

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom 10. März 2010

439. Interpellation von Katrin Wüthrich und Dr. André Odermatt betreffend unakzeptable Situation der Prostitution am Sihlquai. Am 2. September 2009 reichten die Gemeinderätin Katrin Wüthrich (SP) und Gemeinderat Dr. André Odermatt (SP) folgende Interpellation, GR Nr. 2009/392, ein:

Die Situation der Prostitution am Sihlquai hat für die Betroffenen und die Anwohnerinnen und Anwohner ein unakzeptables Mass angenommen. Wir sind überzeugt, dass nur ganzheitliche Lösungen zu einer Verbesserung der Situation für die Prostituierten und für das Quartier führen können. Daher bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Woran liegt es, dass innert relativ kurzer Zeit die Anzahl der ungarischen Prostituierten auf dem Sihlquai so stark zugenommen hat?
2. Wie beurteilt der Stadtrat den Zusammenhang von Prostitution, Zwangsprostitution und Menschenhandel am Sihlquai?
3. Können Angaben gemacht werden, wer die Hintermänner und Profiteure in diesem Geschäft sind?
4. Wie sieht die Zusammenarbeit in Bezug auf die Bekämpfung von Zwangsprostitution und Menschenhandel mit dem Kanton Zürich, interkantonal, mit dem Bund und international aus?
5. Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkung auf die Stadt Zürich und insbesondere auf den Kreis 5?
6. Welche Massnahmen sind oder erscheinen geeignet, die Arbeit für diese Frauen sicherer zu machen und die Wohnbevölkerung vor negativen Auswirkungen zu schützen?
7. Welche Folgen und Perspektiven ergeben sich für die Prostituierten, wenn sie gegen ihren Peiniger aussagen?
8. Welche Möglichkeiten existieren für ausstiegswillige Prostituierte unter Berücksichtigung ihres Aufenthaltsstatus, die Opfer sind von Menschenhandel und Zwangsprostitution?
9. Welche unterstützenden Massnahmen erscheinen geeignet, damit ausstiegswillige Prostituierte Perspektiven ermöglicht werden?
10. Wie stellt sich der Stadtrat zu einem Prostitutionsgesetz und welche Aspekte müssten darin abgehandelt werden?

Auf Antrag der Vorsteherin des Polizeidepartements beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Zu den Fragen 1, 2 und 3: Als vergleichsweise sehr wohlhabendes Land ist die Schweiz als Arbeitsort für ausländische Prostituierte attraktiv. Dies gilt im Speziellen für die Stadt Zürich. Am Sihlquai, das schon lange als Strassenstrichzone bekannt ist, arbeiteten zur Zeit der offenen Drogenszene vor allem drogenabhängige Frauen als Prostituierte, die heute gegenüber den ausländischen Prostituierten eine kleine Minderheit darstellen. Der grösste Teil der ausländischen Frauen stammt aus Ungarn, wobei ihre Zahl seit dem Inkrafttreten der bilateralen Verträge im April 2006 sprunghaft angestiegen ist. Dabei sind grosse jährliche Steigerungsraten zu beobachten. Rund ein Drittel der der Stadtpolizei Zürich bekannten Neueinsteigerinnen in die Prostitution (Bordelle und Strasse) stammen aus Ungarn.

Kaum eine der aus Ungarn stammenden und am Sihlquai anschaffenden Prostituierten arbeitet ohne Zuhälter. Zuhälterei ist seit Einführung des neuen Sexualstrafrechts 1992 grundsätzlich nicht mehr strafbar, ausser wenn die sich prostituierende Person im Sinne des Strafgesetzes in ihrer sexuellen Selbstbestimmung eingeschränkt wird, beispielsweise durch die Ausübung von Zwang und Gewalt. Das ist leider bei vielen der ungarischen Prostituierten am Sihlquai der Fall. Um die Hintermänner belangen zu können, muss es im Einzelfall aber auch nachgewiesen werden können. Hauptsächlich geht es dabei um die Tatbestände *Förderung der Prostitution* (Art. 195 StGB) und *Menschenhandel* (Art. 196 StGB), häufig verbunden mit weiteren Delikten wie namentlich Körperverletzung, Erpressung, sexuelle Nötigung oder Vergewaltigung. Oft gelingt der Nachweis dieser Delikte nur, wenn die Opfer bereit sind, gegen die Täter auszusagen. Dass sich die Betroffenen überhaupt auf ihre Zuhälter einlassen und nach Zürich kommen, kann insbesondere mit einer Täuschung über die hier zu leistende Arbeit, einem vermeintlichen Liebesverhältnis, mit psychischem oder physischen Zwang oder mit prekären wirtschaftlichen Verhältnissen im Heimatland zusammenhängen. Clan-Strukturen bewirken, dass Zwang und Erpressung auch im Heimatland gegenüber Familienangehörigen ausgeübt werden. Die Aussagebereitschaft der Opfer ist daher gering. Nicht zuletzt auch aufgrund der negativen Erfahrungen mit der Polizei und Justiz im Heimatland.

Ein grosser Teil der Opfer und der sie ausbeutenden Zuhälter gehört zur Ethnie der Roma, was in vielen Fällen gleichbedeutend ist mit Armut, Bildungsferne und vielfältiger Abhängigkeit. Die Zuhälter agieren sehr rücksichtslos, um einen maximalen Gewinn zu erzielen, wozu ihnen die Strassenprostitution besonders geeignet scheint, da dabei keine Infrastrukturkosten anfallen, so dass sie bei fallenden Preisen einfach mehr Prostituierte einsetzen können, um den gewünschten Umsatz zu erzielen. Durch den ausgelösten Preiskampf werden die seit Langem im Zürcher Gewerbe ansässigen Prostituierten, die offiziell angemeldet sind und Steuern und Sozialabgaben bezahlen, verdrängt.

Bei der Stadtpolizei Zürich laufen im Zusammenhang mit der Strassenprostitution am Sihlquai einige Verfahren wegen Menschenhandels und weiterer Delikte.

Zu Frage 4: Die Bekämpfung von Menschenhandel und Zwangsprostitution erfolgt in enger Zusammenarbeit mit Spezialisten der Kantonspolizei Zürich. Die Ermittlungsverfahren werden in der Regel in Koordination mit den Strafverfolgungsbehörden in Ungarn, dem Heimatland von Opfern und Tatverdächtigen, geführt. Zu diesem Zweck fand in Bern am 23. Juni 2009 eine bilaterale Konferenz mit ungarischen und schweizerischen Behördenvertretern statt, an der auch Vertreterinnen/Vertreter der Stadt- und Kantonspolizei Zürich und des Migrationsamtes teilnahmen. Diese Konferenz wurde in Form eines so genannten «Round Table» von der politischen Abteilung IV des Eidgenössischen Departements des Äusseren organisiert. Auf schweizerischer Ebene besteht zudem eine polizeiliche «Arbeitsgruppe Menschenhandel/Menschenschmuggel» unter der Leitung eines Offiziers der Stadtpolizei Zürich, die sich zweimal pro Jahr trifft, um Massnahmen zu erarbeiten bzw. zu optimieren und die Vernetzung auf der operativen Ebene zu fördern.

Aufenthaltsrechtlich präsentiert sich die Situation so, dass Opfer, die nach Gewährung einer Bedenkfrist (Art. 35 der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE) im Strafverfahren gegen ihre Peiniger aussagen, eine Kurzaufenthaltsbewilligung erhalten (Art. 36 VZAE). Während ihres Aufenthalts werden sie von der spezialisierten Hilfsorganisation «FIZ Makasi» (Fachstelle zu Frauenhandel und Frauenmigration) betreut und begleitet, wobei häufig auch ein enger Kontakt zu polizeilichen Spezialistinnen/Spezialisten besteht. Auch mit dem Migrationsamt des Kantons Zürich besteht eine gute Zusammenarbeit.

Allerdings musste mehrfach festgestellt werden, dass aussagewillige Opfer bereits während des laufenden Verfahrens wiederholt und in ernst zu nehmender Art und Weise bedroht wurden. Mit Abschluss der Verfahrens fällt der Aufenthaltsgrund für das Opfer dahin (Art. 36 Abs. 5 VZAE). Besteht weiterhin eine glaubhafte Gefahr für das Opfer im Heimatland, so wird die Erteilung einer Aufenthaltsbewilligung nach Massgabe von Art. 31 und Art. 36 Abs. 6 VZAE oder eine vorläufige Aufnahme nach Art. 83 AuG (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer) geprüft. Steht einer Rückkehr nichts entgegen, wird sie mit Hilfe der Internationalen Organisation für Migration (IOM) an die Hand genommen. Dabei besteht auch die Möglichkeit, im Heimatland eine finanzielle Starthilfe zu gewähren. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass in Ungarn und auch in weiteren osteuropäischen Staaten in begrenztem Mass auch Hilfsorganisationen mit geschützten Unterkunftsmöglichkeiten zur Verfügung stehen und zu denen auch Kontakte bestehen.

Zu Frage 5: Die Strassenprostitution ist nicht nur für die sich prostituierenden Frauen eine der gefährlichsten Arten der Prostitution. Sie hat auch zahlreiche negative und gravierende Auswirkungen auf die betroffenen Quartiere. Anwohnende wie Passantinnen/Passanten fühlen sich durch die permanente Konfrontation mit den Freiern und dem menschlichen Leid der Frauen oftmals sehr belastet. Die mit dem Freierverkehr verbundene Lärmbelastung, das zuweilen gefährliche und unberechenbare Verhalten im Strassenverkehr von suchenden und abrupt anhaltenden Freiern, aber auch die Abfälle, die auf Parkplätzen, in Hinterhöfen und auf Kinderspielplätzen zurückbleiben, werden als äussert störend und belastend erlebt und führen auch zu zahlreichen Beschwerden durch Bewohnerinnen und Bewohner aus den betroffenen Quartieren.

Zu Frage 6: Wie erwähnt, ist die Strassenprostitution für die Betroffenen eine der gefährlichsten Arten der Prostitution, da sich die Frauen oft in ungeschützte und nur schwer zu kontrollierende Situationen begeben müssen und den Freiern weitgehend ausgeliefert sind. Eine Sozialkontrolle ist bei der Arbeit auf dem Strich praktisch nicht existent. Vor dem Hintergrund der in Zürich existierenden Strassenprostitution gibt es leider keine einfachen Rezepte, weder zur Verbesserung der Sicherheit der sich prostituierenden Frauen noch zur Vorbeugung vor negativen Auswirkungen auf die betroffene Wohnbevölkerung. Die Ausgangslage im gesamten Rotlichtmilieu der Stadt Zürich, einschliesslich der Strassenprostitution, wurde im laufenden Projekt «ROTLICHT» analysiert. Leitgedanke des Projekts ist ein Drei-Säulen-Modell (Quartierverträglichkeit des Milieus, Gesundheitsschutz aller Beteiligten, Selbstbestimmung der Prostituierten). Über allen Säulen steht die Menschenwürde. Konkrete Vorschläge zur Verbesserung der Situation zugunsten der betroffenen Menschen befinden sich in Ausarbeitung.

Besonders wichtig ist es, den Opfern in einer sicheren Umgebung das Vertrauen zu geben, dass sie ernst genommen werden und die Polizei und Justiz gewillt ist, mit aller Konsequenz gegen die Täter vorzugehen. Gleichzeitig müssen die Opfer die Gewissheit haben, dass sie durch ihre Aussagebereitschaft keine Familienangehörigen in ihren Heimatländern gefährden.

Zu den Fragen 7, 8 und 9: Die ausbeutenden ungarischen Zuhälter zeichnen sich oftmals durch ein rücksichtsloses, enorm gewalttätiges und menschenverachtendes Verhalten gegenüber den von ihnen kontrollierten Prostituierten aus. Sie beuten die Frauen aus, erniedrigen sie und machen sie durch grenzenlose Gewalt gefügig. Teilweise nehmen sie auch erfahrene und gehorsame Prostituierte als Aufpasserinnen zu Hilfe. Der weitaus grösste Teil der Einkünfte aus der Prostitution bis hin zum Gesamtbetrag geht an die Zuhälter. Strukturierte Programme für ausstiegswillige Prostituierte existieren bislang nicht, unabhängig von deren Herkunft und Nationalität. Besonders schwierig gestaltet sich die Ausgangslage selbstredend für Prostituierte, die aus wirtschaftlich schlechten Verhältnissen stammen, über keine Ausbildung verfügen und nicht deutsch sprechen. Grundsätzlich sollte die Frage, wie ein dauerhafter Ausstieg aus der Prostitution ermöglicht werden kann, im Zusammenhang mit der Frage des künftigen Aufenthaltsorts verbunden werden. In diesem Bereich sind die Einbindung und Unterstützung der kantonalen und Bundesbehörden zentral.

Notwendig ist aber auch eine sichere Wohn- und Arbeitsstruktur, eine Wertschätzung und das Aufzeigen von neuen Perspektiven, um die Aussagebereitschaft und den Ausstiegswillen zu unterstützen und zu fördern. Ohne konkrete Perspektiven werten die Frauen ihre Lebenssituation als unabänderbar, selbst wenn ihre fundamentalen Menschenrechte mit Füßen getreten werden.

Zu Frage 10: Im Projekt «ROTLICHT» werden auch Ansätze zu einer möglichen städtischen Prostitutionsverordnung enthalten sein. Der Stadtrat ist klar der Auffassung, dass den Herausforderungen des heutigen Rotlichtmilieus in der Stadt Zürich mit dem Stadtratsbeschluss vom 17. Juli 1991 betreffend die Strassenprostitution nicht mehr hinreichend begegnet werden kann. Er wird die Vorschläge zu einer Prostitutionsverordnung sorgfältig und mit grossem Interesse prüfen, sobald der Projektbericht vorliegt.

Mitteilung an die Vorsteherin des Polizeidepartements, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Stadtpolizei und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber