

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00183 vom 20. November 2014**

ZH Verwaltungsgericht, 2014-11-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2014.00183](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2014.00183)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00183 du 20 novembre 2014

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2014.00183 del 20 novembre 2014

## **Regeste**

Anpassung Strichzone | Anpassung der Strichzone Niederdorf [Die Beschwerdeführerinnen wehren sich gegen das Verbot der Strassenprostitution zwischen 19.00 und 22.00 Uhr sowie zwischen 2.00 und 05.00 Uhr] Beim angefochtenen Beschluss des Stadtrats handelt es sich um eine Allgemeinverfügung (E. 1). Die mittelbare Betroffenheit der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 als Vermieterinnen von Zimmern schafft noch keine genügende Beziehungsnähe zum Streitgegenstand und kein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse. Der Statthalter hätte demnach auf ihren Rekurs mangels Legitimation nicht eintreten dürfen. Insofern ist sein Entscheid aufzuheben und die Beschwerde im Sinn der Erwägungen abzuweisen (E. 3.1). Dass die Strassenprostitution generell mit negativen Auswirkungen auf bewohnte Häuser und Gewerbebetriebe in ihrer Umgebung verbunden ist, kann als allgemein bekannte Tatsache gelten. Dass entsprechende Auswirkungen gerade auch im Rahmen der Strassenprostitution im Niederdorf bestehen, ist – soweit nicht ohnehin gerichtsnotorisch – im Beschwerdeverfahren auch genügend ausgewiesen, zumal solche in der Chronologie der Stadtpolizei dokumentiert werden. Diese kann als Amtsbericht und damit als taugliches Instrument zur Sachverhaltsabklärung und als zulässiges Beweismittel angesehen werden. Weitere Abklärungen erscheinen nicht nötig; der Sachverhalt ist genügend erstellt (E. 4.2). Die Ausübung der Prostitution steht zwar unter dem verfassungsrechtlichen Schutz der Wirtschaftsfreiheit. Deren Einschränkung ist jedoch angesichts der Einwirkungen auf die Bewohner und Gewerbebetriebe des Niederdorfs gerechtfertigt (E. 5 und 6). Abweisung im Sinn der Erwägungen.

## **Erwägungen**

### **E. 3**

Abteilung VB.2014.00183 Urteil der 3. Kammer vom 20. November 2014 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Bea Rotach (Vorsitz) , Abteilungspräsident Andreas Frei, Verwaltungsrichter Matthias Hauser, Gerichtsschreiber Cyrill Bienz. In Sachen 1. A, 2. B, 3. C, 4. D, 5. E, alle vertreten durch RA F, Beschwerdeführerinnen, gegen Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Anpassung Strichzone, hat sich ergeben: I. A. Die Vorschriften über die Strassenprostitution des Stadtrats Zürich vom 17. Juli 1991 verbieten die Strassenprostitution an verschiedenen, durch allgemeine Kriterien definierten Stellen grundsätzlich, gestatten sie hingegen ausdrücklich im Gebiet Niederdorf, begrenzt durch Seilergraben, Neumarkt, Rindermarkt, Marktgasse und Limmatquai von 19.00 bis 5.00 Uhr (Art. 2 und Art. 3 Abs. 1). Gestützt auf Art. 3 Abs. 2 dieser Vorschriften erliess der Polizeivorstand der Stadt Zürich am 7. April 1997 einen sogenannten Strichzonenplan, in

dem er weitere für die Strassenprostitution geeignete Plätze und Gebiete bezeichnete. Im Hinblick auf einen eigens eingerichteten Strichplatz in Altstetten passte der Polizeivorstand diese Verfügung am 15. Juli 2011 an und löschte mehrere Strassen, Plätze und Gebiete aus dem Strichzonenplan bzw. änderte den Plan bezüglich eines Strassenabschnitts. Am 7. März 2012 erliess der Gemeinderat Zürich eine Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO), in deren Art. 8 und 11 er die Nutzung des öffentlichen Grundes zur Ausübung der Strassenprostitution sowie die Salonprostitution neu einer Bewilligungspflicht unterstellte. Art. 7 PGVO ermächtigt den Stadtrat, unter Beachtung der Zweckumschreibung von Art. 1 PGVO Gebiete und Zeiten zu bezeichnen, in denen die örtlichen Verhältnisse die Strassen- oder die Fensterprostitution zulassen. Art. 17 PGVO stellt die Ausübung der Strassen- und Fensterprostitution ausserhalb der zugelassen Gebiete und Zeiten und die Strassen- und Salonprostitution ohne Bewilligung unter Sanktion. Der Stadtrat setzte die Verordnung mit Ausnahme der Bestimmungen zum Bewilligungsverfahren Strassen- und Salonprostitution auf den 1. Juli 2012 in Kraft. B. Unter dem Titel "Anpassung der Strichzone Niederdorf gestützt auf Art. 6 und 7 PGVO" gestattete der Stadtrat Zürich mit Beschluss vom 13. März 2013 die Strassenprostitution im Gebiet Niederdorf, begrenzt durch Seilergraben, Neumarkt, Rindermarkt, Marktgasse und Limmatquai von 22.00 bis 2.00 Uhr (Ziff. 1). Gleichzeitig gestattete er die Fensterprostitution an der Häringstrasse von 19.00 bis 5.00 Uhr, sofern die dazugehörigen Räumlichkeiten über eine entsprechende Bewilligung zur sexgewerblichen Nutzung verfügen (Ziff. 2). Die Anpassung der Strichzone Niederdorf setzte er per 1. September 2013 in Kraft (Ziff. 3). II. A. Gegen den am 27. März 2013 im Tagblatt veröffentlichten Stadtratsbeschluss vom 13. März 2013 erhoben A, B, C, D und E, alles Mieterinnen und Nutzerinnen von der Strassenprostitution dienenden Zimmern im fraglichen Gebiet, am 25. April 2013 Rekurs an den Bezirksrat Zürich. Sie beantragten, der Stadtratsbeschluss sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Stadtrats Zürich aufzuheben. Nach Einholung der Vernehmlassung und Replik trat der Bezirksrat am 4. Juli 2013 auf das Rechtsmittel mangels Zuständigkeit nicht ein und überwies die Sache ohne Kostenfolgen an den Statthalter. B. Der Statthalter von Zürich holte eine Duplik vom Stadtrat ein und wies den Rekurs mit Entscheid vom 14. Februar 2014 ab, soweit er darauf eintrat. Er auferlegte die Rekurskosten je zu gleichen Teilen den fünf Rekurrentinnen unter subsidiärer Haftung für den ganzen Betrag und sprach ihnen keine Parteientschädigungen zu. III. Gegen diesen Rekursentscheid erhoben die fünf unterlegenen Rekurrentinnen am 18. März 2014 Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Rekursentscheid sei vollumfänglich aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Beschwerdegegners. Der Statthalter überwies dem Gericht seine Akten am 25. März 2014 und verzichtete auf eine Vernehmlassung zur Beschwerde. Der Stadtrat Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 7. Mai 2014 die Abweisung der Beschwerde, unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten der Beschwerdeführerinnen. Die Parteien hielten in weiteren Eingaben vom 2. und 18. Juni 2014 an ihren Beschwerdeanträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. Anfechtungsobjekt ist ein Beschluss des Stadtrats, der die Zulässigkeit der Strassen-, Fensterprostitution innerhalb eines bestimmten Gebiets regelt. Dabei handelt es sich, anders als dies der im Beschlusstitel und im Beschluss selber verwendete Begriff "Strichzone Niederdorf" vermuten liesse, nicht um einen Nutzungsplan im Sinn des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975, sondern um einen ortspolizeilich motivierten Akt. Der Beschluss stützt sich denn auch auf die Prostitutionsgewerbeverordnung, die sich ihrerseits auf die in § 74 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 statuierte Kompetenzzuweisung für ortspolizeiliche Aufgaben beruft. Der

Beschluss ist als eine zu den Anordnungen gehörende Allgemeinverfügung und nicht als generell-abstrakter Erlass zu qualifizieren, denn er richtet sich zwar an den unbestimmten Adressatenkreis der Prostitutionsgewerbetreibenden, betrifft aber nur eine eng umgrenzte Tätigkeit an einer individuell bestimmten Örtlichkeit (so bereits VGr, 19. November 1996, VB.1996.00143 und VB.1996.00144, E. 2b bezüglich anderer Strichzonengebiete in der Stadt Zürich, mit weiteren Hinweisen). Das Verwaltungsgericht ist für die Behandlung der gegen eine solche Anordnung gerichteten Beschwerde gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Die Beschwerdeführerinnen wehren sich gegen das Verbot der Strassenprostitution im Niederdorf zwischen 19.00 und 22.00 Uhr sowie zwischen 2.00 und 5.00 Uhr. Mit ihrem Rekursantrag auf Aufhebung des angefochtenen Stadtratsbeschlusses, den sie sinngemäss auch im Beschwerdeverfahren erneuerten, gehen sie entsprechend dem Titel des angefochtenen Beschlusses offenbar davon aus, bei Gutheissung der Beschwerde würde für sie weiterhin die in Art. 3 Abs. 1 der Vorschriften über die Strassenprostitution des Stadtrats Zürich vom 17. Juli 1991 vorgesehene zeitliche Regelung für das Gebiet Niederdorf gelten. Auch der Stadtrat und der Statthalter legen ihren Entscheiden die gleiche Vorstellung zugrunde. Ob dies zutrifft, ist indessen fraglich, denn gemäss der publizierten Gesetzessammlung der Stadt Zürich wurden die Vorschriften über die Strassenprostitution mit dem Inkrafttreten der PGVO bereits per 30. Juni 2012 ausser Kraft gesetzt. Das Verbot der Strassenprostitution ausserhalb der vom Stadtrat zu bezeichnenden Gebiete und Zeiten ergibt sich seit dem 1. Juli 2012 aus der PVGO selber, ein formelles kommunales Gesetz, das hier nicht im Streit liegt. Die vollständige Aufhebung des vorliegend angefochtenen Stadtratsbeschlusses, der gestützt auf die PGVO erstmals überhaupt die Strassen- und Fensterprostitution im Niederdorf gestattet, könnte daher nur dazu führen, dass die Strassen- und Fensterprostitution im Niederdorf vorerst gar nicht zulässig wäre. Dies läge offensichtlich nicht im Interesse der Beschwerdeführerinnen. Aufgrund der klaren Zielsetzung ihrer Beschwerde ist der Beschwerdeantrag daher so verstehen, dass der angefochtene Beschluss insofern abzuändern sei, als darin die ursprüngliche zeitliche Regelung gemäss den Vorschriften über die Strassenprostitution beizubehalten sei.

### **E. 3.1**

Der Statthalter stellt in seinem Rekursentscheid infrage, ob die Beschwerdeführerinnen 1 und 2, die lediglich Zimmer an Prostituierte vermieten, überhaupt zur Anfechtung des Beschlusses des Stadtrats legitimiert seien. Er führt dazu aus, die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 hätten nicht substantiiert dargelegt, inwiefern sie infolge der zeitlichen Einschränkung der Strassenprostitution konkrete wirtschaftliche Einbussen erleiden würden. Nach § 21 Abs. 1 VRG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Der angefochtene Beschluss richtet sich an die in Zürich tätigen Prostituierten als Verfügungsadressatinnen, nicht aber an Mieterinnen oder Vermieterinnen von der Prostitution dienenden Zimmern. Demgemäss schränkt er auch die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 bei der Vermietung ihrer Zimmer in keiner Weise ein. Indem der Beschluss das Prostitutionsgewerbe bezüglich der zugelassenen Fenster- und Strassenprostitution als Methode der Kundenanwerbung auf ein bestimmtes Gebiet und bestimmte Zeiten beschränkt, trifft er die Beschwerdeführerinnen 1 und 2 jedoch mittelbar, denn die Beschränkung kann das Gewerbe insgesamt und damit auch die Nachfrage nach Zimmern und die dafür erzielbare Miete jedenfalls mittelfristig beeinflussen. Diese Reflexwirkung

schaftt jedoch noch keine genügende Beziehungsnähe zum Streitgegenstand und kein schutzwürdiges Anfechtungsinteresse, denn die bloss an Geschäftsbeziehungen interessierte bzw. vertraglich mit dem Verfügungsadressaten verbundene Drittperson gilt in der Regel nicht als rechtmittellegitimiert (Martin Bertschi in: Alain Griffel (Hrsg.), Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014 (Kommentar VRG), § 21 N. 79, mit zahlreichen Hinweisen und Beispielen). Der Statthalter hätte demnach auf den Rekurs der Beschwerdeführerinnen 1 und 2 mangels Legitimation nicht eintreten dürfen. Insofern ist sein Entscheid vom 14. Februar 2014 aufzuheben und die Beschwerde im Sinn der Erwägungen abzuweisen (Bertschi, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 57).

### **E. 3.2**

Auch bezüglich der Beschwerdeführerinnen 3 bis 5 bezweifelt der Rekursentscheid zwar nicht ausdrücklich deren Legitimation, jedoch deren Recht, sich auf die Wirtschaftsfreiheit zu berufen. Als Spezialadressaten der Allgemeinverfügung sind die Beschwerdeführerinnen 3 bis 5 durch die strittige Allgemeinverfügung in ihrer derzeitigen Berufsausübung direkt betroffen. Dies legitimiert sie grundsätzlich zur Rekuserhebung, dies jedenfalls dann, wenn ihr hiesiger Aufenthalt samt Berufsausübung in Übereinstimmung mit der geltenden Rechtsordnung steht, was ihnen erst zur notwendigen legitimationsbegründenden Rechtsstellung verhilft (vgl. Bertschi, § 21 N. 66). Diese Voraussetzung ist vorliegend gegeben, denn als Staatsangehörige des Staates H dürfen sie sich gestützt auf das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten über die Freizügigkeit (FZA) während maximal 90 Arbeitstagen pro Kalenderjahr zu Erwerbszwecken in der Schweiz aufhalten. Im Weiteren kommt es aber entgegen den Ausführungen im Rekursentscheid nicht darauf an, ob sie selber auch Trägerinnen der Wirtschaftsfreiheit sind oder nicht, denn mit ihrem Rechtsmittel dürfen sie sich auf alle Argumente berufen, die im Ergebnis zur Gutheissung ihres Antrags führen können. Das schutzwürdige Interesse setzt gerade nicht voraus, dass die Verletzung einer Norm geltend gemacht wird, die auch den Schutz der beschwerdeführenden Person bezweckt (Bertschi, § 21 N. 19). Immerhin bleibt hier anzumerken, dass das Bundesgericht den aus dem FZA nur beschränkt berechtigten Dienstleistungserbringern auch bereits im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde zugestand, sich im Umfang der ihnen staatsvertraglich eingeräumten Rechte auf die Wirtschaftsfreiheit zu berufen (BGE 131 I 223 E. 1.1). Auf den Rekurs der Beschwerdeführerinnen 3 bis 5 ist der Statthalter daher zu Recht eingetreten.

### **E. 4**

In tatsächlicher Hinsicht ist umstritten, ob die Strassenprostitution im Niederdorf heute überhaupt massgebliche negative Einwirkungen auf die Anwohnenden und Gewerbetreibenden bzw. deren Kunden im Niederdorf habe.

#### **E. 4.1**

Der Beschwerdegegner ging von erheblichen Belästigungen aus. Bereits im angefochtenen Beschluss hatte er dargelegt, dass sich die Anwohnenden und Gewerbetreibenden im Bereich Häring-/Zähringerstrasse vermehrt über Lärm von Prostituierten und Freiern, "aggressive Anmache", Kundenanwerbung in Hauseingang und herumliegenden Abfall beschwerten würden und daher die IG Zähringerstrasse gegründet hätten. Er verweist im

Beschwerdeverfahren sodann auf eine von der Stadtpolizei zusammengestellte "Chronologie Probleme Strichzone Niederdorf", die zwischen dem 22. Juli 2010 und dem 13. März 2013 verschiedene Briefe, Mails, Besprechungen mit Interessenvertreterinnen und -vertretern sowie Massnahmen auflistet. Auch Internetforen wie etwa tripadvisor.de würden negative Rückmeldungen von Hotelgästen belegen. Nach Auskunft der Stadtpolizei seien im Jahr 2012 insgesamt 45 Einträge wegen Lärm aus dem nördlichen Teil des Niederdorfs im POLIS erfolgt, wovon über ein Viertel im expliziten Zusammenhang mit der Prostitution. Im gleichen Jahr seien 147 Fusspatrouillen durchgeführt worden und 26 Journaleinträge unter dem Stichwort "Prostitution" erfolgt. Die Beschwerdeführerinnen machen dagegen geltend, die vorgebrachten Belästigungen seien weder substantiiert dargetan worden noch belegt. Die "Chronologie Probleme Strichzone Niederdorf" und die behaupteten POLIS-Einträge der Stadtpolizei stellten völlig allgemeine und unüberprüfbare Behauptungen auf. In über 300 gesichteten Beiträgen auf tripadvisor.de betreffend mehrere Hotels im Niederdorf sei das Thema Prostitution nur wenige Male überhaupt thematisiert worden, dies aber eher im positiven Sinn. "Aggressive Anmache" oder Lärm durch Prostituierte sei kein einziges Mal erwähnt worden. Triebfeder für den Beschwerdegegner sei mehr der öffentliche Druck, etwa durch die IG Zähringerstrasse, deren Exponenten die im Niederdorf traditionell ansässigen Rotlichtlokale generell ein Dorn im Auge seien, als die tatsächlichen Beeinträchtigungen, die nicht über das übliche Mass eines gerade nachts stark frequentierten Innenstadt- und Ausgehbezirks hinausgingen.

#### **E. 4.2**

Dass die Strassenprostitution generell mit negativen Auswirkungen auf bewohnte Häuser und Gewerbebetriebe in ihrer Umgebung verbunden ist, kann als allgemein bekannte Tatsache gelten. Die Strassenprostitution beinhaltet ihrem Wesen nach eine Anwerbung von Kunden auf öffentlichem Grund, was bei einem auf bestimmte Gebiete beschränkten und umkämpften Markt, wie er hier in den vergangenen Jahren zunehmend herrscht, fast zwangsläufig zu Folgen in der vom Beschwerdegegner beschriebenen Art führt. Dass entsprechende Auswirkungen gerade auch im Rahmen der Strassenprostitution im Niederdorf bestehen, ist – soweit nicht ohnehin gerichtsnotorisch – im Beschwerdeverfahren auch genügend ausgewiesen, zumal solche in der Chronologie der Stadtpolizei dokumentiert werden. Zwar trifft es zu, dass die darin im Einzelnen dargelegten Vorgänge beweismässig nicht in direkt überprüfbarer Weise erstellt sind. Die Darlegungen der Stadtpolizei können aber als Amtsbericht zuhanden des in der Sache zuständigen Gesamtstadtrats und damit als taugliches Instrument zur Sachverhaltsabklärung und als zulässiges Beweismittel angesehen werden (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 60). Der Umstand dass dieser Amtsbericht erst im Rahmen der Beschwerdebeantwortung verfasst wurde, schadet der Beschwerdegegnerin nicht, nachdem die Beschwerdeführerinnen noch im Rekursverfahren nicht in Zweifel gezogen hatten, dass die Strassenprostitution tatsächlich zu Auswirkungen wie Lärm, Kundenanmache und herumliegendem Abfall führt. Auch im Beschwerdeverfahren scheinen sie nicht in Abrede stellen zu wollen, dass es im Einzelnen zu Problemen komme, vermissen aber Abklärungen zum Ausmass dieser Probleme. Solche Abklärungen erscheinen indessen nicht nötig. Der Sachverhalt ist genügend erstellt, sodass auch auf den Beizug von Akten des Stadtrichteramts oder die Durchführung eines Augenscheins seitens des Verwaltungsgerichts verzichtet werden kann. Verschiedene Einträge aus der Chronologie der Stadtpolizei belegen, dass die betroffenen Anwohner und Gewerbetreibenden effektiv erheblich unter den Auswirkungen der Strassenprostitution leiden. Dafür spricht auch die

Tatsache dass dieselben bereits 2011 eine Interessengemeinschaft (IG) Zähringerstrasse bildeten, die sich über "massiven Verkehr, unglaublichen Dreck, gaffende und grölende Jugendliche und viele zwielichtige Gestalten im Zusammenhang mit der Prostitution" beschwerten und 2012 gar eine private Sicherheitsfirma damit beauftragte, für Ruhe und Ordnung zu sorgen. Der Umstand, dass der nächtliche Betrieb und Besucherverkehr im Niederdorf generell mit beträchtlichen Lärmimmissionen verbunden ist, kann jedenfalls nicht dazu führen, dass die negativen Auswirkungen der Strassenprostitution an sich auszublenden wären. Gerade bei nächtlichen Menschenlärmstörungen, die zu unerwünschten Aufwachreaktionen führen, ist es zudem meist schwierig, die während nur kurzer Zeit auftretenden Einzelereignisse bestimmten Personen oder Anlässen zuzuordnen. Dies darf sich nicht zulasten des Lärmschutzes der betroffenen Bevölkerung auswirken. In tatsächlicher Hinsicht durfte der Beschwerdegegner daher durchaus von relevanten negativen Auswirkungen der Strassenprostitution auf die Bevölkerung ausgehen.

### **E. 5.1**

Die Ausübung der Prostitution steht unter dem verfassungsrechtlichen Schutz der Wirtschaftsfreiheit gemäss Art. 27 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV), kann aber unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV, der neben der gesetzlichen Grundlage, die Rechtfertigung durch ein öffentliches Interesse oder den Grundrechtsschutz Dritter sowie die Wahrung der Verhältnismässigkeit verlangt, eingeschränkt werden. Die Kantone können insbesondere Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution erlassen (vgl. Art. 199 des Strafgesetzbuchs vom 21. Dezember 1937), dürfen aber die bundesrechtlich zulässige Prostitution nicht unverhältnismässig einschränken (vgl. BGE 124 IV 64 E. 4c; BGE 137 I 167 E. 3.4).

### **E. 5.2**

Mit Art. 7 in Verbindung mit Art. 1 und der Strafanndrohung gemäss Art. 17 PGVO verbietet der kommunale Gesetzgeber die Strassenprostitution ganz, ermächtigt hingegen den Stadtrat, diese in bestimmten Gebieten und zu bestimmten Zeiten zuzulassen, dies unter Beachtung des Schutzes der Bevölkerung vor den negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes, der Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt, der öffentlichen Ordnung und der Gesundheit der am Prostitutionsgewerbe beteiligten Personen sowie zur Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention. Es ist grundsätzlich unbestritten, dass die PGVO eine genügende gesetzliche Grundlage dafür bildet, dass der Stadtrat mit seinem Beschluss über die Anpassung der Strichzone Niederdorf die darin enthaltene Konkretisierung der Zulässigkeit bzw. des Verbots der Strassenprostitution im Gebiet Niederdorf vornehmen durfte.

### **E. 5.3**

Dass die in Art. 1 PGVO umschriebenen öffentlichen Interessen an einer Beschränkung der Strassenprostitution grundsätzlich beachtlich sind, wird von den Beschwerdeführerinnen nicht in Zweifel gezogen. Sie hatten jedoch vor Rekursinstanz geltend gemacht, der Stadtrat habe sich mit dem angefochtenen Beschluss nicht genügend an den in Art. 1 PGVO umschriebenen öffentlichen Interessen orientiert. Der Statthalter verwies in seiner Entscheidung darauf, dass die Bestimmung nicht nur dem Schutz der Prostituierten, sondern auch dem Schutz der öffentlichen Ordnung und der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes diene. Ziel der zeitlichen Beschränkung der Strassenprostitution im Niederdorf sei es, die Immissionen derselben auf ein für die

Wohnbevölkerung und die Gewerbetreibenden akzeptables Zeitfenster zu beschränken. Der Wohnanteil im betroffenen Gebiet betrage rund 60 %, und es sei nachvollziehbar dargelegt, dass es als unmittelbare Folge der Strassenprostitution im betreffenden Gebiet insbesondere zwischen 19.00 und 22.00 Uhr zu "aggressiver Anmache" und Kundenwerbung gekommen sei. In dieser Zeit ermögliche das Verbot den Anwohnenden eine belästigungsfreie Heimkehr und den Passanten und Kunden der Gewerbetreibenden sowie der Gastronomie- und Hotelbetriebe ein ungestörtes Flanieren. Für die Zeit zwischen 2.00 und 5.00 Uhr schütze das Verbot dagegen die Nachtruhe der Anwohner vor dem Lärm der Prostituierten, ihrer Kundschaft und allfälliger Gaffer. Auf diese zutreffenden Ausführungen kann hier verwiesen werden.

### **E. 6.1**

Verwaltungsmassnahmen müssen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und in sachlicher, räumlicher, zeitlicher und persönlicher Hinsicht erforderlich sein. Ausserdem muss der angestrebte Zweck in einem vernünftigen Verhältnis zu den Belastungen liegen, die den Privaten auferlegt werden, das heisst die Massnahme ist dem Privaten nur dann zumutbar, wenn sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden kann (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich etc. 2010, N. 581 ff.).

### **E. 6.2**

Die Beschwerdeführerinnen bezweifeln, ob die zeitliche Beschränkung der Strassenprostitution im Niederdorf sich dazu eignet, um allenfalls bestehende negative Auswirkungen der Strassenprostitution zu vermindern. Sie machen geltend, der ökonomische Druck auf die Prostituierten, die ihre durch die Einschränkung erlittenen Umsatzeinbussen während der verbleibenden vier Stunden wettmachen müssten, erhöhe sich und führe zu einem gewissen Risiko, dass es tatsächlich zu unerwünschter Anmache etc. kommen könne. Eine zeitliche Einschränkung einer mit negativen Auswirkungen verbundenen Tätigkeit ist grundsätzlich geeignet, zu Entlastungen während der Zeit des Verbots zu führen. Dies gilt auch im vorliegenden Fall, wo die umstrittene Einschränkung insbesondere Anmache und Lärm durch die Strassenprostitution zwischen 19.00 und 22.00 Uhr sowie 2.00 und 5.00 Uhr verhindert. Dabei kann es zwar durchaus sein, wie die Beschwerdeführerinnen vorbringen, dass die Belastungen während der verbleibenden zulässigen Zeit von 22.00 bis 2.00 Uhr infolge des vermehrten Erwerbsdrucks auf die Prostituierten eher grösser werden als bisher. Denkbar ist allerdings ebenso, dass die verminderten Erwerbssaussichten die Attraktivität des Erwerbssortes Niederdorf schmälern und so auch in diesem Zeitraum eher eine Entlastung bewirken. Diese Ungewissheit über die künftigen Auswirkungen der Einschränkungen für die Zeit von 22.00 bis 2.00 Uhr ändern jedoch nichts daran, dass die Einschränkung jedenfalls in den Zeiten von 19.00 bis 22.00 Uhr und 2.00 bis 5.00 Uhr zu Entlastungen führen und daher in jeder Hinsicht geeignet ist, die Anwohner und Gewerbetreibenden samt deren Kundschaft während diesen Zeiten vor den negativen Auswirkungen der Strassenprostitution zu schützen.

### **E. 6.3**

Die Notwendigkeit, die Strassenprostitution im Niederdorf in zeitlicher Hinsicht einzuschränken, ist angesichts der damit verbundenen Einwirkungen auf die Bewohner und Bewohnerinnen sowie die Gewerbebetriebe der Umgebung (E. 4 vorstehend) grundsätzlich zu bejahen. Bisher wurden auch bereits verschiedene weniger weitgehende Massnahmen

getroffen, um den Schutzbedürfnisse der Anwohnenden und Gewerbetreibenden Rechnung zu tragen. So wurde schon 2011 ein Nachtfahrverbot eingeführt und die Präsenz der sip züri und der Stadtpolizei verstärkt, Massnahmen, die sich nicht allein gegen die Auswüchse der Strassenprostitution richten. Trotz dieser Massnahmen beklagt die IG Zähringerstrasse nach wie vor sehr hohe Immissionen, am meisten von Donnerstag bis Sonntag in den wärmeren Jahreszeiten. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerinnen sind weitere unmittelbar gegen die Prostituierten gerichtete Massnahmen wie etwa Bussen oder Bewilligungsentzüge wenig versprechend, zumal es schwer fallen dürfte, nächtlichen Lärmstörungen einer einzelnen Prostituierten zuzurechnen. Die Erforderlichkeit einer zusätzlichen zeitlichen Einschränkung der Strassenprostitution ist daher zu bejahen.

#### **E. 6.4**

Schliesslich erweist sich die umstrittene Einschränkung auch für die Prostitutionsgewerbetreibenden angesichts des hohen Wohnanteils im Niederdorf und der alternativen Möglichkeiten, die Prostitution im Niederdorf entweder ohne die Anwerbung auf der Strasse oder mit einer solchen anderweitig in Zürich auszuüben, als zumutbar. Wenn der Beschwerdegegner sich aufgrund der traditionellen Ansiedlung des Sexgewerbes im Niederdorf für ein blosses zeitweises Verbot der Strassenprostitution aussprach, so bewegt er sich damit jedenfalls im Rahmen der Verhältnismässigkeit.

#### **E. 7**

Der Statthalter erwog in seinem Entscheid schliesslich auch, dass die strittige Regelung dem Gebot der Gleichbehandlung direkter Konkurrentinnen und der Wettbewerbsneutralität genügend Rechnung trage, da sie sich gegen alle Prostituierten gleichermassen richte. Die Beschwerdeführerinnen stellen diese zutreffende Beurteilung zu Recht nicht infrage. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

#### **E. 8**

Bei diesen Ausgang des Beschwerdeverfahrens sind den Beschwerdeführerinnen die Verfahrenskosten je zu einem Fünftel und unter solidarischer Haftung aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG). Parteienschädigungen stehen ihnen als unterliegende Partei nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Aber auch der obsiegende Beschwerdegegner kann keine solche für sich beanspruchen, da er als Exekutive eines grösseren professionell organisierten Gemeinwesens operiert und der Verwaltungsaufwand im Beschwerdeverfahren den bereits im Verwaltungsverfahren notwendigen Aufwand im Zusammenhang mit der Regelung der Strichzone Niederdorf nicht wesentlich übertrifft (Plüss, § 17 N. 51 und N. 53 f).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.