

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 28. Januar 2015

76.

Schriftliche Anfrage von Christina Schiller und Corinne Schäfli betreffend Städtische Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO), Hintergründe zur Überführung der Daten von der Polizeidatenbank (POLIS) in die Milieu-Datenbank (MIDA) sowie Kriterien für die Neuerfassung

Am 22. Oktober 2014 reichten Gemeinderätinnen Christina Schiller (AL) und Corinne Schäfli (AL) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2014/332, ein:

Der Stadtrat hat die Bestimmungen der Prostitutionsgewerbeverordnung der Stadt Zürich (PGVO) per Januar 2013 in Kraft gesetzt. Gestützt auf diese rechtliche Grundlage führt die Stadtpolizei eine sogenannte Milieu-Datenbank (MIDA). Im Berichtsjahr hat die Datenschutzstelle MIDA auf Umsetzung und Einhaltung der datenschutzrechtlichen Anforderungen hin überprüft. In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

Fragen an die Stadt:

1. Auf welcher Rechtsgrundlage wurden Daten zur Ausübung der Prostitution im POLIS erfasst (vor PGVO)?
2. Findet oder fand bereits eine automatische Migration der Daten zur Ausübung der Prostitution vom POLIS ins MIDA statt?
3. Welche dieser Daten wurden ins MIDA übernommen (Stichtag)? Wie wurde abgeklärt, ob die betreffenden Personen noch in der Prostitution tätig sind? In den Fällen, in welcher eine Migration stattgefunden hat: werden die Daten parallel in POLIS und MIDA geführt? Falls sie parallel geführt werden: welche Daten sind im POLIS noch einsehbar?
4. Wie viele Personen sind mit Eintrag «Ausübung der Prostitution» im POLIS erfasst, wie viele in der MIDA?
5. Welche Datenbanken werden bei Kontrollen von Frauen, die der Ausübung der Prostitution verdächtig werden, durch die uniformierte Polizei (also keine Polizeiangehörige im Zuständigkeitsbereich Milieu und Sexualdelikte) per Funk abgefragt und welche Informationen enthalten diese?
6. Aufgrund welcher Kriterien werden Personen, die kontrolliert werden, im MIDA als Prostituierte erfasst?
7. Wie werden die Prostituierten, die in der MIDA erfasst werden, darüber informiert, dass sie als Prostituierte in diesem Register geführt werden?
8. Wer (welche Ämter) erhält auf Nachfrage Informationen bezüglich Prostitutionstätigkeit aus dem MIDA? Wie sieht es mit internationalen Anfragen aus?
9. Sind die Beamten verpflichtet, die Frauen, die im MIDA als Prostituierte erfasst werden, darüber zu informieren, wie sie eine Löschung dieser Daten beantragen können?
10. Was passiert nach dem erfolgreichen Antrag auf Löschung des Eintrags als Prostituierte? Werden deren Einträge weiterhin ersichtlich sein?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Mit der Prostitutionsgewerbeverordnung vom 7. März 2012 (PGVO; AS 551.140) bezweckt die Stadt Zürich den Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen der Prostitution, den Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt sowie die Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention für die Prostituierten (vgl. Art. 1 PGVO). Die neue Regelung trat per Anfang 2013 vollständig in Kraft und umfasst Bewilligungspflicht und -verfahren für Strassen- und Salonprostitution. Die Stadtpolizei hat mit der PGVO keine zusätzlichen polizeilichen Kompetenzen für das Sammeln und Bearbeiten von Daten im Bereich des Prostitutionsgewerbes erhalten. Dies hält auch der Bericht der Datenschutzstelle 2013 fest.

Das Handeln der Polizei in diesem Bereich richtet sich – genauso wie dasjenige der weiteren beteiligten städtischen Organe – nach den eingangs erwähnten Zielsetzungen. Auch das Erfassen und das Sammeln von Daten in der Milieu-Datenbank (MIDA) sowie insbesondere ihre Verwendung sind an bestimmte Zwecke gebunden. Dabei geht es namentlich um die Administration von Bewilligungen, die Identifikation von Opfern von Zwangsprostitution und den

Nachweis von Urkundenfälschungen und Falschlegitimationen (Art. 15 Abs. PGVO). Die PGVO hält fest, dass die Daten getrennt von den übrigen polizeilichen Datensammlungen geführt werden und dass nur der beschränkte Kreis derjenigen Polizeiangehörigen, die für Milieu- und Sexualdelikte zuständig sind, Zugriff erhalten. Die Aufbewahrungsdauer ist auf fünf Jahre befristet (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 PGVO).

Der Tätigkeitsbericht 2013 der Datenschutzstelle kommt zum Schluss, dass aus diesen gesetzlichen Bestimmungen die Datenkategorien, die in der MIDA erfasst werden dürfen, genügend eingegrenzt sind – auch wenn die PGVO nicht ausdrücklich erwähnt, welche Daten im Einzelnen von der Polizei zu erfassen sind. Die Stadtpolizei hat in Bezug auf die erforderliche Datenerhebung und Bearbeitung also einen begrenzten Handlungsspielraum, den sie mit pflichtgemäsem Ermessen auszuüben hat.

Daten zur Ausübung der Prostitution werden nicht erst seit der Inbetriebnahme der MIDA erfasst. Dem Datenschutz ist in diesem Bereich, in dem es um sensible Personendaten geht, besondere Beachtung zu schenken. Mit der gesetzlichen Regelung der Datenerfassung und -bearbeitung im Rahmen der PGVO wurde diesem Umstand Rechnung getragen.

Der Bericht der Datenschutzstelle 2013 erwähnt die laufenden Arbeiten an einem Informationssicherheits- und Datenschutzkonzept (ISDS) sowie einem Rollen- und Berechtigungskonzept für die MIDA. Diese Konzepte wurden Ende 2014 fertiggestellt und von den zuständigen städtischen Stellen geprüft. Mit einem neuen Release der Applikation MIDA wird Anfang 2016 die Löschung der Daten nach fünf Jahren gemäss Art. 15 Abs. 3 PGVO technisch automatisiert, sodass diese nicht mehr durch die Systemadministratorin oder den Systemadministrator gewährleistet werden muss.

Im Übrigen gelten für die MIDA neben den speziellen Regeln, die mit Art. 15 PGVO geschaffen wurden, auch die allgemeinen datenschutzrechtlichen Bestimmungen, namentlich das kantonale Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4).

Nach diesen einleitenden Bemerkungen beantwortet der Stadtrat die Fragen wie folgt:

Zu Frage 1 («Auf welcher Rechtsgrundlage wurden Daten zur Ausübung der Prostitution im POLIS erfasst (vor PGVO)?»):

Ursprünglich hielt die Stadtpolizei spezifische Daten zur Ausübung der Prostitution auf Karteikarten fest. In der Folge löste die Fachgruppe Milieu- und Sexualdelikte der Stadtpolizei diese Karteikarten durch ein Datenverwaltungssystem mit der Bezeichnung TOR (täterorientierte Recherche) ab. Neben der TOR wurden solche Daten mit einem Rapport auch im Polizeiinformationssystem POLIS erfasst. Das System TOR wurde 2011 durch die heutige Milieu-Datenbank (MIDA) vollständig ersetzt, weil es in technischer Hinsicht veraltet war. In der MIDA werden heute alle Daten zur Ausübung der Prostitution, namentlich die Neuerfassung von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern, bearbeitet. Im Zuge der PGVO-Einführung hat eine rechtliche Überprüfung dazu geführt, dass seit dem 18. März 2013 Daten zur Ausübung der Prostitution grundsätzlich nicht mehr im POLIS erfasst werden, sondern nur noch dann, wenn solche Informationen strafrechtlich relevant sind oder anlässlich von anderen polizeilichen Tätigkeiten rapportiert werden. Letzteres kann beispielsweise dann der Fall sein, wenn eine Zeugin bei einer Befragung von sich aus darauf hinweist, dass sie über eine Bewilligung zur Ausübung der Strassenprostitution verfügt.

Das erwähnte Karteikartenregister, das System TOR und bis zum Inkrafttreten der PGVO auch die MIDA stützten sich auf den allgemeinen polizeilichen Auftrag zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wie er in diversen Rechtserlassen zu finden ist (Art. 2 der allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 30. März 1977, abgelöst durch Art. 1 der allgemeinen Polizeiverordnung der Stadt Zürich vom 6. April 2011 [APV; AS 551.110]; § 74 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [GG; LS 131.1] und § 3 des Polizeigesetzes vom 23. April 2007 [PolG; LS 550.1]). Die zuständige Kommission des Gemeinderats hatte jeweils

Kenntnis von diesen Datensammlungen. Im Laufe der Zeit setzte sich die Auffassung durch, dass der allgemeine Polizeiauftrag als Rechtsgrundlage zur Führung von Datensammlungen nicht ausreicht. Dies betrifft auch das Polizeiinformationssystem POLIS. Dieses stützt sich seit dem 1. Januar 2006 auf die POLIS-Verordnung vom 13. Juli 2005 ab (LS 551.103). Rechtliche Grundlage für die Datensammlung MIDA ist die PGVO.

Zu Fragen 2 und 3 («Findet oder fand bereits eine automatische Migration der Daten zur Ausübung der Prostitution vom POLIS ins MIDA statt?» «Welche dieser Daten wurden ins MIDA übernommen (Stichtag)?» «Wie wurde abgeklärt, ob die betreffenden Personen noch in der Prostitution tätig sind? In den Fällen, in welcher eine Migration stattgefunden hat: werden die Daten parallel in POLIS und MIDA geführt? Falls sie parallel geführt werden: welche Daten sind im POLIS noch einsehbar?»):

Das spezifische Register wurde vor Einführung der MIDA nicht im POLIS, sondern in der Applikation TOR geführt (vgl. Frage 1). Die Migration der entsprechenden Daten von der TOR in die MIDA wurde vollständig durchgeführt. Es wurden keine Daten vom POLIS in die MIDA übertragen.

Alle in der TOR erfassten Daten von Personen, die mehr als fünf Jahre nicht mehr bei der Ausübung der Prostitution kontrolliert worden waren, hat die Stadtpolizei gelöscht. Die Daten der übrigen Personen wurden in die MIDA übernommen. Der Stichtag für die Überführung der Daten war der 1. Juli 2011. Abklärungen, ob die betreffenden Personen noch in der Prostitution tätig sind, wurden nicht durchgeführt. Die in die MIDA übernommenen Daten wie auch die in der MIDA neu erfassten Daten werden gemäss Art. 15 Abs. 3 PGVO fortlaufend nach Ablauf der Frist von fünf Jahren nach ihrer Erfassung im System gelöscht, sofern die betreffenden Personen in diesem Zeitraum nicht mehr bei der Ausübung der Prostitution kontrolliert werden.

Seit der Migration der Daten aus der TOR in die MIDA existiert die TOR nicht mehr. Die Datensammlung wird seither einzig in der Applikation MIDA geführt (siehe Frage 1).

Zu Frage 4 («Wie viele Personen sind mit Eintrag «Ausübung der Prostitution» im POLIS erfasst, wie viele in der MIDA?»):

Wie viele Personen mit Eintrag «Ausübung der Prostitution» noch im POLIS erfasst sind, kann die Stadtpolizei mit vertretbarem Aufwand nicht erheben. Eine solche Erhebung müsste manuell erfolgen.

In der MIDA waren am 21. November 2014 insgesamt 5843 Personen (5515 Frauen und 328 Männer) in Bezug auf die «Ausübung der Prostitution» erfasst. Wie viele Personen auch tatsächlich der Prostitution nachgehen, kann nicht erhoben werden. Bei den genannten Zahlen handelt es sich um die aktuellen Einträge, die innerhalb der fünfjährigen Löschfrist liegen.

Zu Frage 5 («Welche Datenbanken werden bei Kontrollen von Frauen, die der Ausübung der Prostitution verdächtigt werden, durch die uniformierte Polizei (also keine Polizeiangehörige im Zuständigkeitsbereich Milieu und Sexualdelikte) per Funk abgefragt und welche Informationen enthalten diese?»):

Die Uniformpolizei erhält Auskunft aus der POLIS-Datenbank. Im sexgewerblichen Bereich erhalten die Angehörigen der Uniformpolizei somit lediglich Informationen über Vorkommnisse, die aufgrund ihrer strafrechtlichen Relevanz oder aus einem anderen polizeirechtlichen Anlass rapportiert werden (vgl. Frage 1).

Ausnahmen bilden diejenigen Daten zur Ausübung der Prostitution, die vor dem 18. März 2013 im POLIS erfasst wurden (vgl. Fragen 1 und 4). Diese werden fortlaufend mit Ablauf der fünfjährigen Frist gelöscht, weshalb bis spätestens am 18. März 2018 keine solche Daten mehr im POLIS enthalten sein werden.

Zu Frage 6 («Aufgrund welcher Kriterien werden Personen, die kontrolliert werden, im MIDA als Prostituierte erfasst?»):

Beim Nachweis von sexuellen Dienstleistungen i.S.v. Art. 2 PGVO werden die betreffenden Personen in der MIDA erfasst.

Zu Frage 7 («Wie werden die Prostituierten, die in der MIDA erfasst werden, darüber informiert, dass sie als Prostituierte in diesem Register geführt werden?»):

Bei der Erteilung einer Bewilligung für Strassen- oder Fensterprostitution werden die Bewilligungsnehmenden über ihre Rechte und Pflichten sowie auch über die Erfassung ihrer Daten in der MIDA informiert. Für die Salonprostitution ist nur die für die Betriebsführung verantwortliche Person Bewilligungsinhaberin (Art. 11 PGVO); die sich dort prostituierenden Personen selbst brauchen keine Bewilligung. Bei Sexarbeiterinnen oder Sexarbeitern, die keine Bewilligung nach PGVO benötigen (Prostitution in einem Salon, Begleitservice oder andere Formen der Prostitution) oder keine solche einholen, erfolgt der Eintrag in die MIDA sowie die mündliche Information darüber anlässlich der ersten Kontrolle (vgl. Frage 6).

Zu Frage 8 («Wer (welche Ämter) erhält auf Nachfrage Informationen bezüglich Prostitutionstätigkeit aus dem MIDA? Wie sieht es mit internationalen Anfragen aus?»):

In der Praxis erhalten polizeiliche Ermittlerinnen oder Ermittler aus dem Bereich Prostitution und Menschenhandel – insbesondere Angehörige der Kantonspolizei – auf Nachfrage Informationen aus der MIDA. Zudem erhalten die Sozialen Dienste der Stadt Zürich bei Verdacht des ungerechtfertigten Bezugs von Sozialleistungen Informationen.

Die PGVO selbst enthält keine Bestimmungen zur Weitergabe von Daten aus der MIDA. Die rechtlichen Grundlagen finden sich im Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG; LS 170.4). Da Personendaten im Kontext von Prostitution als besondere Personendaten i.S.v. § 3 IDG zu qualifizieren sind, werden Daten aus der MIDA schweizerischen Behörden unter den Voraussetzungen von § 17 IDG bekanntgegeben. So gibt gemäss § 17 Abs. 1 lit. a IDG die Stadtpolizei besondere Personendaten aus der MIDA bekannt, wenn eine hinreichend bestimmte Regelung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt. Für die Weitergabe an die Sozialen Dienste findet sich eine solche Regelung in § 48 Abs. 2 lit. a des Sozialhilfegesetzes (SHG LS 851.1). Was die Datenbekanntgabe an die erwähnten polizeilichen Ermittlerinnen oder Ermittler anbelangt, so stützt sich diese insbesondere auf § 17 Abs. 2 IDG, wonach im Einzelfall die in Frage stehenden Personendaten bekannt gegeben werden können, wenn die Ermittlerinnen oder Ermittler die Daten zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben benötigen. Grenzüberschreitend können Daten unter den Voraussetzungen von § 19 IDG bekanntgegeben werden.

Zu Frage 9 («Sind die Beamten verpflichtet, die Frauen, die im MIDA als Prostituierte erfasst werden, darüber zu informieren, wie sie eine Löschung dieser Daten beantragen können?»):

Die Polizeiangehörigen sind nicht verpflichtet, dies den betroffenen Personen von sich aus zu erklären. Auf Anfrage hin oder falls Unklarheiten erkennbar sind, informieren die Polizeiangehörigen die Betroffenen darüber, dass ihre Daten fünf Jahre nach der letzten Registrierung einer sexgewerblicher Dienstleistung gelöscht werden und wie sie eine gegebenenfalls gewünschte, vorzeitige Löschung beantragen können.

Zu Frage 10 («Was passiert nach dem erfolgreichen Antrag auf Löschung des Eintrags als Prostituierte? Werden deren Einträge weiterhin ersichtlich sein?»):

Nach einem erfolgreichen Antrag auf Löschung der Einträge in der Datenbank MIDA werden die Einträge gelöscht und die betreffenden Daten sind nirgends mehr ersichtlich.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti