

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 56/2010

Sitzung vom 15. September 2010

### **1356. Motion (Meldepflicht für Sexetablissemments)**

Kantonsrat Philipp Kutter, Wädenswil, und Kantonsrätin Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, haben am 1. März 2010 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, die gesetzlichen Grundlagen für eine Meldepflicht von Sexdienstleistungserbringerinnen durch die Betreiber von Sexetablissemments zu schaffen.

#### *Begründung:*

Im Kanton Zürich häufen sich die Meldungen bezüglich Neueröffnungen von Sexetablissemments wie Saunacclubs und Kontaktbars und weiterer Erotikclubs. Diese Einrichtungen sind für die Gemeinden wegen der Immissionen, die sie verursachen, eine ständige Herausforderung. Es bestehen keine regulatorischen Instrumente, die den Gemeinden eine gewisse Einflussnahme auf Neueröffnungen und auf den ordentlichen Betrieb ermöglichen würden. Insbesondere ist es nicht möglich, menschenwürdige Arbeitsbedingungen von Sexarbeiterinnen zu garantieren. Die in diesen Betrieben beschäftigten Frauen gelten gegen aussen als selbstständige Dienstleistungserbringerinnen und müssen sich als solche lediglich beim Amt für Wirtschaft und Arbeit melden, worauf sie berechtigt sind, 90 Tage pro Kalenderjahr ihre Tätigkeit auszuüben. Zum Nachweis der Selbstständigkeit haben sie eine Vereinbarung betreffend Benützung von Räumlichkeiten vorzulegen. Im Meldeverfahren gibt es keinerlei Kontingentierungen. Faktisch müssen die Sexarbeiterinnen aber Weisungen des Betriebsinhabers befolgen, Einsatzzeiten einhalten und sich den Gepflogenheiten des jeweiligen Etablissemments anpassen. Ihre Stellung entspricht also eigentlich derjenigen von Arbeitnehmerinnen.

Aufgrund dieser Umstände ergeben sich schwierige Situationen für die im Sexgewerbe arbeitenden Frauen. Sie weisen gegen aussen keine Arbeitnehmerstellung auf, obwohl ihre Arbeitssituation faktisch einer unselbstständigen Tätigkeit entspricht. Sie kommen deshalb nicht in den Genuss der Schutzbestimmungen des Arbeitsrechts und der Sozialversicherungen. Nur nebenbei sei bemerkt, dass durch diese Situation ein volkswirtschaftlicher Schaden entsteht, da diese Frauen keine Beiträge an die Sozialversicherungen leisten, vermutlich keine Steuern zahlen und die Mehrwertsteuer wahrscheinlich auch nur minimal abgerechnet wird.

Es ist deshalb dringend nötig, dass diese Dienstleisterinnen grundsätzlich als unselbstständig Erwerbstätige qualifiziert werden. Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen sind deshalb zu schaffen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Philipp Kutter, Wädenswil, und Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, wird wie folgt Stellung genommen:

1. Im Titel der Motion ist von einer Meldepflicht für Sexetablissemments die Rede, in der Begründung wird im letzten Abschnitt verlangt, gesetzliche Grundlagen dafür zu schaffen, dass Sexarbeiterinnen als unselbstständig Erwerbstätige qualifiziert werden, damit sie u. a. in den Genuss der Schutzbestimmungen des Arbeitsrechts und der Sozialversicherungen kommen. Insgesamt ist somit davon auszugehen, dass es das Anliegen der Motion ist, wegen der stetig steigenden Zahl von neu eröffneten Sexetablissemments den Schutz der darin arbeitenden Frauen sicherzustellen.

2. Bei der Prostitution gilt es zwei Erscheinungsformen zu unterscheiden: Den Strassenstrich, den es hauptsächlich in der Stadt Zürich gibt, sowie die Erotik-Etablissemments (auch Salonprostitution), die über das gesamte Kantonsgebiet verteilt sind.

In jüngster Zeit berichten die Medien vor allem über die Verhältnisse auf dem Strassenstrich am Sihlquai. Die dortige Entwicklung hat auch der Regierungsrat mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Die Situation ist in verschiedener Hinsicht problematisch: Einerseits sind die Begleiterscheinungen der Strassenprostitution (Suchverkehr der Freier, Abfall, Befriedigung der Freier an öffentlich zugänglichen Orten in Wohnquartieren) für die betroffene Wohnbevölkerung nicht mehr zumutbar. Andererseits sind die Rahmenbedingungen für die Prostituierten sehr schlecht (Hygiene auf dem Strassenstrich, Sicherheitsprobleme). Schliesslich muss davon ausgegangen werden, dass nicht alle Sexarbeiterinnen frei in ihrer Entscheidung sind, ob, wann, wie und zu welchem Preis sie ihre Dienstleistungen anbieten. Allgemein ist festzustellen, dass das Sexgewerbe namentlich in der Stadt Zürich seit einiger Zeit wächst. Die Zahl der Prostituierten pro 100000 Einwohnerinnen und Einwohner liegt ein Mehrfaches höher als in grossen deutschen Städten. Die sich verschärfende Situation um die von Ausländerinnen beherrschte Strassenprostitution am Sihlquai war bereits Gegenstand der

Anfrage KR-Nr. 29/2009 betreffend Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels und der Ausbeutung von Frauen im Sexgewerbe, die der Regierungsrat am 15. April 2009 beantwortet hat.

Gemäss den vorstehenden Ausführungen zum Gegenstand der Motion ist der Strassenstrich indessen nicht Gegenstand dieses Vorstosses. Nach dem Wortlaut beschränkt sich die Motion auf Sexarbeiterinnen in Erotik-Etablissements (Sauna-, Erotikclubs, Kontaktbars). Auf die Strassenprostitution wird in den nachfolgenden Erläuterungen daher nur am Rande eingegangen.

3. Mit der Motion soll erreicht werden, die gesetzliche Grundlage dafür zu schaffen, dass in Erotik-Etablissements tätige Frauen nicht mehr – wie heute – als selbstständige Dienstleistungserbringerinnen, sondern als unselbstständig Erwerbende qualifiziert werden. Bei der Salonprostitution liegen die Missstände vor allem im vermuteten Menschenhandel (Ausbeutung der Frauen). Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, ist es nicht möglich, die erwähnten Auswüchse alleine dadurch zu beheben, dass die betroffenen Frauen als unselbstständig Erwerbstätige qualifiziert werden.

In der Begründung zur Motion wird ausgeführt, dass es derzeit im Sexgewerbe nicht möglich sei, menschenwürdige Arbeitsbedingungen zu garantieren. Die klassischen Arbeitsbedingungen (beispielsweise Vorgaben betreffend Raumgrösse, Belüftung, Arbeitssicherheit usw.) können zwar auch in Erotik-Etablissements kontrolliert und durchgesetzt werden. Darum geht es jedoch wohl nur in zweiter Linie. Entscheidend ist, dass «menschenwürdige Arbeitsbedingungen» letztlich nur dann herrschen, wenn die Frauen in ihren Entscheidungen frei sind und keine Drittpersonen ihnen Vorgaben betreffend Art der Dienstleistung und Preisgestaltung machen und sie dadurch unter Zwang setzen. In erster Linie geht es also darum, den Menschenhandel und die Ausbeutung der Frauen zu unterbinden. Das Schweizerische Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311.0) enthält verschiedene Straftatbestände, die solches Verhalten unter Strafe stellen (zum Beispiel Nötigung, Art. 181 StGB; Menschenhandel, Art. 182 StGB; Förderung der Prostitution, Art. 195 StGB). Eine Eindämmung dieser Mächenschaften ist somit schon heute mit einer konsequenten Durchsetzung der strafrechtlichen Bestimmungen möglich. Gefordert sind in diesem Zusammenhang die Polizei, die Strafverfolgungsbehörden (Ermittlungsverfahren) sowie die Gerichte. Bereits in der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 29/2009 wurde ausgeführt, dass es unmöglich sei, über das Ausländerrecht das Sexgewerbe allgemein zu bekämpfen oder zu steuern. Es sei Aufgabe der Polizei, durch präventive und repressive

Massnahmen zur Verhütung strafbarer Handlungen auch im Bereich des Sexgewerbes beizutragen. Ein besonderes Augenmerk gelte dabei der Bekämpfung von Zwangsprostitution. Es sei allerdings zu beachten, dass das Milieu wegen repressiver Massnahmen der Polizei gezielte Ausweichbewegungen vornehme und dass diese bewirken könnten, dass die betroffenen Frauen der Gefahr vermehrter Ausbeutung oder Misshandlung ausgesetzt seien (Seite 4). Auch in der Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 57/2010 betreffend kritische Überprüfung der Rahmenbedingungen für den Strassenstrich wurde – in Bezug auf die Strassenprostitution – ausgeführt, dass eine kantonale Gesetzgebung die Probleme nicht lösen würde und insofern nicht zielführend sei. Handlungsbedarf besteht vorrangig im Vollzug (nicht in der Gesetzgebung) und hier insbesondere bei der Polizei. Zusätzliche oder neue Bestimmungen sind dazu nicht notwendig.

Nach dem Gesagten sind Menschenhandel und Ausbeutung der Frauen unabhängig vom sozialversicherungsrechtlichen Status der Frauen (selbstständig/unselbstständig erwerbstätig). Würden Sexarbeiterinnen in Erotik-Etablissements als unselbstständig Erwerbstätige – und nicht mehr als selbstständige Dienstleistungserbringerinnen – qualifiziert, änderte dies nichts an den erwähnten Missständen. Zudem haben die Kantone weder im Bereich des Ausländerrechts noch des Sozialversicherungsrechts (Unterscheidung selbstständige/unselbstständige Erwerbstätigkeit) eigene Rechtsetzungskompetenzen. Diese Aufgaben sind allein dem Bund vorbehalten (Art. 111 f. und 121 Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]) und der Bundesgesetzgeber hat mit dem Erlass verschiedener Gesetze und Verordnungen von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht (Bundesgesetz vom 16. Dezember 2005 über die Ausländerinnen und Ausländer [AuG; SR 142.20], Verordnung vom 24. Oktober 2007 über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit [VZAE; SR 142.201] usw.).

4. Aufsichtsbehörde im Ausländerbereich ist das Bundesamt für Migration (BFM; Art. 124 Abs. 1 AuG). Dieses hat zur Verordnung über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs SR 142.203 Weisungen erlassen (vgl. Ziff. 2.3.3.1; S. 24f.). Während Staatsangehörige der «alten» EU-17-Länder die volle Personenfreizügigkeit geniessen und betreffend den Zugang zum Arbeitsmarkt keinen Beschränkungen (mehr) unterliegen, sehen die BFM-Weisungen – gestützt auf BGE 128 IV 170 – vor, dass bei Staatsangehörigen der EU-8-Länder (EU 8: Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn) für eine Tätigkeit in einem Erotik-etablissement nicht das Melde-, sondern das Bewilligungsverfahren

zum Tragen kommt. Demnach benötigen Frauen aus diesen Ländern vom ersten Arbeitstag an eine Arbeits- und eine Aufenthaltsbewilligung. Gemäss Weisung ist die Zulassung einer selbstständig erwerbstätigen Dienstleistungserbringerin nur möglich, wenn die Prostitution ausserhalb eines Etablissements ausgeübt wird (z. B. Strassenprostitution).

Diese Vorgabe ist in der Praxis nicht befriedigend umsetzbar und löst die Probleme nicht. Das für Arbeitsbewilligungen zuständige Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) befolgt deshalb eine andere, von den vorerwähnten Weisungen abweichende Praxis betreffend Arbeitstätigkeit von Sexarbeiterinnen in Etablissements. Staatsangehörige der neuen EU-8-Länder werden als selbstständige Dienstleistungserbringerinnen qualifiziert, womit nicht das Bewilligungs-, sondern das Meldeverfahren anwendbar ist: Die Frauen haben sich unter Vorweisung eines persönlichen Ausweises und einer Vereinbarung betreffend Benützung von Räumlichkeiten zur Ausübung ihrer Tätigkeit persönlich beim AWA-Schalter zu melden. Sie erhalten dann eine Meldebestätigung, die sie berechtigt, an höchstens 90 Kalendertagen pro Jahr ihre Tätigkeit in der Schweiz auszuüben. Gesuche für die Bewilligung einer weiteren Ausübung der Tätigkeit nach Ausschöpfung der 90 Tage lehnt das AWA wegen fehlender arbeitsmarktlcher Notwendigkeit jeweils ab. Mit dieser Lösung ist ein minimaler Schutz der Sexarbeiterinnen gewährleistet. Durch die persönliche Vorsprache können ihre Personalien überprüft werden und durch die Vorlage einer Benützungsvereinbarung ist den Behörden zumindest bekannt, wo die Frauen tätig sind.

5. Das AWA zog in der Vergangenheit mehrmals in Betracht, seine Praxis in Einklang mit den BFM-Weisungen zu bringen. Frauen aus EU-8-Ländern, die in einem Sexetablissement arbeiten, würden dann als unselbstständig Erwerbstätige qualifiziert. Somit benötigten die betreffenden Frauen eine Arbeitsbewilligung zur Ausübung ihrer Tätigkeit in der Schweiz. Würde man alle Gesuche gutheissen, würden die Kontingente für Staatsangehörige der EU-8-Länder bei Weitem nicht ausreichen, da eine deutliche Zunahme von Sexarbeiterinnen zu verzeichnen ist. Aus volkswirtschaftlicher Sicht und im Sinne der Standortförderung sind Kontingente sinnvoller für ausgewiesene Spezialistinnen und Spezialisten und Führungskräfte in wichtigen Branchen der Wirtschaft zu verwenden. Eine Bewilligungserteilung an Sexarbeiterinnen wäre zudem mit gewichtigen Nachteilen im Vollzug verbunden. Um eine Arbeitsbewilligung zu erhalten, muss unter anderem nachgewiesen werden, dass der Inländervorrang eingehalten ist (d. h. für die gleiche Tätigkeit sind keine geeigneten Schweizerinnen und

Schweizer oder in den schweizerischen Arbeitsmarkt integrierte ausländische Arbeitskräfte verfügbar), dass die Ausländerinnen und Ausländer orts-, berufs- und branchenüblich entlohnt werden und zu eben solchen Arbeitsbedingungen arbeiten. Der entsprechende Nachweis durch die Gesuchstellenden und insbesondere die ernsthafte Überprüfung dieser Voraussetzungen durch das AWA sind in der Sexbranche jedoch nicht möglich.

Sodann ist auch zu beachten, dass bei Erteilung einer Arbeitsbewilligung den Frauen ein freier Orts- und Branchenwechsel ermöglicht wird. Zudem hätten sie in der Regel das Recht auf Verlängerung der Arbeitsbewilligung und einen Anspruch auf Familiennachzug (Voraussetzung: bedarfsgerechte Wohnung).

Um der offensichtlich erheblichen Nachfrage nach Dienstleistungen des Sexgewerbes trotzdem nachzukommen, könnte ein begrenztes Kontingent für Sexarbeiterinnen in Erotik-Etablissements ausgeschieden werden. Hier stellt sich aber die Frage, nach welchen Kriterien das begrenzte Kontingent verteilt würde bzw. welche Gesuchstellenden in den Genuss einer der beschränkten Arbeitsbewilligungen kommen würden. Um Willkür zu vermeiden, bräuchte es klar definierte und überprüfbare, objektive Kriterien. Es ist unmöglich und allenfalls sogar unsittlich, in der Sexbranche solche Kriterien zu definieren.

Diese Erläuterungen zeigen, dass die vom BFM verlangte Erteilung von Arbeitsbewilligungen im Kanton Zürich aufgrund der gegebenen Rahmenbedingungen unmöglich ist.

6. Eine weitere Möglichkeit bestünde darin, die Gesuche von Sexarbeiterinnen um eine Arbeitsbewilligung konsequent abzuweisen. In einigen Kantonen wird dies so gehandhabt (z. B. Basel-Stadt und Basel-Landschaft). Die vorstehend erwähnten Nachteile wären bei dieser Lösung kein Thema. Eine konsequente Bewilligungsverweigerung käme allerdings einem kantonalen Berufsausübungsverbot für Sexarbeiterinnen in Erotik-Etablissements gleich.

7. Allen Lösungen, die auf eine Verschärfung der Anforderungen hinauslaufen, ist sodann gemein, dass sie mit grosser Wahrscheinlichkeit dazu führen würden, dass auf die Meldung bzw. Bewilligung verzichtet und die Prostitution illegal ausgeübt oder aber auf den – legalen – Strassenstrich ausgewichen würde.

8. Die vorstehenden Ausführungen zeigen die Schwierigkeiten und das Spannungsfeld auf, in denen sich die zuständigen Behörden bei der Suche nach einer vernünftigen Lösung für die Missstände in der Salonprostitution bewegen. Letztlich soll vor allem der Schutz der Frauen erhöht werden. Es ist aber nicht einfach, eine hierfür angemessene

Lösung zu finden, die nicht neue Probleme schafft. Wie gezeigt, löst die Qualifizierung von Sexarbeiterinnen in Sexetablissemments als unselbstständig Erwerbstätige die Probleme nicht. Menschenhandel und die Ausbeutung der Frauen würden dadurch keinesfalls beseitigt. Dasselbe gilt für die verlangte «Meldepflicht von Sexdienstleistungserbringenden durch die Betreiber von Sexetablissemments». Eine solche Massnahme würde nur vordergründig den Anschein einer gewissen Seriosität des Betriebs wecken; was «hinter den Kulissen» läuft, kann aber auch so nicht beeinflusst werden. Im Übrigen ist für Sexetablissemments heute bereits eine gewerbepolizeiliche Bewilligung erforderlich. Auch wenn man die Erteilung der Bewilligung zusätzlich von der Erfüllung weiterer Kriterien abhängig machen wollte, die dem Schutz der in Erotiketablissemments tätigen Frauen dienen, wäre das nicht einfach zu bewerkstelligen. Denn einmal mehr stellt sich die Frage, wie diese Kriterien aussehen müssten, damit konkret etwas bewirkt werden kann.

9. Im Weiteren sei auf die Übergangsfristen im Freizügigkeitsabkommen (Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit; SR 0.142.112.681) hingewiesen. Die Schweiz kann für Staatsangehörige der EU-8-Länder bis spätestens am 30. April 2011, für Bulgarien und Rumänien (schrittweise Einführung der Personenfreizügigkeit seit 1. Juni 2009) bis spätestens 2016 die bestehenden arbeitsmarktlichen Beschränkungen für den erstmaligen Zugang zum Arbeitsmarkt (jährlich ansteigende Kontingente, Inländervorrang und Kontrolle der Lohn- und Arbeitsbedingungen) weiterführen. Im Falle einer erhöhten Zuwanderung aus den EU/EFTA-Ländern kann eine besondere Schutzklausel (sogenannte Ventilklausel) angewendet werden. Die Schweiz könnte dann bis 2014 erneut Höchstzahlen festsetzen, für Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien sogar bis 2019. Im vorliegenden Zusammenhang stehen Frauen aus den EU-8-Ländern im Zentrum des Interesses. Selbst wenn man die Tätigkeit in Sexetablissemments als unselbstständige Erwerbstätigkeit qualifizieren würde, werden voraussichtlich ab Mai 2011 für diese Personenkategorie keine arbeitsmarktlichen Beschränkungen mehr möglich sein.

10. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Probleme bezüglich Salonprostitution erkannt sind und sehr ernst genommen werden. Die Situation ist komplex und eine Patentlösung gibt es nicht. Wie gezeigt, ist die Schaffung neuer kantonaler gesetzlicher Bestimmungen weder zulässig noch das geeignete Mittel, um die Probleme bei

der Salonprostitution anzugehen. Die Entwicklung wird jedoch durch die zuständigen Polizeibehörden weiter beobachtet. In diesem Sinne ist die Überweisung der Motion nicht zielführend.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 56/2010 nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**