

Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

3. Februar 2015 **B 138**

LUZERN



Gesetz über die Sexarbeit

Entwurf

Zusammenfassung

In den vergangenen zehn Jahren hat sich das Prostitutionsgewerbe in der Schweiz ausgebreitet. Verschiedene Kantone haben darauf mit dem Erlass von Prostitutionsgesetzen reagiert. Mit dem vorliegenden Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit soll dieses Gewerbe auch im Kanton Luzern geregelt werden. Das Ziel des Gesetzes ist es, dass die Sexarbeit unter guten Rahmenbedingungen für alle Beteiligten, welche sich im Rahmen des Rechts bewegen, ausgeübt und Ausbeutung weitestmöglich verhindert werden kann.

Die Sexarbeit ist ein heikles Gewerbe, und die Rahmenbedingungen sind oft ungünstig. Sie ist geprägt von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung. Im Kanton Luzern bieten rund 600 Sexarbeiterinnen und -arbeiter ihre Dienstleistungen an, davon 15 bis 20 in der Strassensexarbeit. Sexarbeitende sind aufgrund ihrer rechtlichen und sozialen Stellung oft Gewalt sowie gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Zudem arbeiten gemäss Schätzungen bis zu einem Drittel der Sexarbeitenden ohne Aufenthaltsberechtigung oder Arbeitsbewilligung. Durch die Schwarzarbeit werden Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen begünstigt. Die bisher im Kanton Luzern bekannt gewordenen Fälle von Menschenhandel waren ausnahmslos im Umfeld der Sexarbeit angesiedelt. Schliesslich muss davon ausgegangen werden, dass Sexarbeit in vereinzelt Fällen unter Zwang und in Abhängigkeitsverhältnissen geleistet wird.

Mit dem Gesetz über die Sexarbeit sollen die Schwarzarbeit bekämpft, die Betreiberinnen und Betreiber in die Pflicht genommen, die Arbeitsbedingungen der Sexarbeiterinnen und -arbeiter verbessert und die Bevölkerung vor Immissionen geschützt werden. Diese Ziele sollen mit der Einführung einer Registrierungspflicht für sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter, der Einführung einer Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe, mit örtlichen Einschränkungen der Strassensexarbeit sowie mit einer Verstärkung der Information und Prävention erreicht werden.

Die Registrierungspflicht dient einerseits der besseren Kontrolle für die Behörden, andererseits hat sie eine präventive Funktion, da mit dem administrativen Akt der Registrierung ein Informationsgespräch verbunden ist. Dabei wird die ausländerrechtliche Situation geklärt, und es werden Fragen rund um die Sozialversicherungen und die Steuerpflicht beantwortet. Zudem kann über bestehende Beratungsangebote und Dienstleistungen im Gesundheitsbereich informiert werden.

Der grösste Teil der Sexarbeit im Kanton Luzern wird in Indoor-Sexbetrieben geleistet. Die Bewilligungspflicht für solche Betriebe ist denn auch ein weiteres Kernelement des Gesetzes. Dadurch 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. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind kleine Betriebe, in denen höchstens zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeiter ihre Dienstleistungen anbieten.

Die Strassensexarbeit wird örtlich eingeschränkt. Sie wird in Wohngebieten, bei Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie bei verschiedenen öffentlich zugänglichen Gebäuden und Anlagen verboten.

Die Information und Prävention soll auf verschiedenen Ebenen verstärkt werden, namentlich anlässlich des ersten Kontaktes mit den Behörden bei den Informationsgesprächen bei der Registrierung. Neu werden auch in diesem Bereich die Betreiberinnen und Betreiber von Indoor-Betrieben in die Pflicht genommen, indem sie zur Abgabe von Informations- und Präventionsmaterial verpflichtet werden. Schliesslich soll den Sexarbeiterinnen und -arbeitern eine Anlaufstelle zur Verfügung stehen, bei der sie sich ohne Anwesenheit von Drittpersonen niederschwellig beraten lassen können.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	5
1.1 Begriffe	5
1.1.1 Prostitution und Sexarbeit	5
1.1.2 Sexarbeiter und -arbeiterin	6
1.1.3 Sexmarkt	6
1.1.4 Sexarbeit und Gesellschaft	7
1.2 Sexarbeit im Kanton Luzern	8
1.2.1 Umfang und Formen der Sexarbeit im Kanton Luzern	8
1.2.2 Kontrolle der Sexarbeit	9
1.2.3 Problempunkte	9
1.2.4 Bestehendes Beratungsangebot und Lücken	10
1.2.5 Handlungsbedarf	11
1.3 Rechtliche Grundlagen	12
1.3.1 Bund	12
1.3.2 Kanton	16
1.3.3 Gemeinden	16
1.4 Regelungen in den anderen Kantonen	16
1.5 Vorgehen	17
2 Ergebnis der Vernehmlassung	18
2.1 Vernehmlassungsverfahren	18
2.2 Vernehmlassungsergebnis	18
2.2.1 Grundhaltung	18
2.2.2 Registrierungspflicht für Sexarbeiterinnen und -arbeiter	19
2.2.3 Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe	21
2.2.4 Strassensexarbeit	21
2.2.5 Prävention und Information	22
2.2.6 Datenbearbeitung	23
2.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft – definitive Botschaft ...	24
3 Grundzüge der Vorlage	24
3.1 Registrierungspflicht für Sexarbeiterinnen und -arbeiter	25
3.2 Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe	26
3.3 Strassensexarbeit	27
3.4 Beratung, Information und Prävention	27
4 Kosten	28
5 Evaluation des Vollzugs	29
6 Die Bestimmungen im Einzelnen	30
7 Antrag	46
Entwurf	47

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit.

1 Ausgangslage

Erste Arbeiten zur Abklärung eines Handlungsbedarfs in Bezug auf die Prostitution im Kanton Luzern wurden 2009 in Gang gesetzt. Anstoss dazu gaben neu entstehende Prostitutionsgesetze in anderen Kantonen sowie die Beobachtung, dass sich das Sexgewerbe in den vergangenen zehn Jahren in der Schweiz stark ausgebreitet hat. Gemäss einer Umfrage des Bundesamtes für Polizei bei den Kantonen leisteten im Jahr 2000 rund 11 500 Frauen bezahlte Sexarbeit. Im Jahr 2009 wurde die Zahl der Sexarbeiterinnen auf 14 000 Frauen geschätzt (Maritza Le Breton, Sexarbeit als transnationale Zone der Prekarität, Diss., Zürich 2011, S. 17). In der Zwischenzeit ist eine weitere, erhebliche Steigerung zu verzeichnen. Die Aids-Hilfe Schweiz geht von rund 20 000 Sexarbeiterinnen und -arbeitern aus, inklusive Dienstleistungen im Rahmen von Escort-Services.

Gestützt auf einen Bericht des kantonalen runden Tisches Frauenhandel sowie Gespräche mit Fach- und Beratungsstellen hat unser Rat am 23. August 2011 dem Justiz- und Sicherheitsdepartement den Auftrag erteilt, ein Projekt «Regelungen Prostitution im Kanton Luzern» zu starten mit der folgenden Zielsetzung: Die Prostitution wird legal und unter guten Rahmenbedingungen für alle Beteiligten ausgeübt, Ausbeutungssituationen werden weitestmöglich verhindert. Als Ergebnis der Projektarbeiten unterbreiten wir Ihrem Rat den vorliegenden Gesetzesentwurf.

1.1 Begriffe

1.1.1 Prostitution und Sexarbeit

Juristisch wird Sexarbeit in der Schweiz als Prostitution bezeichnet. Definiert wird diese als gewerbmässiges Anbieten von sexuellen Dienstleistungen gegen Geld oder andere materielle Werte (Eva Büschi, Sexarbeit und Gewalt, Diss., Zürich 2010, S. 20). In Fachorganisationen, wie beispielsweise der Fachstelle Frauenarbeit und Frauenmigration, Zürich (FIZ), sowie in der neueren Fachliteratur wird vom Begriff Prostitution Abstand genommen. Dieser impliziert eine Herabwürdigung der Person und ist damit klar negativ besetzt. Mit der Umbenennung von Prostitution in Sexarbeit wird der Aspekt der Erwerbsarbeit ins Zentrum gerückt, also das Anbieten und Er-

bringen von sexuellen Dienstleistungen gegen Entgelt. Diese Haltung wurde übernommen, weshalb in dieser Botschaft und in unserem Gesetzesentwurf der Begriff «Sexarbeit» verwendet wird.

1.1.2 Sexarbeiter und -arbeiterin

Der Begriff Sexarbeiter (und -arbeiterin) ist eine wörtliche Übersetzung des englischen Ausdrucks «sex worker». Dieser wurde geprägt durch die Bewegung der Aktivistinnen und Aktivisten der Sexarbeit und von ihnen selber als Berufsbezeichnung vorgeschlagen. Sexarbeit wird nicht als negativ konnotierte Tätigkeit einer bestimmten sozialen Klasse von Frauen und Männern verstanden, sondern neutral als Einkommen generierende Aktivität oder Erwerbsarbeit (vgl. Eva Büschi, a. a. O., S. 23).

1.1.3 Sexmarkt

Gemäss einer Studie der Universität Genf (Bugnon/Chimienti/Chiquet, Der Sexmarkt in der Schweiz, Genf 2009, S. 6) werden unter dem Begriff Sexmarkt alle Orte subsumiert, in denen im Rahmen physischer Treffen sexuelle Dienstleistungen gegen Geld oder Güter angeboten werden. Der Sexmarkt ist durch seine grosse Heterogenität der Orte, der Akteure und der Praktiken gekennzeichnet. Akteure des Sexmarktes sind die Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die Kundschaft, Betreiberinnen und Betreiber von Sexbetrieben sowie Vermittlungsagenturen. Beeinflusst wird der Sexmarkt indessen auch durch die Politik und die Wirtschaft auf der Entscheidungsebene, durch die Polizei und Fachorganisationen auf der Umsetzungsebene und schliesslich durch die Anschauungen der Bevölkerung.

Ein Merkmal des Sexmarktes ist die grosse Mobilität der Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die häufig das Land, die Stadt oder den Arbeitsort wechseln. Bis zu 80 Prozent der Sexarbeiterinnen und -arbeiter sind Migrantinnen und Migranten, zum grössten Teil aus europäischen, insbesondere osteuropäischen Ländern. Wie aus verschiedenen Untersuchungen hervorgeht, wird die Sexarbeit zu 85 bis 90 Prozent von Frauen geleistet. Die übrigen Sexarbeitenden sind Männer oder Transsexuelle.

In der Regel werden sexuelle Dienstleistungen von Männern nachgefragt. Ein Sexmarkt mit weiblicher Nachfrage ist nahezu inexistent. Die Informationsplattform der Aids-Hilfe Schweiz (www.don-juan.ch) schätzt, dass rund 350'000 Männer mindestens einmal pro Jahr die Dienstleistungen einer Sexarbeiterin oder eines Sexarbeiters in Anspruch nehmen, was 20 Prozent der Männer zwischen 20 und 65 Jahren entspricht.

Für den gesamten Schweizer Sexmarkt wird von einem Umsatz von 3,5 Milliarden Franken ausgegangen. Es ist zwischen den folgenden Ausprägungen zu unterscheiden:

Sexarbeit auf der Strasse (outdoor)

Diese findet auf dem sogenannten «Strassen- oder Autostrich» statt. Dabei werben Sexarbeitende auf der Strasse um Freier und erbringen die Dienstleistungen anschliessend in gemieteten Räumlichkeiten, einem Hotelzimmer, draussen oder im Auto.

Sexarbeit in Studios oder Salons (indoor)

Damit wird jene Sexarbeit bezeichnet, die in Einzimmerwohnungen (Studios) oder grösseren Wohnungen und Appartements stattfindet. Diese werden häufig als Salons, Studios, Etablissements, Bordelle, Massagesalons oder Saunacclubs deklariert. Sie werden in der Regel durch Sexarbeitende oder Drittpersonen gemietet. Oft arbeiten in den kleinen Studios ein bis drei Sexarbeitende, während in den Salons immer mehrere Sexarbeitende tätig sind. Die Kundschaft wird durch Zeitungs- und Internetanzeigen angeworben.

Sexarbeit in Kontaktbars (indoor)

Bei den Kontaktbars handelt es sich um Gastgewerbebetriebe, welche sich von anderen Gastgewerbebetrieben dadurch unterscheiden, dass Sexarbeitende ihre Kundschaft zum Alkoholkonsum animieren und als Kunden anwerben. Die Sexarbeitenden mieten zur Ausübung der Sexarbeit in der Regel ein Zimmer in Räumlichkeiten, die an das Lokal angrenzen. Diese Räumlichkeiten werden häufig Residenz genannt.

Sexarbeit in Escort-Services (indoor)

Im Escort-Service vermitteln Begleitagenturen Frauen und Männer, die gegen Bezahlung für eine vereinbarte Zeit Gesellschaft leisten sowie sexuelle Dienstleistungen anbieten. Die Sexarbeitenden werden oft im Auftrag der Begleitagentur zu den Kunden gefahren und wieder abgeholt (Hausbesuche, Hotelbesuche). Geworben wird hauptsächlich im Internet, aber auch in Tageszeitungen oder Veranstaltungskalendern.

Sexarbeit in Cabarets (indoor)

Die Arbeit als Tänzerin in einem Cabaret ist vertraglich geregelt. Sie beinhaltet grundsätzlich keine Sexarbeit und keine Animation zum Alkoholkonsum. In der Praxis ist dem häufig nicht so. Für Sexarbeiterinnen aus Drittstaaten (ausserhalb des EU/EFTA-Raumes) bietet die heutige Regelung in Artikel 34 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit vom 24. Oktober 2007 (VZAE; SR 142.201) die einzige Möglichkeit, sich legal in der Schweiz aufzuhalten und zu arbeiten. Das sogenannte Cabaret-Tänzerinnen-Statut wurde vom Bundesrat am 22. Oktober 2014 auf den 1. Januar 2016 aufgehoben.

1.1.4 Sexarbeit und Gesellschaft

Sexarbeit ist bis heute eine Tätigkeit, die den gesellschaftlichen Normen nicht entspricht und weitgehend tabuisiert wird. Folglich findet sie zum grössten Teil diskret und von einer Mehrheit der Öffentlichkeit unbemerkt in Indoor-Betrieben statt. Die Sexarbeit ist darüber hinaus geprägt von sozialer Ausgrenzung und Diskriminierung der Arbeitenden. Sexarbeitende sind infolge ihrer schwachen rechtlichen und sozialen Stellung oft Gewalt sowie gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Besonders prekär sind häufig die Bedingungen der Strassensexarbeit. Durch die negativen Begleiterscheinungen gerät sie regelmässig unter grossen öffentlichen Druck und wird an periphere Orte verdrängt, die ein noch grösseres Gefahrenpotenzial enthalten, da dort die soziale Kontrolle fehlt.

Die Bevölkerung ist durch die Strassensexarbeit insbesondere vermehrtem Verkehrsaufkommen und Lärm, Nachtruhestörungen, Verschmutzung und Belästigung

gen ausgesetzt. Die Reaktionen darauf entsprechen nicht nur den tatsächlichen Beeinträchtigungen, sondern sind teilweise auch Ausdruck von moralischen Vorbehalten gegenüber dem Sexgewerbe.

1.2 Sexarbeit im Kanton Luzern

1.2.1 Umfang und Formen der Sexarbeit im Kanton Luzern

Die in der ganzen Schweiz zu beobachtende starke Ausbreitung der Sexarbeit ist auch im Kanton Luzern feststellbar. So waren aufgrund unserer Abklärungen im Jahr 2009 schätzungsweise 375 Sexarbeiterinnen und -arbeiter im Kanton Luzern tätig. Zurzeit gehen wir von 530 bis 600 Sexarbeiterinnen und -arbeitern aus. 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 indoor angeboten. Auf die Strassensexarbeit entfallen nur 15 bis 20 Sexarbeiterinnen und -arbeiter.

Zu den Escort-Service-Angeboten fehlen Zahlen. Diese Form der Sexarbeit wird von Frauen und Männern ausgeübt. Sie ist noch weniger sichtbar als die übrigen Sexdienstleistungen, weil sie in normalen Hotelzimmern oder mit Hausbesuchen ausgeübt wird. Anhaltspunkte für Schätzungen fehlen weitgehend.

Örtlich und vom Umfang her konzentriert sich die Sexarbeit auf die Stadt und die Agglomeration Luzern. Clubs und Saunaclubs hingegen sind grösstenteils im ländlichen Raum zu finden.

In der Öffentlichkeit wird die Strassensexarbeit am meisten wahrgenommen. Im Jahr 2009 waren sechs bis zwölf Sexarbeitende in der Stadt Luzern tätig. Zwischenzeitlich hat sich diese Zahl auf 25 bis 35 Sexarbeiterinnen und -arbeiter erhöht. Entsprechend verstärkten sich unerwünschte Begleiterscheinungen wie Lärm, Verschmutzung und Belästigungen in den betroffenen Quartieren der Stadt Luzern. Mittlerweile hat sich die Zahl der auf der Strasse tätigen Sexarbeiterinnen und -arbeiter wieder auf 15 bis 20 verringert.

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 (vgl. Kap. 1.3.3), worauf sich die Strassensexarbeit ins Gebiet Ibach am nördlichen Rand der Stadt Luzern verschoben hat. Als flankierende Massnahme wurde das «Pilotprojekt hotspot» initiiert. Dieses wird im Auftrag der Stadt Luzern vom Luzerner Verein für die Interessen der Sexarbeitenden (Lisa) umgesetzt. Im Rahmen des auf eine Dauer von 18 Monaten angelegten Pilotprojekts ist im Dezember 2013 ein Container im Gebiet Ibach aufgestellt worden. Darin betreuen und beraten freiwillige Beraterinnen und zwei Mediatorinnen an zwei Abenden pro Woche die anwesenden Sexarbeiterinnen und -arbeiter. Gemäss Zwischenbericht des Vereins Lisa vom 2. Juni 2014 wird das Angebot gut genutzt. Zu den Hauptanliegen der Sexarbeiterinnen und -arbeiter zählen Sicherheit und Gewaltprävention. Weiter besteht ein grosses Bedürfnis nach Informationen über ihre Rechte und Pflichten,

insbesondere über Aufenthaltsbewilligungen, Steuern, AHV und Krankenkasse. Beim Thema «Gesundheit und safer Sex» stellen die Beraterinnen grosse Wissenslücken im Umgang mit Kondomen, sexuell übertragbaren Krankheiten und bei der Schwangerschaftsverhütung fest. Nur wenige Frauen haben eine Krankenversicherung und verzichten aus Angst vor den Kosten und wegen sprachlicher Hürden auf einen Arztbesuch. Die Pilotphase des Projekts hotspot dauert bis Mai 2015.

1.2.2 Kontrolle der Sexarbeit

Heute werden lediglich die bewilligungspflichtigen Betriebe gemäss § 16 des Gastgewerbegesetzes vom 15. September 1997 (SRL Nr. 980) kontrolliert. Das sind beispielsweise Hotels, Cabarets oder Kontaktbars. Dort werden Personenkontrollen durchgeführt sowie Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen der Sexarbeitenden eingesehen.

Zu den zahlreichen Studios, Salons und Clubs hat die Polizei hingegen ohne konkreten Verdacht auf Vergehen und ohne Hausdurchsuchungsbefehl keinen Zutritt. In gewissen Fällen wird der Polizei vom Betreiber oder von der Betreiberin der Zutritt freiwillig gewährt. Es ist deshalb gut möglich, dass in vielen Betrieben Missstände unbeachtet bleiben, da diese sich jeglicher Kontrolle entziehen können.

1.2.3 Problempunkte

Die Sexarbeit ist ein heikles Gewerbe und die Rahmenbedingungen sind oft ungünstig. So sind in den vermieteten Zimmern teilweise unzumutbare hygienische Zustände anzutreffen, obwohl die Frauen dafür hohe Preise bezahlen. Es ist ausserdem schwierig, die Betreiberinnen und Betreiber respektive die Vermieterinnen und Vermieter von Zimmern rechtlich zu belangen. Sie entziehen sich der Verantwortung häufig mit dem Hinweis, die Frauen seien Hotelgäste und könnten auf ihren Zimmern tun und lassen, was sie wollten.

Als grosses Problem ist gestützt auf Beobachtungen der Polizei sowie der aufsuchenden Sozialarbeit der Drogen- und Alkoholmissbrauch zu bezeichnen. In den Kontaktbars ist der Alkoholkonsum wesentlicher Bestandteil des Betriebskonzeptes. Stark verbreitet ist zudem der Drogenkonsum (besonders Kokain).

Sexarbeitende sind nicht nur durch Alkohol- und Drogenkonsum erhöhten gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Die Nachfrage nach ungeschützten sexuellen Dienstleistungen ist gross. Ein weiteres Risiko sind deshalb sexuell übertragbare Krankheiten (Geschlechtskrankheiten). Auf der anderen Seite zeigen Stichproben, dass viele Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter trotz Obligatorium über keine Krankenversicherung verfügen. Allgemein ist für sie der Zugang zu Gesundheitsdienstleistungen erschwert, was mit fehlender Information, aber auch mit mangelnden spezifischen und preisgünstigen Gesundheitsangeboten zusammenhängt.

Schätzungen zufolge arbeiten bis zu einem Drittel der Sexarbeiterinnen oder -arbeiter ohne Aufenthaltsberechtigung oder Arbeitsbewilligung. Es handelt sich

deshalb dabei um Schwarzarbeit. Die Betroffenen verfügen über keinerlei Versicherungen und befinden sich in einer verletzlichen Situation. Dies führt dazu, dass Sexarbeiterinnen 24 Stunden am Tag im Studio oder im Salon verbleiben und so ausserhalb der Arbeit während Wochen praktisch keine sozialen Kontakte pflegen können. Dadurch werden Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen begünstigt.

Gewalt erfahren Sexarbeiterinnen hauptsächlich durch Freier, aber auch durch Bar- oder Salonbesitzerinnen und -besitzer, Vermittler und Arbeitskolleginnen. Die psychischen und physischen Formen der Gewalt umfassen verbale Erniedrigungen, Belästigungen, das Insistieren auf ungeschütztem Sex, Zahlungsverweigerungen, körperliche Gewaltanwendungen sowie Drohungen mit einer polizeilichen Anzeige. Die Anzeigebereitschaft der Sexarbeitenden ist wegen der häufigen Illegalität ihres Aufenthaltes oder ihrer Tätigkeit und aufgrund des fehlenden Vertrauens in die Behörden gering.

Die bisher im Kanton Luzern bekannt gewordenen Fälle von Menschenhandel waren ausnahmslos im Umfeld der Sexarbeit angesiedelt. Es muss auch davon ausgegangen werden, dass die Sexarbeit vereinzelt unter Zwang und aus Abhängigkeitsverhältnissen heraus geleistet wird.

1.2.4 Bestehendes Beratungsangebot und Lücken

Heute stehen für die Sexarbeiterinnen und -arbeiter im Kanton Luzern zwei spezifische Betreuungsangebote zur Verfügung: die Aids-Hilfe Luzern mit dem Projekt Aidsprävention im Sexgewerbe (Apis) und der Verein Lisa. Apis ist ein Präventionsangebot der Aids-Hilfe Schweiz und richtet sich speziell an ausländische Sexarbeitende. Mediatorinnen suchen die Sexarbeiterinnen und -arbeiter an ihren Arbeitsplätzen auf – soweit ihnen Zugang gewährt wird – und verteilen Präventionsmaterial. Zudem informieren sie über Risikoverhalten in Bezug auf HIV/Aids sowie weitere sexuell übertragbare Krankheiten. Ausserdem ist mit dem Projekt «Rosa» ein wöchentlicher Mittagstisch für Frauen im Sexgewerbe geschaffen worden. Das Präventionsangebot Apis wird mit 50 Stellenprozenten betrieben. Der im Dezember 2013 gegründete Verein Lisa betreibt das zeitlich befristete Projekt hotspot (vgl. Kap. 1.2.1) im Gebiet Ibach. Zudem will er sich für die gesellschaftliche und rechtliche Anerkennung der Sexarbeiterinnen und -arbeiter einsetzen.

Eine Anlaufstelle mit einem niederschweligen, spezifischen Beratungsangebot für Sexarbeiterinnen und -arbeiter – mit Fachpersonal und regelmässigen Öffnungszeiten – fehlt im Kanton Luzern. Zahlreiche Problemstellungen, wie Sozialversicherungen, Aufenthaltsrecht, Mietrecht, Sicherheit, Gewalt oder Sucht, können durch die Angebote von Apis und Lisa nicht abgedeckt werden. Festzuhalten ist, dass der Kanton Luzern zu den Kantonen mit einem Sexgewerbe mit breitem Angebot und einer grossen Anzahl Sexarbeitender gehört. Im Gegensatz zu anderen Kantonen mit einer ähnlichen Ausgangslage verfügt er jedoch über keine Beratungsstelle für Sexarbeitende, wie sie etwa die Kantone Basel-Stadt, Bern, Freiburg, Genf, St. Gallen, Tessin, Waadt und Zürich kennen.

1.2.5 Handlungsbedarf

1.2.5.1 Sexarbeit als Erwerbstätigkeit

Die Sexarbeit ist als Erwerbstätigkeit anzuerkennen und entsprechend zu regeln. Für andere Berufszweige bestehen Vorschriften zur Gesundheit oder zur Sicherheit am Arbeitsplatz, über die Arbeitsräumlichkeiten oder über die Arbeitsbedingungen. Bei bestimmten Berufsgruppen werden Register geführt, in denen die zur Berufsausübung berechtigten Personen aufgeführt werden. Letzteres geschieht in der Regel zum Schutz der Konsumentinnen und Konsumenten, zur Qualitätssicherung, zur Herstellung von Transparenz und zur Verhinderung von Missbrauch.

Vor diesem Hintergrund sind Regelungen zu treffen, welche dazu beitragen, das Sexgewerbe diesem Standard anzugleichen, Transparenz zu schaffen und den Sexarbeiterinnen und -arbeitern einen eigenständigen (betriebsunabhängigen) Status zu geben. Mit den Regelungen sollen die Sexarbeiterinnen und -arbeiter aber auch vor Ausbeutung geschützt werden. Schliesslich sollen Schwarzarbeit verhindert und die Kontrollen erleichtert werden.

1.2.5.2 Zugang zu Beratungs- und Gesundheitsdienstleistungen

Für die Beratung und Begleitung ist als Ergänzung zur bestehenden, aufsuchenden Sozialarbeit der Apis eine Anlaufstelle für Sexarbeiterinnen und -arbeiter zu bezeichnen. Diese soll mehrmals pro Woche ohne Voranmeldung zugänglich sein und mit Personal ausgestattet werden, das über spezifisches Fachwissen verfügt, aber auch eine breite Beratung bieten kann. Diese Anlaufstelle soll nicht neu geschaffen werden, vielmehr wird die Zusammenarbeit mit einer bestehenden Beratungsstelle gesucht. Zudem sind die Beratungsangebote stärker zu koordinieren und zu vernetzen.

Der Zugang der Sexarbeiterinnen und -arbeiter zu Gesundheitsdienstleistungen soll erleichtert werden, insbesondere mittels Schaffung eines niederschweligen, preisgünstigen Angebots nach dem Beispiel der gynäkologischen Sprechstunde des städtischen Gesundheitsdienstes der Stadt Zürich. Dafür wird die Zusammenarbeit mit der Frauenklinik am Kantonsspital Luzern gesucht. Neben dem gynäkologischen Angebot sollen auch allgemeine medizinische Dienstleistungen sowie Tests und die Behandlung von sexuell übertragbaren Krankheiten angeboten werden.

1.2.5.3 Freier

Ein wesentliches Element des Sexmarktes stellen die Freier dar. Ein grosser Teil von ihnen verhält sich unproblematisch und wirkt bei Missständen sogar unterstützend. Die Freier sind auf der anderen Seite die Ursache einer Reihe von Problemen (u. a. Gewalt, übertragbare Krankheiten, Insistieren auf ungeschützte Sexdienstleistungen). Es ist deshalb naheliegend, die Freier in geeigneter Weise in die Präventionsarbeit einzubeziehen und für faires Verhalten zu sensibilisieren.

1.3 Rechtliche Grundlagen

1.3.1 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.

1.3.1.1 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) und die unzulässige Ausübung der Prostitution (Art. 199 StGB).

Menschenhandel im Sinn von Artikel 182 StGB betreibt, wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen Handel treibt zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt.

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 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. Nach übereinstimmender Lehre und Praxis ist das blosses Führen eines Bordells für sich allein genommen kein Ausnutzen der Abhängigkeit der darin tätigen Prostituierten. Die Vorgabe von Arbeitszeiten und einer festen Organisationsstruktur (einschliesslich Tarifliste und Gewinnbeteiligung des Betreibers) sind allein noch nicht unzulässig. 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, 2. Aufl., Basel 2007, N 26 zu Art. 195).

Am 1. Juli 2014 trat im Zusammenhang mit der Genehmigung und der Umsetzung des Übereinkommens des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch (Lanzarote-Konvention) eine Revision des Strafgesetzbuches in Kraft, wonach Prostitution mit Minderjährigen strafbar ist. Gemäss dem neuen Artikel 196 StGB werden sexuelle Handlungen mit minderjährigen Personen gegen Entgelt mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

Schliesslich wird der Straftatbestand der unzulässigen Ausübung der Prostitution nach Artikel 199 StGB erfüllt, wenn den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwidergehandelt wird. Die Bestimmung enthält keine Ermächtigung an die Kantone (und nach Massgabe von deren Gesetzgebung an die Gemeinden) zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der Prostitution, sondern setzt eine diesbezügliche Gesetzgebungskompetenz voraus. Die Bedeutung von Artikel 199 StGB erschöpft sich darin, für Zuwiderhandlungen gegen allfällige kantonale oder kommunale Vorschriften im Sinn einer Blankettstrafnorm bundesrechtlich einheitlich Busse anzudrohen (Schwaibold/Meng, a. a. O., N 5 zu Art. 199).

1.3.1.2 Ausländerrecht

Da es sich bei der grossen Mehrheit der Sexarbeiterinnen und -arbeiter um ausländische Staatsangehörige handelt, ist das Ausländerrecht von Bedeutung. Die wesentlichen Rechtssätze finden sich entweder im Staatsvertrags- oder im Bundesrecht. 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. Gestützt auf eine Ausnahmebestimmung im AuG wurde im VZAE eine spezielle Regelung zum Aufenthalt von Cabaret-Tänzerinnen aus Drittstaaten erlassen.

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 Selbständig-erwerbenden wird die Bewilligungserteilung zudem mit Auflagen bezüglich Krankenkasse, Sozialversicherungen und Meldung beim Steueramt verknüpft. Sexarbeitende aus Drittstaaten können nur Bewilligungen als Cabaret-Tänzerinnen erhalten. Sie erhalten aufgrund der Zulassungskriterien keine Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung. Die heute geltende Regelung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts wurde 1995 in Kraft gesetzt. Die Umsetzung liegt in der kantonalen Kompetenz. Etwas mehr als die Hälfte der Kantone wendet dieses Statut an, darunter auch der Kanton Luzern sowie die übrigen Zentralschweizer Kantone mit Ausnahme von Zug. Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut wurde vom Bundesrat am 22. Oktober 2014 auf den 1. Januar 2016 aufgehoben (vgl. auch Kap. 1.1.3).

1.3.1.3 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). Dies obwohl die Sexarbeit seit 1942 legal ist, unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit steht und Steuern für das aus der Sexarbeit erwirtschaftete Entgelt zu zahlen sind. Die Rechtskommissionen des National- und des Ständerates hiessen im Jahr 2013 die Berner Standesinitiative 12.317 «Prostitution ist nicht sittenwidrig» deutlich gut. Zurzeit arbeitet die Rechtskommission des Ständerates eine Vorlage aus, mit der die Sittenwidrigkeit des entsprechenden Vertrags aufgehoben werden soll. Inzwischen hat auch das Bezirksgericht Horgen als erstinstanzliches Gericht reagiert und erstmals den Vertrag zwischen einer Sexarbeiterin und einem Freier als zivilrechtlich verbindlich betrachtet (rechtskräftiges Urteil FIV120047 vom 9. Juli 2013).

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, 5. Aufl., Basel 2011, 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 Sexarbeiterin 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 Sexarbeiterinnen müssen jederzeit die Möglichkeit haben, ihre Kunden selber auszuwählen und unerwünschte Praktiken abzulehnen. In einem klassischen Arbeitsvertrag mit Unterordnungsverhältnis und Weisungsrecht wäre diese Selbstbestimmung unzulässig eingeschränkt, und eine Verpflichtung zur Erbringung einer sexuellen Dienstleistung würde somit gegen geltendes Recht verstossen (Expertenbericht, S. 17). 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, und die abgeschlossenen Innominatkontrakte sind arbeitsmarktlich nicht prüfbar, zumal sie keine Lohnzahlung beinhalten. Kontrollen der Arbeitsbedingungen aber sind in einem beschränkten Ausmass zulässig (Expertenbericht, S. 26).

1.3.1.4 Expertenbericht und weiteres Vorgehen

Zwischen Juni und November 2012 führte der Bundesrat ein Vernehmlassungsverfahren über die Abschaffung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts durch. Die zahlreich eingereichten Stellungnahmen zeigten Handlungsbedarf im gesamten Erotikbereich auf. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) entschied deshalb, mehrstufig vorzugehen, und setzte in einem ersten Schritt die «Expertengruppe Hilber» ein. Die Expertengruppe hatte zum Auftrag, Vorschläge für Schutzmassnahmen zu erarbeiten und einen Bericht zuhanden des Bundesrates zu erstellen. Daraus resultierte der Expertenbericht. Damit die Expertengruppe in ihrer Arbeit das gesamte inhaltliche Spektrum abdecken konnte, hörte sie verschiedene externe Expertinnen

und Experten aus den Bereichen Wissenschaft, Sexarbeit-Gewerkschaft, kantonale Polizei- und Strafverfolgungsbehörden, städtische Behörden und Freier-Beratung an und holte verschiedene Rechtsgutachten ein.

Die Expertengruppe prüfte Massnahmen in den Bereichen Ausländerrecht, Arbeitsrecht, Arbeitsmarktkontrollen, Polizei und Strafverfolgung, Modell für kantonale Prostitutionsgesetze, Präventionsmassnahmen auf Bundesebene, Öffentlichkeitskampagnen, Unterstützung von Opfern von Menschenhandel sowie bi- und multinationale Zusammenarbeit. Der Expertenbericht empfiehlt insbesondere eine nationale Politik zur Sexarbeit, um wichtige Grundsätze auf eidgenössischer Ebene zu verankern. Diese Politik soll nach Meinung der Expertengruppe liberal und pragmatisch ausgestaltet sein. Die Expertengruppe identifiziert vier Handlungsschwerpunkte, um den Schutz für Sexarbeiterinnen zu verbessern:

- Schaffung eines Rechtsrahmens auf Bundesebene, um die Rechtssicherheit zu stärken: Damit sollen insbesondere die Frage der Sittenwidrigkeit auf Bundesebene geklärt, ein Präventionsauftrag verankert und einheitliche Bestimmungen für Betreiber von Etablissements geprüft werden. Weiter ist eine Anpassung der Weisungen des damaligen Bundesamtes für Migration (heute: Staatssekretariat für Migration) betreffend Selbständigkeit im Rahmen des Freizügigkeitsabkommens zu prüfen sowie die Ergänzung bestehender Normen im Bereich des Strafrechts.
- Mit einer engen und institutionalisierten Koordination soll die Zusammenarbeit zwischen den Hauptakteuren auf nationaler und kantonaler Ebene gestärkt werden, unterstützt durch die Schaffung einer nationalen Koordinationsstelle, wie sie im Bereich des Menschenhandels besteht.
- Durch die Ausbildung und Sensibilisierung von Polizei, Strafverfolgungsbehörden und der Richterinnen und Richter soll ein konsequenter Vollzug der bestehenden Rechtsgrundlagen erreicht werden; zudem ist die Ressourcenlage zu überprüfen.
- Die Öffentlichkeit ist zu sensibilisieren und die Prävention zu verstärken, indem allgemeine Beratungsstellen und Bildung für Sexarbeiterinnen angeboten werden. Weiter sind Beratungsangebote für Freier zu schaffen (Expertenbericht, S. 53).

Konkret werden im Bericht 26 Massnahmen empfohlen. Neben einigen bereits erwähnten wird auch die wissenschaftliche Evaluation der kantonalen und kommunalen Regelungen zur Sexarbeit in Bezug auf deren Schutzwirkung vorgeschlagen, bevor auf Bundesebene neue Gesetze geschaffen werden (Expertenbericht, S. 52).

Der Bundesrat hat beschlossen, zur Beantwortung der verschiedenen hängigen parlamentarischen Vorstösse rund um die Sexarbeit und unter Einbezug des Expertenberichts sowie weiterer Berichte einen umfassenden «Bericht über Prostitution und Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung in der Schweiz» ausarbeiten zu lassen. Dieser soll im ersten Halbjahr 2015 verabschiedet werden. Mit dem Ziel der Verbesserung sowohl des Schutzes von Sexarbeiterinnen als auch der Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung in der Schweiz legt der Bundesrat sodann die aus seiner Sicht geltenden übergeordneten Ziele, möglichen Vorgehensvarianten sowie Massnahmen dar. Weiter ist die Verabschiedung einer Verordnung über kriminalpräventive Massnahmen in der Prostitution geplant (vgl. Ziele des Bundesrates 2015, Bd. I, S. 45, Bd. II, S. 15, abrufbar unter: www.admin.ch). Gestützt auf diese Verord-

nung, die am 1. Januar 2016 zusammen mit der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts in Kraft treten soll, können Nichtbehördenorganisationen für ihre Beratungstätigkeit von Sexarbeitenden Gesuche um eine Subventionierung durch den Bund einreichen.

1.3.2 Kanton

Im kantonalen Recht findet sich heute keine spezifische Regelung zur Sexarbeit. Allerdings hat die Regelung in § 21 des Gastgewerbegesetzes 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.

1.3.3 Gemeinden

Im Kanton Luzern wird in der Stadt Luzern am meisten Sexarbeit angeboten, insbesondere auch Strassensexarbeit. Wegen negativer Auswirkungen der Strassensexarbeit auf die Anwohnerinnen und Anwohner hat die Stadt Luzern am 10. November 2011 das Reglement über die Strassenprostitution erlassen. Darin sind Sperrzonen definiert, in denen Strassensexarbeit nicht angeboten werden darf. Der Stadtrat kann Toleranzzonen bestimmen. In der Folge hat sich die Strassensexarbeit auf Gebiete am Stadtrand verlagert.

Im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung können die Gemeinden grundsätzlich definieren, in welchen Gebieten die Strassensexarbeit erlaubt ist und in welchen nicht.

1.4 Regelungen in den anderen Kantonen

Auf kantonaler Ebene haben bis vor drei Jahren hauptsächlich die Westschweizer Kantone und das Tessin spezifische Gesetze über die Sexarbeit erlassen: Genf (1994), Tessin (2001), Waadt (2004), Neuenburg (2005), Jura (2010) und Freiburg (2010). Am 1. April 2013 ist aber auch im Kanton Bern ein Gesetz über das Prostitutionsgewerbe in Kraft getreten. Als weiterer Kanton hat Solothurn Vorbereitungen für die gesetzliche Regelung der Sexarbeit getroffen. So wurde am 27. August 2014 das Wirtschafts- und Arbeitsgesetz verabschiedet, in dem auch die Sexarbeit geregelt wird. Da

im Zusammenhang mit anderen Bestimmungen eine Verfassungsänderung notwendig ist, kommt das Gesetz am 8. März 2015 zur Volksabstimmung. Es soll am 1. Januar 2016 in Kraft treten.

Die Stossrichtungen der gesetzlichen Regelungen sind:

- Registrierungspflicht für die Sexarbeiterinnen und -arbeiter, in unterschiedlicher Ausgestaltung,
- Bewilligungspflicht mit Auflagen für die Betreiberinnen und Betreiber von Sexbetrieben,
- Präventionsmassnahmen im Bereich Gesundheit und Soziales sowie Information,
- Ermächtigung der Gemeinden, Toleranz- beziehungsweise Sperrzonen für die Strassensexarbeit festzulegen.

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über eine Verordnung über die Strassenprostitution (SG 724.500). Diese enthält zwei Paragraphen, in denen die Örtlichkeiten detailliert genannt werden, wo Strassenprostitution angeboten werden darf (Toleranzzonen). Weiter sind im Übertretungsstrafgesetz (SG 253.100) zwei Paragraphen zur Sexarbeit mit Strafbestimmungen bei Nichteinhaltung der Toleranzzonen sowie bei Belästigungen der Nachbarschaft enthalten.

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. Diejenigen Bestimmungen, die nicht die Bewilligungsverfahren für Salon- und Strassenprostitution betreffen, wurden auf den 1. Juli 2012 in Kraft gesetzt. Die übrigen Bestimmungen sind am 1. Januar 2013 in Kraft getreten.

1.5 Vorgehen

Am 23. August 2011 hat unser Rat den Projektauftrag «Regelungen Prostitution im Kanton Luzern» verabschiedet und das Justiz- und Sicherheitsdepartement mit der Projektleitung beauftragt. In der Projektgruppe waren die Abteilung Kriminalpolizei der Luzerner Polizei, die Staatsanwaltschaft, die Abteilung Gastgewerbe- und Gewerbe- polizei der Luzerner Polizei, die Dienststelle Gesundheit, die Dienststelle Wirtschaft und Arbeit, das Amt für Migration, die Stadt Luzern, die Apis und die FIZ vertreten.

Als Echogruppe fungierte der «Runde Tisch Frauenhandel». Dazu gehören die Abteilung Kriminalpolizei der Luzerner Polizei (Fachgruppe Sexualdelikte), die Staatsanwaltschaft, die LiP-Koordination Gewaltprävention, die Dienststelle Soziales und Gesellschaft, die Opferberatungsstelle, die Abteilung Opferhilfe und Kinderschutz der Dienststelle Soziales und Gesellschaft, das Amt für Migration, die Koordinationsstelle gegen Menschenhandel und Menschenschmuggel (KSMM) des Bundesamtes für Polizei, die Sozialen Dienste der Stadt Luzern, die Apis, die Fachstelle für die Beratung und Integration von Ausländerinnen und Ausländern (Fabia), die Caritas Luzern und die FIZ.

Bei der Ausarbeitung der Gesetzesvorlage wurde so vorgegangen, dass die Projektleitung gestützt auf den Projektauftrag und gestützt auf erste Diskussionen an der Kick-off-Sitzung der Projektgruppe einen ersten Gesetzesentwurf ausgearbeitet hat.

Dieser wurde den Mitgliedern der «Subgruppe gesetzliche Regelungen» zugestellt und an einer Sitzung besprochen. Die eingebrachten Änderungsvorschläge wurden in den Gesetzesentwurf eingearbeitet. Insgesamt trafen sich die Subgruppe und die gesamte Projektgruppe zu drei beziehungsweise vier Sitzungen. Ein vorläufiger Entwurf der Projektgruppe wurde mit der Echogruppe diskutiert und anschliessend bereinigt.

Auch eine «Subgruppe flankierende Massnahmen» wurde bereits gebildet, welche zum Einsatz kommen wird, wenn die gesetzlichen Regelungen feststehen. Die Aufgabe dieser Subgruppe wird es sein, Informationsmaterial, Merkblätter und Musterverträge auszuarbeiten und den Ausbau des Angebotes von Gesundheitsdienstleistungen zu planen.

Neben der Arbeit mit der Projektgruppe und der Echogruppe wurden auch Gespräche mit einer Vertretung der Betreiberseite geführt.

2 Ergebnis der Vernehmlassung

2.1 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf des Gesetzes über die Sexarbeit dauerte vom 29. Januar bis zum 30. April 2013. Zur Vernehmlassung eingeladen waren alle im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), die Gemeinden, die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern (DJL), der Luzerner Gewerkschaftsbund (LGB), verschiedene Beratungsstellen und Institutionen, Betreiber von Erotikbetrieben, das Kantonsgericht, die Departemente und die Staatskanzlei, die Staatsanwaltschaft, die Luzerner Polizei, das Amt für Migration und die Dienststellen Gesundheit sowie Wirtschaft und Arbeit.

Es gingen insgesamt 62 Stellungnahmen ein. Vier Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten haben mitgeteilt, dass sie auf eine Stellungnahme verzichten.

2.2 Vernehmlassungsergebnis

2.2.1 Grundhaltung

Die grundsätzliche Zielsetzung, wonach Sexarbeit legal und unter guten Rahmenbedingungen für alle Beteiligten ausgeübt werden soll, wird von praktisch allen Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten begrüsst. Unterschiedlich fällt aber die Beurteilung aus, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Die CVP unterstützt die Schaffung eines Gesetzes über die Sexarbeit nur, sofern wesentliche ihrer Vorschläge aufgenommen werden. Die FDP steht einem neuen Gesetz ablehnend gegenüber. Sie sieht Schwierigkeiten im Vollzug und fragt sich, ob bestehende Bestimmungen nicht ausreichen würden. Die Grünen unterstützen die Schaffung eines Gesetzes über die Sexarbeit, halten aber fest, dass der Vernehmlassungsentwurf in wesentlichen Teilen überarbeitet werden müsse, um die grundsätzliche Zielsetzung zu erreichen. Ebenfalls unterstützt wird die Schaffung eines Gesetzes von den der GLP, der SP und den

Juso. Abgelehnt wird das Gesetz von der SVP, wobei sie die grundsätzliche Zielsetzung unterstützt, jedoch die Meinung vertritt, dass sich die Ziele mit dem Gesetz nicht erreichen liessen und der Vollzug schwierig sei.

Zustimmend zur Schaffung eines Gesetzes äussern sich die Beratungsstellen und Institutionen Apis, Verein Quartier Basel-/Bernstrasse Luzern (Babel), DJL, Fabia, FIZ, Frauenzentrale, KSMM, LGB, Pfarrei St. Johannes, Kantonalverband des Schweizerischen Katholischen Frauenbundes (SKF), Verein Sans-Papiers und zwei Betriebe, wobei einzelne Gesetzesbestimmungen kritisiert oder abgelehnt werden. Zwei weitere Betriebe äussern sich kritisch, unterstützen aber die grundsätzliche Zielsetzung. Einer ist der Meinung, dass die bestehende Gesetzeslage ausreichend sei. Der andere Betrieb würde eine gesamtschweizerische, einheitliche Lösung bevorzugen.

Zustimmend nehmen die Agglomerationsgemeinden Luzern, Kriens und Adligenswil sowie 18 weitere Gemeinden Stellung. Eine ablehnende Haltung vertreten der VLG, die Agglomerationsgemeinden Emmen und Horw sowie die Gemeinden Schlierbach und Schüpfheim. Der VLG macht geltend, dass ein Grossteil der Gemeinden nicht oder nur wenig betroffen sei. Am meisten Probleme verursache die Strassensexarbeit, weshalb die Regelungen insbesondere diesen Bereich betreffen sollten, was allenfalls mit Vereinbarungen zwischen der Polizei und den involvierten Stellen gelöst werden könnte.

Im Folgenden werden die wichtigsten Rückmeldungen zu den einzelnen Stossrichtungen des Gesetzes und deren Weiterbearbeitung im Gesetzesentwurf dargestellt.

2.2.2 Registrierungspflicht für Sexarbeiterinnen und -arbeiter

Die Registrierungspflicht wird von 34 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten unterstützt. Namentlich von der CVP, den Juso, dem LGB, der KSMM sowie von zwei Betrieben. Seitens der Betriebe wird angemerkt, dass auf diese Weise die Rechtmässigkeit der Arbeits- und Aufenthaltsbewilligungen der Sexarbeitenden sichergestellt werde. Gleichzeitig betonen sie, dass das Verfahren einfach und unkompliziert sein sollte. Zustimmend äussert sich zudem die FDP Stadt Luzern. Nur bedingt stimmen die FDP und die SP zu. Die FDP zweifelt, ob die Registrierung das richtige Mittel ist und ob sie durchgesetzt werden könnte. Die SP befürchtet, dass neben Vorteilen wie der Verhinderung von Schwarzarbeit oder der Durchsetzung des Krankenkassenobligatoriums auch Nachteile in Kauf zu nehmen wären, beispielsweise, dass sich Gelegenheitssexarbeiterinnen oder -arbeiter nicht registrieren liessen und somit in die Illegalität gerieten.

21 Gemeinden befürworten die Registrierung, darunter die Agglomerationsgemeinden Emmen, Kriens und Adligenswil. Als Begründung wird etwa angeführt, die Registrierung im Rahmen eines Beratungsgesprächs bilde einen Kernpunkt des Gesetzes und mache aus gesundheitspräventiver Sicht Sinn, wie auch zur Verhinderung von Schwarzarbeit. Die Registrierung stelle deshalb eine einfache, geeignete Massnahme dar und sei wichtig, damit die Polizei auch kontrollieren könne. Die Stadt Luzern unterstützt die Registrierung von Strassensexarbeitenden, ist jedoch kritisch eingestellt gegenüber der Registrierungspflicht für die Indoor-Sexarbeit und lehnt diese ab.

Abgelehnt wird die Registrierung von 16 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten, namentlich von den Grünen, der GLP und der SVP. Einerseits werden Aufwand und Kosten-Nutzen-Verhältnis infrage gestellt, andererseits werden grundsätzliche Bedenken angeführt, wie sie in der gemeinsamen Stellungnahme der Beratungsstellen FIZ, Apis, Fabia, Pfarrei St. Johannes und SKF enthalten sind. Diese Stellen lehnen die Registrierung ebenfalls ab, wie auch die DJL, der Verein Babel, der Datenschutzbeauftragte sowie ein Betrieb. Die grundsätzlichen Bedenken in der gemeinsamen Stellungnahme der Beratungsstellen lauten zusammenfassend wie folgt: Die Registrierung ist diskriminierend und stigmatisierend. Sie widerspricht dem Grundsatz, Sexarbeit als legales Gewerbe zu behandeln. Zudem ist der administrative Aufwand enorm und der Nutzen gering. Die aufsuchende Sozialarbeit wird erschwert. Die Registrierung stellt keine Schutzmassnahme dar und kriminalisiert nicht angemeldete Sexarbeitende. Die Ziele des Gesetzes lassen sich auch mit milderer Massnahmen wie Beratung, Prävention und Schaffung einer Anlaufstelle erreichen. Die Frauenzentrale geht davon aus, dass sich Sexarbeitende der Registrierungspflicht entziehen würden und dadurch in die Illegalität gedrängt würden und schutzlos blieben.

Der administrative Aufwand für die Registrierung wird sich nach einem Initialaufwand in Grenzen halten, weil das Verfahren möglichst einfach und pragmatisch ausgestaltet werden soll. Die Befürchtung verschiedener Vernehmlassungsadressaten, wonach sich die Sexarbeitenden der Registrierung entziehen würden, kann gestützt auf die Erfahrungen in anderen Kantonen nicht bestätigt werden. Klar ist aber, dass mit der Registrierungspflicht Personen ohne geregelten Aufenthalt und ohne Bewilligung für eine Erwerbstätigkeit die Sexarbeit nicht mehr ausüben könnten. In Bezug auf die Gefahr der Stigmatisierung und Diskriminierung ist zu beachten, dass Sexarbeitende eine Tätigkeit ausüben, die gesellschaftlich nicht anerkannt ist. Sie erfahren deshalb Stigmatisierung und Diskriminierung bereits heute in hohem Mass, auch ohne Registrierungspflicht. Bei einem sorgfältigen Umgang mit den Registrierungsdaten wird diese Problematik nicht zwingend verschärft. Trotz der kritischen Äusserungen verschiedener Vernehmlassungsadressaten zur Registrierungspflicht oder deren Ablehnung soll deshalb an der Registrierungspflicht festgehalten werden.

Neben der erwähnten allgemeinen Kritik an der vorgeschlagenen Regelung wurde insbesondere der folgende konkrete Änderungsvorschlag eingebracht: Im Gesetzesentwurf werde die Kostenpflicht für die Registrierung nicht geregelt. Es wird erwartet, dass eine solche eingeführt wird (CVP, einzelne Gemeinden).

Im Vernehmlassungsentwurf wurde bewusst auf eine Kostenpflicht für die Registrierung verzichtet, um die Hürden möglichst niedrig zu halten. Dies wird beispielsweise auch im Kanton Freiburg so gehandhabt. Auf der anderen Seite ist nicht einzusehen, weshalb andere Berufszweige, wie beispielsweise medizinisches Personal, für die Registrierung eine Gebühr bezahlen müssen und die im Erotikgewerbe Tätigen nicht. Das Anliegen wird deshalb berücksichtigt, weil Bewilligungen generell kostenpflichtig sind und ein kostendeckender Beitrag zumutbar ist.

2.2.3 Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe

Die Einführung einer Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe wird von 47 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten unterstützt. Es sind dies alle im Kantonsrat vertretenen Parteien mit Ausnahme der SVP und sämtliche Beratungsstellen. Eine überwiegende Mehrheit unterstützt damit mehr Transparenz, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Sexarbeitenden, den erleichterten Zugang zu Informationen und die Sicherstellung einer minimalen Gewaltprävention. Gegen die Einführung einer Bewilligungspflicht sprechen sich die SVP, drei Betriebe und eine Gemeinde aus. Letztere hegt Zweifel am Nutzen und an der Durchsetzbarkeit der Bewilligungspflicht.

Eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht für kleine Indoor-Sexbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeitern, sogenannte Kleinstbetriebe, fordern zwölf Vernehmlassungsadressaten. Neben der FDP und den Grünen sind dies sämtliche Beratungsstellen. Begründet wird die Forderung damit, dass eine Bewilligungspflicht für Kleinstbetriebe die Hürden für selbständige Sexarbeiterinnen oder -arbeiter unverhältnismässig anhebe. Die Bewilligungshürden sollten nicht so hoch sein, dass sie die teilweise wenig gebildeten Sexarbeiterinnen und -arbeiter davon abhielten, eine Bewilligung einzuholen. Zudem wird es als unverhältnismässig erachtet, wenn jede selbständige Sexarbeiterin auch gleich als «Salon» betrachtet wird.

Die Frage der Ausnahme für Kleinstbetriebe war bereits in der vorbereitenden Projektgruppe Gegenstand von Diskussionen. Insbesondere die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden haben davor gewarnt, für solche Betriebe Ausnahmen vorzusehen, da damit schätzungsweise bereits rund die Hälfte der Betriebe von der Bewilligungspflicht befreit wäre. Die Ausnahmen könnten Tür und Tor öffnen für den Missbrauch, indem grössere Salons in Kleinbetriebe aufgeteilt würden und im Hintergrund jemand die Fäden ziehe. Auf der anderen Seite ist zu berücksichtigen, dass Kleinstbetriebe neben der Registrierung auch die Betriebsbewilligung einholen müssten, was den administrativen Aufwand deutlich vergrössert und mehr Kosten verursachen würde. Das selbstbestimmte und unabhängige Arbeiten im Sexgewerbe stellt jedoch in mancher Hinsicht die vorteilhafteste Form der Berufsausübung dar. Vor diesem Hintergrund haben wir eine Neubeurteilung vorgenommen und sehen nun für Kleinstbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeitern eine Ausnahme von der Bewilligungspflicht vor.

2.2.4 Strassensexarbeit

In Bezug auf die Regelung der Strassensexarbeit wurden im Wesentlichen die folgenden zwei Punkte thematisiert:

1. Für die SVP steht ein Verbot der Strassensexarbeit im Vordergrund, da die Eindämmung der Strassensexarbeit ein grosses Bedürfnis der Gemeinden und der Anwohnerschaft ist. Die FDP Stadt Luzern tritt ebenfalls für ein Verbot der Strassen-

sexarbeit auf öffentlichem Grund ein. Falls dies nicht möglich sei, solle eine Bewilligungspflicht geprüft werden.

Aus Gründen der Wirtschaftsfreiheit ist es nicht möglich, die Strassensexarbeit auf kantonaler Ebene vollständig zu verbieten. Zulässig sind jedoch örtliche und zeitliche Einschränkungen der Strassensexarbeit. Das Anliegen der FDP Stadt Luzern betreffend Bewilligungspflicht für die Strassensexarbeit wird mit der in dieser Botschaft vorgeschlagenen Einführung der Registrierung der Sexarbeiterinnen und -arbeiter erfüllt, da diese wie eine Bewilligung nicht voraussetzungslos vorgenommen wird.

2. In Bezug auf die Regelungen durch die Gemeinden gemäss § 19 des Gesetzesentwurfs in der Vernehmlassungsvorlage erachten es die LuzernPlus-Gemeinden wie auch weitere Gemeinden als unsinnig, wenn jede einzelne Gemeinde für sich ein Reglement über die Strassensexarbeit erarbeiten müsse. Im vorliegenden Gesetz solle deshalb geregelt werden, wo im Kanton Luzern Strassensexarbeit zugelassen sei und wo nicht. Als Anhaltspunkt dazu könne das städtische Reglement über die Strassenprostitution beigezogen werden.

In den eingegangenen Stellungnahmen mehrerer Gemeinden kommt ein grosses Bedürfnis nach einer kantonalen, einheitlichen Regelung zum Ausdruck. Das Anliegen wird berücksichtigt, um den Gemeinden den gesetzgeberischen Aufwand zu ersparen und ein einheitliches Vorgehen zu gewährleisten. Bei der Ausarbeitung der entsprechenden Bestimmungen (vgl. Teil IV des Entwurfs) haben wir uns am städtischen Reglement über die Strassenprostitution sowie an den Gesetzen der Kantone Bern und Freiburg orientiert.

2.2.5 Prävention und Information

Eine klare Mehrheit der Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten, nämlich 48, unterstützt die Bestrebungen, den Schutz der Sexarbeitenden und die Förderung ihrer Selbstbestimmung durch eine Verstärkung der Information und Prävention zu verbessern. Dazu gehören die Grünen, die GLP, die SP, die Juso und die SVP, sämtliche Beratungsstellen sowie 21 Gemeinden und die FDP Stadt Luzern. Dagegen sprechen sich ein Betrieb und eine Gemeinde aus. Zur Grundsatzfrage der Prävention und Information haben die CVP, die FDP und einzelne Gemeinden nicht Stellung genommen.

Im Einzelnen wurden Anträge zu der vorgeschlagenen Fachkommission und zu den einzelnen Informations- und Schutzmassnahmen gemacht:

1. Für die Einsetzung einer beratenden Fachkommission haben sich 43 Vernehmlassungsadressatinnen und -adressaten ausgesprochen, so CVP, Grüne, GLP, Juso und SP. Unterstützt wird die Massnahme zudem von allen Beratungsstellen sowie von zwei Betrieben, ebenfalls von 17 Gemeinden. Zehn Vernehmlassungsadressatinnen oder -adressaten lehnen die Fachkommission ab, davon die FDP und die SVP, zwei Betriebe sowie fünf Gemeinden und die FDP Stadt Luzern.

Es ist vorgesehen, dass die Aufgaben der Fachkommission dem bereits bestehenden «Runden Tisch Frauenhandel» übertragen werden. Dieser besteht seit über zehn Jahren und setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung sowie von Fachorganisationen zusammen. Er beschäftigt sich schon jetzt schwergewichtig mit Fragen der Sexarbeit, da die meisten Fälle von Frauenhandel in diesem Umfeld vorkommen. Mit der Bildung einer Fachkommission ist somit kein nennenswerter Mehraufwand verbunden, weshalb an dieser festgehalten wird.

2. In § 21 des Gesetzesentwurfs in der Vernehmlassungsvorlage waren Informations- und Schutzmassnahmen definiert worden. 47 Vernehmlassungsadressatinnen oder -adressaten unterstützen diese im Grundsatz, darunter die Parteien FDP, Grüne, GLP, Juso, SP und SVP, sämtliche Beratungsstellen, zwei Betriebe und 21 Gemeinden. Die CVP äussert sich nicht dazu. Die FDP lehnt von den vorgeschlagenen Massnahmen die Bezeichnung einer Anlaufstelle ab. In einzelnen Stellungnahmen wird verlangt, dass die Massnahmen, insbesondere die Bezeichnung einer Anlaufstelle, ohne zusätzliche Kosten oder nur mit wenig zusätzlichen Kosten umgesetzt werden sollen. Andere wiederum sind der Ansicht, dass für Beratung und Prävention mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stehen sollten, als in der Vernehmlassungsbotschaft aufgeführt.

Wir sind nach wie vor überzeugt, auch gestützt auf die jüngsten Erfahrungen mit der Situation der Strassensexarbeit im Kanton Luzern, dass eine Anlaufstelle für die Sexarbeitenden notwendig ist. Es fehlt diesen Personen oft am Wissen über Beratungs- und Unterstützungsangebote, insbesondere im Gesundheitsbereich. Nur wenige Kenntnisse sind auch in Bezug auf das Ausländerrecht vorhanden, was die Betroffenen in eine starke Abhängigkeit von Vermittlern bringt. Die angespannte Finanzsituation des Kantons ist uns selbstverständlich auch bewusst, sodass eine pragmatische und sehr kostengünstige Lösung im Vordergrund steht (vgl. Kap. 4).

2.2.6 Datenbearbeitung

Zu den Bestimmungen über die Datenbearbeitung fordern die CVP und die Gemeinde Dierikon, dass der Datenaustausch zwischen den involvierten Behörden vollumfänglich möglich sein soll, und beantragen, § 22 Absätze 1 und 2 des Gesetzesentwurfs der Vernehmlassungsvorlage ersatzlos zu streichen. Die CVP will den Datenaustausch zudem auch interkantonal sicherstellen.

Die beiden Forderungen können nicht berücksichtigt werden. Es handelt sich um besonders schützenswerte Daten, und es soll, wie an anderer Stelle erwähnt, sehr sorgfältig damit umgegangen werden, um Diskriminierung und Stigmatisierung der betroffenen Personen zu vermeiden. Mit der vorgeschlagenen Regelung können die Behörden ihre Aufgaben erfüllen.

2.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft – definitive Botschaft

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

Thema	Vernehmlassungsbotschaft	def. Botschaft
Ausnahmen von der Bewilligungspflicht für Kleinstbetriebe	keine Regelung	§ 10 (neu)
Anpassung an die Ausnahmen	§ 9 Abs. 2	§ 9 Abs. 2
Arbeitsgesetz findet keine Anwendung auf Sexarbeit	§ 11 Abs. 1c § 11 Abs. 2 § 12 Abs. 1 § 14 Abs. 1	§ 12 Abs. 1c § 12 Abs. 2 § 13 Abs. 1 § 15 Abs. 1
Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung auch in unmittelbarer Umgebung des Betriebs	§ 12 Abs. 1	§ 13 Abs. 1
Wegweisung von Kunden nur auf Verlangen der Sexarbeitenden	§ 12 Abs. 5	§ 13 Abs. 5
örtliche Einschränkungen der Strassensexarbeit	keine Regelung	§ 19
Anpassungen an die örtlichen Einschränkungen	§ 19 Abs. 1	§ 20 Abs. 1
Verlängerung der Aufbewahrungsdauer der Registrierungsdaten	§ 22 Abs. 3	§ 23 Abs. 3
Registrierungsgebühren	keine Regelung (kostenlos)	§ 25 Abs. 1

3 Grundzüge der Vorlage

Die zentralen Elemente des Gesetzesentwurfs sind die Registrierungspflicht für sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe mitsamt den Pflichten für die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber, örtliche Einschränkungen der Strassensexarbeit, die Bezeichnung einer Anlaufstelle zur Beratung von Sexarbeiterinnen und -arbeitern sowie die bessere Information und Prävention aller Beteiligten in der Sexarbeit. Diese Elemente sind in den bestehenden Gesetzen nicht geregelt. Entsprechende Normen müssen somit neu geschaffen werden.

3.1 Registrierungspflicht für Sexarbeiterinnen und -arbeiter

Die Behörden verfügen heute nur über lückenhafte Kenntnisse über das Gewerbe der Sexarbeit und die darin tätigen Personen. Dies wirkt sich insbesondere negativ auf den Schutz der Betroffenen vor Ausbeutung und Menschenhandel aus sowie begünstigt die Schwarzarbeit. Um mehr Kenntnis über die in der Sexarbeit tätigen Personen zu erlangen, drängt sich eine Registrierung dieser Personen auf. Zur Ausgestaltung einer solchen gibt es verschiedene Möglichkeiten. Die bereits bestehenden kantonalen Gesetze über die Sexarbeit beziehungsweise die Prostitution kennen vor allem die Registrierungspflicht bei einer staatlichen Behörde und die Registerführungspflicht durch die Betreiberinnen und Betreiber von Sexbetrieben. Die Vorteile einer Registrierungspflicht bei einer staatlichen Behörde sind die Gewährleistung der Einhaltung von datenschutzrechtlichen Regeln sowie die jederzeitige Verfügbarkeit und die Vollständigkeit der Daten. Ohne eine Registrierungspflicht bei einer staatlichen Behörde würden die Strassensexarbeiterinnen und -sexarbeiter nirgends erfasst. Die Vorteile einer Registerführung durch die Betreiberinnen und Betreiber von Etablissements sind die administrative Entlastung der Behörden und die einfache Handhabung für die Sexarbeiterinnen und -arbeiter. Die Registrierung der Sexarbeiterinnen und -arbeiter bei einer staatlichen Behörde kennt beispielsweise der Kanton Freiburg (Art. 3 des Gesetzes über die Ausübung der Prostitution vom 17. März 2010, SGF 940.2). Eine Registerführung durch die Betreiberinnen und Betreiber der Etablissements ist in Artikel 10 des Gesetzes über das Prostitutionsgewerbe des Kantons Bern enthalten.

Wir gewichten die Vorteile einer Registrierungspflicht bei einer staatlichen Behörde, insbesondere die Gewährleistung der Einhaltung von datenschutzrechtlichen Regeln, die Vollständigkeit der Daten sowie die grössere Eigenständigkeit der Betroffenen, stärker als diejenigen einer Registerführung durch die Betreiberinnen und Betreiber von Etablissements und schlagen deshalb eine solche vor.

Die Registrierungspflicht für sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter dient mehreren Zwecken. Einerseits erlangen die Behörden dadurch eine bessere Kenntnis über die in der Sexarbeit tätigen Personen. Andererseits kann durch die Registrierungspflicht darauf hingewirkt werden, dass keine unmündigen Personen in der Sexarbeit tätig sind. Schliesslich dient diese zur Sicherstellung, dass die Ausländerinnen und Ausländer über eine Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit verfügen, dass die Sexarbeiterinnen und -arbeiter gegen Krankheit versichert sind und dass sie nicht kürzlich wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit bestraft worden sind. Die Registrierungspflicht ermöglicht den Behörden überdies, bei einem Gespräch sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter über ihre Rechte und Pflichten, die Risiken der Sexarbeit sowie über Unterstützungsangebote zu informieren. Von zentraler Bedeutung ist auch, dass die Sexarbeiterin oder der Sexarbeiter persönlich vorsprechen muss und direkt – ohne Mittelsperson – alle Informationen erhält. Dadurch erhält die betroffene Person im Vergleich zur heutigen Situation von Anfang an eine stärkere Position gegenüber Vermittlern, Betrieben sowie Freiern und gewinnt mehr Selbständigkeit.

3.2 Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe

Der grösste Teil der Sexarbeit im Kanton Luzern wird im Innern von Gebäuden angeboten. Das Gesetz muss sich deshalb vorrangig um diesen Bereich kümmern. Die Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe ist denn auch das zweite Kernelement unseres Gesetzesentwurfs. Aufgrund der teilweise vorkommenden Verstösse gegen das Strafrecht (Förderung der Prostitution), die gesetzlichen Arbeitsbedingungen und die Bestimmungen des Sozialversicherungsrechts (Schwarzarbeit) ist es gerechtfertigt, die Wirtschaftsfreiheit der Betreiberinnen und Betreiber durch eine Bewilligungspflicht einzuschränken. Dadurch 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 Indoor-Sexarbeit und zum andern das Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten für Indoor-Sexarbeit sein. Bezüglich des Anbietens von Indoor-Sexarbeit muss der Betreiber oder die Betreiberin des Indoor-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.

Mit dem neuen Gesetz sollen keine unnötigen administrativen Hürden für die Betroffenen geschaffen werden. Dies soll unter anderem dadurch erreicht werden, dass Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeiterinnen und -arbeitern von der Bewilligungspflicht ausgenommen werden. Das ist gerechtfertigt, weil sich hier Fragen der Ausbeutung und der Einhaltung der gesetzlichen Arbeitsbedingungen in viel kleinerem Ausmass stellen als bei grösseren Betrieben. Zudem stellen aus Sicht der Nichtbehördenorganisationen solche Kleinbetriebe ein Optimum der selbstbestimmten Sexarbeit dar.

Die wichtigsten Pflichten, die der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin zu erfüllen hat, sind die Wahrung der Selbstbestimmungsrechte der Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die Einhaltung von betrieblichen Mindeststandards und das Bereitstellen von Präventionsmaterial zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten. 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 registrierte Sexarbeiterinnen oder -arbeiter im Betrieb arbeiten. Dadurch soll auch darauf hingewirkt werden, dass keine minderjährigen Jugendlichen in der Indoor-Sexarbeit tätig sind und dass die Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz aufenthalts- und erwerbsberechtigt sind. Schliesslich soll der Bewilligungsinhaber oder die Bewilligungsinhaberin dafür sorgen, dass Kunden, die gegen den Willen der Sexarbeiterinnen und -arbeiter ungeschützte sexuelle Handlungen mit erhöhten Gesundheitsrisiken verlangen, aus dem Betrieb weggewiesen werden.

3.3 Strassensexarbeit

Die Gemeinden sind grundsätzlich dafür zuständig, die Strassensexarbeit im Rahmen der Bau- und Zonenordnung einzuschränken und gegebenenfalls einer Bewilligungspflicht zu unterstellen. Bei der Bewilligungspflicht handelt es sich um eine solche des gesteigerten Gemeingebrauchs des öffentlichen Grundes. Die Stadt Luzern hat von der Befugnis der Einschränkung der Sexarbeit bereits mit dem Reglement über die Strassenprostitution vom 10. November 2011 Gebrauch gemacht. Neuere Entwicklungen zeigen nun, dass sich die Strassensexarbeit in das Grenzgebiet von Luzern, Emmen und Ebikon verlagert. Aus diesem Grund haben die Agglomerationsgemeinden die Diskussion über eine gemeindeübergreifende Absprache und die Ausarbeitung einer gemeinsamen Lösung aufgenommen.

In der Vernehmlassungsvorlage wurde unter Respektierung der Gemeindeautonomie darauf verzichtet, die Strassensexarbeit in örtlicher Hinsicht zu regeln. In den Vernehmlassungsantworten hat sich aber ein grosses Bedürfnis, insbesondere der Agglomerationsgemeinden, gezeigt, die Strassensexarbeit kantonsweit an verschiedenen Örtlichkeiten zu verbieten. Diesem Bedürfnis kommen wir nach und nehmen eine Bestimmung zur örtlichen Einschränkung der Strassensexarbeit in das Gesetz auf. Danach ist die Strassensexarbeit in Wohngebieten, bei Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie in und unmittelbar bei verschiedenen öffentlichen Gebäuden und Anlagen verboten. Die Bestimmung basiert bewusst auf der Regelung im Reglement über die Strassenprostitution der Stadt Luzern. Bisher wurde Strassensexarbeit lediglich auf Stadtgebiet beobachtet. Um zu verhindern, dass andere Gemeinden bei einer Verlagerung ebenfalls gesetzgeberisch tätig werden müssen beziehungsweise damit eine Verlagerung gar nicht erst stattfindet, werden die bereits in der Stadt Luzern geltenden örtlichen Einschränkungen auf das gesamte Kantonsgebiet ausgedehnt. Dabei soll nicht nur das Anbieten von Strassensexarbeit, sondern auch das Nachfragen von Sexarbeit verboten und mit einer Strafandrohung versehen werden. Dies entspricht dem Zweck des Gesetzes, wonach alle Beteiligten der Sexarbeit ins Recht gefasst werden sollen.

3.4 Beratung, Information und Prävention

Beratung und Information stellen wichtige Instrumente auf dem Weg zu einem rechtskonformen Sexgewerbe dar. Es rechtfertigt sich daher, diese im Gesetz zu verankern und in der Praxis mit der Bezeichnung einer Anlaufstelle auch zu gewährleisten. Wichtige Themen sind dabei namentlich Gesundheit, Aufenthaltsrecht, Sozialversicherungen, Arbeit, Gewalt, Finanzen, Recht, Wohnen und Sucht. Die Zahl der tätigen Sexarbeiterinnen und -arbeiter hat in den vergangenen Jahren zugenommen, das Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage ist nicht immer ausgeglichen. Das hat Auswirkungen auf den Umsatz und auf die Preise für sexuelle Dienstleistungen und führt dann zu einer massiven Belastung der Betroffenen. Schliesslich sind Geschlechtskrankheiten (nicht aber HIV-Erkrankungen) im Sexgewerbe verbreiteter als im gesellschaftlichen Durchschnitt und die psychischen Beeinträchtigungen durch geschell-

schaftliche Stigmatisierung und Diskriminierung hoch, weshalb das Thema Gesundheit für Sexarbeiterinnen und -arbeiter zentral ist. Die Information richtet sich gezielt an alle Beteiligten in der Sexarbeit, also auch an die Freier. Beratung, Information und Prävention sollen durch eine durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement eingesetzte Fachkommission koordiniert und begleitet werden. In der Fachkommission haben die Strafverfolgungsbehörden sowie diejenigen Behörden Einsitz, die direkt mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut sind. Nichtbehördliche Fachorganisationen sollen ebenfalls in der Fachkommission vertreten sein. Die Fachkommission soll auf dem bereits bestehenden «Runden Tisch Frauenhandel» aufbauen. Dieser soll ergänzt werden und neu auch als Fachkommission tätig sein.

4 Kosten

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der Vorlage sind gestützt auf die im Entwurf für ein Gesetz über die Sexarbeit vorgenommenen Änderungen neu berechnet worden. Mit einem Mehraufwand gegenüber der heutigen Situation ist bei der Registrierung, der Bewilligungspflicht für die Betriebe, der Kontrolle sowie der Information und der Prävention zu rechnen.

Registrierung: Bereits heute muss sich die überwiegende Mehrheit der Sexarbeiterinnen und -arbeiter entweder bei der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit für das Meldeverfahren bei Aufenthalten bis zu 90 Tagen oder beim Amt für Migration für das Einholen einer Bewilligung bei einem Aufenthalt ab 90 Tagen melden. Es ist vorgesehen, dass in Zukunft beide Arten von Meldungen zentral beim Amt für Migration vorgenommen werden, verbunden mit der Registrierung und dem Ausstellen einer Bescheinigung sowie einem Informationsgespräch. Letzteres soll analog den heute durchgeführten Begrüssungsgesprächen mit neu einreisenden Ausländerinnen und Ausländern organisiert werden, jedoch spezifisch auf die Informationsbedürfnisse der Sexarbeiterinnen und -arbeiter ausgerichtet. Die Registrierung ist gebührenpflichtig. Aufgrund der aktuellen Zahlen ist mit 1200 bis 1400 Gesuchen zu rechnen. Da die Registrierung jeweils fünf Jahre gültig sein wird und die Sexarbeiterinnen und -arbeiter in der Regel mehrmals pro Jahr ein- und ausreisen, wird sich die Zahl nach einem Anfangsaufwand deutlich vermindern. Der Mehraufwand für die Registrierung wird, unter Berücksichtigung der Gebühreneinnahmen, mit jährlich 50000 Franken beziffert. Zurzeit noch offen ist die notwendige Anpassung der Informatik, weshalb dazu noch keine Angaben über die finanziellen Auswirkungen gemacht werden können.

Erteilung und Kontrolle der Betriebsbewilligungen: Durch die neu vorgesehene Ausnahmeregelung für Kleinbetriebe verringert sich die Anzahl der Betriebsbewilligungen. Insgesamt ist von rund 110 Indoor-Betrieben auszugehen, wovon insbesondere rund die Hälfte der Studios unter die Ausnahme für Kleinbetriebe fallen wird. Damit gehen wir von rund 70 Betriebsbewilligungen aus. Diese werden durch die Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei der Luzerner Polizei erteilt. Ein Mehraufwand entsteht vor allem in der ein Jahr dauernden Einführungsphase. Dieser kann mit dem bestehenden Personal bewältigt werden, allenfalls unter Beizug von

Temporärkräften. Danach ist geplant, die Betriebe rund alle zwei Jahre zu kontrollieren. Bei festgestellten Mängeln sollen die Kontrollen häufiger durchgeführt werden.

Kontrollen durch die Polizei: Heute kontrolliert die Polizei regelmässig rund 60 Betriebe. In Zukunft werden es mehr sein, da sie aufgrund der neuen gesetzlichen Grundlage Zugang zu allen Betrieben haben wird. Auf der anderen Seite werden die Kontrollen erleichtert, da die Bedingungen durch die Registrierungspflicht für die Sexarbeiterinnen und -arbeiter und durch die Bewilligungspflicht für die Betriebe klar festgelegt sind. Der Mehraufwand soll durch die im Planungsbericht über die Leistungen und Ressourcen der Luzerner Polizei (B 114 vom 10. Juni 2014) beantragte gestaffelte Bestandserhöhung abgedeckt werden.

Information und Prävention: Künftig soll das Amt für Migration den Sexarbeiterinnen und -arbeitern Informationen über ihre Rechte und Pflichten abgeben. Die Betriebe werden verpflichtet, Informationsmaterial zur Verfügung zu halten. Bereits heute ist viel spezifisches Informationsmaterial vorhanden. Dieses ist in Zusammenarbeit mit der Verwaltung und der einzusetzenden Fachkommission zu ergänzen und gezielt bereitzustellen. Die anfallenden Kosten können im Globalbudget aufgefangen werden. Ein wesentlicher Pfeiler der Information und Prävention ist die Bezeichnung einer Anlaufstelle für die Beratung von Sexarbeiterinnen und -arbeitern. Die Kosten dafür können aus den folgenden Gründen tief gehalten werden: Zum einen wird die Zusammenarbeit mit einer bestehenden Beratungsstelle gesucht, wodurch keine nennenswerten Aufbaukosten entstehen. Zum anderen will der Bundesrat im Jahr 2015 die Verordnung über kriminalpräventive Massnahmen in der Prostitution verabschieden, welche die rechtliche Grundlage für die finanzielle Unterstützung von Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen und -arbeiter schafft (vgl. Kap. 1.3.1.4). Es kann davon ausgegangen werden, dass mit einer jährlichen Bundessubvention von 20000 Franken gerechnet werden kann. Dazu soll ein kantonaler Beitrag von ebenfalls 20000 Franken pro Jahr kommen.

Zusammenfassend ist insgesamt mit zusätzlichen Kosten von 70000 Franken zu rechnen.

5 Evaluation des Vollzugs

Wir beabsichtigen, eine Fachkommission als beratendes und begleitendes Fachorgan durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement einsetzen zu lassen und diesem Aufgaben im Bereich der Evaluation zu übertragen. Die Fachkommission wird mit Unterstützung der zuständigen Verwaltungsstellen und der nichtbehördlichen Fachorganisationen zu untersuchen haben, ob die mit diesem Gesetz eingeführten Instrumente (Registrierungspflicht, Bewilligungspflicht für die Betriebe) den gewünschten Erfolg bringen. Sie soll andererseits Massnahmen zur Optimierung des Vollzugs dieses Gesetzes vorschlagen und die Praxis unter den Behörden koordinieren.

6 Die Bestimmungen im Einzelnen

§ 1

Die Bestimmung legt den Gegenstand des Gesetzes fest und enthält eine Definition der Sexarbeit. In der Definition der Sexarbeit wird zur Klarstellung auch der Begriff Prostitution erwähnt, da dieser in der Bevölkerung noch stärker verankert ist als der neuere Begriff der Sexarbeit. Entscheidend für die Definition der Sexarbeit ist das Element der gewerbmässigen Dienstleistung. Dabei kann es um irgendwelche sexuelle Handlungen gegen Entgelt gehen. 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. Keine Sexarbeiterinnen oder -arbeiter sind Striptease-Tänzerinnen (Cabaret), solange sie nur Tanzdarbietungen irgendwelcher Art aufführen, Darstellende in Pornofilmen, Mitarbeitende von Telefonsex-Anbietern und Mitarbeitende in Erotikmärkten, die erotisches Zubehör verkaufen.

§ 2

Das Gesetz soll gemäss Unterabsatz a in erster Linie gute Rahmenbedingungen für alle am Sexgewerbe Beteiligten, welche sich im Rahmen des Rechts bewegen, sowie für die von diesem Gewerbe betroffene Bevölkerung schaffen. Unter den Begriff der Beteiligten fallen die Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die Kundinnen und Kunden, die für die verschiedenen in der Sexarbeit tätigen Betriebe verantwortlichen Personen, die Bevölkerung und schliesslich die Behörden. Das Ziel guter Rahmenbedingungen für Sexarbeiterinnen und -arbeiter stellt ihr selbstbestimmtes und eigenverantwortliches Handeln dar. Selbstverständlich müssen gute Rahmenbedingungen gesetzeskonform sein. Dies sind sie dann, wenn die Gesetzesbestimmungen, beispielsweise des Sozialversicherungs- und des Ausländerrechts, eingehalten werden. Die Mehrzahl der Kunden dürfte ein Interesse an Hygiene, Gesundheit und an der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen haben. Die Betreiberinnen und Betreiber von Etablissements im Bereich der Sexarbeit sind interessiert daran, ihren Betrieb innerhalb der gesetzlichen Schranken möglichst wirtschaftlich betreiben zu können. Schliesslich werden es die Registrierungspflicht aller Sexarbeiterinnen und -arbeiter sowie die Bewilligungspflicht für Betriebe den Behörden erlauben, einen besseren Gesamtüberblick über das Sexgewerbe zu gewinnen und somit bei Bedarf auf effizientere Weise gegen Missstände einschreiten zu können.

Als zweiter Zweck des Gesetzes wird in Unterabsatz b der Schutz von Sexarbeiterinnen und -arbeitern vor Ausbeutung und Gewalt genannt. Die Sexarbeit ist ein risikoreicher Beruf. Die in diesem Metier tätigen Personen laufen Gefahr, auf verschiedene Weise ausgebeutet zu werden. Zu denken ist an Menschenhandel bis hin zu weniger schwerwiegenden, aber häufigeren Missbräuchen, wie beispielsweise Nötigung oder Wucher. Wegen fehlender zuverlässiger oder nur unvollständiger Informationen verfügen die Behörden gegenwärtig nur über lückenhafte Kenntnisse der Situation im Bereich der Sexarbeit. Sie sind daher nicht immer in der Lage, die für die

Bekämpfung solcher Ausbeutungssituationen geeignetsten Massnahmen zu treffen. Dieses Manko an Informationen soll mit Hilfe des neuen Gesetzes behoben werden.

Ein weiterer Zweck des Gesetzes ist die Verhinderung von Schwarzarbeit (Unterabs. c). Es ist anzunehmen, dass ein beträchtlicher Teil des in der Sexarbeit erwirtschafteten Geldes nicht den Sozialversicherungen gemeldet wird. Damit verbunden sind auch negative Auswirkungen für die Sexarbeiterinnen und -arbeiter. Sie verfügen weder über eine Altersvorsorge noch über eine Krankenkasse oder Unfallversicherung. Dem soll mit mehr Transparenz des Gewerbes entgegengewirkt werden.

Den festgestellten Problemen soll nach Unterabsatz d mit einer verstärkten Information und Prävention begegnet werden. Besonders wichtig ist die Information der Sexarbeiterinnen und -arbeiter über Möglichkeiten, wie sie bei Ausbeutungssituationen vorgehen können. Die Information betrifft gesundheitliche, soziale, rechtliche und finanzielle Fragen. Bei der Prävention ist insbesondere an die Pflicht von Salonbetreiberinnen und -betreibern zur Bereitstellung von Schutzmaterial gegen Geschlechtskrankheiten sowie an Vorkehrungen zur Vermeidung von Gewalt zu denken.

Schliesslich soll die Bevölkerung vor negativen Auswirkungen der Sexarbeit geschützt werden (Unterabs. e). Es handelt sich zwar nicht um das vordringliche Ziel des Gesetzes, die Bevölkerung vor übermässigen Immissionen durch die Sexarbeit zu bewahren. Insbesondere bei der Strassensexarbeit, die durch die Bevölkerung erfahrungsgemäss am stärksten negativ wahrgenommen wird, wird im Gesetz aber festgelegt, wo diese im Kanton geduldet wird und wo nicht. Die Bevölkerung profitiert dank dem neuen Gesetz aber auch davon, dass damit die Gesundheit der Sexarbeiterinnen und -arbeiter verbessert werden soll. Dabei ist zu beachten, dass Ehe- und andere Partnerinnen der Kunden, welche sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen, von den damit verbundenen Gesundheitsrisiken ebenfalls betroffen sein können.

§ 3

Das Gesetz hält ausdrücklich fest, dass die bei der Sexarbeit abgeschlossenen Verträge im Rahmen des übergeordneten Rechts zulässig sind. Damit soll dem Umstand entgegengewirkt werden, dass der Vertrag zwischen dem Kunden und der Sexarbeiterin oder dem Sexarbeiter bezüglich Erbringung von unehelichem Geschlechtsverkehr nach dem Bundesgericht sittenwidrig und damit als nichtig im Sinn von Artikel 20 des Obligationenrechts gilt. Dies obwohl die Sexarbeit seit 1942 legal ist, unter dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit steht und Steuern für das aus der Sexarbeit erwirtschaftete Entgelt zu zahlen sind. Nicht sittenwidrig ist hingegen der Vertrag zwischen dem Sexarbeiter oder der Sexarbeiterin und dem Betreiber oder der Betreiberin eines Etablissements (vgl. dazu im Einzelnen Kap. 1.3.1.3).

§ 4

Um die generelle Registrierungspflicht von Sexarbeiterinnen und -arbeitern nach § 5 durchzusetzen, sollen sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter durch die zuständigen Behörden kontrolliert werden können. Die zuständige Kontrollbehörde soll in der Verordnung bezeichnet werden. Vorgesehen für diese Aufgabe ist die Luzerner

Polizei. So soll darauf hingewirkt werden, dass keine unregistrierten Sexarbeiterinnen und -arbeiter im Kanton Luzern tätig sind. Zudem erhält die Kontrollbehörde bei ihrer Arbeit Hinweise auf allfällige Ausbeutungssituationen und kann Massnahmen ergreifen.

§ 5

Die zuständige Registrierungsbehörde nach Absatz 1 ist in der Verordnung festzulegen. Mit dem Ziel eines möglichst einfachen Administrationsverfahrens für die betroffenen Personen ist vorgesehen, dass sich die zu registrierenden Personen nur bei einer Behörde melden müssen. Da das Amt für Migration ohnehin für die meisten der ausländischen Sexarbeiterinnen und -arbeiter Anlaufstelle ist, soll dieses voraussichtlich auch als Registrierungsbehörde bezeichnet werden. Falls bei EU-Bürgerinnen und -Bürgern, die sich weniger als 90 Tage pro Kalenderjahr in der Schweiz aufhalten, das Meldeverfahren bei der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit zu durchlaufen ist, so soll dieses zusammen mit der Registrierung ebenfalls durch das Amt für Migration abgewickelt werden. Solche Personen müssen sich also nicht noch zusätzlich bei der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit melden. Ebenfalls durch das Amt für Migration soll die Minderheit der schweizerischen Sexarbeiterinnen und -arbeiter registriert werden.

Zur Erleichterung der Kontrollen ist die gemäss Absatz 2 bei der Registrierung ausgestellte Bescheinigung stets mitzuführen.

§ 6

Die zentralen Registrierungsvoraussetzungen sind nach Absatz 1 die Volljährigkeit, die Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit und der Nachweis über eine Krankenversicherung. Durch das Erfordernis der Volljährigkeit wird sichergestellt, dass nicht minderjährige Sexarbeiterinnen und -arbeiter tätig sind. Dadurch werden insbesondere Personen im Alter zwischen 16 und 18 Jahren geschützt. Durch die Krankenversicherungspflicht soll gewährleistet werden, dass die betroffenen Personen, wenn es notwendig werden sollte, ärztliche Hilfe in Anspruch nehmen können und nicht die Allgemeinheit die Gesundheitskosten zu übernehmen hat. Es ist auch möglich, eine europäische Krankenversicherungskarte vorzulegen. Für diejenigen Registrierungswilligen, die keine Krankenversicherung haben, soll die Möglichkeit geschaffen werden, direkt bei der Registrierungsbehörde eine Krankenversicherung abzuschliessen, wobei auch eine Kollektivversicherung für Personen im Sexgewerbe angeboten werden soll.

Gemäss Absatz 2 kann die Registrierung bei Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit, welche in den letzten fünf Jahren vor dem Registrierungsbegehren zu einer Bestrafung führten, verweigert werden. Dabei ist insbesondere an die Förderung der Prostitution im Sinn von Artikel 195 StGB und den Menschenhandel im Sinn von Artikel 182 StGB zu denken. Im Verdachtsfall kann die Registrierungsbehörde einen Strafregisterauszug verlangen.

Zur Überprüfung der Registrierungsvoraussetzungen muss die Identität der registrierungswilligen Personen mit einem amtlichen Originalausweis zweifelsfrei festgestellt werden können. Dies legt Absatz 3 fest.

Im Rahmen des Registrierungsverfahrens sollen die Sexarbeiterinnen und -arbeiter zudem über ihre Rechte und Pflichten sowie die Risiken der Sexarbeit informiert werden (Abs. 4). Der direkte Erstkontakt und das Bewilligungsgespräch in einem geschützten Rahmen sind wichtig, um mögliche Ausbeutungssituationen frühzeitig erkennen zu können oder diesen vorzubeugen. Allerdings ist festzuhalten, dass für die Information wegen der oftmals fernen Herkunftsländer der Sexarbeiterinnen und -arbeiter vielfach Dolmetschende beizuziehen sind. Zumindest teilweise kann mit Merkblättern informiert werden, wenn eine Verständigung anderweitig nicht möglich ist. Bestandteil der Rechte, über welche die Sexarbeiterinnen und -arbeiter informiert werden sollen, bildet auch die Inanspruchnahme der Beratungs- und Unterstützungsangebote gemäss § 22.

§ 7

Absatz 1 legt die Geltungsdauer der Registrierung fest. Diese soll fünf Jahre sein. Die Geltungsdauer wird ab dem Zeitpunkt der Registrierung gerechnet. Nach Ablauf der Geltungsdauer muss sich der Sexarbeiter oder die Sexarbeiterin neu registrieren lassen.

Absatz 2 bezieht sich auf die spezielle Situation der ausländischen Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die für einzelne Monate in die Schweiz kommen, nachher in ihr Heimatland zurückkehren, um danach erneut in die Schweiz einzureisen. In diesen Fällen soll die Registrierung nur dann wirksam sein, wenn die Registrierungsvoraussetzungen, insbesondere die Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit, erfüllt sind. Dadurch wird zum einen gewährleistet, dass ein Sexarbeiter oder eine Sexarbeiterin nicht mehr berechtigt ist, tätig zu sein, wenn die Aufenthaltsberechtigung abgelaufen ist. Zum andern wird damit erreicht, dass die administrativen Hürden bei einer erneuten Einreise nicht jedes Mal erneut genommen werden müssen. Auch wenn die Registrierung zwischenzeitlich nicht wirksam war, verlängert sich deren Geltungsdauer von fünf Jahren nicht.

Gemäss Absatz 3 hat die registrierte Person jederzeit das Recht, die Registrierung löschen zu lassen. Damit kommt man einem Bedürfnis der Sexarbeiterinnen und -arbeiter nach. Es sollen negative Auswirkungen, welche die Ausübung der Sexarbeit mit sich bringt, wie beispielsweise Schwierigkeiten bei der Eheschliessung oder der Zuteilung des Sorgerechts für Kinder, minimiert werden. Die Bestimmung ist auch im Interesse des Datenschutzes.

Wenn es möglich sein soll, wegen in der Vergangenheit begangener Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit die Registrierung zu verweigern (§ 6 Abs. 2), so muss es auch möglich sein, bei während der Geltungsdauer der Registrierung begangenen Straftaten die Registrierung von Amtes wegen zu löschen (Abs. 4).

§ 8

Die für die Indoor-Sexarbeit verwendeten Bezeichnungen sind vielfältig. Es drängt sich daher auf, die sogenannte Indoor-Sexarbeit zu definieren. Dabei handelt es sich um Sexarbeit, die in Immobilien, Fahrnisbauten sowie Wohnmobilen und dergleichen ausgeübt wird. Immobilien können beispielsweise ein Haus, eine Wohnung, ein Lokal, ein Studio oder ein Keller sein. Mit der Erwähnung der Wohnmobile und dergleichen soll verhindert werden, dass die Bestimmungen für die Indoor-Sexarbeit durch die

Verwendung von Wohnwagen, Wohnmobilen oder Reiscars umgangen werden können. Solche Fahrzeuge wurden bereits für die Ausübung von Sexarbeit verwendet. Zur besseren Verständlichkeit der Definition der Indoor-Sexarbeit werden die wichtigsten Bezeichnungen für die verschiedenen Betriebe und Arten von Sexarbeit aufgezählt. Für die Einzelheiten bezüglich der Arten von Sexarbeit verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 1.1.3.

§ 9

Nach Absatz 1 unterliegt der Bewilligungspflicht zum einen diejenige Person, die Indoor-Sexarbeit anbietet, und zum andern diejenige Person, die Räumlichkeiten für Indoor-Sexarbeit zur Verfügung stellt. Beim «Anbieten» von Indoor-Sexarbeit ist insbesondere an den Betreiber eines kleinen 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 Angebots, 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 Betriebs 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. Dabei genügt es, wenn sie unter Anwendung der nötigen Sorgfalt zumindest hätten wissen müssen, dass die Räumlichkeiten für diesen Zweck gebraucht werden.

In Absatz 2 ist geregelt, auf welche Person die Bewilligung ausgestellt wird. Die Kaskade ist aufgrund der häufig sehr komplexen Verantwortlichkeits- und Mietverhältnisse bei der Indoor-Sexarbeit nötig. Ziel ist es, dass in jedem Einzelfall – soweit nicht eine der Ausnahmen gemäss § 10 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. Dabei ist insbesondere auch an Immobilien zu denken, die an mehrere, je einzeln tätige Sexarbeiterinnen oder -arbeiter vermietet sind, die alle aufgrund der Ausnahmeregelung von § 10 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. 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 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 Indoor-Sexbetriebs bewilligungspflichtig. Die Bestimmung lehnt sich an die Regelung von § 5 Absatz 2 des Gastgewerbesgesetzes an.

§ 10

Nach Absatz 1 sollen Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeitern in derselben Wohneinheit nicht unnötig mit administrativen Umtrieben belastet werden. Deshalb sind solche Kleinbetriebe im Sinn einer Ausnahmeregelung von der Bewilligungspflicht befreit. Absatz 1 nimmt Bezug auf das «Anbieten» von Sexarbeit gemäss § 9 Absatz 1. Die Zahl von zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeitern wurde deshalb gewählt, weil eine Gemeinschaft von zwei Personen besser gegen Gewalt geschützt ist als eine allein tätige Person. 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 Geschäftszwecken dienen.

In Absatz 2 wird eine Ausnahme für das «Zur-Verfügung-Stellen» von Räumlichkeiten gemäss § 9 Absatz 1 geschaffen. Dieses soll dann nicht bewilligungspflichtig sein, wenn nur eine Wohneinheit an höchstens zwei Sexarbeiterinnen oder -arbeiter zur Verfügung gestellt wird. Die Ausnahmeregelung schützt primär die Kleinbetriebe, 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 es ist eine Bewilligungspflicht gerechtfertigt. Dies insbesondere auch deshalb, weil durch das Gesetz überhöhte Zimmerpreise verhindert werden sollen.

Bezüglich der Anzahl der Sexarbeiterinnen oder -arbeiter ist darauf hinzuweisen, dass die tätigen Personen nicht ständig wechseln dürfen, um von der Ausnahmeregelung profitieren zu können. Deshalb legt Absatz 3 fest, dass ein Wechsel der Sexarbeiterinnen oder -arbeiter frühestens nach einem Monat zulässig ist. Ansonsten ist von einer verantwortlichen Person im Hintergrund auszugehen, wobei sich dann wiederum Fragen der Ausbeutung stellen können.

§ 11

Die Bewilligung kann nach Absatz 1 mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden. Die Auflagen knüpfen an die Grösse der Betriebe an. 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 Indoor-Sexbetrieb, der beispielsweise auch noch alkoholische Getränke ausschenkt, zusätzlich um eine Bewilligung nach dem Gastgewerbegesetz ersuchen muss. Die bei Inkrafttreten des Gesetzes über die Sexarbeit vorgesehene Praxisänderung stellt gegenüber der heutigen Praxis eine Erleichterung dar, weil bis anhin für einen Indoor-Sexbetrieb eine Gastgewerbebewilligung nicht möglich war.

§ 12

Die Bewilligungsvoraussetzungen sind ähnlich ausgestaltet wie diejenigen im Gastgewerbe. So kann die Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei, die als Bewilligungsbehörde auch im Sexgewerbe vorgesehen ist, das dort erlangte Know-how weiterverwenden.

In Absatz 1 sind vier persönliche Bewilligungsvoraussetzungen aufgeführt, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit eine Bewilligung erteilt werden darf. Die ersten beiden Bewilligungsvoraussetzungen sind vergleichbar mit denjenigen für die Registrierung (Handlungsfähigkeit, Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit). Allerdings ist bei der Bewilligung die Handlungsfähigkeit vorausgesetzt, wogegen bei der Registrierung die Volljährigkeit genügt. 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 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. Im Gegensatz zur Registrierung der Sexarbeiterinnen und -arbeiter, wo eine solche wegen begangener Verbrechen oder Vergehen nur verweigert werden kann, ist die Bewilligung bei einem Gesuchsteller oder einer Gesuchstellerin, der oder die in den letzten fünf Jahren vor Bewilligungserteilung wegen solcher Straftaten im Zusammenhang mit der Sexarbeit bestraft worden ist, 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 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 Betriebsgrösse, sowie die betrieblichen Mindeststandards eingehalten werden. In der Verordnung wird näher ausgeführt werden, 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 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.

§ 13

Dem Bewilligungsinhaber oder der Bewilligungsinhaberin werden verschiedene Pflichten auferlegt. Werden diese wiederholt nicht erfüllt, sind die Voraussetzungen für den Entzug der Bewilligung nach § 16 Absatz 3c gegeben und eine Bestrafung mit Busse nach § 26 Absatz 1a die Folge. Diese Regeln über die Pflichten sind in Betrieben, in denen ausschliesslich selbständigerwerbende Sexarbeiterinnen oder -arbeiter tätig sind, 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 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 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 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 verweisen wir auf die Ausführungen zu § 12. Hin-

sichtlich 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. 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 Un-erfahrenheit 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.

Weiter ist nach Absatz 3 der Bewilligungsinhaber und die Bewilligungsinhaberin dafür verantwortlich, Präventionsmaterial zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten (Kondome) sowie Informationsmaterial über die Rechte und Pflichten der Sexarbeiterinnen und -arbeiter unentgeltlich zur Verfügung zu stellen. Das Informationsmaterial wird von den Behörden in Zusammenarbeit mit Nichtbehördenorganisationen geliefert.

In die Verantwortung des Bewilligungsinhabers und der Bewilligungsinhaberin fällt nach Absatz 4 auch, dass nur registrierte Personen im Sinn von § 5 im Betrieb arbeiten. Der Bewilligungsinhaber und die Bewilligungsinhaberin hat sich also deren Bescheinigungen zeigen zu lassen. Dadurch wird unter anderem auch sichergestellt, dass keine minderjährigen Sexarbeiterinnen und -arbeiter in den Betrieben tätig sind, da diese sich nicht registrieren lassen können.

Absatz 5 betrifft die Kunden von Indoor-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.

Ein wichtiges Element der Information und Prävention stellt die aufsuchende Arbeit der nichtbehördlichen Fachorganisationen dar. Diese können aber nur dann mit den Sexarbeiterinnen und -arbeitern sowie den Betriebsführerinnen und -führern reden und ihre Arbeitsbedingungen kontrollieren, wenn ihnen Zugang zu den Betrieben gewährt wird. In Absatz 6 werden die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber verpflichtet, den Fachorganisationen während der Öffnungszeiten Zugang zu den Betriebsräumlichkeiten zu gewähren. Die Fachorganisationen müssen bei ihren Besuchen das Verhältnismässigkeitsprinzip einhalten. In der Verordnung sollen die einzelnen Fachorganisationen, die zugangsberechtigt sind, abschliessend aufgezählt werden. Dadurch soll die Zahl der Kontrollen und Besuche in den Betrieben beschränkt werden.

§ 14

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. § 13 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. Sexarbeiterinnen oder -arbeiter, die in einem nicht bewilligten Betrieb arbeiten, werden somit durch diese Bestimmung nicht geschützt. Im Übrigen verweisen wir auf die Ausführungen zu § 13 Absatz 2.

§ 15

Für einen erfolgreichen Vollzug des einschlägigen Rechts, insbesondere dieses Gesetzes, des StGB, des Ausländerrechts und des Sozialversicherungsrechts bedarf es wirkungsvoller Kontrollmöglichkeiten (Abs. 1). In der Verordnung werden die dafür zuständigen Dienststellen bestimmt werden. Es ist geplant, dass die Kontrollen der Registrierung und der Bewilligung durch die Luzerner Polizei erfolgen sollen. Bezüglich Kontrollen der betrieblichen Mindeststandards soll 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 Betriebsräume während der jeweiligen Öffnungszeiten der Betriebe zu kontrollieren. Eine vergleichbare Bestimmung findet sich in der Gastgewerbegesetzgebung. Unter den Begriff «Betriebsräume» fallen sämtliche Räume innerhalb eines Betriebs, also auch die Garderoben, die Toiletten, die Büros, die Zimmer und die Aufenthaltsräume. Ansonsten könnte es sein, dass Personen den Kontrollen entgehen 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 oder nicht registrierte Sexarbeiterinnen oder -arbeiter tätig sind. 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, oder nur diejenigen Sexarbeiterinnen oder -arbeiter, die sich haben registrieren lassen, sondern auch Personen, die sich nicht an die Vorschriften des Gesetzes halten.

§ 16

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 § 23 Abs. 4).

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 § 12 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 § 13 möglich. Vorgängig können selbstverständlich Verwarnungen ausgesprochen oder es kann mit Auflagen auf das Verhalten des Bewilligungsinhabers oder der Bewilligungsinhaberin eingewirkt werden.

Gesetzlich 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.

§ 17

Die Zuständigkeit der Gemeinden, die Indoor-Sexarbeit in eigenen Erlassen in örtlicher Hinsicht einzuschränken, wird im Gesetz ausdrücklich festgehalten.

§ 18

Die Strassensexarbeit ist die für die Öffentlichkeit sichtbarste und wohl auch mit den meisten negativen Begleiterscheinungen verbundene Form der Sexarbeit. Mit ihr gehen gewöhnlich Lärm, Littering, Autoverkehr und sogenannte ideelle Immissionen einher. Die Strassensexarbeit ist für die Sexarbeiterinnen und -arbeiter zudem eine der gefährlichsten Formen der Sexarbeit. Kommt hinzu, dass sie teilweise auch mit Drogenkonsum verbunden ist (Drogenstrich). Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Strassensexarbeit nach wie vor nur einen kleinen Teil des Sexgewerbes darstellt. Zurzeit existiert im Kanton Luzern denn auch nur in der Stadt Luzern ein Strassenstrich. Die Strassensexarbeit wird im Gesetz so definiert, dass sich Personen an öffentlich zugänglichen Orten oder an von öffentlich zugänglichen Orten einsehbaren Örtlichkeiten mit der erkennbaren Absicht zur Ausübung von Sexarbeit aufhalten. Öffentlich zugänglich sind beispielsweise Strassen, Plätze, Garten- und Parkanlagen, Bildungsstätten sowie Gesundheitseinrichtungen. Nicht die Eigentumsverhältnisse sind entscheidend, sondern die Art und Weise der Benutzung von Orten, das heisst die tatsächliche Benutzung durch einen unbestimmten Benutzerkreis. Mit der Formulierung «von öffentlich zugänglichen Orten einsehbare Örtlichkeiten» wird auch die sogenannte Fenstersexarbeit erfasst, bei der die Sexarbeiterinnen oder -arbeiter in einem Fenster oder einer Türe eines Hauses Kunden anwerben. Entscheidend ist nur die erkennbare Absicht zur Ausübung von Sexarbeit. Ob die sexuellen Handlungen auch im öffentlichen Raum ausgeübt werden, ist nicht von Bedeutung. Die Absicht zur Ausübung von Sexarbeit zeigt sich insbesondere in der Kleidung der betreffenden Personen und in ihrem Verhalten.

§ 19

Absatz 1 schränkt die Strassensexarbeit in örtlicher Hinsicht ein. Verboten ist die Strassensexarbeit im Wesentlichen in Wohngebieten, bei Haltestellen des öffentlichen Verkehrs sowie in und unmittelbar bei verschiedenen öffentlichen Gebäuden und Anlagen. Untersagt ist nicht nur das Anbieten von Strassensexarbeit, sondern auch das Nachfragen danach. Durch diese Formulierung sollen auch die Freier ins Recht gefasst werden. Der Tatbestand des Nachfragens von Strassensexarbeit ist erst dann erfüllt, wenn der Freier mit der Sexarbeiterin ins Gespräch kommt, um gewisse Dienstleistungen zu vereinbaren.

Da der Wortlaut von Absatz 1a nur auf den Zweck der Gebäude in einer Strasse Bezug nimmt, ist es möglich, dass sich in Geschäftshäusern auch Abwartwohnungen oder Attika-Wohnungen befinden. Trotzdem dient das entsprechende Haus überwiegend gewerblichen Zwecken. Insgesamt darf jedoch der Wohnanteil in einem «Geschäftshaus» gestützt auf die bisherige Praxis in der Stadt Luzern nicht mehr als 20 Prozent betragen. Unter dem Begriff «gewerbliche Zwecke» werden sämtliche Zwecke verstanden, die nicht «Wohnzwecke» sind, unter anderem auch industrielle Zwecke. Mit der Bezugnahme auf «Strassenabschnitte» und nicht auf «Strassen» kann erreicht werden, dass Strassensexarbeit zwar nicht in eigentlichen Wohngebieten, jedoch immerhin an Orten möglich ist, die gebietsmässig weniger grossräumig oder weniger peripher sind. Dadurch wirkt die Regelung etwas weniger restriktiv. Als Strassenabschnitt gilt ein Strassenstück, das von den Einmündungen oder Querungen zweier anderer Strassen begrenzt wird.

Gemäss Absatz 1c spielt es keine Rolle, ob sich die Schul- und Sportanlagen im Eigentum von Gemeinden oder des Kantons befinden. Generell sind nicht die Eigentumsverhältnisse der öffentlich zugänglichen Anlagen entscheidend, sondern die Art und Weise ihrer Benutzung, das heisst die tatsächliche Benutzung durch einen unbestimmten Benutzerkreis.

Absatz 2 ermöglicht es den Gemeinden im Sinn der Gemeindeautonomie, Ausnahmen von den örtlichen Einschränkungen nach Absatz 1 zu bestimmen. Die Gemeinden können so aufgrund ihrer Kenntnis der lokalen Gegebenheiten reagieren, wenn sich beispielsweise Örtlichkeiten, an denen gemäss Absatz 1 die Strassensexarbeit grundsätzlich verboten wäre, trotzdem als geeignete Standorte für die Strassensexarbeit erweisen.

§ 20

Bei der Bewilligungspflicht nach Absatz 1 handelt es sich um eine solche zum gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes. Sie kann aber auch im Rahmen der Bau- und Zonenordnung festgelegt werden.

Nach Absatz 2 gelten für die Strassensexarbeit die Bestimmungen dieses Gesetzes. Insbesondere haben sich sämtliche Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die auf der Strasse ihrer Tätigkeit nachgehen, vorgängig bei der zuständigen kantonalen Behörde registrieren zu lassen. Dies gilt auch für Personen, welche aus anderen Kantonen zur Ausübung von Sexarbeit in den Kanton Luzern kommen.

§ 21

Nach Absatz 1 setzt das Justiz- und Sicherheitsdepartement eine Fachkommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Fachorganisationen ein. Es ist vorgesehen, dass von der Verwaltungsseite namentlich das Amt für Migration, die Dienststelle Wirtschaft und Arbeit, die Koordination Gewaltprävention, die Luzerner Polizei und die Strafverfolgungsbehörden in der Kommission vertreten sein sollen.

Aufgabe der Fachkommission ist nach Absatz 2 die Beratung der Behörden und die Koordination und Begleitung der Präventions-, Informations- und Schutzmassnahmen sowie die Umsetzung des neuen Gesetzes. Dabei werden beispielsweise die abzugebenden Merkblätter, der Inhalt der Kontrollen und die Wirkung des Gesetzes thematisiert werden. Die Fachkommission wird die Auswirkungen des Gesetzes über die Sexarbeit in regelmässigen Abständen evaluieren und allenfalls Korrekturen oder Optimierungen vorschlagen.

§ 22

Nach Absatz 1 sorgen Behörden und Fachorganisationen für eine ausreichende Information über die Rechte und Pflichten der Sexarbeiterinnen und -arbeiter sowie über die Risiken der Sexarbeit und über Unterstützungsangebote für die betroffenen Personen. Diese sind durch die häufig wechselnden Arbeitsorte und durch das fehlende Vertrautsein mit den örtlichen und rechtlichen Gegebenheiten oder durch die teilweise fehlenden Sprachkenntnisse im Nachteil. Sie sind deshalb darauf angewiesen, sich an eine neutrale und unabhängige Stelle wenden zu können, welche Beratung für verschiedene im Sexgewerbe spezifisch auftretende Probleme und Fragestellungen abdecken kann. Dies in Ergänzung zur aufsuchenden Arbeit der Aids-Hilfe Luzern (vgl. Kap. 1.2.4). Wichtige Themen der Information und Prävention sind Gesundheit, Sicherheit und Gewalt, Sozialversicherungen, Arbeit, Finanzen, Recht und Wohnen. Die Sexarbeiterinnen und -arbeiter sind auch über ihre Pflichten zu informieren. Insofern dient die Information auch der Durchsetzung der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Interessen des Staates.

Nach Absatz 2 richtet sich die Information an alle Beteiligten im Sexgewerbe. Informationskanäle sind unter anderem Merkblätter in verschiedenen Sprachen, die anlässlich der Registrierung abgegeben und auch in den Betrieben aufgelegt werden. Von grosser Wichtigkeit sind das persönliche Gespräch im Zuge des Registrierungsverfahrens, die Möglichkeit, sich direkt an eine Anlauf- und Beratungsstelle zu wenden, sowie die aufsuchende Arbeit der Fachorganisationen (Aids-Prävention im Sexgewerbe).

Die Behörden und die durch den Regierungsrat zu bezeichnende Anlaufstelle haben nach Absatz 3 für einen einfachen Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten zu sorgen. Dies soll durch die gezielte Unterstützung von nichtbehördlichen Fachorganisationen geschehen, wie beispielsweise der neu zu schaffenden Anlauf- und Beratungsstelle oder der Aids-Hilfe Luzern. Die Erfahrung zeigt, dass Sexarbeiterinnen und -arbeiter zu Behörden nur schwer ein Vertrauensverhältnis aufzubauen vermögen. Ein solches ist aber für eine effektive Beratung und Unterstützung notwendig.

§ 23

Aus datenschutzrechtlichen Gründen bestimmt Absatz 1, dass die im Zusammenhang mit dem Vollzug des Gesetzes angelegte Datensammlung von den übrigen polizeilichen Datensammlungen zu trennen ist. Dies ist deshalb angezeigt, weil es sich hier um besonders schützenswerte Personendaten handelt. 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 und der Registrierung betrauten Personen. Letztere – voraussichtlich einzelne Personen im Amt für Migration, in der Dienststelle Wirtschaft und Arbeit sowie in der Abteilung Gastgewerbe und Gewerbepolizei der Luzerner Polizei – benötigen die Daten für die Administration der Registrierungen und der Bewilligungen. 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 und Registrierungen, 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 bekannt gegeben worden sind.

Nach Absatz 3 sind die Registrierungsdaten spätestens nach sechs Jahren seit Registrierung, auf Antrag der registrierten Person bereits früher, zu löschen. Damit die Behörden bei einer erneuten Registrierung auf die Daten zurückgreifen können, ist die Aufbewahrungsdauer der Daten um ein Jahr länger angesetzt als die Gültigkeitsdauer der Registrierung. Eine Löschung der Daten bedeutet eine Vernichtung sämtlicher Daten, die sich auf eine bestimmte Person beziehen. Die Pflicht der Löschung der Daten richtet sich an die für die Datensammlung zuständige Behörde. Davon zu unterscheiden ist § 7 Absatz 3. Diese Bestimmung gibt der registrierten Person das Recht, die Registrierung bereits vorgängig löschen zu lassen. Macht sie davon Gebrauch, löst dies die Löschungspflicht auf Seiten der Behörde aus. Erst nach sechs Jahren sind die Daten zu vernichten, wenn die Registrierung nach § 7 Absatz 4 von Amtes wegen aufgrund von begangenen Straftaten gelöscht wurde.

Spätestens nach sieben Jahren sind die Bewilligungsdaten zu löschen, sofern sie nicht für ein Strafverfahren beigezogen wurden oder die Bewilligung nicht verlängert wurde (Abs. 4). Mit der längeren Aufbewahrungsdauer der Bewilligungsdaten im Vergleich zu den Registrierungsdaten 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).

§ 24

Mit einem Rechtsverweis wird das Datenschutzgesetz als anwendbar erklärt, soweit das Gesetz über die Sexarbeit nichts anderes vorschreibt. Die Erstellung und Bewirtschaftung von Datensammlungen betreffend Registrierung von Sexarbeiterinnen und -arbeitern sowie 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).

§ 25

Nach Absatz 1 erhebt die Registrierungsbehörde eine Gebühr für den Aufwand der Registrierung und die Ausstellung der Bescheinigung.

Nach Absatz 2 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.

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, zu Stundung, Ermässigung und Erlass und zum Rechtsschutz.

§ 26

Gemäss Absatz 1 werden vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen die §§ 5, 9, 13, 14, 15 Absatz 2 und 19 Absatz 1 dieses Gesetzes sowie vorsätzliches oder fahrlässiges Nichtbeachten von Auflagen und Bedingungen in Bewilligungen mit Busse bis 5000 Franken bestraft. Die aufgeführten Bestimmungen betreffen die Registrierungspflicht für Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die Bewilligungspflicht für Indoor-Sexarbeit, die Pflichten für Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber, die Vorschriften für das Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten an Sexarbeiterinnen und -arbeiter, das Verbot, Kontrollen zu verhindern oder zu erschweren und die örtlichen Einschränkungen der Strassensexarbeit. Die Strafandrohung entspricht Artikel 199 StGB, wonach mit Busse bestraft wird, wer den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwiderhandelt. Bestimmt es das Gesetz nicht anders, ist der Höchstbetrag der Busse 10000 Franken.

Nach Absatz 2 beträgt die Busse in besonders schweren Fällen und bei Rückfall bis zu 10000 Franken.

In leichten Fällen kann durch die Strafbehörde eine Verwarnung ausgesprochen werden. Dabei kann es sich insbesondere um die Verletzung der Registrierungspflicht von Sexarbeiterinnen und -arbeitern handeln (Abs. 3).

Ebenfalls strafbar sind nach Absatz 4 die Anstiftung und die Gehilfenschaft.

Gemäss Absatz 5 werden Widerhandlungen gegen die in § 5 statuierte Registrierungspflicht nicht verfolgt, sofern die beschuldigte Person im Zusammenhang mit der Sexarbeit durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist. Dadurch soll verhindert werden, dass Sexarbeiterinnen oder -arbeiter aus Furcht vor einer Bestrafung wegen Verletzung der Registrierungspflicht schwere Straftaten nicht zur Anzeige bringen. Der Wortlaut orientiert sich an Artikel 1 Absatz 1 des Opferhilfegesetzes vom 23. März 2007 (OHG; SR 312.5), präzisiert um den Hinweis, dass die Straftat im Zusammenhang mit der Sexarbeit stehen muss.

§ 27

Für den Rechtsschutz gilt das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (SRL Nr. 40). Damit können Entscheide über die Registrierung von Sexarbeiterinnen und -arbeitern sowie über die Bewilligung von Indoor-Sexbetrieben mittels Verwaltungsbeschwerde an das sachlich zuständige Departement und danach mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht weitergezogen werden.

§ 28

Die vorgesehene Regelung des Vollzugs durch den Regierungsrat soll in der neuen Verordnung zum Gesetz über die Sexarbeit erfolgen. Zu präzisieren werden etwa sein: die Benennung der zuständigen Behörden für die Registrierung und die Bewilligung, die vorzulegenden Dokumente für die Registrierung und die Bewilligung, die Benennung der zuständigen Kontrollbehörden und die Gebühren. Daneben sind gestützt auf § 12 Absatz 2 Details über die räumlichen Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung, die betrieblichen Mindeststandards und zu den Preisen für Zimmer und Nebenleistungen in die Verordnung aufzunehmen.

§ 29

Die Übergangsbestimmung bezieht sich auf Betriebe sowie Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits existieren beziehungsweise tätig sind. Es wäre nicht gerechtfertigt und überdies unzumutbar, wenn diese beim Inkrafttreten des Gesetzes umgehend die Voraussetzungen zu erfüllen hätten. Spätestens ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes müssen dessen Regeln aber eingehalten werden. Das heisst namentlich, dass sich Sexarbeiterinnen und -arbeiter registrieren lassen und dass Indoor-Sexbetriebe um eine Bewilligung nachsuchen müssen.

7 Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit zuzustimmen. Das Gesetz wird es den Behörden ermöglichen, bei Missständen im Sexgewerbe gezielt einzuschreiten. Mit dem Gesetz werden die Sexarbeiterinnen und -arbeiter besser geschützt, und die Strassensexarbeit kann an geeignete Standorte gelenkt werden.

Luzern, 3. Februar 2015

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Reto Wyss

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Nr. 957

Gesetz über die Sexarbeit

vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 3. Februar 2015,

beschliesst:

I. Allgemeine Bestimmungen

§ 1 *Gegenstand*

Das Gesetz regelt die Sexarbeit als gewerbsmässige Dienstleistung, bei der eine sexuelle Handlung gegen Entgelt angeboten und vorgenommen wird (Prostitution).

§ 2 *Zweck*

Das Gesetz bezweckt

- a. die Schaffung guter Rahmenbedingungen für alle Beteiligten im Bereich der Sexarbeit,
- b. den Schutz der Sexarbeiterinnen und -arbeiter vor Ausbeutung und Gewalt,
- c. die Verhinderung von Schwarzarbeit,
- d. die Information und die Sicherstellung der Prävention,
- e. den Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen der Sexarbeit.

§ 3 *Verträge*

Die zwischen den Beteiligten über die Ausübung der Sexarbeit abgeschlossenen Verträge sind im Rahmen des übergeordneten Rechts zulässig.

§ 4 *Kontrolle*

Die zuständige Behörde kann die Sexarbeiterinnen und -arbeiter in Bezug auf die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen kontrollieren.

II. Registrierung

§ 5 *Registrierungspflicht*

¹ Wer Sexarbeit leistet, hat sich vorgängig bei der zuständigen Behörde registrieren zu lassen.

² Es wird eine Bescheinigung ausgestellt, welche die registrierten Sexarbeiterinnen und -arbeiter mitzuführen haben.

§ 6 *Registrierungsvoraussetzungen*

¹ Eine Person kann sich registrieren lassen, wenn sie

- a. volljährig ist,
- b. über eine Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit verfügt und
- c. eine Krankenversicherung nachweisen kann oder eine solche abschliesst.

² Wurde die um Registrierung nachsuchende Person in den letzten fünf Jahren vor dem Registrierungsersuchen wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit bestraft, kann die Registrierung verweigert werden.

³ Die um Registrierung nachsuchenden Personen haben sich mit einem amtlichen Originalausweis über ihre Identität auszuweisen.

⁴ Sie sind über ihre Rechte und Pflichten sowie die Risiken der Sexarbeit zu informieren.

§ 7 *Geltungsdauer der Registrierung*

¹ Die Registrierung gilt fünf Jahre.

² Sie ist nur zu der Zeit wirksam, in der die Voraussetzungen für die Registrierung erfüllt sind.

³ Die registrierte Person kann die Registrierung bereits vor Ablauf von fünf Jahren löschen lassen.

⁴ Die zuständige Behörde kann die Registrierung löschen, wenn die registrierte Person wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit bestraft worden ist.

III. Indoor-Sexarbeit

§ 8 *Begriff*

Als Indoor-Sexarbeit gilt die Sexarbeit, die in Immobilien, Fahrnisbauten sowie Wohnmobilen und dergleichen ausgeübt wird. Darunter fällt insbesondere die Sexarbeit in Studios, Salons, Sauna-Clubs, Kontaktbars und Bordellen sowie im Rahmen von Escort-Services.

§ 9 *Bewilligungspflicht*

¹ Wer Indoor-Sexarbeit anbietet oder Räumlichkeiten für Indoor-Sexarbeit zur Verfügung stellt, bedarf einer Bewilligung durch die zuständige Behörde, soweit die Tätigkeit nicht unter die Ausnahmen nach § 10 fällt.

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. Fällt der Vermieter oder die Vermieterin unter die Ausnahmeregelung nach § 10, so benötigt der Eigentümer oder die Eigentümerin der Räumlichkeiten eine Bewilligung.

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

§ 10 *Ausnahmen von der Bewilligungspflicht*

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.

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

§ 11 *Inhalt und Umfang der Bewilligung*

¹ Die Bewilligung kann mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden.

² Sie ist nicht übertragbar.

³ Die Bewilligungen nach dem Gastgewerbegesetz vom 15. September 1997 bleiben vorbehalten.

§ 12 *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, namentlich die Einhaltung der Ausländergesetzgebung und der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen, bietet und
- d. in den letzten fünf Jahren vor Bewilligungserteilung nicht wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit, wie namentlich 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.

§ 13 *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 sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen und der betrieblichen Mindeststandards verantwortlich.

² Für Zimmer und Nebenleistungen dürfen nur Mietzinse und Zahlungen verlangt werden, die nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur erbrachten Leistung stehen.

³ Präventionsmaterial zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten sowie Informationsmaterial über die Rechte und Pflichten der Sexarbeiterinnen und -arbeiter sind unentgeltlich zur Verfügung zu stellen.

⁴ Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber haben sicherzustellen, dass nur registrierte Sexarbeiterinnen und -arbeiter im Betrieb arbeiten.

⁵ 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.

⁶ Den Mitarbeitenden der vom Regierungsrat bezeichneten Fachorganisationen ist während der Öffnungszeiten Zugang zu den Betriebsräumlichkeiten zu gewähren.

§ 14 *Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten*

Beim Zur-Verfügung-Stellen von Räumlichkeiten an Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die über eine Bewilligung für das Anbieten von Indoor-Sexarbeit verfügen, gilt § 13 Absatz 2 sinngemäss.

§ 15 *Kontrolle*

¹ Die zuständige Behörde kontrolliert die vorschriftsgemässe Führung der Betriebe und die Einhaltung der Ausländergesetzgebung, der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen sowie der betrieblichen Mindeststandards.

² Sie ist befugt, die Betriebsräumlichkeiten während der jeweiligen Öffnungszeiten der Betriebe zu kontrollieren. Die Kontrollen dürfen weder verhindert noch erschwert werden.

³ Bei begründetem Verdacht, dass in Räumlichkeiten unbewilligte Sexarbeit angeboten wird oder unregistrierte Sexarbeiterinnen oder -arbeiter tätig sind, gilt Absatz 2 sinngemäss.

§ 16 *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 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 § 13 verstossen hat.

⁴ In dringenden Fällen können vorsorgliche Massnahmen angeordnet werden.

§ 17 *Regelung durch die Gemeinden*

Die Gemeinden können die Indoor-Sexarbeit in ihren Erlassen einschränken.

IV. Strassensexarbeit

§ 18 *Begriff*

Als Strassensexarbeit gilt Sexarbeit, bei der sich Personen an öffentlich zugänglichen Orten oder an von öffentlich zugänglichen Orten einsehbaren Örtlichkeiten mit der erkennbaren Absicht der Ausübung von Sexarbeit aufhalten (Strassenprostitution).

§ 19 *Örtliche Einschränkungen*

¹ Das Anbieten und Nachfragen von Strassensexarbeit ist verboten

- a. an Strassenabschnitten und auf Plätzen, an denen Häuser stehen, die nicht überwiegend gewerblichen Zwecken dienen,
- b. an Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel während deren Betriebszeiten,
- c. in und unmittelbar bei Schul- und Sportanlagen sowie bei weiteren ähnlichen öffentlich zugänglichen Anlagen,
- d. in der unmittelbaren Nähe von Kirchen, Heimen und Alterssiedlungen.

² Die Gemeinden können Ausnahmen von den örtlichen Einschränkungen gemäss Absatz 1 bestimmen.

§ 20 *Bewilligungs- und Registrierungspflicht*

¹ Die Gemeinden können die Strassensexarbeit in ihren Erlassen einer Bewilligungspflicht unterstellen.

² Im Übrigen gelten für die Strassensexarbeit die Bestimmungen dieses Gesetzes, namentlich jene über die Registrierung.

V. Prävention und Information

§ 21 *Fachkommission*

¹ Das Justiz- und Sicherheitsdepartement setzt eine Fachkommission aus Vertreterinnen und Vertretern der Verwaltung und der Fachorganisationen ein.

² Die Fachkommission berät die Behörden und koordiniert und begleitet die Präventions-, Informations- und Schutzmassnahmen und die Umsetzung dieses Gesetzes.

§ 22 *Information und Schutzmassnahmen*

¹ Die Behörden sorgen in Zusammenarbeit mit den Fachorganisationen für die ausreichende Information über die Rechte und Pflichten der Sexarbeiterinnen und -arbeiter sowie über die Risiken der Sexarbeit und über Unterstützungsangebote.

² Die Informationen richten sich an die Sexarbeiterinnen und -arbeiter, die Kundinnen und Kunden sowie die Bewilligungsinhaberinnen und -inhaber.

³ Die Behörden und die durch den Regierungsrat zu bezeichnende Anlaufstelle sorgen für einen einfachen Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsangeboten, namentlich in den Bereichen Gesundheitsschutz und Intervention bei Ausbeutung.

VI. Datenbearbeitung

§ 23 *Aufbewahrung und Verwendung der Daten*

¹ Die im Zusammenhang mit dem Vollzug dieses Gesetzes 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 und der Registrierung betrauten Personen Zugriff.

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

³ Die Registrierungsdaten sind spätestens nach sechs Jahren seit der Registrierung zu löschen. Auf Antrag der registrierten Person sind sie bereits früher zu löschen.

⁴ 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.

§ 24 *Rechtsverweis*

Soweit dieses Gesetz nichts anderes vorschreibt, kommen die Bestimmungen des Gesetzes über den Schutz von Personendaten (Datenschutzgesetz) vom 2. Juli 1990 zur Anwendung.

VII. Gebühren, Strafbestimmungen und Rechtsschutz

§ 25 *Gebühren*

¹ Die zuständige Behörde erhebt eine Gebühr für die Registrierung und die Ausstellung der Bescheinigung.

² Die zuständige Behörde erhebt eine je nach Betriebsgrösse abgestufte Gebühr für die Erteilung, die Verweigerung und den Entzug der Bewilligung.

³ Im Übrigen sind für die Gebühren die Bestimmungen des Gebührengesetzes vom 14. September 1993 sinngemäss anwendbar.

§ 26 *Strafbestimmungen*

¹ Mit Busse bis 5000 Franken werden bestraft

- a. vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen die §§ 5, 9, 13, 14, 15 Absatz 2 und 19 Absatz 1 dieses Gesetzes,
- b. vorsätzliches oder fahrlässiges Nichtbeachten von Auflagen und Bedingungen in Bewilligungen.

² In besonders schweren Fällen und bei Rückfall beträgt die Busse bis zu 10000 Franken.

³ In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen werden.

⁴ Anstiftung und Gehilfenschaft sind strafbar.

⁵ Widerhandlungen gegen § 5 dieses Gesetzes werden nicht verfolgt, sofern die beschuldigte Person im Zusammenhang mit der Sexarbeit durch eine Straftat in ihrer körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden ist.

§ 27 *Rechtsschutz*

Alle in Anwendung dieses Gesetzes erlassenen Entscheide können nach den Vorschriften des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 angefochten werden.

VIII. Schlussbestimmungen

§ 28 *Vollzug*

Der Regierungsrat regelt den Vollzug dieses Gesetzes.

§ 29 *Übergangsbestimmung*

Bestehende Betriebe sowie Personen, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits als Sexarbeiterinnen oder -arbeiter tätig sind, müssen innerhalb eines Jahres seit dessen Inkrafttreten die Voraussetzungen dieses Gesetzes erfüllen.

§ 30 *Inkrafttreten*

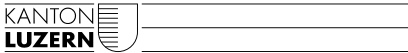
Das Gesetz tritt am in Kraft. Es unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:



Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15
CH-6002 Luzern

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

