



Regelungen für das Sexgewerbe

*Entwurf Änderung des
Gewerbepolizeigesetzes*

Zusammenfassung

Der Regierungsrat hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den Entwurf einer Änderung des Gewerbepolizeigesetzes in die Vernehmlassung zu geben. Das Gewerbepolizeigesetz soll mit Bestimmungen zum Sexgewerbe ergänzt werden. Der Betrieb 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. Einzelne Elemente des Gesetzesentwurfes – wie die Einführung einer Bewilligungspflicht für Sexbetriebe innerhalb von Gebäuden und die in diesem Zusammenhang vorgesehene Erweiterung der Kontrollmöglichkeiten durch die Polizei – wurden aber von einer Mehrheit der Fraktionen befürwortet. Im Nachgang zur Beratung dieses Gesetzesentwurfes wurde das Postulat P 50 von Jim Wolanin über den Kampf gegen die Ausbeutung im Sexgewerbe eingereicht. Der Kantonsrat hat dieses Postulat am 17. Mai 2016 erheblich erklärt. Dementsprechend ist zu prüfen, ob in der bestehenden Gesetzgebung eine Bewilligungspflicht für Sexbetriebe einzuführen ist, um so den Kontrollbehörden den Zutritt in solche Betriebe zu ermöglichen.

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. Heute kann die Luzerner Polizei 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. 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 – die Registrierungspflicht für sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die 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. Mit der Bewilligungspflicht soll bereits vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit die Einhaltung gewisser Regeln sichergestellt werden. Zudem werden den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern verschiedene Pflichten auferlegt, mit denen Missstände eingedämmt werden sollen.

Mit der Gesetzesänderung sollen die Schwarzarbeit bekämpft, die Betreiberinnen und Betreiber in die Pflicht genommen sowie die Sexarbeiterinnen und -arbeiter vor Delikten geschützt werden.

1 Ausgangslage

Am 14. September 2015 hat der Kantonsrat den Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit beraten und mit 61 zu 51 Stimmen abgelehnt (vgl. Botschaft B 138 des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit vom 3. Februar 2015, nachfolgend: Botschaft Sexarbeit). 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 durch 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.

Der Kantonsrat hat am 17. Mai 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. Der Regierungsrat unterstützte in seiner Antwort zum Postulat 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 der Regierungsrat dieses Kernelement in Kombination mit den entsprechenden Kontrollmöglichkeiten nach wie vor als ein wirksames Mittel zur Verbesserung der Situation ein. Der Kantonsrat folgte dieser Argumentation.

Im Frühjahr 2017 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement eine Vernehmlassungsbotschaft zu einer Änderung des Gewerbepolizeigesetzes vom 23. Januar 1995 (GPG; 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 der Regierungsrat 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 angeht. Dementsprechend wurde das Gesetzgebungsprojekt vorderhand sistiert.

Die kantonsrätliche Kommission Justiz und Sicherheit (JSK) stellte verschiedentlich Fragen nach dem weiteren Vorgehen in dieser Angelegenheit. Der Regierungsrat hat deshalb anfangs 2018 die Situation noch einmal neu beurteilt und mehrere mögliche Varianten zum weiteren Vorgehen gegeneinander abgewogen. Diese Varianten wurden teilweise von Mitgliedern der JSK selber vorgeschlagen.

Es sind dies:

1. *Wiederaufnahme der Gesetzesänderung.* Die Änderung des GPG wird wieder aufgenommen und auch in Kraft gesetzt.
2. *Aufschub der Inkraftsetzung.* Die Änderung des GPG wird wieder aufgenommen. Sollte die Änderung vom Kantonsrat beschlossen werden, wird sie aber erst in Kraft gesetzt, wenn die finanziellen Ressourcen für die notwendigen Kontrollen vorhanden sind.
3. *Abgespeckte Gesetzesänderung.* Das Vorhaben wird wieder aufgenommen, aber abgespeckt auf die Regelung zur Kontrollbefugnis durch die Luzerner Polizei. Die Bewilligungspflicht wird fallen gelassen. Nach einer vertieften Prüfung der Rechtmässigkeit einer solchen Regelung wird eine solche Regelung für nicht zulässig erachtet. Verdachtsunabhängig kann nur kontrolliert werden, wenn auch bewilligt wird. Es dürfte die Wirtschaftsfreiheit und auch das Rechtsgleichheitsgebot verletzt sein. Dadurch besteht die Gefahr, dass Erkenntnisse aus Kontrollen strafprozessual nicht verwertbar sind.
4. *Regelung durch die Gemeinden.* Die interessierten Gemeinden werden darauf hingewiesen, dass sie – da der Kanton im Bereich des Sexgewerbes innerhalb von Gebäuden noch nicht legiferiert hat – wie auch heute schon selbst Regelungen für das Sexgewerbe (inkl. Bewilligungspflicht für das Führen von Betrieben und Regelung der Kontrollbefugnis für die Luzerner Polizei) erlassen können. In Zürich ist das Sexgewerbe beispielsweise ebenfalls auf kommunaler Stufe geregelt. Insbesondere die Stadt Luzern hat mit dem Reglement über die Strassenprostitution bereits ein Regelwerk, das entsprechend ergänzt werden könnte. Bei dieser Variante würden die Bewilligungskosten bei den Gemeinden anfallen. Die Polizei könnte Kontrollen je nach Lagebeurteilung durchführen.
5. *Gesetzesänderung bleibt sistiert.* Die Umsetzung des Postulates P 50 bleibt weiterhin sistiert, bis genügend Ressourcen für die zusätzlichen Aufgaben bei der Gewerbepolizei (Bewilligungserteilung) und der Kriminalpolizei (Kontrollen der Sexbetriebe) vorhanden sind.

Der Regierungsrat schlägt die Variante 1 zur Umsetzung vor. Entscheidend war dabei der Umstand, dass es mittlerweile offenbar feststellbare Ausweichbewegungen des Gewerbes 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 sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt handeln. Auch gelegentliche Sexarbeit ist erfasst. Unter das Gesetz fallen sowohl hetero- wie 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 Vernehmlassungsvorlage betrifft nur diesen Teil, nicht aber die Sexarbeit auf der Strasse. Je nach Grösse und Ausprägung der Räumlichkeiten wird von Bordellen, Cabarets, 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. Keine Sexarbeiterinnen oder -arbeiter sind Strip-

tease-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 aufgrund von Abklärungen des Justiz- und Sicherheitsdepartements im Jahr 2009 schätzungsweise 375 Sexarbeiterinnen und -arbeiter im Kanton Luzern 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 Ausnützung ihrer Abhängigkeit oder eines Vermögensvorteils wegen 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 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) von Bedeutung. Der Aufenthalt und die Niederlassung von Staatsangehörigen aus sogenannten Drittstaaten ist im Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 16. Dezember 2005 (AuG; 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. 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 Sinne 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.bfm.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 -arbeiterin und Etablissementbetreiber 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 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 aber sind 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 Betriebes 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. Der Stadtrat kann Toleranzzonen bestimmen.

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. Ausser bei Kleinbetrieben mit nur einem Sexarbeiter oder einer Sexarbeiterin ist eine Bewilligung erforderlich. 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 Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten zur Sexarbeit enthalten. Kleinbetriebe sind nicht von der Pflicht 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 neue Prostitutionsgewerbeverordnung (AS 551.140) erlassen. Danach ist eine Bewilligung für das Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten zur Sexarbeit erforderlich, sofern es sich nicht nur um eine Räumlichkeit mit maximal zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeitern handelt.

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 hingegen ohne Hausdurchsuchungsbefehl 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 Grundzüge der Vorlage

Die Bewilligungspflicht für Sexbetriebe innerhalb von 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 mitsamt den Pflichten für die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber in Kombination mit den entsprechenden Kontrollmöglichkeiten wirksam zur Verbesserung der Situation beigetragen werden.

Durch die Bewilligungspflicht soll bereits vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit sichergestellt werden, dass gewisse Regeln eingehalten werden. Zudem werden den Bewilligungsinhaberinnen und -inhabern verschiedene Pflichten auferlegt, mit denen die erwähnten Missstände eingedämmt werden sollen.

Bewilligungspflichtig soll zum einen das Anbieten von Sexarbeit innerhalb von Gebäuden und zum andern das Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten für Sexarbeit sein. Bezüglich des Anbietens muss der Betreiber des Sexbetriebs die Bewilligung einholen. Unter den Begriff des Zur-Verfügung-Stellens von Räumlichkeiten für Sexarbeit fallen Vermieterinnen und Vermieter von Räumlichkeiten, wird doch dafür häufig ein überhöhter Mietpreis gefordert. Mit der Bewilligungserteilung soll unter anderem auch diesem Missstand begegnet werden.

Die Bewilligungspflicht soll ohne Ausnahme sowohl für grössere Betriebe mit mehreren Sexarbeiterinnen und -arbeitern, wie auch für Kleinstbetriebe mit nur einer tätigen Person gelten. Dadurch sollen mögliche Schlupflöcher zur gesetzlichen Regelung gar nicht erst entstehen können. 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. Folgende Varianten wurden gegeneinander abgewogen, wobei letztlich der Variante ohne Ausnahmeregelung der Vorzug gegeben wurde:

- *Ohne Ausnahmeregelung.* Auch Kleinstbetriebe mit nur einer tätigen Person sind bewilligungspflichtig. Damit müssen sich sämtliche rund 110 Sexbetriebe um eine Bewilligung bemühen und die Luzerner Polizei kann auch sämtliche Betriebe kontrollieren. Schlupflöcher im Gesetz werden mit einer solchen flächendeckenden Regelung verhindert und Ausbeutungssituationen wirkungsvoll aufgedeckt. Die Erteilung und der Entzug der Bewilligungen verursacht bei der Gewerbepolizei 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 Gewerbepolizei auslösen. Eine Bewilligungspflicht ohne Ausnahmeregelung war auch im Gesetzesentwurf über die Sexarbeit enthalten, in der Fassung wie er von der JSK im Jahr 2015 dem Kantonsrat zugeleitet wurde. Die Fassung des Regierungsrates 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.* Sexbetriebe mit nur einer tätigen Person sind von der Bewilligungspflicht ausgenommen. Solche Kleinstbetriebe müssen folglich auch die Bewilligungspflichten nicht einhalten und können nur bei Hinweisen auf fehlende, erforderliche Bewilligungen und begangene Straftaten kontrolliert werden. Eine solche Ausnahmebestimmung wird hauptsächlich damit begründet, dass sich hier Fragen der Ausbeutung in viel kleinerem Ausmass stellen als bei grösseren Betrieben. Insbesondere Nichtbehördenorganisationen, die 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 Bewilligung des Aufenthaltes und den Nachweis ihrer Selbständigkeit 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 Mittelspersonen die Administrativarbeiten erledigten, was wiederum zu einer Ausbeutungssituation führen könne. Ein weiterer Grund, der für die Schaffung von Ausnahmen spricht, 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 jedoch die naheliegende Gefahr, dass die so im Gesetz geschaffenen Schlupflöcher vom Sexgewerbe ausgenützt 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 bis-2-Personenbetriebe.* Sexbetriebe mit maximal zwei tätigen Personen sind von der Bewilligungspflicht ausgenommen. 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. 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 einen geschätzten Aufwand von jährlich 490 Stunden bei der Kriminalpolizei und 230 Stunden bei der Gewerbepolizei auslösen. Hinsichtlich der Nachteile kann auf die Ausführungen zur Ausnahmebestimmung für 1-Personenbetrieb verwiesen werden. Diese Nachteile zeigen sich hier aber etwas weniger akzentuiert, weil eine der beiden Personen den administrativen Aufwand auch für die andere Person erledigen kann. Eine Ausnahme für bis-2-Personenbetriebe schlug auch der Regierungsrat in seiner Botschaft Sexarbeit vor. Damals war die Bewilligungspflicht jedoch noch kombiniert mit einer Registrierungspflicht für sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter. In der Stadt Zürich ist eine Ausnahme für bis-2-Personenbetriebe bereits in Kraft.

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 sollen für Zimmer und Nebenleistungen nur Preise verlangt werden dürfen, die nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur erbrachten Leistung stehen, und der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin hat 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 wegge- wiesen werden.

Die zuständigen Behörden sollen die vorschriftsgemässe Führung der Betriebe kontrollieren können und dafür auch befugt sein, die Betriebsräumlichkeiten zu betreten.

5 Der Änderungsentwurf im Einzelnen

§ 1

Die Aufzählung der verschiedenen Regelungsbereiche des GPG wird um das Sexgewerbe erweitert. Die übrigen Regelungsbereiche sind das Marktwesen, das Unterhaltungsgewerbe, das Betreiben von Spiellokalen, das Betreiben von Geschicklichkeitsspielgeräten, der Vollzug der bundesrechtlichen Bestimmungen über die Preisbekanntgabe, den Konsumkredit und das Gewerbe der Reisenden, das gewerbsmässige Einziehen von Forderungen für Dritte und die Abgabe für Kursäle.

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 2.1 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 diese 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 sein, nachzuweisen, dass das Anbieten von Sexarbeit ein Angebot des Betriebes darstellt. Bei allen anderen beschriebenen Geschäftstätigkeiten dürften sich keine Beweisprobleme stellen. Unter den Begriff des "Zur-Verfügung-Stellens" von Räumlichkeiten für Sexarbeit fallen Vermieterinnen und Vermieter von Räumlichkeiten, die diese an Sexarbeiterinnen oder -arbeiter vermieten. Vermieterinnen und Vermieter sind allerdings generell nur dann bewilligungspflichtig, wenn in Bezug auf die Räumlichkeiten nicht bereits eine sexgewerbliche Bewilligung vorgewiesen werden kann, sei es durch den Anbieter oder die Anbieterin der Sexarbeit oder die Mieterin oder den Mieter der Räumlichkeit. Als Bewilligungsbehörde ist die Abteilung Gastgewerbe und Gewerbe-polizei 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. Ziel ist es, dass in jedem Einzelfall 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. Wollen mehrere gleichberechtigte Sexarbeiterinnen oder -arbeiter vermeiden, dass der Vermieter oder die Vermieterin eine Bewilligung benötigt, weil ihnen dann möglicherweise aufgrund der entstehenden administrativen Hürden die Räumlichkeiten gar nicht erst vermietet würden, so können sie eine Person im Mietvertrag als hauptverantwortlich bezeichnen. Die Kaskade 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.

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

Die Bewilligung kann nach Absatz 1 an Auflagen und Bedingungen geknüpft werden. Die Auflagen nehmen Rücksicht auf die Grösse der Betriebe. 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 beispielweise 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 bis anhin für einen Sexbetrieb nicht möglich war, eine Gastgewerbebewilligung zu erlangen (vgl. Kap. 3.2).

§ 29d

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 3.1.2 verwiesen. Die Gewähr für die einwandfreie Führung des Betriebes 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 Strafregisterauszug 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 Indoor-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 zur Folge, die im Sexgewerbe begangen wurden, 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. Der Regierungsrat wird näher ausführen, welche der bau- und feuerpolizeilichen Bestimmungen für welche Betriebsgrösse massgebend sein sollen. Die betrieblichen Mindeststandards sollen ebenfalls in der Verordnung definiert werden. Sie sind bereits nach Betriebsgrösse abgestuft. Wichtige Punkte der betrieblichen Mindeststandards sind, dass Rückzugsmöglichkeiten für die Sexarbeiterinnen und -arbeiter zur Verfügung gestellt werden, dass die Lohn- und Abgabemodelle höchstens eine Provision des Betriebes 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 insbeson-

dere 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.

§ 29e

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, ebenfalls sinngemäss anzuwenden.

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 Betriebes. Es muss beispielsweise dafür gesorgt werden, dass kein übermässiger Lärm entsteht und dass Kunden nicht in den Fenstern oder Türen angeworben werden. Zu den Selbstbestimmungsrechten der Sexarbeiterinnen und -arbeiter gehört, dass diese ihre Kunden selber auswählen und selber entscheiden können, welche sexuellen Dienstleistungen sie auszuführen gewillt sind. Hingegen steht es dem Betreiber oder der Betreiberin des Betriebes 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 § 29d 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).

Nach Absatz 2 hat der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin zu gewährleisten, dass für Zimmer und Nebenleistungen nur Mietzinse und Zahlungen verlangt werden, die nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur erbrachten Leistung stehen. Es darf also die eventuelle Zwangslage, Abhängigkeit oder Unerfahrenheit der Sexarbeiterinnen und -arbeiter nicht für überrissene Forderungen ausgenutzt werden (vgl. Wuchertatbestand in Art. 157 StGB). In der Verordnung ist zu präzisieren, 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.

In die Verantwortung des Bewilligungsinhabers und der Bewilligungsinhaberin fällt nach Absatz 3 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 4 betrifft die Kundschaft von Sexbetrieben. Solche 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, ungeschützter Oralverkehr, nicht aber Zungenküsse.

§ 29f

Mit dem Gesetz soll unter anderem verhindert werden, dass für Räumlichkeiten überrissene Preise verlangt werden. Um dieses Ziel zu erreichen, genügt es nicht, nur die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber in die Pflicht zu nehmen (vgl. § 29e Abs. 2). Zur Verhinderung von überrissenen Forderungen für Zimmer oder Nebenleistungen werden deshalb sämtliche Personen, die Sexarbeiterinnen oder -arbeitern Räumlichkeiten zur Verfügung stellen, welche über eine Bewilligung für das Anbieten von Indoor-Sexarbeit verfügen, ins Recht gefasst. Solche Personen sind selbst nicht bewilligungspflichtig. Im Übrigen wird auf die Ausführungen zu § 29e Absatz 2 verwiesen.

§ 29g

Für einen erfolgreichen Vollzug des einschlägigen Rechts bedarf es wirkungsvoller Kontrollmöglichkeiten (Abs. 1). In der Verordnung werden die dafür zuständigen Dienststellen bestimmt werden. Es ist geplant, dass die Kontrolle der Bewilligung durch die Luzerner Polizei erfolgen soll. Bezüglich Kontrollen der betrieblichen Mindeststandards kann die Luzerner Polizei durch die Dienststelle Wirtschaft und Arbeit unterstützt werden. Bei Kontrollen der Betriebsräume wird die Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei der Luzerner Polizei beigezogen werden können.

Nach Absatz 2 sind die zuständigen Kontrollbehörden befugt, die Betriebsräumlichkeiten der Betriebe 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. Unter den Begriff «Betriebsräumlichkeiten» fallen sämtliche Räume innerhalb eines Betriebes, also auch die Garderoben, die Toiletten, die Büros, die Zimmer und die Aufenthaltsräume. Ansonsten könnte es sein, dass sich Personen den Kontrollen entziehen könnten. 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 die Tatsache, dass die Bewilligung stets nur für bestimmte Räume gilt.

Nach Absatz 3 kann die Bewilligung zum einen entzogen werden, wenn die Bewilligungsvoraussetzungen nicht mehr erfüllt sind, beispielsweise der Bewilligungsinhaber oder die -inhaberin ausländerrechtlich nicht mehr erwerbsberechtigt ist oder die Betriebsräume aufgrund von baulichen Veränderungen die Voraussetzungen von § 29b 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 § 29e 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 nur mittels vorsorglicher Massnahmen die öffentliche Sicherheit und Ordnung 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. Durch die Tatsache, 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 Bearbeitungszweck der Daten. Diese 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. Bereits vorgängig zu löschen sind die Daten, wenn sie nicht mehr benötigt werden (§ 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.

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

Im Bussenkatalog des Gewerbepolizeigesetzes wird die Ausübung einer Tätigkeit gemäss § 29b Absatz 1 ohne die erforderliche Bewilligung ergänzt. Ebenfalls ergänzt werden der Verstoss gegen die sexgewerblichen Bewilligungspflichten gemäss § 29e und die Pflichten für das Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten gemäss § 29f. Der Höchstbetrag der Busse beträgt 20'000 Franken.

6 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 knapp über 900 Stunden für das Bewilligungsverfahren der bestehenden Betriebe entsteht auch ein wiederkehrender Arbeitsaufwand durch Kontrollen und Be-

willigungserneuerungen. Insgesamt ist von rund 110 zu erteilenden Betriebsbewilligungen auszugehen. Umgerechnet in Beträge beläuft sich der Bewilligungsaufwand auf eine Höhe von rund 110'000 Franken (Erstaufwand und alle 5 Jahre). Dieser Aufwand kann zwar über Gebühren finanziert werden, trotzdem wird aber Personal gebunden. 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 770 Stunden bei der Kriminalpolizei und 360 Stunden bei der Gewerbepolizei ausgegangen. Total dürfte sich der jährliche Kontrollaufwand in einer Höhe von rund 135'000 Franken bewegen. Schliesslich wird auch bei den Rechtsmittelinstanzen (Justiz- und Sicherheitsdepartement sowie Kantonsgericht) durch Beschwerden gegen Bewilligungsverweigerungen und bei den Strafverfolgungsbehörden aufgrund von vermehrten Strafverfahren ein nicht bezifferbarer Mehraufwand verursacht.

Das Bewilligungsverfahren würde im Gegenzug auch zu Einnahmen führen. In der Mehrzahl der ausgestellten Bewilligungen dürften Einnahmen zwischen 300 bis 700 Franken anfallen.

7 Weiteres Vorgehen

Nach dem Vernehmlassungsverfahren ist die Vorlage durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement zu überarbeiten. Anschliessend wird der Regierungsrat dem Kantonsrat eine Botschaft unterbreiten. Mit dem Inkrafttreten ist frühestens auf den 1. Januar 2020 zu rechnen.