



An den Grossen Rat

16.5246.02

16.5247.02

16.5248.02

JSD/P165246, P165247, P165248

Basel, 24. August 2016

Regierungsratsbeschluss vom 23. August 2016

## **Schriftliche Anfrage Kerstin Wenk betreffend «Menschenhandel»**

## **Schriftliche Anfrage Ursula Metzger betreffend «Auswirkungen des aufgehobenen Tänzerinnen-Status»**

## **Schriftliche Anfrage Ursula Metzger betreffend «Menschenhandel und Zwangsprostitution»**

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehenden Schriftlichen Anfragen Kerstin Wenk und Ursula Metzger dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

«Der Bundesrat legte am 5.6.2015 seinen Bericht zur Thematik "Prostitution und Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung" vor. Der Bericht zeigt auf, dass in der Schweiz Handlungsbedarf bei der Bekämpfung von Menschenhandel und Förderung der Prostitution besteht. Gemäss Übereinkommen zur Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA) welches durch die Bundesversammlung am 23.12.2011 genehmigt und per 1.4.2013 in Kraft getreten ist, zeigt sich die Schweiz bereit, mit den Mitgliederstaaten gegen Menschenhandel zusammen zu arbeiten und Massnahmen zu treffen. Bei der letzten Präsentation der Kriminalstatistik 2015 durch die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt an die Medien wurde die Bekämpfung des Menschenhandels priorisiert.

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie sieht der Regierungsrat die Problematik des Menschenhandels im Kanton Basel-Stadt?
  2. Welche Priorität wird der Bekämpfung von Menschenhandel in der kantonalen Strafverfolgung eingeräumt?
  3. Wie viele polizeiliche registrierte Straftaten gemäss Strafgesetzbuch (Menschenhandel, Förderung der Prostitution) gab es in den Jahren 2011 bis 2015 im Kanton Basel-Stadt?
  4. Wie viele Verurteilungen gab es in den Jahren 2011 - 2015 im Bereich Menschenhandel und Förderung der Prostitution und mit welchem Strafmass?
  5. Wie sieht der Vergleich diesbezüglich mit den Kantonen Zürich, Bern, Genf und Baselland aus?
  6. Wie viele Opfer von Menschenhandel konnten von 2011 - 2015 identifiziert werden? Falls keine Opfer identifiziert werden konnten, was waren die Gründe?
  7. Hat der Kanton Basel-Stadt im Bereich Menschenhandel spezialisierte Personen in der Polizei und in der Staatsanwaltschaft? Wenn ja wie viele? Ist diese Anzahl genügend?
  8. Wie sieht die Zusammenarbeit in Bezug auf internationalen Menschenhandel aus?
- Kerstin Wenk»

«Seit dem 1. Januar 2016 gibt es die Aufenthaltsbewilligung für Cabarett Tänzerinnen nicht mehr. Im Vorfeld der Abschaffung dieser Sonderaufenthaltsbewilligung hatten einige Cabaret-Betreiber moniert, dass sie ihr Lokal demzufolge schliessen werden müssen, da sie keine Tänzerinnen aus Drittstaaten mehr engagieren können und Kunden verlieren werden.

Seit dieser Änderung sind nun 4 Monate vergangen. Die volle Freizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien tritt bald in Kraft, so dass mit einer Zunahme von Prostituierten zu rechnen ist.

Ich bitte die Regierung, folgende Fragen zu beantworten:

1. Sind Cabarets resp. Nachtclubs geschlossen worden seit Januar 2016? Wenn ja, wieviele?
2. Sind diese Schliessungen, sofern dies geschehen ist, auf die Abschaffung des Tänzerinnen-Status zurückzuführen?
3. Haben die Behörden eine Verschiebung der ehemaligen Tänzerinnen in die (legale und illegale) Prostitution wahrgenommen?
4. Sind seit der Abschaffung des Tänzerinnen-Status vermehrt Frauen aus Drittstaaten bei Kontrollen als illegal in der Prostitution arbeitende Sexarbeiterinnen erwischt worden?
5. Hat sich die Szene von den Cabarets in die Kontaktbars verlagert? Wenn ja, was sind für Massnahmen geplant?
6. Sind seit Anfang des Jahres 2016 neue Kontaktbars eröffnet worden? Wenn ja, wieviele?
7. Finden regelmässige polizeiliche Kontrollen in Cabarets und Kontaktbars statt? Was sind die Probleme, die bei den Kontrollen vorgefunden werden?
8. Wie stellt sich die Polizei darauf ein, dass bald die volle Personenfreizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien zum Tragen kommt und demzufolge mit einem Anstieg an Prostituierten zu rechnen ist?

Ursula Metzger»

«Menschenhandel und Zwangsprostitution sind schwere Verbrechen. Da sie an Frauen und Männern begangen werden, die in starken Abhängigkeitsverhältnissen zu ihren Peinigern und Peinigerinnen stehen und meist grosse Angst vor denen haben, können diese Delikte nur schwer verfolgt werden.

Es muss davon ausgegangen werden, dass es auch in Basel-Stadt Fälle von Menschenhandel und Zwangsprostitution gibt, gerade auch deswegen, da die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Bulgarien und Rumänien zu einem weiteren Anstieg der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter führen wird, die ohne spezifische Bewilligung hier arbeiten können.

Ich bitte den Regierungsrat daher um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie stellt sich die Situation auf dem Strassenstrich unter dem Gesichtspunkt des Menschenhandels und der Zwangsprostitution aus Sicht der Polizei und Behörden?
2. Ist die Sicherheit der in der Sexarbeit tätigen Frauen und Männer gegenwärtig noch gewährleistet? Ist diese Sicherheit auch unter dem Aspekt der Personenfreizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien noch gewährleistet?
3. Ist eine Zunahme von sich unfreiwillig in der Prostitution betätigenden Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter sichtbar? Wenn ja, welche Massnahmen werden gegen erzwungene Sexarbeit ergriffen?
4. Wieviele minderjährige Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter wurden in den Jahren 2014 und 2015 angetroffen? Was für Massnahmen wurden für die Jugendlichen jeweils ergriffen? Konnten die Zuhälter der Jugendlichen ermittelt und strafrechtlich verfolgt werden?
5. Was brauchen die Behörden von der Politik, damit Opfer von Menschenhandel und unfreiwilliger Sexarbeit besser geschützt werden können und die auf sie Gewalt ausübenden Zuhälter verfolgt und bestraft werden können?
6. Wie sieht die konkrete Unterstützung für ein Opfer von Zwangsprostitution aus, wenn es sich bei der Polizei oder einer Beratungsstelle meldet? Wie werden die Opfer nach der Anzeigeerstattung vor ihren Peinigern geschützt?
7. Gibt es noch andere Bereiche ausser der Sexarbeit, wo die Behörden von Menschenhandel Kenntnis haben (Bsp. Betagtenpflege, Haushaltsarbeit etc.)? Was für Massnahmen werden dagegen ergriffen?

Ursula Metzger»

Wir beantworten diese Schriftlichen Anfragen wie folgt:

## 1. Einleitung

Die zu behandelnden Vorstösse beziehen sich auf die Themenbereiche Prostitution und Menschenhandel, zu denen es im Kanton Basel-Stadt bewusst zwei eigene Austauschgefässe, den Runden Tisch Prostitution und den Runden Tisch Menschenhandel, gibt. Es ist wichtig, dass diese Themen vernetzt diskutiert und bearbeitet werden, aber es ist genauso wichtig, dass sie nicht vermischt werden. Sexarbeit kann nicht grundsätzlich mit Zwangsprostitution und Menschenhandel gleichgesetzt werden – und umgekehrt.

Die Sexbranche ist sehr heterogen und hat sich in letzten Jahren aufgrund der Migrationserleichterungen in Zusammenhang dem schweizerischen Beitritt zum Schengen Übereinkommen bzw. mit dem bilateralen Abkommen zwischen der EU und der Schweiz zur Personenfreizügigkeit, FZA, stark verändert. So kam es insbesondere zu einer Zunahme von sich prostituierenden Frauen aus dem Osteuropäischen Raum. Dadurch ist das Angebot an Sexdienstleistungen stärker gewachsen als die Nachfrage, wodurch der Konkurrenzdruck unter den Anbieter/innen zugenommen und die Preise für Sexdienstleistungen gesunken sind. Trotzdem stellt die Prostitution in der Schweiz für viele Frauen eine Möglichkeit dar, auf legalem Weg und in Anonymität (viele Familien wissen nicht, wie die Frauen ihr Geld verdienen) ein Einkommen zu generieren, das in ihren Herkunftsländern in dieser Form nicht möglich wäre. Unbestritten ist aber, dass in der Sexbranche ein grosses Missbrauchspotential besteht und Prostituierte eine sehr verwundbare Berufsgruppe darstellen. Auch wenn nicht alle Frauen mit falschen Versprechen und Gewalt in die Prostitution getrieben werden, können auch jene, die sich bewusst und freiwillig für die Prostitution entschieden haben, ausgebeutet werden.

In Basel-Stadt wird grosser Wert auf eine enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren sowohl auf strategischer als auch operativer auf Ebene gelegt. Mit den beiden Runden Tischen Prostitution<sup>1</sup> und Menschenhandel<sup>2</sup> sowie neu dem Interdepartementalen Fachgremium Prostitution (IFaP)<sup>3</sup> stehen im Kanton Basel-Stadt geeignete Instrumente zur Verfügung, um die verschiedenen Massnahmen laufend anzupassen. So wurden beispielsweise auf Initiative von Mitgliedern des Runden Tisches Prostitution, namentlich aus dem Kreis der Anwohnerschaft, Ende Juni die Grenzen der Toleranzzone für die Strassenprostitution mit einem Piktogramm auf dem Trottoir markiert.<sup>4</sup> Dank regelmässigem Praxisaustausch wird gewährleistet, dass die hiesigen privaten Partnerorganisationen und damit auch die Prostituierten selbst mit ihren Anliegen Gehör finden. Gleichzeitig profitiert die Verwaltung von der Zusammenarbeit mit Experten auf dem Gebiet der Prostitutionsberatung. Der 2015 verabschiedete Leitfaden «Prostitution in Basel» ist dabei ein wichtiger Meilenstein. Für weitere Informationen zum Thema Prostitution sei auf die Stellungnahme des Regierungsrats zum Anzug Ursula Metzger Junco P. und Konsorten betreffend «Erstellung eines Konzepts zur Prostitution» verwiesen.<sup>5</sup>

Im Kanton Basel-Stadt existiert bereits seit 2007 die «Kooperationsvereinbarung zum Vorgehen bei Verdachtsfällen von Menschenhandel zum Zweck sexueller Ausbeutung» zwischen verschiedenen Behörden und der «Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration» (FIZ) in Zürich. Diese

<sup>1</sup> Der Runde Tisch Prostitution befasst sich namentlich mit den unterschiedlichen negativen Auswirkungen sowie den Begleiterscheinungen der Prostitution. Die involvierten verwaltungsinternen und verwaltungsexternen Akteure arbeiten gemeinsam an der schrittweisen Verbesserung der Situation für alle Beteiligten und Betroffenen rund um das Basler Rotlichtmilieu.

<sup>2</sup> Der Runde Tisch Menschenhandel befasst sich mit der Bekämpfung des Menschenhandels und koordiniert die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure in Zusammenhang mit Strafverfolgung und Opferschutz.

<sup>3</sup> Die IFaP setzt sich aus Kadermitgliedern der verschiedenen Departemente zusammen.

<sup>4</sup> Erste Erfahrungen zeigen, dass sich diese Visualisierung bereits positiv auswirkt. Einerseits halten sich die Strassenprostituerten nun grösstenteils an die Begrenzung, was die Anwohnerschaft erfreut. Andererseits haben sich auch Sexarbeiterinnen positiv zur Markierung geäussert, da sie nun innerhalb der markierten Toleranzzone vorbehaltlos ihrer Arbeit nachgehen können.

<sup>5</sup> Dokumentnummer 10.5326.03.

regelt die Zuständigkeiten, Aufgaben und Abläufe der beteiligten Stellen, wenn ein mutmassliches Opfer von Menschenhandel entdeckt wird. Mit der FIZ als spezialisierte Opferschutzinstitution für Frauen arbeiten die Behörden von Basel-Stadt bereits seit 12 Jahren zusammen. Im Jahr 2016 haben mehrere Deutschschweizer Kantone die Zusammenarbeit mit der FIZ bekräftigt und eine neue Leistungsvereinbarung ausgehandelt, so auch Basel-Stadt. Ebenfalls im Jahr 2016 entstand aufgrund des Runden Tisches Menschenhandel neu eine Zusammenarbeit zwischen den Behörden Basel-Stadt und «trafficking.ch» zur geschützten Unterbringung mutmasslicher Opfer<sup>6</sup> von Menschenhandel. Im Sinne des Opferschutzes kamen die Mitglieder des Runden Tisches überein, dass neben der Kriminalpolizei auch die Kantonspolizei, das Migrationsamt und die Beratungsstelle Aliena mutmassliche Opfer direkt in die Schutzeinrichtung vermitteln können. Hierfür wendet der Kanton Basel-Stadt jährlich rund 100'000 Franken auf.

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement Basel-Stadt unterstützt zudem «Aliena – Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe» seit 2014 mit einer Finanzhilfe von CHF 50'000 pro Jahr. Aliena informiert, berät und unterstützt Prostituierte des Basler Sexgewerbes zu allen Aspekten der Prostitution. Sie ist ein unentbehrlicher Kooperationspartner am Runden Tisch Prostitution und am Runden Tisch Menschenhandel.

## **2. Schriftliche Anfrage Kerstin Wenk betreffend Menschenhandel**

### **Frage 1: Wie sieht der Regierungsrat die Problematik des Menschenhandels im Kanton Basel-Stadt?**

Wer als Anbieter, Vermittler oder Abnehmer mit einem Menschen zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, der Ausbeutung seiner Arbeitskraft oder zwecks Entnahme eines Körperorgans Handel treibt, wird gemäss Art. 182 StGB mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft. Das Anwerben eines Menschen zu diesen Zwecken ist dem Handel gleichgestellt. Der Menschenhandelstatbestand knüpft damit an der Verbringung des Opfers an einen anderen Ort an. Das eigentliche Unrecht besteht in der Regel aber nicht nur darin, dass Opfer von Zwangsprostitution aus einem anderen Land in die Schweiz verbracht werden, sondern besonders dass sie ausgebeutet werden und Gewalt ausgesetzt sind, also Verbrechen erleiden, die einfacher mit anderen Straftatbeständen sanktioniert werden können.

Menschenhandel findet im Verborgenen statt – aus diesem Grund ist es schwierig, bezifferbare Aussagen über das Ausmass des Phänomens zu machen. Frauen und Männer, die durch Drohung, Nötigung und Gewalt oder Vorspiegelung/Unterdrückung von Tatsachen in die Prostitution gedrängt oder als Arbeitskräfte ausgebeutet werden, befinden sich meist auch wegen ihrem Aufenthaltsstatus in einer schwierigen Situation. Dadurch ist die Kooperationsbereitschaft der Opfer mit den Strafverfolgungsbehörden gering und erschwert zusätzlich die Strafverfolgung der oft international agierenden Täterschaft. Mutmassliche von der Polizei registrierte Fälle von Menschenhandel sowie gerichtliche Verurteilungen sind der nachfolgenden Statistik (vgl. Antwort auf die Fragen 3-5) zu entnehmen.

### **Frage 2: Welche Priorität wird der Bekämpfung von Menschenhandel in der kantonalen Strafverfolgung eingeräumt?**

Strafverfahren wegen Menschenhandels werden von der Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt gemäss den allgemeinen Prioritäten geführt. Haftfälle werden prioritär behandelt.

### **Frage 3: Wie viele polizeiliche registrierte Straftaten gemäss Strafgesetzbuch (Menschenhandel, Förderung der Prostitution) gab es in den Jahren 2011 bis 2015 im Kanton Basel-Stadt?**

### **Frage 4: Wie viele Verurteilungen gab es in den Jahren 2011 - 2015 im Bereich Menschenhandel und Förderung der Prostitution und mit welchem Strafmass?**

<sup>6</sup> Dies nicht nur für Opfer sexueller Ausbeutung, sondern auch für Opfer von Arbeitsausbeutung, d.h. Männer und Jugendliche können ebenfalls vermittelt werden.

**Frage 5: Wie sieht der Vergleich diesbezüglich mit den Kantonen Zürich, Bern, Genf und Baselland aus?**

Die polizeilich registrierten Straftaten und die gerichtlichen Verurteilungen sind beim Bundesamt für Statistik erhältlich ([www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)) und in den nachfolgenden Tabellen aufgeführt:

Polizeilich registrierte Straftaten in den Jahren 2011-2015										
	Menschenhandel					Förderung der Prostitution				
	BS	ZH	BE	GE	BL	BS	ZH	BE	GE	BL
Absolut	47	79	40	54	0	122	94	32	81	0
Relativ <sup>7</sup>	24.50	5.39	3.93	11.15	0	49.01	6.41	3.15	16.72	0

Gerichtliche Verurteilungen in den Jahren 2011-2015										
	Menschenhandel					Förderung der Prostitution				
	BS	ZH	BE	GE	BL	BS	ZH	BE	GE	BL
Absolut	3	13	22	2	0	2	33	19	4	0
Relativ <sup>8</sup>	1.56	0.89	2.16	0.41	0	1.04	2.25	1.87	0.83	0

Das Strafmass von gerichtlichen Verurteilungen wird nicht statistisch erhoben.

**Frage 6: Wie viele Opfer von Menschenhandel konnten von 2011 – 2015 identifiziert werden? Falls keine Opfer identifiziert werden konnten, was waren die Gründe?**

Strafverfahren wegen Menschenhandels und Förderung der Prostitution sind komplex, personal- sowie zeitintensiv und enden bedauerlicherweise oft ergebnislos: Angesichts der geringen Aussage- und Kooperationsbereitschaft der Opfer gestaltet sich die Beweisführung äusserst schwierig. Zudem müssen internationale und interkantonale Rechtshilfeverfahren angestrengt werden, damit in den national und transnational agierenden Strukturen und Netzwerken ermittelt werden kann. Kann dennoch Anklage erhoben werden, sind die Opfer häufig nicht bereit, im Strafverfahren anwesend zu sein, womit die von Strafprozessordnung geforderte Konfrontation mit den Beschuldigten nicht durchgeführt werden kann.

Eine umfassende Opferstatistik gibt es nicht. Die Anzahl mutmasslicher Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution, die gemäss Opferhilfegesetz unterstützt worden sind, liegt jedoch vor: Zwischen 2011 und 2015 wurden 48 mutmassliche Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution von der Opferhilfe beider Basel unterstützt und beraten. 28 dieser mutmasslichen Opfer von Menschenhandel aus Basel-Stadt wurden durch die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) betreut.

Bei der Identifizierung von Opfern und damit der Bekämpfung von Menschenhandel sind die Strafverfolgungsbehörden auch auf Hinweise der Bevölkerung – etwa Freier, Beratungsstellen, Nachbarinnen und Nachbarn, Ärzte und Ärztinnen etc. – angewiesen. Der Runde Tisch Menschenhandel ist darum bemüht bestehende Angebote, Hilfsmittel und Schulungen bekannt zu machen. Dazu gehören etwa die Checkliste des Bundes zur Identifizierung mutmasslicher Opfer von Menschenhandel<sup>9</sup>, die Kenntnis der Nationalen Meldestelle von act212, über die anonyme Meldungen an die Nummer 0840 212 212 oder via Online-Formular<sup>10</sup> weitergeleitet werden können sowie die Definition der Zusammenarbeitsprozesse von Strafverfolgungsbehörden, Migrationsämtern und Schutzunterkünften.

<sup>7</sup> Gerichtliche Verurteilungen pro 100'000 Einwohner.

<sup>8</sup> Gerichtliche Verurteilungen pro 100'000 Einwohner.

<sup>9</sup> <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/ohne-erwerb/checkliste-opfer-menschenhandel-d.pdf>

<sup>10</sup> Unter <https://www.act212.ch/meldestelle>.

**Frage 7: Hat der Kanton Basel-Stadt im Bereich Menschenhandel spezialisierte Personen in der Polizei und in der Staatsanwaltschaft? Wenn ja wie viele? Ist diese Anzahl genügend?**

Der Fahndungsdienst der Kantonspolizei Basel-Stadt, namentlich die Spezialfahndung Milieu, ist verantwortlich für die Durchsetzung von Recht und Ordnung im Umfeld der Prostitution, besonders aber den Schutz der Prostituierten. Sie führt täglich Augenscheine und Kontrollen durch, meldet den zuständigen Strafverfolgungs- oder Administrativbehörden festgestellte Missstände oder erledigt strafrechtliche Verfahren in eigener Kompetenz. Die Spezialfahndung Milieu ist für die Sexarbeiterinnen Ansprechpartner beim Auftauchen von Problemen aller Art, sie nimmt Anzeigen entgegen oder vermittelt die Sexarbeiterinnen an die zuständigen Behörden oder an Hilfsorganisationen. Zu diesem Zweck stehen bei der Kantonspolizei 350 Stellenprozent zur Verfügung. Diese Mitarbeitenden haben grosse Erfahrung und sich am Schweizerischen Polizeinstitut entsprechend weitergebildet.

Bei der Staatsanwaltschaft umfasst die Fachgruppe für Sexualdelikte der Kriminalpolizei sechs Mitarbeitende. Diese werden zwar in der Bekämpfung des Menschenhandels aus- und weitergebildet. Priorität haben bei der Fachgruppe Sexualdelikte indessen Vergewaltigungen, sexuelle Nötigungen, sexuelle Handlungen mit Kindern und Schändungen. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Personalressourcen ist die Fachgruppe häufig nicht in der Lage, bei Verdacht auf Menschenhandel die nötigen Ermittlungen zeitgerecht aufzunehmen. Dies auch in Anbetracht zunehmender Anzeigen im Bereich des Menschenhandels und zunehmender Komplexität der Fälle, insbesondere im Bereich der interkantonalen und internationalen Rechtshilfeverfahren.

**Frage 8: Wie sieht die Zusammenarbeit in Bezug auf internationalen Menschenhandel aus?**

Die Zusammenarbeit im Bereich des internationalen Menschenhandels ist aufwendig, funktioniert aber in der Regel relativ gut. Die involvierten kantonalen Stellen arbeiten eng mit Vertretern anderer Kantone sowie dem Bundesamt für Polizei (Fedpol) zusammen. Dadurch kann der internationale und interkantonale Informationsaustausch sichergestellt werden.

Aktuell haben die Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft, die Kantonspolizei und Leitung des Runden Tisches Menschenhandel entschieden, am Projekt «Swiss-Hungarian Transnational Cooperation on the Referral of Victims of Trafficking» teilzunehmen, um sich mit ungarischen Akteuren bezüglich Bekämpfung von Menschenhandel, Hilfe für die Opfer und Rückführungsprozesse auszutauschen und zu vernetzen.

### **3. Schriftliche Anfrage Ursula Metzger betreffend Auswirkungen des aufgehobenen Tänzerinnen-Status**

**Frage 1: Sind Cabarets resp. Nachtclubs geschlossen worden seit Januar 2016? Wenn ja, wie viele?**

**Frage 2: Sind diese Schliessungen, sofern dies geschehen ist, auf die Abschaffung des Tänzerinnen-Status zurückzuführen?**

Das Cabaret-Tänzerinnen-Statut wurde 1995 zum Schutz der Tänzerinnen vor Ausbeutung geschaffen und galt als Ausnahme für die Zulassung von unqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten. Es ermöglichte Frauen aus Drittstaaten ohne spezifische Qualifikation während maximal 8 Monaten pro Jahr in der Schweiz als Cabaret-Tänzerin tätig zu sein. Mit Verweis auf die mangelnde Schutzwirkung vor Ausbeutung und Menschenhandel hat der Bundesrat per 1. Januar 2016 die Aufhebung des Cabaret-Tänzerinnen-Statuts beschlossen. Seither ist es Personen aus Nicht-EU/EFTA-Staaten nicht mehr möglich, als Cabaret Tänzerinnen in der Schweiz zu arbeiten.

Die Kantonspolizei weiss von wenigen Fällen, in denen Etablissements zeitweise geschlossen haben. Nicht klar ist, ob diese vorübergehenden Schliessungen aufgrund fehlender Tänzerinnen vorgenommen wurden. Auch könnte die «Angebotslücke» durch die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf Rumänien und Bulgarien (per 1. Juni 2016) wieder geschlossen worden sein. Da

seit der Abschaffung des Tänzerinnenstatuts erst wenige Monate vergangen sind, kann noch kein abschliessendes Fazit gezogen werden. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Nachfrage nach Striptease-Shows grundsätzlich stark rückläufig ist und die Cabarets seit Jahren die Konkurrenz von Sauna-Clubs, Kontaktbars und dem Internet spüren.

**Frage 3: Haben die Behörden eine Verschiebung der ehemaligen Tänzerinnen in die (legale und illegale) Prostitution wahrgenommen?**

**Frage 4: Sind seit der Abschaffung des Tänzerinnen-Status vermehrt Frauen aus Drittstaaten bei Kontrollen als illegal in der Prostitution arbeitende Sexarbeiterinnen erwischt worden?**

Es ist anzunehmen, dass einige Frauen aus sogenannten Drittstaaten, die bisher im Besitz einer Tänzerinnen-Bewilligung waren, auch ohne gültigen Aufenthaltstitel weiterhin in der Schweiz arbeiten. Aus diesem Grund hat der Bundesrat – als flankierende Massnahme – die Verordnung über Massnahmen zur Verhütung von Straftaten im Zusammenhang mit Prostitution (SR 311.039.4) erlassen, mit der Projekte finanziert werden, die Prostituierte für mögliche Formen der Kriminalität sensibilisieren und ihnen aufzeigen, wie sie sich davor schützen oder wo sie Hilfe holen können. Der Runde Tisch hat bereits entsprechende Projekteingaben unterstützt.

**Frage 5: Hat sich die Szene von den Cabarets in die Kontaktbars verlagert? Wenn ja, was sind für Massnahmen geplant?**

Aufgrund der schwindenden Nachfrage nach Cabaret Shows und der erschwerten Rekrutierung von Tänzerinnen ist davon auszugehen, dass sich die Szene weiter verändern wird. Ob anstelle von Cabarets so genannte Kontaktbars oder sogenannte Trendlokale für «normales» Ausgangspublikum eröffnet werden, ist noch nicht absehbar.

**Frage 6: Sind seit Anfang des Jahres 2016 neue Kontaktbars eröffnet worden? Wenn ja, wie viele?**

Es existiert keine eigentliche «Kontaktbar-Bewilligung». Kontaktbars werden vom Bau- und Gastgewerbeinspektorat als Gastronomie- oder Hotelleriebetriebe bewilligt. Der Fahndungsdienst der Kantonspolizei stellt mit Kontrollen fest, ob ein Gastronomiebetrieb als Kontaktbar fungiert. Im Jahre 2016 wurden noch keine Neueröffnungen registriert.

**Frage 7: Finden regelmässige polizeiliche Kontrollen in Cabarets und Kontaktbars statt? Was sind die Probleme, die bei den Kontrollen vorgefunden werden?**

Die Spezialfahndung Milieu führt täglich Augenscheine und Kontrollen durch, meldet den zuständigen Strafverfolgungs- oder Administrativbehörden festgestellte Missstände oder erledigt strafrechtliche Verfahren in eigener Kompetenz. An sogenannten Grosskontrollen, die mit Vertreterinnen und Vertretern anderer Behörden (Migrationsamt, Amt für Wirtschaft und Arbeit, Medizinische Dienste etc.) geplant und durchgeführt werden, nehmen bis zu 40 interdisziplinäre «Einsatzkräfte» teil.

Bei den Kontrollen in den Cabarets und Kontaktbars werden immer wieder Frauen angetroffen, die illegal der Prostitution nachgehen, also ohne Arbeits-/Aufenthaltsbewilligung arbeiten und das Animierverbot missachten. Der Nachweis ist jedoch schwierig zu erbringen, da sich die Frauen meist als Touristinnen ausgeben. Noch schwieriger ist es, von mutmasslichen Sexarbeiterinnen Informationen über Ausbeutung, Nötigung, Gewaltvorfälle etc. zu erhalten, da diese aus oben erwähnten Gründen nur selten aussagebereit sind.

Ein weit verbreitetes Problem sind aber überteuerte Zimmerpreise. Problematisch stellen sich meist auch die unklaren Arbeitsbeziehungen dar. Ein Barbetreiber, der den anwesenden Frauen «nur» Zimmer vermietet, kann selten als Arbeitgeber behaftet und zur Rechenschaft gezogen werden. Aufgrund niedriger Schulbildung und mangelnder Deutschkenntnisse sind die Sexarbeiterinnen leicht beeinflussbar und halten sich auf Geheiss der Barbetreiber nicht an die gesetzlichen Vorgaben. Aus diesem Grund legen die Spezialfahndung Milieu und Aliena grossen Wert auf Information und Beratung der Sexarbeiterinnen.

**Frage 8: Wie stellt sich die Polizei darauf ein, dass bald die volle Personenfreizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien zum Tragen kommt und demzufolge mit einem Anstieg an Prostituierten zu rechnen ist?**

Bis dato konnte noch kein markanter Anstieg an Prostituierten aus Bulgarien und Rumänien festgestellt werden. Die Situation wird aber weiterhin aufmerksam beobachtet. Durch die langjährige gute Zusammenarbeit zwischen Behörden und NGO's besteht Zugang zu den Prostituierten, den es besonders aktuell vor dem Hintergrund der vollen Personenfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien aufrechtzuerhalten gilt.

**4. Schriftliche Anfrage Ursula Metzger betreffend «Menschenhandel und Zwangsprostitution»**

**Frage 1: Wie stellt sich die Situation auf dem Strassenstrich unter dem Gesichtspunkt des Menschenhandels und der Zwangsprostitution aus Sicht der Polizei und Behörden?**

**Frage 3: Ist eine Zunahme von sich unfreiwillig in der Prostitution betätigenden Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter sichtbar? Wenn ja, welche Massnahmen werden gegen erzwungene Sexarbeit ergriffen?**

Der Fahndungsdienst der Kantonspolizei ist täglich im Milieu präsent und führt Kontrollen durch. Die Mitarbeiter des Fahndungsdienstes sind oft nicht sicher, ob die Frauen ihre Dienstleistungen freiwillig anbieten und suchen – meist erfolglos – das Gespräch. Teilweise öffnen sich die Frauen gegenüber der Beratungsstelle Aliena. Viele Frauen machen aus Angst vor ihren Zuhältern aber keine Aussagen. Die Zuhälter – oft die Lebenspartner oder Familienangehörige – halten sich regelmässig gar nicht in Basel, sondern in den Heimatländern auf. Viele Sexarbeiterinnen haben in der Heimat Kinder, mit denen sie von den Zuhältern unter Druck gesetzt werden. Eine Zunahme der sich unfreiwillig in der Prostitution betätigenden Sexarbeiterinnen kann nicht eindeutig festgestellt werden. Dies könnte aber auch auf die – aus vorerwähnten Gründen – mangelnde Aussagebereitschaft zurückzuführen sein.

Wenn Mitarbeitende des Fahndungsdienstes ihren Verdacht auf Menschenhandel oder Zwangsprostitution erhärten können, informieren sie die Kriminalpolizei und/oder leiten direkt die Unterbringung in eine Schutzunterkunft in die Wege.

**Frage 2: Ist die Sicherheit der in der Sexarbeit tätigen Frauen und Männer gegenwärtig noch gewährleistet? Ist diese Sicherheit auch unter dem Aspekt der Personenfreizügigkeit mit Bulgarien und Rumänien noch gewährleistet?**

Die Sicherheit der Frauen und Männer im Kanton Basel-Stadt ist grundsätzlich gewährleistet. Potentiell am «gefährlichsten» ist es auf dem sogenannten Strassenstrich. Da die Basler Toleranzzone im Kleinbasel sehr zentral liegt, besteht allerdings eine gute soziale Kontrolle. Die Kantonspolizei und private Beratungsstellen erfahren entsprechend rasch, wenn etwas passiert. Wie sich die volle Personenfreizügigkeit für Bulgarien und Rumänien auf die Sicherheit im Basler Milieu auswirkt, kann noch nicht abgeschätzt werden.

**Frage 4: Wieviele minderjährige Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter wurden in den Jahren 2014 und 2015 angetroffen? Was für Massnahmen wurden für die Jugendlichen jeweils ergriffen? Konnten die Zuhälter der Jugendlichen ermittelt und strafrechtlich verfolgt werden?**

In den Jahren 2014 und 2015 hat der Fahndungsdienst der Kantonspolizei zwei minderjährige Frauen aus Ungarn festgestellt, die gefälschte Ausweise mit sich führten. Eine dieser Frauen war zu diesem Zeitpunkt in ihrem Heimatland als vermisst gemeldet. Aufgrund der Verstösse gegen das Ausländergesetz (AuG) wurde dem kantonalen Migrationsamt Bericht erstattet. Zwecks Unterbringung und Rückführung wurde die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) eingeschaltet. Da beide Frauen die Aussage verweigerten, konnten auch die mutmasslichen Zuhälter nicht ermittelt werden.



**Frage 5: Was brauchen die Behörden von der Politik, damit Opfer von Menschenhandel und unfreiwilliger Sexarbeit besser geschützt werden können und die auf sie Gewalt ausübenden Zuhälter verfolgt und bestraft werden können?**

Strafverfahren wegen Menschenhandel und Förderung der Prostitution sind aus den bereits erwähnten Gründen komplex sowie personal- und zeitintensiv. Grössere Erfolge bei der Strafverfolgung könnten möglicherweise mit zusätzlichen personellen Ressourcen erzielt werden.

**Frage 6: Wie sieht die konkrete Unterstützung für ein Opfer von Zwangsprostitution aus, wenn es sich bei der Polizei oder einer Beratungsstelle meldet? Wie werden die Opfer nach der Anzeigeerstattung vor ihren Peinigern geschützt?**

Meldet sich ein Opfer von Zwangsprostitution bei der Kantonspolizei, wird eine Anzeige entgegengenommen. Anschliessend wird die Kriminalpolizei informiert, welche die notwendigen Massnahmen in die Wege leitet. Auch Aliena informiert die Polizei, wenn sich ein Opfer direkt an die Beratungsstelle wendet. Seit Juni 2016 können sowohl die Kantonspolizei als auch Aliena Opfer von Menschenhandel und Zwangsprostitution direkt in eine Schutzunterkunft vermitteln.

Da mutmassliche Opfer von Menschenhandel oder Zwangsprostitution meist traumatisiert sind, gewährt Ihnen das Migrationsamt gemäss Art. 35 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE) eine Erholungs- und Bedenkzeit, während der die Person den Entscheid über die weitere Zusammenarbeit mit den Behörden treffen kann. Während dieser Zeitspanne wird von ausländerrechtlichen Vollzugshandlungen abgesehen.

**Frage 7: Gibt es noch andere Bereiche ausser der Sexarbeit, wo die Behörden von Menschenhandel Kenntnis haben (Bsp. Betagtenpflege, Haushaltsarbeit etc.)? Was für Massnahmen werden dagegen ergriffen?**

Opfer von Menschenhandel werden ausserhalb des Milieus vor allem als Arbeitskraft missbraucht. Allerdings sind Strafverfahren auch in diesem Bereich aus denselben Gründen schwierig zu führen. Dennoch hat die Staatsanwaltschaft gestützt auf eine anonyme Anzeige jüngst ein grösseres Strafverfahren wegen Menschenhandels zum Zwecke der Ausbeutung der Arbeitskraft<sup>11</sup> geführt. Das Verfahren wurde mit der Verurteilung der Täterschaft zu mehrmonatigen Haftstrafen abgeschlossen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin

<sup>11</sup> In die Schutzunterkunft von trafficking.ch können auch Opfer von Arbeitsausbeutung vermittelt werden.