



An den Grossen Rat

19.5302.02

Petitionskommission
Basel, 03. Februar 2020

Kommissionsbeschluss vom 03. Februar 2020

Petition P 399 betreffend "Gegen Rotlichtmilieu in einer Wohnstrasse"

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 26. Juni 2019 obengenannte Petition der Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition¹

Gegen Rotlichtmilieu in einer Wohnstrasse

Die Schillerstrasse im Gundeli ist per se eine Wohnstrasse. Entsetzt müssen wir merken, dass sich in der Liegenschaft Nr. 22 ein Rotlichtmilieu-Betrieb einnistet. Es sieht so aus, dass die Betreiber dieser Liegenschaft mit allen Wassern gewaschen sind, resp. ganz genau wissen, wie sie ihre Möglichkeiten ausschöpfen können, teilweise unter Umgehung einer Bewilligungspflicht. Die Anwohnenden fühlen sich massiv gestört durch Freier, Prostituierte, Lärm, offene Fenster, eindeutige Geräusche etc. Ein Gespräch mit der Betreiberin des Bordellbetriebes wurde gesucht – leider ohne Erfolg.

Die Unterzeichnenden fordern:

- Dem neuen Rotlichtbetrieb an der Schillerstrasse soll keine Bewilligung erteilt werden.
- In der Gesetzgebung sind allfällige Lücken zu schliessen:
 - Um weitere Installierungen von Milieubetrieben in Wohnstrassen zu verhindern.
 - Um einem Bordell in einem Wohnhaus (bzw. einer Wohnstrasse/einer Wohnnutzung) den Betrieb sofort untersagen zu können, ohne dass ein Aufschub durch Rekurse und andere Rechtsmittel möglich ist.
 - Um zu gewährleisten, dass der Betrieb eines Bordells erst dann aufgenommen werden darf, wenn eine ausdrückliche und schriftliche kantonale Bewilligung für das Bordell an diesem Ort vorliegt (inkl. Sicherstellung einer medizinischen Überwachung, um die Ausbreitung von Krankheiten wie Z.B. AIDS zu verhindern). Nachträgliche Bewilligungen sind bei solchen Betrieben generell auszuschliessen.

¹ Petition P 399 „Gegen Rotlichtmilieu in einer Wohnstrasse“, Geschäfts-Nr. 19.5302.01

- Vermietete Wohn-Liegenschaften sollten nicht zweckentfremdet werden können und der angestammten Mieterschaft, wie Z.B. im Falle der Schillerstrasse 22, jungen Familien, soll der nötige behördliche Schutz vor missbräuchlicher Kündigung gewährt werden.
- Der verfügbare Wohnraum soll erhalten bleiben.

2. Abklärungen der Petitionskommission

2.1 Hearing vom 21. Oktober 2019

Am Hearing der Petitionskommission nahmen eine Vertretung der Petentschaft, der Community Policing-Ansprechpartner für die Quartiere Gundeldingen/Bruderholz sowie der Dienstleiter Fahndung als Vertretung des Justiz- und Sicherheitsdepartements sowie die Leiterin Bau- und Gastgewerbeinspektorat als Vertretung des Bau- und Verkehrsdepartements teil.

2.1.1 Das Anliegen der Vertretenden der Petentschaft

Die Petentschaft führte aus, dass die Schillerstrasse eine kleine Wohnstrasse sei, in der sich alle Anwohnenden kennen würden. Durch die Zwischennutzung hätten unhaltbare Zustände geherrscht, vor allem die Emissionen (insbesondere Lärmemissionen) seien sehr störend gewesen und als starke Beeinträchtigung der Wohnqualität wahrgenommen worden. Die Petition sei lanciert worden, weil man dagegen ankämpfen wolle, dass das Gebäude nach dem laufenden Umbau nochmals in dieser oder einer ähnlichen Form genutzt werde. Im Gebäude entstünden momentan neue Eigentumswohnungen.

Die Petentschaft erklärt weiter, dass das Gebäude vor dem Umbau über drei Wohneinheiten verfügt habe (je eine im Parterre, 1. Stock und 2. Stock), wobei im 3. Stock zusätzlich einzelne Mansardenzimmer vermietet worden seien. Das Gebäude sei verkauft worden, woraufhin von Februar bis Ende Mai 2019 in den Mansardenzimmern im 3. Stock eine Zwischennutzung als Sexbetrieb stattgefunden habe. Nach Beendigung der Zwischennutzung habe dann direkt der heute laufende Umbau begonnen. Die Anwohnenden hätten die Zwischennutzung unverzüglich den zuständigen Stellen gemeldet, mit den Behörden Kontakt aufgenommen und sich insbesondere danach erkundigt, ob die notwendigen Bewilligungen vorliegen würden. Zudem sei eine offizielle Einsprache gegen das Bauvorhaben eingelegt worden. Die Antwort, dass die Zwischennutzung eine einmalige Sache gewesen sei, sei für die Petentschaft und die Anwohnenden nicht glaubwürdig. Die als neue Besitzerin auftretende Person sei im Milieu bekannt und habe gemäss Aussage der Petentschaft bereits verlauten lassen, dass sie die Wohnungen an Frauen verkaufen werde, welche dem Prostitutionsgeschäft darin dann legal nachgehen könnten.

Es bestehe zudem der Verdacht, dass die Zwischennutzung dazu gedient habe, die Mieterinnen und Mieter zu vertreiben. Den Mieterinnen und Mietern sei gemäss Aussage der Petentschaft ursprünglich versprochen worden, in den Wohnungen bleiben zu können, drei Monate später hätten sie gleichwohl die Kündigung erhalten. Insbesondere aufgrund der bekanntgewordenen Verbindungen zum Rotlichtmilieu mache die neue Eigentümerschaft auf die Anwohnenden einen wenig vertrauenswürdigen Eindruck. Die Petentschaft merkt weiter an, dass die Arbeitsumstände (z. B. ungewöhnlich lange Arbeitszeiten, nur am Abend arbeitende Personen, Einbauarbeiten trotz fehlender Baubewilligung etc.) fragwürdig erscheinen würden.

Wenngleich die Zwischennutzung nun beendet sei, wollte die Petentschaft die Petition aufrechterhalten, um zu verhindern, dass es nach dem momentan noch laufenden Umbau wieder zu einer identischen oder ähnlichen Nutzung komme. Die Petentschaft ist der Ansicht, dass Prostitution – sofern notwendig – besser in beispielsweise Industriegebieten stattfinden solle, wo die damit verbundenen Emissionen weniger stören würden. Die Petentschaft wünscht ein entschlosseneres Vorgehen als in der Vergangenheit.

Die Petentschaft thematisiert zudem das Wohnbauförderungsgesetz von 2013 und fordert eine bessere Umsetzung und den Erhalt des (bezahlbaren) Wohnraums, da die neu entstehenden Wohnungen in einem deutlich höheren Preissegment angesiedelt seien.

2.1.2 Argumente der Vertretung des Justiz- und Sicherheitsdepartements

Der Community Policing-Ansprechpartner für die Quartiere Gundeldingen/Bruderholz führt aus, dass die Rolle der Community Policing darin bestehe, das Umfeld und die Umstände in den Quartieren zu erfassen. Man habe Anfang April 2019 von der hier behandelten Problematik Kenntnis genommen. Man habe darauf das Gespräch mit den betroffenen Familien gesucht und tatsächlich eine grosse Verunsicherung wahrgenommen.

Gemäss Aussage des Dienstleiters Fahndung verfüge er durch die Mitarbeitenden des Fahndungsdiensts über einige Erfahrung im Zusammenhang mit dem Umbau von Etablissements und habe im vorliegenden Fall den Eindruck gewonnen, dass der Wohnraum sehr hochwertig ausgebaut werde und auch die Raumaufteilung nicht darauf hinweise, dass im betreffenden Gebäude wieder ein Etablissement eröffnet werden solle. Seit Beginn des Umbaus (Abbrucharbeiten) seien immer wieder Kontrollen gemacht worden, dabei seien keine gesetzeswidrigen Zustände festgestellt worden.

Es sei der Polizei in Einzelfällen möglich, Bussen aussprechen. Wenn unzumutbare Emissionen (z. B. Lärm) festgestellt würden, welche unter Umständen eine Schliessung des Bordells nach sich ziehen könnten, so werde dies in einem Bericht zuhanden des AUE festgehalten.

2.1.3 Argumente der Vertretung des Bau- und Verkehrsdepartements

Die Leiterin des Bau- und Gastgewerbeinspektorats (BGI) erklärt, dass das BGI aufgrund von Hinweisen der Bevölkerung und der Polizei von der Zwischennutzung erfahren habe. Wenn Wohnraum umgenutzt werden solle, brauche es stets eine Umnutzungsbewilligung, welche einer Baubewilligung entspreche. Eine solche Bewilligung sei im vorliegenden Fall nicht beantragt worden, weshalb man der Eigentümerschaft eine Frist gesetzt habe, um ein nachträgliches Umnutzungsbewilligungsgesuch einzureichen. Noch vor Ablauf dieser Frist sei die Zwischennutzung jedoch eingestellt worden. Für besagte Liegenschaft und den geplanten Umbau sei jedoch nach wie vor keine Baubewilligung erteilt worden. Nach Wissen des BGI sei das Gebäude momentan leer und unbewohnt.

Zu den Bedenken der Petentschaft bezüglich der Arbeitsumstände führt die Leiterin des BGI aus, dass es zulässig und üblich sei, Vorbereitungsarbeiten (z. B. Abbrucharbeiten) bereits vor dem Erhalt der Baubewilligung durchzuführen und dass Arbeitstätigkeit von Montag bis Samstag von 7.00 bis 19.00 Uhr gestattet seien. Zur spezifischen Thematik der Bordellbetriebe gelte es festzuhalten, dass in Basel-Stadt keine Betriebsbewilligung für Bordelle benötigt werde. Diese seien – wie die meisten Gewerbebetriebe – bewilligungsfrei. In welchen Räumlichkeiten dies geschehe, sei jedoch umnutzungs- resp. baubewilligungspflichtig. Bordelle dürften somit zwar immer, jedoch nicht überall betrieben werden. Bei unzumutbaren Störungen und nach vorausgegangener Androhung habe das Justiz- und Sicherheitsdepartements gemäss §38a des Übertretungsstrafrechts zudem die Möglichkeit, Etablissements zu schliessen. Wichtig sei auch die Feststellung, dass es zulässig sei, in den eigenen Wohnräumen anzuschaffen. Eine einzelne Person dürfe in ihren eigenen vier Wänden sexuelle Dienstleistungen gegen Geld verkaufen. Wenn sich eine einzelne Frau oder ein einzelner Mann im eigenen Haus oder in der eigenen Mietwohnung prostituieren wolle, gelte das als so genannte Wohnungsprostitution. Dazu sei keine Bewilligung der Behörden von Basel-Stadt nötig.

Auf die Frage, ob sich das Baubewilligungsverfahren respektive die angewendeten Bewertungskriterien je nach Umfeld des Gebäudes (z. B. ein einer Wohnstrasse) unterscheiden würden, führt die Leiterin des BGI aus, dass dies auf den Gewerbebetrieb ankomme, da eine Unterscheidung anhand der Emissionen gemacht werde. Basierend auf dem Wohnanteilplan sei zudem definiert, wie hoch der Gewerbeanteil an einer bestimmten Adresse sein dürfe und wie viele Geschosse eines Gebäudes für gewerbliche Zwecke genutzt werden könnten. In Ausnahmefällen könnten

zusätzliche Geschosse für die gewerbliche Nutzung definiert werden, wenn dies der umliegenden Bevölkerung diene oder es aufgrund mangelnder Wohnqualität nicht sinnvoll sei, am entsprechenden Ort zu wohnen. Solche Ausnahmefälle seien jedoch eng umrissen und würden durch das Planungsamt beurteilt. An der Schillerstrasse sei ein Geschoss für die gewerbliche Nutzung vorgesehen, denn die Schillerstrasse sei gemäss der Planungsabsicht keine reine Wohnstrasse.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Der in der vorliegenden Petition behandelte Fall beleuchtet mehrere wichtige Aspekte: Die Prostitution und der Betrieb von Bordellen in Wohnquartieren, der Verlust von bezahlbarem Wohnraum sowie die (unbewilligte) Zwischennutzung von Gebäuden.

Bei der Prostitution handelt es sich um ein wiederkehrendes Thema, welches in den vergangenen Jahren mit jeweils unterschiedlichen Schwerpunkten in verschiedenen Petitionen thematisiert wurde. In diesem Zusammenhang hat sich die Petitionskommission auch bereits mehrmals intensiv und ausführlich mit dem Thema der Strassen- und Häuserprostitution auseinandergesetzt. Im vorliegenden Fall ist die Petitionskommission der Ansicht, dass gemäss Baugesuch keine gewerbliche Nutzung als Bordell geplant ist. Die Petitionskommission kommt in ihrer Diskussion deshalb wie bereits früher zum Schluss, dass die heute implementierten Instrumente (Umnutzungs- resp. Baubewilligungsverfahren bei geplanter Umnutzung) ausreichen und von einer Gesetzesänderung abzusehen ist. Da alle Baueingaben unter Angabe des beabsichtigten Nutzungszwecks öffentlich publiziert werden, besteht die Möglichkeit, Einsprache zu erheben. Die Kommission spricht sich ausserdem auch gegen eine Betriebsbewilligung für Bordelle aus, insbesondere, da sich eine solche für die betroffenen Personen nachteilig auswirken könnte. Eine Gesetzesänderung resp. -verschärfung könnte allenfalls dazu führen, dass Sexarbeitende vermehrt in die Illegalität gedrängt werden und aufgrund dessen jeglichen Kontakt mit der Polizei oder weiteren Institutionen vermeiden. Die heute herrschende gesetzliche Regelung ermöglicht es Sexarbeitenden, ihrer Tätigkeit grundsätzlich legal nachzugehen. Die Petitionskommission hält zudem fest, dass Wohnungsprostitution, also das Anbieten von sexuellen Dienstleistungen in den eigenen Wohnräumen, zulässig ist.

Die Kommission zeigt sich jedoch besorgt über den potentiellen Verlust von bezahlbarem Wohnraum. Wird Wohnraum für andere Zwecke genutzt und verschwindet dadurch, so handelt es sich – ungeachtet der Art des Gewerbes – gemäss Wohnraumförderungsgesetzes (WRFG) um eine Zweckentfremdung. Die entsprechenden Regelungen sowie Einschränkungen, wann Wohnraum für andere Zwecke genutzt werden darf, finden sich im WRFG, wenngleich diese momentan eher breit gefasst sind. Allfällige gewünschte Anpassungen in Bezug auf Zweckentfremdung sind nach Ansicht der Kommission über den politischen Prozess (z. B. über Vorstösse) oder im Rahmen der momentan laufenden Anpassung des Gesetzes über die Wohnraumförderung anzustreben.

Von speziell grosser Wichtigkeit sind für die Kommission im vorliegenden Fall die (unbewilligten) Zwischennutzungen und die damit verbundenen Bewilligungs-, Kontroll- und Vollzugsprozesse. Offensichtlich hat im vorliegenden Fall über mehrere Monate eine Zwischennutzung stattfinden können, ohne je bewilligt worden zu sein. Die Kommission interessiert sich deshalb stark dafür, mit welchen Massnahmen (z. B. verstärkte Kontrollen oder Deklarationspflicht) einem potentiellen Missbrauch solcher Zwischennutzungen wirksam vorgebeugt werden kann. Besonderes Augenmerk muss dabei darauf gelegt werden, dass sowohl die Bewilligungsprozesse als auch die notwendigen Kontrollen zeitnah resp. innert nützlicher Frist gewährleistet werden können. Offene Fragen stellen sich vonseiten der Kommission zudem betreffend die Anzahl nachträglich eingegangener Umnutzungs- resp. Baubewilligungsgesuche und nachträglich erteilter Bewilligungen. Insbesondere interessiert dabei, ob diesbezüglich ein Unterschied zwischen dem Sexgewerbe und dem restlichen Gewerbe besteht und dadurch von einer Systematik solcher Zwischennutzungen im Sexgewerbe ausgegangen werden muss.

4. Antrag

Die Petitionskommission beantragt dem Grossen Rat einstimmig, vorliegende Petition dem Regierungsrat zur Berichterstattung innert eines Jahres zu überweisen.

Im Namen der Petitionskommission

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'T' followed by a horizontal line and a small flourish.

Tonja Zürcher
Kommissionspräsidentin