

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 14. November 2018

### **Amt für Städtebau, Teilrevision der Bau- und Zonenordnung betreffend nicht bewilligungspflichtige sexgewerbliche Salons (Kleinstsalons)**

#### **Anlass und Ausgangslage**

Mit Beschluss Nr. 2458 vom 30. November 2016 setzte der Gemeinderat (GR Nr. 2014/335) eine überarbeitete Revisionsvorlage für die Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) fest, nachstehend BZO 2016 genannt. Da zwischenzeitlich zahlreiche Rechtsmittelverfahren rechtskräftig erledigt wurden, konnte der Stadtrat mit STRB Nr. 686/2018 grosse Teile der BZO 2016 auf den 1. November 2018 in Kraft setzen (Rechtskraftbescheinigung des Baurekursgerichts liegt vor).

Im Zusammenhang mit der gemeinderätlichen Beratung der BZO-Teilrevision im Jahr 2016 beschloss der Gemeinderat folgende Zusatzanträge (Anträge Nrn. 14, 10 und 5 gemäss Protokollauszug der Ratssitzung vom 30. November 2016):

- *Zusatzantrag 14*: Ausnahme vom Verbot der sexgewerblichen Nutzung (Art. 16 Abs. 3, Art. 18a Abs. 3, Art. 24c Abs. 3 und Art. 41 Abs. 3 BZO) für nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO, AS 551.140),
- *Zusatzantrag 10*: 20 % Kostenmiete bei Arealüberbauungen,
- *Zusatzantrag 5*: Aufnahme der Grünfläche vor der Liegenschaft Bachtobelstrasse 6 in die Freihaltezone Parkanlagen und Plätze.

Mit der vorliegenden Weisung wird der erstgenannte Zusatzantrag 14 behandelt (neue Regelung in der BZO für nicht bewilligungspflichtige Salons). Die Vorlagen für die beiden anderen Zusatzanträge werden mit separaten Weisungen an den Gemeinderat überwiesen.

Der hier zu behandelnde Zusatzantrag 14 verlangt die Einführung der folgenden ergänzenden Ausnahmeregelung (kursiv) in den Art. 16 Abs. 3 (Wohnzone), Art. 18a Abs. 3 (Zentrumszone), Art. 24c Abs. 3 (Quartiererhaltungszone) und Art. 41 Abs. 3 BZO (Kernzone):

*«Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) bzw. Ausführungsbestimmungen des Stadtrats.»*

Gemäss der mit Gemeinderatsbeschluss vom 12. April 2017 geänderten Fassung der PGVO (AS 551.104, Inkraftsetzung am 1. Juli 2017 mit STRB Nr. 466/2017) wurde in Art. 11 Abs. 2 PGVO die Bestimmung, wonach der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen weitere Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen kann, ersatzlos gestrichen. Es bleibt somit kein Raum mehr für diesbezügliche stadträtliche Ausführungsbestimmungen, weshalb ein Verweis in der BZO auf solche Ausführungsbestimmungen sich erübrigt.

Zu erwähnen ist weiter, dass Art. 16 Abs. 3 BZO in der Fassung des Gemeinderatsbeschlusses vom 30. November 2016, wonach in Wohnzonen zum Teil schon ab einer Wohnanteils-pflicht von 33 Prozent sexgewerbliche Salons unzulässig gewesen wären, von der Baudirektion nicht genehmigt wurde, weshalb der Wortlaut von Art. 16 Abs. 3 BZO mit der Teilrevision 2016 keine Änderung erfährt.

#### **Inhalt und Zweck der Teilrevision**

Bei dieser Ausgangslage kann der erwähnte gemeinderätliche Zusatzantrag vom 30. November 2016 in Art. 16 Abs. 3 BZO (Wohnzone), Art. 18a Abs. 3 BZO (Zentrumszone), Art. 24c

Abs. 3 (Quartiererhaltungszone) und Art. 41 BZO Abs. 3 (Kernzone) jeweils gleich lautend wie folgt umgesetzt werden (Ergänzung kursiv).

«Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. *Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO).*»

Mit dieser neuen Regelung hängt die Zulässigkeit von Kleinstsalons – im Unterschied zu den übrigen sexgewerblichen Nutzungen, welche die Voraussetzungen von Art. 11 Abs. 2 PGVO nicht erfüllen – nicht mehr davon ab, ob die Wohnanteilspflicht unter 50 Prozent liegt. Solange der Gewerbeanteil auf einem Grundstück nicht überschritten und somit die jeweilige Wohnanteilspflicht eingehalten wird, sind in Zukunft Kleinstsalons i. S. v. Art. 11 Abs. 2 PGVO auch auf Grundstücken zulässig, auf denen die Wohnnutzung überwiegt. Wie andere gewerbliche Nutzungen, so benötigen auch Kleinstsalons weiterhin – gestützt auf § 309 PBG – eine baurechtliche Bewilligung.

Die bisherige nutzungsplanerische Regelung, wonach generell sexgewerbliche Nutzung (also auch Kleinstsalons) in Gebieten mit einer Wohnanteilspflicht von mindestens 50 Prozent ausgeschlossen ist, stammt aus den 1990er-Jahren. Mit der Regelung reagierte damals der kommunale Planungsträger auf die Auswüchse des Sexgewerbes in den Wohnquartieren.

Im Gemeinderat setzte sich bezüglich sexgewerblichen Kleinstsalons eine neue Bewertung durch. Kleinstsalons schützen die Sexarbeitenden vor Zwangsprostitution und Ausbeutung. Die in Kleinstsalons tätigen Personen arbeiten in der Regel auf eigene Rechnung, also wirtschaftlich unabhängig und selbstverantwortlich. Nebst der bereits eingeführten Befreiung von der polizeilichen Bewilligungspflicht (Art. 11 Abs. 2 PGVO) soll mit der vorliegenden Teilrevision zusätzlich auch in raumplanerischer Hinsicht eine Liberalisierung zugunsten von Kleinstsalons erzielt werden. Den Sexarbeitenden in Kleinstsalons soll mit der Teilrevision der Bauordnung bei der Standortwahl mehr Spielraum ermöglicht werden. Als mögliches Risiko ist zu erwähnen, dass eine solche Massnahme zur Konsequenz haben kann, dass unter Umständen der Schutz der Wohnbevölkerung vor ideellen Immissionen beeinträchtigt wird – dies etwa dann, wenn der Gewerbeanteil auf einem Grundstück gleich von mehreren, voneinander unabhängigen Kleinstsalons ausgeschöpft wird. Es ist davon auszugehen, dass in bisher nicht von sexgewerblicher Nutzung betroffenen Liegenschaften, in denen das Wohnen vorherrscht, neu vereinzelt sexgewerbliche Kleinstsalons betrieben werden. In welchem Ausmass dies geschehen wird, lässt sich gegenwärtig nicht abschätzen. In der baupolizeilichen Bewilligungspraxis wird ein Augenmerk zu legen sein auf die Einhaltung der jeweiligen Wohnanteilspflicht; auch ist darauf zu achten, dass die Voraussetzungen gemäss Art. 11 Abs. 2 PGVO nicht unterlaufen werden.

### **Öffentliche Auflage und kantonale Vorprüfung**

Weicht ein Zusatzantrag in einem wesentlichen Punkt von der ursprünglichen Revisionsvorlage ab, muss – gestützt auf Art. 4 Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) und § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) – für die geänderte Fassung ein Mitwirkungsverfahren durchgeführt werden.

Die öffentliche Auflage gemäss § 7 des Planungs- und Baugesetzes wurde vom 9. Juni bis 9. August 2017 durchgeführt. Während der öffentlichen Auflage sind zu dieser Vorlage keine Einwendungen eingegangen. Parallel zur öffentlichen Auflage wurde die Teilrevision der Baudirektion des Kantons Zürich zur Vorprüfung eingereicht. Mit Schreiben der Baudirektion vom 30. November 2017 wurde die Vorlage als genehmigungsfähig beurteilt.

### **Regulierungsfolgenabschätzung**

Gemäss Verordnung über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für KMU vom 9. März 2011 (AS 930.100) soll bei städtischen Erlassen auf die Verträglichkeit für KMU geachtet werden. Die Regulierungsfolgenabschätzung im Hinblick auf KMU ergibt Folgendes:

Die vorliegende Teilrevision der Bau- und Zonenordnung löst zulasten der KMU weder neue Handlungspflichten noch Tätigkeiten mit administrativem oder finanziellem Mehraufwand aus. Die Verfahren, etwa bezüglich Baugesuche, bleiben unverändert. Es werden weder zusätzliche Prozessregulierungen geschaffen, noch werden solche reduziert.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Die Bauordnung wird gemäss Beilage, datiert vom 5. September 2018, geändert.**
- 2. Der Stadtrat wird ermächtigt, Änderungen an der Festsetzung in eigener Zuständigkeit vorzunehmen, sofern sich diese als Folge von Rechtsmittelentscheiden oder im Genehmigungsverfahren als notwendig erweisen. Solche Beschlüsse sind im Städtischen Amtsblatt und im Amtsblatt des Kantons Zürich sowie in der Amtlichen Sammlung zu veröffentlichen.**
- 3. Der Stadtrat setzt die Änderungen gemäss Ziffer 1 nach Genehmigung durch die kantonale Instanz in Kraft.**

**Unter Ausschluss des Referendums:**

- 4. Vom Bericht nach Art. 47 RPV (Beilage datiert vom 9. September 2018) wird Kenntnis genommen.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Hochbaudepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**



## Teilrevision Bau- und Zonenordnung

### Änderung der Bauordnung

1. Ergänzung: Art. 16 Abs. 3 BZO
2. Ergänzung: Art. 18a Abs. 3 BZO
3. Ergänzung: Art. 24c Abs. 3 BZO
4. Ergänzung: Art. 41 Abs. 3 BZO

**Vom Gemeinderat festgesetzt mit GRB Nr. .... vom .....**

Im Namen des Gemeinderats

Die Präsidentin / Der Präsident: .....

Die Sekretärin / Der Sekretär: .....

**Von der Baudirektion genehmigt mit BDV Nr. .... vom .....**

**Für die Baudirektion** .....

In Kraft gesetzt mit STRB Nr. .... vom ..... auf den .....

**Ergänzungen: C. Wohnzonen**

**Art. 16 Nutzweise**

<sup>3</sup>Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO)<sup>1</sup>.

**C<sup>bis</sup>. Zentrumszonen**

**Art. 18a Nutzweise**

<sup>3</sup>Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO)<sup>1</sup>.

**E<sup>bis</sup>. Quartiererhaltungszonen**

**Art. 24c Nutzweise**

<sup>3</sup>Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO)<sup>1</sup>.

**F. Kernzonen**

**Art. 41 Nutzweise**

<sup>3</sup>Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> vom 7. März 2012, AS 551.140.

Unterstrichene und rot geschriebene Sätze: Hierbei handelt es sich um die Ergänzungen.

# Teilrevision Bau- und Zonenordnung BZO-Teilrevision 2014 Zusätzliche Änderungsbegehren gemäss GRB vom 30. November 2016

## Änderungsbegehren Nummer 14

Nicht bewilligungspflichtige sexgewerbliche Salons (Kleinstsalons) in Wohnzonen

## Bericht nach Art. 47 RPV



Zürich, 9. September 2018

## Inhalt

<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts</b>	<b>4</b>
<b>3</b>	<b>Gegenstand der BZO-Teilrevision</b>	<b>5</b>
3.1	Änderungsbegehren Nummer 14	5
	Nicht bewilligungspflichtige sexgewerbliche Salons (Kleinstsalons) in Wohnzonen	5
3.1.1	Formulierung des Begehrens und Begründung	5
3.1.2	Inhalt der Bauordnungsrevision: Art. 16, Abs. 3; Art. 18a, Abs. 3; Art. 24c, Abs. 3 und Art. 41, Abs. 3	6
3.1.3	Ausgangslage für Kleinstsalons in Wohnzonen	6
3.1.4	Rechtliche Grundlagen	8
3.1.5	Aktuelle Rechtslage und Praxis	10
3.1.6	Erwägungen und Auswirkungen	13
3.1.7	Fazit	14
<b>4</b>	<b>Ablauf</b>	<b>16</b>
4.1	Kantonale Vorprüfung	16
4.2	Öffentliche Auflage	16
4.3	Überarbeitung	16
4.4	Festsetzung Gemeinderat	16
4.5	Referendums- und Stimmrechtsbeschwerdefrist	16
4.6	Genehmigung Kanton	16
4.7	Rekursfrist	16
4.8	Inkraftsetzung	16
<b>5</b>	<b>Resultate aus Mitwirkungsverfahren</b>	<b>16</b>

## 1 Ausgangslage

Die Änderungen der BZO-Teilrevision 2014 wurden vom 24. Oktober bis 24. Dezember 2013 öffentlich aufgelegt. Aufgrund der Einwendungen im Mitwirkungsverfahren wurde die Revisionsvorlage überarbeitet und mit Stadtratsbeschluss vom 29. Oktober 2014 dem Gemeinderat zur Beratung und Festsetzung überwiesen. Am 30. November 2016 hat der Gemeinderat der überarbeiteten Revisionsvorlage in seiner Schlussabstimmung (GR Nr. 2014/335) zugestimmt. Die Referendumsfrist ist ungenutzt abgelaufen. Derzeit läuft das Genehmigungsverfahren bei der kantonalen Baudirektion.

In der gemeinderätlichen Debatte über die BZO-Teilrevision 2014 wurden zusätzliche Änderungsbegehren beschlossen. Weichen die Änderungsbegehren wesentlich von der eigentlichen Vorlage ab, muss ein zusätzliches Mitwirkungsverfahren durchgeführt werden. Der Stadtrat wurde mit gemeinderätlichen Beschluss vom 30. November 2016 beauftragt, für die folgenden vom Rat verabschiedeten zusätzlichen Änderungsbegehren, eine öffentliche Planaufgabe durchzuführen:

### **Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 2016, Änderungsbegehren Nr. 5**

Aufnahme der Grünfläche vor der Liegenschaft Bachtobelstrasse 6 in die Freihaltezone Parkanlagen und Plätze

*Zonenplan 1: 5000, Freihaltezone P / Aufnahme neues Gebiet*

### **Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 2016, Änderungsbegehren Nr. 10**

20% Kostenmiete bei Arealüberbauungen

*B. Allgemeine Vorschriften für Bauzonen, Art. 8 Arealüberbauung / neuer Absatz 9*

### **Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 2016, Änderungsbegehren Nr. 14**

Nicht bewilligungspflichtige sexgewerbliche Salons (Kleinstsalons) in Wohnzonen

*C. Wohnzonen, Art. 16 Nutzweise, Abs. 3; C<sub>bis</sub>. Zentrumszonen, Art. 18a Nutzweise, Abs. 3; E<sub>bis</sub>. Quartiererhaltungszonen, Art. 24c Nutzweise, Abs. 3 und F. Kernzonen, Art. 41 Nutzweise, Abs. 3*

Im Weiteren wurde der Stadtrat beauftragt, die Änderungsbegehren nach der öffentlichen Auflage dem Rat zur Beschlussfassung zu unterbreiten.

Die Änderungsbegehren werden mit drei separaten Weisungen dem Gemeinderat überwiesen. Mit dem vorliegenden Bericht wird das Änderungsbegehren Nr. 14 behandelt. Für das Änderungsbegehren Nr. 5 (Aufnahme der Grünfläche vor der Liegenschaft Bachtobelstrasse 6 in die Freihaltezone Parkanlagen und Plätze) und



das Änderungsbegehren Nr.10 (20% Kostenmiete bei Arealüberbauungen) werden separate Berichte nach Art. 47 erstellt.

## **2 Ziele und Inhalte des Erläuterungsberichts**

Das Verfassen des Erläuterungsberichts ist neben der Erstellung des Zonenplans und der zugehörigen Festlegung von Vorschriften eine obligatorische Aufgabe der Nutzungsplanung (Art. 47 Raumplanungsverordnung, RPV).

Aufgabe des Berichts ist aufzuzeigen, wie die Nutzungspläne die übergeordneten Ziele und Vorgaben von Bund und Kanton berücksichtigen (Art. 47 Abs. 1 RPV). Der Bericht hat zudem die Ziele der Revision aufzuzeigen und darzulegen, welche Wirkungen aufgrund der Änderungen erwartet werden. Dazu werden die Änderungen gegenüber der geltenden BZO erläutert und begründet.

Im Erläuterungsbericht sind damit die für jede raumplanerische Tätigkeit zentralen Interessenabwägungen dokumentiert. Dies ist eine wichtige Voraussetzung für effiziente Vorprüfungs-, Mitwirkungs- und Genehmigungsverfahren. Der Erläuterungsbericht begleitet erstens die kantonale Vorprüfung und dient dazu, die Genehmigungsbehörde (Baudirektion, ARE) über die Vorlage und deren Zweckmässigkeit zu informieren. Zweitens richtet sich der Erläuterungsbericht auch an die Bevölkerung und an die Grundeigentümerinnen und -eigentümer, die sich im Rahmen der öffentlichen Auflage zur Teilrevision äussern können. Der vorliegende Erläuterungsbericht ist drittens eine wichtige Grundlage für den Gemeinderat, der die Teilrevision der BZO schliesslich festsetzt.

Nach der Genehmigung der BZO-Teilrevision durch die Baudirektion ist der Bericht eine Orientierungshilfe für die Baugesuchstellerinnen und -gesuchsteller, aber auch für die Baubehörde. In Rechtsmittelverfahren gibt der Erläuterungsbericht Auskunft über die Absichten und Erwägungen des Gesetzgebers (Interessenabwägung).

## 3 Gegenstand der BZO-Teilrevision

### 3.1 Änderungsbegehren Nummer 14 Nicht bewilligungspflichtige sexgewerbliche Salons (Kleinstsalons) in Wohnzonen

C. Wohnzonen, Art. 16 Nutzweise, Abs. 3; Cbis. Zentrumszonen, Art. 18a Nutzweise, Abs. 3; Ebis. Quartiererhaltungszonen, Art. 24c Nutzweise, Abs. 3 und F. Kernzonen, Art. 41 Nutzweise, Abs. 3

Gemeinderatsbeschluss vom 30. November 2016

#### 3.1.1 Formulierung des Begehrens und Begründung

Die Vorschriften in Artikel 16 Abs. 3 (Wohnzone), Art. 18a Abs. 3 (Zentrumszone), Art. 24c Abs. 3 (Quartiererhaltungszone) und Art. 41 Abs. 3 (Kernzone) regeln, wo sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen aufgrund des Wohnanteils nicht zulässig sind. Auf Anweisung vom Gemeinderat sind die erwähnten Vorschriften wie folgt zu ergänzen:

*«Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) resp. Ausführungsbestimmungen des Stadtrats.»*

Mit dieser Ergänzung richtet sich die Zulässigkeit von Kleinstsalons nicht mehr nach der Wohnanteilspflicht, sondern wird generell in der Stadt Zürich zulässig, solange der Gewerbeanteil je Liegenschaft eingehalten bleibt.

Begründung der Mehrheit im Rat:

*«Nach längerer Debatte in der Kommission und Prüfung verschiedener Optionen hat sich gezeigt, dass die gesetzestechnisch sinnvollste Lösung in einer Regelung besteht, die alle sexgewerblichen Nutzungen in Kleinstsalons, die nach der PGVO keiner Bewilligungspflicht unterliegen, vom Nutzungsverbot ausnimmt. Nutzungen, die polizeirechtlich keiner schärferen Kontrolle unterstellt sind, dürften im Umkehrschluss auch Nutzungen sein, deren Störpotenzial – auch in baurechtlicher Hinsicht – eher gering ist. Zusammen mit dem Änderungsvorschlag für die PGVO bezüglich der Befreiung von Kleinstsalons von der Bewilligungspflicht haben wir insgesamt eine Teilliberalisierung erreicht für jenen Teil des Sexgewerbes, bei dem man davon ausgehen kann, dass keine grossen Strukturen im Hintergrund wirken» (GR Nr. 2014/335; Auszug aus dem substanziellen Protokoll 126. und 127. Ratssitzung vom 30. November 2016, Änderungsantrag Nr. 14).*

### 3.1.2 Inhalt der Bauordnungsrevision: Art. 16, Abs. 3; Art. 18a, Abs. 3; Art. 24c, Abs. 3 und Art. 41, Abs. 3

#### Art. 16 Nutzweise

<sup>3</sup>Ist in den zwei- und sechsgeschossigen Wohnzonen ein Wohnanteil von mindestens 50 % und in den drei- bis fünfgeschossigen Wohnzonen ein solcher von mindestens 33 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) resp. Ausführungsbestimmungen des Stadtrats.

#### Art. 18a Nutzweise

<sup>2</sup>Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) resp. Ausführungsbestimmungen des Stadtrats.

#### Art. 24c Nutzweise

<sup>3</sup>Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) resp. Ausführungsbestimmungen des Stadtrats.

#### Art. 41 Nutzweise

<sup>3</sup>Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) resp. Ausführungsbestimmungen des Stadtrats.

(Quelle: GR Nr. 2014/335; Auszug aus dem substanziellen Protokoll 126. und 127. Ratssitzung vom 30. November 2016, Änderungsbegehren Nr. 14)

### 3.1.3 Ausgangslage für Kleinstsalons in Wohnzonen

Nach geltender BZO sind Sexsalons in Wohnquartieren (Wohnanteilspflicht beträgt mindestens 50%) nicht zulässig.

Diese Regelung erachtete der Gemeinderat im Laufe der 90er Jahre als notwendig, um Auswüchsen des Sexgewerbes in den Wohnquartieren zu begegnen, insbesondere im Langstrassenquartier. In der Folge beruhigte sich die Situation, die Anzahl Sexsalons in Wohnquartieren blieb angesichts der klaren Rechtslage relativ gering, und es kamen nur vereinzelt neue hinzu. Vereinzelt wurden aber zunächst als Wohnungen oder Wohnstudios mit Wohnzweck angemietete Räumlichkeiten oftmals von den Behörden unbemerkt zweckentfremdet und faktisch als kleinere Salons genutzt. Wo im Einzelfall baubehördlich eingeschritten wurde, wurden solche sexgewerblichen Nutzungen wieder aufgegeben. Nicht selten allerdings waren die Massnahmen nicht nachhaltig und nach ein paar Monaten wurde das sexgewerbliche Angebot wieder hochgefahren, zuweilen auch in vergrössertem Umfang.

Misstände im Sexgewerbe (z. B. Menschenhandel, wucherische Vermietungspraxis) führten zu einer verwaltungspolizeirechtlichen Regelung (Prostitutionsgewerbeverordnung vom 7. März 2012, PGVO, AS 551.140). Insbesondere wurden mit der PGVO die Strassen- und Salonprostitution bewilligungspflichtig.

Während die PGVO die Voraussetzung für die Salonprostitution in persönlicher und sachlicher Hinsicht regelt, ist es weiterhin eine raumplanerische Frage, in welchen Gebieten die Prostitution wohnpolitisch zugelassen werden soll (vgl. unten, rechtliche Grundlagen).

Im Gemeinderat setzte sich eine neue Wahrnehmung des Themas durch. Im Einklang mit diversen Nichtregierungsorganisationen (NGO), welche sich den Interessen von Sexarbeiterinnen annehmen, wird dafür gehalten, dass eine Befreiung von der polizeilichen Bewilligungspflicht für Kleinstsalons auch zu einer Befreiung von quartierplanerisch motivierten Grenzen führen sollte: Nicht nur sollen Betreiberinnen von Kleinstsalons keine administrativen Hürden für eine polizeiliche Salonbewilligungen nehmen müssen. Sie sollen einen solchen Sexsalon auch nicht allein in bislang für geeignet befundenen Zonen mit Gewerbe- und Dienstleistungscharakter (mit einer Wohnanteilspflicht von weniger als 50%) eröffnen können, sondern in der ganzen Stadt, also auch in eigentlichen Wohnquartieren. Die Eigentümerschaft allein soll entscheiden, ob sie einen Sexsalon in ihrer Liegenschaft für angemessen hält und nebst der überwiegenden reinen Wohnnutzung dulden möchte. Kleinstsalonbetreiberinnen sollen mit anderen Worten nicht durch wohnpolitische Motive, wie sie die Bauordnung zum Ausdruck bringt, bei ihrer Standortwahl eingeschränkt werden.

Diese angepasste Rechtslage würde den bereits heute bestehenden, zonenwidrigen Kleinstsalons, welche für die Nutzungsänderung nie ein Baugesuch eingereicht hatten, den Fortbestand erlauben.

### 3.1.4 Rechtliche Grundlagen

Der rechtliche Rahmen ergibt sich aus den wesentlichen Bestimmungen von Bund, Kanton und Gemeinde:

#### 3.1.4.1 Bund

*Bundesverfassung* der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999  
(Stand am 1. Januar 2016)

#### Art. 75 Raumplanung

<sup>1</sup> Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

<sup>2</sup> Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

<sup>3</sup> Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.

*Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, vom 22. Juni 1979; Stand am 1. Januar 2016)*

#### Art. 1 Ziele

<sup>1</sup> Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt und das Baugebiet vom Nichtbaugebiet getrennt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

<sup>2</sup> Sie unterstützen mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere die Bestrebungen:

a...;

a<sup>bis 2</sup> die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität

...

b<sup>bis 4</sup> die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten;

c. das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken;

...

#### Art. 2 Planungspflicht

<sup>1</sup> Bund, Kantone und Gemeinden erarbeiten die für ihre raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen und stimmen sie aufeinander ab.

<sup>2</sup> Sie berücksichtigen die räumlichen Auswirkungen ihrer übrigen Tätigkeit.

<sup>3</sup> Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten darauf, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen.

#### Art. 3 Planungsgrundsätze

<sup>1</sup> Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten auf die nachstehenden Grundsätze.

<sup>2</sup> Die Landschaft ist zu schonen. (...).

<sup>3</sup> Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen:

(...)

b. Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden;

(...)

d. günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein;

(...)

#### 3.1.4.2 Kanton

*Verfassung des Kantons Zürich (KV; vom 27. Februar 2005)*

Art. 101 Kanton und Gemeinden sorgen für eine geordnete Besiedlung, die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die Erhaltung des Lebensraumes.

Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht  
(Planungs- und Baugesetz, PBG; vom 7. September 1975)

#### II. Zulässige Bauvorschriften

§ 49 Die Bau- und Zonenordnung kann die zulässige bauliche Grundstücknutzung durch Bestimmungen über die Ausnützung, die Bauweise und die Nutzweise näher ordnen.

...

§ 49 a

...

<sup>3</sup> Ferner kann für ganze Zonen, gebietsweise oder für einzelne Geschosse die Nutzung zu Wohnzwecken oder gewerblichen Zwecken zugelassen, vorgeschrieben oder beschränkt werden und für gewerbliche Nutzungen sowie Familienwohnungen mit vier und mehr Zimmern eine erhöhte Nutzungsziffer festgesetzt werden. In Kern-, Quartiererhaltungs- und Zentrumszonen kann für geeignete Lagen überdies bestimmt werden, dass im Erdgeschoss nur Läden und Gaststätten zulässig sind.

#### A. Das Baugesuch; Bewilligungspflicht

§ 309. Eine baurechtliche Bewilligung ist nötig für:

- a) die Erstellung neuer oder die bauliche Veränderung bestehender Gebäude und gleichgestellter Bauwerke;
- b) Nutzungsänderungen bei Räumlichkeiten und Flächen, denen baurechtliche Bedeutung zukommt;
- c) ...

#### 3.1.4.3 Stadt Zürich

##### *Bauordnung der Stadt Zürich; Bau- und Zonenordnung (BZO)*

Gemeinderatsbeschluss vom 23. Oktober 1991 mit Änderungen bis 16. Dezember 2015

##### Art. 16 Nutzweise

<sup>1</sup> In Gebieten mit einem Wohnanteil von 90 % sind nebst Wohnnutzungen nur nicht störende Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen zulässig.

<sup>2</sup> Ist ein Wohnanteil von weniger als 90 % vorgeschrieben, sind auch mässig störende Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen zulässig.

<sup>3</sup> Ist ein Wohnanteil von mindestens 50 % vorgeschrieben, sind sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig.

(eine identische Bestimmung für jeweils unterschiedliche Zonen enthalten BZO 18a Abs. 2, 24c Abs. 3 und 41 Abs. 3; geltendes Recht; Gegenstand der Teilrevision)

##### *Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO)*

Gemeinderatsbeschluss vom 7. März 2012

##### Art. 1 Zweck

Die Verordnung dient folgenden Zwecken:

- a. Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes;
- b. Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt;
- c. Schutz der öffentlichen Ordnung; und
- d. Schutz der Gesundheit der am Prostitutionsgewerbe beteiligten Personen sowie Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention.

### **3.1.5 Aktuelle Rechtslage und Praxis**

Die beiden kommunalen Gesetze PGVO und BZO regeln unterschiedliche Lebensbereiche, weshalb sie nicht in Widerspruch zueinander stehen:

Bei der PGVO geht es im Wesentlichen darum die sachlichen und persönlichen Voraussetzungen zu benennen, unter welchen die Strassen- und die Salonprostitution in Zürich möglich sein soll. Dabei geht es auch darum, sexgewerblich tätige Personen in verträglicher Art und Weise und selbständig das durch sie frei gewählte Geschäftsmodell aufbauen und ausüben zu lassen. Verbindungen zu deliktischen Strukturen wie sie etwa Menschendhandel, Förderung der Prostitution oder Vermietungswucher als Straftatbestände mit sich bringen, sollen präventiv aufgebrochen werden. Die Salon-Bewilligungspflicht verfolgt mitunter dieses Ziel.

Demgegenüber stehen bei der BZO raumplanerische Aspekte im Vordergrund. Mitunter geht es um die Einschätzung und eventuelle Vermeidung von Nutzungskonflikten, wie sie sich in der Vergangenheit zwischen dem Sexgewerbe und der

Wohnnutzung ergeben haben. Ein eigentliches Zusammenspiel zwischen den beiden Gesetzen besteht potentiell beim Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes, wie ihn die PGVO ausdrücklich als Zweck formuliert (Art. 1 lit. a PGVO).

Auf Kleinstsalons ist die PGVO grundsätzlich nicht anwendbar. Um selbstbestimmte Formen der Prostitution zu ermöglichen, sind im Art. 11 Abs. 2 der PGVO Kleinstsalons von der polizeilichen Bewilligungspflicht ausgenommen: *«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.»*

In der Praxis bedeutet das: Kleinstsalons werden nicht oder nur rudimentär nach Voranmeldung kontrolliert. Die PGVO ist auf sie nicht anwendbar. Insbesondere nicht anwendbar sind die straf- und verwaltungsrechtlichen Bestimmungen des VI. Titels der PGVO, mit welchen die zuständige Abteilung der Stadtpolizei Zürich die Einhaltung der Rechtsordnung gewährleisten soll und ein von den gesetzlichen Zwecken (u.a. Schutz der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen der Prostitution, Art. 1, lit. a PGVO) abweichendes Verhalten zu ahnden hat, etwa mit einem Entzug der Strassenprostitions- oder Salon-Bewilligung im Wiederholungsfall.

Der Stadtrat kommentiert die Bestimmung zur Bewilligung der Salonprostitution (Art. 11 Abs. 2 PGVO) in der Weisung wie folgt: *«Dabei soll nicht diejenige Person, welche die Prostitution im Salon ausübt, sondern diejenige, welche mit den Räumlichkeiten die Infrastruktur zur Verfügung stellt, der Bewilligungspflicht unterstellt werden (...). Damit eine einzelne Person, welche selbständig die Prostitution ausübt, weiterhin ohne grossen Aufwand für sich einen Raum mieten kann, sollen Vermietende von der Bewilligungspflicht befreit sein, sofern sie nur ein einziges solches Vertragsverhältnis eingehen und nicht gewerbsmässig Räume an die Prostitution ausübenden Personen vermieten. In diesem Fall sind die mit der Ausübung der Prostitution verbundenen Risiken wie zum Beispiel der Zwangsprostitution und Ausbeutung geringer, weshalb eine vorgängige Kontrolle über ein Bewilligungsverfahren nicht verhältnismässig wäre. Sobald jedoch mehreren anderen Personen Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt werden oder in einer einzelnen Räumlichkeit die Prostitution durch mehrere andere Personen ausgeübt wird, ist eine Bewilligung einzuholen»* (GR 2011/169; Weisung, Stadtrat; 25. Mai 2011, S. 13/26).

Die PGVO äussert sich ausdrücklich nicht zur stadträumlichen Verträglichkeit von Sex-Salons, da dieser Regelungsgegenstand nicht polizeilicher Natur ist, sondern die Quartierpolitik und kommunale Raumplanung betrifft (vgl. oben, Ziff. 3.1.4, rechtliche Grundlagen). Deshalb ergibt sich aus der PGVO auch nicht, dass Kleinstsalons, welche von der verwaltungspolizeilich motivierten Salon-Bewilligungspflicht befreit sind, stadtwweit zuzulassen sind.

Es gab indessen baurechtlichen Regelungen zur Aufrechterhaltung einer gewissen Lebensqualität in den Wohnquartieren und zum Schutze von Wohnraum in allgemeiner Form schon lange bevor die Revision des eidgenössischen Sexualstrafrechts 1992 die Zuhälterei und vor allem die Kuppelei nicht mehr unter Strafe stellte und in der Folge Hauseigentümer vermehrt das Geschäft mit der Vermietung von Räumlichkeiten zur Ausübung der Salonprostitution entdeckten. Erst mit dieser Gesetzesrevision, einer strafrechtlichen Liberalisierung (Wegfall des Kuppeleiarikels



im Strafgesetzbuch), kam es zu einer eigentlichen Verbreitung von Salons in Wohnliegenschaften und entsprechenden Nutzungskonflikten. Die zunehmenden Probleme trug die Bevölkerung schliesslich an den Stadtrat und forderte ihn auf zu handeln. Das Sexgewerbe (grosse und kleine Salons) vertrug sich nicht mit der Wohnnutzung, da die Salonprostitution in den Quartieren zu erheblichen Problemen und Nutzungskonflikten führte.

Die baurechtliche Rechtslage gewann erst jetzt an Bedeutung, da es bis 1992 landesweit allein die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden waren, welche sich gesetzlich verordnet der Salon-Prostitution anzunehmen hatten. In der Stadt Zürich wurde in der Folge (ab Dezember 1994) die baubehördliche Praxis der funktionalen Betrachtungsweise etabliert, wonach sexgewerbliche Salons in Quartieren mit einer Wohnanteilspflicht von über 50% nicht zulässig waren, da sie als nicht quartiertypisches Gewerbe nicht zonenkonform waren. Diese baubehördliche Praxis wurde vom Bundesgericht bestätigt (BGer 1P.191/1997 vom 26. November 1997). Dabei forderte das Bundesgericht die Stadt Zürich auf, für solche baubehördliche Eingriffe in die Rechtstellung von Hauseigentümern und Prostituierten eine klare gesetzliche Grundlage zu schaffen. Der Gemeinderat nahm die entsprechende Regelung in die BZO-99er-Revision auf (vgl. oben, Rechtliche Grundlagen).

Die nunmehr ersatzlos zu streichenden Bestimmungen in der BZO wurden stadtweit seit April 2001 angewendet. Seit dem ist es viel weniger zu Friktionen zwischen dem Sexgewerbe und den Mieterinnen und Mietern gekommen. Es zeigt sich, dass nur vereinzelt die Sexsalons an sich oder die dort tätigen Frauen das eigentliche Problem waren. Vielmehr war es die männliche Kundschaft, die in Wohnliegenschaften ein und aus ging, zuweilen Lärm verursachte oder Abfall hinterliess. Zum Teil als Belästigung wahrgenommen wurde der zunehmende, motorisierte Individualverkehr: Auf der Suche nach am Fenster oder auf dem Trottoir sich anbietenden Sexarbeiterinnen oder nach Parkplätzen wurden in einzelnen Strassenzügen Runde um Runde gezogen.

Mit der Änderung der PGVO ist man der Forderung einer Lockerung der Gesetzgebung einen grossen Schritt entgegen gekommen. Mit Inkrafttreten der revidierten PGVO (2017) können die Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter statt einem, zwei Zimmer in einer Wohnung für sexgewerbliche Dienstleistungen nutzen. Mit dieser Erweiterung der Legaldefinition für den Kleinstsalon in der PGVO wird den durch die NGO geäusserten Bedürfnissen von Sexarbeiterinnen Beachtung geschenkt. Und weil Sexsalons, die ununterbrochen 20 bis 25 Jahre am selben Ort betrieben werden, infolge Besitzstandswahrung nicht baubehördlich wegbefohlen werden können, wird es auch mit der heutigen Regelung im Niederdorf und in der Langstrasse weiterhin Salons geben.

Mit der heutigen BZO-Regelung (50%-Vorschrift für Salons jeglicher Grösse) können sich neue Sexsalons in Wohngebieten nicht ungebremst und ohne polizeiliche Kontrolle und Sanktionierung mittels der PGVO ausbreiten. Dennoch ist es in vielen Gebieten der Stadt zonenrechtlich auch weiterhin möglich, Salons zu betreiben. Die 50/33%-Wohnanteilsregelung ist kein moralisches Gebot, sondern eine pragmatische Lösung für Nutzungskonflikte.

Unverträglichkeit und Konfliktpotential zwischen Sexgewerbe und Wohnnutzung entziehen sich grundsätzlich einer Regulierung durch Marktmechanismen. Denn in unmittelbarer Preiskonkurrenz zur sexgewerblichen Marktteilnehmerin steht im

Segment der Gewerbenutzung nicht der private Wohnmieter, sondern andere Gewerbetreibende. Entscheidend dafür, ob sich in einem ruhigen Wohnquartier künftig Kleinstsalons einrichten, ist deshalb allein, ob die Eigentümerschaft es für sinnvoll oder einträglich erachtet, ein der Liegenschaft zustehender Anteil für gewerbliche Nutzung an Sexarbeiterinnen zu vermieten. Aufgrund höherer Renditemöglichkeiten für die Eigentümerschaft ist davon auszugehen, dass sich letztlich Kleinstsalons in Wohnquartieren ausbreiten, zumal der Salon gleichermassen als Wohnung und Arbeitsraum nutzbar ist.

### **3.1.6 Erwägungen und Auswirkungen**

Die Beratungen in der Gemeinderatssitzung vom 30. November 2016 lassen keine spezifisch planerischen Erwägungen erkennen. Erkennbar ist die für den Gemeinderatsbeschluss massgebliche Einschätzung, dass die geltende geographisch-räumliche Einschränkung in Abhängigkeit des Gebietscharakters für Kleinstsalons zu weit geht, es dabei die Falschen trifft und sie nicht nötig ist. In einem separaten politischen Vorstoss wird die geltende 50%-Regel als die Prostitution diskriminierend und pönalisierend bezeichnet und zwar im Widerspruch zur Akzeptanz, die sie etwa im Langstrassenquartier und im Niederdorf geniessen (GR Nr. 2014/164: Postulat Scherr/Schiller). Es wird darauf vertraut, dass die Kräfte des Marktes zu einer guten und allgemein verträglichen Ordnung in den Quartier führten.

Der Gemeinderat geht mithin davon aus, die vorwiegend zu Wohnzwecken dienenden Gebiete und Quartiere würden durch die Eröffnung von Kleinstsalons nicht wesentlich negativ beeinträchtigt. Auf die einzelne Wohnliegenschaft bezogen wird angenommen, das Nebeneinander von kleinen Sexsalons (im Umfange höchstens der je Liegenschaft zulässigen Gewerbenutzung) und reiner Wohnnutzung führe nicht zu Problemen und Nutzungskonflikten. Entsprechend erübrige es sich, solchen nutzungsplanerisch vorzubeugen.

Die revidierten Vorschriften führen dazu, dass das Betreiben von Kleinstsalons in der Stadt Zürich nicht mehr über den Wohnanteil reguliert wird; Kleinstsalons würden in Wohnzonen zulässig, ungeachtet davon, wie hoch der minimale Wohnanteil ist. Im Umfange der zulässigen gewerblichen Nutzung sind künftig Kleinstsalons in Wohnzonen bewilligungsfähig.

Das Nebeneinander von Salons und Wohnungen wird raumplanerisch als kritisch beurteilt. Die Erfahrungen mit Kleinstsalons in der Wohnzone sind nicht eindeutig. Es haben sich in der Vergangenheit immer wieder auch positive Konstellationen und gewissermassen friedvolle Koexistenz von Salon und ansässiger Wohnbevölkerung beobachten lassen.

Oftmals waren solche Nutzungen der Baubehörde gar nicht bekannt. Erst bei veränderter Lage oder Wechsel der Mieterschaften, Verschiebung der Empfindlichkeiten, Steigerung der Vulnerabilität oder verändertem Kundensegment kam eine solche Situation den Behörden zur Kenntnis – oftmals nach Anzeige durch betroffene Nachbarn. In der Folge waren stets baurechtliche Massnahmen zu prüfen und gegebenenfalls zu ergreifen.

Als störend empfunden werden im Umfeld von Salons branchentypischer Lärm und ideelle Immissionen, Dreck (Littering) und Suchverkehr in Quartierstrassen. Oft

stärker als all diese Faktoren hat sich aber gezeigt, dass es weniger die Sexarbeiterinnen selber sind, welche das Zusammenleben in einer mehrheitlich bewohnten Liegenschaft stören, als vielmehr deren Kundschaft. So können Bewohner/innen, darunter auch Kinder, im Treppenhaus regelmässig auf Freier treffen, was nicht nur dann problematisch ist, wenn es der ortsfremde Gast an Anstand und Respekt fehlen lässt. Klassisch sind auch räumliche Verwechslungen, weil ortsfremde oder in der zielgenauen Orientierung beeinträchtigte Freier sich in Etage und Wohnungstüre irren.

Wie auch immer sich eine solche sich ändernde Nutzungslage äussert, die Stadt hat gegenwärtig ein planungs- und baurechtliches Mittel in der Hand und kann dadurch auf unerwünschte Auswirkungen reagieren. Bei der angestrebten völligen Liberalisierung der BZO für Kleinstsalons beschränken sich die behördlichen Steuerungsmöglichkeiten zum Schutz der Wohnbevölkerung erheblich. Künftig werden bei Konflikten weder Sanktionsmöglichkeiten der BZO noch der PGVO anwendbar sein. Im Konfliktfall müsste die Polizei zwar grundsätzlich ausrücken, könnte aber nichts machen, sofern nicht gerade die Allgemeine Polizeiverordnung zur Anwendung käme (z.B. wegen Lärm).

Verfestigt sich eine solche Konfliktlage, so bliebe den Mieterinnen und Mieter einzig ein zivilrechtliches Vorgehen gegen den Vermieter. Die mietrechtliche Konfliktlösung mit Mietgerichten, Eigentümerschaften und Mieterverbänden ist erfahrungsgemäss äusserst langwierig und notorisch mit erheblichen Prozessrisiken behaftet.

Beachtlich ist ferner die erhebliche Dynamik des Sexgewerbes. Für die Behörden ist ohne erheblichen Aufwand nicht möglich zu kontrollieren, ob es in einem Haus um lauter eigenständige Kleinstsalons handelt, die auf eigene Rechnung arbeiten, oder ob eben doch ein versteckter Grosssalon dahinter steckt.

Zwar ist auch mit einer Liberalisierung der BZO für Kleinstsalons eine solche Nutzung grundsätzlich auf den in einer Liegenschaft verfügbaren Gewerbeanteil beschränkt. In einer fünfgeschossigen Liegenschaft mit einer Wohnanteilspflicht von 80% werden sich Kleinstsalons insgesamt auf ein Geschoss beschränken (20%). Ist aber etwa lediglich das oberste Geschoss verfügbar, so ergibt unweigerlich Publikumsverkehr in der ganzen Liegenschaft. Es kann auch vorkommen, dass sich die Kleinstsalons im Umfange von höchstens 20 % auf verschiedene Stockwerke verteilen. Mithin ist es mit der angestrebten Teil-Revision nicht möglich, die Nutzung als Kleinstsalons auf das Erdgeschoss zu beschränken.

### **3.1.7 Fazit**

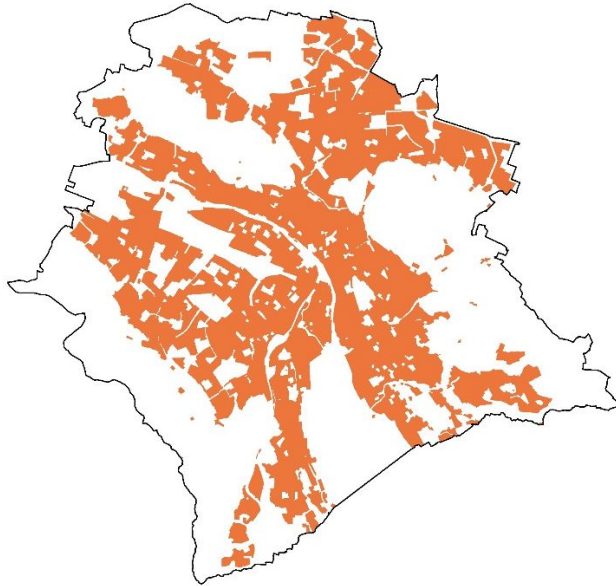
Mit der Revision ist der Schutz der Wohnbevölkerung und die Zonenkonformität der Kleinstsalons nicht mehr sichergestellt.

Insgesamt war und ist die Segregation von Wohnnutzung und Sexgewerbe ab einem gewissen Wohnanteil eine geeignete raumplanerische Massnahme zum Schutz der Quartierbevölkerung vor den unwägbareren Auswirkungen einer sexgewerblichen Nutzung im selben Haus oder in der unmittelbaren Nachbarschaft.

Eine auf Kleinstsalons beschränkte planungsrechtliche Liberalisierung führte zu einer Privilegierung von Kleinstsalons auch gegenüber anderen sexgewerblichen

Nutzungen. Unweigerlich ist deshalb mit neuen Kleinstsalons in bislang unbelasteten, rotlichtfreien Liegenschaften zu rechnen, durchaus verteilt über die das ganze Stadtgebiet und ohne griffige, rechtliche Steuerungsmöglichkeiten.

Aus nutzungsplanerischer Sicht sind keine sachlichen Gründe für eine Öffnung von Wohnzonen für Kleinstsalons erkennbar.



*Abb. 6: Wohnzonen in denen nicht bewilligungspflichtige sexgewerbliche Salons gemäss Antrag 14 zulässig werden.*

## **4 Ablauf**

Für die BZO-Teilrevision «Zusätzliche Änderungsbegehren gemäss GRB vom 30. November 2016, Änderungsantrag 14 » ist folgender Planungsablauf vorgesehen:

### **4.1 Kantonale Vorprüfung**

Der Änderungsantrag 14 wurde im Juni 2017 der Baudirektion zur kantonalen Vorprüfung zugestellt. In ihrer Beurteilung vom 30. November 2017 stellt die Baudirektion, die Genehmigung der Änderung der Bauordnung in Aussicht.

### **4.2 Öffentliche Auflage**

Die Teilrevision der Bau- und Zonenordnung «Zusätzliche Änderungsbegehren gemäss GRB vom 30. November 2016» wurde gemäss § 7 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 9. Juni 2017 bis 9. August 2017 öffentlich aufgelegt.

### **4.3 Überarbeitung**

Aufgrund der Rückmeldungen, der städtischen Ämtervernehmlassung wurde die Änderung der Bauordnung überarbeitet. Gemäss der mit Gemeinderatsbeschluss vom 12. April 2017 geänderten Fassung der PGVO (Inkraftsetzung am 1. Juli 2017 mit STRB Nr. 466/2017) wurde in Art. 11 Abs. 2 PGVO die Bestimmung, wonach der Stadtrat in den Ausführungsbestimmungen weitere Ausnahmen von der Bewilligungspflicht vorsehen kann, ersatzlos gestrichen. Es bleibt somit kein Raum mehr für diesbezügliche stadträtliche Ausführungsbestimmungen, weshalb ein Verweis auf solche Ausführungsbestimmungen ersatzlos aus den Vorschriften gestrichen wurde.

### **4.4 Festsetzung Gemeinderat**

Die Teilrevision bedarf der Festsetzung durch den Gemeinderat.

### **4.5 Referendums- und Stimmrechtsbeschwerdefrist**

Nachdem der Gemeinderat die Teilrevision festgesetzt hat, wird die Referendumsfrist (60 Tage) und die Frist für den Rekurs in Stimmrechtssachen (5 Tage) angesetzt. Diese beginnen gleichzeitig.

### **4.6 Genehmigung Kanton**

Sind die beiden Fristen ungenutzt verstrichen oder ein allfälliges Referendum bzw. ein allfälliges Stimmrechtsrekursverfahren abgeschlossen, verfügt die kantonale Baudirektion die Genehmigung der Teilrevision.

### **4.7 Rekursfrist**

Mit Bekanntmachung der Genehmigung durch die kantonale Baudirektion wird die BZO-Teilrevision während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt.

### **4.8 Inkraftsetzung**

Ist die Rekursfrist ungenutzt verstrichen oder sind allfällige Rechtsmittelverfahren abgeschlossen, setzt der Stadtrat die BZO-Teilrevision in Kraft. Der Stadtratsbeschluss wird während 30 Tagen zum Rekurs aufgelegt, bleibt diese Frist ungenutzt erlangt die Vorlage ihre Rechtskraft.

## **5 Resultate aus Mitwirkungsverfahren**

Es sind keine Einwendungen eingegangen.