

Sitzung vom 2. Februar 2022

156. Anfrage (Situation der Sexarbeitenden während Corona)

Die Kantonsrätinnen Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, sowie Sibylle Marti und Nicola Yuste, Zürich, haben am 17. Januar 2022 folgende Anfrage eingereicht:

Bereits zu Beginn der Corona-Pandemie haben sich die Fragestellerinnen beim Regierungsrat über die Folgen der Corona-Massnahmen für die Sexarbeit leistenden Menschen informiert und ihrer Besorgnis Ausdruck verliehen, dass das Verbot der Sexarbeit negative Folgen für die Arbeitenden haben wird¹. Nun hat die ZHAW eine Studie² zu den Massnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie in Bezug auf die Sexarbeit veröffentlicht und kommt zum Schluss, dass die verfügbaren Massnahmen einen grossmehrheitlich negativen Einfluss auf das Leben der Sexarbeitenden hatte. Am schwersten wogen die Folgen durch das Arbeitsverbot. Wer trotz Verbot weiterarbeitete, erfuhr eine Machtverschiebung zugunsten der Kunden. Wie die Studie zeigt, führte dies zu tiefen Preisen für Dienstleistungen sowie Nötigungen und Gewalt.

Vor diesem Hintergrund bitten die Fragestellerinnen den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Sieht der Regierungsrat das ausgesprochene Prostitutionsverbot angesichts der entstandenen negativen Konsequenzen für die Sexarbeitenden (mehr Nötigung, mehr Gewalt, mehr Betrug) nach wie vor als gerechtfertigte Massnahme? Welche Lehren zieht die Regierung für die Zukunft?
2. Im September 2020 erhielten EU-Bürger und -Bürgerinnen keine Arbeitsbewilligungen mehr als Sexarbeitende, also zu einem Zeitpunkt, als Prostitution noch nicht verboten war. Wie erklärt die Regierung ihre weitaus strengeren Massnahmen im Vergleich zu anderen Tätigkeiten mit Körperkontakt und ähnlich hohen Infektionsrisiken?
3. Wieso wurden wegen Verstössen gegen die Massnahmen grossmehrheitlich Sexarbeitende sanktioniert und nicht Freier oder Bordellbetreibende?

¹ KR-Nr. 107/2020 (<https://www.kantonsrat.zh.ch/geschaefte/geschaefte/?id=2d7f108df2f4daaa1d23eb35212cd4d>)

² <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/23652>

4. In der Studie ist zu lesen, dass die Umsetzung und die Kontrolle der Massnahmen gegen die Corona-Pandemie zwischen Stadt- und Kantonspolizei nicht abgesprochen waren. So kam es zu unterschiedlichen Handhabungen und unterschiedlichen Höhen der ausgesprochenen Bussen. Wie erklärt der Regierungsrat die fehlende Absprache und unterschiedliche Handlungshabe?
5. Die Erwerbssituation von Sexarbeitenden ist immer noch prekär. Man spricht immer noch über sie und nicht mit ihnen. In der Fachkommission Prostitution der Stadt Zürich diskutieren Juristinnen, Polizistinnen, Ärztinnen und Sozialarbeiterinnen über das Sexgewerbe, aber keine Sexarbeitende. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Schaffung einer Kommission auf kantonaler Ebene, die auch die Sexarbeitenden miteinbezieht?

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michèle Dünki-Bättig, Glattfelden, sowie Sibylle Marti und Nicola Yuste, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Ja, der Regierungsrat sieht das Ende 2020 erlassene Prostitutionsverbot nach wie vor als in der damaligen Situation der Coronapandemie gerechtfertigte Massnahme. Die Auswirkungen der Pandemie und ihre Eindämmung bildeten für den Kanton Zürich und den Regierungsrat von Beginn an eine grosse Herausforderung. Dieser hat jeweils alles daran gesetzt, die Auswirkungen der Pandemie auf die Zürcher Bevölkerung, die Institutionen und die Wirtschaft zu mildern. Dabei hat der Regierungsrat mit Unterstützung des Sonderstabs Covid-19 in einem laufenden Prozess die Lage verfolgt, die notwendigen Massnahmen festgelegt und dann auch konsequent umgesetzt.

Am 24. August 2020 erliess der Regierungsrat die Verordnung über Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie (V Covid-19; RRB Nr. 790/2020, ABl 2020-08-26). Am 23. September 2020 ergänzte der Regierungsrat die V Covid-19 unter anderem mit § 5, der die Erhebung und Überprüfung von Kontaktdaten im Prostitutionsgewerbe vorsah. Diese Verordnungsänderung wurde angefochten. Sowohl das Verwaltungsgericht (Urteil AN.2020.00018 vom 21. Januar 2021) als auch das Bundesgericht (Urteil 2C_213/2021 vom 11. Juni 2021) haben die Beschwerde abgewiesen bzw. ein Nichteintreten beschlossen und festge-

stellt, dass sich das Prostitutionsgewerbe massgeblich von anderen Branchen, die körpernahe Dienstleistungen anbieten, unterscheidet und dass die Regelung betreffend Kontaktdaten im Prostitutionsgewerbe rechtmässig und wirksam ist.

Als die Corona-Fallzahlen im November 2020 nochmals stark anstiegen, gleichzeitig die Spitäler und ihr Gesundheitspersonal stark belastet und die Intensivstationen nahe an ihren Kapazitätsgrenzen waren, beschloss der Regierungsrat am 8. Dezember 2020 (RRB Nr. 1201/2020) zusätzlich zu den Bundesmassnahmen u. a., dass Bordell- und Erotikbetriebe, Cabarets und ähnliche Lokale ab dem 10. Dezember 2020 geschlossen bleiben müssen (§ 5 Abs. 1 V Covid-19, ABl 2020-09-12). Der Regierungsrat begründete dies wie folgt: «Im Prostitutionsgewerbe und in Erotikbetrieben kommt es zu engen Kontakten zwischen Personen. Aufgrund wechselnder Anbieterinnen und Anbieter sowie Kundschaft entsteht zudem eine erhebliche Durchmischung zwischen Personengruppen. Im Gegensatz zu anderen Dienstleistungen mit engen Kontakten (z. B. Coiffeur- und Massagesalons) ist das Prostitutions- und Erotikgewerbe zudem oftmals geprägt von Abhängigkeiten und ein beträchtlicher Teil dieses Gewerbes spielt sich in der Illegalität ab. Dabei werden naturgemäss die anwendbaren Massnahmen zur Bekämpfung der Covid-19-Epidemie nicht befolgt. Aus diesem Grund ist die Prostitution zu verbieten.»

Per 22. Dezember 2020 schloss der Bundesrat zudem Restaurants sowie Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen. Das kantonale Prostitutionsverbot galt bis zum 31. Mai 2021, bis zu jenem Zeitpunkt also, als auch die Schliessung der Innenräume von Restaurants vom Bundesrat wieder aufgehoben wurde. Angesichts der Tatsache, dass der Betrieb von Restaurants in Innenräumen verboten war, war es nichts als konsequent, dass auch Erotikbetriebe geschlossen blieben und Prostitution nicht mehr erlaubt war.

Um allfälligen negativen Folgen des Prostitutionsverbots entgegenzuwirken, wurden verschiedene Massnahmen ergriffen. So konnten angestellte Prostituierte dank der Kurzarbeitsentschädigung Teillöhne beziehen. Selbstständigerwerbende hatten Anspruch auf Entschädigung für den Erwerbsausfall. Weiter sorgen die Gemeinden für die notwendige Hilfe an Personen, die sich in einer Notlage befinden (§ 1 Sozialhilfegesetz [SHG, LS 851.1]). Schweizerinnen und Schweizer sowie Ausländerinnen und Ausländer mit einer Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung erhalten bei Bedarf Sozialhilfe. Dabei hat Sozialhilfebezug aufgrund der Coronapandemie keine Auswirkungen auf den Aufenthaltsstatus. Personen ohne Anwesenheitsrecht (§ 5c SHG) oder andere von der ordentlichen Sozialhilfe ausgeschlossene Personen, wie z. B. Personen

mit Kurzaufenthaltsbewilligung (§ 5e SHG), erhalten bei Bedarf Not-
hilfe bzw. Notfallhilfe. Zudem hat die Sicherheitsdirektion im Frühling
2020 ein Hilfspaket erlassen, um Organisationen in ihrer Arbeit im
Dienste von Menschen am Rande der Gesellschaft während der Corona-
pandemie zusätzlich zu unterstützen. Dabei erhielten auch verschiedene
Organisationen, die den Prostituierten Beratung und Unterstützung an-
bieten, zusätzliche finanzielle Mittel.

Zu Frage 2:

Wie bereits in Beantwortung der dringlichen Interpellation KR-Nr. 333/
2020 betreffend Corona-Schutzmassnahmen im Milieu festgehalten, er-
teilte das Migrationsamt EU-/EFTA-Angehörigen ab September 2020
aufgrund der stark ansteigenden Infektionszahlen aus Gründen der öf-
fentlichen Gesundheit keine Kurzaufenthalts- oder Aufenthaltsbewilli-
gung für die Ausübung der Prostitution (Aufenthalt über 90 Tage). Die
Rechte aus dem Freizügigkeitsabkommen können gestützt auf dessen
Art. 5 Abs. 1 Anhang I durch Massnahmen, die aus Gründen der öffent-
lichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit geboten sind, eingeschränkt
werden. Angesichts der damaligen Entwicklungen der Infektionszah-
len war es notwendig, die Zulassungen zur Erwerbstätigkeit für Berufe
mit engem Körperkontakt temporär auszusetzen. Das Prostitutionsge-
werbe unterscheidet sich dabei massgeblich von anderen Branchen, die
körpernahe Dienstleistungen anbieten, zudem kann in anderen Bran-
chen die Einhaltung einer Maskentragpflicht während der Dienstleistung
im Gegensatz zur Prostitution ohne Weiteres kontrolliert werden (siehe
dazu Urteil des Verwaltungsgerichts AN.2020.00018).

Zu Fragen 3 und 4:

Entgegen den Aussagen der Studie fanden sehr wohl Absprachen statt.
Der Sonder- bzw. Teilstab Covid-19 des Kantons Zürich koordinierte den
Vollzug von Massnahmen gegen die Coronapandemie. Im Bereich «Voll-
zug» des Sonder- bzw. Teilstabes fanden regelmässig Absprachen zwischen
den Polizeikorps und weiteren Vollzugsbehörden im Kanton Zürich statt.
Die Polizeiangehörigen waren angewiesen, die Massnahmen im Rahmen
der Verhältnismässigkeit und zum Schutz der Bevölkerung mit Augenmass
umzusetzen. Anlässlich der regelmässigen Absprachen zwischen den Poli-
zeikorps und den anderen Vollzugsbehörden wurde auch das konkrete Vor-
gehen mit Bezug auf Kontrollen der illegalen Prostitution koordiniert.

Verstösse gegen das bundesrechtliche Prostitutionsverbot konnten
mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe geahndet wer-
den (Art. 10f Abs. 1 COVID-19-Verordnung 2 vom 13. März 2020, Stand
4. April 2020 [SR 818.101.24]). Verstösse gegen das ab dem 10. Dezember
2020 geltende kantonale Prostitutionsverbot konnten mit Busse bis
Fr. 10000 geahndet werden (§ 5 V Covid-19 in Verbindung mit Art. 83

Abs. 1 Bst. j Bundesgesetz über die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten des Menschen [SR 818.101]). Strafbar war in beiden Fällen, wer für den Verstoß verantwortlich war. Dies waren entweder die Bordellbetreiberin bzw. der Bordellbetreiber oder die Prostituierte, die ausserhalb eines Betriebes ihre Dienstleistungen erbrachte. Eine Strafbarkeit von Freiern sahen weder die bundesrätliche noch die kantonale Verordnung vor.

Bei Verstössen gegen das Verbot der Prostitution konnte die Polizei selber keine Bussen ausstellen, sondern musste die Verstösse an die Staatsanwaltschaft bzw. an das Statthalteramt verzeigen, weil es sich um Vergehen bzw. um Übertretungen ohne die Möglichkeit einer Ordnungsbusse der Polizei handelte. Die Betroffenen wurden durch die zuständigen Staatsanwaltschaften oder Statthalterämter (mit Strafbefehl) bzw. durch die Gerichte (bei angefochtenen Strafbefehlen oder Anklagen) sanktioniert. Mit Bezug auf die Eigenständigkeit dieser Strafbehörden konnte die Bussenhöhe von Fall zu Fall unterschiedlich hoch ausfallen, weil immer auch die Einzelheiten des zu beurteilenden Falles (z. B. weitere Delikte, mehrfache Tatbegehung, Verschulden) berücksichtigt werden mussten.

Zu Frage 5:

Der Alltag vieler Prostituierter ist auch unabhängig von der Coronapandemie häufig geprägt von Abhängigkeiten, Ausbeutung und Gewalt. Da die Stadt Zürich durch ihre Zentrumsfunktion vom Prostitutionsgewerbe besonders stark betroffen ist, hat sie eine Prostitutionsgewerbeverordnung (AS 551.140) erlassen und eine Fachkommission Prostitution eingesetzt. Die Kantonspolizei und die Stadtpolizei Zürich tauschen sich regelmässig aus. Eine weitere Kommission auf Kantonsebene ist deshalb nicht erforderlich.

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli