



KANTONSratsPROTOKOLL

Sitzung vom 18. Juni 2019
Kantonsratspräsident Josef Wyss

B 151 Regelungen für das Sexgewerbe; Entwurf Änderung des Gewerbepolizeigesetzes / Justiz- und Sicherheitsdepartement

1. Beratung

Für die Kommission Justiz- und Sicherheit (JSK) spricht Kommissionspräsidentin Inge Lichtsteiner-Achermann.

Inge Lichtsteiner-Achermann: Die JSK hat die Botschaft B 151 an ihrer Sitzung vom 15. April 2019 unter der Leitung von Johanna Dalla Bona-Koch beraten. Am 14. September 2015 hat der Kantonsrat den Entwurf des Gesetzes über die Sexarbeit abgelehnt. Aufgrund des am 19. September 2016 überwiesenen Postulats P 50 von Jim Wolanin wurde das Gewerbepolizeigesetz ergänzt. Das Führen eines Sexbetriebes soll künftig bewilligungspflichtig sein, um den Behörden den Zutritt in solche Betriebe zu ermöglichen. Diese Kontrollen dienen der Bekämpfung des Menschenhandels und der Zuhälterei, decken aber auch Verstösse gegen das Straf- und Ausländerrecht auf. Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat eine entsprechende Vorlage ausgearbeitet. Das Eintreten auf die Vorlage war bei allen Parteien der JSK unbestritten. Am meisten diskutierte die Kommission darüber, ab welcher Grösse Betriebe bewilligungspflichtig beziehungsweise welche Betriebe von einer Bewilligung ausgenommen sind. Der Regierungsrat unterbreitet in seiner Botschaft aufgrund der Vernehmlassungsantworten eine Ausnahme der Bewilligungspflicht für kleine Betriebe, in denen nur ein Sexanbieter oder eine Sexanbieterin seine oder ihre Dienstleistungen anbieten. Die Mehrheit der Kommission folgte einem Antrag, der eine Ausnahmeregelung für Betriebe mit höchstens zwei Sexanbietenden forderte. Nach Ansicht der JSK wird damit verhindert, dass Sexarbeitende mehrheitlich allein arbeiten, um nicht unter die Bewilligungspflicht zu fallen. Weitere Argumente waren die Sicherheit der Betroffenen, das Vermeiden eines grossen administrativen Aufwands für die Behörden, ein den Verhältnissen entsprechender Kontrollaufwand der Polizei und deren Ressourcen sowie die positiven Erfahrungen in anderen Kantonen. Mehrere Anträge, die Tatbestände im Zusammenhang mit der Sexarbeit ausweiten wollten, wurden grossmehrheitlich abgelehnt. Die Gesetzesanpassung soll nach fünf Jahren evaluiert werden. Ein Antrag auf eine Überprüfung nach drei Jahren wurde abgelehnt. In der Schlussabstimmung hat die JSK dem Gesetz, wie es aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 12 zu 1 Stimme zugestimmt.

Für die SVP-Fraktion spricht Pirmin Müller.

Pirmin Müller: Die SVP-Fraktion ist mit der vorliegenden Botschaft B 151 weitgehend zufrieden. Die Botschaft ist wichtig, und wir können ihr zustimmen. Bei einem Punkt wünschen wir aber eine Anpassung, nämlich bei den Ausnahmebestimmungen für Kleinstbetriebe. Der Antrag der JSK sieht eine Ausnahme der Bewilligungspflicht für maximal Zweipersonenbetriebe vor. Die SVP will die Ausnahmebestimmung auf Einpersonbetriebe begrenzen, denn sonst sind die Schlupflöcher und damit die Gefahr eines Missbrauchs zu

gross. Eine Ausnahmebestimmung für Einpersonenbetriebe dagegen ist pragmatisch und sinnvoll. Sie beugt Denunziantentum vor, und der Kanton Bern hat damit sehr gute Erfahrungen gemacht. Wir bitten Sie deshalb, an der Fassung der Regierung festzuhalten. Die SVP tritt auf die Botschaft ein.

Für die CVP-Fraktion spricht Marlis Krummenacher-Feer.

Marlis Krummenacher-Feer: Bei der Botschaft B 151 handelt es sich um eine Verschärfung auf das Wesentliche der Botschaft B 138 über das Gesetz über die Sexarbeit vom 3. Februar 2015. Die Botschaft B 138 wurde damals vom Kantonsrat abgelehnt. Die neuen Bestimmungen sollen im Gewerbepolizeigesetz nun einfach geregelt werden. Im kantonalen Recht findet sich heute keine spezifische Regelung zur Sexarbeit. Ein wichtiger Aspekt ist das Verhindern der Ausbeutung der Sexarbeitenden. Es ist unbestritten, dass die Dienstleisterinnen und Dienstleister oftmals unter schlechten Bedingungen arbeiten. Mit der Gesetzesänderung könnten Betreiber und Betreiberinnen von Sexbetrieben in die Pflicht genommen werden. Mit der heutigen Regelung kann sich die Polizei nur Zutritt in die Sexbetriebe verschaffen, wenn ein Verdacht auf strafbare Handlungen besteht. Die CVP hat sich in der Vernehmlassung dafür ausgesprochen, dass sie eine Bewilligungspflicht für alle Betriebe favorisiert. Die CVP-Fraktion wird sich – wie eine Mehrheit in der JSK – für die Variante aussprechen, dass Betriebe mit höchstens zwei Mitarbeitenden von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden. Wir wollen jetzt eine mehrheitsfähige Lösung anstreben und nicht wieder alles auf unbestimmte Zeit vertagen. Im Kanton Luzern wird der grösste Teil der Sexarbeit in Gebäuden angeboten und nicht auf der Strasse; so kann mit der vorgesehenen Bewilligungspflicht mitsamt den Pflichten für die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber in Kombination mit den Kontrollmöglichkeiten eine Verbesserung der Situation herbeigeführt werden. Es ist in der Schweiz, insbesondere im Kanton Luzern, eine starke Zunahme an Sexarbeitenden festzustellen. Für die CVP ist ganz klar, dass das Arbeitsgesetz in jedem Fall eingehalten werden muss. Es ist wichtig, dass sich die Kontrollbehörden in Zukunft den Zutritt in Sexbetriebe einfacher verschaffen können. Die CVP ist für Eintreten auf die Botschaft B 151. Einfache und unkomplizierte Regelungen sind uns wichtig. Systematische Kontrollen des Sexgewerbes können so durchgeführt werden. Die Schwarzarbeit wird bekämpft, die Betreiberinnen und Betreiber von Sexbetrieben werden in die Verantwortung genommen und die Sexarbeitenden in ihrer Tätigkeit geschützt. Die CVP spricht sich für die Änderung des Gewerbepolizeigesetzes aus. Mit der Botschaft B 151 können wir dem Sexgewerbe keinen Heiligenschein verspassen, aber vielleicht eine kleine Verbesserung in diesem Gewerbe erreichen.

Für die FDP-Fraktion spricht Rolf Born.

Rolf Born: Die verfassungsrechtlich garantierte Handels- und Gewerbefreiheit gewährleistet uns allen die freie Wahl der privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit. Wir wissen jedoch auch, dass bei einem überwiegenden öffentlichen Interesse basierend auf einer gesetzlichen Grundlage und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit und der Gleichbehandlung die Handels- und Gewerbefreiheit eingeschränkt werden kann. Im Bereich der Sexarbeit sind aus unserer Sicht die Voraussetzungen für staatliche Massnahmen aus Gründen der Sicherheit und als Massnahme gegen die vorhandene Ausbeutung gegeben. Das von Jim Wolanin aus unserer Fraktion eingereichte Postulat P 50 über den Kampf gegen die Ausbeutung im Sexgewerbe ist bekanntlich der Auslöser für die heute zu beschliessenden Anpassungen des Gewerbepolizeigesetzes. Die FDP unterstützt daher die Einführung einer Bewilligungspflicht für das Führen eines Sexbetriebes, und auch die Möglichkeit des freien Zugangs der Luzerner Polizei zu diesen Betrieben ist zwingend gesetzlich zu regeln. Die neue gesetzliche Grundlage wird es ermöglichen, an die erforderlichen Informationen zu gelangen, Verdachtslagen betreffend Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen zu erkennen und dann auch bekämpfen und verhindern zu können. Die JSK hat in der Besetzung der letzten Legislatur vor allem die Ausnahmeregelung ausführlich diskutiert. Wir unterstützen die Anpassungen der Ausnahmereglung, welche die JSK vorschlägt. Die FDP tritt auf die vorliegende Botschaft B 151 ein, unterstützt die Anträge und Anpassungen der JSK und stimmt der

Vorlage zu.

Für die SP-Fraktion spricht Melanie Setz Isenegger.

Melanie Setz Isenegger: 2015 wurde das Gesetz über die Sexarbeit leider abgelehnt. Es enthielt Rahmenbedingungen, die präventiv wirken und die Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern sowie weiteren betroffenen Personen Sicherheit bieten sollten. Die vorliegende Botschaft nimmt nur einen kleinen Teil des verworfenen Gesetzes wieder auf, und das ziemlich einseitig im Bereich der polizeilichen Kontrolle und nicht bei der Beratung. Dies zeigt einmal mehr: In dem sensiblen Rechtsbereich der Sexarbeit ist es eine Herausforderung, eine zufriedenstellende gesetzliche Regelung im Spannungsfeld von Kontrolle und Repression gegenüber Schutz und Prävention zu erlassen. Nichtsdestotrotz danken wir den Verfassern für die nun vorliegende Botschaft. Sie enthält einige Bestimmungen, die die Ausbeutung von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern mindern sollen, was eines unserer wichtigsten Anliegen ist. Mit den Kontrollen der Betriebe kann ein Zugang zu Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern stattfinden, und es ist hoffentlich auch für die Behörden selbstverständlich, dass die Kontrollen keine Schikane sein sollen, sondern ein Vertrauensverhältnis ermöglichen. Durch die Kontrollen ist auch eine Überprüfung von Aufenthaltsstatus, Arbeitsbedingungen oder Volljährigkeit möglich. Für uns bleiben aber viele Fragen offen. Wie wird der Fokus bei den Kontrollen auf das Aufdecken von Menschenhandel gelegt? Wie werden die Probleme der Strassensexarbeit angegangen? Wie können Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter ihre Bezahlung einfordern? Wohin können sich Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter wenden, wenn sie Unterstützung benötigen? Ausserdem bleibt uns schleierhaft, wie die angedachten Kontrollen beim aktuellen Personalbestand neben den weiteren Aufgaben der Luzerner Polizei gemäss Sicherheitsstrategie bewältigt werden sollen. Um insbesondere in den Bereichen Menschenhandel, Menschenschmuggel und Ausbeutung agieren zu können, braucht es genügend Fachpersonen – vor allem weibliche – in den Polizeikörpern und den Strafverfolgungsbehörden sowie eine enge Zusammenarbeit mit den im Bereich der Sexarbeit tätigen NGO (Nichtregierungsorganisationen) und Opferberatungsstellen. Die SP-Fraktion erwartet vom Kanton Luzern als Zentrum der Zentralschweiz, in diesen Bereichen eine Vorbildfunktion zu übernehmen. Es ist schwierig abzuschätzen, welche Auswirkungen die Erweiterungen des Gastgewerbegesetzes auf das Milieu haben, ob sie die Sicherheit der Frauen und Männer erhöhen oder ob das Gegenteil eintritt. Wir werden die Entwicklung aufmerksam verfolgen und in der JSK von der Polizei jährlich Auskunft über den Stand der Umsetzung und die Auswirkungen verlangen. Auch die in der Botschaft versprochene Gesamtevaluation nach fünf Jahren ist für uns zwingend. Bereits in der Vernehmlassung haben wir uns für eine Zwei-Personen-Ausnahmeregelung ausgesprochen. Grossmehrheitlich unterstützen wir deshalb den Antrag aus der JSK. Wir treten auf die Botschaft B 151 ein.

Für die G/JG-Fraktion spricht Hans Stutz.

Hans Stutz: Die Fraktion der Grünen und Jungen Grünen (G/JG) tritt auf die Vorlage ein und lehnt sie grossmehrheitlich ab. In den vergangenen Beratungen unseres Rates zum Thema Sexarbeit sind die Grünen von zwei Grundüberzeugungen ausgegangen. Erstens: Prostitution ist legal und soll es auch bleiben. Zweitens: Prostitution soll unter guten Rahmenbedingungen ausgeübt werden können, und Ausbeutungssituationen sollen weitgehend verhindert werden. Wir haben das Postulat P 50 von Jim Wolanin abgelehnt, weil die Erfahrung zeigt, dass bei staatlichen Repressionsmassnahmen die Schwachen noch weiter geschwächt werden, gerade auch im Sexgewerbe. Das Postulat verlangt die wirksame Bekämpfung von Menschenhandel, Zuhälterei und weiteren Verstössen gegen das Straf- und Ausländerrecht. Was den Menschenhandel angeht, gibt es gar keinen Bedarf, denn 2017 kam es in der ganzen Schweiz gerade einmal zu fünf Verurteilungen wegen Menschenhandels. Von 2001 bis 2017 gab es im Kanton Luzern vier Verurteilungen wegen Menschenhandels. Aus diesen Zahlen lässt sich kein Handlungsbedarf ablesen. Der vorliegende Entwurf schützt die im Sexgewerbe tätigen Menschen nicht. Das Gesetz dient dazu, dass die Polizei in den Betrieben jederzeit Kontrollen durchführen kann. Das macht vor

allem bei kleinen Betrieben keinen Sinn. Deshalb sind wir für die Zwei-Personen-Ausnahmeregelung. Das Gesetz bringt noch weitere Schwierigkeiten mit sich. Unserer Meinung nach könnte es zu Problemen führen, dass die Bewilligungen auf den Vermieter ausgestellt werden. Die meisten Sexarbeitenden arbeiten heute diskret, ohne dass Vermieter oder Nachbarn von ihrer Tätigkeit Kenntnis haben. Mit der geplanten Einführung von Bewilligungen und Kontrollen wird das erschwert. Trotzdem treten wir auf die Vorlage ein und unterstützen den Antrag der JSK. Wir schlagen zudem vor, unter § 29j Abs. 2 den Satz zu streichen, dass die Gebühr kostendeckend zu sein hat. In der Kommission hat man uns erklärt, dass diese Bestimmung auch in anderen Gesetzen vorkomme. Eine Überprüfung hat aber ergeben, dass das nicht der Fall ist. Ich gehe in der Begründung zu meinem Antrag ausführlich darauf ein. Die G/JG-Fraktion lehnt das Gesetz ab, unterstützt aber die Anträge, die sich für die Sexarbeitenden positiv auswirken.

Für die GLP-Fraktion spricht Markus Hess.

Markus Hess: Die GLP-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu. Es ist höchste Zeit, dass es in diesem Thema vorwärtsgeht; der Kanton wurde nachweisbar zum Anziehungspunkt für das Sexgewerbe aus anderen Kantonen, weil wir das Thema nicht legiferiert haben. Es gilt das auch von der Regierung in der Botschaft wiederholt erwähnte Selbstbestimmungsrecht von Sexarbeitenden zu schützen. Abhängigkeits- und Ausbeutungsverhältnisse müssen begrenzt und wo möglich eliminiert werden. Dazu ist staatliches Handeln wichtig und richtig. Dem Menschenhandel und der Ausbeutung kann damit vorgebeugt werden. Das Prinzip, den Fokus der Kontrolltätigkeit auf die Bordelle zu legen, ist sicher richtig. Das Nichterfassen der Strassensexarbeit könnte der Branche aber nun als valable Alternative dienen und zu einem Boom in diesem Sektor der Sexarbeit führen. Deshalb empfiehlt sich in dieser Frage unseres Erachtens die enge Zusammenarbeit zwischen Kanton und Stadt Luzern. Wir unterstützen die Anträge der JSK zu § 29c, wonach Zweipersonenbetriebe keiner Bewilligungspflicht unterliegen sollen, dies entgegen unserer Meinung in der Vernehmlassung. Woher dieser Lernprozess? Die Stadt Zürich, das Zentrum für Sexarbeit des ganzen Kantons, macht seit 2012 gute Erfahrungen mit der Bestimmung, wonach Zweipersonenbetriebe nicht bewilligungspflichtig sind. 2017 hat die Stadt Zürich die Bestimmungen sogar noch weiter gelockert: Die Sexarbeitenden dürfen nun auch in zwei Räumen arbeiten. Vertreterinnen und Vertretern des Vereins Lisa – ein Verein zum Schutz von Sexarbeiterinnen, welcher von Fachpersonen geleitet wird, die sehr nahe an den täglichen Vorkommnissen zu diesem Thema stehen und einen vertieften Einblick in das Geschehen haben – befürworten die Zürcher Variante ebenfalls. Sexarbeit ist in der Schweiz seit 1942 legal. Seit 1973 steht die Sexarbeit unter dem verfassungsrechtlichen Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 Bundesverfassung). Die auf diesem Gebiet selbständigerwerbenden Frauen und Männer sind unternehmerisch tätig, zahlen Steuern, Sozialabgaben und Krankenkassenprämien. Sie sind Teil unseres Systems der sozialen Marktwirtschaft, Teil der Gesellschaft. Ihnen soll mit den Ausnahmen zur Bewilligungspflicht nach § 29c entgegengegangen werden. Zum einen ist es ein Stück weit Hilfe zur Selbsthilfe, denn zwei Personen können sich gegenseitig unterstützen, vor allem auch bei Sicherheitsfragen; zudem ist es eine Art Vertrauensbeweis. Der Kanton Luzern hat mit dem Gesetz zu lange gezögert. Er hat sich damit einen Bärenienst erwiesen, er wurde für das Sexgewerbe aus anderen Kantonen zum attraktiven Anziehungspunkt. Das hier sonst breit befürwortete, berühmt-berüchtigte „C“, unter anderem Ausdruck von Unterstützung von Menschen in Not, aber auch von Zuwendung und Schutz, blieb zu lange auf der Strecke. Das C unterlag den zu rigiden Sparmassnahmen des Kantons. Das empfinde ich persönlich als beschämend. Es ist nun also höchste Zeit, gesetzgeberisch vorwärtszumachen und die vorliegende Botschaft gutzuheissen.

Monique Frey: Verschiedene Fraktionen haben sich für das Gesetz ausgesprochen. Sie hoffen, dass dieses Gesetz den Sexarbeitenden zu mehr Sicherheit und Schutz verhilft und Fälle von Ausbeutung geahndet werden können. Dazu reicht dieses Gesetz allein aber nicht aus, sondern es braucht auch genügend Polizeikräfte. Das Problem der letzten fünf Jahre bestand darin, dass wir aufgrund der Sparmassnahmen nicht genügend Polizeikräfte haben,

die strafrechtliche Vorfälle verfolgen können. Das vorliegende Gesetz ist ein reines Kontrollgesetz, mit dem wir das Thema nicht abhandeln können. Um wirklich faire Arbeitsbedingungen und den Schutz von Sexarbeitenden zu erreichen, braucht es Beratungsmöglichkeiten und Schutzmechanismen. Es ist nicht möglich, die Kontrolle und die Beratung an die Polizei auszulagern. Diese beiden Aufgaben müssen getrennt und von zwei verschiedenen Organen wahrgenommen werden. Genau diese Beratung fehlt aber im Gesetz. Zudem können die grossen Etablissements auch in Zukunft nicht überwacht werden, denn dazu würde die Polizei viel mehr Ressourcen benötigen. Wenn Sie ehrlich sind, dann stocken Sie besser die Polizei auf, als einfach ein Gesetz zu erweitern. Ich bin überrascht, dass gerade die bürgerliche Mehrheit, die sich immer gegen zusätzliche Bürokratie ausspricht, einem solchen Gesetz zustimmt. Ich bitte Sie, die Vorlage abzulehnen.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Verschiedentlich wurde gesagt, es sei endlich an der Zeit, eine Lösung zu finden. Ihr Rat hat die entsprechende Gesetzesvorlage jedoch abgelehnt. Deshalb haben wir im Sinn des Postulats P 50 von Jim Wolanin die unbestrittenen Teile der Gesetzesvorlage übernommen und diese in das Gewerbepolizeigesetz integriert. Es wurde immer wieder moniert, dass die Polizei zwar in jedem Restaurant oder Hotel Kontrollen durchführen könne, dies aber in Sexbetrieben ohne einen Durchsuchungsbefehl nicht möglich sei. Diese Tatsache wollen wir ändern. Deshalb braucht es die Bewilligungspflicht und die Kontrollmöglichkeiten. Bezüglich der Zwei-Personen-Ausnahmeregelung äussere ich mich in der Detailberatung.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

Antrag JSK zu § 29c Abs. 1 und 2:

¹ Keine Bewilligung ist erforderlich, wenn höchstens zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeiter in derselben Wohneinheit Sexarbeit anbieten.

² Ebenfalls keiner Bewilligung bedarf, wer nur eine Wohneinheit an höchstens zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeiter für Sexarbeit zur Verfügung stellt.

Antrag Müller Pirmin zu § 29c Abs. 1 und 2: Ablehnung Antrag JSK (Festhalten an Fassung RR).

Pirmin Müller: Der Antrag der JSK sieht eine Ausnahme der Bewilligungspflicht für Zweipersonenbetriebe vor. Die SVP will die Ausnahmewilligung auf Einpersonbetriebe begrenzen, denn sonst sind die Schlupflöcher und damit die Gefahr des Missbrauchs viel zu gross. Eine Ausnahmebestimmung für Einpersonbetriebe dagegen ist pragmatisch und sinnvoll. Sie beugt Denunziantentum vor, und der Kanton Bern hat damit bereits sehr gute Erfahrungen gemacht. Wir bitten Sie, an der Fassung des Regierungsrates festzuhalten.

Für die Kommission Justiz- und Sicherheit (JSK) spricht Kommissionspräsidentin Inge Lichtsteiner-Achermann.

Inge Lichtsteiner-Achermann: Die Kommission hat über den vorliegenden Antrag sehr ausgiebig diskutiert. Die Begründung für die Ausnahmewilligung lautete, dass die Abwanderung der Einpersonbetriebe verhindert werden solle. Ein weiterer Aspekt war die Sicherheit der Sexarbeitenden, und man wollte auch keine unnötige Bürokratie einführen, damit die Polizei für die Kontrollen auch genügend Ressourcen hat. Die Erfahrungen aus anderen Kantonen sind ebenfalls in die Diskussion der JSK eingeflossen. Der Kanton Zürich hat sehr positive Erfahrungen gemacht. Die JSK hat den Antrag mit 8 zu 5 Stimmen überwiesen; ich bitte Sie, der Kommission zu folgen.

Markus Hess: Wir bauen hier auf die Erfahrung von Profis und anderen Kantonen. Im Kanton Zürich hat man gute Erfahrungen mit Zweipersonbetrieben gemacht. Der Verein Lisa verfügt über grosse Erfahrung in diesem Gebiet und hat sich ebenfalls positiv zu den Zweipersonbetrieben geäussert. Ich bitte Sie, dem Antrag der JSK zuzustimmen.

Melanie Setz Isenegger: Ich kann mich dem Votum von Markus Hess anschliessen. In der Vernehmlassung war nicht klar, ob die Ein-Personen- oder die Zwei-Personen-Regelung bevorzugt wird. Erstaunlicherweise sind vor allem die Beratungsstellen, die sich mit diesem Thema befassen, für eine Zwei-Personen-Regelung. Mit der Zwei-Personen-Regelung wird den Sexarbeitenden ein selbstbestimmtes Arbeiten ermöglicht und ihre Sicherheit erhöht.

Zudem können sie sich die Wohnungsmiete teilen und so Kosten sparen. Es ist sehr umstritten, ob diese Regelung tatsächlich zu Schlupflöchern führt. Ich bitte Sie, dem Antrag der JSK zuzustimmen.

Hans Stutz: Ich kann mich den Voten meiner beiden Vorredner anschliessen. Ein Grossteil der Sexarbeitenden arbeitet diskret und ohne Wissen der Nachbarn und Vermieter. Die geplante Einführung von Kontrollen würde diese Diskretion gefährden. Wenn zwei Frauen zusammenarbeiten, können sie sich gegenseitig Sicherheit geben. Das Gesetz soll ja gerade für die Sicherheit der Sexarbeitenden sorgen. Der Kanton Zürich hat mit der Zwei-Personen-Regelung gute Erfahrungen gemacht. Die G/JG-Fraktion stimmt dem Antrag der JSK zu.

Marlis Krummenacher-Feer: Die CVP-Fraktion spricht sich für die Zwei-Personen-Regelung aus und unterstützt die Fassung der JSK.

Rolf Born: Aus Sicht der FDP sind Einschränkungen von Amts- und Gewerbebefreiheit auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit zu betrachten. Verhältnismässig heisst bei Ausnahmegewilligungen, dass es sich tatsächlich um Ausnahmen bei der Bewilligungspflicht handelt. Unserer Meinung nach ist es nicht zielführend, wenn die Ausnahmegewilligungen nur für Einpersonenbetriebe gelten. Daher stimmen wir dem Antrag der JSK zu.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Die Regierung schlägt die Ein-Personen-Ausnahmeregelung vor. In der Vernehmlassungsbotschaft waren noch keine Ausnahmen vorgesehen, denn aus Sicht der Behörde können Ausnahmen immer zu Schlupflöchern führen. Aufgrund der Vernehmlassung haben wir uns aber für die Ein-Personen-Ausnahmeregelung entschieden. Die JSK favorisiert nun aber die Zwei-Personen-Ausnahmeregelung. Für die Ein-Personen-Ausnahmeregelung spricht, dass es sich um einen Kompromiss zwischen Repression und Liberalisierung handelt. Die Polizei hat die Ein-Personen-Ausnahmeregelung ebenfalls unterstützt. Es gibt durchaus Kantone, die mit der Ein-Personen-Ausnahmeregelung gute Erfahrungen gemacht haben, nämlich Bern und Freiburg. Argumente für die Zwei-Personen-Ausnahmeregelung sind der gegenseitige Schutz durch die Sexarbeitenden, der kleinere bürokratische Aufwand und die tieferen Verwaltungskosten. Mit beiden Modellen wurden jedoch gute Erfahrungen gemacht. Der Kanton Solothurn sieht keine Ausnahme vor, hier handelt es sich jedoch um kein Erfolgsmodell. Die Ausnahmeregelung ist also angebracht. Die Regierung hält an der Ein-Personen-Ausnahmeregelung fest.

Der Rat stimmt dem Antrag der JSK mit 91 zu 21 Stimmen zu.

Antrag Setz Melanie zu § 29g Abs. 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. Bei den Kontrollen wird auch Hinweisen auf Menschenhandel und Ausbeutung nachgegangen.

Melanie Setz Isenegger: Uns ist es wichtig, dass der Fokus bei den Kontrollen auch auf Ausbeutung und Menschenhandel gerichtet wird. Im Gesetz fehlen aber explizite Hinweise dazu. Mir wurde auch gesagt, dass dies bereits Bestandteil der Kontrollen sei. Trotzdem möchten wir im Gesetz explizit darauf hinweisen. Verfahren wegen Menschenhandels sind auf konstant tiefem Niveau, nicht zuletzt wegen fehlender Ressourcen. Wir erhoffen uns mit der expliziten Erwähnung im Gesetz, dass bei den Kontrollen das Augenmerk vermehrt auch auf Ausbeutung und Menschenhandel gelegt wird und dass die entsprechenden Ressourcen zur Verfügung gestellt werden.

Für die Kommission Justiz- und Sicherheit (JSK) spricht Kommissionspräsidentin Inge Lichtsteiner-Achermann.

Inge Lichtsteiner-Achermann: Dieser Antrag lag der JSK mit dem Wortlaut „Menschenhandel“, jedoch ohne „Ausbeutung“ vor. Die Kommission hat den Antrag mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt mit der Begründung, dass diese Tatbestände bereits im Strafgesetzbuch geregelt seien. Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

Marlis Krummenacher-Feer: Die CVP-Fraktion lehnt den Antrag ab. Wir sind der

Auffassung, dass die Polizei und die Gewerbepolizei gut ausgebildet sind und bei einem Verdacht auf Menschenhandel oder Ausbeutung die nötigen Massnahmen einleiten. Menschenhandel und Ausbeutung sind im Strafgesetzbuch geregelt und können bereits verfolgt werden. Dazu braucht es keinen neuen Paragraphen.

Markus Hess: Die GLP-Fraktion stimmt dem Antrag zu. Mit der Aufnahme im Gesetz erhält die Polizei bessere Möglichkeiten, genau in den Gebieten des Menschenhandels und der Ausbeutung tätig zu werden.

Rolf Born: Die FDP-Fraktion lehnt den Antrag ab. Entscheidend ist, dass Kontrollen durchgeführt werden können. Je detaillierter das Gesetz formuliert wird, umso schwieriger gestalten sich in Zukunft die Kontrollen. Das Gesetz soll so angelegt werden, dass es auch in 20 Jahren noch uneingeschränkt angewandt werden kann.

Hans Stutz: Die G/JG-Fraktion unterstützt den Antrag, wenn auch mit zwiespältigen Gefühlen. Einerseits begrüßen wir die Aufnahme des Begriffs Menschenhandel im Gesetz. Andererseits kommt Menschenhandel nicht häufig vor. Beim Gesetz geht es aber vor allem um Kontrollen und um nichts anderes; so ist beispielsweise die Stärkung der Sozialarbeit nicht vorgesehen.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Bei Kontrollen, ob die Betriebe vorschriftsgemäss geführt werden, hat die Polizei auch Hinweisen auf Ausbeutung und Menschenhandel nachzugehen. Da diese Tatbestände im Strafgesetzbuch enthalten sind, müssen sie nicht noch explizit in das Gewerbepolizeigesetz aufgenommen werden. Wir haben aber zusätzliche Aufträge aufgeführt, die nicht Strafgesetzbuch-relevant sind, nämlich die Ausländergesetzgebung und die Steuergesetzgebung sowie die sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen. Dabei handelt es sich um einen zusätzlichen Kontrollauftrag der Polizei. Ansonsten kommt das Strafgesetzbuch zur Anwendung. Ich empfehle Ihnen deshalb, den Antrag abzulehnen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 71 zu 41 Stimmen ab.

Antrag Stutz Hans zu § 29j Abs. 2: Die Gebühr beträgt mindestens 200 und maximal 4000 Franken.

Hans Stutz: In der Kommission wurde uns beteuert, dass die Formulierung, die Gebühr habe kostendeckend zu sein, auch in weiteren Gesetzen vorkommt. Laut meinen Recherchen kommt der Begriff „kostendeckend“ in der kantonalen Rechtssammlung genau 22 Mal vor. Von diesen 22 Fundstellen gehören 13 dem Bildungsbereich an. Zweimal steht vor kostendeckend der Begriff „höchstens“. In anderen Rechtsgebieten, wo es auch um die wirtschaftliche Tätigkeit geht, kommt der Begriff nicht vor. Einmal findet sich das Wort „Kostendeckungspflicht“. Obwohl der Begriff nicht richtig definiert ist, gibt es trotzdem eine Ausnahmeregelung, nämlich in der Verordnung zum Gesetz über die Berufsbildung und die Weiterbildung. Anders ausgedrückt: Wir wissen zwar nicht, was Kostendeckungspflicht bedeutet, aber es gibt eine Ausnahmeregelung. Gesetzestechisch gesehen gibt es noch eine weitere Auffälligkeit. Das vorliegende Gesetz, das wir nun ändern, enthält bereits eine Gebührenordnung. Laut § 31 sind Bewilligungen gebührenpflichtig. Die Gebühr bemisst sich nach dem Aufwand und dem Interesse und beträgt mindestens 50 Franken und maximal 6000 Franken. Warum aber wird in § 29j Abs. 2 aufgeführt, dass die Gebühr kostendeckend zu sein hat? Rein rechtlich scheint mir das nicht korrekt zu sein. Ich beantrage deshalb, den Antrag in die Kommission zurückzunehmen und nochmals darüber zu diskutieren.

Für die Kommission Justiz- und Sicherheit (JSK) spricht Kommissionspräsidentin Inge Lichtsteiner-Achermann.

Inge Lichtsteiner-Achermann: Ich bin nicht bereit, den Antrag in die Kommission zurückzunehmen. Der Antrag wurde von der JSK mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt. Ich empfehle Ihnen ebenfalls, den Antrag abzulehnen.

Hans Stutz: In der JSK sind wir von falschen Tatsachen ausgegangen, nämlich dass diese Formulierung in anderen Gesetzen ebenfalls vorkommt. Diese Behauptung ist widerlegt worden. Darum plädiere ich für Rücknahme in die Kommission.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektor Paul Winiker.

Paul Winiker: Diese Klausel ist nicht so exotisch, wie von Hans Stutz beschrieben, denn

sie findet sich in 15 Gesetzen wieder, beispielsweise im Berufsbildungsgesetz oder im Einführungsgesetz über den Umweltschutz. Gesetzestechnisch gesehen darf die Gebühr höchstens kostendeckend sein, denn Gebühren dürfen nicht höher als die effektiven Kosten sein. Da es aber auch ein politisch gewollter Auftrag an die Behörde ist, wurde dieser Passus nach der Vernehmlassung in das Gesetz aufgenommen. Ich empfehle Ihnen, den Antrag abzulehnen.

Der Rat lehnt den Antrag auf Rücknahme in die Kommission mit 79 zu 33 Stimmen ab und stimmt deshalb über den Antrag ab.

Der Rat lehnt den Antrag mit 79 zu 32 Stimmen ab.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat der Änderung des Gewerbepolizeigesetzes (GPG), wie sie aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 95 zu 13 Stimmen zu.