



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

10.5036.02

JSD/P105036
Basel, 7. März 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 6. März 2012

Anzug Ursula Metzger Junco P. und Konsorten betreffend Verbot der Prostitution Minderjähriger

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. April 2010 den nachstehenden Anzug Ursula Metzger Junco P. und Konsorten dem Regierungsrat überwiesen:

„Die Prostitution ist in der Schweiz nicht verboten und somit mit dem Erreichen des 16. Lebensjahres (Ende des Schutzalters) legal. Verboten ist sie lediglich, wenn ein Dritter die Notlage einer Person ausnützt und sie zur Prostitution zwingt oder sie dazuführt (Art. 187, Art. 193 Art. 195 StGB). Weder jugendliche minderjährige Sexarbeiterinnen noch die Freier 16-jähriger Prostituierten machen sich strafbar. Andererseits ist die 16-jährige Sexarbeiterin noch nicht volljährig und somit in vielen Bereichen des täglichen Lebens nicht entscheidungsberechtigt und selbstverantwortlich handelnd.

Die EinwohnerInnen von Basel-Stadt haben erst letztes Jahr den 16- bis 18-jährigen das Stimm- und Wahlrecht verweigert, u.a. mit der Begründung, dass diese jungen Menschen noch keine "derart tiefgreifenden Entscheidungen" fällen könnten. Hier klafft ein Widerspruch.

Es ist nachgewiesen, dass Prostitution nachhaltige Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit von Sexarbeiterinnen hat. Davon, dass diese Beeinträchtigungen bei Jugendlichen noch viel ausgeprägter sind, muss ausgegangen werden. Nicht verständlich ist daher, weshalb der Staat seine Aufgabe, nämlich das Kindeswohl in allen Lebensbereichen zu schützen - und dazu gehört auch der Schutz Jugendlicher vor sich selbst - nicht wahrnimmt und seinen aus der UNO-Kinderrechtskonvention abgeleiteten Pflichten nicht nachkommt.

Kinder- und Jugendprostitution ist auch in Basel ein Tabuthema, obwohl die Nachfrage wie auch das Angebot dieser Dienstleistung steigt. Es gibt einige Jugendliche, die sich bewusst prostituieren, um rasch zu Geld zu kommen um sich Luxusartikel zu leisten. Die Jugendlichen sind sich des Risikos, dem sie sich dabei aussetzen, oftmals nicht bewusst.

Für unter 18-Jährige soll ein Verbot der Prostitution eingeführt werden. Dabei muss gewährleistet werden, dass die jugendlichen Sexarbeiterinnen nicht kriminalisiert werden. Vielmehr muss bei den Freiern angesetzt werden, welche die Dienstleistung dieser Jugendlichen in Anspruch nehmen und so dazu beitragen, dass dieses Gewerbe floriert.

Einem Freier ist es zumutbar, abzuklären und nachzufragen, ob eine junge Sexarbeiterin volljährig ist. Neu soll eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, welche die Möglichkeit einräumt, den konsumierenden Freier, der von einer Minderjährigen oder einem Minderjährigen Sex gegen Geld kauft, strafrechtlich zu belangen und zur Verantwortung zu ziehen.

Der Kanton Genf hat eine solche Strafnorm als erster Kanton eingeführt und umgesetzt und eine gesetzliche Regelung erlassen, welche die Prostitution von Minderjährigen verbietet. Basel-Stadt soll diesem Beispiel folgen und eine entsprechende Strafbestimmung (evtl. ins kantonale Übertretungsstrafgesetzbuch) aufnehmen.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat deshalb auf, eine gesetzliche Regelung für das Verbot der Prostitution Minderjähriger auszuarbeiten, wobei zu beachten ist, dass

- die Freier in die Verantwortung genommen und strafrechtlich beurteilt werden und
- dass keine Kriminalisierung der Jugendlichen vorgenommen wird.

Ebenso wird die Regierung aufgefordert, ein Aufklärungsprogramm an den Schulen und in der Öffentlichkeit zu lancieren, damit Jugendliche über die Risiken und Gefahren der Prostitution aufgeklärt, die potentiellen Freier für die Thematik sensibilisiert und das Thema der Prostitution Minderjähriger öffentlich diskutiert werden.

Ursula Metzger Junco P., Sibylle Benz Hübner, Brigitte Hollinger, Daniel Stolz, Philippe Pierre Macherel, Remo Gallacchi, Christine Locher-Hoch, Bruno Jagher, Martina Bernasconi, Michael Wüthrich, Esther Weber Lehner, Helen Schai-Zigerlig, Doris Gysin, Eduard Rutschmann, Annemarie Pfeifer, Patricia von Falkenstein, Sibel Arslan, Oswald Inglin, Christine Heuss, Franziska Reinhard“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

I. Verbot der Prostitution Minderjähriger

Der Regierungsrat erachtet ein Verbot der Prostitution Minderjähriger als zwingend. Aus Sicht der UN-Kinderrechtskonvention und im Sinne eines wirksamen Kinderschutzes ist unbestritten, dass die Inanspruchnahme entgeltlicher sexueller Dienstleistungen von Minderjährigen zwischen 16 und 18 Jahren unter Strafe zu stellen ist. Die diesbezügliche Gesetzeslücke im schweizerischen Recht ist zu schliessen.

Ein vom Ministerkomitee des Europarates eingesetztes Expertenkomitee arbeitete zwischen Mai 2006 und März 2007 das Europaratsübereinkommen zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch aus. Dieses wurde am 25. Oktober 2007 an der Justizministerkonferenz in Lanzarote zur Unterzeichnung aufgelegt. Es ist bislang von 35 Staaten unterzeichnet sowie von 2 Staaten ratifiziert worden und trat am 1. Juli 2010 in Kraft. Die Europaratskonvention zum Schutze von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch will die ungestörte sexuelle Entwicklung von Kindern und Jugendlichen umfassend schützen. Die Konvention ist das erste internationale Instrument, das die verschiedenen Formen sexuellen Kindesmissbrauchs umfassend strafbar erklärt. Die Vertragsstaaten werden insbesondere dazu verpflichtet, sexuellen Missbrauch von Kindern, Kinderprostitution, Kinderpornografie und erzwungene Teilnahme von Kindern an pornografischen

Vorfürhungen unter Strafe zu stellen. Ein Beitritt der Schweiz bedingt verschiedene Anpassungen des Strafgesetzbuches.

Am 24. April 2009 eröffnete das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) die Anhörung zur Europaratskonvention zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch. Am 4. Juni 2010 genehmigte der Bundesrat die Europaratskonvention und beauftragte das EJPD, nach der Unterzeichnung der Konvention den Entwurf einer Botschaft zu Handen der Eidgenössischen Räte auszuarbeiten. Die Schweiz hat die Konvention am 16. Juni 2010 unterzeichnet.

Mit Kreisschreiben vom 22. August 2011 unterbreitete die Vorsteherin des EJPD, Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga, den Kantonsregierungen den Bericht über die Genehmigung und Umsetzung der Lanzarote-Konvention sowie den damit einhergehenden Vorentwurf des Bundesbeschlusses über die Änderung des Strafgesetzbuches. Hierin soll in der Hauptsache die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen Minderjähriger zwischen 16 und 18 Jahren gegen Entgelt strafbar erklärt werden (Art. 196 StGB neu). Demnach soll mit einer Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren bestraft werden, wer mit einer unmündigen Person gegen Entgelt sexuelle Handlungen vornimmt oder solche von ihr vornehmen lässt. Die jugendlichen Prostituierten sollen straflos bleiben. Ebenfalls explizit unter Strafe gestellt werden soll die Förderung der Prostitution Minderjähriger (Art. 195 lit. a StGB, wonach im Widerhandlungsfalle eine Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren droht). Ausgedehnt wird der Schutz von Minderjährigen auch auf den Bereich der Pornographie. Art. 197 StGB soll neu neben weiteren Schutzbestimmungen das Verbot beinhalten, Minderjährige an pornographischen Produktionen mitwirken zu lassen (Art. 197 Ziff. 2^{bis}, Ziff. 3, Ziff. 3^{bis} und Ziff. 4 StGB). Somit ist die Minderjährigenprostitution von 16- bis 18-Jährigen künftig rechtlich ausgeschlossen. Mit Blick auf die parlamentarischen Beratungen dürfte im Jahre 2013 mit dem Inkrafttreten zu rechnen sein. Die Vernehmlassungsunterlagen des Bundes können über <http://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2011.html#EJPD> bezogen werden.

Der Regierungsrat hat mit Schreiben vom 16. November 2011 an das EJPD die Revision des StGB in Zusammenhang mit der Umsetzung der Lanzarote-Konvention ausdrücklich begrüsst und eine rasches Vorgehen angemahnt.

Angesichts der aktuellen Bestrebungen auf Bundesebene scheint es aus Sicht des Regierungsrates nicht notwendig, eine entsprechende Lösung auf Kantonsebene weiterzuverfolgen. Ausufernde Sachverhalte können bis zum Inkrafttreten der Bundeslösung mit dem bereits heute geltenden Strafrecht (Art. 193 und 195 StGB) oder über Kinderschutzmassnahmen eingedämmt werden.

II. Aufklärungsprogramme

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass es unter dem Aspekt der Prävention wichtig ist, potentiell Betroffene (Prostituierte und Freier) zu informieren sowie über Verbote und Risiken ihres Verhaltens aufzuklären.

Aufklärung zu Prostitution gehört an den Schulen bereits heute implizit zum präventiv orientierten Sexualunterricht. Dadurch werden potentiell betroffene Minderjährige am besten und direktesten erreicht. Im „Leitfaden Lernziel Sexuelle Gesundheit“ steht: *„Schulische Sexualerziehung beinhaltet den Schutz vor sexueller Gewalt und Ausbeutung. Eine diesbezügliche Prävention ist wichtig. Ziel ist es, dass Kinder und Jugendliche über Wissen, Einstellungen und Handlungskompetenzen für eine erfüllte, selbstbestimmte und verantwortungsvolle Sexualität verfügen.“* Grundsätzlich findet die schulische Sexualerziehung durch die Lehrpersonen statt. Sie können ihren Unterricht durch den Beizug von Fachpersonen ergänzen, die ihnen bei Bedarf durch das Netzwerk für Gesundheitsförderung vermittelt werden. Das Netzwerk für Gesundheitsförderung unterstützt die Lehrpersonen mit verschiedenen Angeboten und Programmen. Im Rahmen dieses Unterrichts können die Lehrpersonen das Thema Prostitution einfließen lassen. Die derzeit angebotenen schulischen Programme zum Thema sexuelle Gesundheit sind:

- Ein interaktives Theaterstück „Mein Körper gehört mir!“ zur Prävention von sexueller Ausbeutung von Kindern und zur Stärkung des Selbstbewusstseins;
- Eine Forumsausstellung zum Thema Liebe und Sexualität „Mix your life“, während der Jugendliche mit zwei Fachpersonen über ihre dringendsten Fragen diskutieren können;
- Suchen Jugendliche Hilfe oder Beratung, können sie dies über die Website <http://www.mixyourlife.ch> der Abteilung Prävention des Gesundheitsdepartements Basel-Stadt tun oder sie können sich kostenlos und ohne ihren Namen angeben zu müssen in der Jugendsprechstunde des Kinder- und Jugendgesundheitsdienstes beraten lassen.

Stellt eine Lehrperson fest, dass die Problematik Prostitution in der Klasse vertieft behandelt werden sollte, steht ihr zudem auf der Internetplattform <http://www.feelok.ch> Material zur Verfügung. Bei dieser Webpage handelt es sich um ein internetbasiertes Interventionsprogramm für Jugendliche, welcher der Schweizerischen Gesundheitsstiftung Radix gehört und in Zusammenarbeit mit der Universität Zürich (Institut für Sozial- und Präventivmedizin) unterhalten wird.

Der Regierungsrat erachtet die bestehenden Aufklärungsprogramme an den Schulen als der Thematik angemessen und ausreichend. Angesichts der geringen Fallzahlen sich prostituierender Minderjähriger scheint es nicht sinnvoll, für alle Schülerinnen und Schüler in Basel-Stadt ein spezifisches Präventionsprogramm durchzuführen. Die Kantonspolizei hat bislang keine Kenntnisse über minderjährige Prostituierte in Basel und anlässlich der Kontrolltätigkeiten in Clubs, Salons und den Toleranzzonen sowie im öffentlich zugänglichen Raum keine Jugendlichen beim Anbieten von sexuellen Dienstleistungen festge-

stellt. Der Abteilung Kindes- und Jugendschutz (AKJS) sind insgesamt drei Fälle bekannt. Bei diesen Jugendlichen lagen weitere Auffälligkeiten wie etwa sehr schwierige Familienverhältnisse oder eine Suchtproblematik vor. Die im Kanton Basel-Stadt vorhandenen Kinder- und Jugendschutzstellen befassen sich mit diversen Aspekten der kindlichen Entwicklung. Jugendliche, die sich prostituieren, werden in der Regel bereits durch Sozialpädagoginnen und -pädagogen oder Sozialarbeiterinnen und -arbeiter betreut, sei dies schulisch oder ausserschulisch. Hier kann die Problematik am besten erkannt und thematisiert werden. So werden den betroffenen Jugendlichen die Risiken ihres Verhaltens aufgezeigt und versucht, sie für eine therapeutische Auseinandersetzung mit ihrer Lebensweise zu motivieren. Das Vorgehen lässt sich hierbei nicht standardisieren.

Weitere wichtige Präventionsaufgaben werden durch eine Vielzahl privater Vereine, welche teilweise durch den Kanton unterstützt werden, erfüllt. So bietet etwa die Aidshilfe beider Basel ein breites Präventions- und Sensibilisierungsprogramm an, welches sich an Prostituierte und Freier gleichermaßen richtet. Die Beratungsstelle Aliena berät und informiert Prostituierte direkt an deren Arbeitsorten.


In Anbetracht des zukünftigen Verbots der Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von Minderjährigen auf Bundesebene scheint eine Informationskampagne in der Öffentlichkeit nicht zielführend. Potentielle Freier lassen sich eher mittels einer Strafnorm als einer öffentlichen Sensibilisierungskampagne abschrecken. Zu einer öffentlichen Diskussion haben zudem bereits die zahlreichen Medienberichterstattungen in Zusammenhang mit der Umsetzung der Lanzarote-Konvention geführt. Die oben erläuterte Revision des StGB und deren mediale Aufbereitung tragen mithin zur Diskussion der Thematik in der Öffentlichkeit bei.

Der Regierungsrat ist indessen der Ansicht, dass dennoch geprüft werden sollte, ob die bestehenden Aufklärungs- und Präventionsangebote ergänzt und angepasst werden sollten. Insbesondere sollten auch die Entwicklungen in Zusammenhang mit dem kommenden Verbot der Inanspruchnahme entgeltlicher sexueller Dienstleistungen Minderjähriger abgewartet werden. Eine abschliessende Prüfung konnte deshalb noch nicht dergestalt durchgeführt werden, als dass daraus eine zufriedenstellende und abschliessende Erkenntnis hinsichtlich des weiteren Vorgehens hätte gezogen werden können.

III. Zusammenfassung und Antrag

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass den Forderungen der Anzugstellerinnen und -steller auf Bundesebene durch die Umsetzung der Lanzarote-Konvention vollständig entsprochen wird. Eine kantonale Lösung ist unter diesen Voraussetzungen entbehrlich. Bezüglich den von den Anzugstellerinnen und -stellern geforderten Aufklärungsprogrammen an Schulen und in der Öffentlichkeit sind die bereits bestehenden Angebote einer umfassenden Prüfung zu unterziehen, um festzustellen, ob diese zielführend und zweckmässig sind respektive ob diese einer allfälligen Ergänzung bedürfen. Gestützt auf diesen Bericht beantragen wir Ihnen, den Anzug Ursula Metzger Junco P. und Konsorten betreffend Verbot der Prostitution Minderjähriger stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin