

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

6. April 2016

### **Motion von Christina Schiller und Alan David Sangines betreffend Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO), Streichung von Art. 19 Abs. 3 betreffend Benutzungsgebühr für die Nutzung des öffentlichen Grundes, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 16. Dezember 2015 reichten Gemeinderätin Christina Schiller (AL) und Gemeinderat Alan David Sangines (SP) folgende Motion, GR Nr. 2015/406, ein:

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 erhoben) 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.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Der Gemeinderat hat mit Beschluss vom 7. März 2012 dem Erlass der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO; AS 551.140) zugestimmt. Der vorliegende Vorstoss verlangt die Streichung von Art. 19 Abs. 3 PGVO und ist motionsfähig.

Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

#### **Prostitution als Gewerbe**

Die Wirtschaftsfreiheit vermittelt einen bedingten Anspruch auf Benutzung des öffentlichen Grunds. Für den gesteigerten Gemeingebrauch werden in der Stadt Zürich bei verschiedenen gewerblichen Nutzungen Gebühren erhoben. Mit dem Erlass von Art. 19 Abs. 3 PGVO hat der Gemeinderat eine spezialgesetzliche Grundlage bei Ausübung der Strassenprostitution geschaffen. Die betreffende Bestimmung hält fest, dass für die Nutzung des öffentlichen Grundes eine Benutzungsgebühr erhoben wird.

Von der Gebührenpflicht zu unterscheiden ist die in Art. 8 PGVO festgehaltene Bewilligungspflicht. Wer den öffentlichen Grund zur Ausübung der Strassenprostitution nutzen möchte, hat zusätzlich vorgängig eine polizeiliche Bewilligung einzuholen. Bei der Erteilung werden die Gesuchstellenden über ihre Rechte und Pflichten, die Risiken und die Unterstützungsangebote informiert. Die Gebührenpflicht steht im Unterschied zur Pflicht zum persönlichen Einholen einer Bewilligung nicht im Zusammenhang mit dem Schutz der Prostituierten. Die vorliegende Motion verlangt nicht die Aufhebung der Bewilligungspflicht, sondern nur den Verzicht auf eine Gebührenerhebung nach Art. 19 Abs. 3 PGVO.

Der Stadtrat ist nach wie vor der Ansicht, dass Prostitution als privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit ernst zu nehmen ist – wobei es sich um ein Gewerbe mit speziellen Eigenschaften handelt, was besondere Schutzmassnahmen bedingt. Diese Auffassung gehört zu den Beweggründen für den Erlass der PGVO. Aus Sicht des Stadtrats hätte ein Verzicht auf die Gebührenpflicht somit die Inkonsequenz zur Folge, dass die PGVO zwar die Strassenprostitution als legales Gewerbe anerkennt, diese aber zugleich bei der Gebührenpflicht nicht nach Art. 13 Allgemeine Polizeiverordnung der Stadt Zürich (APV, AS 551.110) behandeln würde.

### **Benutzungsgebühr in der Praxis**

Der Stadtrat hat die Gebühr auf Fr. 5.– pro Tag festgesetzt (Art. 9 Abs. 1 Ausführungsbestimmungen zur PGVO; AS 551.141). Diese Gebühr für die Benützung des öffentlichen Grunds wird mit dem Bezug sogenannter Tickets (Belege) an einem der beiden installierten Automaten (Niederdorf, Strichplatz) entrichtet. Vorgängig ist die oben erwähnte Bewilligung nach Art. 8 PGVO einzuholen, für deren Erteilung die Inhaberinnen oder Inhaber eine Bewilligungsgebühr inklusive Schreibgebühr von Fr. 40.– bezahlen (Art. 9 Abs. 1 Ausführungsbestimmungen). Während der Arbeitszeit sind die Prostituierten dazu verpflichtet, die Bewilligung, einen Personalausweis und das Ticket stets bei sich zu tragen. Diese drei Dokumente müssen bei einer allfälligen Polizeikontrolle vorgewiesen werden.

Im Jahr 2015 hat die Stadt aus den Gebühren für die gelösten Tickets rund Fr. 49 000.– eingenommen, im Jahr 2014 rund Fr. 56 700.–. Pro Jahr fallen für die Wartung, Leerung usw. der Automaten Kosten in der Höhe von Fr. 4500.– an. Die Anschaffungskosten für beide Automaten betragen Fr. 24 260.–.

Mehrere Annahmen in der Motionsbegründung entsprechen so nicht den Einschätzungen des Stadtrats. Die beiden installierten Automaten erlauben einen unkomplizierten Ticketbezug; mit der Bestimmung von Art. 19 Abs. 3 PGVO wurde insofern keine unverhältnismässige Bürokratie aufgebaut. Insbesondere wurde auf die finanziellen Verhältnisse bei den Prostituierten Rücksicht genommen, da diese in der Regel insbesondere vor Aufnahme ihrer Arbeitstätigkeit in Zürich über wenig Geld verfügen und kaum die Gebühr für ein Jahr im Voraus zahlen könnten. Auch der Kontrollaufwand ist minim, zumal bei polizeilichen Kontrollen wie erwähnt immer auch die nötige Bewilligung kontrolliert wird. Nach Feststellungen der Polizei werden die Tickets im Niederdorf konsequent gelöst, auf dem Strichplatz weniger. Wenn Tickets nicht gelöst werden, liegt das meistens daran, dass die betreffenden Frauen nicht über eine gültige Bewilligung verfügen.

In seinem Bericht vom 3. Juni 2015 über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung hat der Stadtrat auch die Auswirkungen der Gebührenpflicht dargelegt, einschliesslich Zahlen der gelösten Tickets (Beilage STRB Nr. 479/2015, Kap. 5.1). Die Eröffnung des Strichplatzes Depotweg und Schliessung des Strassenstrichs am Sihlquai im Sommer 2013 führten zu einem deutlichen Rückgang der Ticketzahlen; dieser entspricht dem allgemeinen Befund, wonach die Attraktivität der Stadt Zürich für die Ausübung der Strassenprostitution abgenommen hat.

### **Schlussfolgerungen**

Die in Art. 19 Abs. 3 PGVO geregelte Benutzungsgebühr ist eine konsequente Folge aus der städtischen Prostitutionspolitik, welche die Strassenprostitution als legales Gewerbe auffasst. Der Stadtrat erachtet die Wirkungen der PGVO im Verbund mit weiteren Massnahmen insgesamt als positiv. Er lehnt eine generelle Streichung der Gebührenpflicht ab und beantragt dem Gemeinderat daher auch die Ablehnung der vorliegenden Motion.

Hinsichtlich der Entwicklung des Prostitutionsgewerbes stellt der Stadtrat in seinem Bericht zusammenfassend fest, dass mit dessen Regulierung die Attraktivität der Stadt Zürich insbesondere für Prostituierte aus den EU-Oststaaten und für Freier aus einem weiten geografischen Umkreis gesunken ist. Inwiefern die Gebührenpflicht zur Benutzung des öffentlichen Grunds und insbesondere die nähere Ausgestaltung dieser Pflicht – das Lösen von Tickets – zu dieser Beruhigung beigetragen hat, kann nicht abschliessend gesagt werden. Es stellt sich aber die Frage, ob eine andere geeignete und ebenfalls unkomplizierte Form der Erhebung in der Praxis gefunden werden kann. Deren Regelung in den Ausführungsbestimmungen zur PGVO fällt in die Kompetenz des Stadtrats.

Vor diesem Hintergrund ist der Stadtrat bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen und die Massnahme der Erhebung einer Benutzungsgebühr nach Art. 19 Abs. 3 PGVO einer näheren Überprüfung zu unterziehen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**