

Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 11. Juli 2018

Sicherheitsdepartement, Zweiter Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes in Zürich

Einleitende Bemerkungen

Über die Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO, AS 551.140) bis 2014 hat der Stadtrat mit seiner Weisung vom 3. Juni 2015 Bericht erstattet (s. GR Nr. 2015/151, Postulat von Kathy Steiner und Simone Brander betreffend Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung, Bericht und Abschreibung). Der Stadtrat nutzte im ersten Bericht die Gelegenheit, seine Grundhaltung und Politik hinsichtlich des Prostitutionsgewerbes in der Stadt Zürich darzulegen und die Entwicklungen durch einen Blick in die Vergangenheit in einen grösseren Kontext zu stellen.

Im Rahmen der parlamentarischen Debatte vom 24. August 2016 hat der Gemeinderat den erwähnten ersten Bericht zur Kenntnis genommen und den Stadtrat zugleich beauftragt, unter Einbezug der Fachkommission Prostitutionsgewerbe mit Stichtatum 31. Dezember 2017 erneut Bericht zu erstatten. Diesem Auftrag kommt der Stadtrat hiermit nach. Der vorliegende zweite Bericht befasst sich mit den Entwicklungen in den Jahren 2015–2017.

Wesentliche Entwicklungen

Insgesamt hat sich die Situation im Prostitutionsgewerbe in der Stadt Zürich beruhigt. Sowohl im Bereich der Strassenprostitution wie auch bei der Salonprostitution ist eine Stabilisierung erkennbar.

Am 1. Juli 2017 ist die vom Gemeinderat beschlossene Teilrevision der PGVO in Kraft getreten, die eine Liberalisierung zugunsten des Gewerbes bedeutet. Die Stadt Zürich verzichtet auf die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Strassenprostitution. Zudem sind Kleinstsalons mit bis zu zwei Zimmern (statt nur mit einer Räumlichkeit) von der Bewilligungspflicht der PGVO ausgenommen. Der Stadtrat erachtet es zum Schutz vor Abhängigkeit und Ausnutzung der Prostituierten für grundsätzlich sinnvoll, wenn diese in Kleinbetrieben möglichst selbstständig und eigenverantwortlich arbeiten. Der Gemeinderat hat den Stadtrat mit einer Änderung der Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) beauftragt: Das geltende baurechtliche Grundsatzverbot für das Sexgewerbe in Wohnzonen soll nicht mehr gelten für Salons, die als Kleinstsalons auch von der polizeilichen Bewilligungspflicht nach Art. 11 Abs. 2 PGVO ausgenommen sind. Der Stadtrat wird die Vorlage dem Gemeinderat zur Beschlussfassung unterbreiten.

Zugleich stellt der Stadtrat fest, dass sich die Zahl der registrierten Kleinstsalons im Berichtszeitraum stabilisiert hat. Zu beobachten ist eine Verlagerung hin zu temporär bestehenden Angeboten.

Ausblick

Die städtische Prostitutionspolitik wird weiterhin mit den Entwicklungen und neuen Ausprägungen und Problemstellungen in diesem Gewerbe Schritt halten müssen. Der Stadtrat erachtet daher den Austausch der verschiedenen Perspektiven in der Fachkommission als wertvoll und will diesen weiter pflegen. Dabei gilt es, verschiedene und oft gegensätzliche Ziele und Bedürfnisse angemessen zu berücksichtigen: Schutz der Prostituierten, Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Vorgaben, Begrenzung der negativen Auswirkungen für die Bevölkerung, Kriminalitätsbekämpfung, Wirtschaftsfreiheit, Gleichbehandlung und sinnvoller Einsatz der Ressourcen.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

Vom Bericht betreffend Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung (Beilage, datiert Mai 2018) wird Kenntnis genommen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist der Vorsteherin des Sicherheitsdepartements übertragen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti



Zweiter Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes in Zürich (2015-2017)

Verfasser:
Sicherheitsdepartement der Stadt Zürich

Zürich, im Mai 2018

Inhalt

1	Ausgangslage	1
1.1	Rückblick	1
1.2	Erster Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes	1
1.3	Aufträge des Gemeinderats	1
2	Entwicklungen 2015-2017	2
2.1	Allgemein	2
2.2	Strassenprostitution	4
2.3	Salonprostitution	10
2.4	Menschenhandel	16
2.5	Gesundheit: Prävention und medizinische Leistungen	18
2.6	Sozialarbeit, Beratung und Vermittlung, Prävention	21
2.7	Fachkommission Prostitutionsgewerbe	26
2.8	Teilrevision der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO)	26
2.9	Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung (BZO)	27
2.10	Änderungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene	27
3	Fazit	28

1 Ausgangslage

1.1 Rückblick

Seit 2006 zeigten sich in der Stadt Zürich problematische Entwicklungen hinsichtlich des Prostitutionsgewerbes, auf die der Stadtrat mit verschiedenen Massnahmen reagiert hat. Mit der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO; AS 551.140) als wichtigem Element des Massnahmenpakets wurden Bewilligungsverfahren für die Ausübung der Strassenprostitution und für die Salonprostitution eingeführt. In Art. 1 der PGVO ist neben dem Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes und dem Schutz der öffentlichen Ordnung explizit der Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt, der Schutz der Gesundheit der am Prostitutionsgewerbe beteiligten Personen sowie die Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention als wichtiges Ziel und Zweck der PGVO verankert. Als weiteres Schlüsselement sind die Eröffnung des sogenannten Strichplatzes Depotweg und die gleichzeitige Aufhebung des Strassenstrichs am Sihlquai im Sommer 2013 zu erwähnen. Damit hat sich das Prostitutionsgewerbe in Zürich auf stadt- und quartierverträgliches Niveau eingespielt. Seit 2012 steht dem Stadtrat die Fachkommission Prostitutionsgewerbe beratend zur Verfügung.

1.2 Erster Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes

Über die Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe mit der neuen PGVO bis Ende 2014 hat der Stadtrat detailliert Bericht erstattet (s. [GR Nr. 2015/151](#), Postulat von Kathy Steiner und Simone Brander betreffend Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung, Bericht und Abschreibung; nachfolgend «1. Bericht PGVO»).

1.3 Aufträge des Gemeinderats

Im Rahmen der parlamentarischen Debatte vom 24. August 2016 hat der Gemeinderat den erwähnten ersten Bericht zur Kenntnis genommen und den Stadtrat zugleich beauftragt, unter Einbezug der Fachkommission Prostitutionsgewerbe mit Stichdatum 31. Dezember 2017 erneut Bericht zu erstatten. Diesem Auftrag kommt der Stadtrat mit dem vorliegenden zweiten Bericht nach.

Des Weiteren überwies der Gemeinderat dem Stadtrat am 24. August 2016 zwei Vorstösse:

- Das Postulat [GR Nr. 2016/7](#) der SP- und Grüne- und AL-Fraktionen, das eine liberalere Gestaltung der polizeilichen Bewilligungspflicht für Einzel salons verlangt.
- Die Motion [GR Nr. 2015/406](#) von Christina Schiller (AL) und Alan David Sangines (SP), die den Stadtrat dazu aufforderte, eine Vorlage zur Streichung von Art. 19 Abs. 3 PGVO betreffend Benutzungsgebühr für die Nutzung des öffentlichen Grundes zu erarbeiten.

Keine Mehrheit im Gemeinderat fanden dagegen eine Motion zur Aufhebung der PGVO ([GR Nr. 2015/407](#)) sowie ein Postulat, das die Bewilligung einer Strichzone in einzelnen Abschnitten der Langstrasse forderte ([GR Nr. 2015/301](#)).

2 Entwicklungen 2015-2017

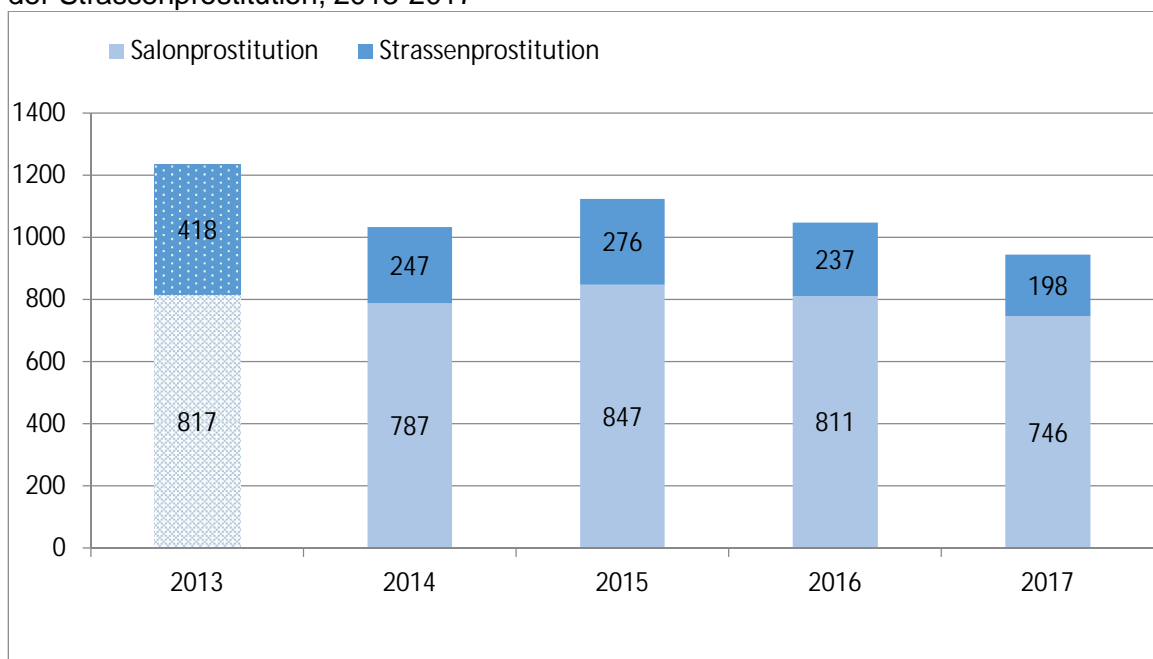
Die nachfolgenden Ausführungen verzichten so weit als möglich darauf, Inhalte des 1. Berichts PGVO zu wiederholen und beschränken sich auf die Entwicklungen in den Jahren 2015-2017.

2.1 Allgemein

Die Mitarbeitenden der Fachgruppe Milieu-/Sexualdelikte der Stadtpolizei (MSD) zählen jeweils jene Prostituierte, die sie auf der Strasse und in den Salons antreffen und ihnen noch nicht bekannt sind. Abgänge werden nicht erfasst, weswegen die Zahlen nicht kumuliert werden dürfen.

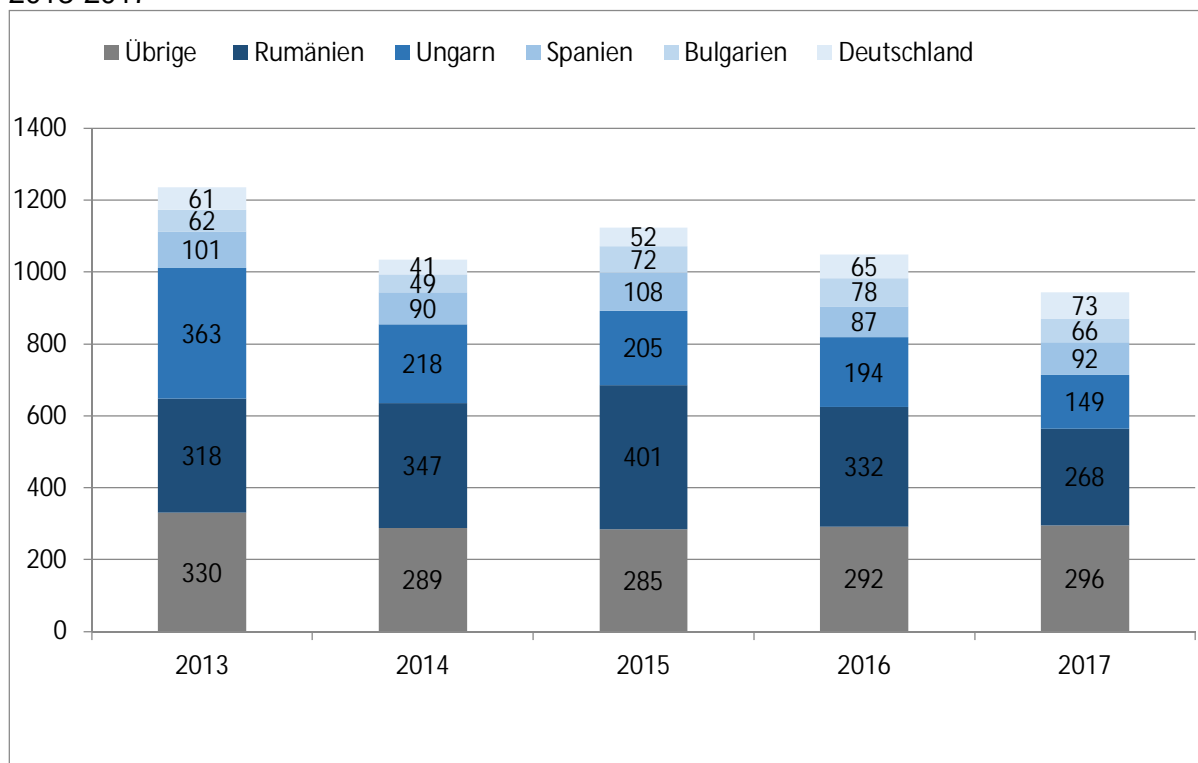
Die in den nachfolgenden Grafiken 1 und 2 gezeigten Zahlen sind abhängig von der Kontrolltätigkeit der Stadtpolizei. Sie sind mit einem Stern (*) gekennzeichnet.

Grafik 1*: Neu angetroffene Prostituierte, Stadt Zürich, nach Tätigkeit in Salons oder Strassenprostitution, 2013-2017



Quelle: Stadtpolizei (MSD) / 2013: unvollständige Daten

Grafik 2*: Neu angetroffene Prostituierte, Stadt Zürich, nach Staatsangehörigkeit, 2013-2017



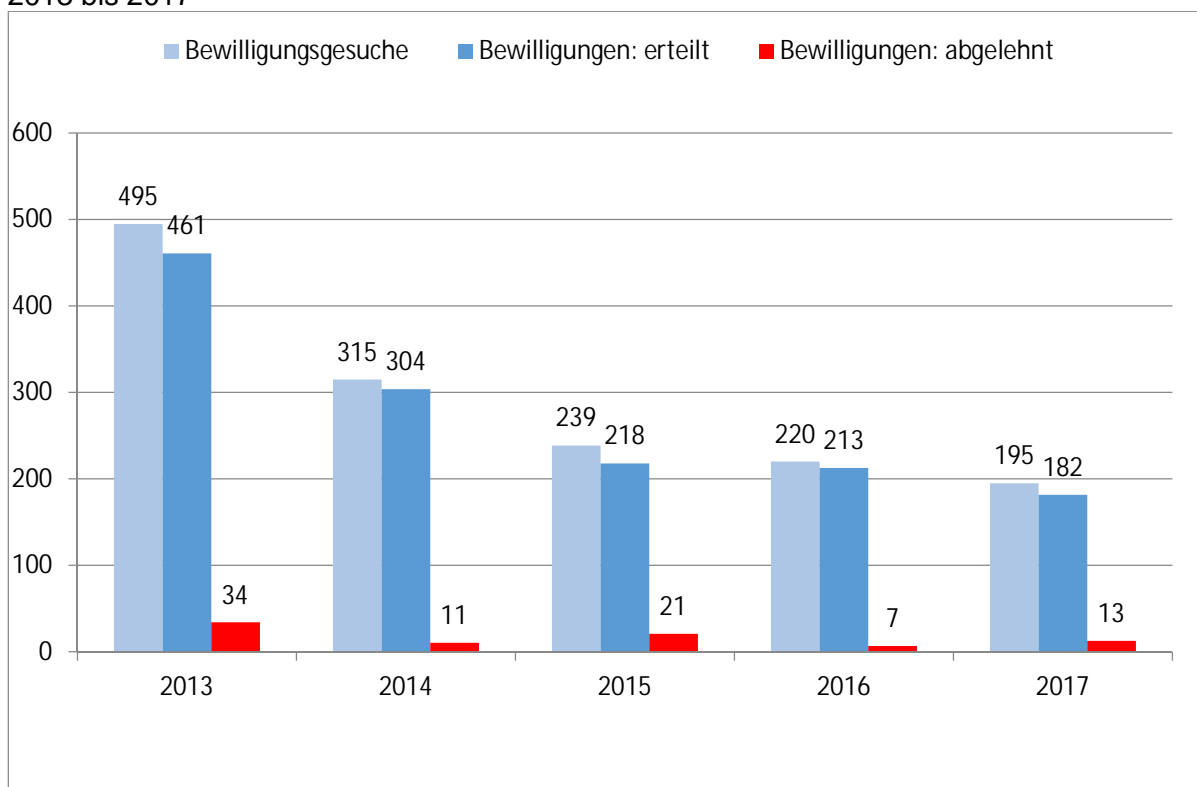
Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Unter den neu angetroffenen Prostituierten sind am häufigsten Personen rumänischer und ungarischer Staatsangehörigkeit zu zählen. Dies entspricht dem Bild der im 1. Bericht PGVO gezeigten Zahlen des kantonalen Amtes für Wirtschaft und Arbeit (AWA) (vgl. 1. Bericht PGVO, S. 17, Grafik 2; zur Aufhebung des AWA-Schalters s. unten, 2.10). Unter den übrigen Herkunftsländern waren im Zeitraum 2013-2017 Polen, die Schweiz, Italien, Brasilien und Nigeria am stärksten vertreten. Die vollständige Personenfreizügigkeit für Staatsangehörige von Bulgarien und Rumänien gilt seit dem 1. Juni 2016. Der Bundesrat hat am 1. Juni 2017 entschieden, die im Freizügigkeitsabkommen vorgesehene sogenannte Ventilklausel anzurufen. Dies führt dazu, dass die Kontingentierung der Aufenthaltsbewilligungen B EU/EFTA für Staatsangehörige aus Bulgarien und Rumänien für die Dauer eines Jahres wieder eingeführt werden. Seit Anfang 2017 ist das FZA auch auf Kroatien anwendbar, allerdings mit spezifischen Höchstzahlen im Rahmen der vereinbarten Übergangsbestimmungen.

2.2 Strassenprostitution

2.2.1 Entwicklung in Zahlen

Grafik 3: Bewilligungen Strassenprostitution der Stadtpolizei (MSD), nach Status, 2013 bis 2017

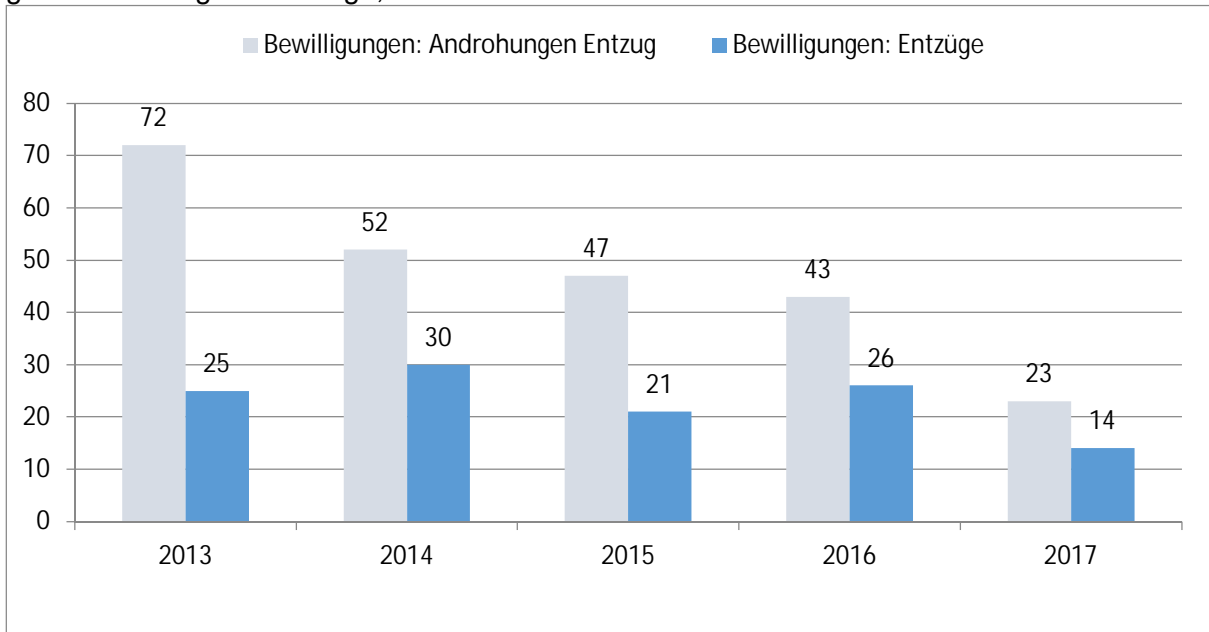


Quelle: Stadtpolizei Zürich (MSD)

Erklärungen für die Abnahme der Bewilligungszahlen in den Jahren 2015 bis 2017 finden sich einerseits in den per 1. Oktober 2015 verkürzten Zeiten für die Strassenprostitution in der Strichzone Niederdorf sowie in der Reduktion der für die Ausübung des Sexgewerbes bewilligten Zimmer an der Häringstrasse. Einen Einfluss hat zudem, dass der Anteil von Bewilligungen mit einer Befristung von 12 Monaten statt nur bis Ende Kalenderjahr zugenommen hat, weil mehr Angehörige von EU-/EFTA-Staaten, die in der Strassenprostitution tätig sind, über eine Aufenthaltsbewilligung (sog. Kurzaufenthaltsbewilligung L) verfügten.

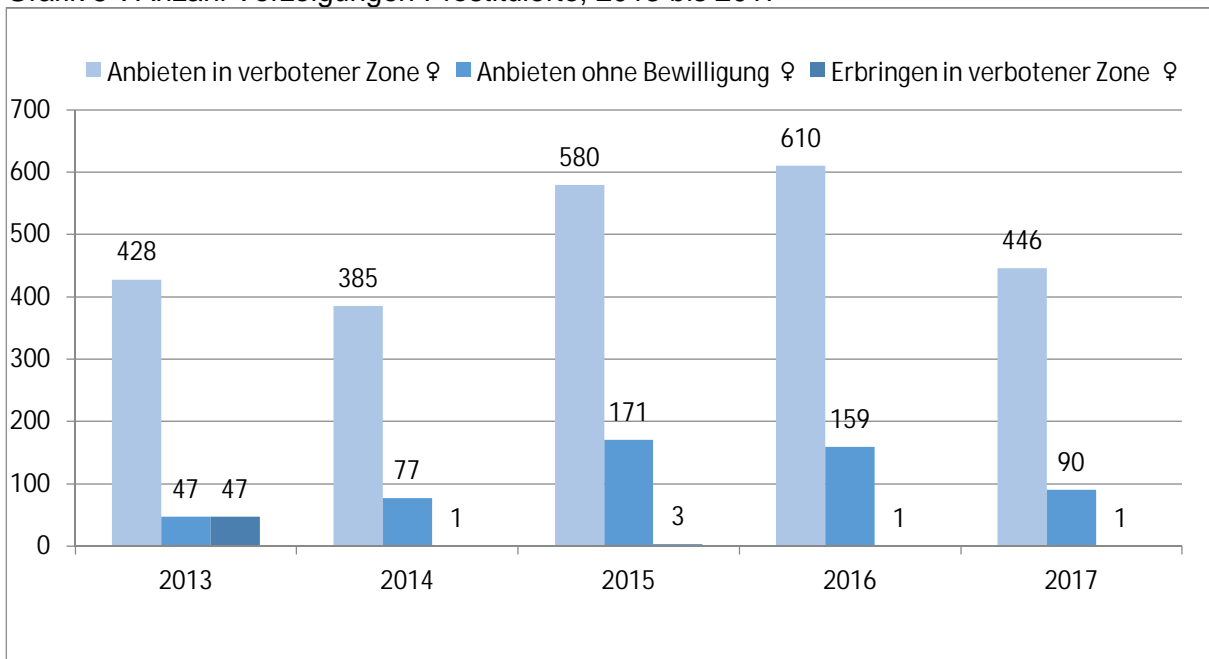
Die in den nachfolgenden Grafiken 4 bis 6 gezeigten Zahlen sind abhängig von der Kontrolltätigkeit der Stadtpolizei. Sie sind mit einem Stern (*) gekennzeichnet.

Grafik 4*: Bewilligungen Strassenprostitution der Stadtpolizei, Entzugsandrohungen und vollzogene Entzüge, 2013 bis 2017



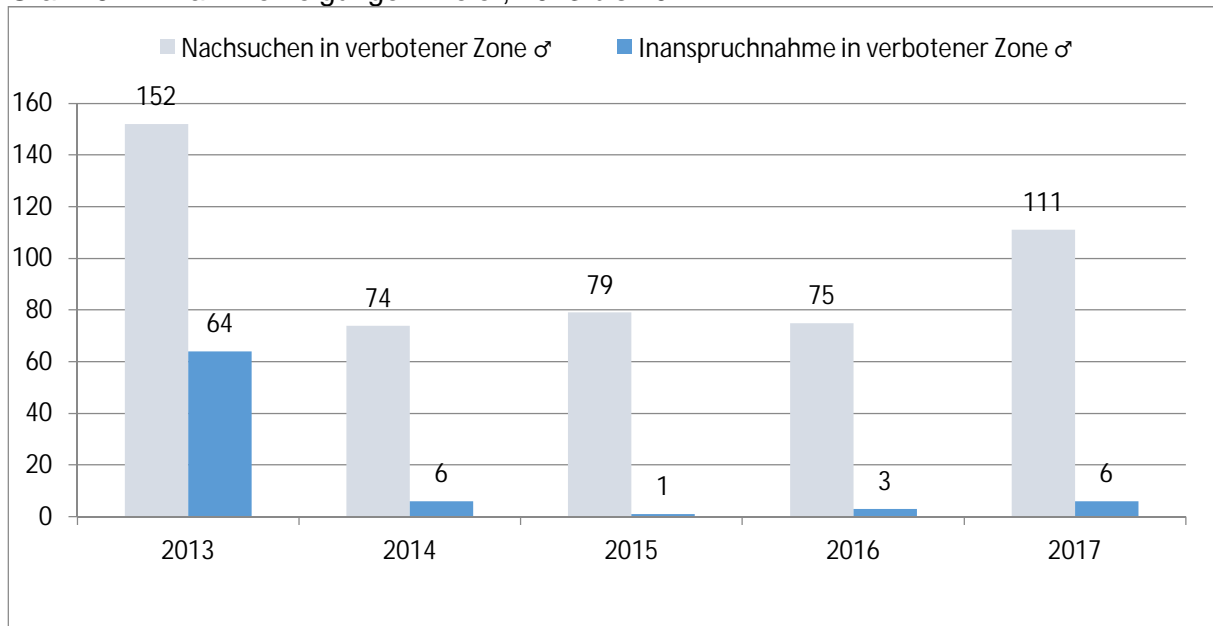
Quelle: Stadtpolizei Zürich (MSD)

Grafik 5*: Anzahl Verzeigungen Prostituierte, 2013 bis 2017



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

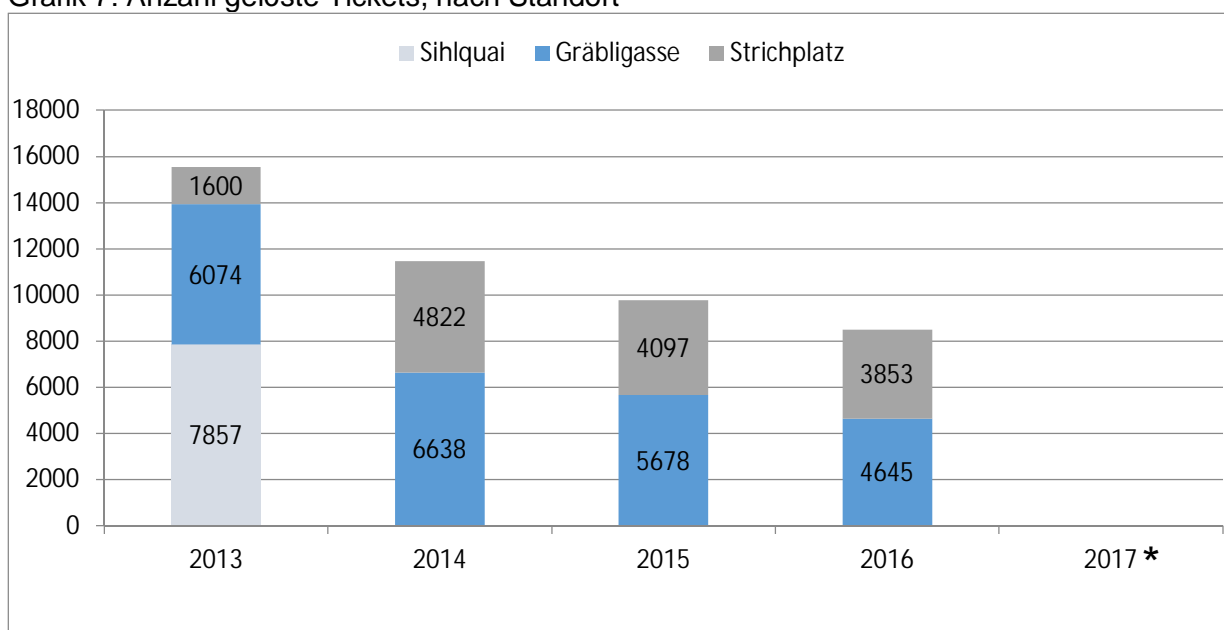
Grafik 6*: Anzahl Verzeigungen Freier, 2013 bis 2017



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

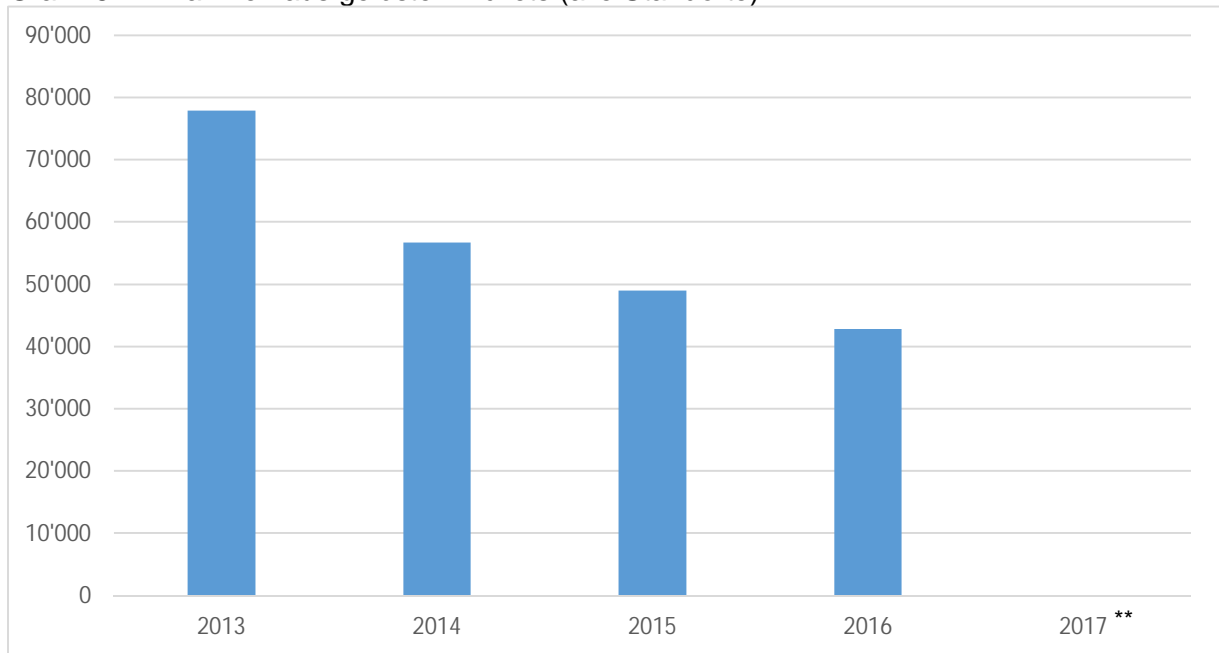
Ist die Quartierverträglichkeit im Langstrassenquartier nicht mehr gegeben, intensiviert die Stadtpolizei jeweils situativ ihre Kontrolltätigkeit im Bereich der verbotenen Strassenprostitution. Daher unterliegen die Jahreszahlen der Verzeigungen Schwankungen.

Grafik 7: Anzahl gelöste Tickets, nach Standort



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Grafik 8: Einnahmen aus gelösten Tickets (alle Standorte)



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

** 2017: Gebühren öffentlicher Grund abgeschafft

Der Aufwand für die Beschaffung und Montage von zwei Ticketautomaten betrug 24'260 Franken, die jährlichen Kosten für den Betrieb, also Wartung, Leerung etc. beliefen sich auf rund 4'500 Franken. Nicht beziffert werden kann der Kontrollaufwand.

2.2.2 Wesentliche Entwicklungen und Massnahmen

Die Strassenprostitution darf in der Stadt Zürich infolge der Teilrevision der PGVO seit 2017 wieder ohne das Bezahlen von Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Grunds, also ohne sogenannte Tickets, ausgeübt werden (vgl. unten 2.8). Auf dem Strichplatz Depotweg, der nicht zum öffentlichen Grund gehört und von der Dienstabteilung «Soziale Einrichtungen und Betriebe» betrieben wird, hat die Stadt gleichzeitig auch die entsprechende Platzgebühr für die Sexarbeitenden aufgehoben. Nach wie vor ist für die Strassenprostitution aber eine Bewilligung nötig (Art. 19 Abs. 1 PGVO).

Erlaubt ist die Strassenprostitution in den drei gebietsmässig seit 2013 definierten Strichzonen Depotweg (Strichplatz), Niederdorf und Allmendstrasse, wobei folgende Anpassungen zu erwähnen sind:

- Bedarfsanpassungen Strichplatz Depotweg: Der Platz ist von Sonntag bis Mittwoch von 19-3 Uhr offen und von Donnerstag bis Samstag von 19-5 Uhr (früher: täglich 19-5 Uhr). Es stehen 8 Autoboxen und 4 Stehboxen zur Verfügung (früher: 9 Autoboxen, 2 Stehboxen).

- Anpassung Strichzone Niederdorf (Inkraftsetzung [STRB 203/2013](#)): Der Stadtratsbeschluss über kürzere Zeiten der Strassenprostitution im Niederdorf gilt seit dem 1. Oktober 2015. Der Stadtrat hatte die Anpassung der Strichzone bereits auf September 2013 in Kraft gesetzt, weil aber Betroffene dagegen rekurrirten, musste der Entscheid des Bundesgerichtes abgewartet werden. Die Strassenprostitution ist nun von 22-2 Uhr gestattet (früher: 19-5 Uhr). Die Fensterprostitution an der Häringstrasse ist von 19-5 Uhr gestattet, sofern die dazugehörigen Räumlichkeiten über eine entsprechende Bewilligung zur sexgewerblichen Nutzung verfügen.

Die Langstrasse und ihre Nebenstrassen sind nach wie vor keine Strichzonen, die Strassenprostitution ist nicht erlaubt. Hier geschieht die Anwerbung auch in sogenannten Kontaktbars. Dies ist – unter Voraussetzung des Einverständnisses der Patentinhaberin oder des Patentinhabers – erlaubt und im Sinne der städtischen Prostitutionspolitik (zur Möglichkeit der Angabe von Kontaktbars als Arbeitsort vgl. 2.8).

2.2.3 Beurteilung

Das Angebot des **Strichplatzes Depotweg** hat sich weiter etabliert und funktioniert. Es gab keine Reklamationen aus der Bevölkerung. Die moderate Anpassung der Öffnungszeiten machte aufgrund der Nachfrage Sinn: Es arbeiten ca. 20-30 Prostituierte pro Nacht auf dem Strichplatz. Das sind weniger als früher am Sihlquai. Auf dem dortigen Gebiet des ehemaligen Strassenstrichs ist keine Prostitution mehr feststellbar.

Nach wie vor findet an und um die **Langstrasse** Strassenprostitution statt. In den wärmeren Jahreszeiten kann in der Nacht eine Anzahl von 50 - 60 Prostituierten beobachtet werden. Im regen Nachtleben fallen diese Prostituierten ab Wochenende jeweils nicht mehr auf. Gerade im Bereich der Langstrasse gilt es, die Balance und Quartierverträglichkeit zu erhalten, was zurzeit gelingt. Im Langstrassenquartier eine legale Strichzone zu schaffen haben sowohl der Stadtrat wie auch eine Mehrheit des Gemeinderats abgelehnt (vgl. 1.3). Hier wäre aus Sicht der städtischen Prostitutionspolitik eine Verlagerung der Anwerbung in Kontaktbars erwünscht, was bislang aber kaum zu beobachten ist. Die Prostituierten aus EU/EFTA-Staaten haben die Möglichkeit, eine Meldebestätigung beim AWA einzuholen und damit legal in Restaurants und Bars zu arbeiten. Diese Möglichkeit wird aber bisher kaum genutzt. Als Hindernis wird angegeben, dass der Antrag für die Meldebestätigung über das bestehende Online-Formular für die Prostituierten zu kompliziert sei oder dass sie nicht die benötigten technischen Möglichkeiten (Computerzugang) hätten (vgl. dazu 2.6.2 und 2.10).

Im **Niederdorf** hat sich die Situation beruhigt. Die Beteiligten halten sich gemäss Feststellungen der Stadtpolizei vorwiegend an die bewilligten Zeiten, die 2015 verkürzt wurden (vgl. oben 2.2.2). Die Reklamationen der Anwohnerschaft sind tendenziell zurückgegangen. Die Prostituierten beklagen sich seit der Einführung der reduzierten Zeiten über zu wenig Einkommen.

Kaum genutzt wird die Strichzone **Allmendstrasse**, wo höchstens 1-2 Personen regelmässig arbeiten.

Der Wegfall der Benutzungsgebühr (Tickets) hatte für den Vollzug der PGVO keine nennenswerten Auswirkungen, abgesehen von einer administrativen Vereinfachung. Die Gebühr hatte primär Bedeutung als Zeichen für die Gleichstellung des Prostitutionsgewerbes mit anderen gewerblichen Nutzungen des öffentlichen Raums und kaum finanzpolitisches Gewicht.

Die weiterhin geltende Bewilligungspflicht unterstützt durch die Beratungsgespräche bei Flora Dora die Prävention, namentlich den Schutz vor Infektionskrankheiten sowie den Schutz vor Ausbeutung und Gewalt.

Einschätzung der in der Fachkommission vertretenen NGOs

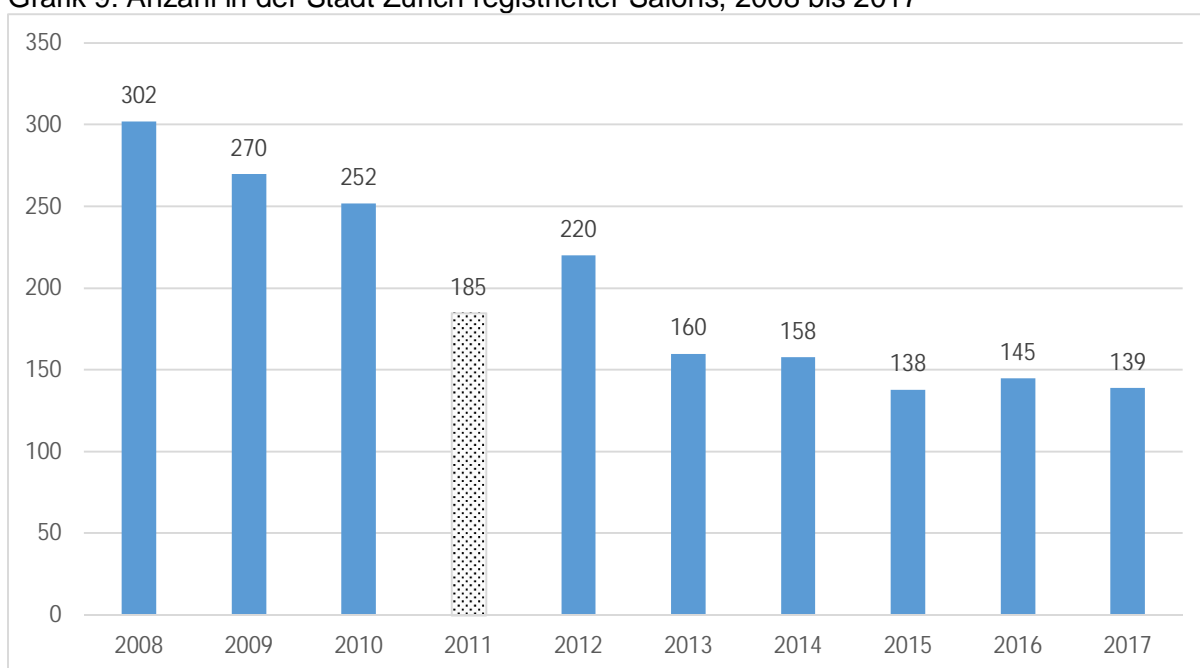
Mittelfristig wäre eine offizielle Strichzone im Bereich Langstrasse und deren Nebenstrassen nach Ansicht der NGOs sinnvoll, idealerweise unter Gewährleistung von zahlbaren und angemessenen Arbeitsräumen.

Gemäss den Erfahrungen von Isla Victoria lassen sich die Prostituierten im Niederdorf infolge der reduzierten Zeiten auf gesundheitlich riskantere Praktiken ein (Verkehr ohne Schutz durch Kondome).

2.3 Salonprostitution

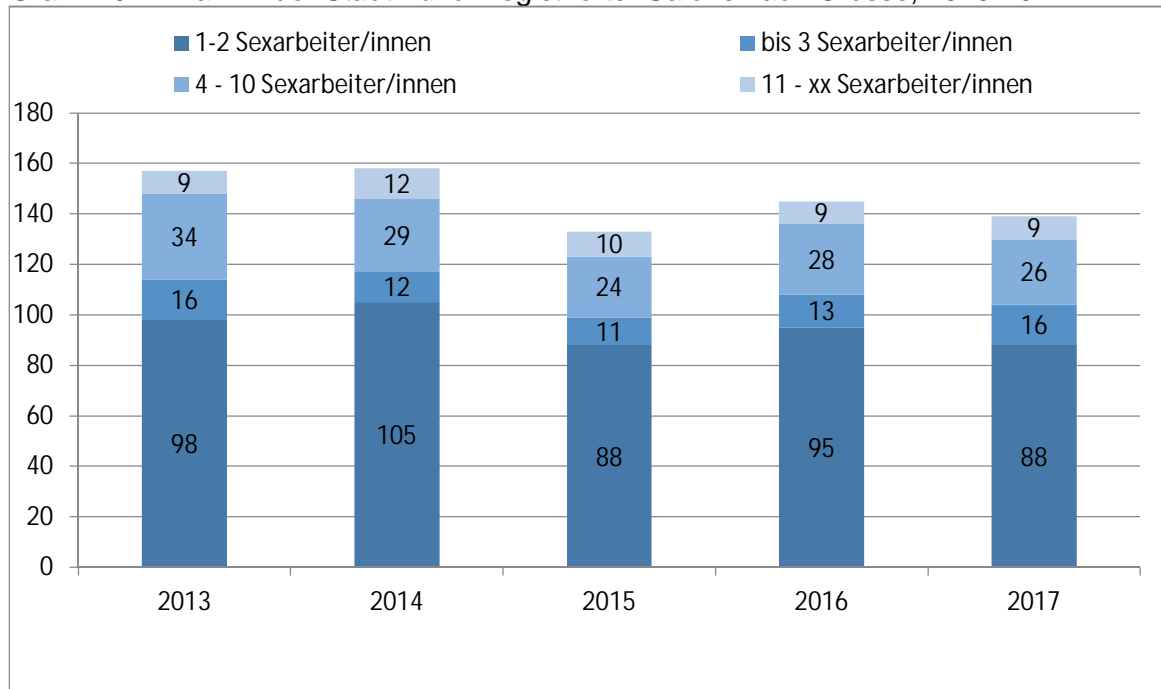
2.3.1 Entwicklung in Zahlen

Grafik 9: Anzahl in der Stadt Zürich registrierter Salons, 2008 bis 2017



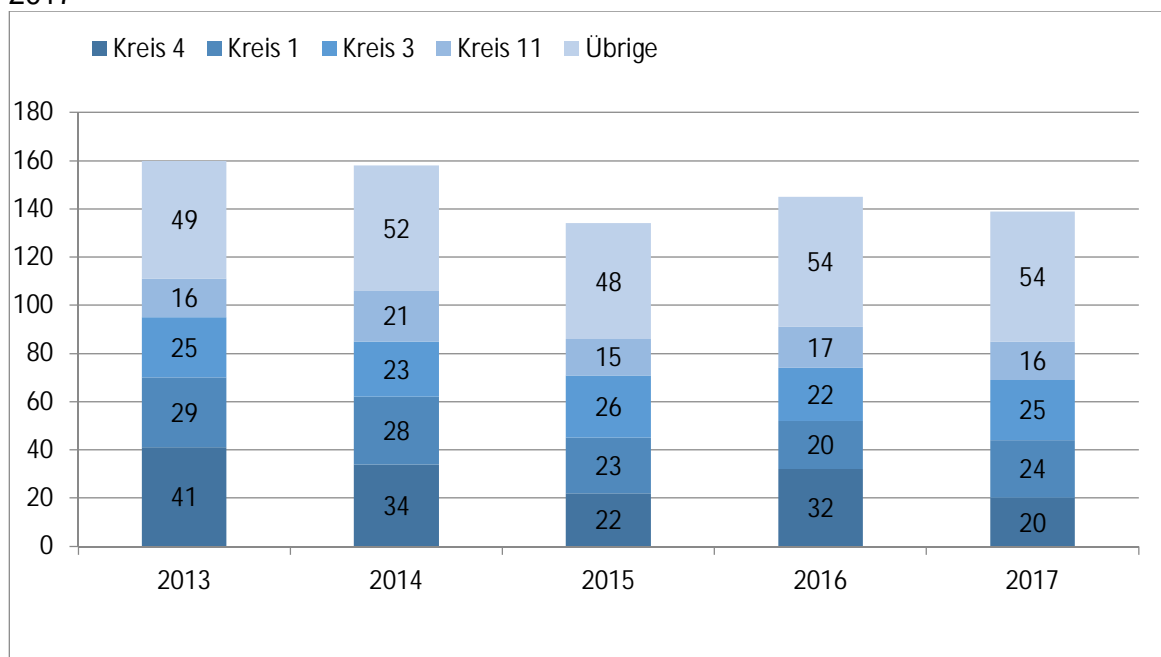
Quelle: Stadtpolizei (MSD) / 2011: unvollständige Daten

Grafik 10: Anzahl in der Stadt Zürich registrierter Salons nach Grösse, 2013-2017



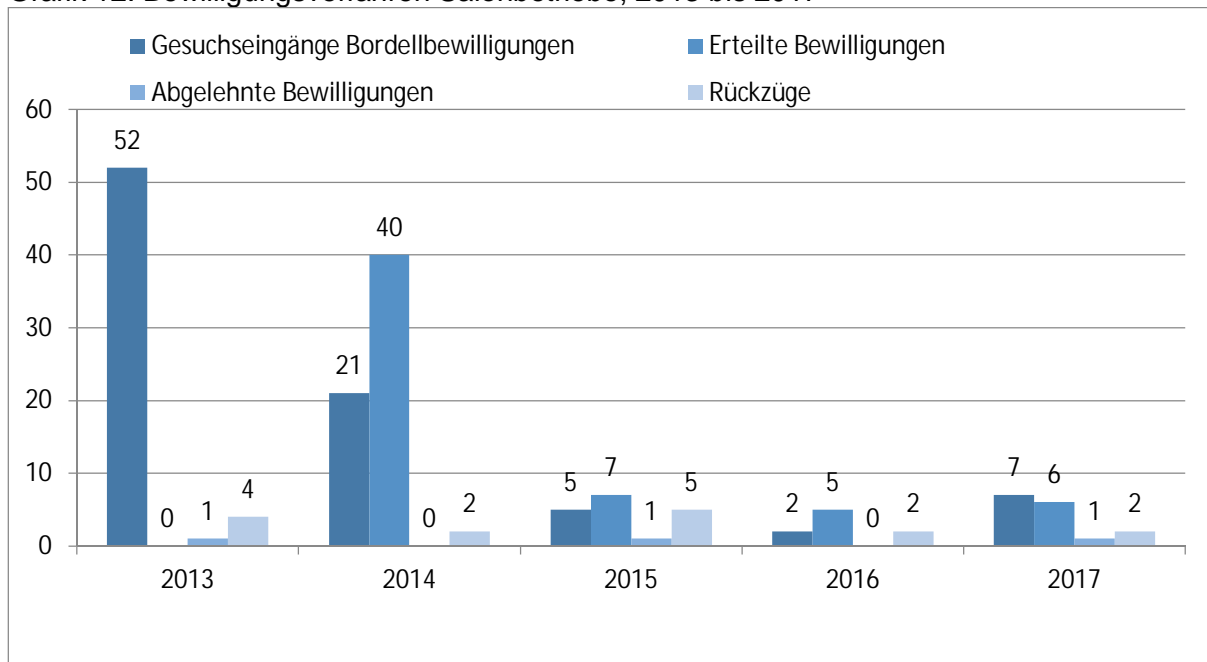
Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Grafik 11: Anzahl in der Stadt Zürich registrierter Salons nach Stadtkreis, 2013-2017



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Grafik 12: Bewilligungsverfahren Salonbetriebe, 2013 bis 2017



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Tabelle 1: Salonbetriebe, Eröffnungen und Schliessungen 2013 bis 2017:

2013		
Grösse Betrieb	Eröffnungen	Schliessungen
1-2 Sexarbeiterinnen	27	65
3 Sexarbeiterinnen	5	8
4-10 Sexarbeiterinnen	1	3
11 und mehr Sexarbeiterinnen	3	0

2014		
Grösse Betrieb	Eröffnungen	Schliessungen
1-2 Sexarbeiterinnen	36	34
3 Sexarbeiterinnen	4	6
4-10 Sexarbeiterinnen	2	3
11 und mehr Sexarbeiterinnen	0	0

2015		
Grösse Betrieb	Eröffnungen	Schliessungen
1-2 Sexarbeiterinnen	21	32
3 Sexarbeiterinnen	1	1
4-10 Sexarbeiterinnen	1	7
11 und mehr Sexarbeiterinnen	0	2

2016		
Grösse Betrieb	Eröffnungen	Schliessungen
1-2 Sexarbeiterinnen	52	40
3 Sexarbeiterinnen	3	2
4-10 Sexarbeiterinnen	0	2
11 und mehr Sexarbeiterinnen	0	1

2017		
Grösse Betrieb	Eröffnungen	Schliessungen
1-2 Sexarbeiterinnen	44	53
3 Sexarbeiterinnen	1	3
4-10 Sexarbeiterinnen	1	3
11 und mehr Sexarbeiterinnen	0	0

Quelle: Stadtpolizei Zürich (MSD)

Aufgrund einer technischen Anpassung im Abfragetool sind die gezeigten Zahlen zu den Jahren 2013 und 2014 nicht identisch mit Tabelle 1 auf S. 25 im 1. Bericht PGVO. Gewisse Abweichungen der Summen von Eröffnungen und Schliessungen zu den Gesamtzahlen (Grafik 10) sind dadurch zu erklären, dass bei einer Kontrolle festgestellt wird, dass ein Betrieb bereits seit mehreren Monaten geschlossen ist.

2.3.2 Wesentliche Entwicklungen und Massnahmen

Infolge der Teilrevision der PGVO gelten seit 2017 Salons bis zur Grösse von zwei Räumen (statt wie früher einem Raum) als Kleinstsalons. Sie sind von der polizeilichen Bewilligungspflicht ausgenommen (vgl. 2.8).

Grundsätzlich unabhängig von der polizeilichen Bewilligungspflicht braucht es für die Nutzung einer Liegenschaft zum Betrieb eines sexgewerblichen Salons eine Baubewilligung. Entscheide der Bausektion der Stadt Zürich – Bewilligungen und Ablehnungen von solchen – sind von verschiedenen Seiten angefochten worden: von Betreiberinnen und Betreibern wie auch von Nachbarinnen und Nachbarn. Salons, die schon seit mehr als 20 Jahren existieren, hatten auch nach der bisher geltenden BZO und Praxis gute Aussichten, baurechtlich nicht mehr belangt zu werden. Allerdings ist in solchen Fällen die Beweisführung häufig komplex. Da gegenwärtig die Teilrevision der BZO hinsichtlich Kleinstsalons in Wohnzonen in Bearbeitung ist, ergehen keine die Nutzweise betreffende baurechtlichen Verweigerungen von Umnutzungsgesuchen oder baurechtlichen Massnahmen gegenüber der Betreiberschaft von Kleinstsalons oder gegenüber der Eigentümerschaft von Liegenschaften, in welchen dieser Salontypus praktiziert wird. Für grössere Salons hat sich die bau- und zonenrechtliche Rechtslage und die Praxis dazu nicht geändert (vgl. 1. Bericht PGVO S. 7, 1. Absatz).

Seit 2015 tendenziell vermehrt zu beobachten waren Angebote sexueller Dienstleistungen in Appartementhäusern, untervermieteten Wohnungen oder Hotels, die

nur über einen kurzen Zeitraum bestanden, sogenannte «Pop-up Salons»: Personen, meist aus dem europäischen Ausland, mieten Räumlichkeiten an und betreiben auf einschlägigen Internetseiten Werbung. Oftmals reisen die Personen nach ein bis zwei Wochen wieder ab. Kleinstsalons im Sinne der PGVO unterstehen keiner polizeilichen Bewilligungspflicht. Die Stadtpolizei informiert, wenn sie von solchen Fällen erfährt, das Amt für Baubewilligung über die allenfalls BZO-widrige Nutzung. Wenn eine Wohnung weniger als 30 Tage pro Jahr und nicht wiederholt sexgewerblich genutzt wird, braucht es dafür zwar keine baurechtliche Bewilligung für eine Nutzungsänderung. Allerdings ist das materielle Baurecht dennoch einzuhalten.

Ein in dieser intensiven Form bislang einmaliger Fall fand Ende 2017 mediale Beachtung: Eine Person hatte gleich mehrere Zimmer angemietet und weiter untervermietet, womit in diesem Fall die Voraussetzungen zur polizeilichen Bewilligungspflicht erfüllt waren. In diesem Fall sind strafrechtliche Verfahren hängig.

Die Fachkommission Prostitutionsgewerbe erkannte Klärungsbedarf zum behördlichen Umgang mit der Abgrenzung zwischen **selbständiger und unselbständiger Erwerbstätigkeit** von Prostituierten in Salons: Die Definitionen der verschiedenen Ämter werden als nicht kohärent wahrgenommen, es kommt aber auch zu Pauschalisierungen, die nicht den im Prostitutionsgewerbe sehr unterschiedlichen Verhältnissen entsprechen. Aus Sicht der Fachkommission soll der Arbeitnehmerschutz gewährleistet sein und in Fällen selbständiger Sexarbeit soll diese auch als solche eingestuft werden. Die Fachkommission hat deshalb 2017 mit der kantonalen Sozialversicherungsanstalt SVA wie auch mit dem kantonalen Steueramt (Quellensteuer) Kontakt aufgenommen. Zurzeit wird der Handlungsspielraum geprüft.

2.3.3 Beurteilung

Die Anzahl der registrierten Salons in der Stadt ist bereits vor 2012 zurückgegangen. Nach der deutlichen Abnahme 2013 (Inkrafttreten der PGVO-Bestimmungen) ist im Berichtszeitraum eine Stabilisierung feststellbar (vgl. Grafik 5).

Die mit der Einführung der PGVO veränderten rechtlichen Rahmenbedingungen für Salonbetriebe haben sich nach einem halben Jahrzehnt eingespielt. Zu Beginn war die Bewilligungspflicht in einzelnen Fällen gerichtlich angefochten worden. Die neue, erweiterte Ausnahmeregelung für **Kleinstsalons** von Art. 11 Abs. 2 PGVO (in Kraft seit 1.7.2017) hatte kaum Auswirkungen für den Vollzug. Sie führte zur Befreiung von zwei bereits bewilligten Salons von der Bewilligungspflicht.

Wie sich die vorgeschlagene Lockerung der **BZO-Bestimmungen** betreffend Wohnanteil im Einzelnen auswirken wird, bleibt abzuwarten (vgl. Kap. 2.9). Nach bisherigen Erfahrungen nehmen Anwohnende teilweise auch Kleinstsalons als

störend wahr und melden dies der Polizei. Meist geht es dabei um das Verhalten der Freier.

Die Zahl der polizeilich erfassten Kleinstsalons hat sich im Berichtszeitraum auf etwas tieferem Niveau als in den Vorjahren eingependelt (vgl. Grafik 10). Zu beobachten ist eine Verlagerung hin zu kleinen Salonbetrieben, die nur temporär eingerichtet werden und daher meist gar nicht registriert werden. Das Phänomen der «**Pop-up-Salons**» zeigt, wie auch im Prostitutionsgewerbe gesellschaftliche Entwicklungen wie zunehmende Mobilität und Digitalisierung genutzt werden. Die Prostituierten können in dieser Ausprägung des Gewerbes vermehrten Gefahren ausgesetzt sein. Zudem können solche Salons insbesondere für ahnungslose Personen ein Ärgernis darstellen, die ihre Wohnung temporär untervermieten, etwa während eines Auslandsaufenthalts. Die zunehmenden Reklamationen bei der Stadtpolizei zeigen, dass auch die Auswirkungen auf die Bewohnerinnen und Bewohner benachbarter Wohnungen nicht zu unterschätzen sind. Namentlich der Freiverkehr wird teilweise als belastend wahrgenommen. Die Stadtpolizei beobachtet das Phänomen aufmerksam. Sowohl die polizeirechtliche als auch die baurechtliche Handhabe sind aber begrenzt. Staatliche wie nicht-staatliche Schutz- und Kontrollmassnahmen greifen hier tendenziell weniger.

Schliesslich ist zu erwähnen, dass für kleinere und mittelgrosse Betriebe die Einhaltung der Auflage bzw. die Pflicht einer ständig anwesenden verantwortlichen Person ein Problem darstellen kann. Den Betreiberinnen und Betreibern fällt es oftmals schwer, geeignete Personen zu finden, welche sie als Stellvertretung einsetzen können (vgl. Art. 13 Abs. 5 PGVO).

Einschätzung der in der Fachkommission vertretenen NGOs

Die NGOs begrüssen die Anpassung der Bewilligungspflicht für Kleinstsalons, welche am 1.7.2017 in Kraft getreten ist. Der Schutz der Sexarbeiterinnen vor Abhängigkeit und Ausbeutung ist am ehesten in Kleinsalons möglich, dort arbeiten Frauen i. d. R. selbstbestimmt. Kleinsalons sind diskret und verursachen keine Immissionen für die Nachbarschaft. Die Statistik zeigt auf, dass das Salonsterben in der Stadt Zürich in überwiegender Masse die Kleinstsalons betrifft. Dies ist mitunter auf die hohen bürokratischen Hürden im Rahmen der PGVO, aber auch auf die Gentrifizierung zurückzuführen. Die Teilrevision der BZO ist hinsichtlich Zulassung von Kleinstsalons in Wohnzonen eine wichtige Massnahme. Die Schwierigkeit für selbständige Sexarbeiterinnen, legale Arbeitsräumlichkeiten zu finden, wird wegen der fortschreitenden Gentrifizierung voraussichtlich jedoch weiterhin zunehmen. Die Zahl von Vermieterinnen und Vermietern in Wohnzonen, die Hand bieten werden für ein Baugesuch für einen Kleinstsalon, wird sich in Grenzen halten; zudem sind Rekurse aus der Nachbarschaft zu erwarten. Aufgrund dessen sind weitere Massnahmen zum Schutz dieser Arbeitsform angezeigt.

2.4 Menschenhandel

2.4.1 Entwicklung in Zahlen

Tabelle 2: Anzahl Verfahren und Anzahl Opfer sowie Anzahl zugewiesene neue Fälle FIZ 2015-2017

	Anzahl Verfahren, welche der Fachdienst Menschenhandel führte *	Anzahl Opfer in den Verfahren *	Anzahl Opfer ohne Verfahren (nur Herauslösung) *	Anzahl neuer Fälle FIZ**
2015	Keine Erhebung möglich	7	4	34
2016	14	24	14	42
2017	13	8	8	28

Quelle: Stadtpolizei Zürich (MSD)* und Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ)**

Während ein Teil der mutmasslichen Opfer von Menschenhandel zur Beteiligung in Verfahren bereit ist, muss sich in anderen Fällen die Arbeit der Polizei auf das Herausführen der Opfer aus ihrer jeweiligen Situation beschränken.

Für das Jahr 2015 können keine verlässlichen Zahlen angegeben werden, da aufgrund einer Reorganisation bei der Stadtpolizei mehrere Ermittler aus dem Bereich Menschenhandel zur Kantonspolizei Zürich gewechselt haben (vgl. unten, 2.4.2). In Absprache mit der Staatsanwaltschaft wurden dabei die laufenden Verfahren dieser Ermittler der Kantonspolizei Zürich zugewiesen.

Die Fallzahlen der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ korrespondieren zum grossen Teil mit den Ermittlungsaktivitäten der Stadtpolizei. Je mehr Ressourcen für Milieuaufklärung und Ermittlung eingesetzt werden, desto mehr mutmassliche Betroffene werden erkannt. Menschenhandel ist ein Kontrolldelikt. Von zunehmender Wichtigkeit sind Zuweisungen durch Organisationen, die im Asylbereich tätig sind. Während Ungarn und Rumänien in der Fallstatistik der FIZ weiterhin an der Spitze der Herkunftsländer stehen (was mit den Hauptherkunftsländern der neu angetroffenen Sexarbeiterinnen übereinstimmt, siehe Grafik 2), ist Nigeria in den vergangenen Jahren auf den dritten Platz gerückt.

2.4.2 Wesentliche Entwicklungen und Massnahmen

Die Stadtpolizei ist weiterhin in der Bekämpfung von Menschenhandel aktiv. Im Rahmen einer Reorganisation hat sie ihre Fachkompetenz in diesem Bereich neu als Fachdienst Menschenhandel innerhalb der Fachgruppe Milieu- und Sexualdelikte (MSD) angesiedelt.

Das Migrationsamt des Kantons Zürich weist diesbezüglich verurteilte Straftäter weg, vollzieht die entsprechenden Ausschaffungen und beantragt beim Staatssekretariat für Migration (SEM) ein Einreiseverbot. Opfern von Menschenhandel kann es bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen die notwendige Erholungs- und Bedenkzeit gewähren. Ein weiterer Aufenthalt kann gemäss den geltenden ausländerrechtlichen Vorgaben bewilligt werden, wenn ein schwerwiegender persönlicher Härtefall vorliegt. Zeugen von Menschenhandel kann das Migrationsamt nach Vorliegen eines entsprechenden Entscheids des Bundesamts für Polizei (fedpol) eine Aufenthaltsbewilligung erteilen. Opfer und Zeugen von Menschenhandel haben zudem Zugang zu Rückkehr- und Wiedereingliederungshilfe.

2.4.3 Beurteilung

Die Verfahren im Menschenhandel sind sehr zeitaufwendig und komplex. Nach wie vor stellt sich die Herausforderung für die Polizei, mit den Betroffenen ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Dies gilt im Besonderen für das Phänomen von Frauen aus einzelnen afrikanischen Ländern, die mit sogenannten Ju-Ju-Ritualen an ihre Versprechen gebunden und als Prostituierte ausgebeutet werden.

Besonders wichtig ist die gut funktionierende Zusammenarbeit der verschiedenen Stellen. Oft wird die Stadtpolizei auch von der Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ sowie der Frauenberatung Flora Dora auf potenzielle Opfer hingewiesen.

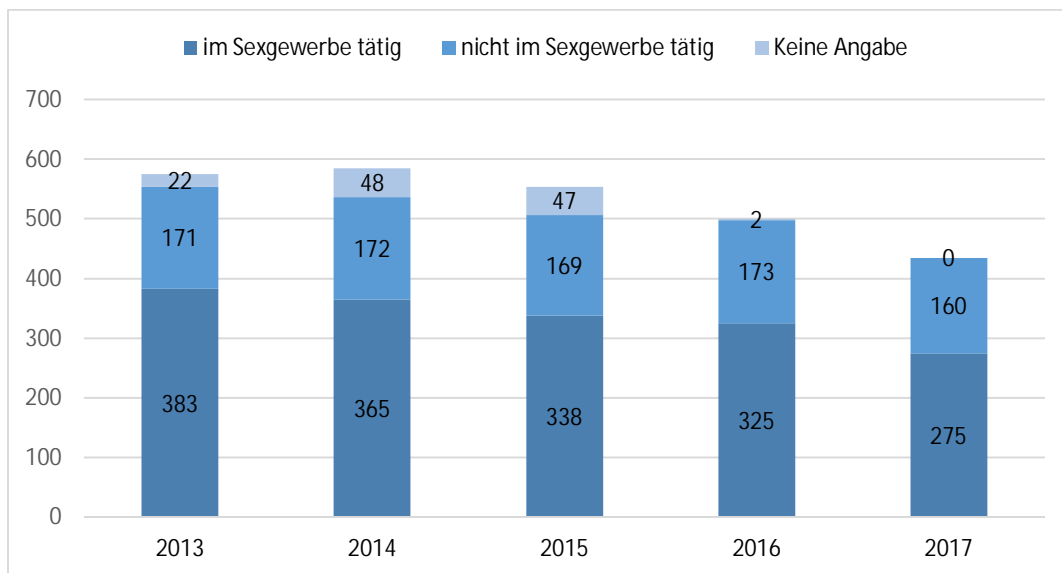
Einschätzung der in der Fachkommission vertretenen NGOs

Aus Sicht der FIZ braucht es neue Strategien des Vertrauensaufbaus und vor allem eine enge Kooperation zwischen Behörden und Zivilgesellschaft, um die Mauer aus Angst und Misstrauen zu durchbrechen. Problematisch ist vor allem, wenn sich Opfer von Menschenhandel mit Tatort Stadt Zürich im Dublinverfahren befinden. Bisher gibt es keine Lösung, wie den Betroffenen ein sicherer Aufenthaltsrechtlicher Zeithorizont für Erholung, Stabilisierung und Schutz garantiert werden kann. Sie sind oftmals massiv psychisch belastet und sehr isoliert. Hier wäre es zu begrüssen, wenn die Stadt Zürich handbieten würde und gemeinsam mit der Zivilgesellschaft ein Pilotmodell zur Erkennung und Schutz von potenziellen Opfern im Asylverfahren sowie aus Drittstaaten, entwickelt.

2.5 Gesundheit: Prävention und medizinische Leistungen

2.5.1 Entwicklung in Zahlen

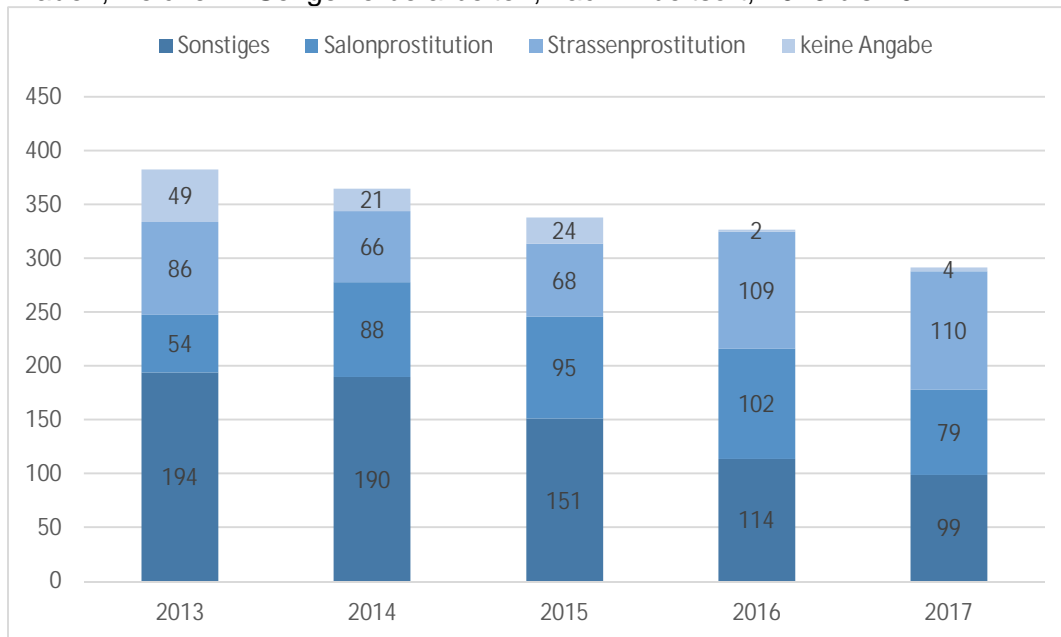
Grafik 13: Anzahl Erstvorstellungen von Frauen in der Gynäkologischen Sprechstunde, 2013 bis 2017



Quelle: Gynäkologische Sprechstunde des Ambulatoriums Kanonengasse der Städtischen Gesundheitsdienste Zürich (GUD)

Knapp drei Viertel der erstvorstellenden Patientinnen sind im Sexgewerbe tätig.

Grafik 14: Anzahl Erstvorstellungen in der Gynäkologischen Sprechstunde von Frauen, welche im Sexgewerbe arbeiten, nach Arbeitsort, 2013 bis 2017



Quelle: Gynäkologische Sprechstunde des Ambulatoriums Kanonengasse der Städtischen Gesundheitsdienste Zürich (GUD)

2.5.2 Wesentliche Entwicklungen und Massnahmen

In den letzten Jahren hat die Anzahl der Patientinnen der gynäkologischen Sprechstunde im Ambulatorium Kanonengasse aus dem Bereich „Strassenprostitution“ anteilmässig deutlich zugenommen, insbesondere vom Strichplatz Depotweg als Arbeitsort (vgl. Grafik 13).

In den Jahren 2016 und 2017 hatte es weniger Patientinnen. Mögliche Gründe dafür sind:

- Das Cabaret-Tänzerinnenstatut wurde aufgehoben (vgl. 2.10). Damit gab es insgesamt weniger potenzielle Patientinnen.
- Durch die von den Krankenkassen geforderte Umstellung auf Tarmed-Abrechnung und die damit verbundene Aufhebung der Tagespauschale sind die Untersuchungen für die Patientinnen teurer geworden, weshalb diese vermehrt darauf verzichten.

Das Monitoring 2018 und in den kommenden Jahren wird möglicherweise weitere Erklärungen bringen.

Das Angebot der Gynäkologischen Sprechstunde mit Fokus auf der Erhaltung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, mit Diagnose und Behandlung von sexuell übertragbaren Krankheiten und mit präventiver Beratung ist schweizweit fast einzigartiges Angebot mit Fokus auf der Erhaltung der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, mit Diagnose und Behandlung von sexuell übertragbaren Krankheiten und mit präventiver Beratung zu sexually transmitted infections (STI). Die Gynäkologie im Ambulatorium an der Kanonengasse ist somit eine wichtige Säule des Public Health-Systems in und um Zürich und darüber hinaus und deckt die Forderungen im Nationalen Programm HIV/STI 2011-2017 vollumfänglich ab. Die Stadt und der Kanton Zürich setzen den gesundheitspolitisch wichtigen Auftrag des Bundesamtes für Gesundheit im Bereich der Prostituierten in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen wie Isla Victoria oder der Zürcher Aidshilfe konsequent um. Die Gynäkologische Sprechstunde wird von Frauen frequentiert, die in der Stadt Zürich, im Kanton Zürich, zu einem geringeren Anteil aber auch in anderen Kantonen tätig sind, welche sich nicht an der Subventionierung beteiligen.

Eine Beteiligung durch die anderen Kantone ist nach wie vor in Diskussion.

2.5.3 Beurteilung

Aus Sicht der gynäkologischen Sprechstunde des Ambulatoriums Kanonengasse nimmt die finanzielle Not der weiblichen Prostituierten zu. Dies führt zu einem grösseren Risikoverhalten. Freier verlangen häufiger Sex ohne Gummi. Die Stigmatisierung von Frauen, die im Prostitutionsgewerbe tätig sind, ist in der Gesellschaft nach wie vor vorhanden. Dies hat unter anderem zur Folge, dass ihr Zugang zur medizinischen Regelversorgung erschwert ist.

Auffallend ist weiter, dass die Anzahl der Patientinnen, die jünger als 20 Jahre sind, zunimmt. Dies korreliert mit Erfahrungen anderer Institutionen. Die Bandbreite der verschiedenen Nationalitäten ist nach wie vor gross. Es werden aktuell Patientinnen aus mehr als 70 Nationen behandelt.

Die gute und bewährte Zusammenarbeit auf allen Staatsebenen und den verschiedensten Organisationen unterstützt den Erfolg der Gynäkologischen Sprechstunde. Die Zunahme von sexuell übertragbaren Krankheiten und die Tatsache, dass unbehandelte erkrankte Personen erhebliche Kosten verursachen, machen es aber unabdingbar, die Bemühungen im Bereich der adäquaten medizinischen Versorgung für die im Prostitutionsgewerbe tätigen Frauen weiter zu intensivieren, etwa durch den Auf- oder Ausbau von gynäkologischen Angeboten an anderen Orten und in anderen Kantonen.

Der zahlenmässige Rückgang der Patientinnen der gynäkologischen Sprechstunde im Ambulatorium Kanonengasse ist weiter zu beobachten.

Einschätzung der in der Fachkommission vertretenen NGOs

Aus Sicht von Isla Victoria ist die Verbreitung der sexuell übertragbaren Krankheiten alarmierend. Aufgrund fehlender Krankenversicherung bzw. zu hoher Franchi-

sen können sich Sexarbeitende Behandlungen und regelmässige Gesundheits-tests auf sexuell übertragbare Krankheiten nicht leisten. Sexarbeitende aus dem EU-Raum, die pro Jahr während mehreren Einsätzen insgesamt 90 Tagen in der Schweiz arbeiten, realisieren oft nicht, dass in der Schweiz – anders als in ihrer Heimat - der Zugang zum Gesundheitswesen an mangelnder Versicherungsdeckung scheitert. Franchisenbefreite Gesundheitstests, zahlbare und administrativ auch für Sexarbeitende mit 90-Tage Status bewältigbare Krankenkassenlösungen sowie diskriminierungsfreie Gewährleistung des Zugangs zu medizinischer Versorgung sind nicht nur für Sexarbeitende, sondern auch für die Gesundheit der gesamten Schweizer Bevölkerung von zentraler Bedeutung.

2.6 Sozialarbeit, Beratung und Vermittlung, Prävention

In der Stadt Zürich sind folgende, in der Fachkommission PGVO vertretene Akteure in den Bereichen Sozialarbeit, Beratung und Vermittlung sowie Gesundheitsprävention tätig.

2.6.1 Angebote und Entwicklung in Zahlen

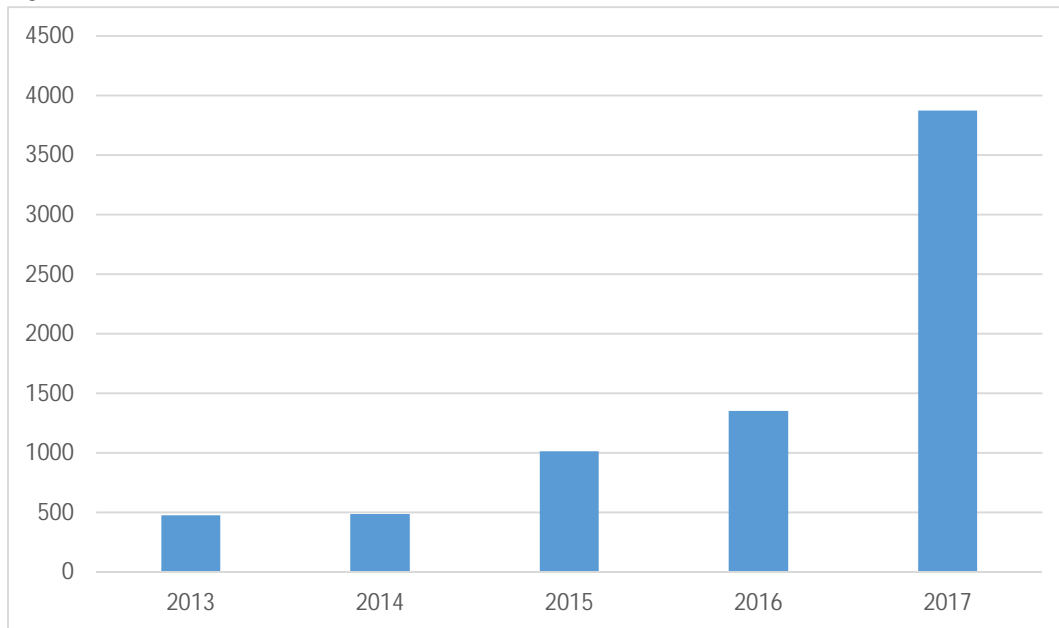
Flora Dora¹

Das städtische Angebot der Frauenberatung Flora Dora richtet sich an Frauen, die der Strassensexarbeit nachgehen. Die Beratungen finden im Pavillon auf dem Strichplatz Depotweg oder im Rahmen der aufsuchenden Sozialarbeit auf dem Gebiet des Strassenstrich statt. Ziel dieser Tätigkeiten ist die Verbesserung der Lebens-, Gesundheits- und Arbeitssituation von Sexarbeitenden und die Verhinderung von Gewalt. Die Beratungen behandeln die folgenden Themenfelder: Gesundheit, Migration, Aufenthaltsstatus, andere Arbeitsmöglichkeiten (Umstieg/Ausstieg), Wohnsituation, Rückkehr ins Heimatland, familiäre Probleme mit Kindern hier oder im Heimatland. Da oft länderübergreifend gearbeitet werden muss, erfordert dies ein gutes Netzwerk und viel Know-how.

Flora Dora führt die Informationsgespräche im Rahmen des Bewilligungsverfahrens gemäss PGVO.

¹ Für weitere Informationen s. 1. Bericht PGVO sowie <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/unterstuetzung/beratung/sexwork.html>

Grafik 15: Anzahl Vermittlungen seitens Flora Dora, 1. Quartal 2010 bis 4. Quartal 2017



Quelle: Flora Dora (SD)

Der Anstieg von 2016 zu 2017 ist darauf zurückzuführen, dass Flora Dora die statistisch erfassten Vermittlungen neu definiert und geschärft hat. Ab 2017 wird unter Vermittlung eine gezielte Zuführung an eine andere Fachstelle oder Institution verstanden (z. B. Ärzte, Polizei, Opferberatung, Migrationsamt, Krankenkasse, Versicherungen, Wohnmöglichkeiten). Die Klientinnen werden entweder dorthin begleitet oder genau informiert, wie sie zu den gesuchten Informationen oder Beratungsstellen kommen. Dabei werden alle Tätigkeiten, die dazu führen, dass die Klientinnen geeignete Unterstützung erhalten, gezählt, wodurch pro Klientin mehrere Vermittlungstätigkeiten erfasst werden können. Die eigentliche Vermittlungstätigkeit von Flora Dora selber lag im Bereich des Vorjahres.

«Isla Victoria» der Zürcher Stadtmission²

Das Angebot der Zürcher Stadtmission richtet sich an sozial benachteiligte Menschen und umfasst unter anderem das Projekt Isla Victoria, eine Fachstelle für Sexarbeitende mit Standorten in Zürich und Winterthur. Als niederschwellige Anlauf- und Beratungsstelle für Sexarbeitende bietet Isla Victoria professionelle Beratung, Vermittlung und Begleitung in Fragen aller Art und setzt hohen Fokus auf die Thematik Gesundheit in der Sexarbeit. Vom medizinischen Fachpersonal mit Zusatzausbildung im Bereich psychosoziale Gesundheit und Sexualität werden

² Für weitere Informationen s. 1. Bericht PGVO sowie www.stadtmission.ch/isla-victoria

Gesundheitstests vor Ort durchgeführt. Unter ärztlicher Supervision sind STI-Behandlungen inkl. Impfungen niederschwellig sicher gestellt. Isla Victoria verzeichnet in der Stadt Zürich jährlich gut 20'000 Kontakte mit Sexarbeitenden und führt rund 5400 Beratungen durch.

FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration³

Die FIZ berät Opfer von Frauenhandel und verfügt über ein spezialisiertes und umfassendes Opferschutzprogramm mit Schutzwohnungen an anonymen Orten. Die FIZ führt auch eine mehrsprachige Beratungsstelle für Migrantinnen. Zur Zielgruppe gehören Migrantinnen in Stadt und Kanton Zürich, die als Sexarbeiterinnen oder Cabarett Tänzerinnen tätig sind oder waren. Die Beratungsstelle bietet umfassende psychosoziale Beratung sowie rechtliche Informationen zu Sexarbeit, Aufenthalt, Arbeit, Ehe/Scheidung und Opferhilfe. Sie unterstützt bei der Durchsetzung von Interessen und Rechtsansprüchen, bei Kontakten mit Behörden, ArbeitgeberInnen und VermieterInnen, bietet Krisenintervention und Case Management.

Verein Zürcher Aids - Hilfe (ZAH)⁴

Der Verein Zürcher Aids-Hilfe (ZAH) setzt sich für Menschen ein, die von HIV oder Aids sowie anderen sexuell übertragbaren Krankheiten betroffen sind.

Im Rahmen der beiden folgenden Programme leistet die ZAH gezielte Präventionsarbeit im Prostitutionsgewerbe:

Das Programm **Don Juan** konzentriert sich vor allem auf Beratung und Testing von heterosexuellen Freiern. Seit Inkrafttreten der neuen PGVO sind die Freier gemäss den Erfahrungen der ZAH weniger sichtbar und dadurch auch schwieriger erreichbar. Don Juan ist seit 2015 vor allem auch auf dem Strichplatz unterwegs. 2017 konnte mit 20 Einsätzen 2'126 Feier erreicht werden.

Das Programm **Herrmann** richtet sich an Männer, die im Sexgewerbe tätig sind. Die aufsuchende Arbeit vor Ort ermöglicht den Zugang zu dieser sehr risikobehafteten und heterogenen Szene und damit Aufklärung, Beratung und psychosoziale Betreuung. Da viele dieser Männer als nicht krankenversicherte Touristen in die Schweiz einreisen und nach wenigen Wochen weiterziehen, haben sie oft keinen Zugang zum hiesigen Gesundheitssystem. Die ZAH bietet die Möglichkeit, sich im Checkpoint auf STI testen und allgemeinmedizinisch untersuchen sowie behandeln zu lassen. Es kommen stets einfache und möglichst kostengünstige Therapiemethoden zur Anwendung. Im Jahr 2017 fanden 1'216 Klientenkontakte statt. Die Interventionen erfolgen jeweils im Zweier-Team.

³ Für weitere Informationen s. 1. Bericht PGVO sowie www.fiz-info.ch

⁴ Für weitere Informationen s. 1. Bericht PGVO sowie www.zah.ch

2.6.2 Wesentliche Entwicklungen und Massnahmen

In seinem ersten Bericht hat der Stadtrat angekündigt, das städtische und städtisch subventionierte Angebot im Bereich der sozialen und medizinischen Leistungen im Prostitutionsgewerbe zu überprüfen. Im Rahmen eines verwaltungsinternen Workshops zum Thema «Leistungen im Prostitutionsgewerbe» wurden im Jahr 2015 mit Fachleuten aus dem Polizeidepartement⁵, dem Gesundheits- und Umweltdepartement, dem Hochbau- und dem Sozialdepartement die konkreten, aktuell erbrachten Leistungen erhoben und beurteilt sowie die künftige Bedarfsentwicklung eingeschätzt. Diese verwaltungsinterne Einschätzung führte kurz zusammengefasst zu folgendem Ergebnis:

- Soziales: tendenziell höherer Bedarf aufgrund zunehmender Komplexität der Fälle
- Medizin/Pflege: tendenziell höherer Bedarf, da insbesondere das Ambulatorium mangels ausserstädtischer Angebote für ein sehr grosses Einzugsgebiet (weit über die Stadt hinaus) tätig ist
- Bekämpfung Frauenhandel/Opferhilfe: gleichbleibender Bedarf; allenfalls Mehrbedarf bei Krisenunterbringung
- Diverses: tendenziell abnehmender Bedarf v.a. Informationsgespräche PGVO, Ausstellung von Bewilligungen; evtl. Beratungen i.S. BZO (künftig)

Anschliessend hat die Stadtverwaltung die NGOs zu einem eineinhalbstündigen Austausch eingeladen mit dem Ziel, über die verwaltungsinternen Einschätzungen zu den Leistungen im Prostitutionsgewerbe zu informieren und zu den aktuellen politischen Entscheiden für das Prostitutionsgewerbe zu berichten. Zudem wurden in diesem Austausch die Einschätzungen der NGOs zur aktuellen Situation zum Leistungsbedarf abgeholt. Der Austausch fand am 15. Dezember 2016 – nach der politischen Beratung des Gemeinderats zum 1. Bericht PGVO – mit Vertreterinnen und Vertretern des Sozialdepartements (SD), des Gesundheits- und Umweltdepartements (GUD), Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration FIZ, Isla Victoria und der Zürcher Aidshilfe ZAH statt. Zusammenfassend wurde Folgendes festgehalten:

Aufwendungen Stadt und NGO

Die jährlichen Gesamtkosten der Stadt belaufen sich auf rund 4.6 Millionen Franken (Rechnung 2014). Das entspricht einem Anteil an den Gesamtkosten von knapp 60 Prozent. Die aktuelle und künftige Finanzlage der Stadt erlaubt keine zusätzliche Finanzierung. Andere Schwerpunktsetzungen mit den vorhandenen Mitteln können und sollen mit Blick auf die neue Rechtsgrundlage ab 2019 geprüft werden.

⁵ Heute: Sicherheitsdepartement

Die NGOs sind in diversen Punkten zu anderen Einschätzungen sowie Aufteilungen betreffend die finanziellen Aufwendungen gekommen und haben dies den Vertreterinnen der Stadt Zürich auch mitgeteilt.

2.6.3 Beurteilung

Die Vertrauensarbeit von Flora Dora und die vielen Stunden auf der Gasse machen sich bezahlt. Die Klientinnen haben Vertrauen und kennen die Mitarbeitenden von Flora Dora. Daher kann gezielt vermittelt und beraten werden. Die Komplexität der Themen und die Sprachenvielfalt nehmen zu, was die Beratung aufwändiger macht.

Der Preisdruck auf der Strasse ist enorm. Das gilt auch in denjenigen Gebieten, wo die Sexarbeitenden eigentlich gar nicht arbeiten dürften, es aber trotzdem tun. Dort bleibt aus Angst vor Kontrollen durch die Polizei oft wenig Zeit, sich mit den Freiern zu unterhalten und die Dienstleistungen abzusprechen. Das kann dazu führen, dass sich die Prostituierten in schwierige Situationen bringen und Dienstleistungen anbieten, die sie eigentlich nicht machen wollen, weil sie das Geld brauchen. Als Hauptproblem ist der ungeschützte Verkehr zu bezeichnen. Damit bringen Prostituierte nicht nur sich und ihre Kunden in Gefahr, er hat auch unmittelbare Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit. Die Frauenberatung Flora Dora versucht daher, mit Hilfe einer Ärztin auf der Gasse, die Prostituierten darin zu unterstützen, dass sie geschützt arbeiten und sich regelmässig untersuchen lassen. Dies gilt auch für jene Frauen, die auf dem Strichplatz arbeiten. Der konstant hohe Druck, Geld zu verdienen, lässt häufig psychische und physische Defizite zu Tage kommen, die intensive Abklärungen und Unterstützung mit sich bringen. Oftmals scheitern die Behandlungen dann aber am Aufenthaltsstatus oder an der fehlenden Versicherung der Sexarbeitenden. Trotzdem versucht Flora Dora auch in solchen Fällen, eine Lösung zu finden - allenfalls sogar im Heimatland.

Einschätzung der in der Fachkommission vertretenen NGOs

Die NGOs teilen die Ansicht der verwaltungsinternen Leistungseinschätzung, wonach für Soziales sowie für Medizin/Pflege höherer Bedarf besteht. Beides entspricht dem Beratungsalltag. Insbesondere die zunehmende Komplexität der Fragestellungen und das nun für Sexarbeitende geltenden elektronischen AWA Meldeverfahren erhöhen den Beratungsaufwand.

Auch die Anpassungen im Bereich PGVO (Abschaffung der Gebühr von CHF 5, grosszügigere Definition von Kleinstsalons) reduzieren den gesamten Beratungsaufwand nicht, denn für Kleinstsalons muss nach wie vor ein Baubewilligungsgesuch eingereicht werden.

Die PGVO hat aus Sicht der NGOs zur Verschlechterung der Arbeitsmöglichkeiten/-bedingungen für Sexarbeitende geführt. Dies sowie die sich rasch entwickelnden Möglichkeiten des Internets werden gemäss Einschätzung der NGO dazu führen, dass Sexarbeitende noch mobiler und flexibler sein müssen. Der Aufwand, den die NGOs betreiben müssen, um Sexarbeitende zu kontaktieren, wird dadurch zunehmen; zudem wird der Beratungsprozess erschwert und die

Vernetzungs- und Integrationsmöglichkeiten der Sexarbeitenden werden eingeschränkt.

Die FIZ betreibt ein grosses Kriseninterventionsangebot mit 24 Schutzplätzen. Ausserdem besteht eine Vereinbarung mit den Frauenhäusern für zusätzliche Platzierungen (24 h Aufnahmebereitschaft). Aus Sicht der FIZ besteht kein Mehrbedarf an Krisenunterbringungen.

2.7 Fachkommission Prostitutionsgewerbe

Die aus Vertretungen der städtischen und kantonalen Verwaltung sowie von Quartiervereinen und NGOs zusammengesetzte Fachkommission hat beratende Funktion. Sie hat zudem die Aufgabe, die Koordination der verschiedenen Massnahmen zu unterstützen und die Umsetzung der PGVO zu begleiten (Art. 3 PGVO). Ihre Mitglieder werden vom Stadtrat gewählt (vgl. STRB Nr. 611/2012, 714/2014, [323/2017](#)).

Auch im Berichtszeitraum tagte die Fachkommission drei Mal jährlich. Die Kommissionsarbeit erlaubte es, Problemfelder zu erkennen und Lösungen unter Einbezug unterschiedlicher Perspektiven zu prüfen. Dazu gehörte unter anderem die sozialversicherungsrechtlich und steuertechnisch wichtige Frage der Unterscheidung zwischen selbständiger oder unselbständiger Tätigkeit von Prostituierten in Salons. Die Fachkommission hat zur Klärung Gespräche mit den zuständigen kantonalen Stellen aufgenommen (vgl. 2.3.2).

2.8 Teilrevision der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO)

In Erfüllung der beiden einleitend erwähnten parlamentarischen Aufträge (vgl. 1.3) hat der Stadtrat dem Gemeinderat mit seiner Weisung vom 9. November 2016 einen Vorschlag zur Teilrevision der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) unterbreitet ([GR Nr. 2016/384](#)). Der Gemeinderat hat am 12. April 2017 folgende Änderungen beschlossen:

Kleinstsalons: Ausgenommen von der polizeilichen Bewilligungspflicht sind Salons bis zur Grösse von zwei Räumen (Art. 11 Abs. 2 PGVO). Zuvor hatte die PGVO Kleinstsalons auf eine Räumlichkeit beschränkt. Die Maximalzahl von zwei Prostituierten ist unverändert.

Benutzungsgebühr öffentlicher Grund: Für die Nutzung des öffentlichen Grunds für die Strassenprostitution erhebt die Stadt Zürich keine Benutzungsgebühr mehr (Art. 19 Abs. 3 PGVO). Dieser Schritt wurde im Gemeinderat als bewusste und pragmatische Ausnahme vom Prinzip der Gebührenpflicht für gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grunds zu Gewerbebezwecken begründet.

Die Änderungen sind seit dem 1. Juli 2017 in Kraft.

2.9 Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung (BZO)

Die geltende städtische Bau- und Zonenordnung (BZO; AS 700.100) enthält verschiedene Bestimmungen, wonach sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig sind, wenn ein Wohnanteil von mindestens 50 Prozent vorgeschrieben ist (Wohnzone: Art. 16 Abs. 3, Zentrumszone: Art. 18a Abs. 2, Quartiererhaltungszone: Art. 24c Abs. 3 und Kernzone: Art. 41 Abs. 3 BZO). Die baurechtlichen Bestimmungen gelten für alle sexgewerblichen Salons, somit auch für Kleinstsalons, die keiner polizeilichen Bewilligung bedürfen.

Im Zuge der Teilrevision der Bau- und Zonenordnung ([GR Nr. 2014/335](#)) hat der Gemeinderat am 30. November 2016 einem Antrag zugestimmt, der eine Ausnahme vom beanstandeten Grundsatzverbot für sexgewerbliche Nutzungen in den erwähnten Bestimmungen der BZO vorsieht: Das Verbot soll nicht mehr gelten für Salons, die als Kleinstsalons auch von der polizeilichen Bewilligungspflicht nach Art. 11 Abs. 2 PGVO ausgenommen sind. Der Stadtrat hat eine öffentliche Planaufgabe durchgeführt und wird die Vorlage anschliessend dem Gemeinderat zur Beschlussfassung unterbreiten.

2.10 Änderungen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene

Der Bundesrat hat das Cabaret-Tänzerinnen-Statut per 1. Januar 2016 aufgehoben. Dieses war seit 1995 in der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit (VZAE; SR 142.201) verankert und galt als Ausnahme für die Zulassung von unqualifizierten Arbeitskräften aus Drittstaaten. Das Bundesamt für Migration (heute: Staatssekretariat für Migration [SEM]) war zum Schluss gekommen, dass das Statut seine Schutzwirkung nicht mehr erfüllte und Ausbeutung und Menschenhandel begünstigte. Der Bundesrat hat die Aufhebung des Statuts durch Massnahmen zum Schutz der Frauen begleitet, unter anderem durch die verstärkte Unterstützung von Präventionsmassnahmen (Finanzhilfen).

In Zürich zählt die Stadtpolizei per Ende 2017 noch 13 sogenannte Cabaret-Betriebe. Seit 2016 wurden 3 Betriebe vollumfänglich geschlossen, 2 Betriebe in normale Gastronomiebetriebe geändert und 1 Betrieb erweiterte sein Angebot mit einem sexgewerblichen Teil.

Das kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) hat seine administrativen Abläufe angepasst. Infolge der vollen Personenfreizügigkeit für die beiden neuen EU2-Länder Bulgarien und Rumänien wurde auch für Prostituierte aus diesen Staaten die Möglichkeit geschaffen, eine Meldebestätigung via Internet zu beantragen. Die persönliche Anmeldung am Schalter wurde per 1. März 2017 abgeschafft. Auf Anregung der Stadt Zürich hat das AWA die Möglichkeit geschaffen, dass dabei als Arbeitsort auch die Strichzonen sowie Gastwirtschaftsbetriebe (Kontaktbars) angegeben werden können, um eine unnötige Kriminalisierung zu vermeiden und die Anwerbung insbesondere im Gebiet Langstrasse von der Strasse in Kontaktbars zu verlagern. Von dieser Möglichkeit wird allerdings noch kaum Gebrauch gemacht (vgl. 2.2.3).

3 Fazit

Insgesamt hat sich die Situation im Prostitutionsgewerbe in der Stadt Zürich sichtlich beruhigt. In den Jahren 2015-2017 haben sich die neu etablierten Regeln und Abläufe eingespielt und es war zumindest im Bereich der zahlenmässig fassbaren Entwicklungen eine gewisse Stabilisierung festzustellen, sowohl im Bereich der Strassenprostitution wie auch bei der Salonprostitution.

Zugleich gibt es Anzeichen dafür, dass sich die finanzielle Situation vieler Prostituierten tendenziell verschlechtert hat und der Preisdruck zu gefährlichem Verhalten führt. Dieses wiederum birgt Gefahren sowohl für die Gesundheit der Prostituierten wie auch für die öffentliche Gesundheit. Hier gilt es, die präventiven Massnahmen und Angebote fortzuführen und wo nötig anzupassen.

Die Herausforderung in der Prostitutionspolitik besteht weiterhin darin, die verschiedenen und oft gegensätzlichen Ziele und Bedürfnisse angemessen zu berücksichtigen: Schutz der Prostituierten sowie die Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention unter Berücksichtigung der bundesrechtlichen Vorgaben, Begrenzung der negativen Auswirkungen für die Bevölkerung, Kriminalitätsbekämpfung, Wirtschaftsfreiheit, Gleichbehandlung und sinnvoller Einsatz der Ressourcen.

Prostitution ist legal und existiert auch in Zürich. Die Erfahrungen mit der PGVO zeigen, dass eine staatliche Regelung dieses Gewerbes, wie auch in anderen Bereichen, den aktuellen Herausforderungen begegnen muss. Nicht zu erwarten ist dabei, dass die Massnahmen und rechtlichen Bestimmungen lückenlos alle negativen Begleiterscheinungen der Prostitution beseitigen könnten.

Mit der vom Gemeinderat angeregten Teilrevision der PGVO verzichtet die Stadt Zürich auf die Erhebung von Benutzungsgebühren für die Strassenprostitution. Zudem sind Kleinstsalons mit bis zu zwei Zimmern (statt nur mit einer Räumlichkeit) von der Bewilligungspflicht der PGVO ausgenommen. Diese Änderungen wie auch die vorgeschlagene Anpassung der baurechtlichen Bestimmungen der BZO bedeuten eine gewisse Liberalisierung, sowohl in Bezug auf die Strassenprostitution als auch für das Sexgewerbe in Salons. Der Stadtrat erachtet es zum Schutz vor Abhängigkeit und Ausnützung der Prostituierten für grundsätzlich sinnvoll, wenn diese in Kleinstbetrieben möglichst selbständig und eigenverantwortlich arbeiten können und für diese Form der Prostitution entsprechende Spezialregelungen gelten. Die Zahl der registrierten Kleinstsalons hat sich im Berichtszeitraum stabilisiert. Zu beobachten ist zudem eine Verlagerung hin zu temporär bestehenden Angeboten, Dieser Trend verdient auch weiterhin Aufmerksamkeit, zumal bei dieser neueren Form des Gewerbes die bestehenden Schutz- und Kontrollmassnahmen zur Förderung der Zielsetzungen der PGVO weniger greifen.

Auch weiterhin wird die städtische Prostitutionspolitik mit den Entwicklungen und neuen Ausprägungen und Problemstellungen in diesem Gewerbe Schritt halten

müssen. Um dies zu gewährleisten, ist der Austausch der verschiedenen Perspektiven in der Fachkommission wertvoll und soll weiter gepflegt werden. Dieser Austausch ermöglicht es, auch heikle Punkte frühzeitig zu erkennen und unter Berücksichtigung verschiedener Perspektiven Verbesserungsmöglichkeit zu prüfen.

Die Auswirkungen und Begleiterscheinungen der städtischen Prostitutionspolitik und insbesondere der PGVO sollen weiterhin beobachtet und die notwendigen Anpassungen vorgenommen werden.

Einschätzung der in der Fachkommission Prostitutionsgewerbe vertretenen NGOs
 Legale Arbeitsmöglichkeiten für Sexarbeiterinnen sind in der Stadt Zürich sowohl im Bereich Strassenprostitution, als auch im Bereich Salonprostitution unter Druck. Mit der PGVO wurden Auflagen für die Strassenprostitution eingeführt, die legalen Strichzonen reduziert und ein komplexes Bewilligungsverfahren für Salons eingeführt. Aufgrund der fortschreitenden Gentrifizierung werden insbesondere Kleinstsalons zunehmend schliessen. Der städtischen Prostitutionspolitik ist es nicht gelungen, diejenige Arbeitsform zu unterstützen und zu schützen, welche den Sexarbeiterinnen am ehesten selbstbestimmtes Arbeiten ermöglicht. Eine wichtige Massnahme ist die Teilrevision der BZO hinsichtlich Zulässigkeit von Kleinstsalons in Wohnzonen. Die weiterhin erforderliche Baubewilligung wird jedoch i.d.R. am fehlenden Einverständnis von Vermieterinnen und Vermietern und Rekursen aus der Nachbarschaft scheitern. Hier sind weitere Massnahmen erforderlich. Zudem wäre eine offizielle Strichzone im Bereich Langstrasse und deren Nebenstrassen sinnvoll, idealerweise unter Gewährleistung von zahlbaren und angemessenen Arbeitsräumen.

Alarmierend ist die Verbreitung von sexuell übertragbaren Krankheiten im Sexgewerbe der Stadt Zürich. Franchisenbefreite Gesundheitstests, zahlbare und administrativ bewältigbare Krankenkassenlösungen sowie diskriminierungsfreie Gewährleistung des Zugangs zu medizinischer Versorgung sind nicht nur für Sexarbeitende, sondern auch für die Gesundheit der gesamten Schweizer Bevölkerung von zentraler Bedeutung und sollten stärker ins Zentrum der städtischen Prostitutionspolitik gerückt werden.

Zur Bekämpfung des Menschenhandels braucht es nach Ansicht der FIZ neue Strategien des Vertrauensaufbaus und vor allem eine enge Kooperation zwischen Behörden und spezialisierten NGOs.

Im Bereich der Sozialarbeit, Beratung und Vermittlung sowie der Gesundheitsprävention von Sexarbeiterinnen und Opfern von Menschenhandel leisten die NGOs einen substantiellen Beitrag. Die NGOs gehen für die kommenden Jahre von einem zunehmenden Bedarf an ihren Angeboten und damit einhergehend höheren Kosten aus. Die Stadt Zürich ist gefordert, die dafür dringend benötigten Finanzmittel zur Verfügung zu stellen.