

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

22.12.2010

2114.

Polizeidepartement, Erlass einer Prostitutionsgewerbeverordnung

IDG-Status: öffentlich

Der Stadtrat beschliesst, die diesem Beschluss angefügte Weisung des Vorstehers des Polizeidepartements betreffend Polizeidepartement, Erlass einer Prostitutionsgewerbeverordnung, an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Polizei-, des Gesundheits- und Umwelt- sowie des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), die Stadtentwicklung, die Fachstelle für Gleichstellung, die Stadtpolizei, den Stadtärztlichen Dienst, die städtischen Gesundheitsdienste und die Sozialen Einrichtungen und Betriebe zur Vernehmlassung zuzustellen.

Mitteilung je unter Beilage des Entwurfs an die Vorstehenden des Polizei-, des Gesundheits- und Umwelt- sowie des Sozialdepartements, den Stadtschreiber und den Rechtskonsulenten.

Entwurf

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

22.12.2010

Polizeidepartement, Erlass einer Prostitutionsgewerbeverordnung

IDG-Status: öffentlich

I. Einleitung

Die meisten Zentrumsfunktionen, welche die Stadt Zürich zu erfüllen hat, sind bekannt und werden in den Medien und in politischen Gremien ausführlich diskutiert. Weniger bewusst ist, dass für die Stadt das Prostitutionsgewerbe eine Zentrumslast bedeutet: Zum einen besteht eine offensichtliche und erhebliche Nachfrage nach solchen Dienstleistungen; zum andern hat die Personenfreizügigkeit mit den EU-Staaten zu einer deutlichen Zunahme der sich Prostituierten geführt. Hauptsächlich aus dem Osten der EU (Ungarn, Rumänien) ist der Zustrom der sich Prostituierten gross. Ein erheblicher Anteil von ihnen arbeitet auf dem Strassenstrich. Diese Personen halten sich nur kurze Zeit in der Stadt Zürich auf und sind mit den hiesigen Lebensverhältnissen kaum vertraut. Rechtliche Rahmenbedingungen kümmern sie nicht oder sind ihnen nicht bekannt.

Mit der Anzahl der sich Prostituierten haben auch die Zahl der Zuhälter und die Fälle der Förderung der Prostitution, des Menschenhandels und anderer Delikte zugenommen. Es ist teilweise ein zunehmend aggressiver Kampf der sich Prostituierten (und deren «Beschützer») um Kundschaft entstanden, der zu einem Preiszerfall bei den Dienstleistungen und zu verschlechterten Erwerbsbedingungen geführt hat. Dadurch hat erwiesenermassen auch der Anteil an ungeschütztem Sexualverkehr zugenommen. Der öffentliche Gesundheitsschutz ist deshalb nicht mehr im erforderlichen Mass gewährleistet. Zudem besteht eine Ungleichbehandlung zwischen sich legal Prostituierten, die steuer- und sozialversicherungsrechtlich offiziell angemeldet sind und sich an die rechtlichen Regeln halten, und solchen, die das nicht sind bzw. sich nicht an diese Regeln halten. Die negativen Rückmeldungen der Quartierbevölkerung – hauptsächlich aus den Stadtkreisen 4 und 5 und dort vor allem vom Strassenstrich am Sihlquai – haben deutlich zugenommen. Die durch das Prostitutionsgewerbe verursachten Immissionen sind offensichtlich angestiegen. Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen.

Die städtischen Vorschriften über die Strassenprostitution vom 17. Juli 1991 (ASZ 551.140) sollen deshalb durch eine Prostitutionsgewerbeverordnung abgelöst werden. Ziel ist es, einen Beitrag zu leisten, die heute in verschiedenster Hinsicht bestehenden Missstände zu vermindern. Der Zweck der Prostitutionsgewerbeverordnung ist der Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen durch das Prostitutionsgewerbe, der Schutz der öffentlichen

Ordnung und Gesundheit und der Schutz der sich Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt.

II. Rechtliche Ausgangslage

1. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Die Prostitution untersteht als privatwirtschaftliche Erwerbstätigkeit sowohl der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 und 94 Bundesverfassung (BV; SR 101) als auch der persönlichen Freiheit gemäss Art. 10 Abs. 2 BV. Einschränkungen von Grundrechten bedürfen gemäss Art. 36 BV einer gesetzlichen Grundlage, müssen im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein.

2. Gesetzliche Vorgaben

Im geltenden Recht finden sich in unterschiedlichen Bereichen vereinzelt Bestimmungen, welche den Rahmen und die Zulässigkeit der Ausübung des Prostitutionsgewerbes in irgendeiner Form regeln.

a) Bund

Auf Bundesebene existieren keine ausführlichen Bestimmungen betreffend die Ausübung der Prostitution. Es besteht lediglich strafrechtlicher Schutz vor exzessiven Auswüchsen im Prostitutionsgewerbe mit Art. 195 Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0) betreffend Förderung der Prostitution und Art. 199 StGB betreffend unzulässige Ausübung von Prostitution:

Gemäss Art. 195 StGB wird mit Freiheitsstrafe bis zu zehn Jahren oder Geldstrafe bestraft,

- wer eine unmündige Person der Prostitution zuführt oder sie in diesem Zustand festhält,
- wer eine Person unter Ausnützung ihrer Abhängigkeit oder eines Vermögensvorteils wegen der Prostitution zuführt,
- wer die Handlungsfreiheit einer Person, die Prostitution betreibt, dadurch beeinträchtigt, dass er sie bei dieser Tätigkeit überwacht oder Ort, Zeit, Ausmass oder andere Umstände der Prostitution bestimmt oder
- wer eine Person in der Prostitution festhält.

Gemäss Art. 199 wird mit Busse bestraft, wer den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwiderhandelt.

Selbstverständlich haben daneben auch andere Straftatbestände des Strafgesetzbuchs wie beispielsweise Art. 157 StGB betreffend Wucher, Art. 181 StGB betreffend Nötigung, Art. 182 StGB betreffend Menschenhandel oder Art. 193 StGB betreffend Ausnützen einer Notlage eine besondere Bedeutung im Bereich des Prostitutionsgewerbes.

Schliesslich hat jedes Opfer, welches durch eine Straftat in seiner körperlichen, psychischen oder sexuellen Integrität unmittelbar beeinträchtigt wurde, gemäss Opferhilfegesetz (OHG; SR 312.5) Anspruch auf Unterstützung. Zudem ist seit dem Jahr 2008 die ausländerrechtliche Behandlung von Opfern sowie von Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel geregelt (Art. 35f. der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE, SR 142.201).

Bei der Ausübung des Prostitutionsgewerbes sind wie bei allen anderen Erwerbstätigkeiten auch die Vorschriften der Ausländergesetzgebung (AuG; SR 142.20/Abkommen über die Personenfreizügigkeit [FZA]; SR 0.142.112.681), der Sozialversicherungs- und Steuergesetzgebung, des Arbeitsgesetzes mit den Arbeitsschutzbestimmungen (ArG; SR 822.11) und des Bundesgesetzes gegen die Schwarzarbeit (BGSA; SR 822.41) zu beachten. Teilweise hängt die Anwendung der erwähnten gesetzlichen Bestimmungen allerdings davon ab, ob es sich um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit handelt. Gerade im Bereich

der Ausübung der Prostitution ist jedoch die rechtliche Unterscheidung diesbezüglich nicht einfach zu erfassen und in der Rechtsprechung auch umstritten.

Das Vertragsverhältnis zwischen der die Prostitution ausübenden Person und deren Kundschaft und die damit einhergehenden Rechtsansprüche (Dienstleistung gegen Honorar) sind gemäss den Bestimmungen des Privatrechts (Obligationenrecht [OR]; SR 220) abschliessend geregelt. Vertragsbestimmungen, die gegen die guten Sitten verstossen, führen zur Nichtigkeit und sind nicht einklagbar (Art. 20 Abs. 1 OR).

b) Kanton Zürich

Vorweg ist darauf hinzuweisen, dass der Kanton Zürich keine besonderen Bestimmungen und Regelungen über die Ausübung des Prostitutionsgewerbes kennt. Das Gastwirtschaftsgesetz (GGG; LS 935.11) enthält in § 17 Abs. 1 lediglich die Bestimmung, wonach die Patentinhaberin bzw. der Patentinhaber für die Aufrechterhaltung von Ordnung und guter Sitte im Betrieb verantwortlich ist. Das Unterhaltungsgewerbegesetz (LS 935.32) kennt zwar für Sexvideokabinen, Sex-Live-Cabarets und andere Formen von Sexbetrieben die Bewilligungspflicht, sofern es sich nicht bereits um einen patentierten Gastgewerbebetrieb handelt. Weder die Strassen- und Fensterprostitution noch die Salonprostitution fallen jedoch in den Anwendungsbereich des Unterhaltungsgewerbegesetzes, da dabei die Dienstleistung im Vordergrund steht und nicht die Unterhaltung eines grösseren Personenkreises wie zum Beispiel bei Sexvideokabinen (vgl. Georg Häberling, Vollzugsfragen zum Zürcher Unterhaltungsgewerbegesetz, ZBI 84 [1983], S. 6).

c) Stadt Zürich

Zurzeit gelten in der Stadt Zürich die Vorschriften über die Strassenprostitution vom 17. Juli 1991 (ASZ 551.140). Die Vorschriften regeln ausschliesslich den Strassenstrich und bestimmen lediglich, an welchen Örtlichkeiten die Strassenprostitution verboten bzw. ausnahmsweise erlaubt ist. Mit der Änderung aus dem Jahr 2003 wurde eine zusätzliche Bestimmung über das Verbot der Fensterprostitution aufgenommen. Zu den Vorschriften über die Strassenprostitution gibt es einen Strichplan aus dem Jahr 1991, der die für die Strassenprostitution zulässigen Gebiete auf einem Stadtplan einzeichnet. Daneben enthält die Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO; ASZ 700.100) 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. 17 Abs. 2, Quartiererhaltungszone: Art. 24c Abs. 3, und Kernzone: Art. 41 Abs. 3 BZO).

3. Gesetzliche Regelungen in anderen Kantonen

In den vergangenen Jahren haben bereits einige Kantone vor allem aus der lateinischen Schweiz Prostitutionsgesetze erlassen: Der Kanton Tessin hat bereits im Jahr 2001 ein Gesetz über die Ausübung der Prostitution erlassen. Der Kanton Wallis hat sein Gesetz über die Akten der gerichtlichen Polizei geändert und im Jahr 2003 Bestimmungen über das Informationssystem betreffend Prostitution eingeführt. Seit dem Jahr 2004 haben der Kanton Waadt und seit dem Jahr 2005 der Kanton Neuenburg ein Prostitutionsgesetz. Im Jahr 2009 haben der Kanton Jura und der Kanton Genf ein Prostitutionsgesetz erlassen. Das Genfer Prostitutionsgesetz ist per 1. Mai 2010 in Kraft getreten. Das Parlament des Kantons Freiburg hat im Frühjahr 2010 ein Prostitutionsgesetz verabschiedet. Im Kanton Bern wurde im Februar 2009 eine Motion des Grossen Rates überwiesen, welche die Ausarbeitung eines Prostitutionsgesetzes verlangt. Am 12. November 2010 hat der Kanton Bern das Vernehmlassungsverfahren dazu eröffnet. Allen Prostitutionsgesetzen gemeinsam ist die Melde- bzw. Bewilligungspflicht von sexgewerblichen Salons und die Meldepflicht bzw. Registrierung von sich prostituierenden Personen. Das Bundesgericht hat mit Entscheid vom 31. März 2005 (Verfahren 2P.165/2004) festgestellt, dass das Waadtländer Prostitutionsgesetz nicht

gegen Art. 8, 9, 13 und 27 BV verstösst. Mit Entscheid vom 19. Januar 2009 (Verfahren 2C_753/2008) hat das Bundesgericht, gestützt auf das Waadtländer Prostitutionsgesetz, die Schliessung eines sexgewerblichen Salons für die Dauer von sechs Monaten als rechtmässig angesehen, weil die Prostitution ausübenden Personen ohne Aufenthalts- und Arbeitsbewilligung in einem sexgewerblichen Salon tätig waren.

III. Zuständigkeit der Stadt Zürich zum Erlass einer Prostitutionsgewerbeverordnung

Art. 199 StGB überlässt den Kantonen und nach Massgabe von deren Gesetzgebungen den Gemeinden die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution sowie über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen. Kantonale Vorschriften dürfen jedoch die bundesrechtlich zulässige Prostitution nicht grundsätzlich behindern (BGE 124 IV 64ff.). Da der Kanton Zürich bis anhin keine diesbezüglichen Regelungen erlassen hat, kann die Gemeinde in diesem Bereich eigenes Recht erlassen (vgl. Art. 100 KV [LS 101], § 74 Gemeindegesetz [LS 131.1] und Antrag des Regierungsrates zum Erlass eines kantonalen Polizeigesetzes vom 5. Juli 2006, «Amtsblatt des Kantons Zürich», Jahr 2006, S. 876ff.). Gemäss § 74 Gemeindegesetz ist die Gemeinde für die Besorgung der gesamten Ortspolizei zuständig und kann zu diesem Zweck eine Verordnung erlassen. Die Gemeinde sorgt für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ruhe und Ordnung und für die Sicherheit von Personen und Eigentum gegen Schädigung und Gefahren jeder Art und trifft alle Vorkehren für die richtige Erfüllung der Aufgaben der Ortspolizei auf allen Verwaltungsgebieten. Spielraum für den Erlass von Regelungen auf kommunaler Ebene besteht im Bereich des Polizei-, Bau- und Übertretungsstrafrechts. Zudem sind die Gemeinden für die Verwaltung und Bewirtschaftung ihres öffentlichen Grundes selber zuständig. So stellt die Strassenprostitution gesteigerten Gemeindegebrauch zu wirtschaftlichen Zwecken dar. Sie darf nicht verboten, aber aus polizeilichen Gründen geregelt werden. Ein Verstoß gegen entsprechende Vorschriften unterliegt der Bestrafung nach Art. 199 StGB (Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. Auflage, Zürich 2005, N 3446). Von vornherein gesetzlich nicht regeln kann die Gemeinde jedoch die im Bundesrecht geregelten Rechte und Pflichten der die Prostitution ausübenden Personen (z.B. Sozialversicherung, Steuern, zivilrechtliche Ansprüche).

Gemäss § 74 Abs. 2 Gemeindegesetz (LS 131.1) i.V.m. Art. 41 lit. I Gemeindeordnung (ASZ 101.100) ist die vorliegende Prostitutionsgewerbeverordnung aufgrund ihrer Wichtigkeit von der Legislative, d.h. dem Gemeinderat, zu erlassen.

IV. Grobkonzept Prostitutionsgewerbeverordnung

Die Prostitutionsgewerbeverordnung soll die städtischen Vorschriften über die Strassenprostitution vom 17. Juli 1991 (ASZ 551.140) ersetzen und neben der Strassen- und Fensterprostitution neu auch den Bereich der Salonprostitution regeln, welche in Räumlichkeiten ausgeübt wird, die zum Hauptzweck der Prostitution dienen. Einerseits geht es um den Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen durch das Prostitutionsgewerbe und um den Schutz der öffentlichen Ordnung und öffentlichen Gesundheit, andererseits aber auch um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der die Prostitution ausübenden Personen und deren Schutz vor Ausbeutung und Gewalt und ihr Selbstbestimmungsrecht. Um diese Ziele erreichen zu können, sind sowohl präventive als auch repressive Massnahmen vorgesehen. Polizei-, Sozial-, Gesundheits- und Baubehörden sollen dabei eng zusammenarbeiten. Auch private Institutionen sollen einbezogen werden. Die Prostitutionsgewerbeverordnung soll für alle Personen gelten, unabhängig von ihrer Nationalität und ihrem Aufenthaltsstatus sowie unabhängig von der Frage, ob es sich um eine selbständige oder unselbständige Erwerbstätigkeit handelt. Die Zulässigkeit der Ausübung der legalen Prostitution wird nicht in Frage gestellt.

1. Soziale und gesundheitliche Prävention

Gegenwärtig leisten private (Zürcher Aids-Hilfe, Zürcher Stadtmission Isla Victoria) und städtische Institutionen (Frauenberatung Flora Dora) Präventionsarbeit auf dem Zürcher Strassenstrich und in den Salons. Die städtischen Gesundheitsdienste bieten zudem ambulante Behandlungsmöglichkeiten für die Prostitution ausübenden Personen an. Insbesondere die Lebensbedingungen von den sich auf der Strasse prostituierenden Personen sind in der Stadt Zürich in sozialer und medizinischer Hinsicht prekär: 66 Prozent der Klientinnen von Flora Dora wurden bereits mindestens einmal Opfer von Gewalt. Verbreitet sind zudem somatische und psychische Erkrankungen sowie die Abhängigkeit von Medikamenten, Alkohol sowie anderen Suchtmitteln. Konkurrenzkampf und Preisdruck erhöhen die Risiken hinsichtlich Sicherheit und Hygiene zusätzlich. Darum haben präventive Massnahmen in diesem Gewerbe höchste Priorität. Diese betreffen nicht nur HIV/Aids, sondern auch eine Reihe weiterer sexuell übertragbarer Krankheiten. Ebenso wichtig wie die Gesundheitsberatung ist die Sozial- und Rechtsberatung sowie die Aufklärung und Information der die Prostitution ausübenden Personen über ihre Rechte und Pflichten. Die Zielgruppe der Massnahmen sind einerseits die sich prostituierenden Personen, andererseits auch andere Personengruppen wie zum Beispiel die Freier.

2. Bewilligungspflicht für die Ausübung der Strassenprostitution auf öffentlichem Grund

Aufgrund der problematischen Zustände auf dem Stadtzürcher Strassenstrich, insbesondere am Sihlquai und seiner Umgebung, ist der Handlungsbedarf im Bereich der Strassenprostitution klar ausgewiesen.

Analog zur Ausübung einer anderen wirtschaftlichen Tätigkeit auf öffentlichem Grund wie beispielsweise die Benutzung von Taxi-Standplätzen oder der Verkauf von Produkten an Marktständen usw. soll künftig auch für die Ausübung der Strassenprostitution die Bewilligungspflicht gelten. Die Strassenprostitution stellt nämlich gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds zu wirtschaftlichen Zwecken dar, welche der Bewilligungspflicht unterstellt werden kann (vgl. Jaag, a.a.O., N 3446). Die Notwendigkeit einer Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch ergibt sich aus dem Erfordernis, zwischen den verschiedenen Nutzungsarten Prioritäten zu setzen und zu koordinieren. Es handelt sich um eine präventive Kontrolle. Sie soll den Verwaltungsbehörden ermöglichen, den schlichten und den gesteigerten Gemeingebrauch einer öffentlichen Sache so zu regeln, dass keine schwerwiegenden Konflikte entstehen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, N 2403).

Auch aus polizeilichen Gründen drängt sich eine Regelung zum Schutz der öffentlichen Ordnung auf (vgl. vorstehend: I. Einleitung). Generell ist die Strassenprostitution eine eher gefährliche und gesundheitsbelastete Art Geld zu verdienen. Untersuchungen haben gezeigt, dass psychische Schädigungen bei den die Prostitution ausübenden Personen wesentlich höher sind als bei Personen, welche andere Erwerbstätigkeiten ausüben.

Da die Prostitution eine legale Tätigkeit darstellt, besteht ein bedingter Anspruch auf Nutzung des öffentlichen Grundes für diese Tätigkeit, weshalb ein gänzlich Verbot der Strassenprostitution in einer grossen Stadt wie Zürich nicht rechtskonform und auch nicht zielführend wäre (vgl. BGE 101 Ia 473ff. betreffend Stadt Genf). Prostitutionsvorschriften dürfen die bundesrechtlich zulässige Prostitution auch nicht grundsätzlich behindern (vgl. BGE 124 IV 64ff.). Der Strassenstrich soll aber im Interesse der Quartierbevölkerung und der die Prostitution ausübenden Personen reguliert werden und in einem Rahmen stattfinden, der insbesondere auch den Gesundheitsschutz besser gewährleistet.

Der Stadtrat wird unter Beachtung der örtlichen Verhältnisse und der Zweckbestimmung der Prostitutionsgewerbeverordnung die Gebiete für die Strassen- und Fensterprostitution be-

stimmen und mit einer Rechtsmittelbelehrung öffentlich ausschreiben. Für die zugelassenen Gebiete des öffentlichen Grundes können anschliessend Nutzungsbewilligungen beantragt werden.

3. Einführung Bewilligung Salonprostitution

Die Salonprostitution untersteht wie jedes andere Gewerbe auch dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit. Ist die Ausübung eines Gewerbes jedoch mit besonderen Gefahren für die Polizeigüter (öffentliche Ruhe, öffentliche Gesundheit, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr) verbunden, rechtfertigt sich die Einführung einer vorgängigen Gewerbebewilligung. Es soll zum Voraus abgeklärt werden, ob die Tätigkeit mit den rechtlichen Vorschriften übereinstimmt und den Schutz der Polizeigüter beachtet. Dabei sollen die Betriebe der Salonprostitution ähnlich wie die Gastgewerbebetriebe geregelt werden, deren Betriebsinhabende eine Bewilligung (Patent) zur Führung eines Gastwirtschaftsbetriebs benötigen. Der/die Betriebsinhabende ist für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Betrieb verantwortlich und den Kontrollorganen ist Zutritt zu den Betriebsräumlichkeiten zu gewähren.

4. Prostitution Minderjähriger

Das sexuelle Mündigkeitsalter liegt in der Schweiz bei 16 Jahren (Art. 187 Ziff. 1 StGB). Auf Bundesebene sind im Hinblick auf den Beitritt der Schweiz zum Übereinkommen des Europarates zum Schutz von Kindern vor sexueller Ausbeutung und sexuellem Missbrauch Bestrebungen im Gang, das Strafgesetzbuch dahingehend anzupassen, dass die Inanspruchnahme sexueller Dienstleistungen von 16- bis 18-Jährigen gegen Entgelt in Zukunft als strafbar erklärt wird. Die Stadt Zürich hat keine Kompetenz, eine solche Strafbestimmung in ihrer Prostitutionsgewerbeverordnung einzuführen. Da eine minderjährige Person jedoch aufgrund ihres Alters nicht handlungsfähig ist, kann sie keinen Vertrag über eine sexuelle Dienstleistung gegen Entgelt eingehen (Art. 19 ZGB) oder bei der Behörde zum Beispiel eine Bewilligung zur Ausübung der Strassenprostitution beantragen. Da es sich bei der Ausübung von sexuellen Handlungen um ein höchstpersönliches Recht handelt, ist die Zustimmung der gesetzlichen Vertretung von vornherein ausgeschlossen. Somit ist die Minderjährigenprostitution von 16- bis 18-Jährigen in der Stadt Zürich auf dem Strassenstrich künftig rechtlich ausgeschlossen.

5. Straf- und verwaltungsrechtliche Massnahmen

Neu können nicht nur die Prostitution ausübenden Personen, sondern ausdrücklich auch Freier sowie Inhaberinnen und Inhaber von Salonbetrieben gebüsst werden, wenn sie sich nicht an die Vorschriften der Prostitutionsgewerbeverordnung halten. Es sollen nicht nur die Dienstleistung anbietenden Personen, welche meistens Frauen sind, sondern auch die meistens männliche Kundschaft, die sich nicht an die Vorschriften halten, ins Recht gefasst werden können. Neu eingeführt werden verwaltungsrechtliche Massnahmen wie beispielsweise Verwarnung und Bewilligungsentzug.

6. Verzicht auf Einführung Meldepflicht der die Prostitution ausübenden Personen

Die Stadtpolizei hat sich für die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht aller die Prostitution ausübenden Personen ausgesprochen, um das Prostitutionsmilieu aus der Anonymität herauszuholen, welche die kriminellen Entwicklungen begünstigt, und um an verlässlichere Informationen zu gelangen. Ohne Informationen sei die polizeiliche Arbeit eingeschränkt. Bei den meisten Delikten im Prostitutionsmilieu handle es sich um Holkriminalität, da die Anzeigebereitschaft in diesem Milieu als gering einzustufen sei. Für die Polizei sei es schwierig, mit möglichen Geschädigten nur im Rahmen von Kontrollen in Kontakt zu kommen.

Die nichtstaatlichen Organisationen (FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Zürcher Aids-Hilfe und Zürcher Stadtmission) haben sich gegen die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht für alle die Prostitution ausübenden Personen bei der Polizei ausgespro-

chen. Ausländische Personen hätten sich je nach Herkunft, Aufenthaltsdauer und selbändiger/unselbändiger Erwerbstätigkeit bereits im Rahmen der ausländerrechtlichen Vorschriften beim kantonalen Amt für Wirtschaft und Arbeit oder beim kantonalen Migrationsamt zu melden bzw. eine Bewilligung einzuholen. Zudem sei es umstritten, ob die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht für alle die Prostitution ausübenden Personen überhaupt einen Schutz gegen Ausbeutung und Gewalt sowie zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen bieten würde, da beim ersten kurzen Kontakt mit der Polizei kaum festzustellen sei, ob Druck oder Zwang auf die Prostituierten ausgeübt werde. In vielen Fällen bestehe auch kein Vertrauensverhältnis zur Polizei, insbesondere bei Personen mit ausländischer Herkunft. Mit der Meldung würde ein legaler Anschein geschaffen, ohne dass ein konkreter Fall von Zwangsprostitution erkannt werden könnte. Es bestünde auch die mögliche Gefahr einer weiteren Verdrängung von gewissen Personen in die Illegalität. Problematische Fälle würden sich nämlich sowieso nicht melden. An die wirklich notwendigen Informationen käme die Polizei daher auch mit einer Meldepflicht nicht heran. Schliesslich wäre die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht mit einem grossen Verwaltungsaufwand verbunden.

Auf die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht für die Prostitution ausübenden Personen wird verzichtet, da sie weder zielführend noch verhältnismässig ist. Vielmehr soll sich die Gesetzgebung auf die Strassenprostitution, bei der die Prostitution ausübenden Personen den grössten Gefahren ausgesetzt sind, und auf die Inhaberinnen und Inhaber von Salons konzentrieren, welche die Verantwortung für ihren Betrieb und die dort tätigen Personen tragen und sich an die gesetzlichen Rahmenbedingungen halten müssen. In diesen Fällen ist ein Bewilligungsverfahren zielführend, da die Bewilligungen mit entsprechenden Auflagen versehen werden können.

7. Verzicht auf Regelung Escort-Service

Da Escort-Services mit ihren Internet- und Zeitungsinseraten kaum an einem bestimmten Ort (Strasse oder Raum) fassbar, sehr mobil sind und sich meist auf die Vermittlung der Kontaktnahme beschränken, wäre eine Regelung allein auf städtischer Ebene von vornherein nicht zielführend und verhältnismässig, weshalb darauf verzichtet wird.

V. Ressourcen

Gemäss den Angaben des Sozial- sowie des Gesundheits- und Umweltdepartements kann der aus der Prostitutionsgewerbeverordnung entstehende Aufwand bei den Präventions- und Gesundheitsschutzmassnahmen mit den bestehenden Ressourcen nach heutigem Erkenntnisstand aufgefangen werden. Für die Bewilligungserteilung ist bei der Stadtpolizei voraussichtlich eine Stelle zu schaffen, für die Kontrollen ergibt sich kein Mehraufwand. Beim Bewilligungsverfahren wird eine enge Zusammenarbeit mit kantonalen Amtsstellen (Amt für Wirtschaft und Arbeit [AWA] und Migrationsamt) angestrebt. Der voraussichtliche Umfang an Bewilligungen wird bei der Benutzung des öffentlichen Grundes für die Strassenprostitution auf rund 400 Bewilligungen pro Jahr und bei der Salonprostitution auf rund 250 Dauerbewilligungen geschätzt. Die Bewilligungen sind gebührenpflichtig.

VI. Kommentierung der einzelnen Artikel

1. Einleitung

Zweck	<p>Art. 1</p> <p>Die Verordnung dient folgenden Zwecken:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes b) Schutz der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Gesundheit c) Schutz der die Prostitution ausübenden Personen vor Ausbeutung und Gewalt
-------	--

	d) Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention
--	--

Erläuterung:

Der Zweck der Prostitutionsgewerbeverordnung ist der Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen durch das Prostitutionsgewerbe (Immissionen wie Lärm, Schmutz usw.), die Einhaltung der Rechtsordnung und der polizeilichen Schutzgüter (öffentliche Ordnung, öffentliche Gesundheit und Treu und Glauben im Geschäftsverkehr), der Schutz der die Prostitution ausübenden Personen und die Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention und Betreuungsmassnahmen.

Prostitutionsbegriff	Art. 2 Prostitution ist eine gewerbsmässige Dienstleistung, bei der eine sexuelle Handlung gegen Geld oder andere materielle Werte angeboten oder vorgenommen wird.
----------------------	---

Erläuterung:

Entscheidend für die Definition von Prostitution ist das Element der gewerbsmässigen Dienstleistung. Bei der Prostitution kann es um irgendwelche sexuelle Handlungen gegen Honorar in Geld oder anderen materiellen Werten gehen. Das Geschlecht spielt keine Rolle. Keine die Prostitution ausübenden Personen sind jedoch Striptease-Tänzerinnen (Cabaret), solange sie sich nur exhibieren, Darstellende in Pornofilmen und Mitarbeitende von Telefonsex-Anbietenden (Trechsel, StGB Praxiskommentar, Zürich 2008, 195 N 2).

2. Prävention

Unter dem Aspekt der Prävention ist es wichtig, den Informationsstand der die Prostitution ausübenden Personen, der Inhaberinnen und Inhaber von Salonbetrieben und der Freier über ihre Rechte und Pflichten zu verbessern. Namentlich gemeint sind hier die Informationen über die rechtlichen Rahmenbedingungen (über die Ausländergesetzgebung, die Einschränkungen der Ausübung der Strassen- und Fensterprostitution, die steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Verpflichtungen usw.) sowie Informationen über die sozialen und gesundheitlichen Angebote. Inhalt und Form dieser Information werden in den Ausführungsbestimmungen näher umschrieben werden.

Die Stadt kann Auflagen an die Inhaberinnen und Inhaber von Salonbetrieben machen, d.h. verbindliche Minimalstandards für den Gesundheitsschutz, die Infektionsprophylaxe und die Gewaltprävention:

- Zugang zu bzw. Verfügbarkeit über Präservative
- Präventionsmaterial in den Betrieben
- Arbeits- und Hygienestandards zum Schutze der die Prostitution ausübenden Personen in den Salonbetrieben
- Abgeben von Merkblättern in den jeweiligen Landessprachen in den Salonbetrieben an die ausländischen Personen, welche die Prostitution ausüben.

Information	Art. 3 Die Stadt sorgt für ausreichende Information über die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution.
-------------	--

Erläuterung:

Es geht um allgemeine Informationen über die Prostitution, die sich auch an andere Adressaten als die Prostitution ausübenden Personen richten können, wie zum Beispiel die Freier sowie die Inhaberinnen und Inhaber von Salonbetrieben, vgl. nachfolgend insbesondere Art. 7 sowie Art. 11 Abs. 1 Prostitutionsgewerbeverordnung.

Schutzmassnahmen	<p>Art. 4 Die Stadt sorgt für den niederschweligen Zugang zu Angeboten in den Bereichen Gesundheitsschutz und -behandlung, soziale Prävention und Interventionen bei Ausbeutung. Die Leistungen werden durch städtische Stellen oder durch Dritte erbracht.</p>
------------------	--

Erläuterung:

Der Stadtrat bzw. eine vom ihm nach Art. 53 Abs. 1 Gemeindeordnung eingesetzte Kommission unterstützt die Steuerung und Koordination des Versorgungssystems und die Sicherung eines möglichst niederschweligen Zugangs der die Prostitution ausübenden Personen zu Prävention, Überlebenshilfe und Behandlung. Es wird auch vorgesehen, dass vor Ort gesundheitliche und soziale Betreuungsmöglichkeiten vorhanden sind. Es soll keinen unbetreuten Strassenstrich mehr geben.

3. Strassen- und Fensterprostitution

Definition	<p>Art. 5 Bei der Strassen- und Fensterprostitution handelt es sich um die Prostitution auf öffentlichem Grund und die vom öffentlich zugänglichen Grund aus wahrnehmbare Prostitution.</p>
------------	--

Erläuterung:

Vgl. Verordnungstext

Zugelassenes Gebiet	<p>Art. 6 Der Stadtrat bezeichnet Gebiete, in welchen die örtlichen Verhältnisse die Strassen- und Fensterprostitution zulassen.</p>
---------------------	---

Erläuterung:

Der Stadtrat soll unter Beachtung der örtlichen Verhältnisse und der Zweckbestimmung der Prostitutionsgewerbeverordnung den Plan mit den für die Strassen- und Fensterprostitution zugelassenen Gebiete bestimmen und mit einer Rechtsmittelbelehrung öffentlich ausschreiben.

Nutzung öffentlicher Grund a) Bewilligung	<p>Art. 7 Wer den öffentlichen Grund zur Ausübung der Strassenprostitution nutzen möchte, hat vorgängig persönlich bei der Stadtpolizei eine Bewilligung einzuholen. Dabei werden die Gesuchstellenden über ihre Rechte und Pflichten informiert.</p>
--	--

Erläuterung:

Wie andere Gewerbe, die für ihre Ausübung öffentlichen Grund beanspruchen, soll auch die Strassenprostitution an eine Bewilligung geknüpft werden. Im Rahmen des Bewilligungsverfahrens für gesteigerte Nutzung des öffentlichen Grundes besteht die Möglichkeit, dass die Prostitution ausübenden Personen über ihre Rechte und Pflichten mit Hinweisen auf die gesundheitlichen und sozialen Betreuungsmassnahmen informiert werden. Deshalb ist es auch notwendig, dass die Gesuchstellenden persönlich bei der Bewilligungsstelle erscheinen. Das Bewilligungsgespräch und der Erstkontakt sind sehr wichtig. Diese Personen sind oftmals besonders verletzlich und abhängig. Sie wissen daher auch wenig Bescheid über ihre Rechte und Pflichten, insbesondere wenn sie direkt aus dem Ausland nach Zürich kommen und sich nur für kurze Zeit hier auf dem Strassenstrich aufhalten.

Mit der Einführung der Bewilligung zur Ausübung der Strassenprostitution soll der Strassenstrich für die öffentliche Hand kontrollierbarer und transparenter werden. Die Bewilligungs-

pflicht ist auch ein wichtiges Element, um zu verhindern, dass die Zuhälter in den für die Strassenprostitution zugelassenen Gebieten die Vorherrschaft übernehmen.

b) Voraussetzungen	<p>Art. 8</p> <p>¹ Bewilligungsvoraussetzungen sind</p> <p>a) die Handlungsfähigkeit;</p> <p>b) die Zulassung zur Erwerbstätigkeit;</p> <p>c) der Nachweis oder Abschluss der Krankenversicherung.</p> <p>² Die Bewilligung ist persönlich und kann für ein bestimmtes Gebiet ausgestellt werden. Die Bewilligung kann befristet erteilt werden.</p>
--------------------	---

Erläuterung:

Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung sind die Handlungsfähigkeit (Mündigkeit und Urteilsfähigkeit), die Zulassung zur Erwerbstätigkeit und der Nachweis des Krankenversicherungsschutzes. Es soll von vornherein verhindert werden, dass minderjährige oder urteilsunfähige Personen oder illegal anwesende Personen sich auf dem Strassenstrich anbieten. Es muss auch gewährleistet sein, dass die Personen in der Schweiz oder in der EU krankenversichert sind, damit nicht die Allgemeinheit die Gesundheitskosten zu übernehmen hat, und die Personen, wenn es notwendig sein sollte, auch ärztliche Hilfe in Anspruch nehmen. Sie müssen daher die europäische Krankenversicherungskarte vorlegen. Für diejenigen Gesuchstellenden, die keine Krankenversicherung haben, soll die Möglichkeit bestehen, direkt bei der Bewilligungsstelle eine Krankenversicherung abzuschliessen zu können.

Indem die Bewilligung für ein bestimmtes Gebiet ausgestellt werden kann, besteht auch eine räumliche Steuerungsmöglichkeit, damit sich nicht alle die Prostitution ausübenden Personen am gleichen Ort anbieten. Zudem soll verhindert werden, dass Zuhälter die Zonenzuteilung nach ihren Wünschen vornehmen können. Dies erleichtert sowohl die repressiven Kontrollmassnahmen als auch die präventiven Betreuungsmassnahmen. Da die Bewilligungen persönlich sind, ist ein Handel mit Bewilligungen von vornherein ausgeschlossen.

c) Begrenzung	<p>Art. 9</p> <p>Machen polizeiliche Gründe eine Begrenzung der Anzahl Bewilligungen unumgänglich, kann die Vorsteherin oder der Vorsteher des Polizeidepartements eine solche anordnen und er oder sie legt dazu Richtlinien fest.</p>
---------------	--

Erläuterung:

Grundsätzlich erhält jede Person, welche die Voraussetzungen erfüllt, die Bewilligung. Eine mengenmässige Kontingentierung der Bewilligungen für gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes kann dann zum Thema werden, wenn das für die Strassenprostitution zugelassene Gebiet das Angebot nicht mehr aufnehmen könnte. Die Beschränkung wäre dann unter Berücksichtigung des Gleichbehandlungsgebots der Gewerbetreibenden ausschliesslich mit neutralen Mitteln wie beispielsweise zeitliche Beschränkung, Rotation, Warteliste usw. umzusetzen.

4. Salonprostitution

Definition	<p>Art. 10</p> <p>Die Salonprostitution wird in Räumlichkeiten in Bauten und Fahrnisbauten zum Hauptzweck der Prostitution ausgeübt.</p>
------------	---

Erläuterung:

Vgl. Verordnungstext

Bewilligung	<p>Art. 11</p> <p>¹ Wer die Salonprostitution betreiben möchte, hat vor Aufnahme der Betriebstätigkeit bei der Stadtpolizei eine Bewilligung einzuholen. Dabei werden die Gesuchstellenden über ihre Rechte und Pflichten informiert.</p> <p>² Die Bewilligung ist persönlich und an bestimmte Betriebsräumlichkeiten gebunden.</p>
-------------	--

Erläuterung:

Die Salonprostitution muss in einem weiten Sinn interpretiert werden. Darunter fallen alle Räumlichkeiten, in welchen mindestens eine Person die Prostitution als Hauptzweck ausübt. Dazu gehören neben Bauten auch Fahrnisbauten wie Wohnwagen.

Das Prostitutionsgewerbe untersteht wie jedes andere Gewerbe auch dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV). Mit Gefahren für die Polizeigüter (öffentliche Ordnung und Sicherheit, öffentliche Gesundheit und Ruhe, Treu und Glauben im Geschäftsverkehr) verbundene Erwerbstätigkeiten können jedoch mit einer gesetzlichen Regelung einer Bewilligungspflicht unterstellt werden. Gemäss polizeilichen Erfahrungen gehört der Betrieb eines sexgewerblichen Salons dazu, da die Prostitution ausübenden Personen in vielen Fällen nur ungenügend vor Ausbeutung geschützt sind. Es soll daher zum Voraus abgeklärt werden, ob der Betrieb eines sexgewerblichen Salons mit den gesetzlichen Vorschriften übereinstimmt und in der Folge eine wirksame Kontrolle ermöglichen. Die Einführung einer Bewilligungspflicht dient in erster Linie der Einhaltung der öffentlichen Ordnung. Mit dem Polizeigüterschutz ist das öffentliche Interesse ausgewiesen. Mit dem staatlichen Bewilligungsverfahren wird jedoch nichts über die Qualität eines sexgewerblichen Salons ausgesagt. Es handelt sich also nicht um ein staatliches Gütesiegel oder Label.

Mit der Umschreibung «zum Hauptzweck» sind autonome Gelegenheitsprostituierte, welche gelegentlich bei sich zu Hause, im Hotel oder direkt bei der Kundschaft der Prostitutionstätigkeit nachgehen, von der Bewilligungspflicht befreit. In diesen Fällen sind die mit der Ausübung der Prostitution verbundenen Risiken wie zum Beispiel der Zwangsprostitution oder andere Abhängigkeiten geringer, so dass eine vorgängige Kontrolle über ein Bewilligungsverfahren nicht verhältnismässig wäre. Im Übrigen hat selbstverständlich auch die gelegentlich sich prostituierende Person die Rechtsordnung einzuhalten.

Voraussetzungen	<p>Art. 12</p> <p>¹ Bewilligungsvoraussetzungen sind</p> <ol style="list-style-type: none"> a) die Handlungsfähigkeit; b) die Zulassung zur Erwerbstätigkeit; c) der Nachweis des Verfügungsrechts über die Betriebsräumlichkeiten; d) die für die sexgewerbliche Nutzung gültige Baubewilligung der Betriebsräumlichkeiten; e) die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung; <p>diese ist insbesondere erfüllt, wenn der/die Gesuchstellende in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung nicht wiederholt wegen Übertretungen und Verfehlungen im Zusammenhang mit der sexgewerblichen Tätigkeit verzeigt oder verurteilt wurde. Die Stadtpolizei kann von der/vom Gesuchstellenden einen aktuellen Strafregisterauszug verlangen.</p> <p>² Die Bewilligung wird der für die Betriebsführung verantwortlichen natürlichen Person erteilt.</p>
-----------------	--

Erläuterung:

Die Bewilligung soll an die für die Betriebsführung verantwortliche Person erteilt werden, ist persönlicher Natur und nicht übertragbar. Keine Rolle spielt dabei, ob diese Person selber auch die Prostitution ausübt oder nicht. Falls eine juristische Person den Betrieb führt, soll die Bewilligung jeweils an eine natürliche Person mit Organstellung ausgestellt werden. Die Voraussetzungen für eine Bewilligungserteilung sollen ähnlich wie bei einer Patenterteilung für eine Gastwirtschaft ausgestaltet sein, so gibt es auch keine Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Gastgewerbe- und Salonbetrieben.

Persönliche Voraussetzungen:

Die für die Betriebsführung verantwortliche Person muss über eine Zulassung zur Erwerbstätigkeit verfügen, handlungsfähig sein und über einen guten Leumund verfügen, d.h., sie darf keine relevanten Strafregistereinträge aufweisen, die eine gesetzeskonforme Betriebsführung eines Salons in Frage stellen.

Sachliche Voraussetzungen:

Der für die Betriebsführung verantwortlichen Person muss das Verfügungsrecht über die Betriebsräumlichkeiten zustehen. Das Vorhandensein einer gültigen Bau- und Nutzungsbewilligung ist sachliche Voraussetzung der Bewilligungserteilung. Die Betriebsräumlichkeiten müssen baurechtlich für die sexgewerbliche Nutzung zugelassen sein, insbesondere die Vorschriften der städtischen Bau- und Zonenordnung (BZO) müssen eingehalten sind. Die BZO ist daher nicht anzupassen. Die Bewilligung wird immer auf bestimmte Betriebsräumlichkeiten ausgestellt. Selbstverständlich müssen die Räume und Einrichtungen den gesetzlichen Vorschriften (Feuerpolizei usw.) entsprechen.

Pflichten	<p>Art. 13</p> <p>¹ Die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung ist für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Betrieb verantwortlich. Für Zimmer und Nebenleistungen dürfen nur ortsübliche Preise verlangt werden.</p> <p>² Die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung hat unentgeltlich Präventionsmaterial zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten zur Verfügung zu stellen.</p> <p>³ Die Inhaberin oder der Inhaber führt zu Kontrollzwecken eine Aufstellung über die Zulassung zur Erwerbstätigkeit der Personen, welche die Prostitution im Betrieb ausüben. Die Aufbewahrungsfrist beträgt ein Jahr.</p> <p>⁴ Die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung hat für die Zeit der persönlichen Abwesenheit eine verantwortliche Person mit der Stellvertretung zu beauftragen. Dieser obliegen dieselben Pflichten.</p>
-----------	---

Erläuterung:

Die für die Betriebsführung verantwortliche Person soll dafür sorgen, dass die öffentliche Ordnung eingehalten wird. Dies bedeutet, dass in ihrem Betrieb insbesondere keine Widerhandlungen gegen das Strafrecht, das Ausländerrecht, die Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebung und die vorliegende Prostitutionsgewerbeverordnung begangen werden. Es muss auch gewährleistet sein, dass für Zimmer und Nebenleistungen nur ortsübliche Preise verlangt werden (vgl. Art. 269 lit. a OR: Ein Mietzins ist in der Regel nicht missbräuchlich, wenn er im Rahmen der orts- oder quartierüblichen Mietzinse liegt.) Für die Zeit der persönlichen Abwesenheit hat die Inhaberin bzw. der Inhaber der Bewilligung eine verantwortliche Person, welche dieselben Voraussetzungen wie die Inhaberin bzw. der Inhaber der Bewilligung erfüllt, mit der Stellvertretung zu beauftragen.

Ähnlich wie die Gästekontrolle in Beherbergungsbetrieben (vgl. § 35 Gemeindegesetz und bei ausländischen Personen auch Art. 18 VZAE) hat die Inhaberin bzw. der Inhaber des Betriebs die Zulassung zur Erwerbstätigkeit der die Prostitution ausübenden Personen in seinem Betrieb zu kontrollieren. Es geht darum zu prüfen, dass nur Personen im Betrieb die Prostitution ausüben, welche vom Gesetz her zugelassen sind. Diese Massnahme rechtfertigt sich, da in diesem Gewerbe häufig auch Personen erwerbstätig sind, denen die Zulassung zur Erwerbstätigkeit fehlt. Zudem ermöglicht die Massnahme der Polizei das Nachverfolgen der Verschiebung von den die Prostitution ausübenden Personen von sexgewerblichem Salon zu sexgewerblichem Salon und somit das Erkennen möglicher Fälle von Zwangsprostitution.

Zugangsrecht	<p>Art. 14 Den Kontrollorganen ist der Zugang zu den Betriebsräumlichkeiten zu gewähren. Sie sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.</p>
--------------	--

Erläuterung:

Das Zugangsrecht ist Bestandteil bzw. Folge der Bewilligungspflicht und neues wichtiges Element zum Schutz der Personen, welche die Prostitution ausüben, und zur Kontrolle des Prostitutionsgewerbes. Falls die Stadtpolizei Hinweise auf missliche Arbeitsbedingungen, vernachlässigten Gesundheitsschutz oder baurechtliche Verstösse hat, informiert sie die zuständigen Behörden.

Zurzeit besteht im Bereich der Salonprostitution kein allgemeines Zugangs- und Kontrollrecht der Stadtpolizei, wie es beispielsweise gemäss § 18 GGG für Gastwirtschaftsbetriebe vorgesehen ist. Die Stadtpolizei hat daher keine Möglichkeit, ohne Vorliegen der besonderen Voraussetzungen gemäss Art. 244ff. Eidgenössische Strafprozessordnung betreffend Hausdurchsuchung allgemeine Kontrollen in Salonbetrieben vorzunehmen und in Kontakt mit den die Prostitution ausübenden Personen zu treten. Lediglich soweit sie im Auftrag und zuhanden der Baubehörde Angaben zu Nutzungsänderungen macht, ist die Stadtpolizei grundsätzlich auch unangemeldet zum Zutritt von Räumlichkeiten berechtigt. Diese sachlich-thematische Begrenzung ist aber unbefriedigend. Ferner ist umstritten, ob die gesetzliche Grundlage für den baurechtlich motivierten Zutritt (§ 327 Abs. 2 PBG) hinreichend bestimmt ist.

5. Straf- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen

Sanktionen	<p>Art. 15 ¹ Mit Busse bis zu dem in den kantonalen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehenen Bussenhöchstansatz wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Bestimmungen dieser Verordnung verstösst, namentlich a) wer die Strassen- und Fensterprostitution ausserhalb des zugelassenen Gebiets betreibt oder wer um eine solche Dienstleistung ausserhalb des zugelassenen Gebiets nachsucht oder in Anspruch nimmt; b) wer auf öffentlichem Grund ohne erforderliche Bewilligung der Strassenprostitution nachgeht; c) wer die Salonprostitution ohne erforderliche Bewilligung betreibt; d) wer den Pflichten als Inhaberin oder Inhaber einer Bewilligung oder als benannte Stellvertretung nicht nachkommt. ² In leichten Fällen kann anstelle einer Busse ein Verweis erteilt werden. ³ Verwaltungsrechtliche Massnahmen bleiben unabhängig vom</p>
------------	---

	Ausgang eines Strafverfahrens vorbehalten.
--	--

Erläuterung:

Gemäss Art. 199 StGB können die Kantone Regelungen zum Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen erlassen. Art. 199 StGB schützt die Durchsetzung kantonalen und kommunalen Polizeirechts. Der Täterkreis von Art. 199 StGB ist nicht auf sich prostituierende Personen beschränkt, sondern erfasst auch Konsumierende solcher Dienstleistungen (Freier) sowie Dritte, wie zum Beispiel Salonbetreibende und Gaffende (Donatsch, Strafrecht III, 9. Auflage, Zürich 2008, S. 524).

Verwaltungsrechtliche Massnahmen	<p>Art. 16</p> <p>¹ Die Bewilligung wird entzogen, wenn:</p> <p>a) eine der Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt ist oder</p> <p>b) die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung die ihr/ihm von der Rechtsordnung im Zusammenhang mit der Ausübung des Prostitutionsgewerbes auferlegten Pflichten nicht erfüllt hat.</p> <p>² In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen oder die Bewilligung mit zusätzlichen Auflagen versehen werden.</p> <p>³ Wenn die notwendige Bewilligung nicht vorliegt, kann der Salon nach Verwarnung geschlossen werden.</p>
----------------------------------	---

Erläuterung:

Strassenprostitution:

Sofern die Voraussetzungen von §§ 33 und 34 Polizeigesetz (PolG; LS 550.1) erfüllt sind, kann die Polizei eine Person von einem Ort, an welchem es nicht erlaubt ist, die Prostitution auszuüben oder Angebote für entsprechende Dienstleistungen anzunehmen, wegweisen oder für längstens 24 Stunden fernhalten. Bei Widersetzung kann eine Wegweisung bis zu 14 Tagen angeordnet werden (§ 34 Abs. 2 PolG). Da die Wegweisung abschliessend im kantonalen Polizeigesetz geregelt ist, erübrigt sich eine Regelung in der Prostitutionsgewerbeverordnung. Falls die Voraussetzungen für die Erteilung der Bewilligung nicht mehr erfüllt sind oder die Inhaberin/der Inhaber der Bewilligung die ihr/ihm von der Rechtsordnung im Zusammenhang mit der Ausübung des Prostitutionsgewerbes auferlegten Pflichten wiederholt nicht erfüllt hat, ist die Bewilligung zu entziehen. In leichten Fällen ist der Entzug durch eine Verwarnung zu ersetzen oder die Bewilligung mit zusätzlichen Auflagen zu versehen.

Salonprostitution: Keine Bemerkungen, vgl. Verordnungstext

6. Gebühren

Gebühren	<p>Art. 17</p> <p>¹ Die Bewilligungsbehörde erhebt eine Gebühr für die Erteilung, die Verweigerung oder den Entzug der Bewilligung.</p> <p>² Für Betriebe der Salonprostitution wird eine jährliche Kontrollgebühr erhoben.</p> <p>³ Für die Nutzung des öffentlichen Grundes wird eine Benützungsgeld erhoben.</p>
----------	---

Erläuterung:

Gemäss Abs. 1 erhebt die Bewilligungsbehörde für ihre Tätigkeit eine Verwaltungsgebühr, die dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip unterliegt. Gemäss Abs. 2 wird für die Betriebskontrolle der Salonbetriebe ähnlich wie bei Gastgewerbebetrieben eine jährliche Kontrollgebühr erhoben, die ebenfalls dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip unterliegt (vgl. Kantonale Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden [LS 681], Abschnitt H. Gastgewerbe). Gemäss Abs. 3 wird für die Nutzung des öffentlichen Grundes eine kos-

tenunabhängige Benützungsgebühr erhoben. Die Bemessung orientiert sich am Ausmass und an der Dauer der Nutzung (vgl. § 231 Planungs- und Baugesetz [PBG; LS 700.1]).

7. Schlussbestimmungen

Ausführungsbestimmungen	Art. 18 Der Stadtrat erlässt Ausführungsbestimmungen.
-------------------------	---

Erläuterung:

Keine Bemerkungen

Aufhebung bisherigen Rechts	Art. 19 Der Stadtratsbeschluss vom 17. Juli 1991 betreffend Vorschriften über die Strassenprostitution wird aufgehoben.
-----------------------------	---

Erläuterung:

Keine Bemerkungen

Übergangsbestimmungen	Art. 20 Personen, die eine nach dieser Verordnung bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, müssen die Bestimmungen dieser Verordnung innerhalb von sechs Monaten ab Inkrafttreten erfüllen.
-----------------------	--

Erläuterung:

Keine Bemerkungen

Inkrafttreten	Art. 21 Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.
---------------	---

Erläuterung:

Keine Bemerkungen

VII. Vernehmlassung

Diese Vorlage ist vor ihrer definitiven Verabschiedung den Amtsstellen der Verwaltung des Kantons Zürich, dem Statthalteramt des Bezirkes Zürich, den im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien, der Ombudsfrau, dem Datenschutzbeauftragten, dem Stadtrichteramt, den Fachorganisationen (z.B. FIZ Fachstelle Frauenhandel, Frauenmigration, Zürcher Aids-Hilfe, Zürcher Stadtmission) zur Vernehmlassung zu unterbreiten.

Auf den im Einvernehmen mit den Vorstehenden des Gesundheits- und Umwelt- sowie des Sozialdepartements gestellten Antrag des Vorstehers des Polizeidepartements beschliesst der Stadtrat:

- I. Die Vorlage «Erlass einer Prostitutionsgewerbeverordnung» wird den interessierten Amtsstellen der Verwaltung des Kantons Zürich, dem Statthalteramt des Bezirkes Zürich, den im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien, der Ombudsfrau, dem Datenschutzbeauftragten, dem Stadtrichteramt und den Fachorganisationen als Entwurf zur Vernehmlassung unterbreitet. Der Vorsteher des Polizeidepartements wird mit der Durchführung der Vernehmlassung beauftragt.
- II. Dem Gemeinderat wird beantragt (vorbehältlich des Ergebnisses des Vernehmlassungsverfahrens):

Es wird folgende Prostitutionsgewerbeverordnung erlassen:

«**Prostitutionsgewerbeverordnung**

(Gemeinderatsbeschluss vom...)

Der Gemeinderat,

gestützt auf Art. 199 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937¹ und § 74 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926² i.V.m. Art. 41 lit. I der Gemeindeordnung der Stadt Zürich vom 26. April 1970³,

beschliesst:

I. Einleitung

Zweck

Art. 1

Die Verordnung dient folgenden Zwecken:

- a) Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes
- b) Schutz der öffentlichen Ordnung und der öffentlichen Gesundheit
- c) Schutz der die Prostitution ausübenden Personen vor Ausbeutung und Gewalt
- d) Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention

Prostitutionsbegriff

Art. 2

Prostitution ist eine gewerbsmässige Dienstleistung, bei der eine sexuelle Handlung gegen Geld oder andere materielle Werte angeboten oder vorgenommen wird.

II. Prävention

Information

Art. 3

Die Stadt sorgt für ausreichende Information über die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit der Ausübung der Prostitution.

Schutzmassnahmen

Art. 4

Die Stadt sorgt für den niederschweligen Zugang zu Angeboten in den Bereichen Gesundheitsschutz und -behandlung, soziale Prävention und Interventionen bei Ausbeutung. Die Leistungen werden durch städtische Stellen oder durch Dritte erbracht.

III. Strassen- und Fensterprostitution

Definition

Art. 5

Bei der Strassen- und Fensterprostitution handelt es sich um die Prostitution auf öffentlichem Grund und die vom öffentlich zugänglichen Grund aus wahrnehmbare Prostitution.

¹ SR 311.0.

² LS 131.1.

³ ASZ 101.100.

Zugelassenes Gebiet

Art. 6

Der Stadtrat bezeichnet Gebiete, in welchen die örtlichen Verhältnisse die Strassen- und Fensterprostitution zulassen.

Nutzung öffentlicher Grund
a) Bewilligung

Art. 7

Wer den öffentlichen Grund zur Ausübung der Strassenprostitution nutzen möchte, hat vorgängig persönlich bei der Stadtpolizei eine Bewilligung einzuholen. Dabei werden die Gesuchstellenden über ihre Rechte und Pflichten informiert.

b) Voraussetzungen

Art. 8

¹ Bewilligungsvoraussetzungen sind

- a) die Handlungsfähigkeit;
- b) die Zulassung zur Erwerbstätigkeit;
- c) der Nachweis oder Abschluss der Krankenversicherung.

² Die Bewilligung ist persönlich und kann für ein bestimmtes Gebiet ausgestellt werden. Die Bewilligung kann befristet erteilt werden.

c) Begrenzung

Art. 9

Machen polizeiliche Gründe eine Begrenzung der Anzahl Bewilligungen unumgänglich, kann die Vorsteherin oder der Vorsteher des Polizeidepartements eine solche anordnen und sie oder er legt Richtlinien fest.

IV. Salonprostitution

Definition

Art. 10

Die Salonprostitution wird in Räumlichkeiten in Bauten und Fahrnisbauten zum Hauptzweck der Prostitution ausgeübt.

Bewilligung

Art. 11

¹ Wer die Salonprostitution betreiben möchte, hat vor Aufnahme der Betriebstätigkeit bei der Stadtpolizei eine Bewilligung einzuholen. Dabei werden die Gesuchstellenden über ihre Rechte und Pflichten informiert.

² Die Bewilligung ist persönlich und an bestimmte Betriebsräumlichkeiten gebunden.

Voraussetzungen

Art. 12

¹ Bewilligungsvoraussetzungen sind

- a) die Handlungsfähigkeit;
- b) die Zulassung zur Erwerbstätigkeit;
- c) der Nachweis des Verfügungsrechts über die Betriebsräumlichkeiten;
- d) die für die sexgewerbliche Nutzung gültige Baubewilligung der Betriebsräumlichkeiten;
- e) die Gewähr für eine einwandfreie Betriebsführung; diese ist insbesondere erfüllt, wenn der Gesuchstel-

lende in den letzten fünf Jahren vor der Gesuchseinreichung nicht wiederholt wegen Übertretungen und Verfehlungen im Zusammenhang mit der sexgewerblichen Tätigkeit verzeigt und/oder verurteilt wurde. Die Stadtpolizei kann vom Gesuchstellenden einen aktuellen Strafregisterauszug verlangen.
² Die Bewilligung wird der für die Betriebsführung verantwortlichen natürlichen Person erteilt.

Pflichten

Art. 13

¹ Die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung ist für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung im Betrieb verantwortlich. Für Zimmer und Nebenleistungen dürfen nur ortsübliche Preise verlangt werden.

² Die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung hat unentgeltlich Präventionsmaterial zur Verhütung von sexuell übertragbaren Krankheiten zur Verfügung zu stellen.

³ Die Inhaberin oder der Inhaber führt zu Kontrollzwecken eine Aufstellung über die Zulassung zur Erwerbstätigkeit der Personen, welche die Prostitution im Betrieb ausüben. Die Aufbewahrungsfrist beträgt ein Jahr.

⁴ Die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung hat für die Zeit der persönlichen Abwesenheit eine verantwortliche Person mit der Stellvertretung zu beauftragen. Dieser obliegen dieselben Pflichten.

Zugangsrecht

Art. 14

Den Kontrollorganen ist der Zugang zu den Betriebsräumlichkeiten zu gewähren. Sie sind bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen.

V. Straf- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen

Sanktionen

Art. 15

¹ Mit Busse bis zu dem in den kantonalen gesetzlichen Bestimmungen vorgesehenen Bussenhöchstansatz wird bestraft, wer vorsätzlich oder fahrlässig gegen die Bestimmungen dieser Verordnung verstösst, namentlich

- a) wer die Strassen- und Fensterprostitution ausserhalb des zugelassenen Gebiets betreibt oder wer um eine solche Dienstleistung ausserhalb des zugelassenen Gebiets nachsucht oder in Anspruch nimmt;
- b) wer auf öffentlichem Grund ohne erforderliche Bewilligung der Strassenprostitution nachgeht;
- c) wer die Salonprostitution ohne erforderliche Bewilligung betreibt;
- d) wer den Pflichten als Inhaberin oder Inhaber einer Bewilligung oder als benannte Stellvertretung nicht nachkommt.

² In leichten Fällen kann anstelle einer Busse ein Verweis erteilt werden.

³ Verwaltungsrechtliche Massnahmen bleiben unabhängig vom Ausgang eines Strafverfahrens vorbehalten.

Verwaltungsrechtliche Massnahmen

Art. 16

¹ Die Bewilligung wird entzogen, wenn:

- a) eine der Voraussetzungen für die Erteilung nicht mehr erfüllt ist oder
- b) die Inhaberin oder der Inhaber der Bewilligung die ihr/ihm von der Rechtsordnung im Zusammenhang mit der Ausübung des Prostitutionsgewerbes auferlegten Pflichten nicht erfüllt hat.

² In leichten Fällen kann eine Verwarnung ausgesprochen oder die Bewilligung mit zusätzlichen Auflagen versehen werden.

³ Wenn die notwendige Bewilligung nicht vorliegt, kann der Salon nach Verwarnung geschlossen werden.

VI. Gebühren

Gebühren

Art. 17

¹ Die Bewilligungsbehörde erhebt eine Gebühr für die Erteilung, die Verweigerung oder den Entzug der Bewilligung.

² Für Betriebe der Salonprostitution wird eine jährliche Kontrollgebühr erhoben.

³ Für die Nutzung des öffentlichen Grundes wird eine Benützungsg Gebühr erhoben.

VII. Schlussbestimmungen

Übergangsbestimmungen

Art. 18

Personen, die eine nach dieser Verordnung bewilligungspflichtige Tätigkeit ausüben, müssen die Bestimmungen dieser Verordnung innerhalb von sechs Monaten ab Inkrafttreten erfüllen.

Ausführungsbestimmungen

Art. 19

Der Stadtrat erlässt Ausführungsbestimmungen, insbesondere zu den Gebühren.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 20

Der Stadtratsbeschluss vom 17. Juli 1991 betreffend Vorschriften über die Strassenprostitution wird aufgehoben.

Inkrafttreten

Art. 21

Der Stadtrat setzt diese Verordnung in Kraft.»

III. Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Polizeidepartements übertragen.

IV. Mitteilung an die Stadtpräsidentin, die Vorstehenden des Polizei-, des Gesundheits- und Umwelt- sowie des Sozialdepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtkanzlei (Amtliche Sammlung), die Stadtentwicklung, die Fachstelle für Gleichstellung, die Stadtpolizei, den Stadtärztlichen

Dienst, die städtischen Gesundheitsdienste und die Sozialen Einrichtungen und Betriebe.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber