



An den Grossen Rat

10.5326.02

JSD/P105326
Basel, 8. Mai 2013

Regierungsratsbeschluss vom 7. Mai 2013

Anzug Ursula Metzger Junco P. und Konsorten betreffend Erstellung eines Konzepts zur Prostitution

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 2. März 2011 den nachstehenden Anzug Ursula Metzger Junco P. und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Es ist bekannt, dass sich die Prostitution in allen Städten der Schweiz ausdehnt. Auch in Basel ist eine Zunahme von sich prostituierenden Frauen und Männern zu verzeichnen. Der Konkurrenzdruck unter den in diesem Gewerbe arbeitenden Menschen ist gross. Das Klima auf der Gasse ist härter geworden, die Frauen stehen unter grossem Existenzdruck. Mit der Zunahme der sich prostituierenden Frauen ist auch eine Zunahme von Cabarets, Kontaktbars, Massagesalons, Sauna-Clubs und weiteren Etablissements verbunden. Diese Lokale sind quer über die Stadt verstreut. Sie finden sich nicht mehr nur im traditionellen Rotlichtmilieu um die Webergasse. Vielmehr sind sie auch im Gundeli und in weiteren Wohnquartieren zu finden. Beispielsweise haben sich in der Amerbachstrasse in kurzer Zeit einige derartige Lokale angesiedelt. Angesichts der bisherigen Entwicklung muss davon ausgegangen werden, dass in Zukunft weitere Lokale entstehen werden.

Basel verfügt zwar über den «Runden Tisch Prostitution», anlässlich dessen sich Vertreter der Behörden wie auch Vertreter der Beratungsstellen über die Probleme im Bereich der Prostitution austauschen. Nicht ersichtlich ist hingegen, dass Basel über ein weitergehendes Konzept verfügt, wie mit der Prostitution in Zukunft umgegangen werden soll. Gerade im Bereich der Stadtentwicklung erscheint es als zwingend notwendig ein Konzept zu erstellen, wo, wie und unter welchen Bedingungen die Prostitution in Basel ausgeübt und wie sie mit den Interessen der Wohnbevölkerung vereinbart werden kann.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat daher auf, ein umfassendes Konzept zur Prostitution vorzulegen, welches die Interessen der Wohnbevölkerung und der sich prostituierenden Frauen und Männer berücksichtigt.

Ursula Metzger Junco P., Sibylle Benz Hübner, Gülsen Öztürk, Brigitta Gerber, Loretta Müller, Esther Weber Lehner, Dominique König-Lüdin, Sibel Arslan, Helen Schai-Zigerlig, Christoph Wydler, Eduard Rutschmann, Martina Bernasconi, Ursula Kissling-Rebholz, Daniel Stolz, Christine Locher-Hoch, Doris Gysin, Rolf von Aarburg, Daniel Goepfert, Beat Jans, Christine Heuss, Thomas Grossenbacher“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Prostitution in Basel – eine Auslegeordnung

1.1 Einleitung

Der Anzugstext weist auf wichtige und sehr komplexe Themenfelder, Fragestellungen und Anliegen im Kontext von Prostitution bzw. dem so genannten Rotlicht-Milieu hin. Wichtig sind sie aus Sicht des Regierungsrates nicht zuletzt deshalb, weil es um Frauen und – seltener – Männer geht, die sich unter oft schwierigen Umständen prostituieren, und um Freier, aber auch um Nachbarn und damit mittelbar grosse Teile der Bevölkerung. Deshalb beschäftigen diese Themen und Anliegen auch die Politik und die (mediale) Öffentlichkeit, meist aufgrund eines aktuellen Anlasses. Zu erinnern sei hier beispielsweise an die prominenten Diskussionen um einen Sexbetrieb an der Schlettstadterstrasse im Jahre 1993.

Die «zunehmende Verbreitung von Massagesalons und die damit einhergehende Zweckentfremdung von Wohnraum» war 1994 Inhalt einer Interpellation. Ähnlich wie heute stellten sich damals konkrete Fragen nach wirtschaftspolizeilichen Einschränkungen der (Salon-)Prostitution, nach den behördlichen Einflussmöglichkeiten auf die Standorte von Rotlicht-Etablissements, nach den Möglichkeiten, die (arbeits-)rechtliche und soziale Stellung von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern zu stärken sowie sie vor allfälliger Ausbeutung zu schützen. Damals wie heute verfolgt der Regierungsrat bei diesen Fragestellungen das Ziel, für effektive Probleme pragmatische Lösungen «an der Front» zu finden.

Auch der Anzugstext deutet hin auf das komplexe Geflecht an Frage- und Problemstellungen, die sich aus der Thematik ergeben. Es geht unter anderem um die Stadt- und Quartierentwicklung, die Forderung der Nachbarschaft von Rotlicht-Lokalitäten nach Schutz vor übermässigen (Lärm-)Emissionen, um bau- und zonenrechtliche Fragestellungen, um Bewilligungen, aber auch um grundrechtliche Themen und nicht zuletzt den Schutz der Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter vor Ausbeutung und Gewalt. Mit Blick auf die Vielfalt der angesprochenen Themen hat das federführende Justiz- und Sicherheitsdepartement eine interdepartementale Arbeitsgruppe einberufen, die sich mit dem Inhalt des Anzuges beschäftigt und damit generell die aktuelle kantonale Politik auf diesem Gebiet reflektiert hat.

In dieser Arbeitsgruppe Einsitz nahmen Vertreterinnen und Vertreter der folgenden Departemente und Dienststellen: Justiz- und Sicherheitsdepartement (Kantonspolizei), Präsidialdepartement (Kantons- und Stadtentwicklung, Schlichtungsstelle für Mietstreitigkeiten), Bau- und Verkehrsdepartement (Bau- und Gastgewerbeinspektorat, Allmendverwaltung), Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt (Lärmschutz). An der vorliegenden Anzugsbeantwortung hat überdies die Staatsanwaltschaft mitgewirkt.

1.2 Abriss der rechtlichen Situation

1.2.1 Bundesrecht

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass Prostitution als privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit sowohl der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 und 94 Bundesverfassung (BV) als auch der persönlichen Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV untersteht. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen gemäss Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein; deren Kerngehalt ist unantastbar.

Über die Ausübung von Prostitution gibt es auf Bundesebene keine ausführlichen Bestimmungen. Das Strafgesetzbuch (StGB) greift die Thematik im Sinne des strafrechtlichen Schutzes gegen Auswüchse *expressis verbis* mit Art. 195 (Förderung der Prostitution) und Art. 199 (Unzulässige Ausübung von Prostitution) auf. Wie bei allen Erwerbstätigkeiten sind auch im Prostitutionsgewerbe die Vorschriften etwa der Ausländergesetzgebung, der Sozialversicherungsgesetzgebung,

der Steuergesetzgebung und des Arbeitsgesetzes zu beachten. Im Zusammenhang mit Prostitution bedeutsam sind überdies Art. 157 (Wucher) und Art. 182 (Menschenhandel).

1.2.2. Kantonales Recht

Der Kanton Basel-Stadt kennt die erstmals im Jahre 1978 erlassene Verordnung über die Strassenprostitution. Diese verbietet im Grundsatz gestützt auf § 38 des Kantonalen Übertretungsstrafgesetzes (es wird bestraft, «wer sich in erkennbarer Bereitschaft zur Prostitution ausserhalb der von den Behörden bezeichneten geeigneten Örtlichkeiten aufhält und dadurch eine unzumutbare Belästigung der Anwohner veranlasst») die Strassenprostitution – mit Ausnahme innerhalb der so genannten Toleranzzonen. Die Verordnung bezeichnet im Grossbasel den Güterbahnhof Wolf (vor Dienstgebäude und Frachtgutexpedition) und im Kleinbasel Teilstücke der Webergasse, der Ochsen-gasse und des Teichgässleins. Mit Beschluss vom 20. Mai 2008 strich der Regierungsrat die einstige Toleranzzone beim Güterbahnhof DB, für die kein Bedarf mehr bestand.

In der Schweiz gibt es Städte und Gemeinden, die für gewisse Zonen einen Mindestwohnanteil festlegen und so den Charakter eines Wohngebietes umschreiben können. Dies vereinfacht es, die Zonenkonformität des Sexgewerbes zu beurteilen. So hat das Bundesgericht im Fall der Stadt Zürich deren generelles kommunales Verbot¹ von sexgewerblichen Salons und vergleichbaren Einrichtungen in bestimmten Gebieten mit einem Wohnanteil von mindestens 50 Prozent für zulässig erklärt (BGer 1P.171/2001 E. 5.1). In Basel ist ein solches Vorgehen innerhalb der geltenden Zonenordnung nicht möglich. Aufgrund des Zonenplans (Mischzone Wohnen/Gewerbe) ist Salonprostitution in Basel praktisch in der ganzen Stadt möglich. Überdies darf auch in reinen Wohnzonen grundsätzlich dann gearbeitet werden, wenn die arbeitende Person in der jeweiligen Wohnung auch wohnt. Die Bestimmungen über die so genannte Zweckentfremdung von Wohnraum greifen in diesem Fall nicht.

Der Basler Wohnanteilsplan darüber hinaus definiert die Anzahl Stockwerke (Geschosse), die für gewerbliche Nutzung verwendet werden dürfen, nicht aber – wie in Zürich – prozentuale Anteile. Dies führt in Basel-Stadt dazu, dass ein genereller Ausschluss sexgewerblicher Salons beispielsweise in Gebieten, in denen null bis ein Geschoss für gewerbliche Nutzungen möglich sind, fast in der ganzen Stadt solche Salons verunmöglichen oder zu einer Konzentration in der Innenstadt führen würde, da für diesen Perimeter die Regelung gilt, dass die derzeitige Mischung aus Gewerbe und Wohnen erhalten werden soll. Eine Regulierung auf diesem Wege würde deshalb unerwünschte Auswirkungen zeitigen.

Eine eigentliche Betriebsbewilligung für Sexbetriebe gibt es in Basel-Stadt nicht. Wird hingegen eine Wohn- oder Geschäftsliegenschaft in einen Sexbetrieb umgenutzt, so ist für diese Nutzungsänderung gemäss § 26 der Bau- und Planungsverordnung nach Ansicht des Bau- und Gastgewerbeinspektorates eine Baubewilligung notwendig. Der Eigentümer hat Anspruch auf eine Baubewilligung, wenn er alle anwendbaren öffentlich-rechtlichen Vorschriften des Bau- und Planungsgesetzes, des Umweltschutzgesetzes, die feuerpolizeilichen Bestimmungen und weitere einschlägige Normen einhält.

Im Rahmen dieser Baubewilligung wird auf die Nutzung – beispielsweise als Sexbetrieb – mittels Aufstellen eines Schildes aufmerksam gemacht. Allen Interessierten wird während der Aufgelaude-dauer von dreissig Tagen die Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Gesuchsunterlagen und den jeweils Betroffenen zur Einsprache geboten. Verschiedene Prozesse gegen die Anstrengung von nachträglichen Baubewilligungsverfahren im Falle von Nutzungsänderungen in Sexbetriebe sind im Moment hängig. Die Betreiber versuchen sich dabei entweder auf den Besitzstand zu berufen oder auf die Behauptung zu stützen, dass ihr Betrieb kein Sexbetrieb sei. Ein rechtskräftiger Entscheid baselstädtischer Gerichte zur Frage, ob eine solche Umnutzung baubewilligungspflichtig ist, steht noch aus. Hingegen ist am 18. Juli 2012 ein Bundesgerichtsentscheid (Entscheid

¹ Art. 16 Abs. 3, Art. 24c Abs.3 und Art. 41 Abs. 3 Bau- und Zonenordnung (BZO) der Stadt Zürich.

1C_83/2012) ergangen, der die Umnutzung einer Wohnung in einen Sexbetrieb in Wangen-Brüttisellen (ZH) als klarerweise baubewilligungspflichtig bezeichnet.

Für so genannte Kontaktbars und Cabarets gelten die Regelungen des Umweltschutzgesetzes, des Bau- und Planungsgesetzes und des Gastgewerbegesetzes (GGG) sowie die auf diese Bestimmungen gestützten Auflagen im Bauentscheid und in der Betriebsbewilligung für den jeweiligen Gastgewerbebetrieb. Der Kanton kann im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens, eines Verfahrens für verlängerte Öffnungszeiten nach § 37 GGG oder nach Lärmrequisitionen gemäss § 29 GGG im Rahmen des gesetzlich Möglichen regulierend eingreifen, z.B. durch Einschränkung der Öffnungszeiten oder durch Entzug der Betriebsbewilligung.

Die Betreiberinnen und Betreibern von Cabarets, die Tänzerinnen einstellen, haben zudem spezifische Auflagen des Bundes und des Kantons zu erfüllen. In diesem Zusammenhang plant der Bundesrat derzeit, das Cabaret-Tänzerinnen-Statut aufzuheben. In seiner Antwort vom 24. Oktober 2012 an den Bundesrat unterstützt der Regierungsrat die vorgeschlagenen Bemühungen zur Bekämpfung des Menschenhandels und für einen verbesserten Opferschutz. Er regt aber an zu prüfen, «ob das Cabaret-Tänzerinnen-Statut nicht besser erst dann aufgehoben wird, wenn in den Kantonen die erforderlichen Strukturen gemäss erläuterndem Bericht des Bundesamts für Migration (Spezialisten für Menschenhandel, Expertengruppen usw.) geschaffen worden sind».

Ausgelöst durch die Diskussionen rund um die Schlettstadterstrasse hatte der Regierungsrat bereits in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eine Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese hatte abzuklären, ob neue kantonalrechtliche Vorschriften die freie Standortwahl von Salons regeln können oder ob diesem Vorhaben allenfalls Vorschriften mit Verfassungsrang entgegenstehen. Denn grundsätzlich ist es nach Art. 199 StGB möglich, dass Kantone Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution sowie über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen erlassen. Im Jahre 1996 beantragte der Regierungsrat dem Grossen Rat den Erlass einer kantonalen Vorschrift über die Ausübung der Prostitution, den neuen §38 a (Salonprostitution) im Übertretungsstrafgesetz. Das Kantonsparlament stimmte diesem Paragraphen zu. Ihm zufolge wird bestraft

¹ Wer die Prostitution betreibt und dadurch eine unzumutbare Belästigung der Anwohner veranlasst.

² Das zuständige Departement kann bei unzumutbarer Belästigung der Nachbarschaft die Schliessung des Salons anordnen.

³ Der Schliessungsverfügung hat eine behördliche Androhung vorauszugehen.

⁴ Bei der Interessenabwägung kommt dem Standort des Salons besondere Bedeutung zu.

Mit diesem Paragraphen verband sich ein Grundsatzentscheid des Regierungsrates und des Grossen Rates. Sie hatten zur Regelung der Ausübung der Prostitution zwei Varianten gegeneinander abzuwägen – eine Bewilligungspflicht oder eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt. Im Ratsschlag vom 11. April 1996 wird dazu ausgeführt:

«Beide Varianten stellen einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit dar. Die Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt greift weniger stark in das Grundrecht ein, so dass gemäss dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit diese Variante als mildere Möglichkeit den Vorzug verdient. Gleichzeitig verursacht der Verbotsvorbehalt einen wesentlich geringeren Verwaltungsaufwand als eine generelle Bewilligungspflicht. Trotzdem wird ein dosiertes Eingreifen der Behörden ermöglicht und ein Instrumentarium geschaffen, welches den Behörden erlaubt, bei Problemen unverzüglich und angemessen zu reagieren.»

Der Regierungsrat und der Grosse Rat entschieden sich damals für eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt. Vom erwähnten «dosierten Eingreifen» machte das damalige Polizei- und Militärdepartement im Jahre 1999 Gebrauch, als es die Schliessung zweier bordellähnlicher Liegenschaften an der Sperrstrasse verfügte. Seither ergab sich kein Fall mehr, in dem Belästigungen ein Ausmass erreicht hätten, die eine Schliessungsverfügung gerechtfertigt hätte.

Allerdings hat die Kantonspolizei als zuständige Behörde im Jahr 2011 sämtlichen Betreibern von Rotlicht-Lokalen in der Amerbachstrasse die Schliessung angedroht, sollten sich die in der einleitend erwähnten Petition monierten Umstände nicht bessern. Um eine Schliessung zu verfügen

(die allenfalls gerichtlich standhält), braucht die Kantonspolizei freilich eine ausreichende Dokumentation und Begründung (beispielsweise eine Häufung nachweisbarer Lärmreklamationen). Sie ist daher auf die Mithilfe der Nachbarschaft angewiesen. Nach der erwähnten Androhung haben sich die nachbarschaftlichen Meldungen bei der Polizei signifikant reduziert, so dass bislang keine begründete Schliessung vorgenommen werden konnte (mehr dazu unter 1.3). Im Jahre 1996 stützte sich der Regierungsrat bei seiner Entscheidung auch auf eine Beurteilung des Rotlicht-Milieus ab. Einer solchen Darstellung bedarf es auch heute.

1.3 Gegenwärtige Situation

1.3.1 Ausprägungen des Basler Milieu

Die Zahl der sich prostituierenden Frauen² hat gemäss Zählung der Kantonspolizei in Basel-Stadt zugenommen. Im Jahr 2011 gingen gegen 2800 Frauen der Prostitution nach; im Vorjahr waren es rund 2000 gewesen. Dieser Anstieg hängt mit der jüngsten Erweiterung der Personenfreizügigkeit vom 1. Mai 2011 zusammen. Seither kommen auch die so genannten EU-8³-Staatsangehörigen in den vollen Genuss der Personenfreizügigkeit. Von den gegen 2800 Sexarbeiterinnen im Jahr 2011 kamen 1576 (2010: 682) im so genannten Meldeverfahren in die Schweiz. Im Jahr 2012 waren mehr als 3200 Prostituierte polizeilich bekannt. Im Meldeverfahren befanden sich bereits 2064 Personen. Die Zahl der polizeilich bekannten Sexarbeiterinnen, die fest in Basel arbeiten, ging nach einer Spitze im Jahr 2010 (863) auf 711 im Jahr 2012 zurück. Im vergangenen Jahr stieg diese Zahl wieder leicht auf 717. In der unten stehenden Tabelle sind sie als «Aktive» aufgeführt.

Dass seit dem 1. Mai 2011 deutlich mehr Frauen im Meldeverfahren Sexarbeit verrichten, führt nun allerdings nicht zu einer deutlichen Zunahme der Prostitution ausserhalb des Schwankungsbereiches im Mehrjahresvergleich. Zu beobachten ist allerdings eine deutlich höhere Fluktuation der Sexarbeiterinnen. Ein Indiz, dass der «Markt» gesättigt ist, lässt sich im gestiegenen Konkurrenzdruck und Preiszerfall feststellen. Demgegenüber bleibt die Anzahl der Betriebe in den vergangenen Jahren stabil.

	2008	2009	2010	2011	2012
Aktive Salonprostitution	729	797	863	711	717
Betäubungsmittel-Prostitution («Drogenstrich»)	132	94	89	85	87
Pseudo-Touristinnen, Escort (Schätzungen)	ca. 300	ca. 300	ca. 350	ca. 350	ca. 400
Sexarbeiterinnen im Meldeverfahren	580	575	682	1576	2064
Total Sexarbeiterinnen	1741	1766	1984	2722	3268
Salons Grossbasel	125	119	117	116	125
Salons Kleinbasel	114	118	102	106	111
Salons Riehen	1	1	3	3	3
Total Salons	240	238	222	225	239
Animierbars	21	23	22	24	20
Dancings	12	12	11	11	10
Total Animierbars/Dancings	33	35	33	35	30
Tänzerinnen Jahreskontingent	727	654	657	629	618

Tabelle 1: Entwicklung der Salonprostitution, Kontaktbars und Cabarets (Quelle: Kantonspolizei Basel-Stadt)

Anders als beispielsweise in den Städten Zürich oder Bern gibt es in Basel kaum einen «Strassenstrich», auf dem Sexarbeiterinnen Kunden anwerben und direkt am Ort oder im Fahrzeug bedienen. Zwar beobachtet die Kantonspolizei immer wieder Versuche von Sexarbeiterinnen, die Toleranzzonen zu umgehen – namentlich bei der Claramatte. Aber bislang konnte die Kantonspolizei durch konsequentes Intervenieren eine Etablierung im Keim ersticken. Die Strassenprostitution in Basel hat einen anderen Charakter als jener des klassischen Strassenstrichs: In der Tole-

² Männer, die sich prostituieren, werden in Basel-Stadt seit der Umgestaltung der Theodorsanlage und dem Wegfall des dortigen «Männerstrichs» kaum mehr sichtbar und werden daher auch statistisch nicht mehr erfasst.

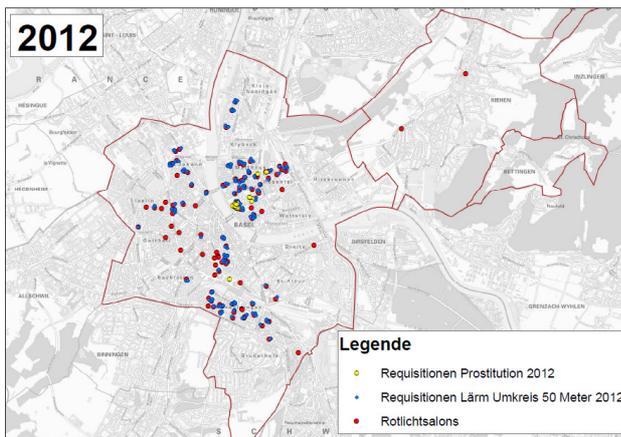
³ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn.

ranzzone werben die Sexarbeiterinnen ihre Kunden an; die Dienstleistungen erbringen sie in den umliegenden Liegenschaften, was tatsächlich zu unerwünschtem Sekundärlärm führen kann, aber nicht in jedem Falle muss.

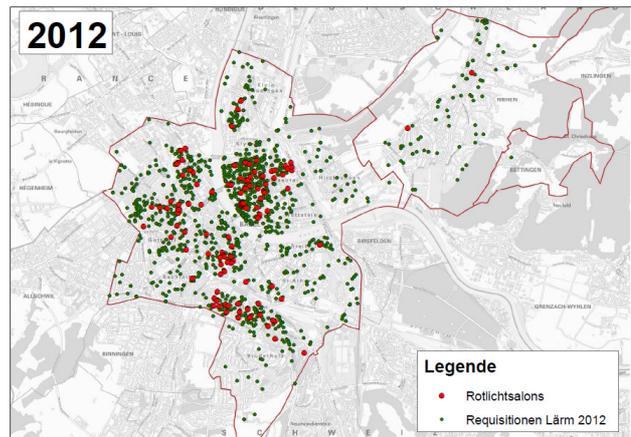
1.3.2. Lärmreklamationen bei der Kantonspolizei

Die Salonprostitution spielt sich seit vielen Jahren nicht mehr allein rund um die Toleranzzone bei der Webergasse ab. Salons finden sich vorab im Kleinbasel (Rosental, Matthäus, Kleinhüningen) sowie in den Grossbasler Quartieren Gundeldingen und St. Johann. Um objektive Anhaltspunkte über die Beeinträchtigungen für die Nachbarschaft zu erhalten, wurden die nachstehenden Karten erarbeitet. Diese Karten zeigen für die Jahre 2009 bis 2012 die Verteilung der Salons sowie der Anrufe auf der Einsatzzentrale («Requisitionen») der Kantonspolizei im Zusammenhang mit Prostitution.

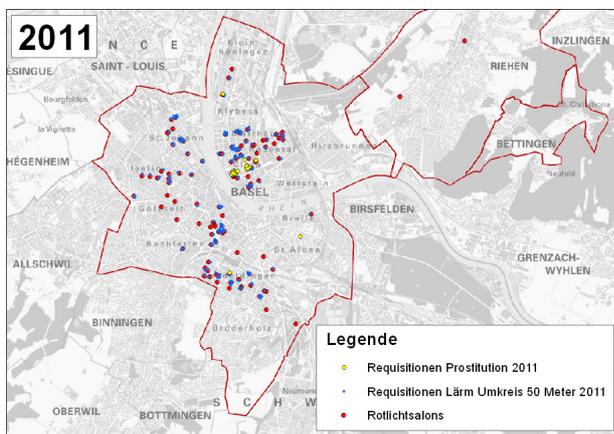
Die meisten dieser Anrufe betreffen allerdings Unstimmigkeiten zwischen den Prostituierten oder diesen und Freiern. Die Frage, wie stark Sexbetriebe ursächlich als störende Lärmquellen wahrgenommen werden, lässt sich nicht präzise beantworten. Die nachstehenden Karten geben aber einen Überblick über die Verteilung von Lärmreklamationen, die sich «im Umkreis von 50 Metern eines Salons» verorten lassen. Zu jedem Jahr hat die Kantonspolizei zudem eine Karte mit der Verteilung der Lärmrequisitionen insgesamt erstellt. Diese Karten zeigen auf, dass die erwähnten Quartiere auch ohne Salonprostitution zu den eher «lebendigen» gehören. Dies wiederum erscheint gerade mit Blick auf stadtentwicklerische Forderungen bedeutsam: Salonprostitution ist nur eine von möglichen Quellen von Belästigungen.



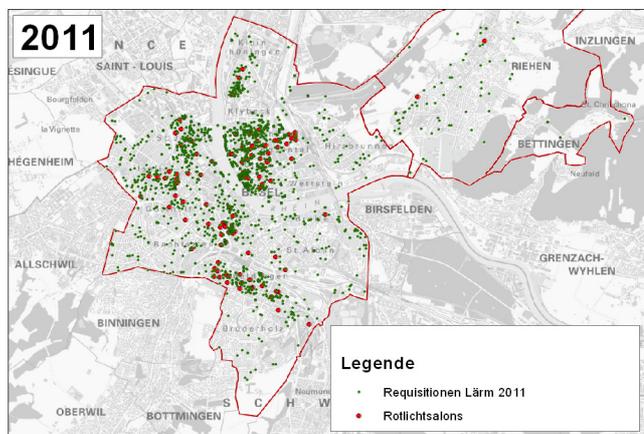
Karte 1: 242 Anrufe Lärm im Umkreis von 50 Meter zu einem Salon
16 Anrufe in Zusammenhang mit Prostitution



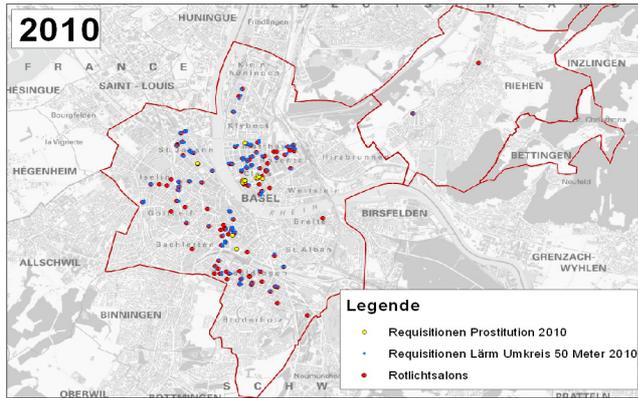
Karte 2: 1731 Anrufe Lärm ganzer Kanton



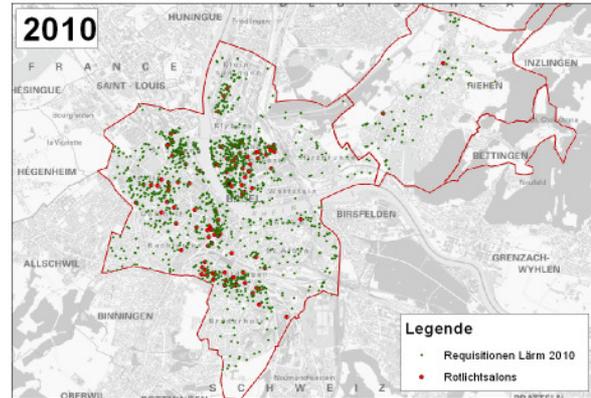
Karte 3: 285 Anrufe Lärm im Umkreis von 50 Meter zu einem Salon
28 Anrufe in Zusammenhang mit Prostitution



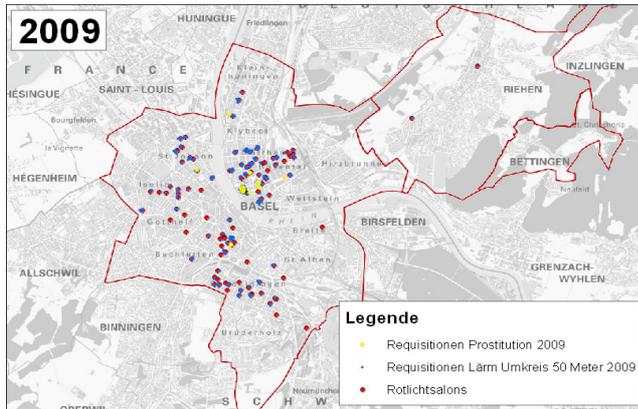
Karte 4: 2005 Anrufe Lärm ganzer Kanton



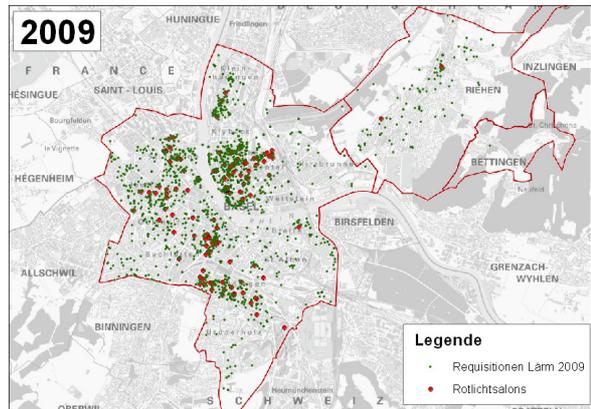
Karte 5: 271 Anrufe Lärm im Umkreis von 50 Meter zu einem Salon
17 Anrufe in Zusammenhang mit Prostitution



Karte 6: 1744 Anrufe Lärm ganzer Kanton



Karte 7: 302 Anrufe Lärm im Umkreis von 50 Meter zu einem Salon
21 Anrufe in Zusammenhang mit Prostitution



Karte 8: 1866 Anrufe in Zusammenhang mit Prostitution

Die Anzahl der Anrufe mit Einsatzstichwort «Prostitution» (und verwandten Begriffen) in den Jahren 2012, 2011, 2010 und 2009 sind klein. Auch die Verteilung der Lärmrequisitionen rund um Salons lässt derzeit den Schluss flächendeckender Beeinträchtigungen nicht zu – im Gegenteil: Die Zahlen schwanken über die Jahre mit einer eher abnehmenden Tendenz. Auffallend ist zudem, dass die meisten Lärmrequisitionen im Umkreis von 50 Meter zu einem Salon in jene Gebiete fallen, die ohnehin eine hohe Dichte an Lärmrequisitionen haben.

1.3.3 Strafverfolgung durch Polizei und Staatsanwaltschaft

Im Umfeld der Prostitution ist im Besonderen auf die Straftatbestände Menschenhandel (Art. 182 StGB) sowie Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) zu achten. Zuständig für die strafrechtliche Verfolgung ist die Staatsanwaltschaft.

Um den Schutz der Sexarbeiterinnen zu gewährleisten, muss die strafrechtliche Verantwortung erkennbar sein. Insbesondere muss unterschieden werden, wer als Arbeitgeber und wer als Arbeitnehmer auftritt. Das Bundesgericht hat dies im Entscheid 128 IV 170 wie folgt sinngemäss definiert: Die strafrechtliche Verantwortung liegt bei den Betreibern der Sexbetriebe oder den sogenannten Kontaktbars. Als Betreiber gilt diejenige Person, welche die Infrastruktur zur Verfügung stellt. In der Regel handelt es sich um den Mieter eines Salons, einer Wohnung oder um den Betriebsinhaber einer Kontaktbar. Diese Personen gelten als Arbeitgeber, obwohl sie den Sexarbeiterinnen keinerlei Weisungen bezüglich Art und Zeit der Verrichtung ihrer Arbeit geben dürfen. Somit gelten die Sexarbeiterinnen, die in Sexbetrieben oder Kontaktbars tätig sind, die nicht ihnen gehören oder von ihnen gemietet worden sind, als unselbständige Arbeitnehmerinnen. Einzig im sozialversicherungsrechtlichen Sinn gelten diese Sexarbeiterinnen als selbständige Arbeitnehmerinnen und sind somit selbst zuständig dafür, dass die nötigen Abgaben geleistet werden.

Der Fahndungsdienst der Kantonspolizei Basel-Stadt, namentlich die Spezialfahndung (SF) 7 Milieu, ist verantwortlich für die Durchsetzung von Recht und Ordnung im Umfeld der Prostitution. Sie führt Augenscheine, Kontrollen und Aktionen (Razzien) durch, meldet den zuständigen Strafverfolgungs- oder Administrativbehörden festgestellte Missstände oder erledigt strafrechtliche Verfahren in eigener Kompetenz. Die SF 7 Milieu ist für die Sexarbeiterinnen Ansprechpartner beim Auftauchen von Problemen aller Art, sie nimmt Anzeigen entgegen (um eine gewisse Discretion ausserhalb eines Polizeipostens zu gewährleisten) oder vermittelt die Sexarbeiterinnen an die zuständigen Behörden oder an Hilfsorganisationen. Der Schutz der Sexarbeiterinnen, insbesondere vor den Auswirkungen von Menschenhandel und Förderung der Prostitution, zählt zu den wichtigen Aufgaben der SF 7 Milieu. Neben dem Fahndungsdienst sind natürlich auch die uniformierten Polizeikräfte ganz allgemein darum besorgt, dass die erlassenen Regelungen eingehalten werden. Als Beispiel sei hier die Einhaltung der Toleranzzone genannt.

Die Kontrollen durch den Fahndungsdienst erfolgen aufgrund von eigenen Erkenntnissen, eigenen oder von anderen Amtsstellen durchgeführten Ermittlungen, Hinweisen aus dem Milieu, aus der Bevölkerung oder von anderen Amtsstellen. Der Zweck der Kontrollen der SF 7 Milieu ist vorab, die Sexarbeiterinnen vor kriminellen Handlungen zu schützen. Sie sollen daher nicht in erster Linie dazu dienen, diese Frauen – namentlich mit Blick auf die Ausländergesetzgebung – zu Täterinnen zu machen. Erst in zweiter Priorität dienen die Kontrollen zur Durchsetzung der weiteren gesetzlichen Bestimmungen. Kontrollen erfolgen nach Schwerpunkten. Ergeben sich Hinweise auf ein schweres Delikt oder verdichten sich diese auf eine bestimmte Örtlichkeit oder auf Personen, wird diesen Erkenntnissen vorrangig nachgegangen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SF 7 Milieu sind geschult, bereits während der Kontrolle mögliche Opfer von Straftatbeständen wie Menschenhandel und Förderung der Prostitution erkennen zu können. Dabei helfen ihnen auch Checklisten, die gemeinsam mit den Strafverfolgungsbehörden und den Hilfsorganisationen ausgearbeitet worden sind. Bei einem Verdacht auf einen Straftatbestand ergreifen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der SF 7 Milieu vor Ort die nötigen Sofortmassnahmen und verständigen die Staatsanwaltschaft sowie weitere involvierte Fachbehörden, etwa das Migrationsamt Basel-Stadt.

Im Jahr 2012 kontrollierte die SF 7 Milieu insgesamt 444 Salons sowie 1167 Sexarbeiterinnen. Neben den Salonkontrollen führt die Kantonspolizei im Rotlicht-Milieu auch Aktionen wie Grosskontrollen und Razzien durch. Dabei geht sie unter anderem Hinweisen auf illegale Handlungen in Kontaktbars, Cabarets oder grösseren Sexbetrieben wie Saunaclubs nach. Aufgrund der Örtlichkeiten und vor allem aufgrund der zu erwartenden grösseren Anzahl von Personen erhält die SF 7 Milieu bei diesen Aktionen Unterstützung durch andere Polizeikräfte. Je nach Grösse oder Schwerpunktthema der Aktion werden weitere Fachbehörden wie das Migrationsamt oder das Amt für Wirtschaft und Arbeit vororientiert oder zugezogen. Im Jahr 2012 führte die Kantonspolizei fünf solcher Aktionen im Rotlicht-Milieu durch.

Aufgrund der Zunahme der Sexarbeiterinnen während der vergangenen Jahre stellt sich die Frage, ob nun auch der Menschenhandel zunimmt. Dies hat sich, jedenfalls in Bezug auf gesicherte Verdachtslagen, nicht bestätigt. Zwar sind immer wieder – allerdings wenige – Verfahren durch die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt geführt worden. Mutmassliche Opfer waren Frauen aus Asien, namentlich Thailand, und dem ehemaligen Ostblock, namentlich Ungarn. Es wurden auch gezielt Aktionen in Lokalen durchgeführt und zahlreiche Frauen befragt. In aller Regel liess sich dann der Verdacht aber nicht erhärten. Dies beweist jedoch nicht, dass es keinen Menschenhandel gibt. Allerdings ist es eine Tatsache, dass den Opfern bislang kein ausserprozessualer Schutz in Aussicht gestellt werden kann, der ihnen hinreichend Sicherheit vor Rachehandlungen gegen sich und ihre Angehörigen im Heimatland hätte geben können. Daher erstaunt es nicht, dass die dringend notwendigen Aussagen gegen die Drahtzieher und damit die Grundlage für entsprechende Verfahren fehlen. Immerhin stieg die Anzahl Anzeigen wegen Menschenhandels im Jahr 2012 auf 9; im Vorjahr waren es 3 gewesen. Vielfach ist auch festzustellen, dass Sexarbeiterinnen einfach das Wohlstandsgefälle zwischen der Schweiz und Osteuropa, Asien oder auch Afrika nutzen, um hier innert kurzer Zeit vergleichsweise viel Geld zu verdienen und wieder auszureisen.

1.4 Petitionen aus der jüngeren Vergangenheit

Das der Verwaltung zurzeit vorliegende Datenmaterial stützt weder die These, die Zahl der Etablissements nehme (deutlich) zu, noch jene, das Rotlicht-Milieu breite sich in den Quartieren aus. Auch nicht erhärten lässt sich die Vermutung, die von einschlägigen Lokalitäten ausgehenden Emissionen hätten spürbar zugenommen – zumindest nicht faktisch. Gleichwohl stellt der Regierungsrat in den vergangenen Monaten punktuell eine höhere Sensibilität in der Bevölkerung und in den Medien für Themen rund um das Rotlicht-Milieu und von ihm ausgehende Emissionen fest. Diese gestiegene Sensibilität manifestiert sich unter anderem in den Petitionen «Amerbachstrasse», «Rappoltshof» und «Lehenmattstrasse». Diese Petitionen sind zwar in unterschiedlichen Kontexten und mit einem jeweils anderen Hintergrund entstanden, doch jene aus der Anwohnerschaft der Amerbachstrasse und der Lehenmattstrasse zielen inhaltlich in eine ähnliche Richtung wie der Anzug.

1.4.1 Petitionen «Amerbachstrasse»

Eine Anwohnergruppe der Amerbachstrasse – unterstützt vom Stadtteilsekretariat Kleinbasel – stellte am 15. Dezember 2010 vier Regierungsräten ihre Petition «betreffend schleichende Ausbreitung des Rotlicht-Milieus in der Amerbachstrasse und den angrenzenden Quartierstrassen des unteren Kleinbasels» zu.

Mit Beschluss Nr. 11/01/18 vom 11. Januar 2011 hat der Regierungsrat das Justiz- und Sicherheitsdepartement und das Präsidialdepartement beauftragt, die Petition weiterzubearbeiten und zu beantworten. Vertreter beider Departemente (Generalsekretariat und Kantonspolizei bzw. Kantons- und Stadtentwicklung) trafen sich in der Folge mit Vertretern der Petitionärinnen und Petitionäre im Stadtteilsekretariat Kleinbasel am 3. März 2011, am 17. Mai 2011, am 22. September 2011 sowie am 18. April 2012. Da ein grosser Teil der Problemfelder beim Bewilligungswesen, Bau- und Zonenrecht geortet wurden, nahm am 18. April 2012 auch eine Vertretung des Bau- und Verkehrsdepartementes (Bau- und Gastgewerbeinspektorat) an der Sitzung teil.

Aufgrund der Gespräche sind folgende Schritte unternommen worden:

- Androhung gemäss § 38a Abs. 3 Kantonales Übertretungsstrafgesetz an die Betreiber der örtlichen Rotlichtlokale durch die Kantonspolizei.
- Polizeilicher Schwerpunkt im Frühjahr 2011 (Milieufahndung, Kontrolle des ruhenden Verkehrs).
- Die Anwohnerschaft wurde gebeten, (Lärm-)Belästigungen der Kantonspolizei und dem Amt für Umwelt und Energie (Lärmschutzfachstelle) konsequent zu melden, um den § 38a Abs. 2 allenfalls anzuwenden (Schliessungsverfügung wegen unzumutbarer Belästigung der Anwohnerschaft).
- Teilnahme einer Vertretung des Stadtteilsekretariates Kleinbasel am Runden Tisch «Prostitution in Basel».

Die erwähnte Schwerpunktaktion und die Androhung von § 38a brachten eine gewisse Verbesserung der Situation, aber keine Bereinigung. Die Zahl der eingegangenen Requisitionen und daraus resultierender polizeilicher Rapporte war bislang zu klein, als dass eine Schliessung gemäss § 38a des Kantonalen Übertretungsstrafgesetzes hätte verfügt werden können. Eine solche Verfügung müsste sehr gut dokumentiert sein, weil sie zweifellos in ein Gerichtsverfahren münden würde. Die Anwohnerinnen und Anwohner wurden wiederholt auf die Wichtigkeit ihrer Meldung aufmerksam gemacht und die Einsatzzentrale der Kantonspolizei für deren Anliegen sensibilisiert. Das Amt für Umwelt und Energie kann bauliche oder betriebliche Massnahmen – z.B. das einschränken der Öffnungszeiten – nur anordnen, wenn berechnete, durch Polizeirapporte bewiesene Lärmbeschwerden vorliegen. Von Seiten des Bau- und Verkehrsdepartements wurden den Vertreterinnen und Vertretern der Anwohnerschaft detailliert die behördlichen Verfahren und heutigen Handlungsräume erläutert und aufgezeigt, dass eingeleitete Verfahren aufgrund der Rechtsmittelverfahren viel Zeit beanspruchen. Ein solches Verfahren gegen den «FKK Sauna Club» wegen unbewilligter Nutzungsänderung ist zurzeit hängig. Das Bau- und Gastgewer-

beinspektorat hatte dessen Schliessung verfügt, da die Nutzungsänderung vom Fitness- zum Sexclub nicht bewilligt sei. Diesen Schliessungsentscheid hatte die Betreiberin angefochten. In erster Instanz stützt die Baurekurskommission diese Verfügung.

Viele der Fragestellungen und Forderungen der Petition tangieren die Anwendung des Gastgewerbegesetzes und das Baubewilligungsverfahren. Dies nahmen und nehmen auch die Vertreterinnen und Vertreter der Anwohnerschaft nach eigenen Aussagen so wahr. Da sich aber aus ihrer Sicht die Situation nicht grundlegend verbessert, sondern gar verschlechtert habe, lancierten sie im Frühjahr 2012 eine Unterschriftensammlung für eine weitere Petition an den Grossen Rat. Darin fordern sie unter anderem eine Bewilligungspflicht für Rotlicht-Lokale, Höchstzahlen für deren Zulassung pro Strassenzug, Beschränkungen der Öffnungszeiten in Wohnzonen bis 23 Uhr sowie Verkehrs- und Parkkonzepte für die Gäste.

Am 22. Juni 2012 übergaben Anwohnerinnen und Anwohner der Amerbachstrasse und Umgebung dem Grossen Rat die Petition «Schutz der Wohnquartiere vor Ausbreitung des Sexgewerbes», die eine ähnliche Stossrichtung wie das oben erwähnte Schreiben an den Regierungsrat hat. Sie verlangt etwa «die Ausarbeitung wirksamer Massnahmen bzw. griffiger Gesetze zum Schutz von Wohnquartieren sowie die strikte Anwendung der bestehenden gesetzlichen Grundlagen». Die Petitionskommission hat die Petentschaft und die Vertreter des Justiz- und Sicherheits- sowie des Bau- und Verkehrsdepartements am 24. Oktober 2012 angehört. Der Grosse Rat hat vom Bericht der Petitionskommission (12.5195.02) am 19. Dezember 2012 Kenntnis genommen. In ihrem Bericht zeigt die Petitionskommission grosses Verständnis für die Situation der Anwohnerinnen und Anwohner. Der behördliche Wille, die unhaltbaren Zustände zu beheben, sei klar erkennbar und es sei am Hearing deutlich geworden, «dass rechtlich gesehen genügend Instrumente bestehen, um gegen die Situation an der Amerbachstrasse vorzugehen».

Auch aus Sicht des Regierungsrates eignet sich der «Fall Amerbachstrasse» nicht als Paradigma, das ein grösseres Gesetzänderungsvorhaben rechtfertigen würde. Die Diskussionen am Runden Tisch «Prostitution in Basel» deuten inhaltlich ebenfalls nicht in diese Richtung. Dort sind Fragen des Arbeitnehmerschutzes und der Ausbeutung, der Preispolitik im Milieu, der Hygiene und des Gesundheitsschutzes dominant.

Festzuhalten ist an dieser Stelle, dass nicht allein Rotlicht-Lokale («Kiki Bar» mit Dependance, «FKK Sauna Club» mit störender Leuchtreklame) Anstoss erregen. Viel Zeit während der Aussprachen verwendeten die Vertreterinnen und Vertreter der Anwohnerschaft jeweils auf «normale» Gastronomiebetriebe in der Amerbachstrasse und angrenzenden Strassenzügen mit als problematisch wahrgenommener männlicher Kundschaft. Im Anwohneranliegen vermischen sich somit unterschiedliche Themen («normale» Gastronomie, Kontaktbars, Salons).

1.4.2 Petitionen «Rappoltshof»

Am 4. Oktober 2012 hat die Liberal-demokratischen Partei Kleinbasel der Staatskanzlei die Petition «Rund um den Rappoltshof soll es wieder ruhiger und wohnlicher werden» mit rund 150 Unterschriften übergeben. Die Petition richtete sich an den Regierungsrat und ging später auch an den Grossen Rat.

Gemäss der Petentschaft erleben die Anwohnerinnen und Anwohner rund um den Rappoltshof seit langer Zeit eine deutliche Verminderung der Wohnqualität. Von den dort angesiedelten Restaurants würden sie bis in die frühen Morgenstunden massiv mit Lärm von innen und aussen belästigt. Drogenhandel und weitere Straftaten, illegal entsorgter Abfall aber auch wildes Parkieren sowie Suchverkehr nach Prostituierten und Parkplätzen seien weitere Unannehmlichkeiten. Für die Anwohnerschaft seien die Gefahren im Umfeld des Gebiets Rappoltshof ein Risiko.

Die Petitionskommission des Grossen Rates beschäftigte sich während des Hearings vom 16. Januar 2013 mit den Anliegen. Sie nimmt in ihrem Bericht (12.1669.02) vom 21. Januar 2013 ausführlich Stellung und fordert von verschiedenen Dienststellen Massnahmen. Dazu zählen die Anwendung des Gastgewerbegesetzes, der Lärmvorschriften und der § 38a des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes. An einem Beispiel zeigt der Bericht auf, dass das Zusammenspiel von Anwohnerschaft und Behörden Probleme entschärfen oder gar lösen kann. So hatte die Vollzugsbehörde einen Restaurationsbetrieb nach diversen Rapporten durch die Kantonspolizei per Verfügung auf den 1. September 2012 geschlossen.

1.4.3 Petitionen «Lehenmattstrasse»

Eine dritte Petition, die beim Grossen Rat eingegangen ist, hatten Anwohnerinnen und Anwohner der Lehenmattstrasse lanciert. Sie fordert, dass ein bestimmtes Sexgewerbe in einer Liegenschaft an der Lehenmattstrasse sofort zu untersagen sei. Zudem seien wirksame Massnahmen und griffige Gesetze gegen die Ausweitung des Sexgewerbes in Wohnquartieren auszuarbeiten.

Aufgrund der Reklamationen suchte die Milieufahndung der Kantonspolizei das Etablissement auf und drohte eine Schliessung gemäss § 38a des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes an. Hinzu kam, dass der – hier rein gewerbliche – Salon aufgrund der Bau- und Planungsgesetzgebung sowie des Gesetzes über Abbruch und Zweckentfremdung von Wohnhäusern in besagter Liegenschaft nicht hätte betrieben werden dürfen. Zu einem Verfahren kam es allerdings nicht, da die Wohnungsbesitzerin das Mietverhältnis mit den Sexarbeiterinnen auflöste.

2. Schlussfolgerungen

Der Regierungsrat ist sich sehr wohl bewusst, dass von Rotlicht-Betrieben Beeinträchtigungen ausgehen können oder ausgehen. Auch liegt in der Natur des Gewerbes, dass damit verschiedene rechtliche und praktische Fragestellungen verbunden sind. Die Petitionskommission des Grossen Rates fordert in ihren bisherigen Berichten eine Gesamtbetrachtung und die Auseinandersetzung mit der Frage, ob der Kanton Basel-Stadt mit Blick auf die Themen rund um das Rotlicht-Milieu neue Gesetze brauche oder ob das bestehende Regelwerk zu modifizieren sei.

Der Regierungsrat kommt aufgrund der Ausführungen in diesem Bericht zum Schluss,

- dass bis dato mit der Zunahme der sich prostituierenden Frauen (im Meldeverfahren) keine Zunahme von Cabarets, Kontaktbars, Massagesalons, Sauna-Clubs und weiteren Etablissements ausserhalb des mehrjährigen Schwankungsbereiches verbunden ist. Die den Dienststellen der Basler Verwaltung bekannten Daten lassen nicht den Schluss zu, das Sexgewerbe dehne sich laufend stärker in die Wohnquartiere aus;
- dass die geschilderte Entscheidung von Regierungsrat und Grosse Rates für eine Erlaubnis mit Verbotsvorbehalt beim Prostitutionsgewerbe aus dem Jahre 1996 für den Kanton Basel-Stadt heute noch richtig ist;
- dass die heutigen gesetzlichen Instrumente wie oben beschrieben für eine Lösung der zurzeit auftretenden Probleme (Lärm, Störung der Nachbarschaft, Strassenprostitution ausserhalb der Toleranzzone, Nutzungsänderungen, Gesundheitsschutz, ausländer- und arbeitsrechtliche Themen usw.) ausreichen;
- dass die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft der Strafverfolgung in diesem Bereich einen hohen Stellenwert einräumen;

- dass der bestehende Runde Tisch «Prostitution in Basel» und die ihm angegliederte Arbeitsgruppe «Menschenhandel» als Kooperationsgremien staatlicher und privater Fachstellen die vernetzte Vorgehensweise bei Problemlösungen fördern und stützen, namentlich durch den unten erwähnten Leitfaden, der zurzeit entsteht.

Der Regierungsrat ist davon überzeugt, hiermit auf dem richtigen konzeptuellen Weg zu sein. Die Erfolge zugunsten aller aktiv und passiv Beteiligter des Rotlicht-Milieus lassen sich seiner Meinung nach vor allem durch die Kooperation der beteiligten Stellen und durch die effektive und effiziente Arbeit «an der Front» im Alltag erzielen.

Namentlich sieht der Regierungsrat keine Notwendigkeit, mit Blick auf die Prostitution in Basel-Stadt derzeit gesetzgeberisch tätig zu werden. Er ist der Ansicht, dass die derzeit wahrnehmbaren Probleme durch eine konsequente Anwendung der bestehenden Instrumente angegangen werden können.

Skeptisch gegenüber einer allfälligen Bewilligungspflicht äusserten sich am Runden Tisch die Vertreterinnen und Vertreter der privaten Fachstellen in Basel. Sie verwiesen auf die heute schon hohe Regelungsdichte, den höheren administrativen Aufwand und – vor allem – auf das Risiko, dass Sexarbeiterinnen durch eine Bewilligungspflicht in die Illegalität gedrängt werden könnten. In ihrer Stellungnahme empfahlen sie eine konsequente Anwendung bestehender Regelungen. Dieser Einschätzung schlossen sich die Vertreterinnen und Vertreter der Verwaltung an der Sitzung des Runden Tisches vom 6. Dezember 2012 an.

Fragen, die sich im Alltag ergeben, sind fortlaufend zu klären, Zuständigkeiten festzuschreiben und nach Bedarf zu modifizieren. Dazu hat die Kantonspolizei im Jahre 2012 einen spezifischen, auf die Praxis bezogenen Fragenkatalog zuhanden anderer Dienststellen ausgearbeitet. Die Antworten liegen weitgehend vor. Sie sollen in einen Leitfaden einfließen, den der Runde Tisch als Kooperationsgremium staatlicher und privater Fachstellen erstellen und pflegen soll. Dieser Leitfaden hat die staatlichen und privaten Akteure zu nennen, die wichtigen Themenfelder und Fragestellungen aufzuzeigen, die Zuständigkeiten und Abläufe zu klären und praxisnah darzustellen.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Ursula Metzger Junco P. und Konsorten betreffend «Erstellung eines Konzepts zur Prostitution» abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin