

Adresse: Volkshaus/Stauffacherstr. 60
8004 Zürich
Korrespondenz: Postfach, 8026 Zürich
Telefon: 044 241 97 92
Telefax: 044 241 97 89
E-Mail: heinz.gabathuler@gbkz.ch
Internet: www.gbkz.ch
Postkonto: 80-7816-3



Polizeidepartement der Stadt Zürich
Amtshaus I
Bahnhofquai 3
Postfach
8021 Zürich

Zürich, den 31. März 2011

**Stellungnahme zum Entwurf des Stadtrates für den Erlass einer
Prostitutionsgewerbeverordnung vom 22. Dezember 2010**

Sehr geehrte Damen und Herren

Der Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich begrüsst grundsätzlich die Absicht des Stadtrates, mit dieser Verordnung den Schutz von SexarbeiterInnen „vor Ausbeutung und Gewalt“ zu gewährleisten bzw. zu verbessern.

Als grösste Interessenvertretung der abhängig Beschäftigten in Kanton und Stadt Zürich sind uns würdige und geregelte Arbeitsbedingungen auch von SexarbeiterInnen – unabhängig von ihrem erwerbs- und aufenthaltsrechtlichen Status – ein Anliegen.

Leider liegt der Fokus des stadträtlichen Entwurfs primär auf der Kontrolle der Prostituierten (Einführung einer Bewilligungspflicht für die Ausübung der Strassenprostitution) und weniger auf der Kontrolle der Bedingungen, unter denen sie ihre Arbeit verrichten müssen.

Den in der hier angehängten ausführlichen Stellungnahme der FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, der Zürcher Stadtmission und der Zürcher Aids-Hilfe genannten detaillierten Kritikpunkten und Vorschlägen schliessen wir uns daher vollumfänglich an.

Mit freundlichen Grüssen

Julia Gerber Rüegg
Präsidentin

Heinz Gabathuler
Politischer Sekretär

Vernehmlassungsverfahren Prostitutionsgewerbe- verordnung der Stadt Zürich

Stellungnahme von

- Zürcher Stadtmission ZSM
- FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration
- Zürcher Aids-Hilfe ZAH

Zusammenfassung der Hauptkritik und Forderungen

Der Stadtrat Zürich nennt als Zielsetzungen der Prostitutionsgewerbeverordnung den „Schutz der die Prostitution ausübenden Personen vor Ausbeutung und Gewalt“ und die „Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention“¹. Der Stadtrat argumentiert ebenfalls, dass die Verordnung die Arbeitsbedingungen der Sexarbeiterinnen verbessern würde.²

Aus unserer Sicht trägt die Verordnung zur Erreichung der vorgenannten Ziele jedoch nicht bei. Für den Schutz vor Ausbeutung und Gewalt braucht es vor allem die Förderung guter Arbeitsbedingungen, die Stärkung der rechtlichen Stellung der Sexarbeiterin und die Förderung ihrer Selbstbestimmung.

Die 4 Hauptkritikpunkte:

1. Die Salonbetreibenden werden bezüglich der Sicherstellung guter Arbeitsbedingungen für die Sexarbeiterinnen nicht in die Pflicht genommen.

Die Förderung guter Arbeitsbedingungen³ in den Salons wäre ein erster Schritt zu mehr Schutz für die Frauen. Die in der Verordnung vorgesehenen Massnahmen wie die Einführung einer Bewilligungspflicht, das generelle polizeiliche Zugangsrecht in die Salons und die Führung eines Registers über die Mitarbeiterinnen dienen hauptsächlich der polizeilichen Datensammlung. Der Fokus liegt auf dem Aufenthalts- und Arbeitsstatus der Frauen (Ausländerrecht), nicht auf ihrer Arbeitssituation.

Wir fordern, dass der Fokus deutlicher auf die Arbeitsbedingungen der Sexarbeiterinnen gelegt wird.⁴

2. Es sind keine Überprüfungen der Arbeitsbedingungen in den Salons vorgesehen.

Das generelle Zugangsrecht für die Zürcher Stadtpolizei in sämtliche Etablissements hat als Hauptzweck die Überprüfung der Ausweise der dort beschäftigten Sexarbeiterinnen. Das ist keine Schutzmassnahme. Zudem ist unklar, wie die Stadtpolizei die Arbeitssituation der Sexarbeiterinnen überprüfen und „missliche Arbeitsbedingungen“⁵ aufdecken wird, ohne dass vorher Arbeitsstandards und Überprüfungsmöglichkeiten entwickelt wurden.

¹ s. Vernehmlassungsunterlagen, S. 8-9

² s. Vernehmlassungsunterlagen, S. 5

³ Es geht dabei nicht nur um Gesundheitsschutz und Hygiene, sondern um Lohn, Abgaben- und Umsatzmodelle in den Salons, Arbeitsplatzsicherheit, Selbstbestimmung, Mutterschutz, Nachtarbeit, Sozialversicherungen, Arbeitszeiten, angemessene Ausstattung der Zimmer und vieles mehr.

⁴ Über 90 Prozent der die Prostitution ausübenden Personen sind Frauen. Wir erlauben uns daher, für die gesamte Stellungnahme die weibliche Form zu benutzen. Sie schliesst die männlichen Sexarbeiter mit ein.

⁵ s. Vernehmlassungsunterlagen, Artikel 14, Erläuterung, S. 14

Wir fordern, dass die Stadt Zürich einen «Runden Tisch Prostitution» einberuft, der u.a. Arbeitsstandards in der Sexarbeit erarbeitet. Die Einhaltung der entwickelten Arbeitsstandards soll in die Bewilligungspflicht für Salons aufgenommen werden und regelmässig überprüft werden.

3. Die Einführung neuer Hürden für Sexarbeiterinnen, die auf dem Strassenstrich arbeiten wollen, wird in Zukunft mehr Frauen illegalisieren.

Schon jetzt zeigt sich in anderen Kantonen: Eine Erhöhung der Hürden für die Zulassung ins Sexgewerbe führt nicht dazu, dass sich die Zahl der ausländischen Sexarbeiterinnen verringert. Die Frauen, die keine Bewilligung erhalten, kehren nicht in die Heimat zurück. Hohe Schulden und der Druck zum Geldverdienen veranlassen sie, zu bleiben und sich ohne Bewilligung für die Strassenprostitution zu arbeiten. Dadurch sind sie für den Gesundheitsschutz und auch für die niederschweligen Beratungsstellen nur schwer erreichbar und vulnerabler für Ausbeutung und Gewalt.

Wir fordern den Stadtrat auf, für die durch die Verordnung ausgelöste absehbare Zunahme von illegalisiert tätigen Sexarbeiterinnen und die Verschlechterung ihrer Arbeitssituation Lösungen zu entwickeln.

4. Die Verordnung sieht keine institutionalisierte Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen (NGO) vor.

Während die Prostitutionsgesetze anderer Kantone konkrete Zusammenarbeitsmechanismen zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren nennen, fehlt dies in der stadtzürcher Verordnung. Eine institutionalisierte Zusammenarbeit ist jedoch wichtig, um die Wirksamkeit der Massnahmen der Verordnung zu überprüfen und neuen Entwicklungen im Rotlichtmilieu rechtzeitig begegnen zu können.

Wir fordern, dass der Stadtrat mit der Verordnung die institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Stellen zugunsten eines verbesserten Schutzes der Sexarbeiterinnen stärkt.

Eine städtische Verordnung ist ein sehr begrenztes Instrument, um ein äusserst mobiles grenzüberschreitendes Gewerbe zu regulieren. **Das Prostitutionsgewerbe muss mindestens kantonal geregelt werden.** Erstens, um wirksame Massnahmen zu etablieren. Zweitens, um staatliche Ressourcen zu bündeln und Kosten zu sparen.

Kommentar und Forderungen zu den einzelnen Artikeln der Verordnung

I. Einleitung

Zu Art. 1 Zweck

Die Zweckbestimmungen

- c) Schutz der die Prostitution ausübenden Personen vor Ausbeutung und Gewalt**
- d) Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention sind durch diese Verordnung nicht einlösbar.**

Kommentar

Die Prostitutionsgewerbeverordnung stellt Kontrolle und Repression in den Vordergrund. Weder schützen diese Massnahmen die Frauen und Männer in der Sexarbeit vor Ausbeutung und Gewalt, noch stellen sie die gesundheitliche und soziale Prävention sicher.

Zu c)

Der beste Schutz vor Ausbeutung und Gewalt im Sexgewerbe sind die Förderung fairer Arbeitsbedingungen und die Stärkung der rechtlichen Stellung der Sexarbeitenden. Dazu trägt die Verordnung nicht bei. Dies werden wir im Folgenden anhand der einzelnen Verordnungsartikel ausführlich darlegen.

Zu d)

Die Verordnung schafft hohe Hürden für eine legale Ausübung der Sexarbeit, insbesondere für die selbständigen, auf eigene Rechnung arbeitenden Sexarbeiterinnen und für die Strassensexarbeiterinnen. In Zukunft werden dadurch mehr Frauen in die Illegalität gedrängt und kriminalisiert. Es ist allgemein bekannt, dass illegalisierte Sexarbeiterinnen ein grösseres Risiko für Abhängigkeit und Gewalt haben. Für den Gesundheitsschutz und für die soziale Beratung sind sie schwer erreichbar. Die gesundheitliche und soziale Prävention ist keineswegs sichergestellt.

Wir fordern, den Schutz der Sexarbeiterinnen vor Ausbeutung und Gewalt an erster Stelle der Verordnungsziele zu nennen und sicherzustellen, dass die Massnahmen der Verordnung zu diesem Ziel konsequent beitragen. Die Verordnung soll sicherstellen, dass die Sexarbeiterinnen in ihrer Handlungs- und Entscheidungsfreiheit gestärkt und ihre Arbeitsbedingungen wesentlich verbessert werden.

Zu Art. 2 Definition

Die Definition von Prostitution ist unklar. Die gängige und überall verwendete Definition heisst „sexuelle Handlungen gegen Entgelt“.

Kommentar:

Sexuelle Handlungen gegen „andere materielle Werte“ - wie im Artikel ausdrücklich benannt - finden auch ausserhalb der Prostitution statt und sollten nicht Gegenstand der Verordnung sein.

*Wir schlagen folgende Definition vor:
Prostitution ist eine gewerbsmässige Dienstleistung, die Handlungen sexueller Art gegen Entgelt erbringt.*

In Art 2 muss zudem festgehalten werden, dass bei der Ausübung des Prostitutionsgewerbes gültige Verträge entstehen.

Kommentar:

Es ist begrüssenswert, dass der Stadtrat die Verordnung „Gewerbeverordnung“ nennt und damit deutlich macht, dass Prostitution ein Gewerbe, ein legales Gewerbe ist. Er sollte jedoch konsequent sein und den Gewerbetreibenden zugestehen, dass sie gültige Abmachungen treffen dürfen.

Wir sind uns bewusst, dass gemäss heute noch geltender Rechtsprechung des Bundesgerichts Abmachungen (=Verträge) mit Prostituierten als ungültig betrachtet werden, weil sie angeblich sittenwidrig sind (Art. 20 Abs. 1 OR). Die Sexarbeiterinnen können nicht wie andere Gewerbetreibenden ihren Lohn einfordern (z.B. gegenüber Freiern und Salonbetreibern). Dem widersprechen allerdings inzwischen wissenschaftliche Studien und eine Reihe von Lehrmeinungen. Das Bundesgericht hat bereits vor Jahrzehnten festgestellt, dass die Prostitution den verfassungsmässigen Schutz der Handel- und Gewerbefreiheit geniesst. Um den alten Zopf der angeblichen Sittenwidrigkeit abzuschneiden, braucht es keine Gesetzesänderung sondern nur eine den heutigen Verhältnissen und Auffassungen angepasste Rechtsprechung. Die Stadt Zürich sollte hier eine Vorreiterrolle einnehmen und eine entsprechende Bestimmung in die Verordnung integrieren.

Wir fordern, dass die Verordnung die Rechte der Sexarbeiterinnen stärkt, z.B. durch eine entsprechende Bestimmung über die Gültigkeit von Verträgen.

II. Prävention

Unsere Haltung grundsätzlich:

Die beste Prävention sind gute und sichere Arbeitsbedingungen, die Stärkung der Rechte und die Förderung der Selbstbestimmung der Sexarbeiterinnen. Dazu können nicht nur Bund und Kantone beitragen, sondern auch die Städte.

Angebote wie Sozialberatung für Sexarbeiterinnen, Gesundheitsschutz und Unterstützung bei Ausbeutung und Gewalt können in dem Mass reduziert werden, wie gute Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerinnenrechte im Sexgewerbe gefördert und regelmässig überprüft werden.

Zu Art. 3 Information

Kommentar

Wir begrüssen es, dass die Stadt nicht nur die Sexarbeiterinnen ausreichend über Rechte und Pflichten informieren will, sondern auch weitere am Prostitutionsgeschäft Beteiligte wie Freier und Salonbesitzer.

Es ist wichtig, **die Zielgruppe der Freier und Etablissementbesitzer nicht nur in den Erläuterungen, sondern auch explizit im Verordnungsartikel zu benennen.** Der Fokus würde für einmal von den Sexarbeiterinnen genommen. Und es würde deutlich gemacht werden, dass viele Personen eine Mitverantwortung für faire und menschenwürdige Bedingungen im Sexgewerbe tragen. Zusätzlich zur reinen Information sollte sich die Stadt in Artikel 3 verpflichten, einen **Beitrag zur Sensibilisierung der Nachfrageseite** - der Freier - zu leisten.

Wir geben zudem zu bedenken, dass die **reine Abgabe von Information in der Regel nicht ausreicht.** Informationen über den Gesundheitsschutz, Gewaltprävention und über Rechte und Pflichten müssen an **einem sicheren und vertrauensvollen Ort vermittelt** werden und in ein Gespräch eingebunden sein. Nur so ist die Wirkung nachhaltig. Niederschwellige NGO wie die ZSM, die FIZ und die ZAH im Rahmen des Projekts „Don Juan“ informieren bereits heute die Sexarbeiterinnen, Salonbetreiber und Freier über ihre Rechte und Pflichten. Sie geniessen das Vertrauen der Sexarbeiterinnen und können auf der persönlichen Ebene Informationen vermitteln.

Wir schlagen vor, dass der Verordnungsartikel die Zielgruppen konkret benennt, die ebenfalls am Prostitutionsgeschäft beteiligt sind, und über Rechte und Pflichten informiert werden sollten. Zusätzlich sollten explizit Sensibilisierungsmassnahmen für die Nachfrageseite, d.h. die Freier, genannt werden. Die Freier können mit einem verantwortungsvollen Verhalten wesentlich dazu beitragen, dass faire und menschenwürdige Bedingungen in der Prostitution gefördert werden.

Zu Art. 4 Schutzmassnahmen

Die bestehenden nichtstaatlichen Angebote mit ihren langjährigen Erfahrungen und ihrer Fachkompetenz müssen in die Angebotsplanung einbezogen werden.

Kommentar

Wir begrüssen Artikel 4 und möchten an dieser Stelle nochmals betonen: Schutzmassnahmen sind gut und wichtig. **Doch gilt grundsätzlich: Die beste Prävention sind gute und sichere Arbeitsbedingungen, die Stärkung der Rechte und der Selbstbestimmung der Sexarbeiterinnen.** Dafür kann auch auf städtischer Ebene beigetragen werden. Angebote wie Sozialberatung, Gesundheitsschutz und Unterstützung bei Ausbeutung und Gewalt können in dem Mass reduziert werden, wie gute Arbeitsbedingungen und Arbeitnehmerinnenrechte im Sexgewerbe gefördert und regelmässig überprüft werden.

Bereits heute stellen die Stadt Zürich und verschiedene nichtstaatliche Stellen für Personen in der Sexarbeit Angebote bereit, die sich bewährt haben. Generell sollte gelten, dass die Beratungsangebote vor allem gut erreichbar sind und eine gewisse Anonymität gewährleisten. Beachtet werden sollte, dass behördlichen Angeboten oft mit Misstrauen begegnet wird. Dies hängt mit den schlechten Erfahrungen der Sexarbeiterinnen mit den Behörden ihrer Heimat zusammen.

Lediglich in den Erläuterungen zu Artikel 4 wird erwähnt, dass die Stadt möglicherweise eine Kommission zur Steuerung und Koordination des Versorgungssystems etc. einsetzen wird. Wir befürworten dies, **wenn auch die NGO Einsitz in diesem Gremium haben.** Eine Kommission bestehend aus staatlichen und nichtstaatlichen Vertretern sollte unseres Erachtens nicht nur koordinieren, sondern vor allem die **Massnahmen der Verordnung begleiten und auf ihre Effizienz und Wirksamkeit überprüfen.**

Wir fordern: Bestehende Angebote der NGO für Sexarbeiterinnen, Freier und Salonbesitzer müssen in die Konzeption von Angeboten der Prävention und der Intervention einbezogen und da wo notwendig erweitert werden. Die NGO müssen über die Planung der Stadt informiert und ihr Fachwissen miteinbezogen werden.

Wir fordern: Die Einrichtung einer Kommission, bestehend aus staatlichen und nichtstaatlichen Stellen, soll in die Verordnung aufgenommen werden. So wird sichergestellt, dass negative Entwicklungen zeitnah erkannt und rechtzeitig Massnahmen ergriffen werden können.

III. Strassen- und Fensterprostitution

Unsere Haltung grundsätzlich:

Der gesamte Erlass ist durch die Situation auf dem Zürcher Sihlquai geprägt. Dies wird durch die Worte des Stadtrats in der Einleitung zur Verordnung dramatisch unterstrichen: Zürich trage gemäss Stadtrat schwer unter seiner Zentrumslast, Osteuropäerinnen strömten auf den Strich, kümmerten sich nicht um die rechtlichen Rahmenbedingungen und brächten sexuell übertragbare Infektionen mit. Sie seien für den Preisverfall im Sexgewerbe verantwortlich und für die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen.⁶

Wir finden es wichtig, mit offenen Augen auf die Missstände auf dem Strassenstrich zu blicken. Sowohl die Sorgen der Anlieger als auch die Bedürfnisse der Sexarbeiterinnen müssen ernst genommen werden. Wir plädieren jedoch für **Respekt gegenüber den osteuropäischen Sexarbeiterinnen**. Es sind schwer arbeitende Frauen, die sich aufgrund ihrer prekären ökonomisch-sozialen Situation für die Migration entschieden haben. In Zürich suchen sie ein Auskommen, viele sind mit ihrem Verdienst für das Wohlergehen grosser Familien verantwortlich.

Wir vermissen klare Worte des Stadtrats zur Verantwortung der Nachfrager von sexuellen Dienstleistungen. Die Sexarbeiterinnen als eine Gefährdung für die öffentliche Gesundheit anzusehen, ist mehr als einseitig. Zum Geschlechtsverkehr gehören immer noch zwei. Der Freier trägt ebenfalls eine Verantwortung, sich und andere zu schützen. Warum wird den osteuropäischen Sexarbeiterinnen die Schuld für den angeblichen Preisverfall gegeben? Auch die Nachfrageseite hat als Konsument eine Verantwortung, einen angemessenen Preis für eine sexuelle Dienstleistung zu zahlen.

Dass sich die Situation am Sihlquai verschärft hat und zu negativen Auswirkungen auf die Anwohnerschaft geführt hat, ist nur zum Teil in der Zunahme von Prostituierten aus den neuen EU-Ländern begründet. Verschärft hat sich die Situation auch dadurch, dass man auf die Zunahme der Frauen mit der Verkürzung der tolerierten Strichzone reagiert hat und dadurch mehr Frauen auf weniger Raum gezwungen hat. Obwohl klar ist, dass derart viele Menschen eine angepasste hygienische Infrastruktur brauchen, hat man mit dem Aufstellen von zusätzlichen WC-Häuschen erst begonnen, als sich die Anwohnerschaft zu Recht über unhygienische Zustände beschwerte. Auf den Sihlquai fokussierte mediale Berichterstattung führt zudem zu einem „Werbeeffekt“ und hat dazu beigetragen, dass sich noch mehr Freier für den Sihlquai interessieren, vor allem auch solche, die über die zahlreichen Medienberichte erfahren haben, dass dort Sex ohne Gummi verlangt werden kann. Die Verschlechterung der Arbeitsbedingungen am Sihlquai ist nicht nur aufgrund der Zunahme von EU-Frauen aus Osteuropa entstanden, sondern hängt mit vielen Faktoren zusammen.

⁶ s. Vernehmlassungsunterlagen: Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich, I. Einleitung, S.2

Grundsätzlich begrüßen wir es, dass der Stadtrat die Fensterprostitution wieder erlauben will. Fensterprostitution ist sicherer als Strassenprostitution. Wir halten es jedoch für höchst problematisch, dass die Stadt eine Prostitutionsverordnung in die Vernehmlassung gibt, ohne dass die neuen Strichzonen und überhaupt die Infrastruktur und die soziale Betreuung für den Strassenstrich bekannt sind. Auch in Bezug auf die Fensterprostitution ist nicht bekannt, wo diese erlaubt sein wird. Je nach dem, für welche Zonen die Strassenprostitution zulässig erklärt wird, ist dort möglicherweise mangels Gebäuden keine oder kaum Fensterprostitution möglich.

Es ist nicht zielführend, eine Verordnung zu beschliessen bevor diese wichtigen Fragen geklärt bzw. der Öffentlichkeit bekannt sind.

Wir fordern, dass die Strassenstrichproblematik unter Einbezug des Fachwissens und der Erfahrungen der NGO sowie mit weiteren Akteuren im Rotlichtmilieu analysiert und nachhaltige Lösungen entwickelt werden.

Zu Art. 5 Definition

Kommentar:

Wir begrüßen es grundsätzlich, dass Fensterprostitution wieder möglich sein soll. Fensterprostitution erlaubt den Sexarbeiterinnen eine geschütztere Ausübung der Prostitution. Unklar bleibt, ob Fensterprostituierte eine Bewilligung brauchen, denn sie prostituieren sich in der Regel nicht auf öffentlichem Grund.

Zu Art. 6 Zugelassenes Gebiet

Kommentar:

Aus dem Artikel wird unseres Erachtens nicht klar, ob die Zonen der Strassen- und der Fensterprostitution nur zusammen ausgewiesen werden.

Wir fordern, dass Fensterprostitutionszonen auch unabhängig von Zonen der Strassenprostitution ausgewiesen werden. Fensterprostitution soll z.B. im Zürcher Kreis 4 Langstrasse möglich sein, auch wenn dort kein Strassenstrich ausgewiesen wird.

Zu Art. 7 Bewilligung für Strassenprostitution

Eine zusätzliche Bewilligung mit Einschränkungen von Dauer und Ort der Ausübung des Gewerbes ist diskriminierend und stigmatisierend. Der administrative Aufwand ist enorm hoch, der Nutzen gering. Unfreiwillige Prostitution kann mit einer Bewilligungspflicht nicht erkannt werden.

Kommentar:

Die Stadt Zürich begründet die Einführung einer polizeilichen Bewilligungspflicht damit, dass die Sexarbeiterinnen besser geschützt wären. Sie geht davon aus, dass man im stadtpolizeilichen Bewilligungsgespräch die Verletzlichkeit und Abhängigkeit von Prostituierten erkennen könne. Zudem würde Zuhältergewalt verhindert.⁷

Wir halten dazu fest:

1. Die polizeiliche Bewilligungsstelle wird keinen Beitrag zur Aufdeckung von unfreiwilliger Prostitution leisten können.

Wir wissen aus der Arbeit mit gewaltbetroffenen Sexarbeiterinnen und Opfern von Menschenhandel, dass die Frauen in der Regel nicht bei einem Erstkontakt ihre Situation offenlegen, schon gar nicht gegenüber einer Polizeibehörde. Es braucht Zeit und Fachwissen, um ein Vertrauensverhältnis zu ausgebeuteten Sexarbeiterinnen aufzubauen.

2. Eine Bewilligungspflicht wird zur Illegalisierung vieler Sexarbeiterinnen führen.

Frauen aus dem Ausland haben in der Regel bereits Auslagen und Schulden, die sie zurückzahlen müssen. EU-Bürgerinnen, vor allem aus Osteuropa, die keine stadtpolizeiliche Bewilligung erhalten, weil sie die Auflagen nicht erfüllen oder weil der Polizeivorsteher die Standplätze kontingentiert, werden nicht nach Hause zurückkehren. Sie haben aber kaum Alternativen. Sie werden sich illegal prostituieren. Das ist die Erfahrung, die die Berner Beratungsstelle Xenia gemacht hat, nachdem die Berner Migrationsdienste hohe Hürden für die Gewährung einer 90-Tage Bewilligung für Sexarbeit eingeführt haben. Die Frauen prostituieren sich auch, wenn sie keine Bewilligung erhalten. Aufgrund ihrer Illegalität haben sie weniger Zugang zu Rechten. Dadurch steigt nachweislich ihr Risiko in Abhängigkeit und Ausbeutung zu geraten. Auch die gesundheitspräventive Arbeit der Aidshilfe und die Gewaltpräventionsarbeit der Beratungsstellen werden erschwert, denn illegalisierte Frauen sind schwer zu erreichen.

⁷ S. Vernehmlassungsunterlagen, städtische Erläuterung zu Art 7, S. 10 u. 11

Wir meinen: Eine Verordnung, die illegalisiert, ist nicht zielführend. Sie muss sich zumindest mit den absehbaren realen Konsequenzen beschäftigen und Szenarien entwickeln, wie sie dieser Entwicklung präventiv begegnen kann. Sonst wird die Bewilligungspflicht zu einem Bumerang für die Stadt Zürich. Sie muss Massnahmen ergreifen, damit die abgewiesenen Frauen nicht in die Abhängigkeit von Dritten geraten.

3. Eine Bewilligungspflicht für Strassensexarbeiterinnen verhindert nicht, dass die Zuhälter weiterhin auf Kosten der Strassenprostituierten abkassieren.

Der Unterschied wird sein, dass neu Strassenprostituierte, die von einem Zuhälter ausgebeutet werden, nicht nur ihren Zuhälter für den Standplatz auf dem Strich zahlen, sondern zusätzlich eine Gebühr an die polizeiliche Bewilligungsstelle entrichten müssen. Aus unserer Erfahrung wird der Zuhälter den Betrag vorschiesen und sich dreifach zurückzahlen lassen.

4. Die Einführung einer Bewilligung für die Strassenprostitution führt zu hohem Ressourcenverbrauch ohne zielführend zu sein.

Zurzeit muss sich jede Sexarbeiterin, ob sie die 90 Tage auf der Strasse oder im Salon arbeiten will, beim Amt für Arbeit und Wirtschaft des Kantons Zürich (AWA) anmelden und wird dies auch weiterhin tun müssen. Bereits dort muss sie verschiedene Unterlagen einreichen und ihre persönlichen Daten angeben. Es ist weder sinnvoll noch effizient, eine zweite Stelle zu involvieren, die identische Unterlagen nochmals prüft und nochmals Daten erhebt. Dieser zusätzliche Verwaltungsaufwand wird nicht durch einen gesteigerten Nutzen gerechtfertigt.

Vielmehr müsste Stadt und Kanton dringend ein gemeinsames Vorgehen erarbeiten.

Wir halten es für übereilt, die Bewilligungspflicht einzuführen, bevor die Neukonzeption des Strassenstrichs und seiner Infrastruktur realisiert wurden. Inwieweit negative Auswirkungen am Strich reduziert werden können, hängt wesentlich davon ab, wo Strassenprostitution in Zukunft möglich sein soll und welche Begleitmassnahmen getroffen werden.

Zu Art. 8 Voraussetzungen für die Bewilligung

Wir begrüssen es sehr, dass das Schutzalter auf 18 heraufgesetzt wird. Wir fordern dies schon lange. Für die ausländischen Sexarbeiterinnen, die sich beim kantonalen Amt für Arbeit und Wirtschaft (AWA) bewilligen lassen müssen, ist die Volljährigkeit bereits jetzt schon Voraussetzung. Die Handlungsfähigkeit (Schutzalter), die Zulassung zur Erwerbstätigkeit werden dort geprüft. Auch persönliche Daten werden bei der Anmeldung beim AWA bereits geprüft⁸. Wir befürworten, dass diese Praxis beibehalten wird und Stadt, Kanton, Politik und NGO sich dafür einsetzen, dass das AWA zusätzlich Informationsmassnahmen (z.b. Information über Rechte und Pflichten, über Hilfsangebote etc.) anbietet

⁸ s.unsere Erläuterungen zu Art 7

und den Nachweis einer Krankenversicherung prüft. Es sollte zudem für die Sexarbeiterinnen beim AWA die Möglichkeit angeboten werden, unbürokratisch an Ort und Stelle einer kollektiven Krankenkasse beizutreten⁹.

Wir finden es höchst problematisch, dass die Polizei entscheidet, wo welche Frau stehen darf. Es bestehen keine Kriterien. Das birgt die Gefahr der willkürlichen Entscheidung. Wer bekommt die guten, wer die schlechten Plätze?

Zu Art 9 Begrenzung der Bewilligungen

Eine vom Kanton erteilte Bewilligung für 3 Monate zur selbständigen Arbeit im Sexgewerbe kann nicht durch die Stadt Zürich wieder begrenzt werden. Dies führt zu einer Ungleichbehandlung von EU-Bürgerinnen und Branchen. Die Voraussetzungen für eine Begrenzung der Bewilligungen müssen bekannt sein.

Kommentar:

Wir bezweifeln, dass es zulässig ist, eine Arbeitsbewilligung, die EU-Bürgerinnen vom Kanton erhalten haben, wieder zu entziehen bzw. zeitlich zusätzlich einzuschränken. Die Gleichbehandlung der Frauen ist nicht gewährleistet. Wie soll das gehen? Eine Bewerberin erhält heute eine Bewilligung für den Strassenstrich, ein paar Tage später wird einer weiteren Bewerberin die Bewilligung verweigert. Die eine erhält sie für wenige Tage, die andere für 90 Tage?

Unklar ist auch, welche „polizeilichen Gründe“¹⁰ der Stadt erlauben, eine Kontingentierung der Bewilligungen einzuführen. Dem Polizeivorsteher wird viel Ermessen eingeräumt.

Wegen einer Bewilligungsverweigerung aus Kontingentgründen wird die Sexarbeiterin, wie bereits dargelegt, nicht in die Heimat zurückkehren. Sie bleibt und prostituiert sich illegal, um die bis zu diesem Zeitpunkt aufgelaufenen Schulden zurückzuzahlen und ihre Familien zu unterstützen. Damit kommt sie in den Teufelskreis von Bussen und verwaltungsrechtlichen Massnahmen, die sie zusätzlich unter Druck setzen, mehr Geld zu verdienen.

Wir fordern, dass klar und transparent definiert wird, unter welchen Voraussetzungen die Bewilligungen kontingentiert werden. Warum setzt man hier wieder nur bei den Sexarbeiterinnen an, warum wird nicht auch die Nachfrageseite betrachtet? Welche Massnahmen gibt es, um beispielsweise die Nachfrageseite zu regulieren? Es kann nicht angehen, dass die Stadt die Strichzonen in Zukunft massiv einschränkt und dann an den wenigen Orten, wo der Strassenstrich erlaubt ist, eine Übernutzung feststellt wird¹¹.

⁹ Roma-Frauen sind in der Regel in ihrem Herkunftsland nicht versichert, aufgrund der äusserst prekären sozialen-ökonomischen Lebenssituation.

¹⁰ S. Venehmlassungsunterlagen, S. 11, Art 9

¹¹ Siehe auch unsere Forderung, erst die Neuorganisation des Strassenstrichs offenzulegen, bevor eine Verordnung verabschiedet wird.

IV. Salonprostitution

Unsere Haltung grundsätzlich:

Nur etwa 13 Prozent der Sexarbeiterinnen in der Schweiz arbeiten auf dem Strassenstrich¹², die überwiegende Mehrheit bietet ihre Dienstleistungen in Salons, Kontaktbars, Saunacclubs, Massagesalons, Hotels, Escortservices und in privaten Wohnungen an.

Wir begrüßen es, dass die Salonbetreiber in die Pflicht genommen werden und Verantwortung übernehmen sollen. Wir sind dagegen, dass jede selbständige Sexarbeiterin als Salon definiert wird. Wir befürworten eine Bewilligungspflicht für Salons ab vier Mitarbeiterinnen. Wenn schon eine Bewilligungspflicht für Salons eingeführt werden soll und ein neuer Verwaltungsapparat aufgebaut wird, sollte dies zu einer wesentlichen Verbesserung der Arbeitsbedingungen der Sexarbeiterinnen in den Salons beitragen.

Der Verordnung macht jedoch deutlich, dass es in erster Linie darum geht, mit polizeilichen Kontrollen und Registerführungspflichten die Aufenthalts- und Arbeitsgenehmigungen der Sexarbeiterinnen zu prüfen. Die ausländergesetzlichen Regelungen stehen im Zentrum der Polizeikontrollen. Wie das wirtschaftliche Verhältnis zwischen den Betreibern und der Sexarbeiterin ist, wie viel sie von ihren Einnahmen an den Betreiber abgeben muss und welche Leistungen sie dafür in Anspruch nehmen kann, ist nicht Gegenstand der Verpflichtungen der Betreiber, wird nicht gefragt und nicht vor Ort überprüft.

In einigen Salons arbeiten die Frauen zu sehr schlechten Arbeitsbedingungen. Manche Sexarbeiterinnen müssen die Hälfte ihrer Einnahmen oder mehr an den Besitzer abgeben. Es gibt Salonbesitzer die für das Zurverfügungstellen von Werbung, der Möglichkeit von Kundenakquisition an der Bar etc. feste Beträge verlangen, die täglich oder wöchentlich abzugeben sind, auch wenn die Frau nicht genügend Freier hatte oder krank war. Das finanzielle Risiko liegt für den Salonbesitzer bei Null, für die Sexarbeiterin bei 100 Prozent.

*Wir fordern, dass Stadt, Kanton und NGO sowie weitere Akteure an einem **Runden Tisch Prostitution** Standards für angemessene und menschenwürdige Arbeitsbedingungen in den Salons sowie Instrumente der effektiven Überprüfbarkeit entwickeln.*

Zu Art 10 Salonprostitution – Definition

Die Definition ist wenig realistisch. Jede selbständige Sexarbeiterin wird neu zum Salon und muss bei der Stadtpolizei anfragen. Das ist diskriminierend, kriminalisiert die Frau, die bisher diskret und autonom gearbeitet hat und drängt sie in die Illegalität.

¹² Studie der Universität Genf, „der Sexmarkt in der Schweiz“ 2009

Kommentar:

Die Verordnung definiert alle Orte als Salon, wo von mindestens einer Person in vier Wänden Prostitution als Hauptzweck angeboten wird. Damit ist jede Sexarbeiterin, die sich zum Haupterwerb in einem Raum prostituiert, eine Salonbesitzerin und muss sich von der Stadtpolizei bewilligen lassen und dort ihre persönlichen Daten erfassen lassen. Das diskriminiert sie gegenüber Gewerbetreibenden in anderen Branchen. Zudem weiss die Sexarbeiterin weder, an wen ihre Daten weitergegeben werden, noch ob sie je wieder gelöscht werden.

Eine Sexarbeiterin, die allein oder in Gemeinschaften zu zweit oder zu dritt arbeitet, kommt dem Ideal von Selbstbestimmung und Unabhängigkeit im Sexgewerbe sehr nah. Es sind „Arbeitsgemeinschaften“, die sich die Infrastrukturkosten wie Miete und Einrichtung teilen, aber selbstbestimmt Preise und Leistungen festlegen. Neu muss sich eine von ihnen zur „Salonbetreiberin“ erheben und sich in der Hierarchie über die Partnerinnen stellen.

Mit der Definition der Salonprostitution schießt die Verordnung am Ziel vorbei und schraubt die Hürden für selbstbestimmte Sexarbeiterinnen unverhältnismässig in die Höhe. Wir halten das für die falsche Stossrichtung und fordern Ausnahmeregelungen. Von der Bewilligungspflicht sollen Personen ausgeschlossen werden, wenn die Prostitution ausschliesslich durch die Inhaberin des Mietvertrags ausgeübt wird. Eine weitere Ausnahme soll für Arbeitsgemeinschaften von bis zu drei Sexarbeiterinnen gemacht werden.

Zu Art. 11 Bewilligung

Siehe unsere Erläuterungen und Forderungen nach Ausnahmeregelungen unter Art 10.

Es ist stossend, dass die Bewilligung als Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung dargestellt und von einer „wirksamen Kontrolle“¹³ der Sexbetriebe gesprochen wird, ohne dass wirksame Massnahmen formuliert werden. Gleichzeitig widerspricht sich der Stadtrat, indem er festhält, dass eine Bewilligung „nichts über die Qualität eines sexgewerblichen Salons aussagt“¹⁴. Gerade die Qualität der Arbeitsbedingungen sollte Gegenstand der Diskussion sein!

Zu Art. 12 Voraussetzungen

Die Voraussetzungen machen nur Sinn für grössere Bordelle, nicht aber für die Vielzahl von selbständigen Sexarbeiterinnen, die allein oder allenfalls in hierarchiefreien Arbeitsgemeinschaften arbeiten. Sie arbeiten selbstbestimmt und diskret, teils auch in ihren eigenen Wohnungen.

¹³ S. Vernehmlassungsunterlagen, S.12

¹⁴ s. Vernehmlassungsunterlagen, S.12

Zu Art. 13 Pflichten

Die Salonbetreibenden werden bezüglich der Sicherstellung guter Arbeitsbedingungen für die Sexarbeiterinnen nicht in die Pflicht genommen.

Kommentar:

Die Förderung guter Arbeitsbedingungen in Salons ab einer bestimmten Mitarbeiterinnenzahl wäre ein erster Schritt zu mehr Schutz für die Frauen. Es ist nicht ausreichend, unter Gestaltung von Arbeitsbedingungen lediglich die Auflage von Kondomen und ortsübliche Mieten zu fassen. Bevor eine Bewilligungspflicht durch eine Verordnung eingeführt wird, sollten weitere Arbeitsstandards in Bezug auf die Arbeitsbedingungen wie Lohn, Abgabe- und Umsatzmodelle, Arbeitszeiten, Nachtarbeit, Mutterschutz, Arbeitsplatzsicherheit, Gesundheitsschutz, Gewaltprävention etc. entwickelt werden. Diese Vorgaben müssten in Musterverträge einfließen, die die Salonbetreiber als Grundlage ihrer Abmachungen mit ihren Mitarbeiterinnen nutzen müssten.¹⁵

Im Gegensatz zu allen anderen Gewerbebetrieben fordert die Verordnung, dass die Besitzer von Salons eine Aufstellung mit persönlichen Daten der angestellten Personen führen. Es wird nichts darüber ausgesagt, was mit dem Register passiert, in welche Datenbank die Registerlisten eingespeist werden noch welchen Behörden die persönlichen Daten der Sexarbeiterin zugänglich gemacht werden. Wir können nicht glauben, dass der Datenschützer ein solches Register akzeptiert und haben unsererseits grösste datenschutzrechtliche Bedenken.

Wir begrüssen es, dass unseren Argumenten gegen die Einführung einer allgemeinen Meldepflicht von Sexarbeiterinnen und Sexarbeitern Rechnung getragen wurde¹⁶, müssen aber leider feststellen, dass durch die Bewilligungspflicht für Strassenprostituierte und der Datenerfassungspflicht von Mitarbeiterinnen in Salons nun doch eine ganze Berufsgruppe registriert werden soll.

Dass ein Register – wie in den städtischen Erläuterungen betont - der Aufdeckung von Zwangsprostitution dient, bezweifeln wir. Dafür braucht es in erster Linie die Aussagen der Betroffenen, nicht ein Register. Damit Betroffene von Ausbeutung und Gewalt auf ihre Situation aufmerksam machen, braucht es Vertrauen, das in der Regel nicht durch eine Registerführungspflicht oder eine Polizeikontrolle in den Etablissements entsteht.

Wir fordern, dass die Stadt die Bewilligungspflicht auf die Sicherstellung angemessener Arbeitsbedingungen für die Sexarbeiterinnen erweitert und in Zusammenarbeit mit Kanton und NGO klare Standards für Arbeitsbedingungen in den Salons entwickelt. Dazu soll ein entsprechendes Gremium gebildet werden. (Kommission, Runder Tisch Prostitution).

¹⁵ Wie bereit in einigen Kantonen realisiert

¹⁶ S. Vernehmlassungsunterlagen, S. 7-8

Zu Art. 14 Zugangsrecht

Ein der Polizei zugestandenes generelles Zugangsrecht, ohne einen Verdacht auf eine Straftat zu haben, halten wir für rechtswidrig. In diesem Artikel wird sehr deutlich, dass es um die polizeiliche Kontrolle der legalen Anwesenheit der Sexarbeiterinnen geht, nicht um ihre Arbeitsbedingungen, auch wenn dies in der stadträtlichen Erläuterung anders dargestellt wird. Ginge es um die Arbeitsbedingungen der Sexarbeiterinnen, würde dies voraussetzen, dass die Stadt überprüfbare Standards entwickelt und deren Einhaltung als ein Kriterium der Bewilligung für Salonbetreiber benennt. Nur so können Kontrollen zielorientiert und effizient durchgeführt werden.

V. Straf- und verwaltungsrechtliche Bestimmungen

Zu Art. 15 Sanktionen

Wir begrüßen es, dass nicht alleine SexarbeiterInnen sich bei einer Übertretung der Bestimmungen strafbar machen, sondern auch Kunden, die diese Dienstleistungen in Anspruch nehmen.

Auf Grund unserer Szenenkenntnisse ist dies jedoch in Bezug auf die Freier sehr schwer umzusetzen. Es ist kaum möglich, dem Freier nachzuweisen, dass er tatsächlich eine Dienstleistung nachgesucht oder in Anspruch genommen hat, denn er wird bei einer allfälligen Gesetzesübertretung in der Regel ja nicht, „in flagranti“ erwischt. Hingegen greifen präventive Massnahmen und Vor-Ort-Arbeit im Vorfeld des sexuellen Kontakts, wie es die ZAH im Rahmen von „Don Juan“ betreibt, viel effizienter.

Art 17 Gebühren

Wir finden es bedenklich, dass die Sexarbeiterin sowohl für die Erteilung der Bewilligung als auch für die Dauer der Nutzung des Strassenstrichs eine Gebühr bezahlen muss.

Mehr als stossend ist, dass auch eine Sexarbeiterin, deren Gesuch abgelehnt wurde, eine Gebühr entrichten muss. Diese erhöht in der Regel ihre zum Zeitpunkt des Gesuchs aufgelaufenen Schulden noch zusätzlich und verschärft lediglich die Notwendigkeit, sich auch ohne Bewilligung in Zürich oder anderswo zu prostituieren.

VI. Zusammenarbeit

Fehlende begleitende Kommission/Runder Tisch Prostitution

Wir fordern, dass die Massnahmen der Verordnung durch eine ständige Kommission, bestehend aus staatlichen und nichtstaatlichen Vertretern, begleitet und auf ihre Wirksamkeit hin evaluiert werden. Ein Runder Tisch Prostitution soll Arbeitsstandards entwickeln. Auch die NGO sollten in dieser Kommission/Runder Tisch angemessen vertreten sein. Sie sind voraussichtlich die ersten, die auf Negativentwicklungen aufmerksam werden bzw. mit ihnen konfrontiert sind. Die Sexarbeiterinnen werden in Zukunft aufgrund zunehmender Illegalisierung weniger gut erreichbar sein, die Ausbeutung zunehmen und ihre Anzeigebereitschaft abnehmen.

VII. Ressourcen

Unrealistische Einschätzung des Umsetzungsaufwands

Der Stadtrat beschreibt den Einsatz von neuen Ressourcen für die Umsetzung der Verordnung als *minimim*¹⁷. Lediglich eine neue Stelle bei der Polizei soll geschaffen werden. Wir halten das für nicht realistisch bzw. fragen wir uns, wie ernst es der Stadt tatsächlich ist mit einer wirkungsvollen Information und Betreuung der Sexarbeiterinnen und weiterer Beteiligter. Ist es ihr ernst mit der Überprüfung der Pflichten der Salonbetreiber und der Aufdeckung misslicher Arbeitsbedingungen der Frauen? Dann müssten wesentlich mehr Ressourcen eingeplant werden oder aber die Stadt streicht konsequenterweise die beiden Ziele aus der Verordnung: Schutz der Sexarbeiterinnen und Sicherstellung der sozialen Prävention.

Die Sexarbeiterinnen sind hochmobil, nur die wenigsten bleiben die gesamten bewilligten 90 Tage an einem Ort. Für Frauen, die weder deutsch sprechen noch lesen oder schreiben können, reicht es nicht, ihnen einen Flyer in die Hand zu drücken. Für wirksamen Schutz braucht es Zeit und Fachwissen, muttersprachliche Kenntnisse und Wissen über die Ausbeutungs- und Gewaltmechanismen im Milieu. Wissen, das die sozialen Organisationen und NGO bereits haben.

Erstaunlich auch, dass selbst für die soziale Betreuung am Strich keine Ressourcen aufgestockt werden sollen. Schliesslich hat die Stadt mehrmals verlauten lassen, dass sie die soziale Infrastruktur in den Strichzonen verbessern will. Kein Strassenstrich soll unbetreut sein, so wird es in den städtischen Erläuterungen zur Verordnung nochmals betont.¹⁸

Auch ist offensichtlich nicht geplant, die Zürcher NGO, die Sexarbeiterinnen und Freier informieren und beraten, sowie Sexarbeiterinnen bei Ausbeutung und Gewalt opferhilferechtliche und soziale Unterstützung leisten, verstärkt zu unterstützen.

Umso mehr muss die Stadt Zürich daran interessiert sein, dass die Verordnung den Schutz und die Arbeitsbedingungen der Sexarbeiterinnen nicht weiter verschlechtert, denn dies führt letztlich dazu, dass die privaten Betreuungsorganisationen noch stärker belastet werden.

Wir sind für eine vertiefte Diskussion unserer Argumente jederzeit bereit und wirken gern an der Ausarbeitung von Verbesserungsvorschlägen mit.

Besten Dank für Ihr Interesse an unserer Stellungnahme!

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration

Zürcher Stadtmission ZSM

ZAH Zürcher Aids-Hilfe

Zürich, im März 2011

¹⁷ S. Vernehmlassungsunterlagen, S. 8, V. Ressourcen

¹⁸ S. Vernehmlassungsunterlagen, S. 10