



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

09.5284.02

JSD/P095284

Basel, 4. November 2009

Regierungsratsbeschluss

vom 3. November 2009

Interpellation Nr. 78 Ursula Metzger Junco P. zur Situation im Rotlichtmilieu

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom Mittwoch, 14. Oktober 2009)

„In einem Artikel der Basler Zeitung vom 6. Oktober 2009 werden diverse Missstände im Basler Rotlichtmilieu aufgezeigt.

Das Rotlichtmilieu weist verschiedene Bereiche auf.

Einerseits besteht die legale Prostitution, Frauen und Männer, die eine Arbeitsbewilligung zur Ausübung der Prostitution haben und entweder in einem Massagesalon oder selbstständig tätig sind. Diese Prostituierten führen ihre Arbeit meist freiwillig und in Eigenregie aus.

Des Weiteren existieren die Cabarett Tänzerinnen, welche mittels einer Arbeitsbewilligung als Tänzerin in die Schweiz einreisen, durch die Behörden kontrolliert werden und ausdrücklich weder zum Alkoholkonsum in den Bars animieren dürfen noch sich in den Etablissements prostituieren.

Des Weiteren hat es in Basel eine Vielzahl sog. Kontaktbars, in welchen meist illegal in der Schweiz anwesende Frauen oder Touristinnen ohne Arbeitsbewilligung der Prostitution nachgehen. Diese Frauen erhalten von den Barbesitzern keinen Lohn sondern arbeiten auf eigene Rechnung. Sie mieten zu überhöhten Preisen ein Zimmer in unmittelbarer Nähe der Kontaktbar. Sie bedienen ihre Kunden in den Zimmern, die sie meist mit einer anderen Frau teilen und in denen sie arbeiten und wohnen. Nicht zu vergessen ist der Strassenstrich, welcher ebenfalls Kunden anzieht.

Die Cabarett Tänzerinnen, die in den Etablissements arbeiten und offiziell weder zum Alkoholkonsum animieren noch sich prostituieren dürfen, von den jeweiligen Nightclubbesitzern jedoch genau zu diesen verbotenen Tätigkeiten aufgefordert werden, können sich nicht wehren. Ihren Lohn erhalten sie manchmal erst, wenn sie ein gewisses Quantum an Alkohol verkauft haben. Je nachdem erhalten sie auch keinen Lohn für die geleistete Arbeit.

Ebenso verfügen die Frauen, die in den Kontaktbars unter teilweise schwierigen hygienischen Verhältnissen ihren Lebensunterhalt verdienen, über keinerlei Rechte und sind dem physischen wie auch psychischen Missbrauch der Barbesitzer ausgeliefert.

Der Polizei wie auch dem Migrationsamt sind diese Verhältnisse bestens bekannt. Es hat sich mit den Jahren eine Grauzone entwickelt, welche, obwohl sie gegen bestehende Gesetze verstösst, toleriert wird.

In diesem Zusammenhang bitte ich die Regierung folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie handhabt die Polizei und das Migrationsamt die Kontrolle der Cabarets und der Kontaktbars?
2. Wie erfahren die Behörden von Missständen? Gibt es Anlaufstellen für die Frauen, wohin sie sich wenden können? Was passiert, wenn die Behörde von verbotenen Handlungen erfährt?
3. Welche Massnahmen ergreift die Regierung, um die Frauen, auch diejenigen die sich ohne Arbeitsbewilligung im Rahmen eines Touristenaufenthalts prostituieren, vor Übergriffen und Ausbeutung zu schützen?
4. Weshalb schauen die Behörden bei einem Grossteil der Missstände in den Cabarets und den Kontaktbars einfach weg?
5. Wie viele Fälle von Frauenhandel, erzwungener Prostitution und angezeigten Missständen gab es in den Jahren 2006 bis 2008?

Ursula Metzger Junco P.“

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Wie handhabt die Polizei und das Migrationsamt die Kontrolle der Cabarets und der Kontaktbars?

Eine Kontrolle der Cabarets erfolgt zunächst über das ausländerrechtliche Zulassungsverfahren. Bevor Cabarettänzerinnen, welche sich nicht auf das Freizügigkeitsabkommen mit der EU bzw. den EFTA-Staaten berufen können, eine Bewilligung erteilt wird, prüfen das Migrationsamt des Justiz- und Sicherheitsdepartements und das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Departements für Wirtschaft, Soziales und Umwelt unter anderem, ob der Arbeitsvertrag dem für dieses Gewerbe festgelegten Mustervertrag entspricht. Diesen hat der Verband Schweizerischer Konzertlokale, Cabarets, Dancings und Discotheken gemeinsam mit der Fraueninformationszentrale (FIZ) ausgearbeitet; das Staatssekretariat für Wirtschaft und das Bundesamt für Migration haben diesen Mustervertrag genehmigt.

In der Folge kontrolliert das Amt für Wirtschaft und Arbeit insbesondere, ob die Cabaretbetreiber den vereinbarten Lohn entrichten und ob sie die Sozialversicherungsabgaben bezahlen (Lohnbuchkontrolle). Pflichtverletzungen können unter anderem zur Folge haben, dass Gesuche von Cabaretbetreibern um Zulassung ausländischer Tänzerinnen nicht mehr bewilligt werden.

Die Fachgruppe „Milieu“ der Kantonspolizei kontrolliert die Cabarets und die Kontaktbars regelmässig. Wenn genügend konkrete Hinweise zu Menschenhandel vorliegen, sind bei solchen Kontrollen auch Mitarbeitende der Staatsanwaltschaft und der FIZ zugegen. Bei Grosskontrollen zieht die Kantonspolizei das Migrationsamt bei. Dieses überprüft und verzeigt allfällige Verstösse gegen die Ausländergesetzgebung – beispielsweise die Förderung der rechtswidrigen Einreise („Menschenschmuggel“)¹ oder die Beschäftigung einer ausländischen Person ohne Bewilligung².

¹ Art. 116 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), SR 142.20.

² Art. 117 Abs. 1 AuG.

2. Wie erfahren die Behörden von Missständen? Gibt es Anlaufstellen für die Frauen, wohin sie sich wenden können? Was passiert, wenn die Behörde von verbotenen Handlungen erfährt?

Von Missständen erfahren die Behörden in erster Linie durch anonyme Anzeigen von Drittpersonen (beispielsweise von Freiern). Die Betroffenen wenden sich eher selten direkt an die Kantonspolizei oder an das Migrationsamt. Dies mag auf befürchtete Repressionen seitens der Arbeitgeber, grundsätzliches Misstrauen gegenüber Behörden oder auch schlicht auf die Befürchtung zurückzuführen sein, künftig nicht mehr als Arbeitnehmende berücksichtigt zu werden. Sofern sich Betroffene indes direkt an die Behörden wenden, wird unverzüglich ein Verfahren eingeleitet.

Sind anonyme Anzeigen genügend bestimmt, nimmt die Kantonspolizei mit den aufgeführten Opfern Kontakt auf und befragt sie zum angeblich Vorgefallenen. Häufig wollen mutmassliche Opfer jedoch keine Angaben machen. Soweit jedoch nach wie vor der Verdacht besteht, dass sie strafbaren Handlungen ausgesetzt gewesen sein könnten, erstellt die Kantonspolizei einen Bericht zuhanden der Staatsanwaltschaft. Unter Umständen wird zusätzlich die FIZ kontaktiert. Erscheint dies nicht erforderlich, wird zumindest die Kontaktadresse mitgeteilt.

Unmittelbar nach erstmaligem Stellenantritt im Kanton Basel-Stadt lädt das Migrationsamt die Tänzerinnen jeweils zur Beratung und Anmeldung vor. Anlässlich des Gesprächs wird ihnen ein Merkblatt ausgehändigt, welches einerseits über Rechte und Pflichten und andererseits umfassend über Anlaufstellen informiert. Als Beispiele seien das Frauenhaus, das Nottelefon (Beratungsstelle für gewaltbetroffene Frauen) sowie die Aids- und Opferhilfen beider Basel erwähnt.

3. Welche Massnahmen ergreift die Regierung, um die Frauen, auch diejenigen die sich ohne Arbeitsbewilligung im Rahmen eines Touristenaufenthalts prostituieren, vor Übergriffen und Ausbeutung zu schützen?

Seit dem Jahr 2001 gibt es in Basel den „Runden Tisch Prostitution“ (heute mit einer Arbeitsgruppe „Menschenhandel“), den die Aidshilfe beider Basel gemeinsam mit Beratungsinstitutionen ins Leben gerufen hat. An ihm beteiligen sich Vertreterinnen und Vertreter von Behörden und Beratungsstellen. Der „Runde Tisch Prostitution und die Arbeitsgruppe „Menschenhandel“ nehmen Querschnittsfunktionen wahr, indem sie alle involvierten Stellen – insbesondere die Strafverfolgungsbehörden, Ausländerbehörden und Beratungsstellen – vernetzen. Als Schnittstelle von Behörden und Beratungsstellen sucht der „Runde Tisch Prostitution“ unter anderem auch nach Wegen, wie namentlich die illegale Prostitution nachhaltiger kontrolliert und die, wie erwähnt, oft nicht aussagewilligen Frauen besser vor Ausbeutung und Gewalt geschützt werden können.

Der Kanton trägt den „Runden Tisch Prostitution“ seit dem Jahr 2003. Auf Antrag des Vorstehers des Justiz- und Sicherheitsdepartementes beschloss der Regierungsrat am 4. Au-

gust 2009, den „Runden Tisch Prostitution“ beim Justiz- und Sicherheitsdepartement anzu-
binden. Auf diese Weise ist nicht nur ein grosser Teil der für die Kontrolle des Rotlichtmilieus
zuständigen Stellen in diesem Departement vereint, sondern unter seinem Dach befinden
sich nun auch die für die Information und Koordination wichtigen Fachgremien „Runder
Tisch Prostitution“ und die ihm angegliederte Arbeitsgruppe „Menschenhandel“.

Der Vorsteher des Justiz- und Sicherheitsdepartementes hat den Regierungsbeschluss vom
4. August 2009 auch zum Anlass genommen, die Kantonspolizei mit einer Auslegeordnung
zum Basler Rotlichtmilieu und einer Analyse allfälliger Probleme zu beauftragen.

4. Weshalb schauen die Behörden bei einem Grossteil der Missstände in den Cabarets
und den Kontaktbars einfach weg?

Die Behörden schauen bei Missständen nicht weg. Die Betriebe des Erotikgewerbes und de-
ren Angestellte werden regelmässig kontrolliert und erkennbare Straftaten verfolgt. Im Wei-
teren werden – wie bei Frage 1 ausgeführt – administrative Massnahmen ergriffen, wenn
beispielsweise bei Lohnbuchkontrollen Unregelmässigkeiten zu Tage treten. Ermittlungen im
Milieu sind jedoch sehr anspruchsvoll. Nur wenige Betroffenen wollen Aussagen machen. Ge-
richtsverwertbare Beweise sind deshalb oft nur schwer zu erbringen.

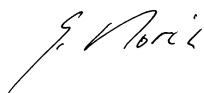
5. Wie viele Fälle von Frauenhandel, erzwungener Prostitution und angezeigten Miss-
ständen gab es in den Jahren 2006 bis 2008?

Bei der Staatsanwaltschaft gingen im Zeitraum vom 1. Januar 2006 bis 31. Dezember 2008
acht Anzeigen betreffend Menschenhandel (Art. 182 des Schweizerischen Strafgesetzbu-
ches [StGB]) und 14 Anzeigen betreffend Ausnützung sexueller Handlungen beziehungs-
weise Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) ein.

Fünf Verfahren wegen Menschenhandels musste die Staatsanwaltschaft einstellen; ein Ver-
fahren trat sie an einen anderen Kanton ab, ein Fall ist noch pendent. Ein weiterer Fall ist
beim Appellationsgericht hängig. Von den Verfahren wegen Ausnützung sexueller Handlun-
gen oder Förderung der Prostitution stellte die Staatsanwaltschaft sieben ein. In fünf Fällen
kam es zu einer Anklage. Einen Fall trat die Staatsanwaltschaft an einen anderen Kanton
ab, ein Fall ist noch hängig.

Das Amt für Wirtschaft und Arbeit und insbesondere das Migrationsamt verzeichnen jedes
Jahr ein paar dutzend Anzeigen. Die meisten Fälle betreffen die Nichtbezahlung des verein-
barten Lohns. Einige wenige geben an, zur Prostitution gezwungen worden zu sein.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin