



An den Grossen Rat

10.5326.03

JSD/P105326

Basel, 16. März 2016

Regierungsratsbeschluss vom 15. März 2016

Anzug Ursula Metzger Junco P. betreffend «Erstellung eines Konzepts zur Prostitution»

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. September 2013 vom Schreiben 10.5326.02 des Regierungsrates Kenntnis genommen, den nachstehenden Anzug Ursula Metzger Junco P. stehen gelassen und dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

«Es ist bekannt, dass sich die Prostitution in allen Städten der Schweiz ausdehnt. Auch in Basel ist eine Zunahme von sich prostituierenden Frauen und Männern zu verzeichnen. Der Konkurrenzdruck unter den in diesem Gewerbe arbeitenden Menschen ist gross. Das Klima auf der Gasse ist härter geworden, die Frauen stehen unter grossem Existenzdruck. Mit der Zunahme der sich prostituierenden Frauen ist auch eine Zunahme von Cabarets, Kontaktbars, Massagesalons, Sauna-Clubs und weiteren Etablissements verbunden. Diese Lokale sind quer über die Stadt verstreut. Sie finden sich nicht mehr nur im traditionellen Rotlichtmilieu um die Webergasse. Vielmehr sind sie auch im Gundeli und in weiteren Wohnquartieren zu finden. Beispielsweise haben sich in der Amerbachstrasse in kurzer Zeit einige derartige Lokale angesiedelt. Angesichts der bisherigen Entwicklung muss davon ausgegangen werden, dass in Zukunft weitere Lokale entstehen werden.

Basel verfügt zwar über den "Runden Tisch Prostitution", anlässlich dessen sich Vertreter der Behörden wie auch Vertreter der Beratungsstellen über die Probleme im Bereich der Prostitution austauschen. Nicht ersichtlich ist hingegen, dass Basel über ein weitergehendes Konzept verfügt, wie mit der Prostitution in Zukunft umgegangen werden soll. Gerade im Bereich der Stadtentwicklung erscheint es als zwingend notwendig ein Konzept zu erstellen, wo, wie und unter welchen Bedingungen die Prostitution in Basel ausgeübt und wie sie mit den Interessen der Wohnbevölkerung vereinbart werden kann.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat daher auf, ein umfassendes Konzept zur Prostitution vorzulegen, welches die Interessen der Wohnbevölkerung und der sich prostituierenden Frauen und Männer berücksichtigt.

Ursula Metzger Junco P., Sibylle Benz Hübner, Gülsen Öztürk, Brigitta Gerber, Loretta Müller, Esther Weber Lehner, Dominique König-Lüdin, Sibel Arslan, Helen Schai-Zigerlig, Christoph Wydler, Eduard Rutschmann, Martina Bernasconi, Ursula Kissling-Rebholz, Daniel Stolz, Christine Locher-Hoch, Doris Gysin, Rolf von Aarburg, Daniel Goepfert, Beat Jans, Christine Heuss, Thomas Grossenbacher»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Einleitung

Prostitution ist eine Tatsache. Sie zählt zu jenen Themen, die die Behörden seit jeher umtreiben. Wie in vielen anderen Bereichen auch, verfolgt der Kanton Basel-Stadt eine gleichermassen sorgfältige wie pragmatische Politik, die sich an den ganz konkreten Problemstellungen aller Betroffenen orientiert. Der Regierungsrat nimmt denn auch die Sorgen der Quartierbevölkerung, die Probleme von Prostituierten und die kriminellen Auswüchse der Prostitution ernst und arbeitet auf verschiedenen Ebenen daran, adäquat auf die jeweiligen Herausforderungen zu reagieren.

Der Wunsch der Anzugstellenden nach einer besseren Vereinbarkeit von Prostitution mit den Interessen der Quartierbevölkerung stellt nur eines von vielen Handlungsfeldern dar, die das Phänomen Prostitution mit sich bringt. Gesundheitsprävention, Bekämpfung von Ausbeutung, Gewalt und Menschenhandel, Umgang mit unregelmässigen Aufenthaltsverhältnissen oder die arbeitsrechtliche Stellung von Prostituierten sind ebenso wichtige Themen, die sich aber kaum alle unter einen Hut bringen lassen. Vielmehr braucht es auf den verschiedenen Tätigkeitsfeldern auch unterschiedliche Massnahmen.

Wie die Erfahrungen in anderen Kantonen und Ländern zeigen, führen verstärkte Regulierungsmassnahmen oft zu negativen Nebenwirkungen. Der Kanton Basel-Stadt hat deshalb kein Interesse daran, einen Teil der Prostituierten weiter in die Illegalität abzudrängen und damit noch verwundbarer zu machen. Dadurch würde es für die Behörden schwieriger, mit Prostituierten in Kontakt zu treten, um Kriminalprävention, Ausstiegshilfe oder Gesundheitsberatung anzubieten. Auch würde die Strafverfolgung von Menschenhandel deutlich erschwert.

Wie bereits vor zwei Jahren, hält der Regierungsrat Basel-Stadt am liberalen Modell der *erlaubten Prostitution mit Verbotsvorbehalt* fest. Das bedeutet jedoch nicht, dass der Regierungsrat keinen Handlungsbedarf sieht. In dieser zweiten Anzugsbeantwortung wird dargelegt, in welche Richtungen die vertieften Koordinationsbestrebungen gehen und wie sich diese mit den Forderungen und Erkenntnissen aktueller Expertenberichte decken.

2. Rechtlicher und politischer Rahmen

2.1 Gesetzesänderungen

Seit der letzten Beantwortung des Anzuges im September 2013 haben sich die rechtlichen Rahmenbedingungen wie folgt verändert:

- Seit dem 1. Juli 2014 ist der geänderte Artikel 196 Strafgesetzbuch (SR 311.0) in Kraft. Danach wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer mit einer minderjährigen Person sexuelle Handlungen vornimmt oder solche von ihr vornehmen lässt und ihr dafür ein Entgelt leistet oder verspricht. Dies bedeutet, dass sich Freier bzw. Freierinnen von minderjährigen Prostituierten strafbar machen. Die Spezialfahndung Milieu der Kantonspolizei führt im Rahmen ihrer Arbeit entsprechende Alterskontrollen durch.
- Ebenfalls per 1. Juli 2014 ist die kantonale Verordnung über den Abbruch und die Zweckentfremdung von Wohnraum (SG 730.400) wirksam geworden. Durch diese Verordnung erfuhr wiederum die Bau- und Planungsverordnung (SG. 730.110) eine Ergänzung mit § 26 Abs. 2 lit. C, die besagt, dass für eine Zweckentfremdung von Wohnraum eine Baubewilligung erforderlich ist. Diese Erlasse sind dann relevant, wenn Wohnungen in Bordellbetriebe umgenutzt werden. Das Bau- und Gewerbeinspektorat überprüft einschlägige Hinweise und verfügt, wo angezeigt, dass eine nachträgliche Baubewilligung eingeholt werden muss.

- In der Stadt Basel gilt seit dem 5. Januar 2015 das neue Verkehrskonzept Innerstadt. Die Toleranzzone (Geviert Webergasse/Ochsengasse/Teichgässlein) gehört zur motorfahrzeugfreien Kernzone. Freiern ist es somit nicht mehr gestattet, mit dem Auto die Toleranzzone zu befahren.
- Per 1. Januar 2016 ist Artikel 34 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, das so genannte Cabaret-Tänzerinnen-Statut, weggefallen. Die Spezialfahndung Milieu der Kantonspolizei Basel-Stadt erwartet ob dieser veränderten Gesetzeslage Auswirkungen auf das Erotikgewerbe.
- Zeitgleich zum 1. Januar 2016 hat der Bundesrat die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution (SR 311.039.4) in Kraft gesetzt. Mit dieser Verordnung schafft der Bund eine Basis für die Vergabe von Finanzhilfen, wenn zu Gunsten von Prostituierten Programme und Projekte mit kriminalpräventivem Ziel durchgeführt werden, die dazu beitragen, dass diese vor Straftaten im Zusammenhang mit der Ausübung ihres Berufes geschützt werden. Am Runden Tisch Prostitution werden diesbezüglich Ideen für Präventionsprojekte besprochen.
- Ebenfalls am 1. Januar 2016 wurden das neue Epidemiengesetz (SR 818.101) und die Epidemienverordnung (SR 818.101.1) in Kraft gesetzt. Artikel 27 der Verordnung gibt vor, dass, wer einen Betrieb führt, in dem sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt angeboten werden, oder wer Veranstaltungen durchführt, bei denen sexuelle Kontakte angeboten oder ermöglicht werden, dafür verantwortlich ist, zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten geeignetes Informations- und Präventionsmaterial, Präservative etc. zur Verfügung zu stellen. Die Einhaltung dieser Vorgaben wird im Rahmen der Milieukontrolle überprüft.
- Für die EU-2-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien gilt ab 1. Juni 2016 die volle Personenfreizügigkeit (bis am 31. Mai 2019 ist die so genannte Ventilklausel noch anrufbar). Im Jahr 2016 erwartet die Spezialfahndung Milieu daher einen Anstieg von Migrantinnen (im Erotikgewerbe) aus diesen Ländern.

In den nachstehenden Abschnitten wird vertieft auf einige Konsequenzen dieser Gesetzes- und Verordnungsänderungen eingegangen.

2.2 Vorstösse aus dem Grossen Rat

Während der vergangenen zwei Jahre wurden eine Reihe politischer Vorstösse zum Thema Prostitution an die Regierung überwiesen:

- Interpellation von Alexander Gröflin betreffend «Besteuerung von Personen im Meldeverfahren» vom 11. September 2013: Die Fragen des Interpellanten zielten unter anderem auf diejenigen Sexarbeiterinnen, die im so genannten Meldeverfahren von ihren Arbeitgebern ans Amt für Wirtschaft und Arbeit gemeldet werden müssen. Der Interpellant interessierte sich für das von Sexarbeiterinnen erhobene Steuersubstrat, was jedoch mangels Statistik nicht erfasst werden konnte. Indes berichtete am Runden Tisch Prostitution vom 17. September 2015 das Amt für Wirtschaft und Arbeit von der konstruktiven Zusammenarbeit mit der Steuerverwaltung. Amtshilfweise verfolgen die Ämter das gemeinsame Ziel, die verantwortlichen Salonbetreibenden in die Steuerpflicht zu nehmen und nach Möglichkeit ein Mustervorgehen zu erarbeiten.

- Interpellation von André Auderset betreffend «Sorgen ZH-Sexboxen für Rotlicht-Explosion im Kleinbasel?» vom 13. November 2013: In der mündlichen Beantwortung der Interpellation wurde darauf hingewiesen, dass dem Fahndungsdienst keine Hinweise vorliegen, die darauf schliessen lassen, dass die Eröffnung des Strichplatzes in Zürich Ende August 2013 Einfluss auf das hiesige Milieu gehabt hätte.
- Schriftliche Anfrage von Kerstin Wenk betreffend «Zweckentfremdung von Wohnhäusern» vom 25. Juni 2014: Die Anfragerin interessierte sich vor allem für die Voraussetzungen zum Betrieb eines Sexsalons aufgrund der bau- und gastgewerblichen Grundlagen, namentlich für zwei einschlägig bekannte Liegenschaften in der Stadt. Der Regierungsrat hat hierzu ausgeführt, dass für die Androhung einer Schliessung bzw. für eine Schliessung eines Sexsalons nach § 38a Abs. 2 und 3 die «Unzumutbarkeit» abzuwägen sei. Bei dieser Wertausfüllung sind alle konkreten Umstände des Einzelfalls zu würdigen. Aus Beweisgründen sind seitens Anwohnerschaft, die sich durch einen Sexsalon belästigt fühlen, wiederholte, konkrete und aktenkundige Beschwerden und Anzeigen von Nöten.
- Schriftliche Anfrage von Urs Müller-Walz betreffend «Liegenschaft Klingental 18» vom 25. Juni 2016: Die Antwort des Regierungsrates gab in erster Linie Auskunft über das Vorgehen gemäss § 38a Übertretungsstrafgesetz. Ferner antwortete der Regierungsrat, dass auch in Zukunft auf dem Bewilligungsportal des Kantons (<http://www.bewilligungen.bs.ch>) nicht mit dem Schlagwort «Sexbetrieb» nach dem Bewilligungstyp «Baubewilligungspflichtige Bauten und Anlagen» gesucht werden kann, da generell keine gewerbespezifischen Suchbegriffe hinterlegt werden.
- Motion von André Auderset und Konsorten betreffend «Konsequente Bestrafung von Verletzungen der Toleranzzonen» vom 10. Dezember 2014: Die Motionäre verlangten, dass Sexarbeiterinnen, welche die Toleranzzone für den Strassenstrich nicht einhalten, statt im Verzeigungsverfahren neu mit einer Ordnungsbusse von mindestens 100 Franken gebüsst werden sollen. Zudem soll die Möglichkeit geschaffen werden, eine Kautions zur Sicherung der Bezahlung von Bussen und Verfahrenskosten zu erheben, wenn die betroffene Person keinen Wohnsitz in der Schweiz hat. Der Grosse Rat hat diese Motion schliesslich nicht überwiesen.
- Interpellationen von Beatrice Isler betreffend «Rotlicht versus Wohnungsnot» und von Georg Mattmüller betreffend «Neuer Sexgewerbebetrieb in Wohnquartier» vom 20. Mai 2015: Der Regierungsrat betonte in seiner Antwort, dass bei sämtlichen unbewilligten Umnutzungen in Sexbetriebe ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren initiiert wird und die Anwohnerschaft so die Möglichkeit erhält, Einsprache zu erheben. Die zuständige Behörde ist dafür aber auf entsprechende Hinweise angewiesen.

2.3 Exkurs: Bewilligungswesen

Die meisten dieser Vorstösse aus dem Grossen Rat zielten auf die Thematik der Bewilligungen. Auch wenn in Basel-Stadt die Prostitution nicht per se bewilligungspflichtig ist, so müssen doch diverse gesetzliche Vorschriften eingehalten werden:

- Das Gewerbe der Strassenprostitution an sich ist frei. Prostituierte dürfen jedoch ausschliesslich in der dafür vorgesehenen Toleranzzone Kundschaft anwerben. Die Toleranzzone wiederum ist genau festgelegt und liegt gemäss der kantonalen Verordnung über die Strassenprostitution (SG 724.500) U-förmig auf den Strassenzügen Webergasse, Ochsengasse und Teichgässlein.
- Für Schweizerinnen und Schweizer sind keine weiteren Bewilligungen erforderlich. Ausländische Staatsangehörige müssen – je nach Nationalität – für die Arbeit als Prostituierte eine Arbeitserlaubnis besitzen und ausländerrechtliche Vorschriften erfüllen. Das Einkommen aus der Prostitution ist je nachdem als selbständig oder unselbständig erwerbend zu versteuern.

- Für die Salonprostitution braucht es in Basel-Stadt keine spezifische Betriebsbewilligung. Wird aber eine Wohn- oder Geschäftsliegenschaft in einen Sexbetrieb umgenutzt, so ist für diese Nutzungsänderung gemäss § 26 der Bau- und Planungsverordnung eine Baubewilligung notwendig. Die Eigentümerschaft hat Anspruch auf eine Baubewilligung, wenn alle anwendbaren öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Bau- und Planungsgesetzes, des Umweltschutzgesetzes, die feuerpolizeilichen Bestimmungen und weitere einschlägige Normen eingehalten werden.
- Auch für so genannte Kontaktbars gelten die Regelungen des Umweltschutzgesetzes, des Bau- und Planungsgesetzes und des Gastgewerbegesetzes (SG 563.100) sowie die auf diese Bestimmungen gestützten Auflagen im Bauentscheid und in der Betriebsbewilligung.
- Der Kanton kann im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens, eines Verfahrens für verlängerte Öffnungszeiten nach § 37 Gastgewerbegesetz oder nach Lärmrequisitionen gemäss § 29 Gastgewerbegesetz regulierend eingreifen, z.B. durch Einschränkung der Öffnungszeiten oder auch durch Entzug der Betriebsbewilligung.

Zwischen 2013 und 2015 wurden mehrere Entscheide zu unbewilligten Rotlichtnutzungen gefällt:

- Das Verwaltungsgericht kam mit Urteil vom 1. November 2013 zum Schluss, dass für die Umnutzung eines Geschäftshauses in einen Sexbetrieb – im Gegensatz zur ursprünglich bewilligten Nutzung eines Fitnessstudios – eine Baubewilligung einzuholen ist. Die sofortige Einstellung des unbewilligten Sexbetriebes befand das Gericht jedoch als unverhältnismässige Massnahme.
- Am 5. Juni 2014 wurde ein unbewilligt in einen Sexbetrieb umgenutztes Einfamilienhaus in einem Wohnquartier im nachträglichen Baubewilligungsverfahren negativ beurteilt. Dies gestützt auf die Begründung, dass die ideellen Immissionen auf die Nachbarschaft übermässig sind und die Nutzung somit nicht zonenkonform ist. Diese Beurteilung hat das Verwaltungsgericht mit seinem Entscheid vom 22. Dezember 2015 gestützt.
- Am 19. August 2014 behandelte das Verwaltungsgericht den Fall einer unbewilligten sexgewerblichen Nutzung eines Wohnhauses. Der Eigentümer behauptete, dass die sexgewerbliche Nutzung nicht mehr bewilligungspflichtig sei, da schon seit 28 Jahren nicht mehr gewohnt, sondern sexgewerblich gearbeitet werde. Das Gericht führte jedoch aus, dass noch nicht dreissig Jahre zwischen ursprünglicher Nutzung als Wohnraum und gewerblicher Nutzung als Bordell verstrichen seien, so dass auf die nachträgliche Einholung einer Bewilligung bestanden werden müsse. Das Gericht verpflichtete den Hauseigentümer zur nachträglichen Einreichung eines Baugesuchs.
- Im Falle eines Hauses mit mehreren Wohnungen und einem Gastwirtschaftsbetrieb wurde, trotz eines diese Nutzung ablehnenden Bauentscheides aus dem Jahr 2000, ein Bordellbetrieb in den Wohnungen eingerichtet. Die Baurekurskommission hat in ihrem Entscheid vom 28. Oktober 2015 den Rekurs des Eigentümers gegen eine Verfügung gutgeheissen. Sie stellte fest, dass wegen des unklaren Sachverhalts nicht zweifelsfrei davon ausgegangen werden könne, dass es sich vorliegend um einen bewilligungspflichtigen Vorgang handle. Die Behörden dürften sich nicht auf die Informationen aus dem Internet und auf frühere Angaben des Eigentümers stützen, wonach es sich um ein Bordell handle. Vielmehr müsse zweifelsfrei nachgewiesen werden können, dass ein Bordellbetrieb stattfinde. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat müsse – allenfalls mit Hilfe weiterer Behörden – während den Betriebsstunden die Anzahl der anwesenden Frauen klären. Erst dann könne ein nachträgliches Baubewilligungsverfahren eingefordert werden.

- Das Appellationsgericht hatte am 22. Dezember 2015 eine Verfügung des Bau- und Gastgewerbespektorates zu beurteilen, welche die sofortige Einstellung eines unbewilligten Sexbetriebes betraf. Das höchste kantonale Gericht hat den Rekurs abgewiesen und die Anordnung der sofortigen Einstellung geschützt. Es begründete, dass der Eigentümerschaft bereits vor Eröffnung des Sexbetriebs behördlich mitgeteilt worden war, dass eine entsprechende Nutzung baubewilligungspflichtig sei, und sie trotzdem ohne Bewilligung einen Betrieb mit mehreren Prostituierten eingerichtet hatte. Ausserdem erwähnte das Gericht, dass der Nutzung der Liegenschaft als Bordell breite Opposition aus der Nachbarschaft erwuchs und die Liegenschaft auch anders denn als Sexbetrieb wirtschaftlich sinnvoll nutzbar sei. Die Rechtskraft des Urteils steht noch aus.

Auch wenn die Anforderungen an die behördliche Beweisführung hoch sind, zeigen diese Beispiele, dass der Kanton regulierend eingreifen kann – und vermehrt auch eingegriffen hat.

3. Das Basler Rotlichtmilieu

Verlässliche Zahlen zum Umfang des Schweizer oder Basler Rotlichtmilieu sind schwierig zu erheben. Aus diesem Grund führt der Kanton Basel-Stadt auch keine abschliessende Prostitutionsstatistik. Eine der umfangreichsten Studien zur Frage hat das Bundesamt für Polizei in Auftrag gegeben.¹ Mittels einer schweizweiten Erhebung wurden Informationen zu Umfang und Funktionsweise des Sexarbeitsmarkts gesammelt. Es wurden stichprobenweise Informationen bei Erotikbetrieben über Betriebsgrösse, Merkmale, Funktionsweise und Geschäftsmodell des Etablissements sowie Umsatz, Kunden und Prostituierte erhoben. Parallel dazu wurden aus Angaben kantonaler Polizeikorps Daten zur Strassenprostitution in der Schweiz gesammelt. Weiter fanden Gespräche mit Nichtregierungsorganisationen und mit Betreibern von Erotikbetrieben sowie mit Frauenberatungsstellen statt. Zusätzlich zu den Daten von Polizei, Eigendeklaration von Betreibern und Interviews wurden die erhobenen Daten mit jenen der einschlägigen Online-Plattform www.lustmap.ch² ergänzt und abgeglichen.

Nach der ersten Bereinigung der Zahlen für Erotikbetriebe (total 902) entfallen auf die beiden Kantone Zürich (183) und Basel-Stadt (124) ein Drittel aller Sexbetriebe. Zusammen mit Genf (115) und Aargau (90) stellen diese vier Kantone gar die Hälfte aller Betriebe in der Schweiz³. Die Studie strengt eine Hochrechnung zur Anzahl Sexarbeiterinnen pro Kanton und Tag in diesen Betrieben an. Hierzu wurden die von der Polizei erhaltenen Daten und jene der Online-Plattform «Lustmap» ausgewertet. So ergibt sich eine (neuerlich bereinigte) Anzahl von 89 Betrieben im Kanton Basel-Stadt, in denen 255 Frauen pro Tag ihre Dienste anbieten.⁴

Im Gegensatz zur Salonprostitution nimmt die Strassenprostitution in der Schweiz, gemessen an der Anzahl beteiligter Prostituierte, eine kleinere Rolle ein. Gemäss polizeilichen Angaben existiert in neun Kantonen ein Strassenstrich. In Basel-Stadt ist der Strassenstrich auf die Toleranzzone im Kleinbasel⁵ begrenzt. Die Erhebung der Studie sagt, dass pro Tag durchschnittlich 25 Prostituierte in der Toleranzzone im Kleinbasel Kunden für ihre Dienste anwerben⁶. Der Fahndungsdienst der Kantonspolizei differenziert die Angaben nach Jahreszeiten und spricht von 25 bis 30 Frauen im Winter und bis zu 40 Frauen im Sommer.

¹ Erotikbetriebe als Einfallstor für Menschenhandel? Eine Studie zu Ausmass und Struktur des Sexarbeitsmarktes in der Schweiz; Lorenz Biberstein/Martin Killias (Hrsg.), Untersuchung im Auftrag des Bundesamtes für Polizei fedpol, Version 10. April 2015, abrufbar auf: <http://www.krc.ch/publikationen/>, zuletzt besucht am 3. Februar 2016, zitiert: BIBERSTEIN/KILLIAS.

² Auf dieser Homepage werben Erotikbetriebe für sexuelle Dienstleistungen.

³ Vgl. BIBERSTEIN/KILLIAS, S. 31 ff.

⁴ Vgl. BIBERSTEIN/KILLIAS, Tabelle 11, S. 44.

⁵ Auch beim Güterbahnhof Wolf im Grossbasel gibt es eine Toleranzzone. Diese wird aber weit weniger genutzt.

⁶ Vgl. BIBERSTEIN/KILLIAS, S. 40 und Tabelle 9, S. 41.

Im Fazit der Studie gelangen die Autoren zum Schluss, dass rund 6000 Prostituierte in der Schweiz beschäftigt sind. Wegen der hohen Fluktuation dürfte die Zahl jener Personen, die sich während eines Kalenderjahres in der Schweiz prostituieren, ein Vielfaches betragen.

Die Autoren sind der Auffassung, dass die hohe Fluktuationsrate in den Sexbetrieben vermutlich auch die beträchtliche Überschätzung des Erotikmarktes in der Schweiz und der darin erwirtschafteten Umsätze begünstigt. Anhand der Betriebsumfrage in den Salons schätzen die Studienautoren den Jahresumsatz in der Erotikbranche zwischen einer halben bis einer Milliarde Franken und nicht, wie andere Schätzungen, auf drei bis dreieinhalb Milliarden Jahresumsatz.⁷

Bezüglich der Gefahr von Frauenhandel schreiben die Autoren, dass selbstbestimmte und selbstständige Prostituierte in kleineren Betrieben wohl eher besser gestützt wären. Demgegenüber haben kleinere Betriebe mehr Schwierigkeiten mit administrativen Anforderungen (Bau- und Zonenvorschriften, Migrationsrecht, Arbeitsrecht). Die in gewissen Kantonen und Gemeinden in den letzten Jahren umgesetzten verschärften Vorschriften zum – vermeintlichen – Schutz der Prostituierten können deshalb auch negative Auswirkungen haben. Die hohen Hürden erschweren das Geschäftsgebaren der kleinen Betriebe, wodurch Prostituierte Arbeit bei Grossbetrieben suchen.

Ferner äussert sich die Studie des Bundesamts für Polizei zum diskutierten Prostitutionsverbot wie folgt: Eine Kriminalisierung der Sexarbeit – sei es der Prostituierten wie in den USA, sei es der Freier wie in Skandinavien – dürfte in erster Linie die relativ transparenten und tendenziell eher korrekten Schweizer Indoor-Betriebe aus dem Markt drängen, wogegen die weniger transparente und schwer kontrollierbare Sexarbeit auf der Strasse und im Internet davon weit weniger tangiert sein dürfte.⁸

Der Fahndungsdienst der Kantonspolizei Basel-Stadt geht davon aus, dass trotz der Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statutes Personen aus Drittstaaten ohne Arbeitsbewilligungen in den Kontaktbars arbeiten werden. Zudem rechnet er damit, dass mit der Geltung der vollen Personenfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien ab 1. Juni 2016 eine grosse Anzahl neuer Sexarbeiterinnen aus diesen Staaten in Basel Arbeit suchen wird, was einen erhöhten Konkurrenz- und Preisdruck unter den Sexarbeiterinnen mit sich bringen dürfte.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Stellenfluktuation in den Sexbetrieben weiter zunehmen wird. Dieses Phänomen erschwert nicht nur die Präventionsarbeit, sondern auch die Arbeit der Steuerverwaltung und der Strafverfolgungsbehörden. Wie bereits in der ersten Beantwortung ausgeführt, stellte die Kantonspolizei bis jetzt aber keine Korrelation zwischen der steigenden Zahl Prostituierten und einer angeblichen Zunahme von Sexbetrieben in den Quartieren fest.

4. Empfehlungen

4.1 Bundesebene

Die vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement eingesetzte nationale Expertengruppe, kommt in ihrem Bericht «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe»⁹ vom März 2014 zum Schluss, dass die nationale Politik zur Sexarbeit liberal und pragmatisch ausgerichtet sein sollte. Ein Verbotmodell nach dem Vorbild der nordischen Staaten ist nach Meinung der Experten für die Schweiz kein gangbarer Weg. Das Erotikgewerbe würde sich dadurch in die Illegalität verlagern, wodurch die Stellung der Prostituierten geschwächt würde.¹⁰

⁷ Vgl. BIBERSTEIN/KILLIAS, Fazit, S. 82 ff.

⁸ Vgl. BIBERSTEIN/KILLIAS, Fazit, S. 87.

⁹ Bericht der nationalen Expertengruppe «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe», März 2014, abrufbar auf: www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2014/2014-03-24.html, zuletzt besucht am 3. Februar 2016, zitiert: Expertenbericht.

¹⁰ Vgl. Expertenbericht, S. 42 und 48.

Die Expertengruppe hat verschiedene Handlungsschwerpunkte identifiziert, um den Schutz für Prostituierte zu verbessern. Neben der Ergänzung bestehender Rechtsnormen auf Bundesebene empfiehlt sie:¹¹

- Enge und institutionalisierte Koordination zwischen den Hauptakteuren (Koordination zwischen strategischer und operationeller Ebene ist zu trennen)
- Vollzug der bestehenden Rechtsgrundlagen mit den benötigten Ressourcen
- Verstärkte Prävention und Sensibilisierung der Öffentlichkeit

Schliesslich berichtete der Bundesrat am 5. Juni 2015 in der Beantwortung von vier Postulaten ausführlich zu den Themen Prostitution und Menschenhandel¹². Er analysiert den Umgang mit der Prostitution in der Schweiz und zeigt diesbezügliche Erfahrungen im Ausland sowie mögliche Massnahmen auf, um den Schutz von Prostituierten zu stärken und Missbräuche und Menschenhandel zu bekämpfen. Der Bundesrat nimmt in seinem Bericht deutlich Abstand von einem Prostitutionsverbot in der Schweiz und kommt zum Schluss, dass der Schutz der sich prostituierenden Personen vor physischer und psychischer Gewalt im Zentrum stehen muss.

4.2 Nichtregierungsorganisationen

In einem im August 2014 erschienenen Diskussionspapier bezogen verschiedene Schweizer Nichtregierungsorganisationen – unter anderem die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ), der Christliche Friedensdienst und Terres des Femmes Schweiz – Stellung für ein Ende der Stigmatisierung von Sexarbeit. Die Vertreterinnen jener Nichtregierungsorganisationen unterscheiden klar zwischen Personen, die gegen ihren Willen prostituiert werden und/oder Opfer von Menschenhandel sind, und solchen, die ihren Beruf frei wählen. Auch wenn von der Arbeitsgruppe klar festgehalten wird, dass Prostituierte aussergewöhnlich hohen Risiken ausgesetzt sind und oft gesellschaftlich marginalisiert werden, soll ihnen ihre Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit nicht abgesprochen werden. Vielmehr sollen Personen, die im Sexgewerbe tätig sind, durch staatliche Rahmenbedingungen, die faire Arbeitsbedingungen und unternehmerische Freiheiten garantieren, vor körperlicher und wirtschaftlicher Ausbeutung geschützt werden.

Amnesty International plädiert in einer viel beachteten internationalen Stellungnahme aus dem Jahr 2015 für eine Stärkung der Menschenrechte der Prostituierten.¹³ Nach einem langen Konsultationsprozess, während dem unter anderem Prostituierte, Polizisten sowie Regierungsvertreter verschiedener Länder befragt wurden, kommt Amnesty International zum Schluss, dass nur die Entkriminalisierung der Sexarbeit den betroffenen Frauen und Männern ermöglicht, Kontrolle über ihre Tätigkeit und Arbeitsbedingungen auszuüben. Ähnliche Positionen vertreten die Global Alliance Against Trafficking in Women, Anti-Slavery International und die International Labour Organisation.

5. Das Basler Modell

5.1 Grundsatz

Das liberale Basler Modell der *erlaubten Prostitution mit Verbotsvorbehalt* deckt sich mit den aktuellen Empfehlungen auf nationaler Ebene. Ähnlich wie der Bundesrat in seinem Bericht vertritt auch der Regierungsrat die Haltung, dass der Schutz der Prostituierten für den Staat im Zentrum stehen sollte und nicht der Ausbau repressiver Regulierungsinstrumente.

¹¹ Vgl. Expertenbericht, S. 49.

¹² Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung; Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 12.4162 Streiff-Feller, 13.3332 Caroni, 13.4033 Feri und 13.4045 Fehr, 5. Juni 2015, abrufbar auf: <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/news/2015/2015-06-05.html>, zuletzt besucht am 3. Februar 2016, zitiert: Bericht des Bundesrates.

¹³ Abrufbar auf: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2015/08/global-movement-votes-to-adopt-policy-to-protect-human-rights-of-sex-workers/>, zuletzt besucht am 3. Februar 2016.

5.2 Runde Tische

Die beiden langjährig etablierten Gremien, Runder Tisch Prostitution¹⁴ und Runder Tisch Menschenhandel sind seit August 2009 dem Justiz- und Sicherheitsdepartement angegliedert und werden seit 2014 durch dessen Fachreferat im Generalsekretariat geleitet. Ziel ist die operative Koordination zwischen den verschiedenen Akteuren und Bereichen. Beide Gremien sind interdisziplinär und departementsübergreifend aus Vertreterinnen und Vertretern von Verwaltung und privaten Organisationen zusammengesetzt.

Der Runde Tisch Prostitution befasst sich namentlich mit den unterschiedlichen negativen Auswirkungen sowie den Begleiterscheinungen der Prostitution. Die involvierten Akteure arbeiten gemeinsam an der schrittweisen Verbesserung der Situation für alle Beteiligten und Betroffenen rund um das Basler Rotlichtmilieu. Auch am Runden Tisch Menschenhandel spielt das Thema Prostitution eine wichtige Rolle. Die Runden Tische tagen usanzgemäss vier- respektive zweimal pro Jahr. In beiden Gremien wurden Grundlagen für die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure erarbeitet. Am Runden Tisch Prostitution wurde unter anderem ein neuer Leitfaden ausgearbeitet - am Runden Tisch Menschenhandel eben die Kooperationsvereinbarung zwischen Staatsanwaltschaft, Kantonspolizei, Opferhilfe und FIZ erneuert.

5.3 Leitfaden

Anlässlich seiner Sitzung vom 6. Januar 2015 hat der Runde Tisch Prostitution den Leitfaden «Prostitution in Basel» verabschiedet. Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 3. März 2015 vom Leitfaden Kenntnis genommen. Der Leitfaden benennt sowohl die staatlichen als auch die privaten Akteure sowie deren Tätigkeitsfelder zur Prostitutions-Thematik. Damit soll er im Alltag als erste Orientierungshilfe über die kantonalen Zuständigkeiten und Ansprechpartner dienen. Der Leitfaden wird fortlaufend aktualisiert.

Der Erarbeitungsprozess hat bei den Mitgliedern bereits viel zum gegenseitigen Verständnis und einer interdisziplinären Betrachtungsweise der Prostitutionsproblematik beigetragen. Für die Öffentlichkeit steht der Leitfaden seit Januar 2016 auf der Website des Justiz- und Sicherheitsdepartements zur Verfügung.¹⁵

5.4 Interdepartementales Fachgremium Prostitution

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sind die involvierten Kantonsstellen zum Schluss gelangt, dass die Tätigkeiten der einzelnen Behörden noch besser aufeinander abgestimmt werden sollen, um die Anwendung und Durchsetzung bestehender Rechtsgrundlagen zu optimieren. Ende 2015 wurde deshalb das «Interdepartementale Fachgremium Prostitution» (IFaP) ins Leben gerufen. 2016 wird sich das IFaP strategischen Fragen widmen sowie die interdepartementale Zusammenarbeit stärker koordinieren. Dank kurzer Entscheidungswege können die Mitglieder ad hoc jeweils dort konkret tätig werden, wo Handlungsbedarf angezeigt ist. Auch die Abstimmung zwischen der operativen und strategischen Ebene stellt einen wichtigen Schwerpunkt dar.

5.5 Betriebsbeitrag für Aliena

Um neben den Koordinationsleistungen auch die konkrete Arbeit an der Front zu stärken, unterstützt der Kanton seit 2014 Aliena, die Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe mit einem jährlichen Betriebsbeitrag von 50'000 Franken. Aliena ermöglicht Prostituierten niederschweligen Zugang zu Beratung und Begleitung, macht aufsuchende Sozialarbeit sowohl auf der Strasse als auch in Sexbetrieben und arbeitet eng mit verschiedenen kantonalen Stellen zusammen. Mit der Entscheidung, Aliena finanziell zu unterstützen, stärkt der Regierungsrat nicht nur Prävention und Sensibilisierung - er setzt bewusst ein Zeichen für die Stärkung der Stellung von Prostituierten.

¹⁴ Der Kanton Basel-Stadt hat mit dem Runden Tisch Prostitution sogar eine Vorreiterrolle inne. Im Expertenbericht, S. 29, (Kapitel 3.4.2.2) wird die Schaffung von kantonalen Runden Tischen zur Prostitution vorgeschlagen.

¹⁵ Abrufbar auf: http://www.jsd.bs.ch/dms/jsd/download/medien/themendossiers/2016_leitfaden_prostitution_in_basel.pdf

6. Schlussfolgerung und Antrag


Es gibt keine Patentlösung zum Umgang mit der Prostitutionsproblematik. Die Komplexität und Dynamik des Themas erfordern ein lösungsorientiertes Vorgehen. Dieses gewährleistet der Regierungsrat durch die Stärkung der kantonalen Koordinationsleistungen. Neben dem Austausch auf der operationellen Ebene wird den Herausforderungen neu auch stärker auf der strategischen Ebene begegnet.

Der Regierungsrat ist nach wie vor der Meinung, dass es auch aus heutiger Sicht nicht angezeigt ist, gesetzgeberisch tätig zu werden. Im Gegenteil gilt es, die zahlreichen bereits bestehenden Rahmenbedingungen, Auflagen und Vorgaben in verschiedenen Erlassen des Kantons optimal zu koordinieren sowie die Prozesse zu verbessern.

Mit den beiden Runden Tischen sowie neu dem Interdepartementalen Fachgremium stehen im Kanton Basel-Stadt geeignete Instrumente für diese Aufgabe zur Verfügung. Dank regelmässigem Praxisaustausch wird gewährleistet, dass die hiesigen privaten Partnerorganisationen auf dem Gebiet der Prostitution mit ihren Anliegen Gehör finden. Gleichzeitig profitiert die Verwaltung von der Zusammenarbeit mit Experten auf dem Gebiet der Prostitutionsberatung. Der 2015 verabschiedete Leitfaden «Prostitution in Basel» ist ein wichtiger Meilenstein. In stetiger Weiterentwicklung des Leitfadens werden für entstehende Probleme konkrete Lösungen gesucht.

Aufgrund dieser Ausführungen beantragt der Regierungsrat, den Anzug Ursula Metzger Junco P. betreffend «Erstellung eines Konzepts zur Prostitution» als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin