

## Vorlage Stadtparlament

Datum 23. Mai 2023  
Beschluss Nr. 2836  
Aktenplan 152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

### Interpellation Magdalena Fässler: Zunahme der Wohnungsbordelle – das gefährliche Geschäft mit dem Sex; schriftlich

Magdalena Fässler sowie 41 mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 21. März 2023 die beiliegende Interpellation «Zunahme der Wohnungsbordelle – das gefährliche Geschäft mit dem Sex» ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

#### 1 Ausgangslage

Sexarbeit ist Arbeit, aber keine Arbeit wie jede andere: Sexarbeitende sind vielfältigen Diskriminierungen ausgesetzt und können teilweise ihre Rechte nicht einfordern. Zusätzlich ist das Risiko, gesundheitliche Probleme sowie Ausbeutung und Gewalt zu erleben, höher als für andere Berufsgruppen. Oftmals werden sexuelle Dienstleistungen aus einer ökonomischen oder sozialen Notlage heraus angeboten, weshalb Sexarbeit häufig mit Menschenhandel und Zwangsprostitution gleichgesetzt wird.

##### 1.1 Runder Tisch Sexarbeit

Von 2017 bis 2020 wurde im Rahmen eines Pilotprojekts auf Ebene der Stadt St.Gallen ein Runder Tisch zum Thema Sexarbeit (RTSA) aufgebaut – einerseits, um die verschiedenen Involvierten zu vernetzen, andererseits, um zumutbare Voraussetzungen und Arbeitsbedingungen für die Sexarbeitende in der Stadt St.Gallen zu schaffen und sie zu schützen. Nach Abschluss dieses Pilotprojekts wurde ein Bericht mit Massnahmen und Empfehlungen erarbeitet. Beteiligt am RTSA waren seitens Stadt St.Gallen Vertreterinnen resp. Vertreter der Dienststellen Stadtpolizei (STAPO), Amt für Baubewilligungen (ABB) und Gesellschaftsfragen (GF). Seitens Kanton nahmen Vertreterinnen und Vertreter vom Migrationsamt, vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA), von der Kantonspolizei (Kapo), von der Koordinationsstelle Häusliche Gewalt sowie von Maria Magdalena, der Beratungsstelle für Personen im Sexgewerbe, teil. Hinzu kamen zwei Vertreter des Sexgewerbes. Der Bericht des RTSA ist nach wie vor aktuell und liefert eine vertiefte Analyse zum Thema Sexarbeit in der Stadt St.Gallen.

##### 1.2 Sexarbeit in der Stadt St.Gallen

###### 1.2.1 Zahl der Sexarbeitenden

Wie viele Frauen und Männer in der Stadt St.Gallen sexuelle Dienstleistungen anbieten, ist nicht bekannt. Für die gesamte Schweiz existieren nur Schätzungen. Gemäss dem Bericht des RTSA stammt

ein grosser Teil der Sexarbeitenden aus dem EU/EFTA-Raum. Sie können mit dem sogenannten Meldeverfahren maximal 90 Tage in der Schweiz arbeiten und dabei ihren Arbeitsplatz sowie ihren Aufenthaltsort frei wählen. Die Anmeldung im Kanton St.Gallen erfolgt über ein Online-Tool und in der Regel über die Arbeitgebenden. Während ihrer Aufenthaltszeit benötigen diese Sexarbeitenden keine weitere Bewilligung und unterliegen nicht der Anmeldepflicht bei den Gemeinden. Wie die Praxis zeigt, werden diese 90 Aufenthaltstage zumeist auf das ganze Jahr verteilt. Die Sexarbeitenden pendeln zwischen ihrem Heimatland und dem Arbeitsort, den sie zudem häufig wechseln. Eine Auswertung des AWA für die Zeit vom 27. Februar bis 13. März 2023 zeigt, dass sich während diesen zwei Wochen total 169 Personen für das Segment «Erotikgewerbe» angemeldet haben. Die Anwesenheitstage dieser Personen variieren dabei zwischen 1 und 32.

### **1.2.2 Arbeitsorte**

Das Erotikgewerbe besteht in der Stadt St.Gallen laut dem RTSA-Bericht aus folgenden Angeboten: Prostitution in Kontaktbars, Salons, Studios, Cabarets, Nachtclubs, Saunas sowie mittels Escort-Service. Strassenprostitution findet in St.Gallen nicht statt. Aufgrund der Digitalisierung findet die Akquise von Kundschaft mittlerweile vielfach online statt, eindeutige Einrichtungen wie etwa Kontaktbars etc. sind dafür nicht mehr nötig. Dies hat auch dazu beigetragen, dass sich das Sexgewerbe zunehmend von diesen Lokalen in Privatwohnungen verlagert hat. So mieten sich Sexarbeitende für eine bestimmte Zeit ein Zimmer, wo sie in diesem Zeitraum wohnen und arbeiten. Die meisten dieser kleinen privaten Salons sind unscheinbar und werden von aussen nicht als Erotikbetriebe erkannt. Für das gemietete Zimmer bezahlen die Sexarbeitenden in der Regel eine Untermiete und arbeiten dort auf eigene Rechnung. Der RTSA stellt in seinem Bericht fest, dass diese kleinen Salons deshalb für die verschiedenen Amts- und Beratungsstellen oftmals unbekannt sind. Dies erschwert die Kontaktaufnahme wie auch die Kontrolle der Sexarbeitenden und der Vermieterschaft.

### **1.2.3 Baurechtliche Rahmenbedingungen für Wohnungsbordelle**

Die Umnutzung einer Wohnung zu einem gewerblichen Betrieb für Erotikdienstleistungen unterliegt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ab zwei Sexarbeitenden der vorgängigen Baubewilligungspflicht. Zu den bewilligungspflichtigen Änderungen gehören, soweit sie nicht bereits von Art. 136 Abs. 1 des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) erfasst sind, ebenso alle umweltrechtlich relevanten Änderungen von Anlagen im Sinn von Art. 7 Abs. 7 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG). Für solche Änderungen ist von Bundesrechts wegen ein Bewilligungsverfahren durchzuführen, welches die Parteirechte der beschwerdeberechtigten Nachbarinnen resp. Nachbarn nach Art. 54 ff. USG wahrt. Darunter fallen insbesondere alle betrieblichen Änderungen, die Auswirkungen auf das Immissionsmass erwarten lassen.

Nach Art. 146 PBG wird die Baubewilligung erteilt, wenn keine im öffentlichen Recht begründeten Hindernisse vorliegen. Im Rahmen des Baugesuchsverfahrens haben die legitimierten Nachbarinnen und Nachbarn die Möglichkeit, gegen ein Umnutzungsgesuch für einen Betrieb mit Erotikdienstleistungen Einsprache zu erheben. Im Weiteren werden die städtischen Fachstellen (Stadtpolizei sowie Umwelt und Energie) wie auch die kantonale Beratungsstelle Maria Magdalena zur Vernehmlassung eingeladen. In zonenrechtlicher Hinsicht ist zu beachten, dass Betriebe mit Erotikdienstleistungen in reinen Wohnzonen aufgrund der daraus resultierenden übermässigen ideellen Immissionen nach langjähriger Rechtspraxis nicht zonenkonform sind (vgl. beispielsweise Urteil Verwaltungsgericht des Kantons St.Gallen B 2013/135 vom 19. August 2014). In allen übrigen Zonen auf Stadtgebiet sind Betriebe mit Erotikdienstleistungen aufgrund einer abstrakten Beurteilung grundsätzlich als zonenkonform zu beurteilen.

## 2 Beantwortung der Fragen

1. *Hat der Stadtrat die Übersicht, wie viele Wohnungsbordelle in St.Gallen vorhanden sind? (öffentlich zugängliche Bordelle ausgeschlossen und unabhängig davon, wie viele Prostituierte in den einzelnen Wohnungen arbeiten)*

Angesichts des Umstands, dass das Bundesgericht erst ab zwei Sexarbeitenden von einer vorgängigen Bewilligungspflicht für Erotikbetriebe ausgeht, sind nicht alle Betriebe auf Stadtgebiet baubewilligungstechnisch erfasst. In den Jahren 2010 bis 2023<sup>1</sup> wurden insgesamt 16 Baugesuche für Erotikbetriebe auf Stadtgebiet bewilligt. Einige Betriebe haben aufgrund von Interventionen aus der Nachbarschaft allerdings erst nachträglich ein Baugesuch eingereicht. Somit ist davon auszugehen, dass nebst den nicht bewilligungspflichtigen Erotikbetrieben auch weitere nicht bewilligte Betriebe bestehen. Eine konkrete Übersicht über sämtliche Wohnungsbordelle ist daher nicht möglich.

2. *Wo sieht der Stadtrat Handlungsspielraum, dieser Entwicklung entgegenzuwirken? (zum Beispiel Präventionsarbeit in den Schulen, Öffentlichkeitsarbeit, Zusammenarbeit mit dem Kanton in Bezug auf die Arbeitsbewilligungspraxis)?*

Der RTSA hat in seinem Schlussbericht Empfehlungen erarbeitet, um den Schutz der Sexarbeitenden in St.Gallen zu verbessern. Er hielt dabei fest, dass die Möglichkeiten der Stadt St.Gallen, die Sexarbeitenden zu schützen, sehr eingeschränkt sind bzw. sich auf Information und Sensibilisierung beschränken.

Im Kanton St.Gallen ist dafür die Informations- und Beratungsstelle Maria Magdalena zuständig, ein Angebot des Gesundheitsdepartments. Die Beratungsstelle hat zum Ziel, mit sozialarbeiterischen Mitteln die Gesundheit und die Lebensqualität der Personen im Sexgewerbe zu verbessern, ihre Sozialkompetenz zu fördern und den Zugang zu Angeboten im Gesundheits- und Sozialbereich sowie im Rechtssystem zu ermöglichen. Um dies zu erreichen, treten die Mitarbeitenden von Maria Magdalena direkt mit Sexarbeitenden in Kontakt. Ein weiteres Tätigkeitsfeld ist die Beratung von Freierinnen und Freiern.

3. *Kann sich der Stadtrat vorstellen, das Sexgewerbe nur noch in bestimmten Zonen zu bewilligen? Dies in Hinsicht, dass Beratungs- und Amtsstellen die Wohnungsbordelle besser finden, was wiederum die Sicherheit und den Schutz der Prostituierten erhöhen würde?*

Für eine Änderung der Bewilligungspraxis, wonach das Sexgewerbe nur noch in bestimmten Zonen bewilligungsfähig wäre, müssten die raumplanerischen Rahmenbedingungen – analog der Stadt Rorschach – angepasst werden. Konkret würde dies eine Teilzonenplanänderung sowie eine Ergänzung der städtischen Bauordnung voraussetzen. Allerdings wären nur neue bewilligungspflichtige Betriebe von einer solchen Regelung tangiert. Bereits bewilligte Etablissements wie auch nicht bewilligungspflichtige kleine Salons nur einer bzw. eines Sexarbeitenden wären davon nicht betroffen. Kontaktaufnahmen resp. Kontrollen durch Beratungs- und Amtsstellen würden dadurch nicht vereinfacht werden: Diejenigen Etablissements, welche bereits heute unter dem Radar bleiben – weil sie entweder nicht

---

<sup>1</sup> Stand 14. April 2023.

der Bewilligungspflicht unterstehen oder bewusst im Verborgenen operieren – wären nach wie vor nur schwer oder gar nicht erreichbar. Der Stadtrat sieht deshalb von der Schaffung einer solchen Zonenlösung ab.

Die Stadtpräsidentin:  
Maria Pappa

Der Stadtschreiber:  
Manfred Linke

Beilage:  
▪ Interpellation vom 21. März 2023