



An den Grossen Rat

16.5258.04

JSD/P165258

Basel, 1. Juli 2026

Regierungsratsbeschluss vom 30. Juni 2026

Anzug Kerstin Wenk und Konsorten betreffend Schutz für Sexarbeiterinnen dank Selbstverwaltung

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 21. September 2022 vom Schreiben 16.5258.03 des Regierungsrates Kenntnis genommen und den nachstehenden Anzug Kerstin Wenk und Konsorten betreffend «Ausarbeitung betreffend Schutz für Sexarbeiterinnen dank Selbstverwaltung» – dem Antrag des Regierungsrats folgend – stehen gelassen:

«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 selbständig 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 Kruppenacher, Beatriz Greuter, Pascal Pfister, Stephan Luethi-Brüderlin, Georg Mattmüller, Beat Braun, Tobit Schäfer, Brigitta Gerber, Beatrice Messerli, Raoul I. Furlano, Christian Moesch»

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

Mit vorliegendem Anzug wird der Regierungsrat gebeten zu prüfen, ob in Basel eine geeignete Liegenschaft oder Infrastruktur zur Verfügung gestellt werden kann, in der Sexarbeitende eigenverantwortlich ein Bordell betreiben könnten, oder ob alternative Lösungen geschaffen werden können, die es ihnen ermöglichen, ihrer Arbeit in einem sicheren, geschützten und möglichst selbstbestimmten Rahmen nachzugehen.

Wie bereits in vergangenen Berichterstattungen ausgeführt, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass das Zurverfügungstellen von Liegenschaften und Infrastruktur kein taugliches Mittel ist, um die Situation im Milieu zu verbessern. Er teilt jedoch das Anliegen, die Sicherheit und Selbstbestimmung von Sexarbeitenden zu stärken. Es ist ein zentrales Ziel der kantonalen Politik, Rahmenbedingungen zu schaffen, welche die Ausübung der Sexarbeit unter möglichst sicheren Bedingungen ermöglichen und gleichzeitig die Rechte und den Schutz der betroffenen Personen gewährleisten.

Der Kanton widmet sich diesem vielschichtigen Thema durch die bewährte Strategie des liberalen Modelles mit Verbotsvorbehalt sowie durch eine Vielzahl abgeschlossener und laufender Massnahmen zur Verbesserung der Situation und der Selbstverwaltung der Sexarbeitenden. Mit Bericht vom 8. September 2021 (Nr. 22/28A/5) wurde der Grosse Rat hierzu bereits umfassend informiert.

Darüber hinaus hat der Regierungsrat die Bekämpfung des Menschenhandels seit 2017 als Schwerpunkt in der Kriminalitätsbekämpfung einschliesslich Strafverfolgung gewählt. In diesem Rahmen legen Kantonspolizei und Staatsanwaltschaft einen Fokus auf die Kontrolltätigkeit im Milieu und koordinieren ihre Zusammenarbeit innerhalb der Taskforce Menschenhandel mit weiteren Akteuren, darunter das Migrationsamt sowie die Opferhilfekommission. Diese Schwerpunktsetzung ist eine wichtige Massnahme, um Zwangsprostitution und Menschenhandel im Milieu zu bekämpfen und Sexarbeitende zu schützen.

2. Umfang der Prostitution

Der überwiegende Anteil der in Basel tätigen Sexarbeitenden reist im Rahmen des sogenannten Meldeverfahrens aus EU/EFTA-Staaten ein. Diese Personen beabsichtigen keine dauerhafte Wohnsitznahme und dürfen 90 Tage pro Kalenderjahr in der Schweiz arbeiten. Die Sexarbeitenden werden durch den jeweiligen Arbeitgeber vor Arbeitsbeginn beim Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) angemeldet. Es handelt sich jedoch nicht um ein eigentliches Bewilligungsverfahren, sondern um eine rein deklaratorische Anzeigepflicht. Die wenigsten Sexarbeitenden bleiben 90 Tage am Stück. Sie melden sich jeweils für mehrere kurze, über das Jahr verteilte Arbeitseinsätze an. Über das Meldeverfahren hinaus ist von einem grossen Dunkelfeld im Bereich der Sexarbeit auszugehen.

Verlässliche Aussagen zur Entwicklung des Sexgewerbes im Kanton Basel-Stadt lassen sich somit lediglich auf Basis der im Meldeverfahren gemeldeten Personen machen:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2016- 2025
Anzahl Personen	2'361	2'524	2'198	1'580	1'205	1'022	1'347	1'474	1'351	1'521	-35.6%
Anzahl Meldungen	8'021	8'465	7'776	6'152	4'504	3'846	5'893	5'897	5'582	5'882	-26.7%

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Δ 2016- 2025
Anzahl Arbeitsperioden	8'279	8'707	7'986	6'446	4'749	3'925	6'076	6'091	5'814	6'261	-24.4%
Durchschnittliche Anzahl Arbeitsperioden/Person	3.5	3.4	3.6	4.1	3.9	3.8	4.5	4.4	4.5	4.1	17.1%
Summe der Arbeitstage aller Personen	53'954	55'320	51'843	41'176	31'218	24'766	34'196	32'235	30'021	35'339	-34.5%
Durchschnittliche Anzahl Arbeitstage/Person	22.9	21.9	23.6	26.1	25.9	24.2	25.4	21.9	22.2	23.2	1.3%
Anzahl Salons/Arbeitgebende mit mind. 1 Meldung	124	109	110	103	85	74	80	76	74	88	-29%

Tabelle 1: Auswertung Meldedaten im Bereich Sexgewerbe 2016-2025, Quelle: ZEMIS

Insgesamt ist in den letzten zehn Jahren ein Rückgang der offiziell gemeldeten Sexarbeitenden um rund 36% festzustellen (vgl. Tabelle 1). Ebenso sank die Anzahl Meldungen¹ um knapp 27%, während die Anzahl der insgesamt geleisteten Arbeitstage um rund 35% zurückging. Der stärkste Rückgang zeigt sich in den Jahren 2020 und 2021, was vermutlich auf die Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zurückzuführen ist. Seit 2022 ist zwar wieder eine Zunahme zu beobachten, das Niveau der Jahre vor 2019 wird jedoch – insbesondere bei den Anzahl Meldungen und Arbeitsperioden – bislang nicht erreicht.

Die Zahl der Arbeitsperioden pro Person stieg von 3,5 auf 4,1 und damit um rund 17%. Die durchschnittliche Anzahl Arbeitstage pro Person blieb hingegen über den gesamten Beobachtungszeitraum weitgehend konstant. Dies deutet darauf hin, dass die Sexarbeitenden ihre Tätigkeit heute häufiger in mehreren einzelnen Arbeitseinsätzen ausüben als noch vor zehn Jahren. Die damit einhergehende hohe Fluktuation erschwert die Erreichbarkeit der Sexarbeitenden zusätzlich.

Die Anzahl der den Behörden und Nichtregierungsorganisationen bekannten Sexbetriebe ist in den letzten Jahren tendenziell rückläufig. Schweizweit zeigt sich dabei eine Tendenz, dass kurzfristige Arbeitseinsätze von bis zu 90 Tagen sich zunehmend in Hotels und Airbnb verschieben. Dies erschwert sowohl einen Überblick als auch die Kontrolle über die verschiedenen Angebote erheblich.

3. Der 6-Säulen-Ansatz im Kanton Basel-Stadt

3.1 Einleitend

Der Kanton Basel-Stadt verfolgt im Umgang mit dem gesellschaftlichen Phänomen Prostitution seit Jahren die bewährte Strategie des liberalen Modelles mit Verbotsvorbehalt. Danach ist Prostitution Basel-Stadt grundsätzlich bewilligungsfrei erlaubt,² gleichzeitig sind verschiedene rechtliche Vorgaben – etwa aus dem Bau-, Ausländer- und Arbeitsrecht – einzuhalten. Ziel ist es, möglichst wenig zusätzliche Regulierungen zu schaffen, die Sexarbeitende in die Illegalität und damit ins Dunkelfeld drängen könnten. Der Regierungsrat Basel-Stadt hat denn auch mehrfach klargestellt, dass eine Verdrängungs- oder Verfolgungspolitik in diesem Bereich nicht zielführend ist. Stattdessen sollen pragmatische Unterstützung und sichere Rahmenbedingungen gewährleistet werden.

¹ Eine Person kann mehrere Male pro Jahr gemeldet werden, solange ihre Anwesenheit 90 Tage nicht übersteigt.

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

Ein zentrales Anliegen der kantonalen Politik im Bereich der Sexarbeit ist die Stärkung der Selbstbestimmung der Sexarbeitenden. Diese sollen möglichst frei darüber entscheiden können, unter welchen Bedingungen und in welcher Form sie ihre Dienstleistungen anbieten. Die Ausübung der Sexarbeit erfolgt in unterschiedlichen Arbeitsformen, namentlich in der Strassenprostitution, in Salons, Kontaktbars, Kleinsalons oder im Escortbereich. Entsprechend unterschiedlich präsentieren sich auch die Bedürfnisse und Herausforderungen der betroffenen Personen.

Behördliche Massnahmen oder Entscheide haben diesen unterschiedlichen Lebensrealitäten von Sexarbeitenden Rechnung zu tragen. Zu berücksichtigen sind insbesondere Faktoren wie Aufenthaltsstatus, Bildung, Abhängigkeiten oder vorhandener Ausstiegsmöglichkeiten. Der Grad der tatsächlichen Selbstbestimmung kann dabei je nach persönlicher Situation und Arbeitsumfeld erheblich variieren. Besondere Aufmerksamkeit gilt dem Schutz von Personen, die ihre Tätigkeit nicht freiwillig ausüben. Dabei handelt es sich häufig um Personen, die aufgrund ihres rechtlichen Status, wirtschaftlichen Drucks, fehlenden Sprachkenntnissen oder anderen Faktoren besonders vulnerabel sind. Letztlich sind ein offener und kritischer Diskurs sowie leicht zugängliche Informationen über Rechte und Pflichten entscheidend, um die Selbstbestimmung von Sexarbeitenden zu stärken und die Sicherheit der Betroffenen zu gewährleisten.

Aufbauend auf dieser Strategie wurde in den vergangenen Jahren ein 6-Säulen-Ansatz entwickelt. Die sechs Säulen umfassen die Koordination des kantonalen sowie nationalen Netzwerkes, die Information und Beratung – etwa im Rahmen des Meldeverfahrens –, die gezielte Unterstützung bei unterschiedlichen Fragestellungen sowie die Durchführung von Kontrollen und Verhängung von Sanktionen. Ergänzt wird das Modell neu durch die Bereiche Gesundheitsversorgung sowie Ausstiegshilfe und Berufswechsel, die sich derzeit in der Pilotphase befinden.

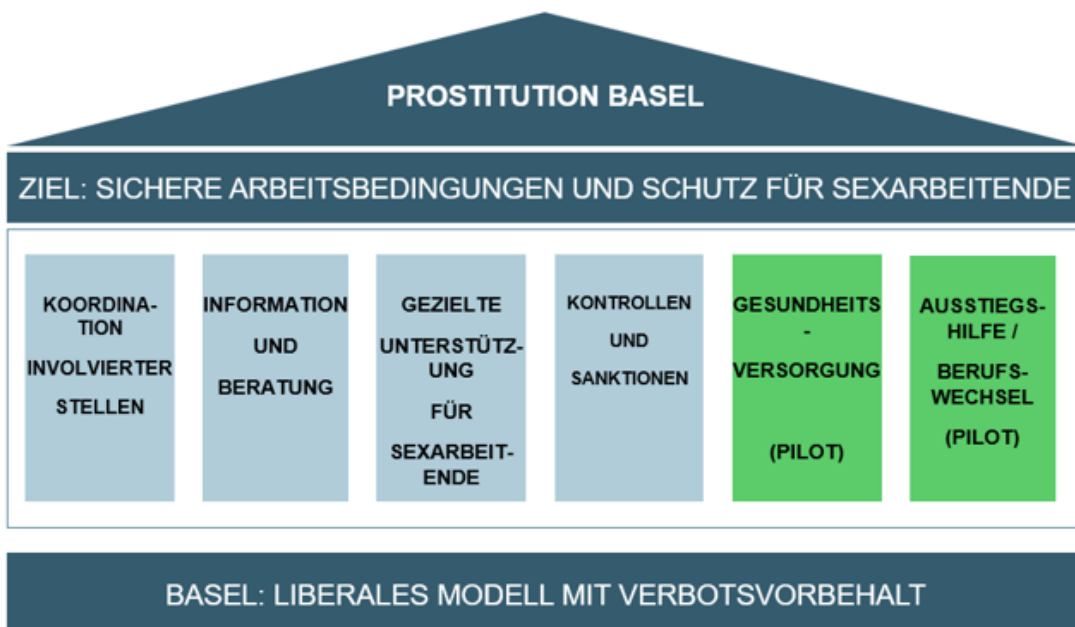


Abbildung 5: Der 6-Säulen-Ansatz des Kantons Basel-Stadt

Für vertiefte Informationen zu den Säulen 1 bis 4 wird auf die letzte Anzugsbeantwortung verwiesen. Die Themen Gesundheitsversorgung und Ausstiegshilfe resp. Berufswechsel werden nachfolgend näher erläutert.

3.2 Pilotprojekt Gesundheitsversorgung für Sexarbeitende

Die Gesundheitsversorgung stellt einen wichtigen Pfeiler zum Schutz von Sexarbeitenden dar. Aufgrund ihrer Tätigkeit sind sie besonderen gesundheitlichen Risiken ausgesetzt. Dazu gehören insbesondere Risiken im Zusammenhang mit sexuell übertragbaren Infektionen infolge zunehmender Nachfrage nach Dienstleistungen ohne Kondom, aber auch gesundheitliche Belastungen

infolge prekärer Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie psychischer Belastungen. Gleichzeitig ist der Zugang zur medizinischen Versorgung für Sexarbeitende häufig erschwert. Gründe dafür sind insbesondere Stigmatisierung und Marginalisierung aufgrund der Sexarbeit sowie sprachliche und kulturelle Barrieren, ein illegaler Aufenthaltsstatus, fehlende oder nicht flächendeckende Krankenversicherung, kurze Aufenthaltsdauer, häufige Ortswechsel sowie der Bedarf an kurzfristig verfügbaren Arztterminen. Je prekärer die Situation der Sexarbeitenden ist, desto grösser ist zudem die Wahrscheinlichkeit, dass auf medizinische Untersuchungen und Behandlungen verzichtet wird.

Eine gemeinsame Evaluation des Justiz- und Sicherheitsdepartements (JSD) und des Gesundheitsdepartements (GD) ergab, dass im Kanton Basel-Stadt zwar grundsätzlich Möglichkeiten der medizinischen, einschliesslich gynäkologischen Grundversorgung bestehen, diese jedoch unzureichend sind. Die bestehenden Versorgungslücken führen dazu, dass einzelne Ärztinnen und Ärzte wiederholt unentgeltliche Leistungen erbringen, um eine medizinische Grundversorgung sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund wurde im Jahr 2024 das Pilotprojekt «Gesundheitsversorgung für Sexarbeitende» lanciert. Ziel des Projekts ist es, die bestehenden Lücken zu schliessen und den Zugang zu einem nachhaltigen und polyvalenten Angebot im Bereich der akut-medizinischen Grundversorgung von Sexarbeitenden zu schaffen. Zu diesem Zweck wurde ein Netzwerk aus verschiedenen Arztpraxen, Spitälern sowie Nichtregierungsorganisationen aufgebaut, das eine koordinierte Versorgung sicherstellen soll. Seither können sich Sexarbeitende mit gesundheitlichen Beschwerden bei Aliena – der Fachstelle für Frauen im Sexgewerbe – melden. Diese klärt die Anspruchsberechtigung und triagiert zu den gynäkologischen oder internistischen Projektpartnern. Das Projekt sichert lediglich die Grundversorgung und dies nur im Falle einer fehlenden Krankenversicherung für Sexarbeitende, die im Kanton Basel-Stadt tätig sind. Das Angebot kann unabhängig von Nationalität und Aufenthaltsstatus genutzt werden; es steht somit auch Sans-Papiers offen. Pro Fall können bis zu drei Konsultationen durch das Projekt getragen werden. Überdies besteht eine Kooperation mit einer Apotheke für den Bezug von Medikamenten. Das Projekt beinhaltet einen Härtefallfonds, der zum Tragen kommt, wenn etwa unerlässliche Behandlungskosten das vorgesehene Kostendach überschreiten oder eine vierte Konsultation erforderlich ist. Im Januar 2026 fand ein erster Netzwerkanlass statt, an dem die beteiligten Akteurinnen und Akteure über die Formen von Gewalt und Menschenhandel im Bereich der Sexarbeit sensibilisiert wurden. Das Projekt stösst sowohl bei den Sexarbeitenden als auch bei den Netzwerkpartnern auf hohe Akzeptanz. Eine verbesserte medizinische Versorgung trägt dazu bei, gesundheitliche Risiken frühzeitig zu erkennen und notwendige Behandlungen rechtzeitig einzuleiten. Damit leistet das Projekt einen Beitrag zum Schutz und zur gesundheitlichen Stabilisierung von Sexarbeitenden und stärkt deren Möglichkeiten zur selbstbestimmten Gestaltung ihrer Lebens- und Arbeitssituation. Zudem entlastet es die Beratungsarbeit von Aliena, indem medizinische Fragestellungen vermehrt an spezialisierte Fachpersonen weitergeleitet werden können. Eine erste Zwischenevaluation des Pilotprojekts ist noch im Jahr 2026 vorgesehen. Eine abschliessende Evaluation erfolgt nach Abschluss des Projekts Ende 2027.

3.3 Pilotprojekt Ausstiegshilfe

Mit Überweisung des Anzugs Christoph Hochuli und Konsorten im Januar 2023 betreffend «wirksame Ausstiegsprogramme für Menschen, die aus der Prostitution aussteigen wollen» wurde der Regierungsrat beauftragt, zu prüfen und zu berichten, wie Menschen – unabhängig von Geschlecht und sexueller Orientierung – beim Ausstieg aus der Prostitution bedarfsgerecht unterstützt und begleitet werden können.

Zur Umsetzung dieses Auftrags wurde im Rahmen des Runden Tisches Prostitution im März 2024 eine Arbeitsgruppe gebildet. Diese bestand aus Mitarbeitenden der Fachstelle Gewaltschutz und Opferhilfe des JSD, des AWA sowie Vertretenden von Nichtregierungsorganisationen. Ziel der Arbeitsgruppe war es, mögliche Ansätze sowie Formen der Zusammenarbeit im Bereich der Ausstiegshilfe zu prüfen. Die Arbeiten haben gezeigt, dass ein erfolgreicher Ausstieg aus der Sexar-

beit in der Regel eine längerfristige und interdisziplinäre Begleitung erfordert. Neben der beruflichen Integration spielen insbesondere Fragen des Wohnens, der finanziellen Stabilisierung sowie der sozialen und persönlichen Unterstützung eine wichtige Rolle.

Auf Grundlage dieser Erkenntnisse wurde ein Vorschlag für ein fünfjähriges Pilotprojekt erarbeitet. Das Projekt wird von Aliena, der Fachstelle für Frauen im Sexgewerbe, geleitet und umfasst Unterstützungsleistungen in den Bereichen Beratung und Begleitung, Arbeitsintegration, Wohnen – insbesondere bei der Wohnungssuche und der Förderung von Wohnkompetenzen – sowie finanzielle Unterstützung.

Aliena verfügt über langjährige Erfahrung in der Beratung und Unterstützung von Sexarbeitenden und hat deshalb sowie aufgrund ihrer zentralen Lage im Milieu einen guten Zugang zur Zielgruppe. Durch ihre niederschweligen Angebote und Beratungsmöglichkeiten – unter anderem durch die Aussenstelle des AWA in den Räumlichkeiten der Fachstelle – steht Aliena jährlich mit rund 1500 Sexarbeitenden in Kontakt. Die Anliegen reichen dabei von kurzen Aufenthalten im Ruheraum über administrative Kontakte im Zusammenhang mit der arbeitsrechtlichen Melderegung bis hin zur Teilnahme an Workshops. Diese niederschweligen Kontakte ermöglichen es häufig, frühzeitig Informationen zu Rechten und Pflichten in der Sexarbeit zu vermitteln und damit den Schutz sowie die Selbstbestimmung der Sexarbeitenden zu stärken.

Im Rahmen des Pilotprojekts ist Aliena für die Entwicklung und den Aufbau des Angebots verantwortlich. Dazu gehören insbesondere die Ausgestaltung des Unterstützungsangebots sowie die Festlegung der Kriterien für die Aufnahme in das Programm. Es soll ein abgestimmtes Paket an Unterstützungsleistungen entstehen, das Sexarbeitenden den Ausstieg aus der Prostitution, eine nachhaltige Berufswchelooption sowie eine selbstbestimmte Lebensgestaltung ermöglicht. Ein weiterer Schwerpunkt des Projekts liegt im Aufbau und der Pflege eines Kooperationsnetzwerks mit den für den Ausstiegsprozess relevanten Akteuren. Zudem soll ein Casemanagement etabliert werden, das eine individuelle Planung, Koordination und Begleitung der Unterstützungsleistungen im Ausstiegsprozess ermöglicht.

Der Grosse Rat hat der Finanzierung des Pilotprojekts zur Ausstiegshilfe respektive zum Berufswechsel am 14. Januar 2026 zugestimmt, sodass Aliena das Projekt per 1. Februar 2026 starten konnte. Zur Überprüfung der Wirksamkeit ist eine externe Evaluation vorgesehen.

4. Weitere Massnahmen zur Verbesserung der Situation und der Selbstverwaltung der Sexarbeitenden

Neben den bereits in der letzten Berichterstattung erläuterten Massnahme sowie den beiden Pilotprojekten zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung sowie zur Einführung einer Ausstiegshilfe wurden seit der letzten Berichterstattung weitere Massnahmen zum Schutz von Sexarbeitenden geprüft, umgesetzt respektive weiterentwickelt.

4.1 Klare Rahmenbedingungen für Gewerbetreibende und Sexarbeitende

Sexarbeit ist ein Querschnittsthema, das zahlreiche Rechts- und Politikbereiche berührt, darunter das Sicherheits-, Sozialversicherungs-, Steuer-, Gesundheits- und Baurecht. Die Regulierung des Gewerbes ist entsprechend komplex und setzt eine enge Zusammenarbeit der zuständigen Behörden und Institutionen voraus.

Klare, verständliche und praxistaugliche Rahmenbedingungen sind dabei sowohl für Sexarbeitende als auch für Gewerbetreibende von zentraler Bedeutung. Entsprechend müssen die geltenden Regelungen den Schutz der betroffenen Personen gewährleisten, gleichzeitig aber auch deren tatsächlichen Lebens- und Arbeitsbedingungen Rechnung tragen. Rückmeldungen von Etablissementsbetreibenden zeigen jedoch, dass die Einhaltung der verschiedenen rechtlichen

Vorgaben schwierig ist. Dies betrifft insbesondere sozialversicherungsrechtliche Fragestellungen. So sind Sexarbeitende, die im Meldeverfahren tätig sind, heute in der Regel 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. Die Herausforderung besteht darin, wirksame Schutzbestimmungen mit praktikablen Vollzugsregelungen zu verbinden. Die Rahmenbedingungen müssen so ausgestaltet sein, dass sie Rechtssicherheit schaffen, ohne die Hürden für eine legale Tätigkeit unverhältnismässig zu erhöhen. Andernfalls besteht das Risiko, dass sich Teile des Gewerbes dem behördlichen Zugriff entziehen und in den informellen oder illegalen Bereich verlagern.

Ein wichtiges Instrument für den Austausch zwischen Behörden, Gewerbetreibenden und Anwohnenden bildet der vom JSD ein- bis zweimal jährlich durchgeführte Milieudialog. Dieses Gefäss ermöglicht es, aktuelle Entwicklungen und Herausforderungen frühzeitig aufzunehmen sowie unterschiedliche Interessen und Anliegen zu diskutieren. Nach einer Pausierung im Jahr 2025 wurde der Austausch im Rahmen des Milieudialogs im April 2026 wieder aufgenommen.

Ein weiterer Regelungsbereich betrifft die Abgrenzung zwischen Wohnprostitution und bewilligungspflichtigen Sexbetrieben. Im Kanton Basel-Stadt ist es nach geltendem Recht grundsätzlich zulässig, dass Personen einen Teil ihres Wohnraums für die Ausübung ihrer Tätigkeit – etwa für Sexarbeit – nutzen. Eine solche Nutzung stellt keine Zweckänderung im baurechtlichen Sinne dar und erfordert kein Bewilligungsverfahren nach § 26 der Bau- und Planungsverordnung (BPV, SG 730.110) in Verbindung mit § 8 Abs. 1 lit. b des Wohnraumförderungsgesetzes (WRFG, SG 861.500). Entscheidend ist gemäss geltender Rechtsprechung jedoch, dass der primäre Nutzungszweck weiterhin dem Wohnen vorbehalten bleibt. Teilen sich höchstens zwei Sexarbeitende Wohn- und Arbeitsräume, wird in der Praxis von einem Kleinsalon gesprochen. Anders stellt sich die Rechtslage dar, wenn eine betriebliche Form der Sexarbeit vorliegt und der primäre Nutzungszweck gewerblich ist. Wenn Sexarbeitende als Arbeitnehmende Dienstleistungen anbieten, ohne dort zu wohnen, gilt der Betrieb gemäss § 26 BPV aufgrund seiner Immissionen eindeutig als baubewilligungspflichtige Zweckänderung.

Die Abgrenzung zwischen Wohnprostitution und einem bewilligungspflichtigen Sexbetrieb ist aus baubehördlicher Sicht häufig sehr komplex. Entsprechend ist die Feststellung, ob eine baubewilligungspflichtige Nutzungsänderung vorliegt und ein Baubewilligungsverfahren erforderlich ist, im Einzelfall mit erheblichem Abklärungsaufwand verbunden. Hinzu kommt, dass Baugesuche für Sexbetriebe regelmässig auf Widerstand in der Nachbarschaft stossen und häufig Einsprachen nach sich ziehen. Zur Verbesserung der Rechtsanwendung und zur Prüfung eines einheitlicheren Vollzugs ist ein vertiefter Austausch zwischen dem Bau- und Gastgewerbeinspektorat, der Fahndung sowie der Fachstelle Gewaltschutz und Opferhilfe geplant.

Handlungsbedarf besteht schliesslich auch im Bereich der Quellenbesteuerung. Ausgelöst durch eine schriftliche Anfrage im Grossen Rat (Nr. 26.5098.01) wird derzeit geprüft, ob die bestehenden Abläufe ausreichend sicherstellen, dass von Sexarbeitenden an die Arbeitgebenden entrichtete Steuerbeträge ordnungsgemäss abgerechnet und abgeführt werden. Die aktuelle Praxis kann unter Umständen dazu führen, dass Arbeitgebende begünstigt und Sexarbeitende benachteiligt werden. Die Thematik soll deshalb im Rahmen des Runden Tisches vertieft analysiert und bei Bedarf mit geeigneten Massnahmen adressiert werden.

4.2 Klärung der künftigen Toleranzzonen

Der Kanton Basel-Stadt hat die Strassenprostitution in der «Verordnung über die Strassenprostitution» (SG 724.500) geregelt. Derzeit sind zwei Zonen definiert, in denen das Anwerben auf der Strasse erlaubt ist. Diese befinden sich auf dem Güterbahnhof Wolf sowie im Kleinbasel im Bereich der Webergasse/Ochsengasse/Teichgässlein. Während erstere seit einigen Jahren kaum mehr genutzt wird, ist die Toleranzzone im Kleinbasel stark frequentiert. Gemäss Rückmeldungen

von Betreibenden der Etablissements besteht jedoch die Gefahr, dass diese Zone im Zuge der Quartieraufwertung mittelfristig unter Druck gerät. Für Sexarbeitende, die ihre Kundschaft unabhängig von einem Bordell anwerben, ist es von Bedeutung, dass dies an einem zentral gelegenen und gut belebten Ort möglich bleibt. Solche Standorte bieten zudem den Vorteil einer gewissen sozialen Kontrolle.

Der Runde Tisch Prostitution setzt sich nach wie vor dafür ein, dass ein Diskurs über den Fortbestand der Toleranzzonen geführt und bei Arealentwicklungsprojekten das Thema Sexarbeit berücksichtigt wird. Im Sommer 2025 hat eine Arbeitsgruppe mit Vertretenden der Kantonspolizei, der Fachstelle Gewaltschutz und Opferhilfe, des Bau- und Verkehrsdepartements, der SBB, des Stadtteilsekretariats Kleinbasel sowie der Fachstelle Aliena die Nutzung der Toleranzzone auf dem Areal Wolf thematisiert. Für das Jahr 2026 ist eine Begehung des Gebiets durch dieselbe Arbeitsgruppe geplant. Dabei soll geprüft werden, wie eine vermehrte Nutzung wieder erreicht werden kann und ob die notwendige Infrastruktur – etwa Liegenschaften, Toiletten, Notfallmöglichkeiten sowie Aspekte der sozialen Kontrolle – intakt ist.

4.3 Verstärkung der nationalen Vernetzung

Bereits im Jahr 2014 hat die nationale Expertengruppe «Schutzmassnahmen für Frauen im Erotikgewerbe» empfohlen, die Koordination auf kantonaler und nationaler Ebene zu stärken. Als mögliches Vorbild wurde dabei unter anderem die Fachstelle Menschenhandel und Menschen schmuggel (FSMM) genannt. Diese ist dem Bundesamt für Polizei angegliedert und nimmt eine koordinierende Funktion wahr. Eine vergleichbare Stelle für den Bereich der Sexarbeit besteht bislang nicht. Der Austausch zwischen den Kantonen erfolgt derzeit nur vereinzelt und ohne institutionalisierte Struktur.

Der Versuch, eine entsprechende Plattform zum Thema Prostitution aufzubauen und dafür einen nationalen Träger zu finden, ist bisher erfolglos geblieben. Die Konferenz der Kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) hat den Bedarf zwar erkannt, sich aus Ressourcen Gründen aber gegen die Aufnahme des Themas entschieden.

Da der Kanton Basel-Stadt bestrebt ist, diese Vernetzung auszubauen, hat das JSD mit einem aktiven Beitrag an der Konferenz der Städtischen Sicherheitsdirektorinnen und -direktoren (KSSD) im Zusammenhang mit der Vorstellung des Basler Modells der Prostitution und der Ankündigung des Ausstiegsprogramms aus der Prostitution im November 2025 einen wichtigen Impuls zur nationalen Vernetzung geleistet. Ziel ist es, dass sich die Träger der KSSD ebenfalls für eine zunehmende nationale Vernetzung engagieren.

5. Alternative Infrastrukturmodelle

Der Regierungsrat anerkennt, dass Sexarbeitende von einer strukturellen Prekarität betroffen sind, insbesondere im Zusammenhang mit Arbeitsbedingungen, Mietkosten und der Qualität der Unterkünfte. Er ist jedoch der Ansicht, dass das Zurverfügungstellen von Liegenschaften und Infrastruktur kein taugliches Mittel ist, um die Situation im Milieu zu verbessern. Ein entsprechendes staatliches Engagement würde die Gefahr bergen, die notwendige Distanz des Staates zum Rotlichtgewerbe zu verwischen und den Eindruck einer Förderung der Prostitution durch die öffentliche Hand zu erwecken. Aufgrund des Markteingriffs kämen zudem auch legal operierende Betriebe unter Konkurrenzdruck.

Im Kanton Genf hat der Verein Aspasia, der ebenfalls die Interessen der Sexarbeitenden vertritt, die Stiftung Philénis gegründet. Die Stiftung vermietet und verwaltet Arbeits- und Wohnraum zu finanziell, hygienisch und sicherheitstechnisch bestmöglichen Bedingungen. Damit sollen Abhängigkeiten von privaten Salonbetreibenden reduziert und Sexarbeitenden verbesserte Arbeitsbedingungen ermöglicht werden. Das Angebot ist privat finanziert; die Beratungsstelle Aspasia ist

organisatorisch von der Stiftung getrennt und kann ihren vertrauensbasierten Beratungsansatz unabhängig weiterführen. Eine erste Bilanz der Stiftung Philénis ergab positive Resultate, insbesondere im Hinblick auf verbesserte Arbeitsbedingungen und eine stärkere Verhandlungsmacht der Sexarbeitenden gegenüber Betreibenden. So kommen andere Betreibende unter «Zugzwang» und müssen die Arbeitsbedingungen in ihren Betrieben angleichen. Schliesslich wird auch der Austausch und die Vernetzung von Sexarbeitenden gefördert.

Der Kanton Basel-Stadt verfolgt solche Entwicklungen aufmerksam und prüft weiterhin, inwiefern erfolgreiche Modelle anderer Städte in die weitere Entwicklung des Basler Ansatzes einbezogen werden können. Dabei bleibt der Fokus darauf gerichtet, die Sicherheit, Selbstbestimmung und Handlungsmöglichkeiten der Sexarbeitenden zu stärken, ohne dass der Staat selbst als Vermieter oder Betreiber auftritt.

6. Fazit

Der Kanton Basel-Stadt hat im Umgang mit Prostitution in den vergangenen Jahren ein breit abgestütztes Modell entwickelt, das kontinuierlich weiterentwickelt wird, um sich verändernden Rahmenbedingungen und Umständen anzupassen. Dabei stützt sich der Kanton nicht auf einen einzelnen Pfeiler – wie etwa die Förderung der Selbstverwaltung –, sondern verfolgt verschiedene Ansätze, um einen möglichst umfassenden Überblick über das Gewerbe zu gewinnen und daraus gezielte Massnahmen abzuleiten. Auf diesem Mehrsäulenansatz soll weiter aufgebaut werden, um die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Sexarbeitenden nachhaltig zu verbessern.

Die enge Zusammenarbeit mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie der Austausch im Rahmen der Runden Tische Prostitution und Menschenhandelt und dem Milieudialog ermöglichen, neue Entwicklungen im lokalen Sexgewerbe frühzeitig zu erkennen und Massnahmen anzupassen. Die Bereitstellung von Liegenschaften oder Infrastruktur durch den Kanton ist dabei nicht vorgesehen.

7. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Kerstin Wenk und Konsorten betreffend «Schutz für Sexarbeiterinnen und dank Selbstverwaltung» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Conradin Cramer
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin