht darauf besteht, dass darin unbewilligte Sexarbeit angeboten wird. Auch hier gilt, dass die Kontrollen weder verhindert noch erschwert werden dürfen. Durch diese Bestimmung soll sichergestellt werden, dass nicht nur diejenigen Betriebe kontrolliert werden, die bewilligt sind, sondern auch Personen, die sich nicht an die Vorschriften des Gesetzes halten.

§ 29h

Nach Absatz 1 gilt die Bewilligung fünf Jahre. Sie kann auf Gesuch hin um jeweils fünf weitere Jahre verlängert werden. Bei der Verlängerung einer Bewilligung kann auf die bereits vorhandenen Bewilligungsdaten zurückgegriffen werden (vgl. dazu § 29i Abs. 3).

Von Gesetzes wegen erlischt die Bewilligung nach Absatz 2 bereits früher, und zwar beim Verzicht oder beim Tod des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin und wenn die Betriebsräume nicht mehr für die Sexarbeit benutzt werden. Begründet ist das Erlöschen von Gesetzes wegen durch die Nichtübertragbarkeit der Bewilligung und durch die Tatsache, dass die Bewilligung stets nur für bestimmte Räume gilt.

Nach Absatz 3 kann die Bewilligung entzogen werden, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, beispielsweise wenn der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin ausländerrechtlich nicht mehr erwerbsberechtigt ist oder die Betriebsräume aufgrund von baulichen Veränderungen die Voraussetzungen von § 29e Absatz 2 nicht mehr erfüllen. Überdies ist ein Bewilligungsentzug bei Bestrafung wegen Verbrechen oder Vergehen im Sexgewerbe und bei wiederholtem Verstoß gegen die Pflichten von § 29f möglich. Vorgängig können selbstverständlich Verwarnungen ausgesprochen oder es kann mit Auflagen auf das Verhalten des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin eingewirkt werden.

Ausdrücklich vorgesehen ist in Absatz 4 bei dringenden Fällen auch die Anordnung von vorsorglichen Massnahmen. Dringlichkeit liegt beispielsweise dann vor, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung nur mittels vorsorglicher Massnahmen gewährleistet werden kann. Vorsorgliche Massnahmen können etwa provisorische Betriebsschliessungen oder eingeschränkte Öffnungszeiten zur Sicherung der Nachtruhe sein.

§ 29i

Aus datenschutzrechtlichen Gründen bestimmt Absatz 1, dass die Datensammlung über das Sexgewerbe von den übrigen polizeilichen Datensammlungen zu trennen ist. Dies ist deshalb angezeigt, weil es sich hier um besonders heikle Personendaten handelt, die es zu schützen gilt. Der Kreis derjenigen Behörden, die Zugriff auf die Datensammlung haben sollen, ist eng zu definieren. Er umfasst lediglich die Angehörigen der Fachgruppe Sexualdelikte und die Dienstchefs der Kriminalpolizei, die Staatsanwaltschaft sowie die mit der Bewilligung betrauten Personen. Die Angehörigen der Fachgruppe Sexualdelikte und die Dienstchefs der Kriminalpolizei sowie die Staatsanwaltschaft müssen für die Strafverfolgung Zugriff auf die Daten haben. Dadurch, dass die Dienstchefs der Kriminalpolizei Zugriff auf die Daten erhalten, ist sichergestellt, dass zu jeder Tageszeit mindestens eine Person der Luzerner Polizei die Daten einsehen kann.

Absatz 2 regelt den Zweck der Datenbearbeitung. Die Daten dürfen nur zur Administration von Bewilligungen, zur Strafverfolgung und zur Verhinderung von Schwarzarbeit eingesehen werden. Die Bestimmung stellt eine Präzisierung zu § 4 Absatz 4 des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990 (SRL Nr. 38) dar, wonach Personendaten nicht für einen Zweck bearbeitet werden dürfen, der nach Treu und Glauben mit dem Zweck unvereinbar

ist, für den sie ursprünglich beschafft oder der Behörde bekanntgegeben worden sind.

Spätestens nach sieben Jahren sind die Bewilligungsdaten zu löschen, sofern sie nicht für ein Strafverfahren beigezogen wurden oder die Bewilligung nicht verlängert wurde (Abs. 3). Damit soll sichergestellt werden, dass der Gesuchsteller oder die Gesuchstellerin für eine Verlängerung der Bewilligung nicht wieder sämtliche Unterlagen einreichen muss. Innerhalb eines Strafverfahrens richten sich die Regeln der Datenlöschung nach dem Strafprozessrecht. Wenn die Daten nicht mehr benötigt werden, sind sie bereits vorgängig zu löschen (§ 13 Abs. 1 Datenschutzgesetz).

In Absatz 4 wird mit einem Rechtsverweis das Datenschutzgesetz als anwendbar erklärt, soweit das GPG nichts anderes vorschreibt. Die Erstellung und Bewirtschaftung von Datensammlungen betreffend die Bewilligung von Betrieben stellt eine Bearbeitung von Personendaten im Sinn des Datenschutzrechts dar. Damit finden die Bestimmungen des Datenschutzgesetzes grundsätzlich Anwendung. Das gilt insbesondere für die in § 4 des Datenschutzgesetzes enthaltenen Grundsätze der Bearbeitung von Personendaten (Grundsätze der Rechtmässigkeit, Richtigkeit, Verhältnismässigkeit und Zweckbindung der Bearbeitung).

§ 29j

Nach Absatz 1 erhebt die Bewilligungsbehörde für die Erteilung, die Verweigerung und den Entzug der Bewilligung eine Gebühr. Die Gebühr soll je nach Betriebsgrösse abgestuft werden. Die Gebührenhöhe ist in der Verordnung festzulegen.

Absatz 2 legt den Gebührenrahmen fest. Damit wird dem Gesetzmässigkeitsprinzip für Gebühren Genüge getan. Die Gebühr beträgt mindestens 200 und maximal 4 000 Franken. Sie soll den Bewilligungsaufwand decken.

Im Übrigen wird in Absatz 3 auf das Gebührengesetz vom 14. September 1993 (SRL Nr. 680) verwiesen. Das Gebührengesetz enthält unter anderem Bestimmungen zur Bemessung von Gebühren innerhalb eines Gebührenrahmens, zur Möglichkeit der Erhebung eines Kostenvorschusses, zur Fälligkeit und Mahnung, zur Stundung, Ermässigung und Erlass und zum Rechtsschutz.

§ 31

Der Bussenkatalog des Gewerbepolizeigesetzes wird mit der Ausübung einer Tätigkeit gemäss § 29b Absatz 1 ohne die erforderliche Bewilligung ergänzt. Ebenfalls hinzugefügt wird der Verstoss gegen die sexgewerblichen Bewilligungspflichten gemäss § 29f. Der Höchstbetrag der Busse beträgt 20'000 Franken.

8 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen führen in erster Linie bei der Kriminal- und der Gewerbepolizei zu einem personellen Mehraufwand. Neben einem Initialaufwand von rund 800 Stunden für das Bewilligungsverfahren bei den bestehenden Betrieben entsteht auch ein wiederkehrender Arbeitsaufwand durch Kontrollen und Bewilligungserneuerungen. Insgesamt ist von rund 100 zu erteilenden Betriebsbewilligungen auszugehen. Die Kosten für die Bewilligungserteilungen belaufen sich folglich

auf rund 100'000 Franken (Erstaufwand und alle 5 Jahre). Dieser Aufwand kann zwar über Gebühren finanziert werden, trotzdem wird Personal gebunden, das heisst die personellen Ressourcen der Gewerbepolizei werden entsprechend zu erhöhen sein. Es ist geplant, die Betriebe rund alle zwei Jahre zu kontrollieren, unmittelbar nach Inkrafttreten des Gesetzes etwas häufiger. Bei festgestellten Mängeln sollen die Kontrollen häufiger durchgeführt werden. Es wird von einem wiederkehrenden Aufwand von jährlich 700 Stunden bei der Kriminalpolizei und 320 Stunden bei der Gewerbepolizei ausgegangen. Insgesamt dürfte sich der jährliche Kontrollaufwand auf rund 120'000 Franken belaufen. Bei der Kriminalpolizei soll dieser zusätzliche Aufwand durch die generelle Erhöhung ihres Personalbestandes abgefangen werden. Schliesslich wird auch bei den Rechtsmittelinstanzen (Justiz- und Sicherheitsdepartement sowie Kantonsgericht) aufgrund von Beschwerden gegen Bewilligungsverweigerungen und bei den Strafverfolgungsbehörden aufgrund von vermehrten Strafverfahren ein nicht bezifferbarer Mehraufwand verursacht. Ebenfalls nicht bezifferbar, aber zu erwarten, ist ein Mehraufwand beim Amt für Migration. Dieses wird Personen, bei denen anlässlich sexgewerblicher Kontrollen festgestellt wird, dass sie sich illegal in der Schweiz aufhalten oder eine nicht bewilligte Erwerbstätigkeit ausüben, ins Heimatland wegzuweisen haben.

Das Bewilligungsverfahren führt aber auch zu Einnahmen. Bei den meisten der ausgestellten Bewilligungen dürften Einnahmen zwischen 500 bis 1500 Franken anfallen. Dadurch soll der Bewilligungsaufwand vollumfänglich abgedeckt werden. Die Kontrollen hingegen sind als ureigene Staatstätigkeit mit den ordentlichen Steuern und nicht mit Gebühren zu finanzieren.

9 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Gewerbepolizeigesetzes betreffend Regelungen für das Sexgewerbe zuzustimmen.

Luzern, 27. November 2018

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Robert Küng

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 27. November 2018

Gewerbepolizeigesetz (GPG)

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:

Neu: –
Geändert: 955
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 27. November 2018,
beschliesst:

I.

Gewerbepolizeigesetz (GPG) vom 23. Januar 1995¹ (Stand 1. Januar 2011) wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 1

¹ Dieses Gesetz regelt

- h. *(geändert)* die Abgabe für Kursäle,
- i. *(neu)* das Sexgewerbe.

§ 21 Abs. 4 (neu)

⁴ Die Gebühren für Bewilligungen im Sexgewerbe richten sich nach § 29j.

§ 28 Abs. 3 (neu)

³ Der Entzug von Bewilligungen im Sexgewerbe richtet sich nach § 29h Absatz 3.

Titel nach § 29a (neu)

11a Sexgewerbe

§ 29b (neu)

Bewilligungspflicht

¹ Wer in Räumlichkeiten Sexarbeit anbietet oder Räumlichkeiten für Sexarbeit zur Verfügung stellt, bedarf einer Bewilligung der zuständigen Behörde. Vorbehalten bleiben die Ausnahmen nach § 29c.

² Die Bewilligung wird auf die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person ausgestellt. Wenn keine solche vorhanden ist, tritt die im Mietvertrag als Mieter oder Mieterin bezeichnete Person an deren Stelle. Sind mehrere Personen im Mietvertrag als Mieterinnen oder Mieter bezeichnet, wird die Bewilligung auf den Vermieter oder die Vermieterin der Räumlichkeiten ausgestellt. Gilt für den Vermieter oder die Vermieterin die Ausnahmeregelung nach § 29c, so benötigt der Eigentümer oder die Eigentümerin der Räumlichkeiten eine Bewilligung, sofern für diese nicht ebenfalls eine Ausnahme nach § 29c besteht.

³ Die räumliche Veränderung, die Vergrösserung oder Verkleinerung sowie die örtliche Verlegung des Sexbetriebs sind ebenfalls bewilligungspflichtig.

¹ SRL Nr. [955](#)

§ 29c (neu)

Ausnahmen von der Bewilligungspflicht

¹ Keine Bewilligung ist erforderlich, wenn nur ein Sexarbeiter oder nur eine Sexarbeiterin in einer Wohneinheit Sexarbeit anbietet.

² Ebenfalls keiner Bewilligung bedarf, wer nur eine Wohneinheit nur einem Sexarbeiter oder nur einer Sexarbeiterin für Sexarbeit zur Verfügung stellt.

³ Ein Wechsel der Sexarbeiterinnen und -arbeiter in solchen Wohneinheiten ist frühestens nach einem Monat zulässig.

§ 29d (neu)

Inhalt und Umfang der Bewilligung

¹ Die Bewilligung kann an Auflagen und Bedingungen geknüpft werden.

² Sie ist nicht übertragbar.

³ Die Bewilligungen nach dem Gastgewerbegesetz vom 15. September 1997² bleiben vorbehalten.

§ 29e (neu)

Bewilligungsvoraussetzungen

¹ Die Bewilligung wird erteilt, wenn die gesuchstellende Person

- a. handlungsfähig ist,
- b. über eine Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit verfügt,
- c. Gewähr für die einwandfreie Führung des Betriebs bietet, namentlich für die Einhaltung der Ausländergesetzgebung, der Steuergesetzgebung und der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen, und
- d. in den letzten fünf Jahren vor Bewilligungserteilung nicht wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit – wie Menschenhandel oder Förderung der Prostitution – bestraft worden ist.

² Eine Bewilligung wird nur erteilt, wenn in den Räumen und Einrichtungen die bau- und feuerpolizeilichen Anforderungen, abgestuft nach Betriebsgrösse, sowie die betrieblichen Mindeststandards eingehalten werden. Der Regierungsrat regelt das Nähere zu den bau- und feuerpolizeilichen Anforderungen und zu den betrieblichen Mindeststandards.

§ 29f (neu)

Pflichten der Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber

¹ Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber sind zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Betrieb und in dessen unmittelbarer Umgebung, zur Wahrung der Selbstbestimmungsrechte der Sexarbeiterinnen und -arbeiter, zur Einhaltung der Ausländergesetzgebung, der Steuergesetzgebung und der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen sowie der betrieblichen Mindeststandards verpflichtet.

² Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber haben sicherzustellen, dass nur volljährige Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die über eine Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit verfügen, im Betrieb arbeiten.

³ Kundinnen und Kunden, die gegen den Willen des Sexarbeiters oder der Sexarbeiterin ungeschützte sexuelle Handlungen mit erhöhten Gesundheitsrisiken verlangen, sind auf Verlangen des Sexarbeiters oder der Sexarbeiterin aus dem Betrieb wegzuweisen.

§ 29g (neu)

Kontrolle

¹ Die zuständige Behörde kontrolliert, ob die Betriebe vorschriftsgemäss geführt und die Ausländergesetzgebung, die Steuergesetzgebung und die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen sowie die betrieblichen Mindeststandards eingehalten werden.

² Sie ist befugt, die Betriebsräumlichkeiten und die sich darin aufhaltenden Personen zu kontrollieren. Die Kontrollen dürfen weder verhindert noch erschwert werden.

³ Bei begründetem Verdacht, dass in Räumlichkeiten unbewilligte Sexarbeit angeboten wird, gilt Absatz 2 sinngemäss.

² SRL Nr. [980](#)

§ 29h (neu)

Geltungsdauer der Bewilligung

¹ Die Bewilligung gilt fünf Jahre. Sie kann auf Gesuch hin um jeweils fünf weitere Jahre verlängert werden.

² Die Bewilligung erlischt von Gesetzes wegen beim Verzicht oder beim Tod des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin und wenn die Betriebsräume nicht mehr für die Sexarbeit benutzt werden.

³ Die Bewilligung kann entzogen werden, wenn

- a. die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind,
- b. der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit bestraft worden ist,
- c. der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin wiederholt gegen die Pflichten gemäss § 29f verstossen hat.

⁴ In dringenden Fällen können vorsorgliche Massnahmen angeordnet werden.

§ 29i (neu)

Datenbearbeitung

¹ Die im Zusammenhang mit dem Vollzug der Bestimmungen über das Sexgewerbe erhobenen Personendaten werden in einer Datensammlung aufbewahrt, die von den übrigen polizeilichen Datensammlungen getrennt ist. Auf die Datensammlung haben einzig die Angehörigen der Fachgruppe Sexualdelikte und die Dienstchefs der Kriminalpolizei, die Staatsanwaltschaft sowie die mit der Bewilligung betrauten Personen Zugriff.

² Die Daten dürfen nur zur Administration von Bewilligungen, zur Strafverfolgung und zur Verhinderung von Schwarzarbeit eingesehen werden.

³ Die Bewilligungsdaten sind spätestens nach sieben Jahren seit der Bewilligungserteilung zu löschen, soweit sie nicht für ein Strafverfahren beigezogen wurden oder die Bewilligung nicht verlängert wurde.

⁴ Im Übrigen kommen die Bestimmungen des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990³ zur Anwendung.

§ 29j (neu)

Gebühren

¹ Die zuständige Behörde erhebt eine nach Betriebsgrösse abgestufte Gebühr für die Erteilung, die Verweigerung und den Entzug der Bewilligung.

² Die Gebühr beträgt mindestens 200 und maximal 4000 Franken. Sie hat kostendeckend zu sein.

³ Im Übrigen sind für die Gebühren die Bestimmungen des Gebührengesetzes vom 14. September 1993⁴ anwendbar.

§ 31 Abs. 1 (geändert)

¹ Mit Busse bis 20 000 Franken wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig

- b. (geändert) ohne Bewilligung eine nach diesem Gesetz bewilligungspflichtige Tätigkeit ausübt (§§ 9, 10, 15, 16, 20a, 23 Abs. 1, 29b),
- k. (geändert) einem rechtskräftigen Tätigkeitsverbot nach § 29a zuwiderhandelt,
- l. (neu) gegen die sexgewerblichen Bewilligungspflichten (§ 29f) verstösst.

§ 36 Abs. 3 (neu)

³ Die bei Inkrafttreten der §§ 29b–29j bereits bestehenden Betriebe müssen innerhalb eines Jahres seit dem Inkrafttreten die Voraussetzungen dieser Bestimmungen erfüllen.

II.

Keine Fremdänderungen.

³ SRL Nr. [38](#)

⁴ SRL Nr. [680](#)

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

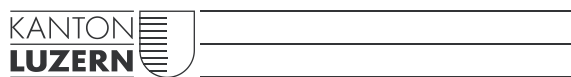
Die Änderung tritt am 1. Januar 2020 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch