

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

28. September 2016

Motion von Christine Seidler betreffend Bereitstellung einer Liegenschaft für den Betrieb eines städtischen Bordells, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 20. April 2016 reichte Gemeinderätin Christine Seidler (SP) folgende Motion, GR Nr. 2016/133, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, eine Liegenschaft für ein städtisches Bordell zur Verfügung zu stellen, welches nach Möglichkeit von den Sexarbeiterinnen selbstverwaltet und im Kollektiv geführt wird. Ein städtisches Bordell schafft Rahmenbedingung, Sexarbeiterinnen besseren Schutz und bessere Arbeitsbedingungen zu bieten. Weiter trägt es zur Gleichbehandlung der Sexarbeit als legales Gewerbe gegenüber anderen Gewerben bei.

Begründung:

Prostitution ist in der Schweiz ein legales Gewerbe. Handelsware ist nicht die Frau selbst, sondern die sexuelle Dienstleistung. Menschen- und Frauenhandel hingegen sind Menschenrechtsverletzungen und schwere Verbrechen, welche in der Schweiz (StGB Art. 182) geahndet werden. Die überwiegende Mehrheit der Sexarbeiterinnen arbeitet freiwillig und selbstbestimmt. Genauso wie in anderen Branchen, kommen Zwang und Ausbeutung auch im Sexgewerbe vor. Ausbeuterische Arbeitsbedingungen im Sexgewerbe und Menschenhandel können jedoch erfahrungsgemäss nicht mit (aufenthaltsrechtlichen) Kontrollen, repressiver Reglementierung oder Verboten verhindert oder bekämpft werden. Die Erfahrungen von Beratungsstellen zeigen, dass bestehende Prostitutionsgesetze und Verordnungen Auflagen schaffen, die es den Sexarbeiterinnen massiv erschweren, selbständig tätig zu sein und sexuelle Dienstleistungen unter sicheren Bedingungen anzubieten. Um den Schutz der Sexarbeiterinnen vor Ausbeutungssituationen und Gewalt zu verbessern, sind vielmehr Massnahmen in den Bereichen gute Arbeitsbedingungen, legale Migrationsmöglichkeiten, Zugang zu Rechten und Gesundheit und Ermöglichung von Selbstständigkeit und Selbstorganisation indiziert.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

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

Die Motion hat zum Ziel, dass die Stadt Zürich Sexarbeiterinnen eine Liegenschaft für ein selbstverwaltetes und im Kollektiv geführtes städtisches Bordell zur Verfügung stellt. Damit soll der Schutz der Sexarbeiterinnen vor Ausbeutungssituationen und Gewalt verbessert werden.

Die Intention der Motion deckt sich grundsätzlich mit den Zielsetzungen des Stadtrats für die Ausgestaltung des Prostitutionsgewerbes. Die Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO; AS 551.140), welche seit 1. Januar 2013 vollständig in Kraft getreten ist, führt folgende Zwecke auf (PGVO Art. 1):

- 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.

Im Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung vom 3. Juni 2015 (GR Nr. 2015/151) kommt der Stadtrat zum Schluss, dass diese Ziele im Wesentlichen erreicht wurden. Das Prostitutionsgewerbe spielte sich auf ein stadt- und quatierveträgliches Niveau ein. Ebenso wurde der Schutz der Prostituierten vor Gewalt auf dem Strassenstrich erheblich verbessert, die medizinischen und sozialen Beratungsangebote funktionieren gut und eine enge Zusammenarbeit zwischen Polizei und privaten Trägerschaften im Kampf gegen den Menschenhandel hat sich etabliert.

Gestützt auf die PGVO und die Ausführungsbestimmungen (STRB Nr. 1457 vom 14. November 2012) sind die wichtigsten Grundlagen für die Führung eines Bordells in der Stadt Zürich im Merkblatt «In Zürich ein Bordell führen» festgehalten: Nebst einer Baubewilligung mit entsprechenden Auflagen ist eine Betriebsbewilligung nötig. Die Inhabenden sind für die getreue Geschäftsführung und die Einhaltung, der steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Pflichten sowie der gesetzlichen Arbeitsbedingungen verantwortlich. Ebenfalls sind sie verantwortlich dafür, die Sexarbeitenden vor Gewalt zu schützen sowie kostenloses Präventions- und Informationsmaterial bereitzustellen. Mit den Sexarbeitenden muss eine Nutzungsvereinbarung bzw. ein Arbeitsvertrag abgeschlossen und für Zimmer und Nebenleistungen dürfen nur Preise verlangt werden, die nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zur erbrachten Leistung stehen. Regelverstösse ziehen entsprechende Sanktionen durch die Kontrollbehörden (Polizei, Baubehörde) nach sich.

Die Schaffung eines städtischen Bordells ist je nach Organisationsform und Dimension ein bedeutender Eingriff in das Prostitutionsgewerbe. Vor einer Umsetzung sind diverse Aspekte zuerst sorgfältig und ergebnisoffen zu prüfen.

Klärung der Betriebsorganisation

Wenn, wie im Motionstext gefordert, das Bordell selbstverwaltet und im Kollektiv geführt wird, sind die Sexarbeitenden als Einzelpersonen oder Juristische Person (Verein, Genossenschaft, GmbH, AG) für die Betriebsführung und das Einhalten der in der PGVO definierten Pflichten verantwortlich. Es ist fraglich, wie tragfähig und stabil eine solche Organisationsform sein kann angesichts der Volatilität des Gewerbes und wie verhindert wird, dass es zu einer Monopolisierung durch eine Gruppe von Betreiberinnen kommt. Eine Festlegung von Kriterien für die Zielgruppe beinhaltet Konfliktpotenzial und bedingt eine konsequente Prüfung der Einhaltung der Kriterien durch Kontrollbehörden. Eine weitere Herausforderung ist sowohl die Regelung und Kontrolle der Geldflüsse wie auch die Preisgestaltung.

Alternative Betriebsformen wie die Vermietung an eine private Trägerschaft oder aber die direkte Betriebsführung durch die Stadt sind prüfenswert. Dabei wäre zu klären, inwiefern eine solche Regelung im Einklang mit der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 und 94 BV) steht. Die Schaffung eines Stadtbetriebs könnte zudem Forderungen bezüglich Gleichbehandlung seitens des Prostitutionsgewerbes führen. Übernahme die Stadt diese Aufgabe, wäre zu prüfen, welche Dienstabteilung diese Einrichtung betreibt. Zudem stellen sich Fragen der Haftung je nach Betreiber.

Klärung der Örtlichkeit und Betriebsform

Die Liegenschaft müsste gut erreichbar sein, über eine optimale Verkehrsanbindung (öffentlicher Verkehr und Strasse) und ausreichend Parkplätze verfügen. Ebenfalls gilt es, die gewerbebedingten Immissionen zu reduzieren und eine solche Einrichtung quartier- und stadtverträglich zu gestalten. Mögliche Betriebsformen gilt es vorgängig zu klären. Für die Einschätzung der Stadtverträglichkeit ist wichtig zu regeln, wo und wie die Anwerbung stattfindet: In der Einrichtung selbst, in einer Kontaktbar, über Kommunikationsmittel oder auf der Strasse?

Die Unterhalts- und v. a. die Sicherheitskosten einer solchen Institution wären beträchtlich und es ist offen, wer diese erbringt. Ein Aufsichtsdienst, welcher den Eingangsbereich, den Empfang im Haus und die Sicherheit in den Zimmern sicherstellt, ist zwingend notwendig. Dieser wäre zusätzlich für die rasche Bearbeitung und Behebung von Störungen im Umfeld zuständig.

Fazit

Das Anliegen der Motionärin deckt sich grundsätzlich mit den Zielen des Stadtrats zum Prostitutionsgewerbe. Der Stadtrat weist aber daraufhin, dass die Schaffung einer solchen Einrichtung einen namhaften Einfluss auf das Prostitutionsgewerbe hat. Je nach Ausgestaltung kann es zu einer Verdrängung von privaten Bordellen führen und je nach Betreiber würde die Stadt private Unternehmen direkt konkurrieren oder einzelne Involvierte bevorzugen. Es ist fraglich, ob die Schaffung eines städtischen Bordells der richtige Lösungsansatz ist, um den Menschenhandel im Sexgewerbe einzudämmen und Zwang, Ausbeutung und Gewalt zu reduzieren. Die Auswirkungen und Folgen eines solchen Vorhabens sind detailliert vorgängig zu analysieren, bevor über eine Umsetzung entschieden wird. Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti