



An den Grossen Rat

16.5014.02

Petitionskommission  
Basel, 20. Oktober 2016

Kommissionsbeschluss vom 20. Oktober 2016

## **Petition P 346 "Keine Strassenprostitution ausserhalb der Toleranzzone"**

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 3. Februar 2016 die Petition „Keine Strassenprostitution ausserhalb der Toleranzzone“ der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

### **1. Wortlaut der Petition**

*Im Gebiet zwischen Webergasse und Kaserne wird gewohnt und gearbeitet. Ein Kindergarten, eine Kinderkrippe, ein neues Hotel, neue Wohnungen sowie zwei neu gestaltete Plätze bereichern das bis vor wenigen Jahren als Unort bezeichnete Areal gegenüber dem Erholungs- und Veranstaltungsort Kaserne. Das Klingentalweglein führt zwischen historischen Gebäuden direkt zum Rhein und wird rege von der Bevölkerung genutzt.*

*Seit Jahren werden Wohnungen ausserhalb der Toleranzzone an Bordellbetreibende vermietet (z.B. Klingental 18) deren ausländische Untermieterinnen sich einzig zum Zweck der Strassenprostitution einmieten. Während 24 Stunden halten sich die Frauen auf den genannten Strassen und Plätzen auf und werben intensiv – teilweise auch sehr aggressiv – Anwohnende, Hotelgäste und Passanten an. Angezogen wird eine Kundschaft, die durch Gegröle, Urinieren, dem Verrichten der Notdurft sowie Vandalismus eine zusätzliche übermässige Belastung für Anwohnende, Gäste und Gewerbetreibende ist.*

***Die unterzeichnenden Personen möchten eine Ausweitung der von den Behörden festgelegten Zone der Strassenprostitution und eine Verslumung dieses Gevierts verhindern und appellieren dringend an die zuständigen Stellen***

- ***Sofortige Schliessung der Bordelle in der Liegenschaft Klingental 18***
- ***Keine Bewilligungen für neue Bordelle in der nahen Umgebung***
- ***Konsequente Durchsetzung der bestehenden gesetzlichen Regelungen bezüglich Toleranzzonen für die Strassenprostitution.***

## **2. Abklärungen der Petitionskommission**

Vorliegende Petition ist, nach den vom Grossen Rat an den Regierungsrat jeweils zur abschliessenden Behandlung überwiesenen Petitionen P 298, P 307 und P 313<sup>1</sup>, die vierte Petition, die sich mit der Thematik Prostitution befasst. Der Grosse Rat beschäftigt sich zudem immer wieder im Rahmen unterschiedlichster politischer Vorstösse mit Frage- und Problemstellungen rund um das Prostitutionsgewerbe. Das im Petitionstext formulierte Anliegen der Petentschaft ist für die Petitionskommission nicht zuletzt aus diesen Gründen nachvollziehbar. Von besonderem Interesse ist für die Kommission, ob tatsächlich – gemäss den Ausführungen der Petentschaft – Prostitution an unerlaubten Orten stattfindet. Die Kommission setzte sich im Rahmen zweier Hearings<sup>2</sup> intensiv mit der Thematik auseinander.

### **2.1 Hearing vom 16. März 2016**

Am ersten Hearing vom 16. März 2016 nahmen teil: Eine Vertreterin der Petentschaft; die Leiterin des Stadtteilsekretariats Kleinbasel; die Leiterin Fachreferat, der stellvertretende Abteilungsleiter Fahndungsdienst der Kantonspolizei und der Leiter Bezirk Kleinbasel der Kantonspolizei als Vertretende des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) sowie die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD).

#### **2.1.1 Argumente der Vertretenden der Petentschaft**

Die Vertreterin der Petentschaft führt aus, dass die in der Petition aufgeführten Probleme schlagartig im April 2012 entstanden seien. In der Folge hätten weder Reklamationen bei der Polizei, noch Gespräche mit der Verwaltung eine Wirkung gezeigt. Vielmehr bestehe auf Seiten der Petentschaft der Eindruck, dass die Anwohnerinnen und Anwohner bei der Polizei stets gegen Mauern liefen. Die Polizei zeige keinen Willen zu einer aktiven Auseinandersetzung mit dieser Problematik; die Polizei beobachte teilweise, interveniere jedoch nicht – vermutlich nicht zuletzt aufgrund mangelnder personeller Kapazitäten. In letzter Zeit habe sich die Belästigung von Passanten durch die Prostituierten massiv verstärkt. Offenbar stehen die Frauen, welche sich in der Kleinbasler Toleranzzone prostituieren, unter grossem Druck. Aber auch die Kundschaft bewege sich auf tiefem Niveau, teilweise werde von den Kunden nicht zwischen Prostituierten und Anwohnerinnen unterschieden.

Die Vertreterin der Petentschaft verweist darauf, dass sich die in der Petition unter der ersten Ziffer aufgeführte Forderung der „Schliessung der Bordelle in der Liegenschaft Klingental 18“ für den Moment erledigt habe. Die Wohnungen in dieser Liegenschaft werden offenbar seit neustem nicht mehr für die Ausübung des Sexgewerbes genutzt. Um einer Ausweitung der Toleranzzone entgegen zu wirken, sollten in der nächsten Umgebung zur Toleranzzone keine Bewilligungen für Bordelle vergeben werden. Die Erfahrungen mit der Liegenschaft Klingental 18 zeigten, dass die Frauen ansonsten voraussichtlich auch auf ihrem Weg zwischen Toleranzzone und Bordell Kunden anzuwerben versuchen.

In der Vergangenheit habe sich gezeigt, dass Verzeigungen keine Wirkung zukommen, so erstrecke sich das Problem unterdessen über insgesamt vier Jahre. Der Polizei gelinge es offenbar nicht, die gesetzlichen Regelungen bezüglich Toleranzzone konsequent durchzusetzen. Auch falle der § 38 Strassenprostitution des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes (ÜStG) ungenügend aus, da die Definition der „unzumutbaren Belästigung“ ausbleibe. Es sei nirgends festgehalten, wie viele Reklamationen notwendig sind, damit diese als genügend betrachtet werden. Die früheren Erfahrungen mit Bordellen, welche sich in der heutigen Toleranzzone befanden, seien grundsätzlich problemlos gewesen. Probleme hätten sich erst ergeben, als diese ehemaligen Bordelle für die Strassenprostitution umgenutzt wurden. Im Weiteren könnte mit einer Betriebsbewilligung klar definiert werden, ob eine Wohnung oder Liegenschaft für

<sup>1</sup> Bericht der PetKo zu P 298 „Schutz der Wohnquartiere vor Ausweitung des Sexgewerbes Geschäft“, Geschäfts-Nr. 12.5195.02; Bericht der PetKo zu P 307 „Rund um den Rappoltshof soll es wieder ruhiger und wohnlicher werden“, Geschäfts-Nr. 12.1669.02; Bericht der PetKo zu P 313 „Wehret den Anfängen! Keine Rotlichtzone im Wohnquartier Lehenmatt!“, Geschäfts-Nr. 13.5094.02.

<sup>2</sup> Hearing vom 16. März 2016 und Hearing vom 29. Juni 2016.

Salonprostitution genutzt werde oder ob es sich um eine Unterkunft von Frauen handle, die der Strassenprostitution nachgehen.

### **2.1.2 Position der Leiterin des Stadtteilsekretariats Kleinbasel**

Die Leiterin des Stadtteilsekretariats Kleinbasel ergänzt die von der Petentschaft angesprochenen Probleme mit ein paar übergeordneten Punkten. In ihrer Funktion ist die Leiterin des Kleinbasler Stadtteilsekretariats auch Mitglied des Runden Tisch Klingental und damit mit den Sorgen und Wünschen der Quartierbevölkerung vertraut:

- Im Kanton BS sei keine Bewilligung für die Führung eines Bordells notwendig. Insofern sei es auch nicht möglich, sich über entsprechende Vorgaben zu informieren. Kriterien und Empfehlungen, die beispielsweise über die Bewilligungs-Website des Kantons für jedermann einsehbar sind, scheinen aber notwendig und sinnvoll.
- Die Kleinbasler Toleranzzone (Webergasse, Ochsen-gasse, Teichgässlein) falle zum heutigen Zeitpunkt zu klein aus und es besteht der Eindruck, dass diese gerade in Zukunft nicht mehr für den wachsende Zahl an Prostituierten ausreiche. Problematisch sei, dass bei der Kleinbasler Toleranzzone nur zwei von drei Strassen nutzbar seien. Die Grossbasler Toleranzzone (Güterbahnhof Wolf) werde heute gar nicht genutzt. Die als Toleranzzone definierten Bereiche müssten auch als solche nutzbar sein.
- Bordelle siedeln auch ausserhalb/in der Nähe der Toleranzzone an, somit entsteht für die Frauen ein Arbeitsweg. Dies erschwere es der Polizei, die geltenden Bestimmungen durchzusetzen.
- Die seit dem 1. Januar 2016 erfolgte Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts führe voraussichtlich zu weiteren Veränderungen im Basler Sexgewerbe. Die bestehenden Cabarets werden voraussichtlich in Kontaktbars umgewandelt. In diesem Zusammenhang ergibt sich die Befürchtung, dass an Kontaktbars ausserhalb der Toleranzzone Boulevardbewilligungen vergeben werden und sich in der Folge Prostituierte auf diesen Boulevardflächen aufhalten werden. Bezüglich dieser Problematik sollte eine Lösung vorgesehen werden.
- Für ideelle Belästigungen müsste ein Kriterienkatalog entwickelt werden.
- Der § 38 ÜStG falle ungenügend aus.
- Der durch den Kanton entwickelte Leitfaden Prostitution sei sinnvoll, jedoch fehle momentan noch eine Verzahnung der verschiedenen Stellen. Notwendig scheint die Ausarbeitung von Modellfällen, sowie konkrete Lösungsansätze für eine verstärkte Zusammenarbeit.
- Auf Seiten der Anwohnerinnen und Anwohner fanden Bemühungen statt, die illegale Nutzung der Liegenschaft Klingental 18 über den § 38 ÜStG zu unterbinden. So habe es sich bei den in der Liegenschaft 18 feststellbaren Aktivitäten nicht um eine 30 Jahre alte, legale Umnutzung gehandelt. Das Bau- und Gastgewerbeinspektorat (BGI) wurde dazu aufgefordert, die frühere Mieterschaft zu suchen, um den Beweis zu erbringen, dass diese Liegenschaft nicht seit über 30 Jahren als Bordell genutzt wurde.

### **2.1.3 Argumente der Zuständigen des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD)**

Die Leiterin des Fachreferats betont, dass die Anliegen der Petentschaft ernst genommen werden, so wisse die Verwaltung um die hohe Belastung in diesem Quartier und die Herausforderungen, welche sich innerhalb der Toleranzzone stellen.

Der Regierungsrat sehe sich im Zusammenhang mit der Prostitution mit verschiedenen Handlungsfeldern konfrontiert, beispielweise Gesundheitsprävention, Bekämpfung von Ausbeutung, Gewalt und Menschenhandel. Dem Thema Prostitution werde innerhalb der Verwaltung eine grosse Aufmerksamkeit zugemessen. Wie der Regierungsrat in seiner Stellungnahme zum Anzug Metzger<sup>3</sup> ausführte, möchte die Regierung auch zukünftig am liberalen Modell hinsichtlich Prostitution festhalten. Es sollen keine weiteren

<sup>3</sup> RRB vom 15. März 2016 (Geschäfts-Nr. 10.5326.03), <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100382/000000382849.pdf>.

Repressionsinstrumente geschaffen werden, stattdessen soll im Sinne eines problem- und lösungsorientierten Vorgehens die kantonale Koordination gestärkt werden. Werden neue regulative Massnahmen getroffen, sei damit zu rechnen, dass ein Teil des Gewerbes in die Illegalität abtauche.

Ende 2015 wurde das Interdepartementale Fachgremium Prostitution (IFaP) ins Leben gerufen. Dieses widme sich strategischen Fragen und Sorge für eine verbesserte Koordination der interdepartementalen Zusammenarbeit – kurze Entscheidungswege innerhalb des Fachgremiums sollen konkrete und pragmatische Lösungen ermöglichen. Dem im Generalsekretariat des Justiz- und Sicherheitsdepartement situierten Fachreferat komme hierbei eine Schnittstellenfunktion zu. Zwei weitere Gremien bilden die durch das Fachreferat geleiteten Gremien Runder Tisch Prostitution und Runder Tisch Menschenhandel, in welchen Grundlagen für die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure erarbeitet werden. Seit dem Jahr 2014 unterstützte der Kanton Basel-Stadt zudem mit einem jährlichen Betriebsbeitrag von CHF 50'000.00 die Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe – Aliena<sup>4</sup>, welche mit ihrem Engagement in den Bereichen Prävention und Sensibilisierung die Stellung der Prostituierten zu stärken versucht.

Die Polizei agiere im Zusammenhang mit der Einhaltung der gesetzlichen Grundlagen aktiv, so mache auch die Polizei jene von der Petentschaft geschilderten Beobachtungen und reagiere mit Verzeigungen. Es sei feststellbar, dass die Toleranzzone zeitweise stark ausgelastet sei und die Frauen dadurch unter Druck stehen. Die Polizei habe bei ihrer Arbeit jedoch nicht nur mit den Frauen die sich prostituieren zu tun, sondern auch mit den Freiern. Hierbei gehe es unter anderem auch um den Schutz der Frauen. Viele Requisitionen beziehen sich auf die Kontakte zwischen Kunden und Prostituierten, hingegen gebe es kaum Meldungen von Leuten, die sich an einer Situation stören. Im Tagesgeschäft der Polizei gelte der Grundsatz „Sicherheit vor Ordnung“.

Bei der für die Strassenprostitution genutzten Toleranzzone, den Bordellbetrieben / Salons und den Kontaktbars handle es sich um unterschiedliche Bereiche. Salons und Kontaktbars finden sich in der ganzen Stadt. Die Strassenprostitution ist im Kanton Basel-Stadt über den § 38 ÜStG, sowie die dazugehörige Verordnung geregelt<sup>5</sup>. In den vergangenen Jahren kam es zu einer massiven Zunahme von Frauen aus dem Osteuropäischen Raum, momentan vor allem aus Ungarn (Folge des Personenfreizügigkeitsabkommens). Ab dem 1. Juni 2016 können die Staatsangehörigen der EU-2 Erweiterung hier in der Schweiz arbeiten (Rumänien und Bulgarien). Wenn diese Frauen hierher kommen, entsteht ein neuer Preisdruck und die Toleranzzone wird nochmals kleiner. Die Entwicklungen innerhalb der Toleranzzone würden folglich laufend beobachtet. Aktuell geht man von 25 bis 40 Frauen (je nach Jahreszeit) aus, die jeden Tag in diesem Gebiet arbeiten.

#### **2.1.4 Argumente der Zuständigen des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD)**

Die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD) hält fest, dass es für die Strassenprostitution keine Bestimmungen im Sinne einer Bau- oder Betriebsbewilligung gebe. Jedoch gelten – wie von der Leiterin des Fachreferats (JSD) bereits ausgeführt wurde – die Vorgaben der Toleranzzone.

In Bezug auf die Salonprostitution müsse zwischen Betriebs- und Baubewilligung unterschieden werden. Im Kanton BS gibt es keine Betriebsbewilligung für Bordelle, jedoch sei die Umnutzung einer Liegenschaft als Bordell baubewilligungspflichtig. Mit der Baubewilligung werde die Nutzung bewilligt, so wird bei einem bestimmten Ort geprüft, ob dort in Bezug auf die Umgebung eine solche Nutzung verträglich ist, es werde aber nicht das Betriebskonzept überprüft.

In der bereits erwähnten regierungsrätlichen Stellungnahme zum Anzug Metzger finde sich eine Übersicht über die Rechtsprechung im Zusammenhang mit unbewilligten Rotlichtnutzungen im Zeitraum 2013 bis 2015. Hier liegen immer mehr Entscheide vor und es sei immer klarer, wie diese Bewilligungsverfahren abzulaufen haben. Manchmal werde im Rahmen eines

<sup>4</sup> Website: <http://www.aliena.ch/>

<sup>5</sup> Verordnung über die Strassenprostitution, vom 19. Dezember 2006.

Bewilligungsverfahrens allein aufgrund Einsprachen der Nachbarschaft auf einen Betrieb verzichtet. Wenn ein Gesuch jedoch allen öffentlich-rechtlichen Vorschriften entspreche, müsse die Bewilligung erteilt werden.

## **2.2 Beantwortung des Anzugs Metzger (RRB vom 15. März 2016)**

In ihrem Bericht zur Petition P 313 verwies die Petitionskommission unter anderem auf den Anzug Metzger<sup>6</sup> und die daraus resultierende Diskussion im Grossen Rat. An der Grossratsitzung vom 20. April 2016 diskutierte der Rat erneut über die zweite Berichterstattung des Regierungsrats zum Anzug Metzger und entschied stillschweigend, diesen als erledigt abzuschreiben<sup>7</sup>. Der Regierungsrat führt in seinem Bericht aus, dass es sich bei der Prostitution um ein komplexes und zugleich dynamisches Themenfeld handelt. Der Bericht gibt einen Überblick über den aktuellen rechtlichen Rahmen und die jüngsten Gesetzes- und Verordnungsänderungen. Im Weiteren werden auch alle politischen Vorstösse aus dem Grossen Rat (der letzten zwei Jahre) aufgeführt, welche sich mit Strassen- und Salonprostitution sowie der geltenden Bewilligungspraxis auseinandersetzen. Im Weiteren wird das liberale Basler Modell erläutert, welches von erlaubter Prostitution mit Verbotsvorbehalt ausgeht. Demgemäss steht der Schutz der Prostituierten im Zentrum und nicht der Ausbau repressiver Regulierungsinstrumente.

## **2.3 Hearing vom 29. Juni 2016**

Hinsichtlich der im Kanton Basel-Stadt angewandten Praxis stellten sich der Kommission nach dem ersten Hearing vom 16. März 2016 einige Fragen. Aus diesen Gründen entschied sich die Kommission, sich im Rahmen eines weiteren Hearings über das Zürcher Modell informieren zu lassen, um in Bezug auf die angewandte Bewilligungspraxis eine Vergleichsmöglichkeit zwischen den beiden kantonalen Gesetzgebungen zu erhalten.

Am zweiten Hearing vom 29. Juni 2016 nahmen teil: die Delegierte Quartierssicherheit des Polizeidepartements der Stadt Zürich, welche in einem Referat das heute in der Stadt Zürich angewandte Modell in Bezug auf die Strassenprostitution präsentierte und die Leiterin Aliena – Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe. Als Vertretende des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) waren der Regierungsrat und Departementsvorsteher und die Leiterin des Fachreferats eingeladen.

### **2.3.1 Ausführungen der „Delegierten Quartierssicherheit“ des Polizeidepartements der Stadt Zürich**

Die „Delegierte Quartierssicherheit“ des Polizeidepartements der Stadt Zürich gibt in einem Referat einen Überblick über die Ausgangslage, Zielsetzungen und Auswirkungen des Zürcher Modells. Aufgrund der erweiterten Personenfreizügigkeit sei es ab 2010 zu einer Zunahme an Frauen aus osteuropäischen Ländern gekommen, wodurch das bisher funktionierende Gleichgewicht des Zürcher Prostitutionsgewerbes aus dem Lot geraten sei. In der Folge kam es um einen Kampf um Kundschaft und Preiszerfall, zu einer steigenden Zahl an Fällen von Menschenhandel und verstärkten Immissionen für die Nachbarschaft. Dies verlangt nach einer neuen Strategie, wobei sich der Zürcher Stadtrat gegen eine rein repressive Reaktion aussprach. In der Folge habe man eine auf mehreren Säulen beruhende Strategie entwickelt, ein Element hiervon bildete die Ausarbeitung einer neuen Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) zur Regulierung von Strassen-, Fenster- und Salonprostitution.

Eine rein repressive Reaktion erachtete der Zürcher Stadtrat als nicht richtig, da Prostitution in der Schweiz grundsätzlich legal ist. Zugleich kommt dem Schutz der Frauen ein grosses Gewicht zu. In der Folge wurde: 1) Prostitutionsgewerbeverordnung, 2) Reduktion der Strichzonen und Einführung eines Strichplatzes, 3) niederschwellige Gesundheits- und Sozialberatung für

<sup>6</sup> Anzug Ursula Metzger Junco P. und Konsorten betreffend Erstellung eines Konzepts zur Prostitution (Geschäfts-Nr. 10.5326.01), <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100370/000000370826.pdf>

<sup>7</sup> RRB vom 15. März 2016 (Geschäfts-Nr. 10.5326.03), <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100382/000000382849.pdf>

Prostituierte sowie 4) gestärkte Ermittlungen gegen Menschenhandel. Die neu erarbeitete Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) sollte eine klare Regelung und zugleich die Anerkennung der Prostitution als legales Gewerbe ermöglichen. Die PGVO unterscheidet dabei klar zwischen der Strassen- und der Salonprostitution.

Für die Strassenprostitution ist gemäss den Vorgaben der PGVO seit 2012 eine Prostitutionsgewerbebewilligung der Stadtpolizei Zürich sowie ein obligatorisches Informations- und Beratungsgespräch mit einer Mitarbeiterin der Frauenberatung Flora Dora notwendig. Die Frauenberatung Flora Dora informiert in diesem Informations- und Beratungsgespräch über Rechte und Pflichten, über die zur Verfügung stehenden medizinischen und sozialen Unterstützungs- und Hilfsangebote und wie die eigene Sicherheit auf dem Strassenstrich erhöht werden kann. Weiter muss die antragsstellende Person volljährig, urteilsfähig und in der Schweiz erwerbsberechtigt sein, sowie über einen schweizerischen oder europäischen Krankenversicherungsausweis verfügen. Mit Hilfe eines Strassenstrichplans sind die legalen Strichzonen klar definiert (drei Strichzonen mit Differenzierung zwischen Auto- und Strassenstrich). Im Weiteren führte die Stadt Zürich Gebührenautomaten ein; für die Nutzung des öffentlichen Grundes müssen auf dem Strassenstrich tätige Frauen ein Ticket lösen. Dieses kostet CHF 5.00 und gilt für die betreffende Nacht während der Strichzeit für sämtliche Strichzonen. Bei dieser Regelung stand der Aspekt der Gleichheit im Vordergrund, so entrichten auch andere Gewerbe für die Nutzung des öffentlichen Grundes eine Gebühr.

In der Strichzone Häringstrasse (im Niederdorf) befindet sich der Fussgängerstrich, dort darf Strassenprostitution zwischen 22.00 und 02.00 Uhr stattfinden, von 19.00 bis 05.00 Uhr ist Fensterprostitution erlaubt. Aufgrund des sehr kleinen Zeitfensters scheinere der Druck auf die Frauen heute jedoch relativ gross zu sein, gleichzeitig bringe die Neuregelung im Zusammenhang mit der Lärmproblematik für die Anwohnenden kaum einen Vorteil.

Als Ersatz für den Strassenstrich am Sihlquai fand sich als geeignetes Gebiet der Strichplatz Depotweg in Altstetten. Dieser befindet sich innerhalb des Stadtgebiets auf einem Industrieareal, welches sich im Besitz der Stadt Zürich befindet und vom Sozialdepartement der Stadt Zürich betrieben wird. Der Platz ist geschützt, es finden sich dort Hygieneeinrichtungen, einen Aufenthaltsraum sowie Beratung und Betreuung durch die Mitarbeiterinnen der Frauenberatung Flora Dora. Neben den für die Strassenstrichzonen vorgegebenen Rahmenbedingungen gilt für den Strichplatz Depotweg eine spezielle Platzordnung. Auf dem Strichplatz arbeiten pro Tag zwischen 15 und 40 Frauen, am Wochenende sind es mehr.

Die Stadt Zürich wurde aufgrund der PGVO für die Prostitution offenbar etwas unattraktiver und es kam in der Folge gewissermassen zu einer Marktberäumung, beziehungsweise zu einer teilweisen Verlagerung des Gewerbes an Orte ausserhalb der Stadt. Hingegen zeige sich, dass die Zahl der Salons bereits seit einigen Jahren stark rückläufig ist, insofern scheinen für diese Entwicklung nicht allein die neuen Massnahmen verantwortlich zu sein, sondern beispielsweise auch der einem sehr hohen Druck ausgesetzte Wohnungsmarkt.

Das Fazit des Stadtrates hinsichtlich der gewählten Strategie ist positiv, viele der belastenden Auswirkungen für Prostituierte und Bevölkerung konnten reduziert werden<sup>8</sup>. Dies gelang vor allem am Sihlquai und im Niederdorf. Die Zusammenarbeit mit privaten Fachorganisationen erwies sich aufgrund unterschiedlicher Rollen und Aufgaben nicht immer als einfach, aber wertvoll. Zugleich lasse sich feststellen, dass das Prostitutionsgewerbe ein sehr volatiles Gewerbe ist, welches sich Veränderungen sehr schnell anpasse. Deswegen erweise es sich als unabdingbar, dass die Situation im Prostitutionsgewerbe laufend überprüft und bei Bedarf Anpassungen an den Regelungen vorgenommen werden. Auch auf politischer Ebene sei die Diskussion in der Stadt Zürich keineswegs abgeschlossen, momentan seien im Gemeinderat zugleich mehrere parlamentarische Vorstösse hängig.

---

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch: Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung, Beilage zur Weisung Postulat GR Nr. 2011/496 von Kathy Steiner (Grn Pr) und Simone Brander (SP) vom 14. Dezember 2011.

### 2.3.2 Argumente der Leiterin der Aliena – Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe

Die Leiterin der Aliena – Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe führt aus, dass sie seit 15 Jahren für die Beratungsstelle tätig sei und es innerhalb dieses Zeitraums zu vielen Veränderungen innerhalb der Kleinbasler Toleranzzone gekommen sei. Nicht zuletzt die Zunahme an Frauen aus osteuropäischen Ländern führte zu einigen Veränderungen. Die Mitarbeiterinnen der Aliena stellen den Kontakt zu den Frauen her und sorgen auf diesem Weg dafür, dass die Frauen wichtige Informationen erhalten. Jeden Mittwoch finde in Zusammenarbeit mit der Aids-Hilfe beider Basel eine Gesundheitssprechstunde statt, bei der eine Ärztin Behandlungen zu moderaten Preisen anbiete. In der Basler Toleranzzone arbeiten etwa 50 Frauen, insofern scheine ihr die Situation mit Zürich eher schwer vergleichbar. Sie habe den Eindruck, dass beispielsweise die erwähnten Lärmprobleme nicht in direktem Zusammenhang mit der Arbeit der Prostituierten stehen. Hierfür seien vermutlich andere Leute verantwortlich, die den Strassenstrich aus Neugierde besuchen. Sollte in Zukunft auf eine Toleranzzone verzichtet werden, dann verschwinde der Strassenstrich nicht einfach, sondern das Gewerbe werde weiterhin im Geheimen betrieben. Mit der Illegalität seien die Frauen aber wiederum grösseren Gefahren ausgesetzt. In Bezug auf die Toleranzzonen gebe es ganz viele verschiedene Stimmen und Meinungen, dies sollte beachtet werden.

## 3. Erwägungen der Petitionskommission

Im Rahmen der beiden Hearings setzte sich die Kommission intensiv mit dem Petitium auseinander. Die Kommission stellte bei ihrer Diskussion fest, dass sich das Petition in erster Linie auf die Thematik der Strassenprostitution innerhalb der Kleinbasler Toleranzzone bezieht. Die darin angesprochenen Problemfelder scheinen hingegen aufs Engste mit der Gesamthematik Prostitution in Basel verknüpft. Der Kommission stellte sich deswegen die Frage, ob eine allfällige Gesetzesänderung in Bezug auf die geltende Bewilligungspraxis einen positiven Effekt haben könnte.

Einschätzungen im Einzelnen:

Im Rahmen des ersten Hearings vom 16. März 2016 diskutierte die Kommission über die voraussichtlich eintretenden Veränderungen, welche sich mit der ab 1. Juni 2016 für die EU-2-Mitgliedstaaten Bulgarien und Rumänien geltende volle Personenfreizügigkeit ergeben dürften. So sei – gemäss früherer Erfahrungen hinsichtlich der erweiterten Personenfreizügigkeit – allenfalls mit einem deutlichen Anstieg an Prostituierten aus diesen Ländern zu rechnen<sup>9</sup>. Die Kommission war sich einig, dass eine zunehmende Zahl an sich prostituierenden Frauen zu einer verstärkten Belästigung, einer Zunahme an Kontaktbars und Bordellen sowie zu einem Zerfall der Preise führen kann. Dies dürfte die Frauen zusätzlich unter Druck setzen, ein erhöhtes Armutsrisiko zur Folge haben und bringt die Frauen allenfalls in Gefahr, in ein Abhängigkeitsverhältnis zu geraten. Aus diesen Gründen war es der Kommission ein Anliegen, sich mittels anderer Praxisbeispiele über mögliche Lösungsansätze zu informieren. Im Rahmen eines zweiten Hearings setzte sich die Kommission folglich mit dem in der Stadt Zürich angewandten Modell auseinander. In der darauffolgenden Kommissionsdiskussion bestand Einigkeit, dass sich die Gegebenheiten des Prostitutionsgewerbes in der Stadt Zürich nur bedingt mit der Basler Situation in Basel vergleichen lassen und dass das Zürcher Modell sowohl Vor- als auch Nachteile birgt. Die Kommission ist sich insgesamt einig, dass bei allfälligen zusätzlichen Massnahmen dem Schutz der Frauen ein hohes Gewicht zugemessen werden muss. Einerseits muss es das Ziel sein, Menschenhandel zu verhindern, andererseits sollten die Frauen entsprechend den gesetzlichen Bedingungen auch die Möglichkeit haben, legal Geld zu verdienen.

<sup>9</sup> „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.“ Siehe hierzu: RRB vom 15. März 2016, Seite 3 (Geschäfts-Nr. 10.5326.03), <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100382/000000382849.pdf>

Das erste Anliegen der Petentschaft hatte sich bereits zum Zeitpunkt des ersten Hearings erledigt, so informierte die Vertreterin der Petentschaft darüber, dass sich in der Zwischenzeit in der Liegenschaft Klingental 18 kein Bordell mehr befinde.

Die Petitionskommission stellt fest, dass für das zweite Anliegen der Petentschaft die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen fehlen, die Vergabe von Bewilligungen kann nicht wie gewünscht gesteuert werden. Die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD) nahm am Hearing vom 16. März 2016 ausführlich zu der im Kanton Basel-Stadt geltenden Bewilligungspraxis Stellung. Für die Zweckentfremdung von Wohnraum ist eine Baubewilligung erforderlich<sup>10</sup>. In der regierungsrätlichen Stellungnahme zum Anzug Metzger ist hierzu festgehalten: „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.“<sup>11</sup> Auf diese Form der (Um-)Nutzung muss ein Hinweis erfolgen: „Im Rahmen dieser Baubewilligung wird auf die Nutzung – beispielsweise als Sexbetrieb – mittels Aufstellen eines Schildes aufmerksam gemacht. Allen Interessierten wird während der Auflagedauer von dreissig Tagen die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Gesuchsunterlagen und den jeweils Betroffenen zur Einsprache geboten.“<sup>12</sup> Zwischen 2013 und 2015 wurden im Weiteren mehrere Entscheide über unbewilligte Rotlichtnutzungen gefällt, diese bilden eine wichtige Grundlage für die Arbeit des Bau- und Gastgewerbeinspektorats. Die Kommission kann diesen Ausführungen folgen, wobei sich ihr die Frage stellt, ob eine Bewilligungspflicht hinsichtlich baulicher Belange tatsächlich ausreiche. Allenfalls könnte sich eine zusätzliche Gewerbebewilligung, im Sinne einer spezifischen Betriebsbewilligung für die Salonprostitution, als sinnvoll erweisen. Zudem stellt sich die Frage, ob bereits erteilte Bewilligungen den heutigen Standards entsprechen oder ob diese einer erneuten Überprüfung bedürfen.

Das dritte Anliegen fordert eine konsequente Durchsetzung der bestehenden gesetzlichen Regelung. Aus Sicht der Kommission scheint dieses Anliegen gemäss den Ausführungen der Vertretenden des Justiz- und Sicherheitsdepartements erfüllt. Die Polizei bemühe sich, entsprechend ihrer Ressourcen die gesetzlichen Regelungen nach Möglichkeit durchzusetzen. Hier diskutierte die Kommission kritisch, ob allenfalls eine konsequente Durchsetzung des Gesetzes aufgrund mangelnder Personalressourcen erschwert wird. Ob die neu umgesetzte Massnahme der Markierung der Kleinbasler Toleranzzone diesbezüglich einen positiven Effekt hat, wird sich erst in nächster Zukunft zeigen.

Mit Blick auf das Anliegen der Petentschaft stellte sich der Kommission weiter die Frage, ob in Zukunft wohl eher das Nachtleben zu einer Problematik führen könnte. Die in der Petition angeführten Missstände wie „Gegröle, Urinieren, dem Verrichten der Notdurft sowie Vandalismus“ werden vermutlich nicht allein von Freiern verursacht, vielmehr besteht der Eindruck, dass es hier zu einer Vermischung mit dem „Partyvolk“ komme. Diese Annahme wurde von der Leiterin der Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe – Aliena geäussert und ist nachvollziehbar. Zudem gehört die Kleinbasler Toleranzzone seit Inkrafttreten des neuen Verkehrskonzepts vor rund einem Jahr zur motorfahrzeugfreien Kernzone, im Zuge dessen ein klarer Anstieg an Gesuchen der dort ansässigen Gastronomiebetriebe für die Boulevardnutzung feststellbar ist. Hier scheint sich aus Sicht der Kommission ein vergleichbarer Konflikt wie an der Rheingasse abzuzeichnen. Gleichzeitig wurde an beiden Hearings verschiedentlich die Annahme geäussert, dass es in Zukunft innerhalb der Kleinbasler Toleranzzone noch zu weiteren Veränderungen kommen könnte, indem die Gegend durch die Sanierung von Liegenschaften eine zunehmende Aufwertung als Wohngegend erfährt. Dies würde voraussichtlich zu einer neuerlichen Veränderung im Zusammenhang mit der Strassenprostitution in Basel führen.

<sup>10</sup> § 26 Abs. 2 lit. C Bau- und Planungsverordnung des Kantons Basel-Stadt, sowie die kantonale Verordnung über den Abbruch und die Zweckentfremdung von Wohnraum.

<sup>11</sup> RRB vom 15. März 2016 (Geschäfts-Nr. 10.5326.03), Seite 5.

<sup>12</sup> RRB vom 7. Mai 2013 (Geschäfts-Nr. 10.5326.02), Seite 3.

Die beiden Hearings dienten der Kommission der Klärung diverser offener Fragen. Hingegen ergaben sich in der Kommissionsdiskussion aufgrund der Petition einige weitere Fragen, zu welchen sich die Kommission eine ausführlichere Antwort des Regierungsrats erhofft:

- Strassenprostitution und die Basler Toleranzzonen

Bei beiden Hearings stellte sich der Kommission die Frage, ob die Kleinbasler Toleranzzone allenfalls zu klein ausfällt, nicht zuletzt, da das der Toleranzzone zugehörige Teichgässlein kaum genutzt wird. Auch die Toleranzzone beim Güterbahnhof Wolf in Grossbasel wird offenbar nicht oder kaum genutzt.

Welches sind die Gründe, die diese Orte für die Strassenprostitution unattraktiv machen? Erweisen sich allenfalls mögliche Verbesserungen, besonders hinsichtlich des Sicherheitsangebots, als sinnvoll? Wie weit greift die neu getroffene Massnahme von Bodenmarkierungen zur Kennzeichnung der Begrenzung der Kleinbasler Toleranzzone und wie wird der Erfolg dieser Massnahme bewertet? Gibt es in Basel auch eine Toleranzzone für einen Männerstrassenstrich, beziehungsweise, können die beiden definierten Toleranzzonen auch durch Männer für die Strassenprostitution genutzt werden?

Weiter besteht die Annahme, dass das Gewerbe der Strassenprostitution in Basel, nicht zuletzt aufgrund der erweiterten europäischen Personenfreizügigkeit, wachsen wird. Welche Massnahmen sieht die Regierung vor, damit im Falle einer solchen Entwicklung der Beschaffungsdruck für die Frauen nicht stetig wächst und damit zu weiteren Problemen führt?

- Gynäkologische Sprechstunde für Prostituierte

Die „Delegierte Quartierssicherheit“ des Polizeidepartements der Stadt Zürich verwies auf das in Zürich bestehende Angebot einer wöchentlichen Gynäkologischen Sprechstunde für Prostituierte, welche über die Stadtgrenze hinweg sehr rege genutzt werde. Die Petitionskommission bittet die Regierung zu prüfen, ob das in Basel bestehende Angebot genügt oder ob sich der Kanton allenfalls für eine Verbesserung des Angebots einsetzen müsste.

- Gewerbebewilligung für Salon- und Strassenprostitution

Gemäss der in Basel geltenden Gesetzgebung muss für die Umnutzung einer Liegenschaft als Bordell eine Baubewilligung eingeholt werden. Die Kommission vertritt die Ansicht, dass mit einer Betriebsbewilligung die aktuelle Bewilligungspraxis auf sinnvolle Weise ergänzt werden könnte, ein mögliches Beispiel bietet hierzu das Modell der Stadt Zürich. Für den Betrieb eines Bordells wäre somit nicht allein eine Baubewilligung, sondern auch eine Gewerbebewilligung notwendig. Hingegen sollte der Betrieb von Kleinstbordellen hiervon ausgenommen werden, um Frauen den selbstständigen Betrieb eines Salons nach wie vor möglichst niederschwellig zu ermöglichen.

Die Kommission bittet die Regierung um Berichterstattung, wie weit eine mögliche Änderung, beziehungsweise Ergänzung der geltenden Bewilligungspraxis Missständen allenfalls entgegen wirken könnte.

Im Weiteren scheint der Kommission eine Gewerbebewilligung für die auf dem Strassenstrich tätigen Frauen prüfenswert. Der Kontakt mit einer solchen Bewilligungsstelle, beziehungsweise einer dafür zuständigen NGO würde ermöglichen, dass die Frauen über geltende Rechte und Pflichten, sowie über bestehende Unterstützungs- und Hilfsangebote (medizinische und soziale Unterstützung) informiert werden können. Wichtigste Ziele sollten hierbei der Schutz der Prostituierten und die Verhinderung von Ausbeutung und Gewalt bilden. Mit einer für die Strassenprostitution erforderlichen Bewilligung könnte auf dem Strassenstrich allenfalls auch mehr Ruhe geschaffen und verhindert werden, dass Frauen allein für Kurzeinsätze nach Basel

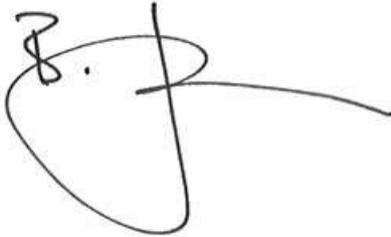
gebracht werden. Zudem könnte im Rahmen einer solchen Bewilligung ein Krankenversicherungsnachweis eingefordert werden.

Die Kommission bittet die Regierung um Berichterstattung, ob sich eine allfällige Gewerbebewilligung für die auf dem Strassenstrich tätigen Frauen in Bezug auf die oben genannten Punkte als sinnvoll erweisen und damit der Schutz der Frauen erhöht werden könnte.

#### **4. Antrag**

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert einem Jahr zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop on the left and a long horizontal stroke extending to the right.

Dr. Brigitta Gerber  
Präsidentin