

Luzern, 16. Oktober 2024

## Schlussbericht

---

### Evaluation der Regelungen zum Sexgewerbe im Kanton Luzern

---

**Prof. RA Isabelle Oehri**

Stv. Leiterin Kompetenzzentrum Management and Law,  
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern – Wirtschaft

**Prof. Dr. Nico van der Heiden**

Stv. Leiter Kompetenzzentrum Public and Nonprofit Management,  
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern – Wirtschaft

**MA Lia Lüdi**

Wissenschaftliche Mitarbeiterin, Kompetenzzentrum Management and Law,  
Institut für Betriebs- und Regionalökonomie IBR, Hochschule Luzern – Wirtschaft

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung .....	4
2. Ausgangslage .....	4
2.1. Situation vor 2020 .....	4
2.2. Zielsetzungen der Regelungen zum Sexgewerbe ab 2020 .....	4
2.3. Überblick über die gesetzlichen Bestimmungen .....	5
2.3.1. Bewilligungspflicht: Geltungsbereich, Ausnahme, Voraussetzungen .....	5
2.3.2. Pflichten für Bewilligungsinhaber:innen .....	5
2.3.3. Bewilligungserteilung und Kontrollen: Zuständigkeit und Verfahren .....	6
3. Methodisches Vorgehen.....	6
4. Entwicklungen des Vollzugs der Regelungen zum Sexgewerbe .....	8
4.1.1. Vollzugsbehörden und Zuständigkeiten .....	8
4.1.2. Bewilligungserteilung .....	9
4.1.3. Kontrolltätigkeit .....	13
5. Ergebnisse aus den Interviews .....	14
5.1. Einschätzungen zur Regulierung und insbesondere zur Bewilligungspflicht .....	14
5.2. Ausnahmeregelung und Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen und Airbnbs .....	15
5.2.1. Ausnahmeregelung im Allgemeinen .....	16
5.2.2. Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen und Airbnbs .....	17
5.3. Bewilligungsvoraussetzungen und Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen .....	17
5.4. Formelles .....	18
5.4.1. Bewilligungsprozess.....	18
5.4.2. Kontrollen .....	19
5.4.3. Zuständigkeiten und Zusammenarbeit seitens Behörden .....	20
5.4.4. Ressourcen.....	21
6. Erreichung der Zielsetzungen der Regelungen zum Sexgewerbe .....	21
6.1.1. Ziel 1.....	22
6.1.2. Ziel 2.....	23
6.1.3. Ziel 3.....	23
6.1.4. Ziel 4.....	23
6.1.5. Ziel 5.....	23
6.1.6. Ziel 6.....	23
7. Fazit und Massnahmen.....	24
8. Anhang: Interviewleitfäden.....	28

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Erteilte Bewilligungen pro Kalenderjahr .....	11
Abbildung 2: Aktive bewilligte Sexgewerbebetriebe (nach Betriebsgrösse) .....	12
Abbildung 3: Gültigkeitsdauer der derzeit aktiven bewilligten Sexgewerbebetriebe .....	13
Abbildung 4: Gesamteinschätzung der Interviewpartner:innen zur Zielerreichung.....	22

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Interviewpartner:innen .....	7
---	---

## **Abkürzungsverzeichnis**

Amigra – Amt für Migration

GPG – Gewerbepolizeigesetz vom 23. Januar 1995 (Stand 1. Juli 2020), SRL Nr. 955

GPV – Gewerbepolizeiverordnung vom 4. April 1995 (Stand 1. Juli 2020), SRL Nr. 956

GVL – Gebäudeversicherung Luzern

IBR – Institut für Betriebs- und Regionalökonomie des Hochschule Luzern – Wirtschaft

JSD – Justiz- und Sicherheitsdepartement

KIGA – Kantonale Industrie- und Gewerbeaufsicht (Geschäftsfeld Wirtschaft und Arbeit, WAS)

WAS – Wirtschaft Arbeit Soziales

## 1. Einleitung

Am 1. Januar 2020 hat der Kanton Luzern Regelungen für das Sexgewerbe in den §§ 29b-29j des Gewerbepolizeigesetzes (GPG; SRL Nr. 955) und in den §§ 18a-18g der Gewerbepolizeiverordnung (GPV; SRL Nr. 956) in Kraft gesetzt. Bereits vor deren Einführung war geplant, die Auswirkungen der neuen Regelungen nach fünf Jahren zu evaluieren. Würden dabei negative Auswirkungen festgestellt, könnten die Regelungen angepasst werden (vgl. Botschaft B 151 vom 27. November 2018 über die Regelungen für das Sexgewerbe, Abschnitt 6, S. 14). Im Frühjahr 2024 hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement (JSD) ein externes Begleitungsmandat für diese Evaluation ausgeschrieben und in der Folge an das Institut für Betriebs- und Regionalökonomie der Hochschule Luzern – Wirtschaft (IBR) vergeben.

Der vorliegende Schlussbericht präsentiert die vom IBR durchgeführten Evaluationsschritte und deren Ergebnisse. Nachfolgend werden vorab die Ausgangslage und insbesondere die Grundzüge der gesetzlichen Regelungen zum Sexgewerbe im Kanton Luzern zusammengefasst (vgl. Kapitel 2) und das methodische Vorgehen erläutert (vgl. Kapitel 3), um dann nach der Erläuterung der Entwicklungen des Vollzugs (vgl. Kapitel 4) die Ergebnisse aus den Interviews im Einzelnen darzustellen (vgl. Kapitel 5). Anschliessend wird anhand der Einschätzungen der Interviewpartner:innen evaluiert, inwiefern die beabsichtigten Zielsetzungen erreicht wurden (vgl. Kapitel 6) und zum Schluss mögliche Ansatzpunkte für Massnahmen diskutiert (Kapitel 7).

## 2. Ausgangslage

Im folgenden Kapitel wird unter 2.1 die Situation des Sexgewerbes im Kanton Luzern vor Einführung der Regelung im Jahr 2020 kurz dargelegt. In Unterkapitel 2.2 werden die beabsichtigten Zielsetzungen der Regelungen erläutert und in Unterkapitel 2.3 die geltenden gesetzlichen Bestimmungen.

### 2.1. Situation vor 2020

In den letzten Jahrzehnten hat die Sexarbeit, also das Anbieten und Erbringen sexueller Dienstleistungen gegen Entgelt, schweizweit und auch im Kanton Luzern stark zugenommen.<sup>1</sup> Die Natur der Sexarbeit und die damit verbundene soziale Stellung der Sexarbeitenden tragen dazu bei, dass Sexarbeitende überdurchschnittlich oft gesundheitlichen Risiken sowie Gewalt ausgesetzt sind. Viele der Sexarbeitenden kommen aus dem Ausland in die Schweiz und verfügen oft nicht über eine gültige Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung. Dies verstärkt ihre Abhängigkeit von anderen Personen (z.B. von Zuhälter:innen, Betreibenden von Sexgewerbebetrieben oder sogenannten «Loveboys») und sie haben ein erhöhtes Risiko, Opfer von Missbrauch und Menschenhandel zu werden.

Vor diesem Hintergrund führten diverse Kantone gesetzliche Bestimmungen ein, um das Sexgewerbe zu regulieren.<sup>2</sup> Im Kanton Luzern wurde im Jahr 2015 erstmals ein Entwurf eines Gesetzes über die Sexarbeit diskutiert, welcher eine Registrierungspflicht für Sexarbeitende, eine Bewilligungspflicht für Indoor-Sexbetriebe, Bestimmungen zur Strassensexarbeit sowie die Schaffung von Beratungs-, Informations- und Präventionsangeboten vorsah.<sup>3</sup> Dieser Gesetzesentwurf wurde jedoch vom Kantonsrat abgelehnt.

Im Nachgang wurde basierend auf dem Postulat P 50 über den Kampf gegen die Ausbeutung im Sexgewerbe eine weniger umfassende Regulierung des Sexgewerbes im GPG und der GPV, bestehend im Wesentlichen aus einer Bewilligungspflicht für (Indoor-)Sexgewerbebetriebe sowie systematischen Kontrollen, angestossen und per anfangs 2020 in Kraft gesetzt.

### 2.2. Zielsetzungen der Regelungen zum Sexgewerbe ab 2020

Gemäss Information des JSD wurden mit der Einführung der Regelungen zum Sexgewerbe im GPG und der GPV folgende Zielsetzungen angestrebt:

1. Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden;

<sup>1</sup> Vgl. Botschaft B 151 vom 27. November 2018 über die Regelungen für das Sexgewerbe (Botschaft B 151), Abschnitt 1, S. 4 ff.

<sup>2</sup> Vgl. betreffend die ersten Entwicklungen etwa Bugnon, G., Chiminetti, M. & Chiquet, L. (2009), Sexmarkt in der Schweiz: Kenntnisstand, Best Practices und Empfehlungen. Teil 2: Rechtsrahmen. Studie der Universität Genf, S. 23 ff.

<sup>3</sup> Vgl. Botschaft B 138 vom 2. Februar 2015 zum Gesetz über die Sexarbeit (Botschaft B 138).

2. Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetrieben in die Pflicht genommen werden;
3. Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden;
4. Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen;
5. Ausweichbewegungen der Sexarbeit von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitestmöglich verhindert werden;
6. Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Bewilligungsausnahme für Kleinbetriebe) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.

### 2.3. Überblick über die gesetzlichen Bestimmungen

#### 2.3.1. Bewilligungspflicht: Geltungsbereich, Ausnahme, Voraussetzungen

§ 29b Abs. 1 GPG sieht eine Bewilligungspflicht für Personen vor, die in Räumlichkeiten Sexarbeit anbieten oder Räumlichkeiten für Sexarbeit zur Verfügung stellen.

Wer die Bewilligung beantragen muss, ist in einer kaskadenartigen Ordnung geregelt: die Bewilligung wird gemäss § 29b Abs. 2 GPG grundsätzlich an die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person ausgestellt. Ist keine solche vorhanden, tritt an deren Stelle die im Mietvertrag als Mieter:in bezeichnete Person. Bei mehreren Mieter:innen ist die Bewilligung von dem/der Vermieter:in zu beantragen. Falls jene/r unter die Ausnahmeregelung von § 29c GPG fällt, muss der/die Eigentümer:in der Räumlichkeiten die Bewilligung beantragen, sofern für diese/n nicht ebenfalls eine Ausnahme besteht.

Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind Kleinbetriebe mit einer oder zwei Personen, die in derselben Wohneinheit Sexarbeit anbieten, wobei die Sexarbeitenden hier nicht häufiger als einmal pro Monat wechseln dürfen (§ 29c GPG).

Gemäss § 29e GPG und §§ 18b-18e GPV muss eine Person, welche eine Sexgewerbebewilligung beantragt, folgende Bewilligungsvoraussetzungen erfüllen:

- Handlungsfähigkeit;
- Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit;
- Gewähr für einwandfreie Führung des Betriebs: Einhaltung der Ausländergesetzgebung, der Steuergesetzgebung sowie der sozialversicherungsrechtlichen Vorgaben;
- Keine Bestrafung wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit in den letzten fünf Jahren vor Bewilligungserteilung;
- Einhaltung der bau- und feuerpolizeilichen Vorgaben (abgestuft nach Betriebsgrösse; vgl. §18c GPV; §18d GPV);
- Einhaltung der betrieblichen Mindeststandards (vgl. §18e GPV):
  - Maximale Abgabe von 40% des Entgelts durch Sexarbeitende;
  - Gewährleistung, dass die Sexarbeitenden ihre Kund:innen und die Art der sexuellen Dienstleistungen frei wählen können.

Die erteilten Bewilligungen sind jeweils fünf Jahre gültig und können verlängert werden. Sie erlöschen bei Verzicht oder Tod der Bewilligungsinhaber:innen. Ein Bewilligungsentzug ist bei Nichtmehrerfüllung der Bewilligungsvoraussetzungen, Straffälligkeit oder Pflichtverletzungen möglich (§ 29h GPG).

§ 18g GPV legt den Gebührenrahmen für die Bewilligungserteilung in Abhängigkeit von der Betriebsgrösse (Anzahl zur selben Zeit anwesende Sexarbeitende) zwischen CHF 200 und CHF 4000 fest.

#### 2.3.2. Pflichten für Bewilligungsinhaber:innen

§ 29f GPG definiert folgende Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen:

- Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Betrieb und in dessen unmittelbarer Nähe;
- Wahrung der Selbstbestimmungsrechte der Sexarbeiter:innen;

- Einhaltung der Ausländergesetzgebung, der Steuergesetzgebung und der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen sowie der betrieblichen Mindeststandards (vgl. § 18e GPV):
  - Maximale Abgabe von 40% des Entgelts durch Sexarbeitende;
  - Gewährleistung, dass die Sexarbeitenden ihre Kund:innen und die Art der sexuellen Dienstleistungen frei wählen können;
- Sicherstellung dass nur volljährige Sexarbeiter:innen im Betrieb arbeiten;
- Wegweisung von Kund:innen, die gegen den Willen von Sexarbeitenden ungeschützte sexuelle Handlungen mit erhöhten Gesundheitsrisiken verlangen.

### 2.3.3. Bewilligungserteilung und Kontrollen: Zuständigkeit und Verfahren

Zuständig für die Bewilligungserteilung ist gemäss § 18a GPV die Luzerner Polizei. Sie ist ebenfalls zuständig für die Kontrolle von Sexgewerbebetrieben auf Einhaltung dieser Bestimmungen. Sie kann das Geschäftsfeld Wirtschaft und Arbeit des Sozialversicherungszentrums des Kantons Luzern (WAS) beiziehen (§ 29g Abs. 1 GPG i.V.m. § 18f GPV). Die Kontrollkompetenz der Polizei umfasst gemäss § 29g Abs. 2 GPG auch die Befugnis, die Betriebsräumlichkeiten und die sich darin aufhaltenden Personen zu kontrollieren. Sie erstreckt sich auch auf Räumlichkeiten, bei denen ein begründeter Verdacht besteht, dass darin unbewilligte Sexarbeit angeboten wird (§ 29g Abs. 3 GPG).

Hinsichtlich der im Zusammenhang mit dem Vollzug der Bestimmungen zum Sexgewerbe erhobenen Personendaten sieht § 29i GPG einschränkende Datenschutzbestimmungen vor: Diese Daten müssen in einer von den übrigen polizeilichen Daten getrennten Datensammlung aufbewahrt werden, auf die lediglich die Angehörigen der Fachgruppe Sexualdelikte, die Dienstchef:innen der Kriminalpolizei, die Staatsanwaltschaft sowie die mit der Bewilligung betrauten Personen Zugriff haben, und dürfen nur zur Bewilligungsadministration, zur Strafverfolgung und zur Verhinderung von Schwarzarbeit eingesehen werden. Spätestens sieben Jahre nach der Bewilligungserteilung besteht eine Löschpflicht, sofern die Bewilligung nicht verlängert wurde und die Daten nicht für ein Strafverfahren beigezogen wurden.

## 3. Methodisches Vorgehen

Um ein systematisches, aussagekräftiges Evaluationsergebnis zu erlangen, wurden die Perspektiven sämtlicher Akteure einbezogen, welche von den Regelungen für das Sexgewerbe betroffen oder mit deren Vollzug betraut sind. In diesem Kontext wurden folgende Akteursgruppen identifiziert:

- Kantonale Behörden
- Sexgewerbebetriebe
- Sexarbeitende
- Öffentlichkeit

Die durchgeführte Evaluation erfolgte primär summativ<sup>4</sup>. Gestützt auf die Einschätzungen der beteiligten und betroffenen Akteure wurde bewertet, inwiefern die in Kapitel 2.2 aufgeführten Zielsetzungen in den ersten fünf Jahren seit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen über das Sexgewerbe erreicht werden konnten.

Für die Dokumentenanalyse wurden die vom JSD für die Evaluation zur Verfügung gestellten Unterlagen (Zwischenbericht Sexgewerbe vom Bereich Gastgewerbe und Gewerbepolizei, überarbeitet Juni 2024 und Aktennotiz Verwaltungspolizei/Kantonale Industrie- und Gewerbeaufsicht (KIGA) betreffend Verantwortlichkeiten der Prüfung von arbeitsrechtlichen Bedingungen) sowie die Botschaft B 151 vom 27. November 2018 über die Regelungen für das Sexgewerbe (Botschaft B 151) analysiert.

Für die qualitative Datenerhebung wurden zehn problemzentrierte Experteninterviews mit Vertreter:innen der oben aufgeführten Akteure durchgeführt (siehe Tabelle 1: Interviewpartner:innen).

---

<sup>4</sup> Die summative Bewertung ist eine Bewertung, die mit der Absicht durchgeführt wird, eine Bilanz zu ziehen, um Dritten einen Nachweis über die Leistung und/oder Wirksamkeit des Evaluationsgegenstandes gegenüber Dritten zu erbringen. Vgl. Widmer T. & Brunold H. (2017), Evolution Glossary of the FOPH, Bundesamt für Gesundheit. S. 2.

Tabelle 1: Interviewpartner:innen

Interviewpartner:in		Anmerkungen:
Kantonale Behörden	Jenny Kellenberger, Sachbearbeiterin Gewerbe-polizei und Andreas Künzli, Stabsjurist, Luzerner Polizei	<i>Diese Interviewpartner:innen der kantonalen Behörden wurden durch die Auftraggeberschaft rekrutiert.</i>
	Simon Steger, Leiter Fachgruppe Sexualdelikte, Ermittlungsdienst II, Luzerner Polizei	
	Andreas Hunkeler, Bereichsleiter KIGA	
Sexgewerbebetriebe	Vertreter:in ausgewählter Sexgewerbebetrieb 1	<i>Diese Interviewpartner der Sexgewerbebetriebe wurden durch die Auftraggeberschaft rekrutiert. Sie wurden anonym befragt.</i>
	Vertreter:in ausgewählter Sexgewerbebetrieb 2	
	Vertreter:in ausgewählter Sexgewerbebetrieb 3	
Sexarbeitende	Rebecca Angelini, Geschäftsführerin ProCoRe – Das nationale Netzwerk für die Rechte von Sexarbeitenden	<i>Zur Einbringung der Sicht der Sexarbeitenden wurden Vertreter:innen von Organisationen, welche sich für die Interessen von Sexarbeitenden einsetzen, befragt.</i>
	Eliane Burkart, Geschäftsführerin Luzerner Verein für die Interessen der Sexarbeitenden LISA	
	Christina Wüthrich, Teamleiterin und Sozialarbeiterin Verein bLOVED und Luise Otto, Vorstandsmitglied, Verein bLOVED	
Öffentlichkeit	Christian Wandeler, Stelle für Sicherheitsmanagement der Stadt Luzern	<i>Die Perspektive der öffentlichen Ruhe und Ordnung sowie Sicherheitslage wurde stellvertretend anhand der Stadt Luzern eingebracht werden.</i>

Quelle: Eigene Darstellung

In allen Interviews wurden die neuen Regelungen für das Sexgewerbe aus der jeweils spezifischen Sicht des Interviewpartners bzw. der Interviewpartnerin erörtert und folgende Aspekte besprochen:

- Inwiefern erweisen sich die Regelungen und ihr Vollzug als angemessen und praktikabel?
- Inwiefern werden die angestrebten Auswirkungen effektiv erreicht?
- Wie hat sich die Situation im Sexgewerbe seit der Einführung der Regelungen verändert?
- Was bewährt sich, wo besteht Anpassungsbedarf?

In den Interviews mit den Vertretern der beteiligten kantonalen Bewilligungs- und Kontrollbehörden wurde überdies ein Fokus darauf gelegt,

- wie die Bewilligungs- und Kontrolltätigkeit in der Praxis funktioniert,
- ob die betreffenden Regeln klar, adäquat und effektiv sind,
- wie sich die Zusammenarbeit mit den Betrieben sowie unter den beteiligten Behörden gestaltet und
- wie der Ressourcenaufwand beurteilt wird.

Mit dem Vertreter der Strafverfolgungsbehörden (Kriminalpolizei) wurden zudem die Auswirkungen der Regelungen auf die (Sexual-)Kriminalität adressiert.

Die Interviews mit den Vertretern der Sexgewerbebetriebe legten neben den grundlegenden Themen deren Sicht auf Bewilligungs- und Kontrollmechanismen sowie die praktischen Auswirkungen der Bestimmungen auf ihr tägliches Geschäft dar. Die drei befragten Personen verfügen über eine oder mehrere Bewilligungen für grössere Sexgewerbebetriebe mit neun oder mehr Sexarbeitenden im Kanton Luzern. Die Personen sind alle männlich und werden deshalb nachfolgend «Bewilligungsinhaber» genannt.

Die Position der Sexarbeitenden selbst wurde stellvertretend durch drei Organisationen eingebracht, welche sich dem Schutz der Sexarbeitenden widmen und eine kollektive Perspektive einbringen konnten. In den betreffenden Interviews lag der Schwerpunkt darauf, inwiefern durch die neuen Regelungen die angestrebten Verbesserungen beim Schutz der Sexarbeitenden erzielt werden konnten. Die befragten Organisationen, welche die Interessen der Sexarbeitenden vertreten, werden nachfolgend «Organisationen» genannt.

Das Interview mit dem Vertreter der Stadt Luzern integrierte die Perspektive der Öffentlichkeit in die Evaluation, wobei die Auswirkungen der Regelungen betreffend Sicherheitslage sowie Ruhe und Ordnung im öffentlichen Raum im Zentrum standen.

Am Ende der Interviews wurde den Interviewpartner:innen jeweils eine Übersicht mit den beabsichtigten Zielen (vgl. Kapitel 2.2) vorgelegt. Sie wurden gebeten, im Sinne eines Gesamtfazits eine Einschätzung zur Erreichung dieser Ziele auf einer Skala von «nicht erreicht» bis «vollumfänglich erreicht» vorzunehmen.

Mit dem Einverständnis der Interviewpartner:innen erfolgte eine Audioaufzeichnung der Interviews. Die Interviewaussagen wurden für die Auswertung und die Berichtsredaktion in zusammenfassenden Notizen festgehalten.

Nach der Interviewdurchführung wurden die Interviewergebnisse qualitativ ausgewertet. Mittels thematischer Codierung und Analyse wurden die Aussagen der verschiedenen Interviewpartner:innen zu den verschiedenen Evaluationsgegenständen zugeordnet und verglichen. Anhand der gewonnenen Einschätzungen und deren Gegenüberstellung wurde ausgewertet, welche Ziele der neuen Regelungen gemäss Wahrnehmung der beteiligten und betroffenen Akteure in welchem Umfang erreicht oder nicht erreicht werden.

#### Limitationen

Aufgrund der beschränkten Anzahl Interviewpartner:innen ist die Aussagekraft der Analyse auf deren Perspektive beschränkt. Es wurden keine Interviews mit Sexarbeiter:innen selbst durchgeführt.

Da die Auswahl und Kontaktvermittlung der Bewilligungsinhaber durch die Gewerbepolizei erfolgten, ist davon auszugehen, dass es sich hierbei um Bewilligungsinhaber handelt, welche ein gutes Verhältnis zur Gewerbepolizei haben, die die gesetzlichen Vorgaben erfüllen und die der Regulierung und ihrem Vollzug tendenziell positiv gesinnt sind. Verallgemeinerungen sind daher nur bedingt möglich. Auch konnten nur Betreiber grösserer Sexbetriebe befragt werden, was die Aussagekraft der Analyse limitiert.

## **4. Entwicklungen des Vollzugs der Regelungen zum Sexgewerbe**

Im folgenden Kapitel werden Hintergrundinformationen zum Gesetzesvollzug dargelegt. Zuerst werden die jeweiligen Zuständigkeiten bei den Vollzugsbehörden erläutert. Danach wird auf die Bewilligungserteilung, die benötigten Unterlagen, den Arbeitsablauf bei der zuständigen Behörde und auf die bisher erteilten Bewilligungen eingegangen. Anschliessend wird die Ausgestaltung der Kontrolltätigkeit in Bezug zur Regelung thematisiert.

### *4.1.1. Vollzugsbehörden und Zuständigkeiten*

Wie vorgängig ausgeführt (vgl. Kapitel 2.3.3), weist das GPV die Vollzugskompetenz der Regelungen zum Sexgewerbe primär der Luzerner Polizei zu.

Behördenintern ist die Zuständigkeit für die Bewilligungstätigkeiten bei der Verwaltungspolizei und innerhalb dieser beim Bereich Gastgewerbe und Gewerbepolizei angesiedelt (nachfolgend «Gewerbepolizei» genannt). Bei der Gewerbepolizei ist eine Person in einem durchschnittlichen Pensum von 45% für das Sexgewerbe zuständig.

Für die Kontrolltätigkeit ist neben der Gewerbepolizei die Sicherheits- und Verkehrspolizei im Einsatz. Ebenfalls ist die Kriminalpolizei, Fachgruppe Sexualdelikte, im Milieu tätig und betreibt Aufklärungsarbeit, primär im Bereich Menschenhandel, wozu sie sich ebenfalls auf das Zutrittsrecht gemäss § 29g GPG stützt. Im Kontext der Arbeit der Kriminalpolizei bezieht sich der Begriff «Aufklärungsarbeit» hauptsächlich auf die Gewinnung und Erfassung von Informationen, um potenzielle Opfer von Menschenhandel zu identifizieren und Ermittlungsansätze zu finden.



Im Vollzug der Regelungen zum Sexgewerbe bestehen zudem diverse Berührungspunkte mit anderen Behörden, insbesondere der KIGA, dem Amt für Migration (Amigra), den kommunalen Bauämtern und der Gebäudeversicherung Luzern (GVL).

Laut Gewerbepolizei gestalten sich die Zuständigkeiten der involvierten Stellen im Allgemeinen wie folgt:

- Gewerbepolizei:
  - Erstellen von Gesuchsunterlagen und Merkblättern;
  - Erteilen von Auskünften in Bezug auf die Sexarbeit (Bewilligungspflicht ja / nein);
  - Bearbeiten eingehender Gesuche (Überprüfen aller Unterlagen auf Vollständigkeit);
  - Koordination der Betriebsabnahmen (Sicherheits- und Verkehrspolizei, KIGA, GVL [falls nötig]);
  - Durchführung der Betriebsabnahmen (Prüfung der Einhaltung der räumlichen Vorschriften und Auflagen, welche die Bewilligungsinhaber:innen einzuhalten haben);
  - Erteilung Sexgewerbebewilligung;
  - Erfassen der erforderlichen Daten (Listenbewirtschaftung / Statistik);
  - Informationsaustausch mit der Milieukoordination (HERA) und der Kriminalpolizei;
  - Mitarbeit bei Kontrollen (Grosskontrollen und Nachkontrollen);
- Kriminalpolizei:
  - Milieuaufklärungen (Menschenhandel und strafbare Handlungen gegen die Integrität);
  - Vertrauen schaffen;
  - Suchen von Ermittlungsansätzen;
  - Mitarbeit bei Polizeikontrollen;
- Sicherheits- und Verkehrspolizei:
  - Milieukontrollen organisieren und durchführen;
  - Strafbare Handlungen nachweisen, Tatbestände sichern und zur Anzeige bringen;
  - Kontrollen der räumlichen Vorschriften und Prüfung geltender Gesetze;
- KIGA:
  - Kontrollen der räumlichen Vorschriften und Prüfung geltender Gesetze;
  - Abhandlung Meldeverfahren (Aufnahme der Erwerbstätigkeit von max. 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr für ausländische Personen aus EU/EFTA);
- Amigra:
  - Erteilen von Aufenthaltsbewilligungen für die Aufnahme der Erwerbstätigkeit für Personen aus Drittstaaten;
- Bauämter Gemeinden:
  - Erteilen von Baubewilligungen für neue Betriebe oder Nutzungsänderungen für bestehende Betriebe etc. und/oder Prüfung der Einhaltung der Zonenkonformität;
- GVL:
  - Einhaltung der Brandschutzvorschriften (ab zehn Sexarbeitenden).

Die Rollen der verschiedenen Behörden im Bewilligungs- und Kontrollprozess werden nachfolgend auch in Kapitel 4.1.2 und Kapitel 4.1.3 erläutert (vgl. zudem Kapitel 5 zu den Einschätzungen aus der Evaluation in diesem Kontext).

#### 4.1.2. Bewilligungserteilung

Die nachfolgende Darstellung des Bewilligungsprozesses basiert auf den auf der Webseite der Gewerbepolizei zur Verfügung stehenden Unterlagen (Merkblatt Sexgewerbe, Gesuch Sexgewerbebewilligung, Abmeldung der Bewilligung) und auf zusätzlichen Informationen, welche die Gewerbepolizei schriftlich und mündlich für diese Evaluation bereitgestellt hat.

##### Gesuchsunterlagen

Um eine Sexgewerbebewilligung zu erhalten, müssen der Gewerbepolizei das ausgefüllte Formular «Gesuch Sexgewerbebewilligung» sowie weitere Dokumente mindestens 30 Tage vor Betriebseröffnung eingereicht werden.

Das Gesuch umfasst folgende Angaben:

- Persönliche Informationen zu dem/der Gesuchsteller:in als natürliche Person (Name und Nachname, Geburtsdatum, Nationalität/Heimatort, Adresse, Telefon, E-Mail);
- Informationen zum Betrieb (Name, Adresse, Telefon, E-Mail, Website);
- Persönliche Informationen zur Betreiberin als juristische Person (Firmenname, Adresse, Telefon, E-Mail, Gesellschaftsform, MWST. Nr.);
- Informationen zu den Räumlichkeiten (Anzahl Zimmer pro Objekt/Gebäude, Bezeichnung der Zimmer und Stockwerk);
- Informationen zu den angebotenen Dienstleistungen;
- Maximale Anzahl zur selben Zeit anwesender Sexarbeiter:innen;
- Betriebszeiten;
- Angabe, ob schon einmal eine Bewilligung beantragt wurde (inkl. für andere Betriebe);
- Zeitpunkt der Eröffnung oder der Inbetriebnahme;
- Angabe, ob die Räumlichkeiten auch gastgewerblich genutzt werden (falls ja, zusätzliches Gesuch einzureichen).

Zusätzlich sind dem Gesuch folgende Dokumente beizulegen:

- Handlungsfähigkeitszeugnis Gesuchsteller:in;
- Farbkopie Pass oder Identitätskarte Gesuchsteller:in;
- Beleg über die Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit (bei Ausländer:innen);
- Strafregistrauszug Gesuchsteller:in (nicht älter als 3 Monate);
- Mietvertrag der Räumlichkeiten;
- Bauentscheid zur sexgewerblichen Nutzung oder Bestätigung der Zonenkonformität durch zuständige Gemeinde;
- Konzept über Dienstleistung<sup>5</sup>.

Um vertieft prüfen zu können, wie das Geschäftsmodell des zu bewilligenden Betriebes aussehe und in welchem Anstellungsverhältnis die Sexarbeitenden stünden, fordert die Gewerbepolizei laut eigenen Angaben neu auf einem Zusatzblatt noch weitere Informationen ein<sup>6</sup> (Selbständige oder unselbständige Tätigkeit, Informationen zur Art der Geschäftsführung, Anmeldung der Sexarbeitenden durch Betreiber:in oder durch sich selbst, Höhe der Miete, Vorhandensein einer Webseite und einer Hausordnung, Vorgabe einer Preisliste, etc.).

#### Arbeitsablauf

Der Arbeitsablauf nach Eingang eines Bewilligungsgesuchs gestaltet sich laut Gewerbepolizei wie folgt:

- Geschäftseröffnung im System und Ablage sämtlicher Unterlagen;
- Überprüfung Gesuchsteller:in in der Stammdatenbank der Luzerner Polizei ABI und dem nationalen Fahndungssystem Ripol;
- Überprüfung Strafregistrauszug inkl. Korrektheit des Dokuments (falls erforderlich, Einforderung zusätzlicher Unterlagen [Strafakten]);
- Überprüfung Mietvertrag;
- Überprüfung Aufenthaltsbewilligung;
- Vorbereitung Sexgewerbebewilligung im System;
- Bei Bedarf (Unklarheiten) telefonische Kontaktaufnahme mit Gesuchsteller:in;
- Prüfung der vorbereiteten Bewilligung durch vorgesetzte Person, Finalisierung, Ausfertigung und Versand;
- Nachbearbeitung:
  - Allenfalls Terminierung Frist für Mängelbehebung;
  - Terminierung Bewilligungsablauf;

---

<sup>5</sup> Dieser Punkt ist im Merkblatt «Merkblatt Sexgewerbe» der Gewerbepolizei aufgeführt, nicht jedoch im Formular «Gesuch Sexgewerbebewilligung» oder im Zwischenbericht Sexgewerbe der Gewerbepolizei.

<sup>6</sup> Diese sind aktuell auf der Website jedoch noch nicht verfügbar.

- Eintrag in die Liste der bewilligten Betriebe;
- E-Mail mit allen relevanten Informationen an die zuständigen Personen bei der Sicherheits- und Verkehrspolizei sowie der Kriminalpolizei.

Betrifft das Bewilligungsgesuch einen Betrieb in Räumlichkeiten, in denen zuvor noch kein Sexgewerbebetrieb bestand, wird zusätzlich zur schriftlichen Gesuchsprüfung vor der Bewilligungserteilung ein Abnahmetermin vor Ort durchgeführt. Ist bei bereits sexgewerblich genutzten Räumlichkeiten aufgrund eines Betreiberwechsels eine neue Bewilligung erforderlich, erfolgt demgegenüber gemäss Gewerbepolizei im Normalfall kein Abnahmetermin mehr. An Abnahmeterminen nehmen laut Gewerbepolizei, wenn möglich, neben der zuständigen Mitarbeiterin der Gewerbepolizei eine Vertretung der KIGA<sup>7</sup>, die Milieu-Koordination (auf das Sexgewerbe spezialisierte Mitglieder der Sicherheits- und Verkehrspolizei) sowie, falls nötig, eine Vertretung der GVL teil (vgl. unten bei Zuständigkeiten). Aufgrund unterschiedlicher Arbeitszeiten sei die Terminkoordination jedoch oft schwierig.

Gemäss der Gewerbepolizei variiert der Aufwand für die Betriebsabnahmen je nach Betriebsgrösse zwischen rund 30 Minuten (Betriebe mit bis zu zwei Sexarbeitenden<sup>8</sup>) und rund 120 Minuten (Betriebe mit mehr als sechzehn Sexarbeitenden).

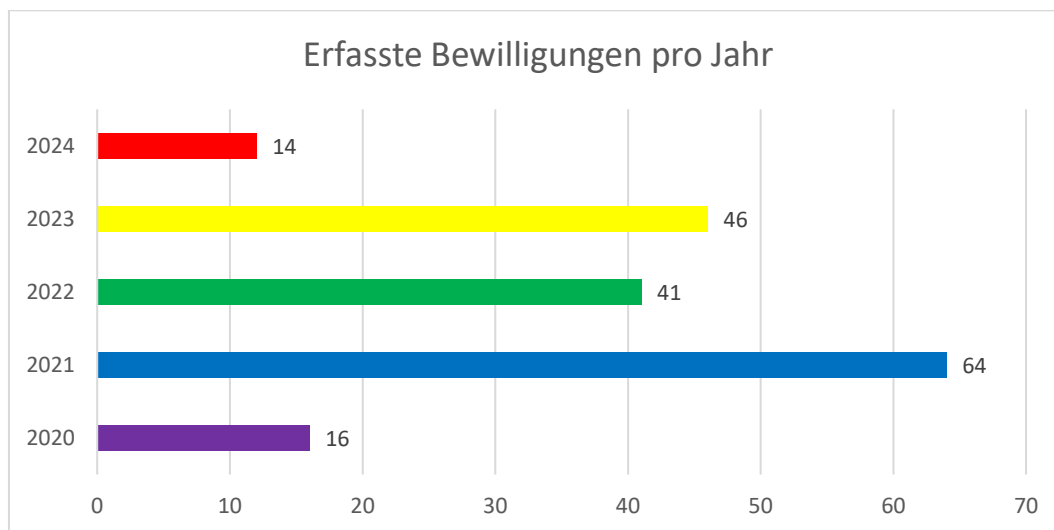
Bei Betrieben mit bis zu neun Sexarbeitenden laufe die Abnahme meistens problemlos und relativ rasch ab. Ab einer Betriebsgrösse von zehn Sexarbeitenden sei der Aufwand jeweils um ein Vielfaches höher, da es ab dieser Grösse mehr Auflagen zu kontrollieren gebe (behindertengerechter Zugang, obligatorische Notfallknöpfe sowie rollstuhlgängiges WC).

#### Behandelte Bewilligungsgesuche und erteilte Bewilligungen

Seit der Einführung der Bewilligungspflicht per 1. Januar 2020 wurden gemäss Angaben der Gewerbepolizei insgesamt 181 Betriebsbewilligungen erteilt, es wurden zehn Gesuche abgelehnt und 13 Gesuche zurückgezogen. Ein Gesuch wurde aufgrund einschlägiger strafbarer Handlungen der gesuchstellenden Person abgewiesen und neun Gesuche wegen fehlender Zonenkonformität.

Abbildung 1 stellt die erteilten Bewilligungen pro Jahr seit Einführung der Bewilligungspflicht dar.

*Abbildung 1: Erteilte Bewilligungen pro Kalenderjahr*



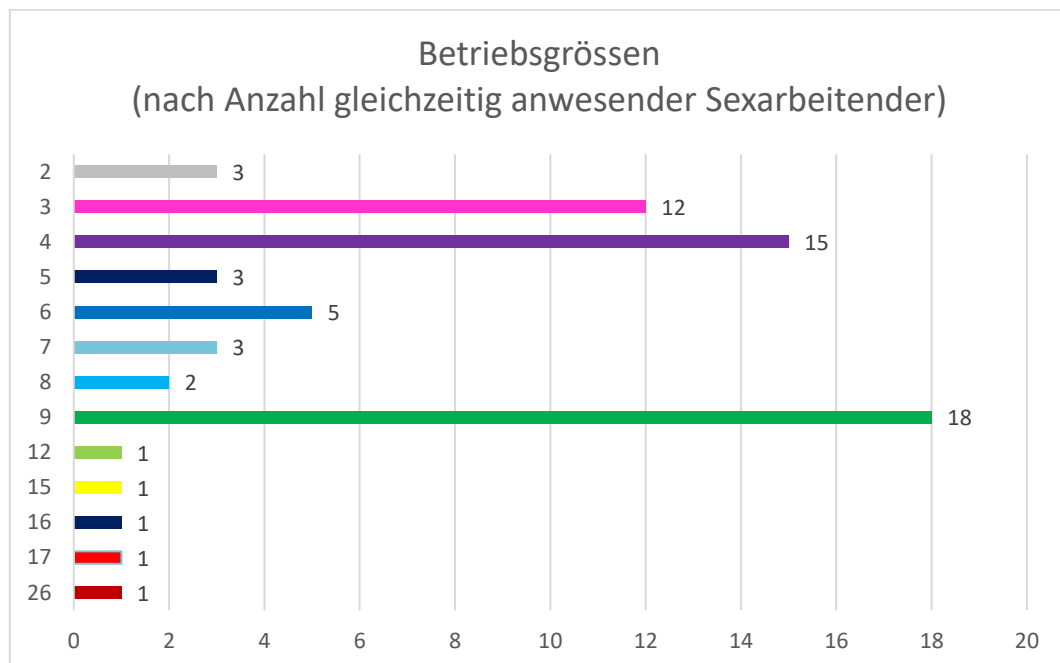
Quelle: Luzerner Polizei, Gastgewerbe und Gewerbepolizei (2024). Zwischenbericht Sexgewerbe überarbeitet Juni 2024, S. 5.

<sup>7</sup> Die KIGA-Vertretung verfasst im Nachgang einen Bericht, der integrierender Bestandteil der Bewilligung ist.

<sup>8</sup> Sofern nicht aufgrund von § 29c GPG von der Bewilligungspflicht ausgenommen.

Per 25. Juni 2024 bestanden insgesamt 66 aktive bewilligte Sexgewerbebetriebe, welche in Abbildung 2 nach Betriebsgrösse<sup>9</sup> kategorisiert dargestellt werden. Zu beachten ist hierbei der häufige Wechsel von Bewilligungsinhaber:innen, was zu mehr neu ausgestellten Bewilligungen führt, als es tatsächlich bewilligte Betriebe gibt.

Abbildung 2: Aktive bewilligte Sexgewerbebetriebe (nach Betriebsgrösse)



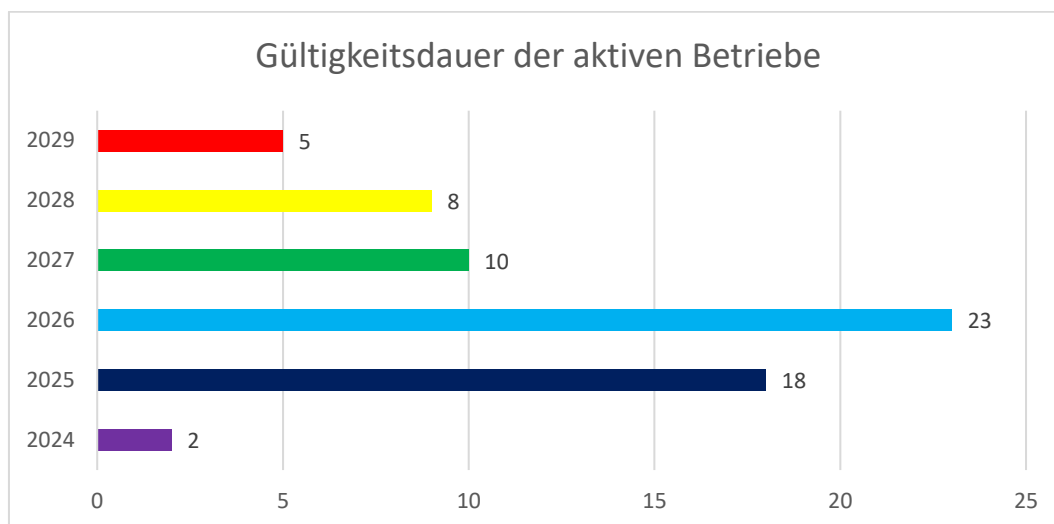
Quelle: Luzerner Polizei, Gastgewerbe und Gewerbepolizei (2024). Zwischenbericht Sexgewerbe überarbeitet Juni 2024, S. 4.

Auffällig bei den Betriebsgrössen (Abbildung 2) ist die hohe Anzahl Betriebe mit vier und neun Sexarbeitenden. Die räumlichen Vorschriften in §18c GPV erhöhen sich jeweils ab einer Betriebsgrösse von fünf, zehn und zwanzig gleichzeitig anwesenden Sexarbeitenden.

Abbildung 3 zeigt auf, wann die derzeit aktiven Bewilligungen enden.

<sup>9</sup> Bei den drei in Abbildung 2 aufgeführten Betrieben mit lediglich zwei gleichzeitig anwesenden Sexarbeitenden handelt es sich nicht um Ausnahmegewerbe, weil seitens Vermieterschaft/Eigentümerschaft eine Bewilligungspflicht besteht.

Abbildung 3: Gültigkeitsdauer der derzeit aktiven bewilligten Sexgewerbebetriebe



Quelle: Luzerner Polizei, Gastgewerbe und Gewerbepolizei (2024). Zwischenbericht Sexgewerbe überarbeitet Juni 2024, S. 5.

Es zeigt sich somit, dass im Sexgewerbe wenig Konstanz herrscht: Die Maximaldauer von fünf Jahren wird von den Bewilligungsinhaber:innen kaum je ausgeschöpft bzw. es ist sehr häufig bereits vor Ablauf der Dauer ein neues Bewilligungsverfahren durchzuführen, da es zu einem Betreiber:innenwechsel kommt (vgl. Kapitel 5.4.1).

#### 4.1.3. Kontrolltätigkeit

##### Arten von Kontrollen, Ablauf und involvierte Stellen

Im Rahmen der Regelungen zum Sexgewerbe werden verschiedene Kontrollen durchgeführt. Nachfolgend werden die verschiedenen Arten der Kontrollen basierend auf den Informationen der Gewerbepolizei beschrieben. Die Abgrenzung ist dabei nicht immer trennscharf, weil beispielsweise häufig eine Nachkontrolle mit einer koordinierten Grosskontrolle verbunden wird oder weil bei gewissen Kontrollen nicht immer alle Akteure dabei sind.

- Einzelkontrollen durch die Gewerbepolizei  
Wenn Zweifel beständen, ob alle Auflagen korrekt umgesetzt würden oder aber, wenn es Sprachbarrieren gebe, führt die Gewerbepolizei Einzel- beziehungsweise Nachkontrollen durch. Zweifel würden beispielsweise dann bestehen, wenn gewisse Einträge im Strafregister bestünden oder wenn die Gewerbepolizei intuitiv ein seltsames Gefühl habe. Es komme auch vor, dass die Betriebe für eine Nachkontrolle nach Zufallsprinzip gewählt werden. Bei Nachkontrollen wird gemäss Gewerbepolizei jeweils die Beseitigung allfälliger Mängel kontrolliert. Um Ressourcen zu sparen, verbindet die Gewerbepolizei solche Nachkontrollen oft auch mit den koordinierten Grosskontrollen der Sicherheits- und Verkehrspolizei. Nachkontrollen finden in der Regel angekündigt statt, es sei denn sie werden zeitgleich mit einer koordinierten Grosskontrolle durchgeführt.
- Einzelkontrollen durch die Sicherheits- und Verkehrspolizei  
Die Sicherheits- und Verkehrspolizei führt ebenfalls allgemeine, unangekündigte Kontrollen durch. Hier würden vor allem Betriebe kontrolliert, die der Polizei aufgrund vergangener Vorfälle oder Beanstandungen bekannt seien.
- Koordinierte Grosskontrollen der Sicherheits- und Verkehrspolizei und der Gewerbepolizei  
Diese unangekündigten, gross angelegten Kontrollen, bei denen mehrere Betriebe in einer Zeitspanne von ein paar Tagen kontrolliert werden, werden laut der Gewerbepolizei von der Sicherheits- und Verkehrspolizei geführt und koordiniert und finden ein- bis zweimal im Jahr statt. Bei diesen koordinierten

Grosskontrollen sei zusätzlich die Gewerbepolizei, die Kriminalpolizei sowie (in der Stadt Luzern) die KIGA anwesend. Die Gewerbepolizei prüfe anhand einer Checkliste, ob die geltenden Voraussetzungen nach GPG und GPV erfüllt seien. Die KIGA, die in einer beratenden Funktion anwesend sei, kontrolliere hauptsächlich, ob die anwesenden Sexarbeitenden im Meldeverfahren gemeldet seien. Sie sei jedoch nur bei den Kontrollen in der Stadt Luzern anwesend, weil der Personenschutz durch die Polizei ausserhalb der Stadt nicht gewährleistet werden könne.

- **Aufklärungsarbeit durch die Kriminalpolizei**

Die Kriminalpolizei ist primär in aufklärender Funktion im Milieu unterwegs. Ziel hierbei sei es neben der Identifikation von Verdachtsfällen, dass die Sexarbeitenden Vertrauen zu den Kriminalpolizist:innen aufbauen können, damit allfällige Abhängigkeitsverhältnisse, Ausbeutungs- und Gewaltsituationen oder Menschenhandel aufgedeckt werden könnten. Solche unangekündigten Aufklärungsbesuche mache die Kriminalpolizei je nach Auslastung ein- bis zweimal im Monat.

#### Durchgeführte Kontrollen

Gemäss der Gewerbepolizei werden die durchgeführten Kontrollen weder von ihr noch von der Sicherheits- und Verkehrspolizei abschliessend und detailliert erfasst. Es sei deshalb schwierig, diesbezüglich genaue Zahlen anzugeben. Auch fehle es den Behörden an zeitlichen Ressourcen, durchgeführte Kontrollen genau zu dokumentieren (vgl. Kapitel 5.4.4)

Gemäss eigenen Schätzungen der Gewerbepolizei wurden seit der Einführung der Regelungen zum Sexgewerbe insgesamt 39 Nachkontrollen (2020: 0 / 2021: 11 / 2022: 8 / 2023: 20 / 2024 [bisher]: 0) und 96 koordinierte Kontrollen der Sicherheits- und Verkehrspolizei und der Gewerbepolizei (2020: 0 / 2021: 17 / 2022: 28 / 2023: 51 / 2024 [bisher]: 0) durchgeführt. Angaben zum Umfang der allgemeinen Kontrollen durch die Sicherheits- und Verkehrspolizei wurden für diese Evaluation nicht vorgelegt, dies insbesondere deshalb, weil die Sicherheits- und Verkehrspolizei ihre Kontrollen gemäss Auskunft der Gewerbepolizei meist lediglich im Falle von Beanstandungen dokumentiere. Insgesamt sind die Zahlen zu den durchgeführten Kontrollen somit nicht im Detail belastbar, zeigen aber die Grössenordnung auf.

## **5. Ergebnisse aus den Interviews**

Nachdem im letzten Kapitel das administrative Vorgehen der Vollzugsbehörden dargelegt wurde, werden nun in diesem Kapitel die Einschätzungen der Interviewpartner:innen zur Thematik erläutert. In Kapitel 5.1 wird mit der allgemeinen Einschätzung der Interviewpartner:innen zur Regulierung und Bewilligungspflicht in die Thematik eingeführt. Die folgenden Kapitel sind nach den in den Interviews thematisierten Themenfeldern gegliedert. In Kapitel 5.2 wird die Ausnahmeregelung und die Thematik der Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen thematisiert und in Kapitel 5.3 auf die Bewilligungsvoraussetzungen und Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen eingegangen. In Kapitel 5.4 werden die formellen Punkte des Bewilligungsprozesses diskutiert, namentlich der Bewilligungsprozess an sich, die Kontrollen und die Zuständigkeiten und Zusammenarbeit zwischen den Behörden.

### **5.1. Einschätzungen zur Regulierung und insbesondere zur Bewilligungspflicht**

#### *Allgemeine Einschätzung der Interviewpartner:innen*

Dass das Sexgewerbe reguliert wird, wird seitens aller Interviewpartner:innen grundsätzlich begrüsst. Ebenso wird das Bestehen einer Bewilligungspflicht prinzipiell positiv bewertet. Auch vermindert das Bestehen einer Bewilligungspflicht offenbar das Risiko, dass Personen ohne entsprechende Vorbereitung und ohne adäquate Voraussetzungen einen Sexgewerbebetrieb eröffnen oder übernehmen. Die Ausgestaltung der Bewilligungspflicht und der Bewilligungsvoraussetzungen im Einzelnen, deren Vollzug und die Wirksamkeit werden aber teilweise in Frage gestellt (vgl. Kapitel 5.2, 5.3 und 5.4)

Die Gewerbepolizei sowie die Kriminalpolizei begrüssen die Regelungen, da sie ihnen legitimen Zutritt in die Betriebe verschaffen, um die Einhaltung der Regelungen zu kontrollieren sowie, für die Kriminalpolizei, um Verdachtsfälle von Menschenhandel, Gewalt oder Ausbeutung aufzudecken und um Aufklärungsarbeit im Milieu zu leisten. Auch die befragten Bewilligungsinhaber betonen die für sie wichtige Rechtssicherheit und

finden es gut, dass ein gesetzlicher Rahmen bestehe, in dem ihre Tätigkeit legal ausgeübt werden könne. Die Organisationen sehen bei gewissen Punkten Anpassungsbedarf (siehe folgende Kapitel), begrüßen jedoch im Allgemeinen, dass Bewilligungsinhaber:innen in die Pflicht genommen werden und Sexarbeitende geschützt werden sollen.

#### *Problemfeld „Bewilligungsinhaber:in“*

Während in sachlicher Hinsicht grundsätzlich klar ist, *was* bewilligungspflichtig ist, zeigt sich in der Praxis, dass unklar ist, *wer* die Bewilligung beantragen muss. Die kaskadenartige Ordnung (vgl. vorgängig Kapitel 2.3.1) führt dazu, dass die Vollzugsbehörden immer eine Ansprechperson pro Sexbetrieb haben, der nahe am Geschehen sein sollte. Dies wird seitens der Gewerbepolizei positiv gewertet. Der Kontakt der Gewerbepolizei mit den Sexgewerbebetrieben beschränkt sich dabei gemäss der geltenden gesetzlichen Ordnung auf die unterste Ebene der Verantwortlichen. Die mit dem Vollzug betraute Stelle bei der Gewerbepolizei erachtet es als sinnvoll, wenn man möglichst diejenigen in die Verantwortung nehme, die an der Basis und so auch nahe genug am Tagesgeschäft sind, um die für die Bewilligung nötigen Pflichten zu erfüllen.

Dass die Bewilligungsinhaber:innen jedoch nahe am Geschehen des einzelnen Betriebs sind, erschwert den Zugriff auf allfällige Akteure, die im Hintergrund agieren. Im Kanton Luzern bestehen gemäss den Interviewpartner:innen einzelne Konstrukte von zusammenhängenden Betrieben, bei denen die Einzelbetriebe zwar jeweils über eine separate Bewilligung verfügen oder je einzeln unter die Ausnahmeregelung fallen (vgl. Kapitel 5.2), das ganze Konstrukt jedoch faktisch von einer Person oder Immobilienverwaltung orchestriert wird, die nirgends offiziell erscheint. In diesem Kontext weist die Gewerbepolizei auch auf Fälle hin, in denen eigentliche Ausnahmebetriebe mit einer oder zwei Sexarbeitenden (vgl. Kapitel 5.2) unter Vorpiegelung falscher Tatsachen als bewilligungspflichtig gemeldet würden, damit die Vermieter- oder Eigentümerschaft, die über mehrere derartige Kleinbetriebe verfüge, im Hintergrund bleiben könne. Dass die Bewilligungspflicht gemäss Gesetz an die Wohneinheit anknüpfe (§ 29c GPG), habe zur Folge, dass jemand, der mehrere Räume im Kanton an Sexbetriebe vermiete, nicht bewilligungspflichtig sei, solange diese Räume nicht in derselben Liegenschaft lägen. Diesen Punkt sprechen auch die befragten Bewilligungsinhaber an und führen aus, dass diese Praxis im Kanton Luzern weit verbreitet sei.

Mit der geltenden Regelung sieht die Gewerbepolizei vor diesem Hintergrund grosse Schwierigkeiten, an die eigentlichen Verantwortlichen der Sexbetriebe heranzukommen. Dies sind sehr häufig nicht die Bewilligungsinhaber:innen.

Anders als die Gewerbepolizei finden die Organisationen, dass die Regelungen auf zu hoher Ebene ansetzen und Personen in die Pflicht genommen werden, die zu weit weg vom eigentlichen Geschäft seien. Indem man beispielsweise eine:n Vermieter:in in die Pflicht nehme, verfehlt man ihrer Einschätzung nach das Ziel, nahe am effektiven Geschäftsgebaren zu kontrollieren. Wenn es um den Schutz der Sexarbeitenden und um die Minimierung von Abhängigkeitsverhältnissen gehe, werden die Regelungen daher als wenig zielführend eingestuft, da hier zwar auf dem Papier eine verantwortliche Person stehe, diese aber vor Ort nicht für die Einhaltung der Pflichten garantieren könne.

Ein weiteres Problem sehen die Organisationen in Gemeinschaften, wo mehrere Sexarbeitende in derselben Wohnung eigenständig arbeiteten, jedoch niemand die Betriebsführung innehatte und die sprachlichen und administrativen Barrieren für alle zu hoch seien, um eine Bewilligung zu beantragen. In solchen Konstellationen müsste gemäss GPG die Vermieterschaft eine Bewilligung beantragen, was wiederum ein Abhängigkeitsverhältnis der selbständigen Sexarbeitenden von dieser begünstige oder gar eine Betriebsschliessung oder das Abdriften in die Illegalität bedeuten könnte, falls die Vermieterschaft sich weigere, eine Bewilligung zu beantragen.

## **5.2. Ausnahmeregelung und Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen und Airbnbs**

In diesem Unterkapitel wird zunächst auf die Ausnahmeregelung im Allgemeinen eingegangen und danach auf das Problemfeld „Vermietung in Privatwohnungen und Airbnbs“, welches mit der Ausnahmeregelung zusammenhängt und in den Interviews ein wichtiges Thema war.

### 5.2.1. Ausnahmeregelung im Allgemeinen

Wie in Kapitel 2.3.1 ausgeführt, gilt nach § 29c GPG eine Ausnahmeregelung für Sexbetriebe mit bis zu zwei Sexarbeitenden. Die Einführung einer solchen Ausnahme für Kleinbetriebe sowie die genaue Ausgestaltung waren schon im Gesetzgebungsprozess umstritten.<sup>10</sup> Nach wie vor gehen die Meinungen diesbezüglich auseinander.

#### *Allgemeine Einschätzung der Interviewpartner:innen*

Von den Organisationen wird die Ausnahmeregelung sehr unterstützt. Diese komme den Kleinbetrieben entgegen, in denen eine oder zwei Sexarbeitende selbstständig und selbstbestimmt arbeiteten, indem die Regelung die administrativen Hürden verringere und Abhängigkeiten von Eigentümerschaft oder von der Vermieterschaft verhindere würden. Den Kleinbetrieben fehle das Know-how für die Antragsstellung und sie könnten sich die Bewilligung oft nicht leisten. Wenn eine Vermieterschaft die Anträge für kleine Betriebe stelle, würden diese hierfür teils Gebühren erheben. Ebenfalls ist die Gefahr für Gewalt und Ausbeutung in Kleinbetrieben laut den Organisationen geringer. Aus diesen Gründen wäre für die Organisationen gar eine Ausdehnung der Ausnahmeregelung auf drei oder vier Personen wünschenswert (vgl. Kapitel 5.1). Auch im Hinblick auf die hohe Mobilität bringe die Ausnahmeregelung gemäss dem Verein LISA Vorteile. Da viele der Sexarbeitenden im Meldeverfahren seien und manchmal nur wenige Wochen am Stück in der Schweiz arbeiteten, seien sie durch diese Ausnahmeregelung flexibler. Des Weiteren würde auch für die Behörden der administrative Aufwand verringert, was wiederum Ressourcen spare.

Auch die Behörden sehen gewisse Vorteile in der Ausnahmeregelung: Sie verhindere eine zu starke Bürokratie und halte die Hürden möglichst tief, um zu verhindern, dass gerade Kleinbetriebe in die Illegalität gedrängt werden. Gleichzeitig zeigten sich aber aus Sicht der Behörden einige Nachteile sowie Probleme hinsichtlich des Vollzugs.

#### *Problemfeld Kontrollierbarkeit*

Eines der Problemfelder ist die Kontrollierbarkeit von Ausnahmebetrieben. In § 29c Abs. 3 GPG wird präzisiert, dass in Ausnahmebetrieben höchstens einmal im Monat ein Wechsel der Sexarbeitenden stattfinden darf. Die Einhaltung dieser Regelung würde jedoch voraussetzen, dass die Polizei alle Ausnahmebetriebe mehrmals im Monat kontrolliert. Dies schätzt die Gewerbepolizei mit den gegebenen Ressourcen als unrealistisch ein. Ebenso fehle der Polizei umfassendes Wissen über die Existenz dieser Betriebe. Dieselbe Problematik stellt sich auch für die Kriminalpolizei bei der Aufklärungsarbeit, die in Ausnahmebetrieben schwierig sei, da die meisten Inserate keine genaue Adresse angeben würden und die verdeckte Ermittlungsarbeit enorme Ressourcen benötige, über die die Kriminalpolizei momentan nicht verfüge.

#### *Problemfeld erhöhte Gefahr von Ausbeutungssituationen*

Anders als nach Ansicht der Organisationen wird behördenseitig sowie teilweise auch seitens der befragten Bewilligungsinhaber die Gefahr von Gewalt und Ausbeutungssituationen (gerade mit Blick auf Zuhälter:innen und andere Personen im Ursprungsland der Sexarbeitenden; vgl. dazu im Detail Kapitel 5.3) in Ausnahmebetrieben nicht generell als geringer erachtet. Auch gegenüber der Kundschaft seien Sexarbeitende in Ausnahmebetrieben weniger vor Gewalt und Ausbeutung geschützt. Sie müssten selbst über die angebotenen Services und Preise verhandeln und stünden dabei unter grossem wirtschaftlichem Druck, da die gemieteten Räumlichkeiten häufig zu sehr hohen Preisen zur Verfügung gestellt würden (vgl. Kapitel 5.2.2).

#### *Problemfeld unfairer Wettbewerb*

Seitens der befragten Bewilligungsinhaber wird die Ausnahmeregelung auch als ungerechtfertigte Ungleichbehandlung wahrgenommen. Das Gewerbe verlagere sich mit steigenden Anforderungen mehr und mehr von Clubs in Kleinbetriebe. Abgesehen vom unfairen Wettbewerb weisen sie auch auf die steuerlichen Abgaben hin, die diese Kleinbetriebe höchstwahrscheinlich nicht bezahlen würden.

---

<sup>10</sup> Vgl. Botschaft B 151 vom 27. November 2018 über die Regelungen für das Sexgewerbe (Botschaft B 151), Abschnitt 4, S. 10.



### 5.2.2. Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen und Airbnbs

Im Kontext der Ausnahmeregelung, aber auch darüber hinaus wurde in den Interviews wiederholt auf eine Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen und Airbnbs hingewiesen, die sich unter anderem in der grossen Zahl an Online-Inseraten zeige, die von nicht-bewilligten Betrieben stammten. Dabei handle es sich teilweise um Ausnahmegewerbe, teilweise aber auch um grössere Betriebe, die ohne Bewilligung operierten. In den meisten Fällen wird hier gemäss Einschätzung der Gewerbepolizei schwarz gearbeitet, die Sexarbeitenden verfügten nicht über Arbeitsbewilligungen und die steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Gesetze würden nicht eingehalten. Aufklärungsarbeit durch die Kriminalpolizei und der Schutz der Sexarbeitenden seien hier schwierig (vgl. bereits 5.2.1).

Teilweise wüssten die Vermieter:innen und Eigentümer:innen der Räumlichkeiten selbst nicht, dass darin Sexarbeit angeboten werde, teils würden aber auch bewusst von grösseren Akteuren, die sich im Hintergrund halten wollten (vgl. Kapitel 5.1), Wohnungen in einem miserablen Zustand zu sehr hohen Preisen für das Sexgewerbe vermietet. Letztere Problematik zeigt sich laut ProCoRe auch in anderen Kantonen, wo teilweise versucht werde, die Problematik mit unterschiedlichen Ansätzen zu lösen. In der Stadt Zürich wird beispielsweise ein Projekt mit dem Ziel umgesetzt, geeignete Wohn- und Arbeitsformen für Sexarbeitenden zu identifizieren, welche Selbständigkeit und Selbstbestimmung fördern, Abhängigkeiten und Ausbeutung mindern oder beseitigen, gesundheitliche, soziale, finanzielle und rechtliche Risiken reduzieren sowie den Zugang zu Unterstützungsdiensten erleichtern.

### 5.3. Bewilligungsvoraussetzungen und Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen

Die Bewilligungsvoraussetzungen (vgl. Kapitel 2.3.1) wie auch die dazu teilweise deckungsgleichen Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen (vgl. Kapitel 2.3.2) werden inhaltlich weitgehend begrüsst.

#### *Allgemeine Einschätzung der Interviewpartner:innen*

Von den befragten Bewilligungsinhabern werden die Anforderungen als eher hoch, aber legitim eingestuft. Von einigen Interviewpartner:innen wird auf die Gefahr der Verlagerung in Kleinbetriebe oder ins Illegale hingewiesen, welche mit zu rigorosen Bewilligungsvoraussetzungen beziehungsweise Pflichten einhergehe.

Es wird von allen Interviewteilnehmenden als positiv erachtet, dass jemand greifbar und verantwortlich sei für den einzelnen Sexbetrieb, und dass natürliche Personen und nicht blosse Rechtsformen in die Pflicht genommen würden. Kritisch sehen die befragten Bewilligungsinhaber, dass mit den Regelungen lediglich sie in die Verantwortung genommen würden, bzw. die Sexarbeitenden nur vor Ausbeutung durch die Betreiber:innen geschützt werden sollten. So wird seitens der Bewilligungsinhaber sowie der Kriminalpolizei und des Vereins bLOVED darauf hingewiesen, dass Ausbeutungssituationen, Abhängigkeitsverhältnisse und Gewalt für Sexarbeitende in den meisten Fällen nicht auf die Betreiber:innen zurückzuführen seien, sondern auf Personen aus deren Ursprungsland und Umfeld wie Familien, Zuhälter:innen, Loverboys und die Kundschaft.

Die vorausgesetzte Handlungsfähigkeit, die Voraussetzung der Aufenthaltsbewilligung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit, die bau- und feuerpolizeilichen Vorgaben, die Straffreiheit in den letzten fünf Jahren in Bezug auf Verbrechen im Zusammenhang mit der Sexarbeit, die Pflicht zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Betrieb und dessen unmittelbarer Nähe sowie die Sicherstellung, dass nur volljährige Sexarbeitende im Betrieb arbeiten, werden von den Interviewpartner:innen als sinnvolle und kontrollierbare Anforderungen beurteilt.

#### *Problemfeld Vollzug der Vorgaben*

Obwohl die Interviewpartner:innen grundsätzlich begrüssen, dass die Regelungen sinnvolle Voraussetzungen und Pflichten für Betreiber:innen von Sexbetrieben aufstellen, sehen sie viele Probleme im Vollzug und in der Kontrollierbarkeit dieser Vorgaben. bLOVED ist der Ansicht, dass sich an der Situation der Sexarbeitenden durch die Regelungen nicht viel geändert habe, weil diese oft nicht über die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen und ihre eigenen Rechte informiert seien. Eine mögliche Lösung für dieses Problem sieht die Organisation darin, eine allgemeine Meldepflicht für die Sexarbeitenden einzuführen, wie sie etwa

im Kanton Bern besteht. Dort müssen sich alle Sexarbeitenden persönlich bei der zuständigen Behörde anmelden, dies unter anderem auch, damit sie über ihre Rechte und Pflichten informiert werden können. Eine andere Möglichkeit wäre es, die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen entsprechend zu erweitern, dass sie die Sexarbeitenden darüber zu informieren hätten.

Mehrere Interviewteilnehmer:innen sind der Auffassung, dass in den Regelungen zum Sexgewerbe im Allgemeinen und insbesondere in Bezug auf die Voraussetzungen und Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen problematische Wiederholungen anderer Gesetze vorgenommen würden, was zu Unklarheiten, insbesondere hinsichtlich der Zuständigkeiten führe. Genannt werden unter anderem das Ausländer- und Integrationsgesetz, die Steuergesetze und die sozialversicherungsrechtlichen Erlasse sowie das Arbeitsgesetz. Es zeigte sich auch, dass der Vollzug in diesen Bereichen für die Polizei aufgrund fehlenden spezifischen Fachwissens und Ressourcen schwierig ist (vgl. Kapitel 5.4.3).

#### *Problemfeld Kontrollierbarkeit der Vorgaben*

Gemäss den Ausführungen mehrerer Interviewteilnehmer:innen liegt der Fokus der Polizei stark auf der Kontrolle der ausländerrechtlichen Bestimmungen. Die Einhaltung des Sozialversicherungs- oder des Steuerrechts beispielsweise sei komplizierter und würde kaum kontrolliert. Es sei etwa schwierig zu eruieren, ob die Sexarbeitenden selbstständig oder unselbstständig arbeiteten, und es fehle der Gewerbepolizei an Fachwissen, Unterlagen und Informationen diesbezüglich (vgl. Kapitel 5.4.3).

Bei den betrieblichen Mindeststandards und der Pflicht zur Wegweisung von Kunden, die gegen den Willen der Sexarbeitenden ungeschützte sexuelle Handlungen mit erhöhten Gesundheitsrisiken verlangen, ist die Kontrolle ebenfalls sehr schwierig.

Die Abgabe von maximal 40% des Entgeltes an die Betreibenden sei insofern schwierig überprüfbar, als zum einen meist keine schriftlichen Verträge bestünden und die Behörden sich auf Aussagen stützen müssten, und zum anderen wegen der fehlenden Nachvollziehbarkeit der Transaktionen (Dominanz von Bargeld, keine umfassende Buchhaltung). Die Organisationen sehen bei der 40%-Regelung vor allem das Problem, dass Bewilligungsinhaber:innen zusätzlich zu einem Teil des Entgelts häufig noch Pauschalen für Reinigung, Wäsche, Administrationsgebühren, Steuern oder Versicherungen erheben und die 40%-Regelung so umgehen würden. Pauschalen für Steuern oder Versicherungen würden dann oftmals nicht an die Behörden weitergeleitet und von den Bewilligungsinhaber:innen selber behalten. Die Organisationen sind der Ansicht, dass bei der Bewilligungserteilung und den Kontrollen seitens der Behörden ein stärkerer Fokus auf die Anforderungen ausserhalb der ausländerrechtlichen Bestimmungen gelegt werden sollte, um wirklich verbesserte Arbeitsbedingungen für die Sexarbeitenden zu erreichen. Betreffend die Gewährleistung, dass Sexarbeitende ihre Kund:innen und die Art der sexuellen Dienstleistungen frei wählen können, sehen einige Interviewpartner:innen das Problem auch bei der Nachfrage. Gewisse Praktiken, die sehr gefragt seien, würden von den Sexarbeitenden angeboten, da sie sonst keine Kundschaft hätten. Insofern ist die «freie Wahl» der Dienstleistung von Sexarbeitenden grundsätzlich in Frage gestellt. Sowohl Betreibende wie Sexarbeitende haben ein wirtschaftliches Interesse daran, möglichst viele Kund:innen zu bedienen und möglichst viele Arten der sexuellen Dienstleistung anzubieten. Insofern sind entsprechende Kontrollen, was nun «frei gewählt» ist und was nicht, sehr schwierig.

## **5.4. Formelles**

### *5.4.1. Bewilligungsprozess*

Der Bewilligungsprozess (wie in Kapitel 4.1.1 beschrieben) wird von den Interviewpartner:innen weitgehend als positiv gewertet. Einzig bei der Bewilligungsdauer sowie den Kosten gab es kritische Stimmen.

#### *Allgemeine Einschätzung der Interviewpartner:innen*

Aus Sicht der befragten Bewilligungsinhaber gestaltete sich der Prozess relativ unkompliziert. Ihr Aufwand habe sich in Grenzen gehalten und sie seien von der Gewerbepolizei gut begleitet worden. Auch der Zeitrahmen, in dem die Bewilligung erteilt wurde, wird von den Bewilligungsinhabern positiv gewertet.

### *Bewilligungsdauer*

Die Dauer der Bewilligung (vgl. Kapitel 4.1.2) wird von der Gewerbepolizei grundsätzlich als angemessen betrachtet, obschon die Maximaldauer von fünf Jahren von den Bewilligungsinhaber:innen selten ausgeschöpft werde, da es meist schon früher zu Betreiber:innenwechseln komme. Die Gewerbepolizei würde sich allerdings eine weniger starre Regelung wünschen, um in Grenzfällen, in denen bei einzelnen ermessensbedingten Bewilligungsvoraussetzungen Zweifel bestehen, eine kürzere Bewilligung zu erteilen und so eine Art Bewährungsfrist einzuführen. Konkret würde ein solcher Spielraum beispielsweise für Gesuchsteller:innen begrüsst, die über Strafregistereinträge verfügten, welche zwar nicht gemäss § 29e Abs. 1 lit. d GPG eine Bewilligungsverweigerung rechtfertigten, aber gleichwohl gewisse Unsicherheiten bezüglich der Eignung zur Betriebsführung auslösten. In solchen Fällen wäre eine einzelfalladäquate Verkürzung der Bewilligung gemäss Auffassung der Gewerbepolizei eine zielführende Lösung auch im Interesse der Wirtschaftsfreiheit der betreffenden Gesuchsteller:innen. Zwar würden bereits heute in Einzelfällen kürzere Bewilligungen ausgestellt, aber diese Praxis sei bislang nicht direkt im GPG verankert, sondern müsse auf das allgemeine Verhältnismässigkeitsprinzip gestützt werden. Die befragten Bewilligungsinhaber finden die fünfjährige Bewilligungsdauer zu Beginn einer Tätigkeit im Sexgewerbe angemessen, sprechen sich aber bisweilen dafür aus, dass Bewilligungsinhaber:innen, die ihren Betrieb die ersten fünf Jahre ohne Beanstandung geführt haben, danach eine unbefristete Bewilligung erhalten sollten.

### *Bewilligungskosten*

Hinsichtlich der Bewilligungskosten differenziert die Gewerbepolizei die Tarife gemäss eigenen Angaben innerhalb der in § 29j GPG i.V.m. § 18g GPV festgelegten Rahmen nochmals nach der Betriebsgrösse und bewegt sich dabei im unteren Bereich des vorgegebenen Rahmens. So habe eine Bewilligung für einen Betrieb mit neun Sexarbeitenden ursprünglich CHF 1000 gekostet und koste nun aktuell CHF 1200. Dieser Betrag sei nicht kostendeckend, jedoch so festgesetzt worden, da die Zahlungskraft der gesuchstellenden Personen beschränkt sei und man verhindern wolle, dass diese sich aufgrund der Kosten gegen die Beantragung einer Bewilligung entschieden und stattdessen ihre Tätigkeit illegal ausübten. Die befragten Bewilligungsinhaber halten die Gebühren demgegenüber für eher hoch und verweisen auf tiefere Gebühren etwa im Hotellerie- und Gastgewerbe.

### *Abnahmen neu-bewilligter Betriebe*

Die Abnahmetermine bei neu bewilligten Betrieben waren vor allem kurz nach der Einführung der Regelungen 2020 ein Thema, da später meist lediglich Betreiber:innenwechsel in bereits bestehenden und einmal als Sexgewerbebetriebe bewilligten Räumlichkeiten stattfanden und in solchen Fällen in der Regel keine erneute Abnahme erfolgte. Hier waren jeweils verschiedene Behörden involviert (vgl. Kapitel 4.1.1) und diese Abnahmen liefen nach Einschätzung der Behörden sowie der befragten Bewilligungsinhabern gut. In einzelnen Fällen, so die Gewerbepolizei, sei vermutet worden, dass die als Bewilligungsinhaber:in auftretende Person nicht die eigentliche Betriebsführung innehatte. Mangels Beweisen habe man hier jedoch keine Massnahmen ergreifen können. Der Aufwand für die Abnahmen sei in Betrieben mit mehr als neun Mitarbeitenden massiv erhöht, da dann die räumlichen Auflagen umfangreicher seien.

### *5.4.2. Kontrollen*

In Kapitel 2.3.3 wurde die Kontrolltätigkeit im Sexgewerbe beschrieben. Wie in Kapitel 4.1.3 ausgeführt, kontrollieren die verschiedenen Behörden jeweils Unterschiedliches. Die Meinungen zu den verschiedenen Kontrollen fallen bei den Interviewpartner:innen unterschiedlich aus.

### *Allgemeine Einschätzung der Interviewpartner:innen*

Die von der Kriminalpolizei durchgeführten vertrauensbildenden Kontrollen werden von den Interviewpartner:innen als zielführend und sinnvoll bewertet. Auch hier sei jedoch die Problematik fehlender Ressourcen ein grosses Thema. Wichtig bei ihren Kontrollen, so die Kriminalpolizei, sei, dass sich ihre Kontrollen und die repressiven Kontrollen der Sicherheits- und Verkehrspolizei klar unterschieden, damit ein Vertrauensverhältnis mit den Sexarbeitenden entstehen könne. Die Organisationen betonen, man solle nicht ausschliesslich repressive Kontrollen durchführen, wenn man das Ziel hätte, die Sexarbeitenden vor

Ausbeutung, Gewalt und Abhängigkeitsverhältnissen zu schützen. Von den befragten Bewilligungsinhabern wird die Zusammenarbeit hinsichtlich der Kontrollen als grundsätzlich positiv bewertet. Auch sie betonen insbesondere die professionelle Vorgehensweise der Kriminalpolizei.

#### *Problemfeld Verhalten der Sicherheits- und Verkehrspolizei*

Betreffend die repressiven Kontrollen durch die Sicherheits- und Verkehrspolizei (vgl. Kapitel 4.1.3) wurden in den Interviews mehrere Problemfelder angesprochen. Wie in Kapitel 5.3 ausgeführt, sind einige Interviewpartner:innen der Auffassung, dass mehrheitlich das Ausländer- und Integrationsgesetz kontrolliert wird. Dies führe zu einer Kriminalisierung der Sexarbeitenden anstatt die Bewilligungsinhaber:innen in die Pflicht zu nehmen oder die Arbeitsbedingungen für Erstere zu verbessern. Gerade bei den repressiven Kontrollen sei es aufgrund der hohen Stigmatisierung der Sexarbeitenden zudem unabdingbar, dass nur spezifisch geschulte Polizist:innen eingesetzt würden. Sowohl von einer Organisation wie auch von Bewilligungsinhabern wurden kritische Situationen von repressiven Kontrollen geschildert, die aber nicht unabhängig überprüft werden konnten. Wenn man sich zum Ziel setze, die Sexarbeitenden zu schützen, solle man sie nicht kriminalisieren, so die Bewilligungsinhaber und die Organisationen. Einer der befragten Bewilligungsinhaber bemerkte etwa: „Bei keiner Kontrolle zum Beispiel wurde mal eine Frau auf die Seite genommen und gefragt, wie es ihr geht.“

#### *Problemfeld Mangelnde Ressourcen der Gewerbepolizei*

Seitens Gewerbepolizei bestehen zu wenig Ressourcen für umfassende Kontrollen (vgl. 5.4.4). Insbesondere wenn sie Kontrollen ausserhalb der Stadt mache, brauche es ein grosses Aufgebot von uniformierten Polizist:innen, die den Personenschutz der Kontrollierenden gewährleisten würden. Dies sei auch der Hauptgrund dafür, dass die KIGA grundsätzlich nicht zu den regulären Kontrollen mitgenommen würde. Um Ressourcen zu sparen, ginge die Gewerbepolizei oft auch bei koordinierten Grosskontrollen mit, bei welchen die uniformierte Sicherheits- und Verkehrspolizei innert einiger Tage mehrere Sexgewerbebetriebe im Kanton Luzern kontrolliere. Die uniformierte Polizei kontrolliere hier hauptsächlich die Einhaltung des Ausländer- und Integrationsgesetzes und die Gewerbepolizei die Voraussetzungen und Pflichten nach GPG und GPV. Die uniformierte Polizei sei zudem auch immer mehr sensibilisiert, welche Bestimmungen nach GPG gelten, und prüften diese jeweils bei ihren eigenen Kontrollen ebenfalls mit anschliessender Rückmeldung an die Gewerbepolizei.

#### *Problemfeld systematische Dokumentierung und Informationsaustausch innerhalb der Polizei*

Ein weiteres Problem ist die fehlende systematische Dokumentierung von durchgeführten Kontrollen. Aufgrund des hohen administrativen Aufwandes werde dies nicht konsequent und nicht immer gleich umfassend gemacht. Es gebe kein einheitliches System zur Erfassung zwischen den verschiedenen involvierten Stellen und es scheint Unsicherheit zu bestehen, wer welche Informationen mit wem teilen darf (vgl. Kapitel 5.4.3). So sei der Informationsfluss betreffend die jeweils von der Sicherheits- und Verkehrspolizei, der Gewerbepolizei und der Kriminalpolizei durchgeführten Kontrollen nicht institutionalisiert und laufe informell ab. Die Gewerbepolizei werde beispielsweise nicht systematisch über die Kontrollen der Kriminalpolizei informiert. Die Sicherheits- und Verkehrspolizei erfasse ihre Kontrollen meist nur dann, wenn sie etwas zu beanstanden gehabt hätte. Die Einführung einer gemeinsamen Datenbank bringe der Gewerbepolizei jedoch gemäss eigenen Angaben keinen Mehrwert, da sie die nötigen Informationen jeweils bilateral erhalte und mit den betreffenden Stellen (HERA, Sicherheits- und Verkehrspolizei und Kriminalpolizei) einen bedarfsgerechten Informationsaustausch pflege.

#### *5.4.3. Zuständigkeiten und Zusammenarbeit seitens Behörden*

Wie in Kapitel 4.1.1 beschrieben, sind verschiedene Behörden beim Bewilligungsprozess und den Kontrollen involviert. Die Zuständigkeiten im Rahmen des Vollzugs werden von verschiedenen Akteuren unterschiedlich bewertet.

#### *Allgemeine Einschätzung der Interviewpartner:innen*

Die verschiedenen Behörden erachten ihre Zusammenarbeit im Allgemeinen als positiv und sich stetig verbessernd. Innerhalb der Polizei sei der Austausch informell und funktioniere meist gut, obschon er zum Teil

effizienter sein könnte. Obwohl kein explizites Gremium für den Austausch zu Fragen betreffend das Sexgewerbe existiere, seien die Personen von den verschiedenen Behörden, die im Vollzug der Regelung tätig seien, alle an einem jährlich stattfindenden runden Tisch zum Thema Menschenhandel involviert. Hieran nehmen unter anderem auch Vertretende des Vereins LISA teil. Dies wird als positiv wahrgenommen, da man sich so untereinander gut kenne und ein Gefäss habe, um sich auszutauschen.

#### *Problemfeld Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden und Doppelspurigkeiten*

Ein grösseres Problemfeld ist die aus der Sicht der Gewerbepolizei fehlende Grundlage für den Informationsaustausch mit anderen Behörden. So sei etwa die Kontrolle der sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Vorgaben, die gemäss GPG zu prüfen seien, deshalb schwierig, weil man keine Informationen und keinen Austausch mit jenen Behörden habe, welche die nötigen Dokumente von den Betrieben dank entsprechender gesetzlicher Grundlagen einfordern können. Seitens Gewerbepolizei sind hier Bedenken bezüglich der juristischen Legitimation des Datenaustausches mit anderen Behörden, z.B. der KIGA oder den Steuerbehörden, vorhanden. Ihres Erachtens gäbe es keine rechtliche Grundlage dafür, die diesen Austausch erlauben würde. Gleichzeitig fehle es der verantwortlichen Stelle bei der Gewerbepolizei an Know-How und Ressourcen, die Kontrolle dieser Spezialbereiche zu vollziehen (vgl. Kapitel 5.4.2).

Wie in Kapitel 5.3 beschrieben, sehen gewisse Interviewpartner:innen Doppelspurigkeiten in den Regelungen zum Sexgewerbe, welche sich negativ auf deren Vollzug auswirken. Insbesondere besteht eine Differenz zwischen dem JSD und der Gewerbepolizei auf der einen Seite und der KIGA auf der anderen Seite hinsichtlich der Anwendbarkeit des Arbeitsgesetzes im Sexgewerbe und hinsichtlich der Frage, wer hierfür die zuständige Vollzugsbehörde wäre. Während die KIGA der Auffassung ist, dass das Arbeitsgesetz anwendbar sein sollte und einige Bewilligungsvoraussetzungen und Pflichten nach GPG und GPV bereits durch dieses abgedeckt wären, erachten das JSD und die Gewerbepolizei das Arbeitsgesetz als nicht anwendbar in diesem Bereich.

#### *5.4.4. Ressourcen*

Wie in Kapitel 5.4.2 angesprochen, fehlt es vor allem seitens Polizei im Vollzug der Regelung an Ressourcen. In der Botschaft B 151 wurde für die Bewilligungstätigkeit bei der Gewerbepolizei mit einem Initialaufwand von rund 900 Stunden im ersten Jahr nach Inkrafttreten der Regelungen gerechnet. Es wurde zudem prognostiziert, dass sich dieser Aufwand alle fünf Jahre für die Bewilligungsverlängerungen wiederholen würde. Für die Kontrolltätigkeit wurde in der Botschaft B 151 bei der Kriminalpolizei mit einem Aufwand von rund 770 Stunden und bei der Gewerbepolizei mit einem Aufwand von rund 360 Stunden jährlich gerechnet<sup>11</sup>.

Die Praxis zeigt nun, dass der Aufwand der Gewerbepolizei für die Bewilligungstätigkeit nicht in den erwarteten Fünfjahreswellen anfällt, sondern durch die häufigen Betreiber:innenwechsel konstant hoch bleibt (vgl. auch Abbildung 1). Laut Gewerbepolizei nehmen die Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Sexgewerbe derzeit rund 45 Stellenprozente in Anspruch. Ihrer Einschätzung nach bräuchte es mindestens eine Vollzeitstelle, um die anfallende Arbeit in diesem Bereich adäquat abdecken zu können. Insbesondere die systematische Dokumentation der Tätigkeit leide unter dem Ressourcenmangel und die Kontrolltätigkeit könne nur sehr beschränkt stattfinden.

Auch der Kriminalpolizei fehlt es laut eigenen Angaben an Ressourcen (vgl. Kapitel 5.2.1). Vor allem die Ermittlungen im Bereich der nichtbewilligten Kleinbetriebe nähmen viele Ressourcen in Anspruch. In den Interviews wurde auch von den Organisationen angesprochen, dass die Kriminalpolizei zu wenig Ressourcen für die aufklärende Arbeit habe.

## **6. Erreichung der Zielsetzungen der Regelungen zum Sexgewerbe**

Die Einschätzungen der Interviewpartner:innen zu den in Kapitel 2.2 aufgeführten Zielsetzungen sowie die Regelung im Allgemeinen wurden im vorgängigen Kapitel thematisch gegliedert diskutiert. Abbildung 4 zeigt nun eine Gesamteinschätzung aller Interviewpartner:innen hinsichtlich der Erreichung der verschiedenen

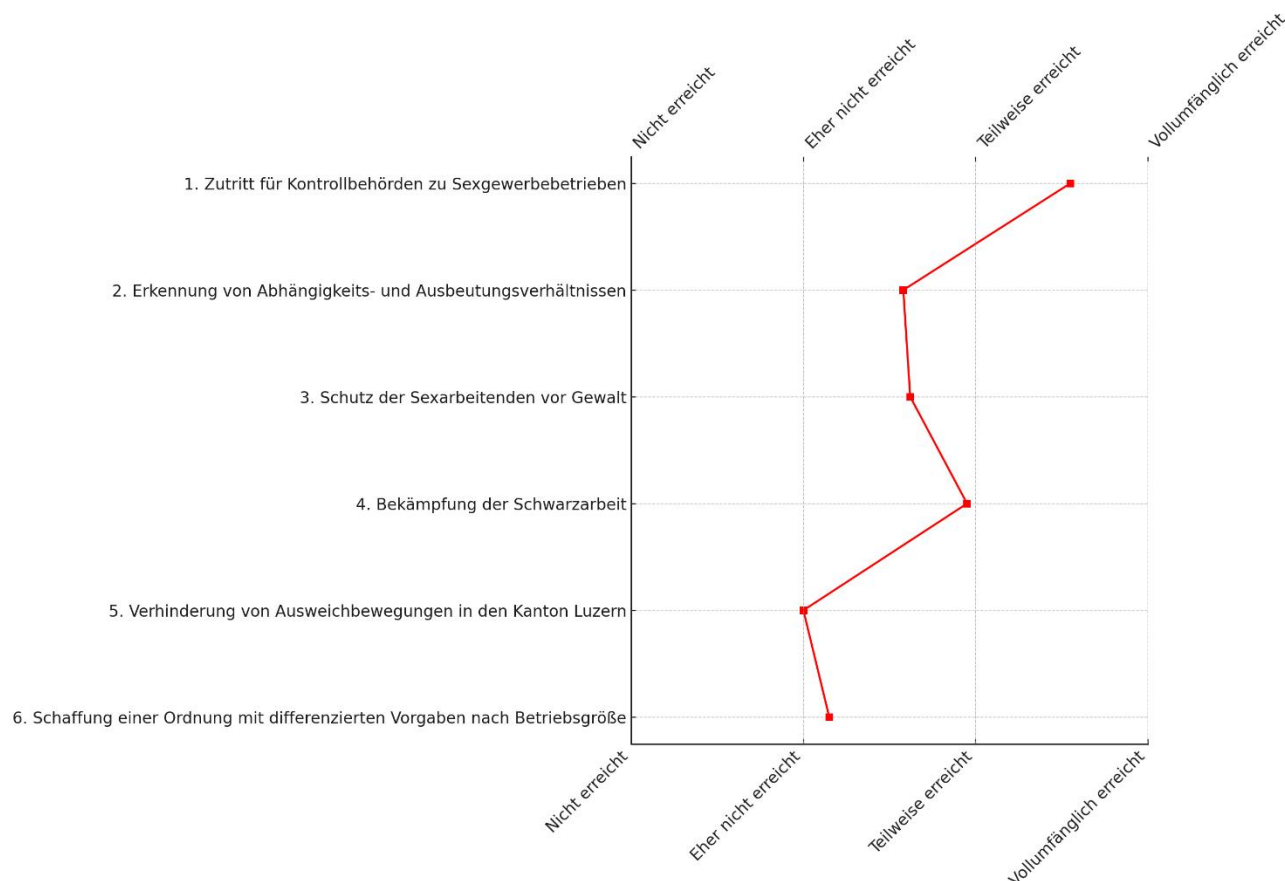
---

<sup>11</sup> Vgl. Botschaft B 151 vom 27. November 2018 über die Regelungen für das Sexgewerbe (Botschaft B 151), Abschnitt 1, S. 13.

Ziele der Gesetzgebung. Nachfolgend wird dann auf die einzelnen Zielsetzungen (vgl. Kapitel 2.2) anhand der Einschätzungen der Interviewpartner:innen eingegangen.

In Abbildung 4 ist ersichtlich, dass vor allem Ziel 1 von den Interviewpartner:innen als mehrheitlich erreicht eingestuft wird. Ziel 4 wird als teilweise erreicht beurteilt. Die Ziele 2, 3 und 6 werden als eher nicht erreicht bis teilweise erreicht beurteilt und Ziel 5 als nicht erreicht eingestuft.

Abbildung 4: Gesamteinschätzung der Interviewpartner:innen zur Zielerreichung<sup>12</sup>



(Quelle: Eigene Darstellung)

#### 6.1.1. Ziel 1

*Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerben ermöglicht werden.*

Dass den Kontrollbehörden Zugriff zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden soll, wird von der Mehrheit der Interviewteilnehmer:innen als erreicht beurteilt (vgl. Kapitel 5.1). Insbesondere für die Kriminalpolizei, die Sicherheits- und Verkehrspolizei und die Gewerbepolizei sei dies eine positive und wichtige Verbesserung im Vergleich zum Zustand vor 2020. Aber der Zutritt der KIGA wurde gewissermassen durch die Regelungen eingeschränkt (vgl. Kapitel 5.3 und 5.4.2), weshalb sie der Meinung ist, dass dieses Ziel nicht erreicht wurde.

<sup>12</sup> Nicht jedes Ziel hat die selbe Anzahl Antworten, da einige Interviewpartner:innen gewisse Ziele nicht beurteilen konnten.

### 6.1.2. Ziel 2

*Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetrieben in die Pflicht genommen werden.*

Die Interviewpartner:innen sind geteilter Meinung, ob dieses Ziel erreicht wird. Die Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen liessen sich kaum durch eine Regelung der Sexgewerbebetriebe alleine lösen, da die entsprechenden Strukturen weit darüber hinaus gingen (vgl. Kapitel 2.1, 5.3). Gewisse Regelungen in Bezug auf die Person, welche die Bewilligung innehat, begünstigen gemäss den Organisationen Abhängigkeitsverhältnisse und seien daher kontraproduktiv (Vgl. Kapitel 5.1). Dass die Betreiber:innen in die Pflicht genommen werden, wird mehrheitlich positiv gewertet, solange die Sexarbeitenden über ihre entsprechenden Rechte informiert seien (vgl. Kapitel 5.3). Viele der in der Regelung festgehaltenen Pflichten für die Bewilligungsinhaber:innen seien grundsätzlich sinnvoll, jedoch im Vollzug schwierig zu kontrollieren und von Bewilligungsinhaber:innen einfach zu umgehen (vgl. Kapitel 5.3).

### 6.1.3. Ziel 3

*Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden.*

Die mehrheitliche Einschätzung, vor allem von den Organisationen, ist, dass sich bezüglich des Schutzes vor Gewalt keine Veränderung durch die Regelungen im GPG ergeben hat. Die Mehrheit der Interviewpartner:innen ist der Ansicht, dass die Gefahr von Gewalt oft auch von Personen ausgeht, auf welche die Regelung keinen Einfluss habe (vgl. Kapitel 5.2, 5.3). Einzig die Bewilligungsinhaber ziehen hier ein positiveres Fazit: Vor der Einführung der Regelung sei ihre Tätigkeit in der Grauzone der Legalität gewesen (vgl. Kapitel 5.1). Dies hätte dazu geführt, dass man die Polizei in Gewaltsituationen eher nicht beigezogen hätte, was heute anders sei.

### 6.1.4. Ziel 4

*Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen.*

Mit Blick auf die Einhaltung der Ausländergesetzgebung fällt das Fazit positiv aus: Die Fälle der nicht angemeldeten, illegal anwesenden Sexarbeitenden sind rückläufig. Anders sieht es bei der Einhaltung sozialversicherungs- und steuerrechtlichen Vorgaben aus: Diese werden zu wenig kontrolliert (vgl. Kapitel 5.3, 5.4.2, 5.4.3). Und die Verlagerung der Sexarbeit in Airbnbs und Privatwohnungen erschwert generell die Kontrolle der Vorgaben (vgl. Kapitel 5.2.2).

### 6.1.5. Ziel 5

*Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitestmöglich verhindert werden.*

Diese Zielsetzung konnte von den meisten Interviewpartner:innen nicht beurteilt werden, da ihnen ein Überblick über die Situation in anderen Kantonen fehlte. Die Bewilligungsinhaber sahen das Ziel nicht als erfüllt an, da ihrer Ansicht nach die Ausnahmeregelung zu mehr Sexarbeit im Kanton Luzern führt (vgl. Kapitel 5.2.1).

### 6.1.6. Ziel 6

*Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Ausnahme für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.*

Bei der Erreichung dieser Zielsetzung gehen die Meinungen ebenfalls auseinander. Es wird von den meisten Interviewteilnehmer:innen begrüsst, dass bei den Kosten und Auflagen der Bewilligung nach Grösse des Betriebs unterschieden wird. Einzig die befragten Bewilligungsinhaber erachten diese Vorgaben als ungerecht und für sie benachteiligend. Wie in Kapitel 5.2 dargelegt, ist die Ausnahmeregelung für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden umstritten.

## 7. Fazit und Massnahmen

Die Regelungen zum Sexgewerbe im GPG sowie in der GPV sind bezüglich der Eindämmung der ausländerrechtlichen Schwarzarbeit sowie betreffend die Zutrittsverschaffung zu Sexbetrieben für die Polizei zielführend. Obwohl im Allgemeinen von den Interviewpartner;innen begrüsst wird, dass ein gesetzlicher Rahmen für das Sexgewerbe besteht, hat sich gezeigt, dass einige Problemfelder im Kontext der Gesetzgebung auftreten. Im Detail haben wir in der Evaluation folgende Problemfelder und Optimierungsmöglichkeiten identifiziert (vgl. Kapitel 5):

1. *Problemfeld Bewilligungsinhaber:innen (vgl. Kapitel 5.1)*
2. *Problemfeld Kontrollierbarkeit der Ausnahmebetriebe (vgl. Kapitel 5.2.1)*
3. *Problemfeld erhöhte Gefahr von Ausbeutungssituationen (vgl. Kapitel 5.2.1)*
4. *Problemfeld unfairer Wettbewerb (vgl. Kapitel 5.2.1)*
5. *Problemfeld Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen und Airbnbs (vgl. Kapitel 5.2.2)*
6. *Problemfeld Vollzug der Vorgaben (vgl. Kapitel 5.3)*
7. *Problemfeld Kontrollierbarkeit der Vorgaben (vgl. Kapitel 5.3)*
8. *Problemfeld Verhalten der Sicherheits- und Verkehrspolizei (vgl. Kapitel 5.4.2)*
9. *Problemfeld Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden und Doppelspurigkeiten (vgl. Kapitel 5.4.3)*
10. *Problemfeld Systematische Dokumentierung und Informationsaustausch innerhalb der Polizei (vgl. Kapitel 5.4.2)*
11. *Problemfeld Mangelnde Ressourcen der Gewerbepolizei (vgl. Kapitel 5.4.2)*

Nachfolgend werden die elf Problemfelder, die im Rahmen dieser Gesetzgebung auftreten, einzeln aufgeführt und mit vierzehn empfohlenen Massnahmen ergänzt.

### *Problemfeld Bewilligungsinhaber:innen (vgl. Kapitel 5.1)*

Es hat sich gezeigt, dass die kaskadenartige Ordnung bei der Bewilligungspflicht Vor- und Nachteile hat. Dass die Bewilligungspflicht bei der einzelnen Wohneinheit bzw. beim einzelnen Gebäude ansetzt, führt dazu, dass Akteure, die ganze Konstrukte von an sich zusammenhängenden, aber in verschiedenen Liegenschaften befindlichen Betrieben betreiben, nicht bewilligungspflichtig sind und nirgends offiziell in Erscheinung treten müssen. Will man verhindern, dass Eigentümer:innen Wohnungen in verschiedenen Gebäuden vermieten und mit je maximal zwei Sexarbeitenden besetzen, um so die aktuelle Regelung der Bewilligungspflicht zu umgehen, müsste eine Anpassung der gesetzlichen Regelung erwogen werden. Hierbei sind jedoch auch die Vorteile des Ansetzens auf tiefer Ebene (insbesondere Nähe zum Tagesgeschäft im Betrieb) zu berücksichtigen (vgl. Kapitel 5.1).

Empfehlung 1: Die kaskadenartige Ordnung hinsichtlich der jeweils bewilligungspflichtigen Person sollte unter Berücksichtigung aller Vor- und Nachteile kritisch überprüft werden.

### *Problemfeld Kontrollierbarkeit der Ausnahmebetriebe (vgl. Kapitel 5.2.1)*

Da gemäss der Regelung Mitarbeitende in Ausnahmebetrieben nur einmal im Monat wechseln dürfen, müsste die Gewerbepolizei mehrmals monatlich Kontrollen durchführen, um zu überprüfen, ob dies eingehalten wird. Von verschiedenen Informationsquellen, beispielsweise der uniformierten Polizei oder durch die Betriebe selbst, erhält die Gewerbepolizei Informationen über die Existenz solcher Ausnahmebetriebe. Diese Angaben sind jedoch nicht belastbar (grosse Dunkelziffer). Hier würde eine Meldepflicht für Ausnahmebetriebe Abhilfe schaffen. Nach der systematischen Erfassung könnten einzelne Ausnahmebetriebe kontrolliert werden (Stichproben).

Empfehlung 2: Die Einführung einer Meldepflicht (mit geringem administrativem Aufwand) für Ausnahmebetriebe ist zu prüfen.

Empfehlung 3: Die Erhöhung der Ressourcen bei der Gewerbepolizei sollte geprüft werden, so dass punktuelle Stichprobenkontrollen bei Ausnahmebetrieben möglich werden.



Gegebenenfalls erübrigt sich Empfehlung 2, wenn Empfehlung 6 (Meldepflicht Sexarbeitende) umgesetzt wird (vgl. unten).

*Problemfeld erhöhte Gefahr von Ausbeutungssituationen (vgl. Kapitel 5.2.1)*

In den verschiedenen Experteninterviews wurde die erhöhte Gefahr von Ausbeutungssituationen in Zusammenhang mit externen Personen (Zuhälter:innen, Loverboys, Familie etc.) thematisiert. Die Aufklärung und Vertrauensbildung durch die Kriminalpolizei bei möglichen Opfern solcher Ausbeutungssituationen ist ein längerfristiger und zeitintensiver Prozess.

Empfehlung 4: Für die vertiefte Beratung im Bereich der Ausbeutung insbesondere auch durch externe Personen (Zuhälter:innen, Loverboys, Familie etc.) sollte eine Ressourcenaufstockung der Kriminalpolizei geprüft werden.

*Problemfeld unfairer Wettbewerb (vgl. Kapitel 5.2.1)*

Zusätzlich zum Problem der Kontrollierbarkeit hat sich gezeigt, dass die Existenz von Ausnahmegeschäften teilweise als unfairer Wettbewerb wahrgenommen wird. Obwohl Ausnahmegeschäfte keiner Bewilligungspflicht unterliegen, gelten Gesetze wie beispielsweise das Ausländer- und Integrationsgesetz oder das Steuergesetz auch für Personen, die in diesen Betrieben arbeiten. Da es jedoch Probleme bei der Einhaltung dieser Gesetze zu geben scheint, könnten bei diesem Punkt die Handlungsempfehlungen 2 und 3 Abhilfe schaffen.

*Problemfeld Verlagerung des Sexgewerbes in Privatwohnungen und Airbnbs (vgl. Kapitel 5.2.2)*

Die Evaluation hat gezeigt, dass hier die Möglichkeiten der gesetzlichen Regelung beschränkt sind.

Empfehlung 5: Sinnvoll ist die Sensibilisierung von Vermietenden und Mietenden, entsprechende Verstösse zu melden. Dies könnte man beispielsweise durch eine öffentliche Plakatkampagne kommunizieren.

*Problemfeld Vollzug der Vorgaben (vgl. Kapitel 5.3)*

Es wird seitens Interviewpartner:innen hinterfragt, in welchem Ausmass die Sexarbeitenden über ihre Rechte und die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen informiert sind. Eine Meldepflicht könnte Abhilfe schaffen. Anlässlich des Gesprächs bei der Meldung könnten die Sexarbeitenden über ihre Rechte und Pflichten informiert werden. Alternativ könnte eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Organisationen und Behörden geprüft werden, wobei die Organisationen diese Aufgabe der Aufklärung mittels Leistungsauftrags für den Kanton übernehmen könnten.

Empfehlung 6: Die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht für Sexarbeitende mit persönlichem Erscheinen ist zu prüfen.

*Problemfeld Kontrollierbarkeit der Vorgaben (vgl. Kapitel 5.3)*

Betreffend die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen hat sich gezeigt, dass gewisse Vorgaben wie beispielsweise die Einhaltung der Sozialversicherungsgesetze nicht ausreichend kontrolliert werden. Dies ist laut der zuständigen Behörde vor allem auf den eingeschränkten Informationsaustausch mit anderen Behörden zurückzuführen. Daher wird folgendes empfohlen:

Empfehlung 7: Es soll geprüft werden, wo Synergien zwischen den involvierten Behörden genutzt werden können.

Empfehlung 8: Es sollte ebenfalls geprüft werden, ob dazu eine zusätzliche gesetzliche Grundlage für den Informations- und Datenaustausch notwendig ist.

Ein weiteres grösseres Problem bei der Kontrollierbarkeit der Vorgaben zeigte sich bezüglich der Abgabe von maximal 40% des Entgeltes durch Sexarbeitende. Diese Regelung wird oft damit umgangen, indem zusätzlich noch Sonderpauschalen für Steuern, Wäsche oder dergleichen von den Sexarbeitenden eingezogen werden.

Empfehlung 9: Es sollte geprüft werden, in der Verordnung zwischen Pauschalen und Maximalabgaben des Entgeltes zu differenzieren und Richtwerte für beide zu definieren, sodass Umgehungen besser vermieden werden.

#### *Problemfeld Verhalten der Sicherheits- und Verkehrspolizei (vgl. Kapitel 5.4.2)*

Die repressive Natur vieler von der Sicherheits- und Verkehrspolizei durchgeführter Kontrollen wurde in den Interviews thematisiert. Die Stigmatisierung von Sexarbeitenden sollte minimiert und der Schutz für Sexarbeitende erhöht werden.

Empfehlung 10: Es soll geprüft werden, zusätzliche Sensibilisierungskampagnen und/oder Ausbildungselemente für Polizist:innen durchzuführen.

#### *Problemfeld Informationsaustausch zwischen verschiedenen Behörden und Doppelspurigkeiten (vgl. Kapitel 5.4.3)*

Hinsichtlich der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden hat die Evaluation ergeben, dass durch die Regelung Doppelspurigkeiten entstanden sind. So wird beispielsweise die Bekämpfung der ausländerrechtlichen Schwarzarbeit thematisiert, obwohl diese bereits im Bundesgesetz gegen die Schwarzarbeit geregelt ist.

Empfehlung 11: Ähnlich wie beim Problemfeld Kontrollierbarkeit der Vorgaben (vgl. Kapitel 5.3) empfehlen wir, systematisch Doppelspurigkeiten zwischen den Behörden zu erfassen, sie, wo möglich, zu eliminieren und entsprechend Synergien freizusetzen. Es ist ebenfalls zu prüfen, ob es hierfür einer Ergänzung in den gesetzlichen Grundlagen bedarf.

Für den Bereich Sexarbeit besteht aktuell kein interdisziplinäres Gremium. Alle Interviewpartner:innen sind sich jedoch einig, dass ein Austausch untereinander wünschenswert wäre. Es ist vorstellbar, dass in diesem Gremium auch Vertreter:innen von Bewilligungsinhaber:innen sowie Sexarbeitende involviert sind.

Empfehlung 12: Die Schaffung eines kantonalen Gremiums zur Sexarbeit mit allen involvierten Akteuren soll geprüft werden.

#### *Problemfeld Systematische Dokumentierung und Informationsaustausch innerhalb der Polizei (vgl. Kapitel 5.4.2)*

Es hat sich gezeigt, dass eine systematische Dokumentierung (beispielsweise von durchgeführten Kontrollen) innerhalb der Polizei zurzeit nicht abschliessend umgesetzt wird. Dies erschwert den Behörden eine fundierte Übersicht über das Sexgewerbe und eine systematische Vorgehensweise sowie die genauen Ressourcenplanung dafür. Aus einer systematischen Dokumentierung gewonnene Einblicke würden zudem gezielte und risikobasierte Kontrollen ermöglichen.

Empfehlung 13: Für das systematische Monitoring, eine notwendige Qualitätsprüfung sowie eine laufende Überprüfung des Ressourceneinsatzes wird empfohlen, zukünftig alle Kontrollen systematisch zu erfassen.

#### *Problemfeld Mangelnde Ressourcen der Gewerbepolizei (vgl. Kapitel 5.4.2)*

Von der Gewerbepolizei wurde thematisiert, dass insbesondere für den Vollzug der für sie vorgesehenen Kontrolltätigkeit die vorhandenen personellen Ressourcen nicht ausreichen. Hinsichtlich dieser Problematik

empfehlen wir, zuerst Empfehlung 11 (Eliminierung von Doppelspurigkeiten) umzusetzen, sowie das System im Allgemeinen zu optimieren (vgl. auch Empfehlung 13). Sollten diese Massnahmen nicht zu einer genügend grossen Ressourceneinsparung führen, könnte eine Ressourcenerhöhung geprüft werden.

Empfehlung 14: Für die Umsetzung der in GPG und PGV vorgesehenen Kontrollfunktion der Gewerbe-  
polizei sollte nach der Optimierung der Abläufe geprüft werden, in welchem Ausmass zusätzliche Ressourcen  
insbesondere für eine höhere Kontrolldichte notwendig sind.

### *Schlussfazit*

Sexarbeit kann kaum mit anderen Branchen verglichen werden: Die Arbeit ist stigmatisiert, die Sexarbeitenden sind mobil und häufig nur für eine kurze Zeit in der Schweiz, es besteht eine gewisse Nähe zum Menschenhandel und die Abhängigkeitsverhältnisse sind in der Regel gross.

Die Regelungen zum Sexgewerbe im Kanton Luzern haben sich insofern bewährt, dass ein gesetzlicher Rahmen geschaffen wurde, um Betreiber:innen von Sexbetrieben in die Pflicht zu nehmen. Dies ist grundsätzlich gelungen. Die vorliegende Evaluation konnte aber bei einzelnen Aspekten der Regulierung Defizite aufzeigen. Entsprechende Anpassungen können die Regelungen zum Sexgewerbe weiter verbessern, so dass die Zielsetzungen noch besser erreicht werden.

Trotzdem bleiben gewisse Dilemmata bestehen: Zu stark repressive Kontrollen und zu hohe Hürden für das Gewerbe könnten es stärker in die Illegalität drängen. Mehr Ressourcen für den Vollzug können bei einzelnen Aspekten der Regulierung sinnvoll sein, bei anderen Aspekten bleibt der Vollzug so oder so schwierig, da die Einhaltung kaum kontrolliert werden kann. Insgesamt bietet sich daher ein multidimensionaler, nicht lediglich auf gesetzlichen Regulierungen abgestützter Ansatz an, um in dieser Branche den schwierigen Balanceakt zwischen zu viel und zu wenig Regulierung zu meistern.

## **8. Anhang: Interviewleitfäden**

### **Interview Gewerbepolizei**

#### **Bewilligungspflicht, -voraussetzungen und -erteilung**

1. Wir gehen nachher auf die Details ein, aber was würden Sie insgesamt sagen – bewährt sich die Bewilligungspflicht im Sexgewerbe aus der Sicht der Gewerbepolizei im Allgemeinen?
2. Gemäss § 29b GPG ist das Anbieten von Sexarbeit in Räumlichkeiten und die Zurverfügungstellung von Räumlichkeiten für Sexarbeit (unter Vorbehalt der Ausnahme nach § 29c GPG) bewilligungspflichtig. Ist in der Praxis im Allgemeinen klar, was bewilligungspflichtig ist und was nicht oder gibt es oft Abgrenzungsfragen?
3. Neben dem «Was» der Bewilligungspflicht regelt das Gesetz auch das «Wer» und zwar in einer kaskadenartigen Form (§ 29b Abs. 2 GPG): primär wird die Bewilligung auf die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person ausgestellt, wenn keine solche vorhanden ist, auf den/die Mieter:in, bei mehreren Mieter:innen auf den/die Vermieter:in oder, wenn bei der Vermieterschaft eine Ausnahme besteht, ggf. auf den/die Eigentümer:in der Räumlichkeiten. Bewährt sich diese Regelung aus Sicht der Gewerbepolizei im Allgemeinen?
4. Bewähren sich die Bewilligungsvoraussetzungen (§ 29e GPG und § 18b ff. GPV) aus Sicht der Gewerbepolizei im Allgemeinen?
5. Wie läuft der typische Bewilligungsprozess ab?
6. Gemäss Gesetz gilt eine Sexgewerbebewilligung grundsätzlich für fünf Jahre. Erachten Sie den angesetzten Zeitrahmen der Geltungsdauer einer Bewilligung als angemessen?
7. Wie viele Bewilligungsgesuche weisen Sie ab? Und was sind die Hauptgründe für Abweisungen?
8. Nun stehen bald die ersten Verlängerungen an. Haben Sie sich schon überlegt, wie Sie hier vorgehen werden?

#### **Ausnahmeregelung**

9. Wie schätzen Sie die in § 29c GPG vorgesehene Bewilligungsausnahme für Betriebe mit maximal zwei Sexarbeiterinnen in einer Wohneinheit ein?

#### **Pflichten Bewilligungsinhaber:innen**

10. § 29f GPG hält die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen fest. Bewährt sich diese Regelung, mit der die Bewilligungsinhaber:innen in die Pflicht genommen werden, aus Ihrer Sicht im Allgemeinen?
11. Gibt es oft Beanstandungen? Was passiert dann im Einzelnen? Ist diese Handhabung praktikabel?
12. Können aus Ihrer Sicht nachweislich verbesserte Bedingungen für Sexarbeitende (Schutz vor Abhängigkeitsverhältnissen, Ausbeutung, Gewalt, Schwarzarbeit, etc.) aufgrund dieser Pflichten festgestellt werden?

#### **Kontrollen**

13. § 29g GPG sieht Kontrollen vor, ob die Betriebe vorschriftsgemäss geführt und die Ausländer-, Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung sowie die betrieblichen Mindeststandards eingehalten werden. Wie laufen solche Kontrollen ab, wie muss man sich das konkret vorstellen?
14. Sind diese Kontrollen Ihres Erachtens wirkungsvoll?
15. In Ihrem Zwischenbericht weisen Sie auf eine «Zunahme der Verlagerung von Betrieben in Airbnbs und Privatwohnungen» hin. Können Sie diese Anzeichen und Feststellungen bzw. den Hintergrund dazu noch etwas genauer erläutern?
16. Ein erklärtes Ziel der Einführung der neuen Regelungen war es, im damaligen Zeitpunkt offenbar feststellbare Ausweichbewegungen des Sexgewerbes aus anderen Kantonen in den Kanton Luzern einzudämmen. Haben Sie das Gefühl, dass dies gelungen ist?

#### **Zusammenarbeit mit den Betrieben**

17. Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit den Sexgewerbebetrieben im Allgemeinen beschreiben?

**Zusammenarbeit unter den Behörden**

18. Im Gesetzesvollzug der Regelungen zum Sexgewerbe arbeiten verschiedene Behörden zusammen. Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit den verschiedenen Stellen und Behörden im Allgemeinen beschreiben?
19. Wie funktioniert insbesondere der Informationsaustausch zwischen den verschiedenen Stellen? Sind diesbezüglich die Regelungen im GPG (insbesondere § 29i GPG) angemessen und praktikabel?
20. Welche Rolle spielen nicht-behördliche Organisationen (z.B. LISA) im Zusammenhang mit den Regelungen zum Sexgewerbe?

**Ressourcenausstattung**

21. Sind die vorhandenen Ressourcen Ihres Erachtens ausreichend?

**Abschluss**

22. Im Sinne eines Gesamtfazits möchten wir – auch wenn wir vieles bereits im Detail abgedeckt haben – nochmals die beabsichtigten Auswirkungen anschauen, die mit den Regelungen erzielt werden sollten:
  - Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden.
  - Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetriebe in die Pflicht genommen werden.
  - Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden.
  - Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen.
  - Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitestmöglich verhindert werden.
  - Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Ausnahme für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.Wenn Sie diese Ziele durchgehen, welche werden Ihres Erachtens erreicht, teilweise erreicht, eher nicht erreicht, nicht erreicht? Welche können Sie nicht beurteilen?
23. Gibt es Ihrerseits weitere wichtige Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben?

## **Interview Kriminalpolizei**

### **Intro**

1. Wir gehen nachher auf die Details ein, aber was würden Sie insgesamt sagen – wie wirken sich die Regelungen zum Sexgewerbe auf die Kriminalität im Allgemeinen und die Sexualkriminalität im Besonderen aus?

### **Hauptteil**

#### ***Bewilligungspflicht, -voraussetzungen und -erteilung***

2. Bewähren sich die Bewilligungspflicht im Sexgewerbe (§ 29b und § 29d GPG) und die Bewilligungsvoraussetzungen (§ 29e GPG und § 18b ff. GPV) aus Sicht der Kriminalpolizei?

#### ***Ausnahmeregelung***

3. Die Regelungen zum Sexgewerbe sehen ja eine Bewilligungsausnahme für Betriebe mit maximal zwei Sexarbeitende vor (§ 29c GPG). Wie schätzen Sie diese Ausnahmeregelung aus der Perspektive der Kriminalpolizei ein?

#### ***Pflichten Bewilligungsinhaber:innen***

4. § 29f GPG hält die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen fest. Bewährt sich diese Regelung, mit der die Bewilligungsinhaber:innen in die Pflicht genommen werden, aus Ihrer Sicht im Allgemeinen?

#### ***Kontrollen***

5. Ein erklärtes Ziel der Einführung der Regelungen zum Sexgewerbe war es, dass den Strafverfolgungsbehörden Zutritt zu den Sexgewerbebetrieben gewährt wird, damit Verdachtslagen auf strafbare Handlungen erkannt werden können. Wo stehen wir heute diesbezüglich?
6. Wie läuft eine Kontrolle der Kriminalpolizei in einem Sexgewerbebetrieb ab, wie muss ich mir das konkret vorstellen?
7. In einem Zwischenbericht der Gewerbepolizei von 2022 betreffend Regelungen zum Sexgewerbe wird auf eine «Zunahme der Verlagerung von Betrieben in Airbnbs und Privatwohnungen» hingewiesen. Wie sehen Sie diese Problematik und welchen Einfluss hat dies auf die Arbeit der Kriminalpolizei?
8. Ein erklärtes Ziel der Einführung der neuen Regelungen war es auch, im damaligen Zeitpunkt offenbar feststellbare Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern einzudämmen. Haben Sie das Gefühl, dass das gelungen ist?

#### ***Zusammenarbeit mit den Betrieben***

9. Wie würden Sie die Zusammenarbeit mit den Sexgewerbebetrieben (Inhaber:innen/Sexarbeitende) im Allgemeinen beschreiben?

#### ***Zusammenarbeit unter den Behörden***

10. Im Gesetzesvollzug dieser Regelungen arbeiten verschiedene Behörden zusammen. Wie funktioniert diese Zusammenarbeit Ihres Erachtens ganz generell?

#### ***Ressourcenausstattung***

11. Sind die vorhandenen Ressourcen Ihres Erachtens ausreichend?

### **Abschluss**

12. Im Sinne eines Gesamtfazits möchte ich – auch wenn wir vieles bereits im Detail abgedeckt haben – nochmals die beabsichtigten Auswirkungen anschauen, die mit den Regelungen erzielt werden sollten:
  - Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden.
  - Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetriebe in die Pflicht genommen werden.
  - Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden.
  - Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen.
  - Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitestmöglich verhindert werden.

- Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Ausnahme für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.

Wenn Sie diese Ziele durchgehen, welche werden Ihres Erachtens erreicht, teilweise erreicht, nicht erreicht? Welche können Sie nicht beurteilen?

13. Gibt es Ihrerseits weitere wichtige Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben?

## **Interview Kantonale Industrie- und Gewerbeaufsicht**

### **Intro**

1. Wir gehen nachher auf die Details ein, aber was würdest du insgesamt sagen – wie wirken sich die Regelungen zum Sexgewerbe aus der Perspektive der KIGA in der Praxis aus?

### **Hauptteil**

#### ***Bewilligungspflicht, -voraussetzungen und -erteilung***

2. Bewähren sich die Bewilligungspflicht im Sexgewerbe (§ 29b und § 29d GPG) und die Bewilligungsvoraussetzungen (§ 29e und § 18b ff. GPV) aus Sicht der KIGA im Allgemeinen?
3. Wie läuft das Bewilligungsverfahren bzw. der Beitrag der KIGA im Bewilligungsverfahren konkret ab (Gesuchsprüfung / Abnahmetest)?
4. Gemäss Gesetz gilt die Bewilligung für fünf Jahre. Erachtest du den angesetzten Zeitrahmen der Geltungsdauer einer Bewilligung als angemessen?
5. Nun stehen bald die ersten Verlängerungen an. Habt ihr euch schon überlegt, wie ihr hier vorgehen werdet?

#### ***Ausnahmeregelung***

6. Die Regelungen zum Sexgewerbe sehen eine Bewilligungsausnahme für Betriebe mit maximal zwei Sexarbeitenden vor. Wie schätzt du diese Ausnahmeregelung aus der Perspektive der KIGA und euren Aufgaben ein?

#### ***Pflichten Bewilligungsinhaber:innen***

7. § 29f GPG hält die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen fest. Bewährt sich diese Regelung, mit der die Bewilligungsinhaber:innen in die Pflicht genommen werden, aus deiner Sicht im Allgemeinen?

#### ***Kontrollen***

8. Gemäss §18f GPV seid ihr unter anderem auch bei Kontrollen der Polizei in Sexgewerbebetrieben dabei. Wie laufen solche Kontrollen ab, wie muss ich mir das konkret vorstellen?
9. Sind diese Kontrollen deines Erachtens wirkungsvoll?

#### ***Zusammenarbeit mit den Betrieben***

10. Wie würdest du die Zusammenarbeit mit den Sexgewerbebetrieben (Inhaber:innen, ggf. Sexarbeitenden) im Allgemeinen beschreiben?

#### ***Zusammenarbeit unter den Behörden***

11. Im Gesetzesvollzug der Regelungen zum Sexgewerbe arbeiten verschiedene Behörden zusammen. Wie funktioniert diese Zusammenarbeit mit der Gewerbepolizei und den anderen involvierten Stellen ganz generell?

#### ***Ressourcenausstattung***

12. Sind die vorhandenen Ressourcen deines Erachtens ausreichend?

### **Abschluss**

13. Im Sinne eines Gesamtfazits möchte ich – auch wenn wir vieles bereits im Detail abgedeckt haben – nochmals die beabsichtigten Auswirkungen anschauen, die mit den Regelungen erzielt werden sollten:
  - Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden.
  - Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetrieben in die Pflicht genommen werden.
  - Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden.
  - Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen.
  - Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitestmöglich verhindert werden.



- Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Ausnahme für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.

Wenn du diese Ziele durchgehst, welche werden deines Erachtens erreicht, teilweise erreicht, nicht erreicht? Welche kannst du nicht beurteilen (das dürften bei dir aufgrund der spezifischen Zuständigkeit der KIGA einige sein)?

14. Gibt es deinerseits weitere wichtige Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben?

## **Interview Bewilligungsinhaber**

### **Intro**

1. Was war insgesamt betrachtet – wir kommen nachher noch auf die Details zu sprechen – Ihrer Ansicht nach die grösste Änderung in der Branche durch die Einführung der neuen Regelungen zum Sexgewerbe?
2. Ein erklärtes Ziel der Einführung der neuen Regelungen war es, im damaligen Zeitpunkt offenbar feststellbare Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern einzudämmen. Was ist Ihre Einschätzung dazu? Gelingt das?

### **Hauptteil**

#### ***Bewilligungspflicht, -voraussetzungen und -erteilung***

3. Sie sind Inhaber einer Sexgewerbebewilligung. Wenn Sie sich an das Bewilligungsverfahren zurückerinnern – wie lief das bei Ihnen ab? Wie funktionierte der Bewilligungsprozess im Allgemeinen für Sie in der Praxis?
4. Neben dem «Was» der Bewilligungspflicht regelt das Gesetz auch das «Wer» und zwar in einer kaskadenartigen Form: primär wird die Bewilligung auf die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person ausgestellt, wenn keine solche vorhanden ist, auf den/die Mieter:in, bei mehreren Mieter:innen auf den/die Vermieter:in oder, wenn bei der Vermieterschaft eine Ausnahme besteht, ggf. auf den/die Eigentümer:in der Räumlichkeiten. Wie schätzen Sie diese Regelung ein?
5. Für eine Bewilligung muss man folgende Voraussetzungen erfüllen:
  - Handlungsfähigkeit
  - Aufenthaltsberechtigung mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit
  - Gewähr für einwandfreie Führung des Betriebs, namentlich Einhaltung Ausländergesetzgebung, Steuergesetzgebung, sozialversicherungsrechtliche Vorgaben
  - Keine Bestrafung wegen Verbrechen oder Vergehen im Zusammenhang mit der Sexarbeit in den letzten 5 Jahren vor Bewilligungserteilung
  - Einhaltung der bau- und feuerpolizeilichen Vorgaben (abgestuft nach Betriebsgrösse)
  - Einhaltung der betrieblichen Mindeststandards:
    - Maximale Abgabe von 40% des Entgelts durch Sexarbeitende
    - Gewährleistung, dass die Sexarbeitenden ihre Kund:innen und die Art der sexuellen Dienstleistungen frei wählen können

Wie schätzen Sie diese Bewilligungsvoraussetzungen ein?

6. Finden Sie den angesetzte Zeitrahmen der Geltungsdauer einer Bewilligung (grundsätzlich 5 Jahre) angemessen?
7. Wissen Sie noch, wie hoch die Gebühr für die Bewilligung war? Erachten Sie den Gebührenrahmen (abgestuft nach Anzahl Sexarbeitenden [bis 4 – CHF 200-999 / 5-9 – CHF 1000-1999 / ab 10 – CHF 2000-4000]) als angemessen?
8. Sind Ihnen Beispiele von Betrieben bekannt, deren Bewilligungsgesuch abgelehnt wurde?

#### ***Ausnahmeregelung***

9. Das Gesetz beinhaltet auch eine Ausnahmereglung für Betriebe mit maximal zwei Sexarbeitenden in einer Wohneinheit. Diese wurde im Gesetzgebungsverfahren stark debattiert (keine Ausnahme/Ausnahme für 1-Personen-Betriebe/Ausnahme für 2-Personen-Betriebe). Ist diese Bewilligungsausnahme Ihres Erachtens sinnvoll?

#### ***Pflichten Bewilligungsinhaber:innen***

10. Sie als Bewilligungsinhaber werden durch das Gesetz auch in die Pflicht genommen:
  - Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Betrieb und in dessen unmittelbarer Nähe
  - Wahrung der Selbstbestimmungsrechte der Sexarbeiter:innen
  - Einhaltung der Ausländergesetzgebung, der Steuergesetzgebung und der sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen sowie der betrieblichen Mindeststandards (vgl. § 18e GPV):

- Maximale Abgabe von 40% des Entgelts durch Sexarbeitende
- Gewährleistung, dass die Sexarbeitenden ihre Kund:innen und die Art der sexuellen Dienstleistungen frei wählen können
- Sicherstellung dass nur volljährige Sexarbeiter:innen im Betrieb arbeiten
- Wegweisung von Kund:innen, die gegen den Willen von Sexarbeitenden ungeschützte sexuelle Handlungen mit erhöhten Gesundheitsrisiken verlangen

Können Sie diese Liste mit Pflichten nachvollziehen? Finden Sie sie sinnvoll?

### **Kontrollen**

11. Das Gesetz sieht Kontrollen vor, mit denen die vorschriftsgemässe Betriebsführung und die Einhaltung von Ausländer-, Steuer-, Sozialversicherungsrecht und betrieblichen Mindeststandards überprüft wird. Dafür haben die Behörden vereinfachten Zugang zu den Sexbetrieben. Gab es bei Ihnen schon einmal eine solche Kontrolle? Wenn ja: Wie lief eine solche Kontrolle konkret ab?
12. Welche Auswirkungen haben allfällige Kontrollen auf Ihren Betrieb?
13. Sind diese Kontrollen Ihres Erachtens wirkungsvoll?

### **Zusammenarbeit mit den Behörden**

14. Wie bereits erwähnt, sind im Kontext der Regelungen zum Sexgewerbe verschiedene Behörden involviert. Wie funktioniert die Zusammenarbeit mit den Behörden im Allgemeinen?

### **Abschluss**

15. Im Sinne eines Gesamtfazits möchte ich – auch wenn wir vieles bereits im Detail abgedeckt haben – nochmals die beabsichtigten Auswirkungen anschauen, die mit den Regelungen erzielt werden sollten:
  - Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden.
  - Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetriebe in die Pflicht genommen werden.
  - Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden.
  - Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen.
  - Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitestmöglich verhindert werden.
  - Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Ausnahme für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.

Wenn Sie diese Ziele durchgehen, welche werden Ihres Erachtens erreicht, teilweise erreicht, eher nicht erreicht oder nicht erreicht? Welche können Sie nicht beurteilen?

16. Gibt es Ihrerseits weitere wichtige Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben?

## **Interview ProCoRe**

### **Intro**

1. 2020 wurden die Regelungen zum Sexgewerbe im Kanton Luzern eingeführt - Was war Ihre damalige Haltung dazu?
2. Wir kommen nachher im Detail auf verschiedene Aspekte der Regelungen zu sprechen, aber was würden Sie insgesamt sagen – Was hat sich Ihrer Einschätzung nach durch die Einführung der Regelungen zum Sexgewerbe verändert?
3. Eines der Ziele der Regelung war es, zunehmende Ausweichbewegungen von anderen Kantonen in den Kanton Luzern zu minimieren. Wurde dieses Ziel Ihrer Einschätzung nach erreicht? Können Sie dies beurteilen?

### **Hauptteil**

#### ***Bewilligungspflicht, -voraussetzungen und -erteilung***

4. Wie beurteilen Sie die Bewilligungspflicht aus der Perspektive der Sexarbeitenden?
5. Neben dem «Was» der Bewilligungspflicht regelt das Gesetz auch das «Wer» und zwar in einer kaskadenartigen Form (§ 29b Abs. 2 GPG): primär wird die Bewilligung auf die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person ausgestellt, wenn keine solche vorhanden ist, auf den/die Mieter:in, bei mehreren Mieter:innen auf den/die Vermieter:in oder, wenn bei der Vermieterschaft eine Ausnahme besteht, ggf. auf den/die Eigentümer:in der Räumlichkeiten. Erachten Sie diese Regelungen als sinnvoll?
6. Gibt es sonst noch Aspekte, zu denen Sie sich im Kontext Bewilligungen aus der Perspektive der Sexarbeitenden äussern möchten?

#### ***Ausnahmeregelung***

7. Die Regelungen zum Sexgewerbe sehen eine Bewilligungsausnahme für Betriebe mit maximal zwei Sexarbeitenden vor. Wie schätzen Sie diese Ausnahmeregelung aus der Perspektive der Sexarbeitenden ein?
8. In der Botschaft B151 ist vermerkt, dass Organisationen, die für die Interessen der Sexarbeit eintreten, sich für eine Ausnahmeregelung aussprachen, da die Gefahr der Ausbeutung kleiner sei in solchen Betrieben. Sehen sie dies noch immer so? Haben Sie hier Erfahrungen gemacht?
9. Wie wirkt sich diese Ausnahmeregelung Ihrer Einschätzung nach auf die allgemeine Sicherheit der Sexarbeitenden aus?

#### ***Pflichten Bewilligungsinhaber:innen***

10. Ist die Regelung, die Betriebsinhaber:innen in die Pflicht nimmt Ihrer Meinung nach wirkungsvoll? Können aus Ihrer Sicht verbesserte Bedingungen für Sexarbeitende (Schutz vor Abhängigkeitsverhältnissen, Ausbeutung, Gewalt, Schwarzarbeit, etc.) festgestellt werden?
  - a. [Wenn nein:] Was bräuchte es aus Ihrer Sicht dazu?
11. Werden die Selbstbestimmungsrechte Ihrer Erfahrung nach von den Betrieben eingehalten?
12. Haben Sie Kenntnisse von Fällen, in denen Sexarbeitende in Betrieben arbeiten, obwohl sie noch nicht volljährig sind?
13. Haben Sie Informationen zum Thema Schutz vor ungeschützten Handlungen gegen den Willen der Sexarbeitenden? Werden Kunden tatsächlich weggeschickt?

#### ***Kontrollen***

§ 29g GPG sieht Kontrollen vor, ob die Betriebe vorschriftsgemäss geführt und die Ausländer-, Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung sowie die betrieblichen Mindeststandards eingehalten werden. Ebenso soll das Gesetz sicherstellen, dass die Strafverfolgungsbehörden Zutritt zu den Betrieben haben, damit Verdachtslagen auf strafbare Handlungen erkannt werden können.

14. Sind solche Kontrollen aus Ihrer Sicht wirkungsvoll?
15. Was bedeuten die Kontrollen für die Sexarbeitenden?
16. Ist der Schutz der Sexarbeitenden effektiv höher gegenüber früher dank diesen Kontrollen?

17. Fühlen sich die Sexarbeitenden sicherer durch diese Kontrollen oder werden sie eher als Bedrohung wahrgenommen oder als Störung der Arbeit?
18. Wo sind die Herausforderungen? Gibt es auch negative Auswirkungen (Nebeneffekte, die nicht bedacht wurden)?

### **Zusammenarbeit Behörden/Betriebe/Sexarbeitende**

Im Gesetzesvollzug dieser Regelungen arbeiten verschiedene Behörden zusammen.

19. Gibt es im Kontext des Umgangs zwischen den Behörden und den Sexarbeitenden etwas zu berichten?

### **Abschluss**

Im Sinne eines Gesamtfazits möchte ich – auch wenn wir vieles bereits im Detail abgedeckt haben – nochmals die beabsichtigten Auswirkungen anschauen, die mit den Regelungen erzielt werden sollten:

- Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden.
  - Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetrieben in die Pflicht genommen werden.
  - Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden.
  - Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen.
  - Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitestmöglich verhindert werden.
  - Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Ausnahme für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.
20. Wenn Sie diese Ziele durchgehen, welche werden Ihres Erachtens erreicht, teilweise erreicht, eher nicht erreicht, nicht erreicht? Welche können Sie nicht beurteilen?
  21. Gibt es Ihrerseits weitere wichtige Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben?

## **Interview Verein LISA/Interview Verein bLOVEd**

### **Intro**

1. 2020 wurden die Regelungen zum Sexgewerbe im Luzerner Gewerbepolizeigesetz und der zugehörigen Verordnung eingeführt - Was war Ihre damalige Haltung dazu?
2. Wir kommen nachher im Detail auf verschiedene Aspekte der Regelungen zu sprechen, aber was würden Sie insgesamt sagen – Wie hat sich Ihrer Einschätzung nach die Situation der Sexarbeitenden durch die Einführung der Regelungen zum Sexgewerbe verändert?

### **Hauptteil**

#### ***Bewilligungspflicht, -voraussetzungen und -erteilung***

3. Wie beurteilen Sie die Bewilligungspflicht für Inhaber:innen von Sexgewerbebetrieben aus der Perspektive der Sexarbeitenden?
4. Neben dem «Was» der Bewilligungspflicht regelt das Gesetz auch das «Wer» und zwar in einer kaskadenartigen Form (§ 29b Abs. 2 GPG): primär wird die Bewilligung auf die für die Betriebsführung verantwortliche natürliche Person ausgestellt, wenn keine solche vorhanden ist, auf den/die Mieter:in, bei mehreren Mieter:innen auf den/die Vermieter:in oder, wenn bei der Vermieterschaft eine Ausnahme besteht, ggf. auf den/die Eigentümer:in der Räumlichkeiten. Wie beurteilen Sie diese Regelung aus der Perspektive der Sexarbeitenden?

#### ***Ausnahmeregelung***

5. Die Regelungen zum Sexgewerbe sehen eine Bewilligungsausnahme für Betriebe mit maximal zwei Sexarbeitenden vor. Wie schätzen Sie diese Ausnahmeregelung aus der Perspektive der Sexarbeitenden ein?

#### ***Pflichten Bewilligungsinhaber:innen***

6. § 29f GPG hält die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen fest. Bewährt sich die Regelung, mit der die Betriebsinhaber:innen in die Pflicht genommen werden, aus Ihrer Sicht im Allgemeinen?
7. Können aus Ihrer Sicht verbesserte Bedingungen für Sexarbeitende (Schutz vor Abhängigkeitsverhältnissen, Ausbeutung, Gewalt, Schwarzarbeit, etc.) festgestellt werden?

#### ***Kontrollen***

8. § 29g GPG sieht Kontrollen vor, ob die Betriebe vorschriftsgemäss geführt und die Ausländer-, Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung sowie die betrieblichen Mindeststandards eingehalten werden. Ebenso soll das Gesetz sicherstellen, dass die Strafverfolgungsbehörden Zutritt zu den Betrieben haben, damit Verdachtslagen auf strafbare Handlungen erkannt werden können. Wie schätzen Sie diese Kontrollen aus der Perspektive der Sexarbeitenden ein?

#### ***Zusammenarbeit Behörden/Betriebe/Sexarbeitende***

9. Gibt es im Kontext des Umgangs zwischen den Behörden und den Sexarbeitenden etwas zu berichten?
10. Gibt es Fälle, in denen Sie durch Ihre Arbeit an kriminelle Verdachtsfälle (Gewalt, Menschenhandel etc.) herankommen und die Behörden darüber informieren? Wie gehen die Behörden (Polizei) mit solchen Meldungen um?

### **Abschluss**

11. Im Sinne eines Gesamtfazits möchte ich – auch wenn wir vieles bereits im Detail abgedeckt haben – nochmals die beabsichtigten Auswirkungen anschauen, die mit den Regelungen erzielt werden sollten:
  - Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden.
  - Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetrieben in die Pflicht genommen werden.
  - Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden.
  - Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen.
  - Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitestmöglich verhindert werden.

- Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Ausnahme für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.

Wenn Sie diese Ziele durchgehen, welche werden Ihres Erachtens erreicht, teilweise erreicht, nicht erreicht? Welche können Sie nicht beurteilen?

12. Gibt es Ihrerseits weitere wichtige Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben?

## **Interview Stelle für Sicherheitsmanagement der Stadt Luzern**

### **Intro**

1. Wir gehen nachher auf die Details ein, aber was würden Sie insgesamt sagen – wie wirken sich die Regelungen im kantonalen Gewerbepolizeigesetz zum Sexgewerbe auf die Sicherheitslage und auf die Ruhe und Ordnung in der Stadt Luzern aus?
2. Im Sicherheitsbericht 2023 der Stadt Luzern steht «Es gibt erste Anzeichen für eine Verlagerung der Strassensexarbeit in Gebäude, die von aussen nicht einsehbar sind und somit mit einem höheren Risiko für Sexarbeitende, Opfer von Delikten zu werden, verbunden ist. Trotz des 2018 überarbeitete Gewerbepolizeigesetzes, das bessere Kontrollmöglichkeiten der Indoor-Sexarbeit erlaubt sowie gegen Schwarzarbeit und Menschenhandel vorzugehen, warnt die Stadt vor einer grösseren Verlagerung.». Können Sie diese Anzeichen und Feststellungen bzw. den Hintergrund dazu noch etwas genauer erläutern?
3. Ein erklärtes Ziel der Einführung der neuen Regelungen war es, im damaligen Zeitpunkt offenbar feststellbare Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern einzudämmen. Haben Sie das Gefühl, dass das gelungen ist?
4. Wie stark sind Sie in die konkreten Arbeiten bei der Umsetzung der Regelungen zum Sexgewerbe involviert? Haben Sie diesbezüglich Kontakt mit den zuständigen kantonalen Stellen (Gewerbepolizei, etc.)?

### **Hauptteil**

#### ***Bewilligungspflicht, -voraussetzungen und -erteilung***

5. Bewähren sich die Bewilligungspflicht im Sexgewerbe (§ 29b und 29d GPG) und die Bewilligungsvoraussetzungen (§ 29e GPG und § 18b ff. GPV) aus der Perspektive der Stelle für Sicherheitsmanagement bzw. der öffentlichen Ruhe und Ordnung?

#### ***Ausnahmeregelung***

6. Die Regelungen zum Sexgewerbe sehen ja eine Bewilligungsausnahme für Betriebe mit maximal zwei Sexarbeitenden vor. Wie schätzen Sie diese Ausnahmeregelung aus der Perspektive der Stelle für Sicherheitsmanagement ein?

#### ***Pflichten Bewilligungsinhaber:innen***

7. § 29f GPG hält die Pflichten der Bewilligungsinhaber:innen fest. Bewährt sich diese Regelung, mit der die Bewilligungsinhaber:innen in die Pflicht genommen werden, aus Ihrer Sicht im Allgemeinen?
8. Ist aus der Sicht der Stadt Luzern eine Veränderung bezüglich der herrschenden Ruhe und Ordnung in der Stadt zu spüren seit der Einführung des Gesetzes?

#### ***Kontrollen***

9. § 29g GPG sieht Kontrollen vor, ob die Betriebe vorschriftsgemäss geführt und die Ausländer-, Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung sowie die betrieblichen Mindeststandards eingehalten werden. Welche Bedeutung haben die von der Luzerner Polizei durchgeführte Kontrollen für die Sicherheit, Ruhe und Ordnung im Milieu?

### **Abschluss**

10. Im Sinne eines Gesamtfazits möchte ich – auch wenn wir vieles bereits im Detail abgedeckt haben – nochmals die beabsichtigten Auswirkungen anschauen, die mit den Regelungen erzielt werden sollten:
  - Den Kontrollbehörden soll Zutritt zu Sexgewerbebetrieben ermöglicht werden.
  - Verdachtslagen auf Abhängigkeitsverhältnisse und Ausbeutungssituationen sollen erkannt und die Betreiber:innen von Sexgewerbebetriebe in die Pflicht genommen werden.
  - Die Sexarbeitenden sollen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit vor Gewalt geschützt werden.
  - Die Schwarzarbeit soll bekämpft werden, insbesondere durch Einforderung von Arbeitsbewilligungen und Aufenthaltsberechtigungen.
  - Ausweichbewegungen des Sexgewerbes von anderen Kantonen in den Kanton Luzern sollen weitmöglichst verhindert werden.



- Mit differenzierten Vorgaben je nach Betriebsgrösse (und insbesondere einer Ausnahme für Kleinbetriebe mit höchstens zwei Sexarbeitenden) soll eine zweckmässige Ordnung geschaffen werden.

Wenn Sie diese Ziele durchgehen, welche werden Ihres Erachtens erreicht, teilweise erreicht, eher nicht erreicht, nicht erreicht? Welche können Sie nicht beurteilen?

11. Gibt es Ihrerseits weitere wichtige Punkte, die wir noch nicht angesprochen haben?