



An den Grossen Rat

21.1051.01

16.5258.03

JSD/P211051 / P165258

Basel, 8. September 2021

Regierungsratsbeschluss vom 7. September 2021

Bericht zur Prostitution in Basel-Stadt 2019/2020

sowie zum

Anzug Kerstin Wenk und Konsorten betreffend Schutz für Sexarbeiterinnen dank Selbstverwaltung

Inhalt

1. Überblick	3
1.1 Ansatz Basel-Stadt	3
1.2 Zahlen Basel-Stadt	3
2. Rückblick 2019/2020	7
2.1 Erstinformation im Meldeverfahren	7
2.2 Revision Übertretungsstrafgesetz	8
2.3 Einführung Pauschalbesteuerung	8
2.4 Kantonale Vernetzung	8
2.4.1 Interdepartementales Fachgremium Prostitution	8
2.4.2 Runde Tische Prostitution und Menschenhandel	9
2.4.3 Austausch mit Betreibenden aus dem Sexgewerbe	9
2.5 Bestehende Massnahmen	9
2.5.1 Kantonale Schwerpunktsetzung Bekämpfung von Menschenhandel	10
2.5.2 Kampagne «Kein Puff im Milieu»	10
2.5.3 Markierung Toleranzzone	10
2.6 Bewältigung der Corona-Krise im Sexgewerbe	10
3. Ausblick	11
3.1 Ausbau der statistischen Informationen	11
3.2 Klärung der künftigen Toleranzzonen	11
3.3 Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Sexarbeitenden	11
3.4 Rahmenbedingungen für Kleinsalons verbessern	12
3.4 Verstärkung der nationalen Vernetzung	13
3.5 Klare Rahmenbedingungen für Gewerbetreibende und Sexarbeitende	13
4. Anzug Kerstin Wenk betreffend Schutz für Sexarbeiterinnen	13
5. Antrag	14

1. Überblick

1.1 Ansatz Basel-Stadt

Sexarbeit¹ ist in der Schweiz aufgrund der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) eine legale Arbeitstätigkeit. Die konkrete Handhabung und Ausarbeitung von Bestimmungen dazu obliegt den Kantonen. Der Kanton Basel-Stadt verfolgt seit Jahren die bewährte Strategie des *liberalen Modelles mit Verbotsvorbehalt*. Mit anderen Worten ist Prostitution grundsätzlich bewilligungsfrei erlaubt², wobei verschiedene etwa bau-, ausländer- und arbeitsrechtliche Bestimmungen einzuhalten sind. Damit wird das Ziel verfolgt, möglichst wenig zusätzliche Regulierungen zu schaffen, welche die Sexarbeitenden in die Illegalität bzw. ins Dunkelfeld drängen könnten. Stattdessen sollen alle involvierten Personen mit pragmatischen Lösungen unterstützt und die Zusammenarbeit weiter gestärkt werden. Voraussetzung dafür ist, dass Sexarbeit nicht tabuisiert wird, sondern dass ein offener und kritischer Diskurs darüber geführt werden kann, wer wo und unter welchen Voraussetzungen sexuelle Dienstleistungen in Basel-Stadt anbieten, vermitteln oder in Anspruch nehmen kann.

Nur durch klare Rahmenbedingungen, die für alle Sexarbeitenden und Arbeitgebenden im Sexgewerbe gleichermaßen gelten, kann sichergestellt werden, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen zum Schutz der Sexarbeitenden eingehalten werden.

Informationen über bestehende Rechte und Pflichten müssen auf möglichst niederschwellige Weise vermittelbar sein. Selbstbestimmte Sexarbeit bedeutet, dass die Person, die dieser Tätigkeit nachgeht, möglichst frei und unabhängig entscheiden kann, wann, wo, in welcher Form (Strassenprostitution, Salonprostitution, Anwerben in Kontaktbars, Sexarbeit in Kleinsalons, Escort etc.) und wem sie diese Dienstleistung erbringen möchte. Behördliche Massnahmen oder Entscheide in diesem Bereich sollen die unterschiedlichen Lebensrealitäten von Sexarbeitenden (Aufenthaltsstatus, Bildung, Abhängigkeiten, Ausstiegsmöglichkeiten etc.) berücksichtigen. Der Grad der Selbstbestimmung ist daher nicht absolut zu verstehen, sondern unterliegt den verschiedenen Dynamiken in diesem spezifischen Gewerbe. Je nach Arbeitsform ist die Selbstbestimmtheit und Selbstorganisation grösser oder kleiner. Der Kanton verfolgt verschiedene Ansätze, um eine möglichst selbstbestimmte Sexarbeit zu ermöglichen (siehe Ziffer 2 und 3).

1.2 Zahlen Basel-Stadt

Zum besseren Verständnis der Dynamiken bieten Daten eine wichtige Grundlage. Aktuell können exakte Aussagen zur Entwicklung des Sexgewerbes im Kanton Basel-Stadt lediglich auf Basis der im Meldeverfahren gemeldeten Personen gemacht werden. Generell kann ein Rückgang der gemeldeten Sexarbeitenden im Kanton festgestellt werden (vgl. Abbildung 1). Auch die Anzahl der Meldungen hat abgenommen³. Jedoch scheinen die Sexarbeitenden für längere Perioden in Basel zu arbeiten: Die durchschnittliche Anzahl der Arbeitsperioden sowie die Anzahl Arbeitstage pro Person und Jahr haben in den vergangenen Jahren nämlich leicht zugenommen. Aufgrund der Corona-Pandemie und der damit verbundenen Einschränkungen lässt sich aber nicht beurteilen, ob es sich dabei um einen Trend handelt. Im Vergleich zum Vorjahr im 2019 haben sowohl die Anzahl Personen wie auch die Meldungen um jeweils ein Viertel (24% und 27%) abgenommen.

	2017	2018	2019	2020	+/-	Erläuterungen
Personen [Anz.]	2'524	2'198	1'580	1'205	-24%	Jede Person nur einmal gezählt

¹ Alle Formen von Sexarbeit haben gemeinsam, dass es sich um eine sexualisierte Dienstleistung handelt, bei der die Vergütung und die Durchführung im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Sexarbeitenden und Kundschaft besteht. Die Prostitution gilt hierbei als eine Form der Sexarbeit. Im Folgenden wird grundsätzlich der Begriff Sexarbeit verwendet.

² Im Übertretungsstrafgesetz ist lediglich die Strassenprostitution via die Toleranzonen geregelt und bestraft sowohl Sexarbeitende als auch Freier für die Anwerbung ausserhalb der Toleranzonen.

³ Eine Person kann mehrere Male pro Jahr gemeldet werden, solange ihre Anwesenheit 90 Tage nicht übersteigt.

Meldungen [Anz.]	8'465	7'776	6'152	4'504	-27%	Anzahl Meldungen
Arbeitsperioden [Anz.]	8'707	7'986	6'446	4'749	-26%	Jede Arbeitsperiode einzeln gezählt
Arbeitsperioden [Ø] [Anz./Pers.]	3.4	3.6	4.1	3.9	-5%	Durchschn. Anz. Arbeitsperioden pro Person und Jahr
Arbeitstage [Anz.]	55'320	51'843	41'176	31'218	-24%	Summe der Arbeitstage aller Personen
Ø Arbeitstage [Anz./Pers.]	21.9	23.6	26.1	25.9	-1%	Durchschnittliche Anz. Arbeitstage pro Person und Jahr

Abbildung 1: Auswertung Meldedaten im Bereich Sexgewerbe 2017-2020, Quelle ZEMIS

Der Rückgang der Anzahl Sexarbeitenden in den Jahren 2018 und 2019 kann verschiedene Gründe haben: Die Einführung der Erstinformation im Meldeverfahren (vgl. nachstehenden Ziffer 2.1) sowie der Pauschalbesteuerung (vgl. nachstehende Ziffer 2.3) könnten dazu geführt haben, dass Personen entweder überhaupt nicht mehr gemeldet werden, nicht mehr als Sexarbeitende (stattdessen zum Beispiel als Putzangestellte) gemeldet werden oder dass sie nicht mehr in Basel, sondern in anderen Kantonen oder im umliegenden Ausland tätig sind.

Im Jahr 2020 kamen die meisten Sexarbeitenden via Meldeverfahren aus Rumänien (371 Personen), Ungarn (281 Personen) und Spanien (238 Personen). Der deutliche Rückgang der gemeldeten Personen dürfte auf die Corona-Pandemie zurückzuführen sein (vgl. Abbildung 2).

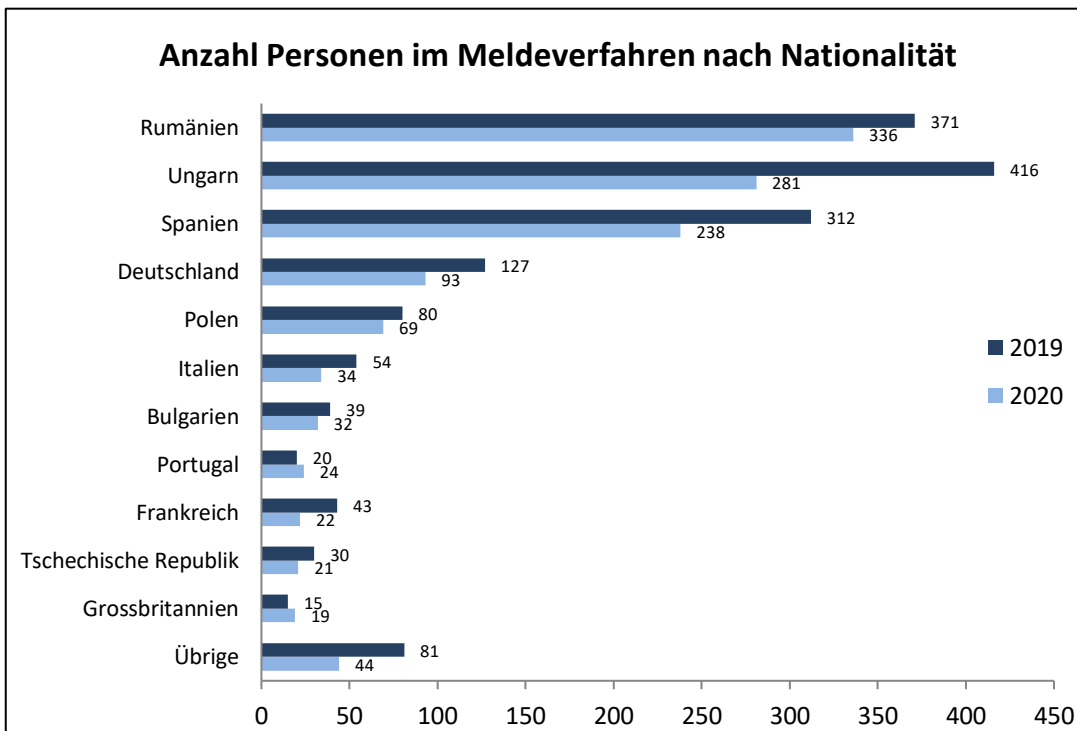


Abbildung 2: Anz. Personen im Bereich Sexgewerbe nach Nationalität 2019-2020, Quelle: ZEMIS

Werden die Anzahl Meldungen nach Monaten aufgeschlüsselt, kann festgestellt werden, dass es im Mai 2020 gar keine bzw. im April lediglich eine (1) Meldung gegeben hat. Nachdem das Meldeverfahren wieder möglich und die meisten Reiseeinschränkungen mit EU/EFTA Ländern aufgehoben wurden, stieg die Zahl der Meldungen stark an. Höhepunkt war der Monat Juli mit über 900 Meldungen - ein neuer Höchstwert seit Beginn des Projektes «Erstinformation im Meldeverfahren». Im August und September gingen die Meldungen zurück, blieben aber weiterhin über den Werten des Vorjahres. Im Oktober und November wurden im Vergleich zum Vorjahr 11% bzw. 21% weniger Meldungen verzeichnet und durch das erneute Arbeitsverbot wurden im Dezember schliesslich nur noch vereinzelt Meldungen eingereicht, die aber alle abgelehnt wurden.

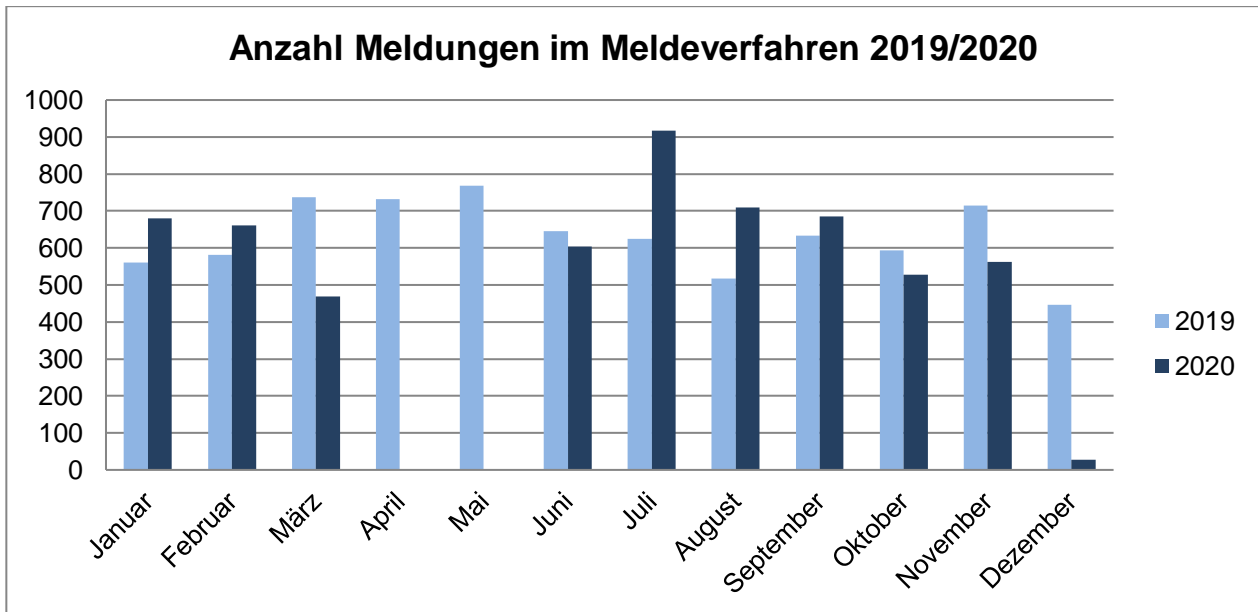


Abbildung 3: Anz. Meldeverfahren im Bereich Sexgewerbe 2019-2020, Quelle: ZEMIS

Monat	Januar	Februar	März	April	Mai	Juni	Juli	August	September	Oktober	November	Dezember	Summe
2019	561	581	738	732	769	645	625	517	634	594	714	447	7'557
2020	680	661	469	1	0	604	918	709	685	528	563	28	5'846
+/-	+21%	+14%	-36%	-100%	-100%	-6%	+47%	+37%	+8%	-11%	-21%	-94%	-23%

Auch die Anzahl der den Behörden⁴ und NGOs bekannten Sexbetriebe ist in den letzten Jahren leicht rückläufig, hält sich jedoch per 31. Dezember 2020 auf relativ stabilem Niveau bei 153 Salons und 10 Kontaktbars. Die Anzahl Cabarets aufgrund der Abschaffung des Cabaret-Status auf lediglich zwei Cabarets gesunken (vgl. Abbildung 4).

⁴ Je nach Behörde werden Sexbetriebe in Abhängigkeit der jeweiligen gesetzlichen Grundlagen (Ausländerrecht, Steuerrecht, Polizeigesetz etc.) unterschiedlich kategorisiert. Es fehlt an einheitlichen Definitionen, was die interdisziplinäre Zusammenarbeit erschwert.

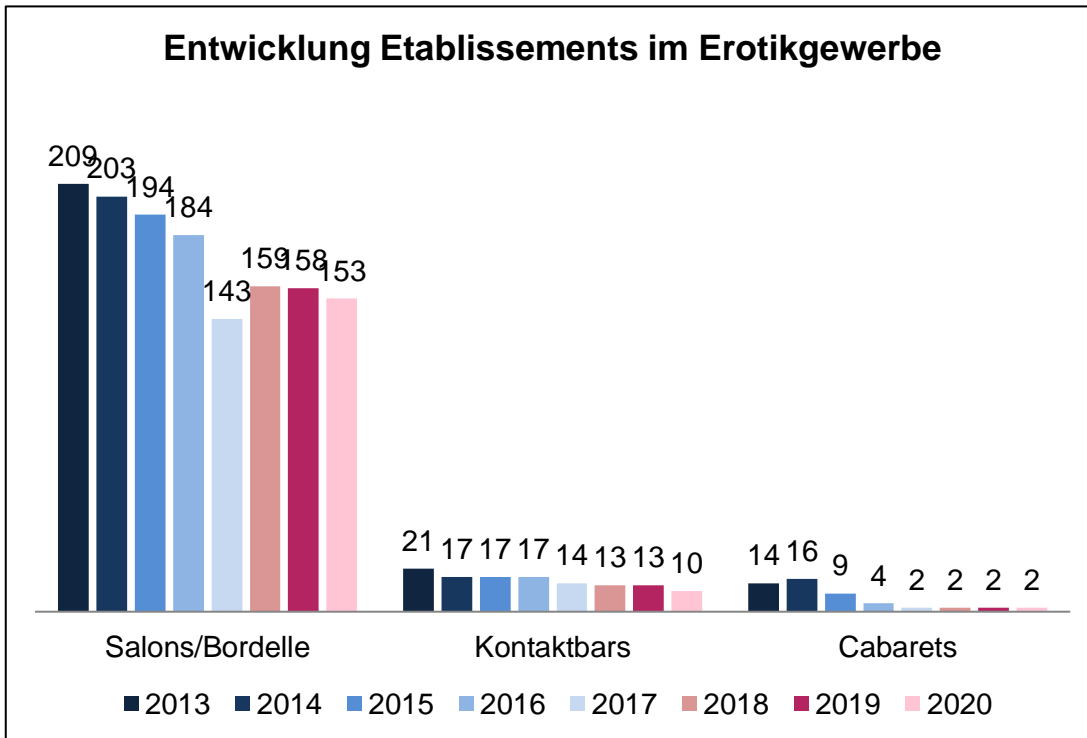


Abbildung 4: Entwicklung Etablissements im Sexgewerbe 2013-2020, Quelle: Milieukontrollen Kantonspolizei Basel-Stadt

Die Entwicklung der Anzahl Sexarbeitenden, die nicht im Meldeverfahren in Basel arbeiten, kann nicht exakt beziffert werden, da nicht alle ordentlich gemeldet sind bzw. ein Teil der Sexarbeitenden illegal arbeitet. Die nachfolgende Tabelle basiert deshalb auf Schätzungen der Kantonspolizei (vgl. Abbildung 5).

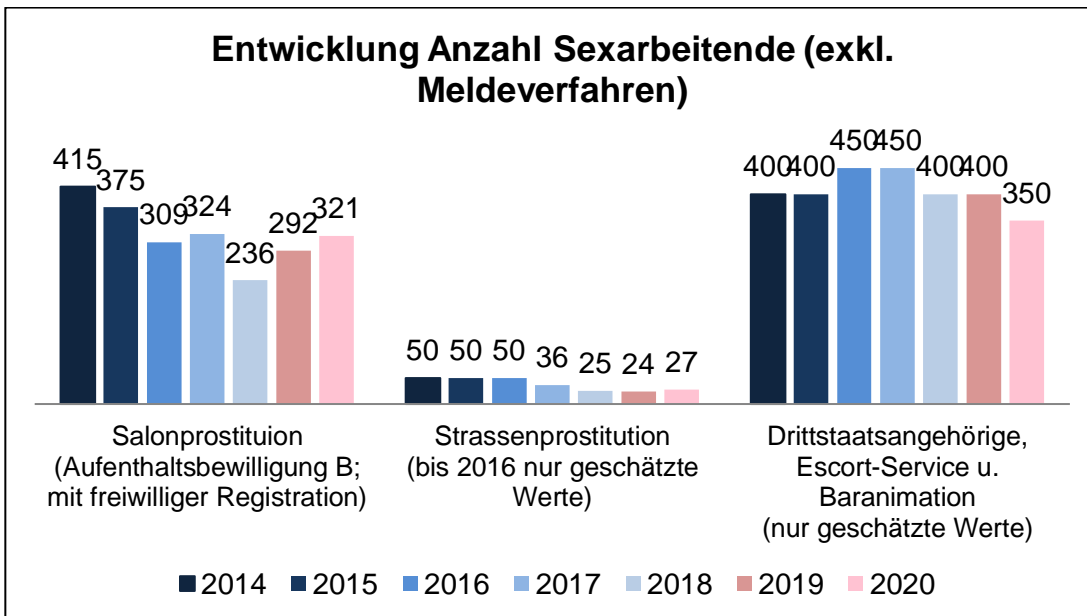


Abbildung 5: Entwicklung Anzahl Sexarbeitende 2014- 2020, Quelle: Milieukontrollen Kantonspolizei Basel-Stadt

2. Rückblick 2019/2020

2.1 Erstinformation im Meldeverfahren

Die meisten Sexarbeitenden, die im Kanton arbeiten, kommen aus EU-Staaten. Über das Meldeverfahren können sie pro Kalenderjahr bis zu 90 Tage ohne Bewilligung in der Schweiz arbeiten und unterliegen dabei lediglich einer Meldepflicht. Die Arbeitgebenden⁵ sind verpflichtet, die Arbeitnehmenden für einen Arbeitseinsatz online anzumelden. Zuständig für die Bearbeitung der Meldungen ist das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Dieser Vorgang findet zwischen Betreibenden/Arbeitgebenden und der Behörde statt.

Im interdepartementalen Fachgremium Prostitution wurde diskutiert, wie auch ein behördlicher Kontakt zwischen dem AWA und den Sexarbeitenden ermöglicht werden kann, da dieser grosses Potential für Sensibilisierung und Information hat. Vorbild für so einen Behördenkontakt war die Praxis des Bewilligungsverfahrens im Rahmen des Cabaret Tänzerinnen Statuts. Damals wurde der Beratungs- und Informationsstelle Aliena ermöglicht, den Sexarbeiterinnen Informationen abzugeben. Auf Grundlage eines interdepartementalen Projektbeschreibs wurden die Prozesse für eine Änderung der Praxis im Meldeverfahren beschlossen, so dass die Meldebestätigungen direkt an die Sexarbeitenden abgegeben werden können.

Hierfür hat der Grosse Rat im November 2018 den jährlichen Betriebsbeitrag an Aliena von 50'000 Franken auf 95'000 Franken aufgestockt sowie eine 60%-Stelle für das AWA gutgeheissen. Neu und für die Schweiz einmalig werden entsprechend seit dem 1. Januar 2019 alle Erstmeldungen aus dem Meldeverfahren in den Räumlichkeiten von Aliena, der Beratungsstelle für Frauen im Sexgewerbe an der Webergasse in Basel, durch eine Mitarbeiterin des AWA an die Sexarbeitenden ausgehändigt. Die Sexarbeitenden erhalten somit einen niederschweligen und freiwilligen Zugang zu den Informations- und Beratungsangeboten von Aliena. Das AWA hat die Möglichkeit, ein direktes Gespräch mit den betroffenen Personen zu führen, Fragen zu beantworten und sie über deren Rechte und Pflichten zu informieren. Insgesamt händigte das AWA im Jahr 2019 Meldebestätigungen an 1927 und im Jahr 2020 an 1122 Frauen aus. Ferner konnte der Austausch zwischen den Behörden und Aliena weiter vertieft werden.

Im Zentrum der Bemühungen stehen der Schutz und das Empowerment der Sexarbeitenden. Ein grosser Teil der Zielgruppe besteht aus vulnerablen Migrantinnen, die auf dem Kantonsgebiet lebt und arbeitet. Die Beratungsstelle Aliena bietet dieser Zielgruppe Hilfs- und Beratungsangebote an. Sowohl die Behörden als auch Aliena ziehen eine positive Bilanz dieser Zusammenarbeit. Insgesamt konnte die Zusammenarbeit zwischen dem AWA, Aliena und der Kantonspolizei stark intensiviert werden. Der Meldepflicht wird besser nachgekommen, das Vertrauen der Sexarbeitenden in die Behörden wird gestärkt und es gibt erste Hinweise dafür, dass sich das auch positiv auf die Kooperationsbereitschaft bei Straftaten auswirkt (z.B. bei der Bekämpfung von Menschenhandel). Da die Sexarbeitenden neu ihre Meldungen in den Räumlichkeiten von Aliena entgegennehmen, konnte das Angebot von Aliena mehr Sexarbeitenden nähergebracht werden. So können auch Sexarbeitende erreicht werden, die weniger sichtbar in Salons arbeiten. Das hat zu einem Vertrauensaufbau geführt, der sich auch in der aktuellen Jahresstatistik von Aliena niederschlägt: Die Beratungen bei Aliena, die seit 2014 eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Basel-Stadt abgeschlossen hat, haben entsprechend im Jahr 2019 um 24% zugenommen. Die Steigerung der Beratungen kann auf die Praxisänderung zurückgeführt werden.

Das AWA hat nun die Möglichkeit aufgrund des persönlichen Kontakts die Ausweise direkt auf Fälschungen hin zu kontrollieren, was davor nicht möglich war. Im Verdachtsfall kann die Schwarzarbeitskontrolle und/oder die Kantonspolizei informiert werden, was zu einem besseren Einblick in das Sexgewerbe verhilft. Die Stärke dieser Praxisänderung liegt darin, dass die Behörden sowohl

⁵ Gemäss Bundesgerichtsentscheid (BGE 128 IV 170) gelten Personen, welche den Sexarbeitenden Räumlichkeiten zur Verfügung stellen, als Arbeitgebende.

Kontakt zu Betreibenden und Arbeitgebenden als auch zu den Sexarbeitenden haben. Die Grundhaltung, dass über das Meldeverfahren kaum Personen nach Basel-Stadt kommen, die ihren Einsatz selbstständig organisieren, unterstützt die kantonalen Bemühungen, alle Akteure in die Verantwortung zu nehmen. Auch aus anderen Kantonen wurde bereits Interesse an dieser Vorgehensweise gezeigt.

Schliesslich ermöglicht die Praxisänderung eine bessere Datengrundlage zu Sexarbeitenden und deren Arbeitgebenden, die im Meldeverfahren zugelassen wurden und in Basel-Stadt tätig sind (vgl. Ziffer 3.1.).

2.2 Revision Übertretungsstrafgesetz

Bislang machten sich Sexarbeitende strafbar, wenn sie ihre sexuellen Dienstleistungen ausserhalb der markierten Toleranzzone anboten. Die Freier blieben hingegen unbestraft. Dies wurde im Sinne der Gleichbehandlung mit der Totalrevision des Übertretungsstrafgesetzes per 1. Juli 2020 geändert: Neu machen sich auch die Freier strafbar, sollten diese ausserhalb der markierten Zone mit Sexarbeitenden Kontakt aufnehmen, aufzunehmen versuchen oder sexuelle Dienstleistungen in Anspruch nehmen. Dadurch wird dem Schutzziel der Bestimmung vollständig Rechnung getragen.

2.3 Einführung Pauschalbesteuerung

Unselbständig erwerbende Personen im Sexgewerbe sind wie andere Arbeitnehmende steuerpflichtig. Ausländerinnen und Ausländer, die nicht im Besitz einer Niederlassungsbewilligung (C-Bewilligung) sind, werden im Normalfall direkt an der Quelle besteuert. Die Arbeitgebenden sind dafür verantwortlich, ihren Arbeitnehmenden einen entsprechenden Betrag direkt vom Lohn abzuziehen und an die Steuerbehörden zu übermitteln. Im Bereich der Sexarbeit, insbesondere bei Personen im Meldeverfahren, die in vielen Fällen nur für wenige Tage in der Schweiz sind, ist die Einstufung und Steuerbemessung aufgrund fehlender Daten schwierig und oft nicht praktikabel.

Aufgrund dieser Problematik hat sich die Steuerverwaltung für eine Pauschalbesteuerung entschieden, die es den Betreibenden seit Anfang 2019 ermöglicht, die Sexarbeitenden mit einer Tagespauschale von 25 Franken abzurechnen.⁶

Die pauschale Besteuerung scheint für die Betreibenden gut umsetzbar zu sein und dem realen Einkommen der Sexarbeitenden in den Salons im Sinne der Steueräquivalenz zu entsprechen. Für Sexarbeitende in der Toleranzzone indes bedeutet die pauschale Besteuerung eine finanzielle Herausforderung. Die pauschale Steuerabgabe steht gemäss Rückmeldungen von Gewerbetreibenden oftmals nicht im Verhältnis zum Einkommen, was den Leistungsdruck der Sexarbeitenden zusätzlich erhöht und zum allgemeinen Preiszerfall in der Toleranzzone beitragen dürfte. Diese Entwicklungen werden interdepartemental und interdisziplinär thematisiert, und es werden Ansätze geprüft, wie differenzierter auf die spezielle Situation in der Strassenprostitution eingegangen werden kann, sodass die Steuerpflicht für alle durchgesetzt werden kann, ohne dass sie die Existenzsicherung gefährdet.

2.4 Kantonale Vernetzung

2.4.1 Interdepartementales Fachgremium Prostitution

Seit November 2015 trifft sich das «Interdepartementale Fachgremium Prostitution» zwei bis viermal jährlich. Entscheidungstragende aus allen Departementen, deren Organisationseinheiten eine Schnittstelle mit dem Thema Sexarbeit haben, tauschen sich über die Entwicklungen im Sexgewerbe aus. Ferner werden Themen vom Runden Tisch Prostitution aufgenommen. Ein Hauptziel

⁶ Merkblatt https://www.steuerverwaltung.bs.ch/dam/jcr:62c3e3ee-7615-499c-97d7-be5ce7b23c41/19502_mb_gst_prostitutionsgewerbe_ab2019_cd_bf.pdf

ist es, die Strategie zu Sexarbeit und Prostitution im Kanton Basel-Stadt weiterzuentwickeln. Die kurzen Entscheidungswege auf Abteilungs- und Amtsebene ermöglichen es, Lösungsansätze koordiniert auszuarbeiten und zielgerichtet zu implementieren. Das Projekt Erstinformation im Meldeverfahren (vgl. Ziffer 2.1) wurde in diesem Gremium entwickelt.

Die Leitung des Gremiums liegt beim Justiz- und Sicherheitsdepartement, dessen Fachreferat im Generalsekretariat die konzeptionellen Fragen zum Umgang des Kantons mit der Thematik federführend betreut. Weiter sind die Steuerverwaltung, das Bau- und Gastgewerbeinspektorat, das Amt für Wirtschaft und Arbeit, die Medizinische Dienste des Gesundheitsdepartementes, die Kantonspolizei, die Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft, das Migrationsamt und die Kantons- und Stadtentwicklung vertreten.

2.4.2 Runde Tische Prostitution und Menschenhandel

Mit den beiden seit über zehn Jahren etablierten Runden Tische «Prostitution» und «Menschenhandel» verfügt der Kanton über bewährte Gremien, die sich mit unterschiedlichen Auswirkungen und Begleiterscheinungen der Sexarbeit beschäftigen und für die schrittweisen Verbesserungen in Basel-Stadt mitwirken. Beide Runden Tische sind interdisziplinär und departementsübergreifend konstituiert und verbinden darüber hinaus die Verwaltung mit anderen Non-Profit-Organisationen. Dazu gehören Aliena, das Stadtteilsekretariat Kleinbasel, die Opferhilfe beider Basel, die Aids-Hilfe beider Basel, die Frauenoase, Heilsarmee Rahab, Seelsorge im Tabubereich (SiTa) sowie trafficking.ch, ACT212 und FIZ.

Die Vernetzung an den Runden Tischen hat nicht zuletzt zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen den betreffenden Stellen geführt. Dies zeigt sich beispielsweise bei Aliena und der Kantonspolizei: Die Kantonspolizei führt seit 2017 gemeinsam mit Aliena in deren Räumlichkeiten mitunter Workshops über die Rechte und Pflichten, die für die Sexarbeitenden sowie die Polizei bei einer Kontrolle oder Razzia gelten, oder zur Frage, wie ein Notruf abzusetzen ist, durch.

In den Jahren 2019 und 2020 hat sich der Runde Tisch Prostitution intensiv mit den Vor- und Nachteilen einer Betriebsbewilligung auseinandergesetzt und sowohl eine Vertreterin einer Non-Profit-Organisation als auch einer kantonalen Verwaltungsstelle aus einem anderen Kanton zur Beratung beigezogen. So wirkt der Runde Tisch aktiv bei der Ausarbeitung neuer Massnahmen mit.

2.4.3 Austausch mit Betreibenden aus dem Sexgewerbe

Das Justiz- und Sicherheitsdepartement hat in Zusammenarbeit mit dem Stadtteilsekretariat Kleinbasel 2018 erstmals einen Austausch zwischen Vertretenden aus dem Sexgewerbe und dem Runde Tisch Prostitution angestossen. Seither fand er im Jahr 2020 zum dritten Mal statt. Dieser Austausch dient dem Transfer von Informationen zwischen der Verwaltung, den Gewerbetreibenden und den weiteren Teilnehmenden des Runden Tische Prostitution. Ebenfalls bezweckt er, die Gewerbetreibenden zur Selbstorganisation zu motivieren. Wenn die Betreibenden des Sexgewerbes ihre Interessen zu bündeln vermögen, kann die Verwaltung einfacher darauf reagieren. Bisher kann eine positive Bilanz gezogen werden, da durch den Austausch das gegenseitige Vertrauen erhöht werden konnte und dadurch mehr konkrete Umsetzungsfragen an die Behörden gerichtet werden. So konnte beispielsweise geklärt werden, wie ein Betreiber seine Mitarbeitenden trotz eines ablehnenden Entscheids einer privaten Versicherungseinrichtung (UVG) versichern kann.

2.5 Bestehende Massnahmen

Neben den bereits genannten umgesetzten Projekten, werden zusätzlich bereits bestehende Projekte weitergeführt und getroffenen Massnahmen aufrechterhalten.

2.5.1 Kantonale Schwerpunktsetzung Bekämpfung von Menschenhandel

Der Regierungsrat hat im Jahr 2017 Menschenhandel als Schwerpunkt der Kriminalitätsbekämpfung gesetzt. Diese Schwerpunktsetzung wurde im Jahr 2019 um zwei weitere Jahre verlängert⁷. Mutmassliche Opfer von Menschenhandel werden oftmals sexuell ausgebeutet. Vertrauensbildende Massnahmen sind von grosser Bedeutung, um Opfer identifizieren zu können. Bei der Umsetzung der Schwerpunktsetzung wird ein Augenmerk auf den Opferschutz und die Strafverfolgung bei ausbeuterischen Situationen gelegt. Die Kantonspolizei verstärkte seither die vertrauensbildenden Massnahmen im Sexgewerbe, indem spezialisierte Polizistinnen aufklärend im Milieu präsent sind. Die Fachpersonen haben Sprachkurse absolviert, um einen möglichst niederschweligen Zugang zu den vulnerablen Personengruppen zu ermöglichen. Die Zusammenarbeit zwischen den operativ tätigen Einheiten der Kantonspolizei, der Kriminalpolizei der Staatsanwaltschaft und weiteren Verwaltungsstellen wird durch eine Taskforce intensiviert. Diese Schwerpunktsetzung ist eine wichtige Massnahme, um Zwangsprostitution und Menschenhandel im Milieu zu bekämpfen und Sexarbeitende zu schützen. Die intensive Vernetzung der letzten Jahre sowie das wichtige Kooperationsprojekt zwischen Aliena und dem AWA haben zu einem Vertrauensaufbau beigetragen, der sich auch bei der Bekämpfung von Menschenhandel auszahlt. Im Rahmen des Anzugs Sarah Wyss und Konsorten betreffend Menschenhandel langfristig bekämpfen⁸ wird der Regierungsrat ausführlich über die Schwerpunktsetzung und die Tätigkeiten im Bereich Menschenhandel berichtet.

2.5.2 Kampagne «Kein Puff im Milieu»

Nutzungskonflikte rund um die Toleranzzone führten dazu, dass der Kanton im Jahr 2017 aktiv wurde und die Kampagne «Kein Puff im Milieu» lancierte. Anhand von Plakaten und Flyern sollten die verschiedenen Anspruchsgruppen in der Toleranzzone für einen anständigen, toleranten und respektvollen Umgang sensibilisiert werden. Die Kampagne verfolgt das Ziel, zu weniger Lärm, Abfall und weiteren negativen Auswirkungen im öffentlichen Raum beizutragen sowie Belästigungen von Passanten (und Anwohnenden) sowie Gewerbetreibenden zu vermindern, Immissionen und Requisitionen zu verringern und allgemein die Akzeptanz der Toleranzzone und der dort tätigen Sexarbeitenden zu erhöhen. Die Informationen sind in mehreren Sprachen verfügbar. Die Kampagne wurde als Grundlage für Aufklärungsgespräche von allen beteiligten Anspruchsgruppen rege genutzt. Aufgrund dieses Erfolgs wird die Kampagne jährlich wieder aufgestellt und aktualisiert.

2.5.3 Markierung Toleranzzone

Im Juni 2016 wurde die Toleranzzone markiert. Die neue Markierung wird gerade in Zeiten sehr hoher Fluktuation im Rotlicht-Milieu ortsunkundigen Prostituierten helfen, die Grenzen der Anwerbezone einzuhalten. Die Markierungen ermöglichen auch über die Sprachbarrieren hinweg die Kommunikation der geltenden Regeln, vereinfachen die Kontrollen und vermindern dadurch auch ungewollte Auswüchse der Strassenprostitution. Damit wurde auch einer Forderung vieler Anwohnenden, des Stadtteilsekretariats sowie des Gewerbes entsprochen. Die Markierung wird mittlerweile von den Sexarbeiterinnen geschätzt und hat dazu beigetragen, die Situation in der Toleranzzone zu verbessern. Diese kleine Massnahme illustriert beispielhaft, wie staatliche und private Fachstellen im Kanton Basel-Stadt vernetzt und lösungsorientiert den Herausforderungen des Rotlicht-Milieus begegnen.

2.6 Bewältigung der Corona-Krise im Sexgewerbe

Aufgrund der besonderen Lage rund um COVID-19 im Frühjahr 2020 und dem damit verbundenen Verbot der Erbringung von sexuellen Dienstleistungen hat sich die Situation aufgrund fehlender Sozialversicherungen für Sexarbeitende drastisch verschlechtert. Für Personen, die sich im Meldeverfahren in der Schweiz aufhalten und in der Toleranzzone arbeiten, gestaltete sich die Situation besonders prekär.

⁷ Vgl. Regierungsratsbeschluss vom 30. April 2019, «Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung; Festlegung der Schwerpunkte 2019-2021».

⁸ Geschäftsnummer 20.5062

Dank der engen Zusammenarbeit zwischen der Beratungsstelle Aliena und der Verwaltung (Gesundheitsdepartement, Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt, Justiz- und Sicherheitsdepartement) konnte auf die schwierigen Herausforderungen schnell und pragmatisch reagiert werden: Aliena konnte, dank finanzieller Absicherung durch den Kanton und dank Beiträgen von Stiftungen, vielen Sexarbeitenden die Rückreise in die Heimat ermöglichen. Personen, die nicht zurückkehren wollten oder konnten, wurden mit Essenspaketen und Nothilfeangeboten unterstützt. Ebenso half Aliena den Sexarbeitenden – wo möglich – bei der Beantragung von Entschädigungen. Der Ablauf bei einem (potentiellen) COVID-19-Fall konnte rasch vom Zeitpunkt der Testung bis hin zur Gesundheitsversorgung und Unterbringung definiert werden. Der in den vergangenen Jahren etablierte Austausch zwischen Betreibenden und der Verwaltung hat sich insbesondere während der Corona-Krise als sehr hilfreich erwiesen, da die Kommunikationswege dadurch kürzer waren und schneller auf die Herausforderungen reagiert werden konnte.

3. Ausblick

3.1 Ausbau der statistischen Informationen

Wie in Ziffer 1.2 ausgeführt, bildet die aktuelle Statistik die Entwicklung des Milieus in Basel-Stadt teilweise nur rudimentär ab. Geplant ist deshalb einerseits die Daten aus dem Meldeverfahren bzw. dem Zentralen Migrationsinformationssystem des Bundes (ZEMIS) spezifischer auszuwerten. Zum anderen sollen auch vermehrt die anonymisierten Daten der unangemeldeten Sexarbeitenden von Anlaufstellen und Behörden zusammengetragen und analysiert werden. Ziel ist es, dadurch ein Gesamtbild über die Entwicklungen der Sexarbeit in Basel-Stadt zu erhalten und schnell auf mögliche Tendenzen reagieren zu können.

3.2 Klärung der künftigen Toleranzzonen

Der Kanton Basel-Stadt hat die Strassenprostitution in der «Verordnung über die Strassenprostitution» (SG 724.500) geregelt. Aktuell sind zwei Zonen definiert, in denen das Anwerben auf der Strasse erlaubt ist. Die Zonen befinden sich auf dem Güterbahnhof Wolf sowie im Kleinbasel im Bereich der Webergasse/Ochsengasse/Teichgässlein. Erstere wird seit einigen Jahren kaum mehr genutzt. Der Toleranzzone im Kleinbasel, die sehr rege genutzt wird, droht aber gemäss Rückmeldungen von Gewerbetreibenden aufgrund der Quartieraufwertung mittelfristig das Aus. Gerade für Sexarbeitende, die ihre Kundschaft unabhängig von einem Bordell anwerben, ist es wichtig, dass sie dies an einem zentralen und gut belebten Ort tun können und sie von sozialer Kontrolle profitieren können. Der Runde Tisch Prostitution und das IFaP setzen sich dafür ein, dass ein Diskurs über den Fortbestand von Toleranzzonen geführt und bei Arealentwicklungsprojekten das Thema Sexarbeit mitgedacht wird.

3.3 Verbesserung der Gesundheitsversorgung von Sexarbeitenden

Die Gesundheit stellt für Sexarbeitende einen grossen Risikofaktor dar. Viele Freier verlangen Sex ohne Kondom. Die Sexarbeit kann auch aufgrund der Lebensumstände der Sexarbeitenden sowie der psychischen Belastung deren Gesundheit gefährden. Eine erste Evaluation des Justiz- und Sicherheitsdepartements sowie dem Gesundheitsdepartement hat ergeben, dass die ärztliche und gynäkologische Grundversorgung für die Sexarbeitenden im Kanton Basel-Stadt zwar sichergestellt ist, diese jedoch zu einem Grossteil von ehrenamtlich engagierten Ärztinnen und Ärzten getragen wird, von denen nun die meisten vor der Pensionierung stehen. Das Gesundheitsdepartement erarbeitet deshalb gemeinsam mit dem Justiz- und Sicherheitsdepartement ein Konzept, um die medizinische Versorgung nachhaltig sicherzustellen.

3.4 Rahmenbedingungen für Kleinsalons verbessern

Der Kanton Basel-Stadt will prüfen, ob eine Verbesserung der Rahmenbedingungen für Kleinsalons eine Möglichkeit bietet, um die Selbstverwaltung und den Schutz der Sexarbeiterinnen zu verbessern. Von Kleinsalons wird gesprochen, wenn sich höchstens zwei Sexarbeiterinnen den Arbeits- und Wohnraum teilen und sich so gegenseitig unterstützen können.

Personen, die in einer Wohnung leben und einen Teil ihres Wohnraums zur Berufsausübung (z. B. Sexarbeit) nutzen möchten, können dies jederzeit, da dies keine Zweckänderung im baurechtlichen Sinne darstellt und kein Bewilligungsverfahren nach § 26 der Bau- und Planungsverordnung (BPV) in Verbindung mit § 8 Abs. 1 lit. b) des Wohnraumfördergesetzes (WRFG) erforderlich ist. Wichtig ist aber gemäss der geltenden Rechtsprechung, dass der primäre Nutzungszweck das Wohnen sein muss.

Anders stellt sich die Rechtslage dar, wenn eine betriebliche Form der Sexarbeit vorliegt bzw. der primäre Nutzungszweck gewerblich ist. Wenn Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Dienstleistungen anbieten, aber nicht dort wohnen, ist der Betrieb gemäss § 26 der Bau- und Planungsverordnung aufgrund seiner Immissionen klarermassen als baubewilligungspflichtige Zweckänderung einzustufen. Das Festhalten von Betrieben bzw. der entsprechende Nachweis, ob ein solcher Sexbetrieb vorliegt, ist aufgrund des gesetzlichen «Schwebezustandes» solcher Betriebe – keine Legaldefinition oder eine Betriebsbewilligungspflicht – mehr als schwierig und ist mit langwierigen Rechtsverfahren verbunden. Oft ist aus baubehördlicher Sicht die Abgrenzung zwischen Wohnprostitution und Sexbetrieb nicht einfach festzustellen und nachzuweisen. Es ist daher kompliziert, einen baubewilligungspflichtigen Sexbetrieb festzustellen und ein Baubewilligungsverfahren einzufordern. Zudem ist zu erwähnen, dass nach Baupublikationen von Sexbetrieben eine hohe Anzahl an Einsprachen eingehen und die Akzeptanz im sozialen Umfeld meist klein bis nicht vorhanden ist.

Bei der materiellen Prüfung eines Baubegehrens für Sexbetriebe ist insbesondere die Zonenkonformität zu prüfen. In den zum Wohnen geeigneten Gebieten der Stadt Basel soll das bestehende Verhältnis zwischen Wohn- und Arbeitsflächen nicht zu Ungunsten der Wohnflächen verschlechtert werden. Im Kanton Basel-Stadt ist der durch den Wohnanteilplan Nr. 11962 vom 5. Dezember 1994 des Hochbau- und Planungsamtes vorgeschriebene Mindestwohnflächenanteil einzuhalten, wobei die angegebenen Geschosshöhen als Richtzahlen gelten. Gestützt darauf wird der gewerbliche Sexbetrieb betreffend Zonenkonformität – sowie hinsichtlich § 8 des Wohnraumgesetzes, wenn zuvor eine Wohnnutzung stattfand – beurteilt. Die bestehenden Vorschriften erschweren die Bewilligungsfähigkeit für gewerbliche Sexbetriebe im Kanton Basel-Stadt.

Die Stadt Zürich hat aus vorerwähnten Gründen am 1. Januar 2013 die neue Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO), die am 7. März 2012 durch den Gemeinderat verabschiedet worden war, vollumfänglich umgesetzt. In dieser Verordnung wird die Ausübung der Prostitution (Salon- und Strassenprostitution) in der Stadt Zürich geregelt. Neu wird zur Ausübung der Strassenprostitution und zum Betrieb eines Bordells – mit entsprechender Übergangsfrist – eine Bewilligung benötigt. Dort wird in Art. 11 Abs. 2 festgehalten, dass von der Bewilligungspflicht ausgenommen ist, wer nicht mehr als eine Räumlichkeit zur Verfügung stellt. Die Prostitution darf dabei höchstens durch eine weitere Person ausgeübt werden. Zudem wurde in der Stadt Zürich eine Änderung der Bau- und Zonenordnung per 6. Januar 2020 in Kraft gesetzt, welche festhält, dass in Zentrumszonen, wo ein Wohnanteil von mindestens 50% vorgeschrieben ist, sexgewerbliche Salonbetriebe oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig sind (Art. 18 Abs. 3 der Bau- und Zonenordnung; SG 700.100). Ausgenommen sind bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 PGVO.

Auch wenn ein direkter Vergleich mit einem anderen Kanton aufgrund unterschiedlicher Vorschriften und Praxis schwierig ist, kann es sinnvoll sein, rechtliche Instrumente, welche die Bewilligungsfähigkeit für gewerbliche Sexbetriebe konkret festhalten (Rechtssicherheit), auf ihre Anwendbarkeit im Kanton Basel-Stadt zu prüfen.

3.4 Verstärkung der nationalen Vernetzung

Die nationale Expertengruppe «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe» hat bereits 2014 eine verbesserte kantonale sowie nationale Koordination empfohlen, um etwa nach dem Modell der Fachstelle Menschenhandel und Menschenschmuggel (FSMM), die dem Bundesamt für Polizei angegliedert ist, dem komplexen Themenfeld der Sexarbeit zu begegnen. Bisher fehlt eine solche Koordinationsstelle, ein interkantonaler Austausch findet nur in Einzelfällen statt.

Der Kanton Basel-Stadt ist bestrebt, diese Vernetzung auszubauen. So kann einerseits von Best Practice-Beispielen profitiert und Auswirkungen von nationalem Interesse andererseits diskutiert werden. Auswirkungen allfälliger Anpassungen seitens des Kantons Basel-Stadt könnten so besser beobachtet und angegangen werden, auch gewisse rechtliche Grundlagen müssen auf nationaler Ebene diskutiert und gegebenenfalls angegangen werden. Aus diesen Gründen prüft der Kanton mit anderen Städten bzw. Kantonen eine nationale Vernetzung. Aktuell erarbeitet das Fachreferat des Justiz- und Sicherheitsdepartements ein Konzept, das der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD) vorgestellt werden soll.

3.5 Klare Rahmenbedingungen für Gewerbetreibende und Sexarbeitende

Sexarbeit ist ein Querschnittsthema, das diverse Bereiche tangiert und deshalb hoch komplex ist. Der Ansatz der engen Zusammenarbeit aller involvierten Institutionen und Behörden ist daher von zentraler Bedeutung. Gemäss Rückmeldungen von Gewerbetreibenden ist es schwierig, alle gesetzlichen Regelungen einzuhalten. Als Beispiel hierfür kann das Sozialversicherungsrecht genannt werden: Bislang sind Sexarbeitende im Meldeverfahren nicht sozialversichert. Die Kosten, die Komplexität und der administrative Aufwand entsprechen mit Blick auf das Einkommen, die geringen Kenntnisse zum Schweizer Sozialsystem und die kurze Anwesenheitsdauer der Sexarbeitenden nicht deren Lebensrealität. Mögliche pauschale Lösungen müssen mit dem nationalen Recht im Einklang stehen. Solche werden aktuell geprüft. Ziel ist es, dass die Rechte und Pflichten sowohl für Gewerbetreibende als auch für Sexarbeitende niederschwellig zugänglich und klar verständlich sind. Sie müssen so ausgestaltet werden, dass die Hürden nicht zu hoch angesetzt werden, als dass sich das Gewerbe dadurch ins Dunkelfeld bewegt bzw. in die Illegalität abdriftet. Zurzeit stehen die Spezialistinnen des Justiz- und Sicherheitsdepartements mit verschiedenen Dienststellen in Kontakt, klären Schnittstellenprobleme und erarbeiten eine konkrete Orientierungshilfe für die Sexarbeitenden und die Gewerbetreibenden.

4. Anzug Kerstin Wenk betreffend Schutz für Sexarbeiterinnen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2016 den nachstehenden Anzug von Kerstin Wenk und Consorten betreffend Ausarbeitung betreffend Schutz für Sexarbeiterinnen dank Selbstverwaltung (16.5258) dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen. Der Regierungsrat hat am 12.09.2018 erstmals zum Anzug berichtet (18.1256.01). Der Grosse Rat hat am 21. November 2018 nach Diskussion des Berichts des Regierungsrats entschieden diesen stehenzulassen:

«Wie bereits von den Medien kommuniziert, wurde in Zürich ein politischer Vorstoss mit der Forderung zur Errichtung eines "staatlichen Bordells" eingereicht. Prostitution ist in der Schweiz ein legales Gewerbe. Handelsware ist in der Regel nicht die Frau selbst, sondern die sexuelle Dienstleistung. Menschen- und Frauenhandel sind Menschenrechtsverletzungen und schwere Verbrechen, welche in der Schweiz (StGB Art. 182) geahndet werden. Nach wie vor arbeitet die überwiegende Mehrheit der Sexarbeiterinnen freiwillig und mehr oder weniger selbstbestimmt. Mehr als in anderen Branchen kommen Zwang und Ausbeutung im Sexgewerbe vor. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen im Sexgewerbe und Menschenhandel können jedoch erfahrungsgemäss nicht mit (aufenthaltsrechtlichen) Kontrollen, repressiver Reglementierung oder Verboten verhindert oder bekämpft werden. Zudem wird vermehrt Geld mit den kaum mehr erwirtschaftbaren Mieten der Zimmer von den Sexarbeiterinnen gemacht. Die Erfahrungen von Beratungsstellen zeigen, dass selbstständig tätig zu sein und sexuelle Dienstleistungen unter sicheren Bedingungen anzubieten immer schwieriger werden. Weiter kommt es vermehrt zur Verdrängung der Prostitution aus den Quartieren an den Stadtrand in unkontrollierte Gegenden. Um

den Schutz der Sexarbeiterinnen vor Ausbeutungssituationen und Gewalt zu verbessern, sind Massnahmen in den Bereichen Arbeitsbedingungen, legale Migrationsmöglichkeiten, Zugang zu Rechten, Prävention, Gewährleistung medizinischer Untersuchungen nötig, sowie Selbstständigkeit und Selbstorganisation. Vor diesem Hintergrund bitten die Anzugstellerinnen und Anzugsteller den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten, ob und wie

- in Basel, analog wie in Zürich, eine Liegenschaft/Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden kann, in welcher die Sexarbeiterinnen selbstverwaltet ein Bordell betreiben könnten
- oder ob es andere Lösungen gibt, damit die Sexarbeiterinnen ihrer Arbeit in einem sicheren Rahmen nachgehen könnten, dies möglichst selbstbestimmt?

Kerstin Wenk, Tanja Soland, Ursula Metzger, Toya Krummenacher, Beatriz Greuter, Pascal Pfister, Stephan Luethi-Brüderlin, Georg Mattmüller, Beat Braun, Tobit Schäfer, Brigitta Gerber, Beatrice Messerli, Raoul I. Furlano, Christian Moesch»

Der Regierungsrat teilt die Anliegen der Anzugstellenden, wonach die Sexarbeiterinnen im Kanton in einem möglichst sicheren Rahmen und in selbstbestimmter Art und Weise ihrer Arbeit nachgehen können sollen. Der Kanton Basel-Stadt nimmt sich des vielfältigen Themas der Prostitution mit der übergeordneten und bewährten Strategie des liberalen Modelles mit Verbotsvorbehalt zum einen und zum andern durch zahlreiche laufende (vgl. Ziffer 2) und geplante Projekte (vgl. Ziffer 3) zur Verbesserung der Situation namentlich der Sexarbeitenden an.


Das zur Verfügung von stellen von Liegenschaften/Infrastruktur ist nach Ansicht des Regierungsrats kein taugliches Mittel, um die Situation im Milieu zu verbessern. Dies würde die Gefahr bergen, dass der Staat sich vom Rotlichtgewerbe nicht mehr glaubwürdig abgrenzen kann und der Eindruck entsteht, dass die öffentliche Hand die Prostitution fördert. Aufgrund des Markteingriffs käme zudem auch derjenige Teil des Gewerbes, der heute im legalen Bereich operiert, unter Konkurrenzdruck. Auch würde der Kanton so private Bordelle direkt konkurrenzieren und einzelne Sexarbeiterinnen gegenüber anderen privilegieren.

Auch die Stadt Zürich stellt Sexarbeitenden keine Liegenschaftsflächen oder Infrastruktur zur Verfügung. Wie oben dargelegt wurde aber der Zonenplan geändert, sodass seit dem Jahr 2020 Mini-bordelle bzw. sogenannte Kleinsalons – also solche mit maximal zwei Räumen und zwei Sexarbeitenden – in Zonen mit maximal 50% Wohnanteil eine Umnutzungsbewilligung erhalten können. Im Kanton Basel-Stadt soll deshalb geprüft werden, wie Kleinsalons gefördert werden können (vgl. Ziffer 4.2), damit die Sexarbeiterinnen ihrer Arbeit möglichst selbstbestimmt und in sicherem Rahmen nachgehen können.

5. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat, den Anzug Kerstin Wenk und Konsorten stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin