

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 9. November 2016

Sicherheitsdepartement, Teilrevision der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO), Änderung der Bestimmungen betreffend Kleinstsalons und Benutzungsgebühr öffentlicher Grund

I. Ausgangslage

1. Kleinstsalons

Art. 11 Abs. 1 Prostitutionsgewerbeverordnung vom 7. März 2012 (PGVO; AS 551.140) bestimmt, dass, wer Räumlichkeiten in Bauten oder Fahrzeugen für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt, vor Aufnahme der Betriebstätigkeit bei der von der Stadtpolizei bezeichneten Stelle eine Bewilligung einzuholen hat. Dabei werden die Gesuchstellenden über ihre Rechte und Pflichten informiert. Gemäss Art. 11 Abs. 2 PGVO ist von der Bewilligungspflicht ausgenommen, wer nicht mehr als eine entsprechende Räumlichkeit zur Verfügung stellt. Die Prostitution darf dabei höchstens durch eine weitere Person ausgeübt werden. Der Stadtrat kann in den Ausführungsbestimmungen weitere Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen. In den Ausführungsbestimmungen PGVO vom 14. November 2012 (AS 551.141) finden sich dazu keine weiteren Ausnahme- oder Detailbestimmungen.

Am 6. Januar 2016 haben SP-, Grüne- und AL-Fraktion folgendes Postulat (GR Nr. 2016/7) eingereicht:

Der Stadtrat wird aufgefordert zu prüfen, wie er seine in Art. 11 Abs. 2 PGVO festgehaltene Kompetenz, die polizeiliche Bewilligungspflicht für Einzelsalons auszuweiten bzw. liberaler zu gestalten, ausüben kann.

Begründung:

Beim Erlass der PGVO war es der erklärte Wille und Konsens, von einer oder zwei Sexarbeitenden betriebene Einzelsalons von der polizeilichen Bewilligungspflicht auszunehmen. Der in diesem Sinn erlassene Art. 11 Abs. 2 PGVO hat folgenden Wortlaut: <Ausgenommen von der Bewilligungspflicht ist, wer nicht mehr als eine entsprechende Räumlichkeit zur Verfügung stellt und die Prostitution dabei lediglich durch eine einzige andere Person ausgeübt wird. Der Stadtrat kann in den Ausführungsbestimmungen weitere Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen.> In der praktischen Umsetzung zeigt sich, dass aufgrund des expliziten Wortlauts dieser Bestimmung eine Bewilligung verlangt wird, sobald in ein und derselben Liegenschaft in mehr als einem Raum angeschafft wird, auch wenn die einzelnen Sexarbeitenden diese Arbeit völlig selbständig und unabhängig voneinander ausüben. Bereits als bewilligungspflichtig taxiert wird eine sexgewerbliche Nutzung, die zwei Sexarbeitende in einem Zwei-Zimmer-Appartement je auf eigene Rechnung ausüben. Der Stadtrat wird mit diesem Vorstoss gebeten, die ihm erteilte Kompetenz zu nutzen, um die Befreiung von der Bewilligungspflicht zu erweitern und auch auf Liegenschaften anzuwenden, in denen mehr als eine Sexarbeitende(r) je unabhängig und selbständig ihre Tätigkeit ausübt.

Am 24. August 2016 hat der Gemeinderat das Postulat dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen.

Zudem hat der Gemeinderat bereits am 11. Juni 2014 folgendes Postulat von Niklaus Scherr und Christina Schiller (beide AL) vom 21. Mai 2014 (GR Nr. 2014/164) dem Stadtrat zur Prüfung überwiesen:

Der Stadtrat wird aufgefordert, folgende Massnahmen zu prüfen:

- Liberale Handhabung der polizeilichen Bewilligungspflicht für Einzelsalons resp. entsprechende Anpassung der stadträtlichen Ausführungsbestimmungen (AS 551.141);

- Aufhebung des Grundsatzverbots für sexgewerbliche Nutzungen in Zonen mit mindestens 50 % Wohnanteil (Art. 16 Abs. 3, 18a Abs. 2, 24c Abs. 3 und 41 Abs. 3 BZO) generell resp. nur in der Quartiererhaltungszone und der Kernzone Altstadt resp. in speziell bezeichneten Gebieten.

Die Forderung Nr. 1 des Postulats GR Nr. 2014/164 hat das neue Postulat GR Nr. 2016/7 im Wesentlichen wiederholt. Was die Forderung Nr. 2 des Postulats GR Nr. 2014/164 betrifft, teilte der Stadtrat am 7. November 2014 mit, dass auf eine Anpassung der Bau- und Zonenordnung (BZO; AS 700.100) verzichtet wird. Salon-Prostitution soll in der Stadt Zürich auch in Zukunft nur in den dafür vorgesehenen Zonen ausgeübt werden. Quartiere mit einem hohen Wohnanteil werden weiterhin vor den negativen Begleiterscheinungen des Sexgewerbes geschützt.

2. Benutzungsgebühr öffentlicher Grund

Art. 19 Abs. 3 PGVO bestimmt, dass für die Nutzung des öffentlichen Grunds eine Benutzungsgebühr erhoben wird. Art. 9 Abs. 1 zweiter Satzteil Ausführungsbestimmungen PGVO hält dazu fest, dass für die Nutzung des öffentlichen Grunds eine Benutzungsgebühr von Fr. 5.– pro Tag am Automaten vor Ort zu entrichten ist.

Am 16. Dezember 2015 haben Christina Schiller (AL) und Alan David Sangines (SP) folgende Motion (GR Nr. 2015/406) eingereicht:

Der Stadtrat wird aufgefordert dem Gemeinderat eine Vorlage zur Streichung von Art. 19 Abs. 3 der PGVO (für die Nutzung des öffentlichen Grundes wird eine Benutzungsgebühr) vorzulegen.

Begründung:

Die kritischen Argumente, welche anlässlich der gemeinderätlichen Debatte vor dem Erlass der PGVO angeführt wurden, haben sich bestätigt. Mit dieser Bestimmung wurde eine unverhältnismässige Bürokratie aufgebaut, der fast kein Nutzen gegenüber steht. Die ersten Auswertungen haben ergeben, dass die SexarbeiterInnen zum Teil lieber illegal anschaffen oder den Bezug der Tickets umgehen. Dies führt zu vermehrten Kontrollen und zu vielen Verzeigungen. Eines der Hauptanliegen der PGVO – der Schutz der SexarbeiterInnen – wurde damit jedenfalls nicht gefördert.

Am 24. August 2016 hat der Gemeinderat die Motion dem Stadtrat überwiesen. Von der Motion nicht tangiert ist die in Art. 19 Abs. 1 PGVO vorgesehene Bewilligungsgebühr Strassenprostitution. Für die Erteilung der Bewilligung Strassenprostitution ist eine Bewilligungsgebühr inklusive Schreibgebühr von Fr. 40.– zu entrichten (Art. 9 Abs. 1 erster Satzteil Ausführungsbestimmungen PGVO).

II. Neue Regelungen

1. Kleinstsalons: Erweiterung der Befreiung von der polizeilichen Bewilligungspflicht

Da die jetzige Ausnahmebestimmung von Art. 11 Abs. 2 PGVO mit der Befreiung von der polizeilichen Bewilligungspflicht für Kleinstsalons immer wieder zu Diskussionen bei der Anwendung geführt hat und da mit den erwähnten Postulaten GR Nr. 2016/7 und Nr. 2014/164 (Forderung Nr. 1) eine grosszügigere Handhabung der Ausnahme von der polizeilichen Bewilligungspflicht gewünscht wird, ist es nicht möglich, wenn der Stadtrat bloss in den Ausführungsbestimmungen PGVO weitere Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsieht, ohne den vom Gemeinderat erlassenen Art. 11 Abs. 2 PGVO zu missachten. Vielmehr ist die Ausnahmebestimmung von Art. 11 Abs. 2 PGVO selbst zu ändern. Diese Änderung liegt in der Kompetenz des Gemeinderats. Der Stadtrat beantragt dem Gemeinderat daher folgende Neuregelung:

Neu soll im Sinne der mit den beiden Postulaten GR Nr. 2016/7 und Nr. 2014/164 (Forderung Nr. 1) gewünschten massvollen Erweiterung der Befreiung von der polizeilichen Bewilligungspflicht in Art. 11 Abs. 2 PGVO festgehalten werden, dass ausgenommen von der polizeilichen Bewilligungspflicht ist, wer nicht mehr als zwei entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung stellt und die Prostitution dabei höchstens durch eine weitere Person ausgeübt wird. Die weitere Bestimmung, wonach der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen weitere Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen kann, erübrigt sich damit und ist ersatzlos zu streichen.

Somit sind künftig Kleinstsalons mit bis zu zwei Arbeitsplätzen (neben der Person der Betriebsinhaberin oder des -inhabers eine weitere Sexarbeitende oder ein weiterer Sexarbeitender und zwei Arbeitsräume) generell von der polizeilichen Bewilligungspflicht befreit. Es dürfen also nicht mehr als zwei Personen in einem bewilligungsfreien Kleinstsalon die Prostitution ausüben. Auch mehrere unabhängige Kleinstsalons in ein und derselben Liegenschaft sind von der Bewilligungspflicht ausgenommen, sofern sie tatsächlich unabhängig sind und nicht durch dieselbe Person im Hintergrund betrieben werden. Die Ausnahme darf nämlich nicht zu einer Umgehung der Bewilligungspflicht führen, indem beispielsweise grössere Salonbetriebe mit vielen verschiedenen Räumen einzelne Räume als bewilligungsfreie Kleinstsalons deklarieren.

Bei Kleinstsalons sind die Risiken wie Zwangsprostitution oder Ausbeutung geringer als in grösseren Betrieben, da in Kleinstsalons die Sexarbeitenden in der Regel selbstverantwortlich auf eigene Rechnung tätig sind. Aus diesem Grund ist die Ausdehnung der Ausnahme von der polizeilichen Bewilligungspflicht bei den Kleinstsalons gerechtfertigt. Selbstverständlich haben diejenigen Personen, die ausnahmsweise nicht der Salon-Bewilligungspflicht unterstehen, die Rechtsordnung einzuhalten (z. B. Strafrecht, Ausländerrecht, Arbeitsrecht, Baurecht, Sozialversicherungsrecht und Steuerrecht). Wer jedoch mehr als zwei Räumlichkeiten für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt, soll weiterhin der polizeilichen Bewilligungspflicht Salonprostitution unterliegen. Die polizeiliche Bewilligungspflicht gilt auch, wenn in den zwei Räumlichkeiten die Prostitution von mehr als zwei Personen ausgeübt wird.

Nicht Gegenstand des Postulats GR Nr. 2016/7 und der vorliegenden Weisung zur Änderung der PGVO ist das Baurecht. Auch wenn künftig Kleinstsalons mit bis zu zwei Arbeitsplätzen (neben der Person der Betriebsinhaberin eine weitere Sexarbeitende und zwei Arbeitsräume) von der polizeilichen Bewilligungspflicht nach der PGVO generell befreit sind, wird grundsätzlich eine für die sexgewerbliche Nutzung gültige Baubewilligung der Betriebsräume benötigt (vgl. § 309 Abs. 1 lit. b Planungs- und Baugesetz [PBG; LS 700.1]). Die städtische Bau- und Zonenordnung (BZO; AS 700.100) enthält verschiedene Bestimmungen, wonach sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig sind, wenn ein Wohnanteil von mindestens 50 Prozent vorgeschrieben ist (Wohnzone: Art. 16 Abs. 3, Zentrumszone: Art. 18a Abs. 2, Quartiererhaltungszone: Art. 24c Abs. 3 und Kernzone: Art. 41 Abs. 3 BZO). Die erwähnten Bestimmungen gelten für alle sexgewerblichen Salons, somit auch für Kleinstsalons i.S.v. Art. 11 Abs. 2 PGVO, die keiner polizeilichen PGVO-Bewilligung bedürfen. Die Anpassung der Definition der Kleinstsalons in der PGVO ändert also nichts am Erfordernis einer Baubewilligung und den baurechtlichen Voraussetzungen zur Bewilligung von Salonbetrieben. Die baurechtlich und raumplanerisch motivierte Rechtslage ist ihrerseits Gegenstand diverser parlamentarischer Vorstösse, die auf die eine oder andere Weise auf eine Liberalisierung abzielen mit dem Zweck, die Salonprostitution nun auch in mehrheitlich dem Wohnen dienenden Zonen zu ermöglichen. Diese Vorstösse sind aber nicht Teil der gegenwärtig weit fortgeschrittenen BZO-Revision, sondern werden separat in der gemeinderätlichen Spezialkommission beraten.

2. Benutzungsgebühr öffentlicher Grund: Aufhebung

Die erwähnte Motion verlangt die Streichung von Art. 19 Abs. 3 PGVO, wonach für die Nutzung des öffentlichen Grunds eine Benutzungsgebühr erhoben wird. Bis anhin ist für die Nutzung des öffentlichen Grunds eine Benutzungsgebühr von Fr. 5.– pro Tag am Automaten vor Ort zu entrichten (vgl. Art. 9 Abs. 1 Ausführungsbestimmungen PGVO).

Grundsätzlich verlangt die Stadt Zürich für gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds zu wirtschaftlichen Zwecken eine Benutzungsgebühr (vgl. Art. 13 Allgemeine Polizeiverordnung [APV; AS 551.110]). Da aus den in der Motion genannten Gründen für die wirtschaftliche Tätigkeit der Strassenprostitution nun ausnahmsweise keine Benutzungsgebühr verlangt werden soll, ist anstelle einer blossen Streichung von Art. 19 Abs. 3 PGVO zur Klarheit in Art. 19 Abs. 3 PGVO ausdrücklich festzuhalten, dass für diese Nutzung des öffentlichen Grunds keine Benutzungsgebühr erhoben wird. Damit ist die Zielsetzung der Motion vollumfänglich erfüllt.

Der Strichplatz Depotweg, der von der zum Sozialdepartement gehörenden Dienstabteilung «Soziale Einrichtungen und Betriebe» betrieben wird, gehört nicht zum öffentlichen Grund, weshalb vorliegende Bestimmung von Art. 19 Abs. 3 PGVO für den Strichplatz Depotweg nicht direkt anwendbar ist. Auf dem Strichplatz Depotweg gilt eine Platzordnung. Selbstverständlich wird mit der vorliegenden Aufhebung der Benutzungsgebühr öffentlicher Grund gleichzeitig auch die entsprechende Platzgebühr für die Sexarbeitenden auf dem Strichplatz Depotweg aufgehoben.

III. Regulierungsfolgenabschätzung (RFA)

Sowohl die Erweiterung der Befreiung von der polizeilichen Bewilligungspflicht bei den Kleinstsalons als auch die Aufhebung Benutzungsgebühr öffentlicher Grund bei der Strassenprostitution führen zu einer administrativen und finanziellen Entlastung der davon betroffenen Gewerbetreibenden, weshalb vorliegende Änderung der PGVO den Zielen und Massnahmen nach Art. 1 Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU (AS 930.100) entspricht.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

1. Die Prostitutionsgewerbeverordnung vom 7. März 2012 (AS 551.140) wird wie folgt geändert:

Art. 11 Bewilligung

Abs. 1 unverändert.

² Ausgenommen von der Bewilligungspflicht ist, wer nicht mehr als zwei entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung stellt. Die Prostitution darf dabei höchstens durch eine weitere Person ausgeübt werden.

Abs. 3 und 4 unverändert.

Art. 19 Gebühren

Abs. 1 und 2 unverändert.

³ Für die Nutzung des öffentlichen Grunds wird keine Benutzungsgebühr erhoben.

2. Der Stadtrat setzt diese Änderungen in Kraft.

3. Die Motion, GR Nr. 2015/406, von Christina Schiller (AL) und Alan David Sangines (SP) vom 16. Dezember 2015 betreffend Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO), Streichung von Art. 19 Abs. 3 betreffend Benutzungsgebühr für die Nutzung des öffentlichen Grundes wird als erledigt abgeschrieben.
4. Das Postulat, GR Nr. 2016/7, der SP-, Grüne- und AL-Fraktion vom 6. Januar 2016 betreffend Prostitutionsgewerbeverordnung, liberalere Gestaltung der polizeilichen Bewilligungspflicht für Einzelsalons wird als erledigt abgeschrieben.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sicherheitsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti