



**An den Grossen Rat**

**16.5014.03**

Petitionskommission

Basel, 23. April 2018

Kommissionsbeschluss vom 23. April 2018

## **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. Mit Bericht vom 20. Oktober 2016 stellte die Petitionskommission dem Grossen Rat den Antrag, die Petition der Regierung zur Stellungnahme innert eines Jahres zu überweisen. Mit Beschluss vom 5. Dezember 2017 nahm der Regierungsrat zuhanden der Petitionskommission Stellung.

### **1. Wortlaut der Petition<sup>1</sup>**

*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*

<sup>1</sup> Petition P346 "Keine Strassenprostitution ausserhalb der Toleranzzone", Geschäfts-Nr. 16.5014.01.

- *Konsequente Durchsetzung der bestehenden gesetzlichen Regelungen bezüglich Toleranzonen für die Strassenprostitution.*

## **2. Bericht der Petitionskommission vom 20. Oktober 2016**

Diese Petition bildet bereits die vierte Petition, die sich mit der Thematik Prostitution befasst<sup>2</sup>, das Anliegen der Petentschaft erwies sich für die Petitionskommission nicht zuletzt aus diesen Gründen als nachvollziehbar. Für die Kommission war von besonderem Interesse, ob tatsächlich – gemäss den Ausführungen der Petentschaft – Prostitution an unerlaubten Orten stattfindet.

Die Petitionskommission setzte sich im Rahmen zweier Hearings<sup>3</sup> intensiv mit der Thematik auseinander. Bei einem ersten Hearing informierte eine Vertreterin der Petentschaft sowie die Leiterin des Stadtteilsekretariats Kleinbasel über den Sachverhalt der Petition. Weitere waren als Vertretung der Verwaltung die Leiterin Fachreferat, der stellvertretender 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) am Hearing anwesend. Hinsichtlich der im Kanton Basel-Stadt angewandten Praxis stellten sich der Kommission im Anschluss an dieses Hearing einige weitere Fragen. Aus diesen Gründen entschied sich die Kommission, sich im Rahmen eines weiteren Hearings über das „Zürcher Modell“ informieren zu lassen. An diesem zweiten Hearing nahmen die Delegierte Quartierssicherheit des Polizeidepartements der Stadt Zürich, die Leiterin Aliena – Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe informieren sowie der Regierungsrat und Departementvorsteher und die Leiterin des Fachreferats als Vertretende des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) teil. Das Hearing diente einem Vergleich der beiden kantonalen Gesetzgebungen und der angewandten Bewilligungspraxis.

Die Petitionskommission stellte bei ihrer Diskussion fest, dass sich das Petikum in erster Linie auf die Thematik der Strassenprostitution innerhalb der Kleinbasler Toleranzzone bezieht. Die Vertreterin der Petentschaft informierte die Kommission beim ersten Hearing, dass die im Petikum erwähnten Liegenschaft Klingental 18 kein Bordell mehr, insofern erwies sich dieses eine Anliegen als erledigt. Die beiden anderen Anliegen 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. Allenfalls könnte sich eine Gewerbebewilligung für die auf dem Strassenstrich tätigen Frauen als sinnvoll erweisen und damit zugleich der Schutz der Frauen erhöht werden. In ihrem Bericht richtete die Kommission dem Regierungsrat zu folgenden Themenbereichen Fragen:

- Strassenprostitution und die Basler Toleranzonen
- Gynäkologische Sprechstunde für Prostituierte
- Gewerbebewilligung für Salon- und Strassenprostitution

## **3. Stellungnahme des Regierungsrats, Regierungsratsbeschluss vom 5. Dezember 2017**

Der Regierungsrat nimmt zur vorliegenden Petition wie folgt Stellung:

### **3.1 Strassenprostitution und die Basler Toleranzonen**

*„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*

<sup>2</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 Rottlichtzone im Wohnquartier Lehenmatt!“, Geschäfts-Nr. 13.5094.02.

<sup>3</sup> Hearing vom 16. März 2016 und Hearing vom 29. Juni 2016.

*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?*

#### **Stellungnahme des Regierungsrates:**

Tatsächlich haben sich in den vergangenen zehn Jahren mehrere Veränderungen im Milieu ergeben. Seit Einführung des Konzeptes der motorfahrzeugfreien Innenstadt können sich Freier nicht mehr mit dem Auto in der Toleranzzone Kleinbasel bewegen. Auch die Zusammensetzung der Sexarbeiterinnen hat sich verändert. Seit dem Inkrafttreten des Freizügigkeitsabkommens (FZA) 2002 erlebt die Schweiz eine schrittweise Öffnung des Arbeitsmarkts und eine erleichterte Einwanderung. Auch Sexarbeiterinnen profitieren vom einfachen Zugang zum Schweizer Arbeitsmarkt. Viele Sexarbeiterinnen aus EU-/EFTA-Ländern nutzen die Gelegenheit zur 90-tägigen bewilligungsfreien Erwerbstätigkeit im Rahmen des so genannten Meldeverfahrens.

Im Juni 2016 wurde die Kleinbasler Toleranzzone mit farblichen Strassenmarkierungen auf dem Trottoir versehen. Rückmeldungen zeigen, dass die Verdeutlichung einer Verordnungsvorschrift Klarheit auf allen Seiten geschaffen hat, das gilt für Anwohnende, anliegende Gewerbetreibende, Sexarbeiterinnen, Freier und das lokale Gastgewerbe. Seit der Markierung hält sich die grosse Mehrheit der Strassenprostituierten an die vorgegebene Zone und wirbt nicht mehr ausserhalb an. Das Aufwand-Wirkung-Verhältnis dieser Massnahme – bezogen auf das einzige Ziel dieser Markierung – ist ausgesprochen positiv. Die Toleranzzonen für Strassenprostitution sind nicht nur weiblichen Sexarbeiterinnen vorbehalten, sie stehen auch Männern offen, die Sex anbieten.

Bei der zweiten Toleranzzone für Strassenprostitution am Güterbahnhof Wolf stehen in den nächsten Jahren städteplanerische Entwicklungen an. Noch ist unklar, wie mit der Toleranzzone für Strassenprostitution im Rahmen der Quartierentwicklung Güterbahnhof Wolf umgegangen werden soll.“

### **3.2 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.*

#### **Stellungnahme des Regierungsrates:**

In Zürich existiert das Ambulatorium Kanonengasse. Es versorgt Menschen in prekären Lebenssituationen mit ambulanten medizinischen Leistungen. Es bietet medizinische Versorgung für Menschen, die aus verschiedenen Gründen keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zu den herkömmlichen Versorgungsstrukturen haben. Die Gynäkologische Sprechstunde des Ambulatoriums ist an vier Werktagen geöffnet. Sie richtet sich an Frauen, die aus verschiedenen Gründen nicht an der medizinischen Regelversorgung teilnehmen können und/oder ein erhöhtes Ansteckungsrisiko für sexuell übertragbare Infektionen (STI) aufweisen. Der Zugang ist bewusst niederschwellig angelegt, auch sind anonyme Beratungen und Behandlungen möglich.

In Basel-Stadt leistet die Aidshilfe beider Basel (AHbB) spezialisierte Präventionsarbeit zu HIV/Aids und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten. Neben der Beratung und Unterstützung von betroffenen Menschen und deren Nächsten erbringt die AHbB insbesondere Präventi-

Leistungen namentlich für die schwer zugängliche Gruppe der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter, die sehr häufig einen Migrationshintergrund aufweisen, sowie für die Gruppe der Freier. Damit die AHbB ihr Leistungsangebot auch weiterhin dem Bedarf entsprechend zur Verfügung stellen kann, wurde der Ende 2017 auslaufende Vertrag zur Ausrichtung eines Staatsbeitrags mit der AHbB für die Jahre 2018-2021 in bisheriger Höhe von jährlich 428'000 Franken erneuert. Die Arbeit der AHbB auf diesem Gebiet wurde über Jahre nachhaltig aufgebaut und hat sich sehr bewährt. In den letzten Jahren erfolgt eine verstärkte Fokussierung auf besondere Risikogruppen.

Der Auftrag der AHbB beinhaltet unter anderem den Betrieb einer Test- und Beratungsstelle für Sexarbeitende. Das Angebot umfasst ein auf die Zielgruppe der Sexarbeitenden (in der Regel Frauen, Transmenschen) zugeschnittenes HIV-/STI-Test und Beratungsangebot in den Räumen der AHbB inkl. einer gynäkologischen Untersuchungsmöglichkeit, die durch qualifizierte Ärztinnen gewährleistet wird. Dieses Angebot steht Sexarbeitenden jeden Mittwochnachmittag ohne Voranmeldung zur Verfügung.“

### **3.3 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.*

#### **Stellungnahme des Regierungsrates:**

Das Prostitutionsgewerbe an sich ist und bleibt frei. Strassenprostituierte dürfen jedoch ausschliesslich in der dafür vorgesehenen Toleranzzone Kundschaft anwerben. 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. Besonders viele Sexarbeiterinnen aus EU-/EFTA-Ländern nutzen die Gelegenheit zur 90-tägigen bewilligungsfreien Erwerbstätigkeit im Rahmen des so genannten Meldeverfahrens.

Auch 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 Pla-

nungsgesetzes 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.

Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Vorprüfung eines Sexbetriebes auf dem Weg der Bau- respektive Umnutzungsbewilligung genügt. Zusätzliche administrative Hürden würden sich nachteilig auf die Sexarbeiterinnen auswirken. Nach wie vor werden die Strassenprostituierten als speziell vulnerable Personengruppe betrachtet, weshalb es nicht sinnvoll erscheint, zusätzliche Repressalien zu etablieren. Im Gegenteil folgt der Regierungsrat den Empfehlungen der nationalen Expertengruppe<sup>4</sup>, wonach die Politik zur Sexarbeit nicht repressiv ausgerichtet sein sollte.“

#### **4. Erwägungen der Kommission**

Die Petitionskommission ist sich in ihrer Diskussion einig, dass die regierungsrätliche Stellungnahme die aktuelle Situation gut widerspiegelt und die offenen Fragen der Kommission beantwortet wurden. Der Kanton Basel-Stadt scheint in Bezug auf seine Massnahmen im Bereich Prostitution im Vergleich mit anderen europäischen Städten eher vorbildlich unterwegs zu sein. Hingegen geht die Stellungnahme nicht auf die Frage ein, ob die heutige Toleranzzone in ihrer Grösse für die Zahl der Strassenprostituierten ausreicht. Diesem Thema komme insofern Relevanz zu, als dass bei der zweiten Toleranzzone für Strassenprostitution am Güterbahnhof Wolf in den nächsten Jahren städteplanerische Entwicklungen anstehen und noch nicht geklärt ist, wie mit dieser Toleranzzone im Rahmen der Quartierentwicklung Güterbahnhof Wolf umgegangen werden soll. Zudem befindet sich auch die Kleinbasler Toleranzzone im Umbruch. Neue Trendlokale ersetzen Milieulokale und verändern das Publikum.

Der Regierungsrat hält weiter fest, dass in den Toleranzzonen für Strassenprostitution sowohl Männer wie auch Frauen Sex anbieten können. Die Kommission gelangte zum Schluss, dass Sexarbeiter offenbar die Kleinbasler Toleranzzone nicht nutzen und Männerprostitution an anderen Orten in der Stadt Basel stattfindet. Auf diesen Umstand müsste geachtet werden. Dasselbe gilt für die Drogenprostitution, die offenbar ebenfalls ausserhalb der Toleranzzone stattfindet.

Im Weiteren hält der Regierungsrat fest, dass sich seit Anbringen der farblichen Strassenmarkierungen bei der Kleinbasler Toleranzzone die grosse Mehrheit der Strassenprostituierten an die vorgegebene Zone hält. Diese Verdeutlichung einer Verordnungsvorschrift habe auf allen Seiten, den Anwohnenden, anliegenden Gewerbetreibenden, Sexarbeiterinnen, Freier und dem lokalen Gastgewerbe, Klarheit geschaffen.

Für die Salonprostitution brauche es in Basel-Stadt keine spezifische Betriebsbewilligung. Werde jedoch eine Wohn- oder Geschäftsliegenschaft in einen Sexbetrieb umgenutzt, erweise sich für diese Nutzungsänderung gemäss § 26 der Bau- und Planungsverordnung eine Baubewilligung als notwendig. Der Regierungsrat ist der Auffassung, dass die Vorprüfung eines Sexbetriebes auf dem Weg der Bau- respektive Umnutzungsbewilligung genügt. Zusätzliche administrative Hürden würden sich nachteilig auf die Sexarbeiterinnen auswirken.

Die Petitionskommission gelangt anhand dieser Ausführungen zum Schluss, dass das konkrete Anliegen der Petentschaft in Bezug auf die offenen Fragen im Zusammenhang mit der Kleinbasler Toleranzzone für Strassenprostitution erfüllt ist. In anderen Bereichen des Milieus scheinen aber nach wie vor Probleme zu bestehen – insofern ist die Auseinandersetzung mit der Prostitution, unabhängig von der Petition, nicht abgeschlossen.

---

<sup>4</sup> 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](http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/aktuell/news/2014/2014-03-24.html), zuletzt besucht am 3. Februar 2016, zitiert: Expertenbericht.

## 5. Antrag

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'T' followed by a horizontal line that extends to the right and then curves slightly downwards.

Tonja Zürcher  
Präsidentin