

## Weisung des Stadtrats von Zürich an den Gemeinderat

vom 3. Juni 2015

### **Postulat von Kathy Steiner und Simone Brander betreffend Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung, Bericht und Abschreibung**

Am 14. Dezember 2011 reichten Gemeinderätinnen Kathy Steiner (Grüne) und Simone Brander (SP) folgendes Postulat, GR Nr. 2011/496 ein, das dem Stadtrat am 25. Januar 2012 zur Prüfung überwiesen wurde:

Der Stadtrat wird gebeten, dem Gemeinderat in 2 Jahren einen Bericht – unter Anhörung einer Fachkommission gemäss Art. 3 Prostitutionsgewerbeverordnung – vorzulegen, der die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung darstellt.

Begründung:

Da Prostitution ein Gewerbe ist mit besonderen Schutzbedürfnissen für sich prostituierende Personen und die Bevölkerung vor negativen Begleiterscheinungen zu schützen ist, ist es gerechtfertigt, nach zwei Jahren die wesentlichsten Entwicklungen dargestellt zu bekommen. Insbesondere soll über die Auswirkungen der neu eingeführten Bewilligung zur Strassenprostitution berichtet werden.

#### **Einleitende Bemerkungen**

Die Stadt Zürich übt auch hinsichtlich des Prostitutionsgewerbes eine Zentrumsfunktion aus. Seit 2006 zeigten sich zunehmend problematische Entwicklungen, auf die der Stadtrat im Rahmen des Projekts Rotlicht mit verschiedenen Massnahmen reagierte. Die Zielsetzungen seines Massnahmenpakets waren folgende:

- Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes
- Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt
- Schutz der öffentlichen Ordnung
- Schutz der Gesundheit der am Prostitutionsgewerbe beteiligten Personen sowie Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention

Mit der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO; AS 551.140) als wichtigem Element des Massnahmenpakets wurden Bewilligungsverfahren für die Ausübung der Strassenprostitution und für die Salonprostitution eingeführt. Die PGVO ist seit dem 1. Januar 2013 vollständig in Kraft.

Der Stadtrat geht mit dem Anliegen des Postulats einig, dass die wesentlichsten Entwicklungen im Bereich des Prostitutionsgewerbes von Interesse sind, um die Auswirkungen der ergriffenen Massnahmen einschätzen zu können. Der beiliegende Bericht schildert die Planung und Umsetzung der Massnahmen und stellt die Entwicklungen des Prostitutionsgewerbes bis Ende 2014 unter Abstützung auf das bei verschiedenen Verwaltungsstellen vorhandene Zahlenmaterial dar. Zudem nutzt der Stadtrat die Gelegenheit, im Bericht 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.

Bei der Erarbeitung des vorliegenden Berichts wurden die zuständigen städtischen Stellen (namentlich das Sozialdepartement, das Hochbaudepartement, das Gesundheits- und Umweltschutzdepartement und das Polizeidepartement), die Stadtratsdelegation Stadtleben im öffentlichen Raum (SiÖR) sowie die Fachkommission Prostitutionsgewerbe einbezogen. Letztere ist breit abgestützt und besteht aus Vertreterinnen und Vertretern der städtischen und der kantonalen Verwaltung sowie verschiedener mit dem Thema Prostitutionsgewerbe befassten

Fach- und Interessensorganisationen. Sie hat am 13. September 2012 ihre Arbeit aufgenommen und übt ihrem gesetzlichen Auftrag entsprechend beratende Funktion aus (Art. 3 PGVO). Der Stadtrat schätzt den direkten Austausch im Rahmen dieses Gremiums wie auch die Möglichkeit, Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe rasch zu erkennen und Problemen unter Einbezug verschiedener Sichtweisen zu begegnen. Mit dem Postulat forderte der Gemeinderat den Stadtrat ausdrücklich auf, ihm den Bericht nach Anhörung der Fachkommission vorzulegen. Der Entwurf wurde der Fachkommission im Februar 2015 vorgestellt. Die Kommissionsmitglieder äusserten sich im Sinne einer Vernehmlassung zum Bericht. In diesem Rahmen trug auch die Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich (ZFG) ihre Einschätzungen bei. Namentlich die Beurteilungen der in der Fachkommission vertretenen Nichtregierungsorganisationen (NGOs) wichen teilweise deutlich von denjenigen des Stadtrats ab. Ihre Einschätzungen zu den Entwicklungen in den Bereichen Strassenprostitution, Salonprostitution, Menschenhandel, Gesundheitsprävention und medizinische Leistungen sowie Sozialarbeit, Beratung und Vermittlung sind im Bericht unter den jeweiligen Titeln zusammenfassend wiedergegeben.

### **Zentrale Erkenntnisse**

Aus Sicht des Stadtrats wurden die mit den Massnahmen im Bereich des Prostitutionsgewerbes angestrebten Ziele erreicht. Hinsichtlich der Entwicklung des Prostitutionsgewerbes ist insgesamt festzustellen, dass mit dessen Regulierung die Attraktivität der Stadt Zürich für Prostituierte wie auch für Freier aus einem weiten geografischen Umkreis gesunken ist. Dank den verschiedenen Massnahmen spielte sich das Prostitutionsgewerbe auf ein stadt- und quartierverträgliches Niveau ein.

Hinsichtlich der negativen Auswirkungen der **Strassenprostitution** konnte die Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung massiv verbessert werden, namentlich im Bereich des ehemaligen Strassenstrichs am Sihlquai. Im Niederdorf konnten die Immissionen in Grenzen gehalten werden. Verbessert wurde mit dem Bewilligungsverfahren und dem Strichplatz auch der Schutz der Prostituierten vor Gewalt auf dem Strassenstrich.

Gut eingespielt hat sich auch die Abwicklung der Bewilligungsverfahren für **Salons** mit drei und mehr Prostituierten gemäss PGVO. Allerdings sind mehrere Salons in Wohnzonen aufgrund der fehlenden baurechtlichen Voraussetzungen gemäss Bau- und Zonenordnung (BZO; AS 700.100) nicht bewilligungsfähig. Seit 2008 nahm die Anzahl der Salonbetriebe in der Stadt Zürich ab, was neben der erwähnten Problematik der Lage von mehreren Salons in Wohnzonen auch auf Umnutzungen von Liegenschaften durch ihre Eigentümerinnen oder Eigentümer zurückzuführen ist (Neu- oder Umbauten). Der Stadtrat hält zum Schutz der Quartierbevölkerung am Grundsatzverbot für sexgewerbliche Nutzungen in Zonen mit mindestens 50-Prozent Wohnanteil fest.

Im Kampf gegen **Menschenhandel** arbeiten spezialisierte Stellen in bewährter Weise zusammen. Die Stadtpolizei verfügt über eine spezielle Fachgruppe für Ermittlungen in diesem Bereich. Da bei Strafverfahren im Bereich des Menschenhandels das Opfer im Mittelpunkt steht, wurde die Gruppe Milieuaufklärung (MAK) geschaffen, deren Mitarbeitende aktiv auf potenzielle Opfer zugehen und diese an die Fachstelle Frauenhandel (FIZ) vermitteln.

Soziale und präventiv-medizinische **Beratung** sowie gezielte Weitervermittlung bei Bedarf sind sowohl durch städtische Fachleute als auch von der Stadt mitfinanzierte NGOs abgedeckt. Mit dem Ambulatorium an der Kanonengasse verfügt die Stadt Zürich über eine Institution zur Sicherstellung der gesundheitlichen Prävention und der niederschwellig zugänglichen Behandlung.

Wie erwähnt teilen die in der Fachkommission Prostitutionsgewerbe vertretenen NGOs diese vom Stadtrat im Fazit seines Berichts ausgeführten Einschätzungen nicht in allen Punkten.

Die NGOs bewerten die Auswirkungen für die Prostituierten teilweise negativ; sie weisen auf Verlagerungsbewegungen des Gewerbes infolge der Massnahmen betreffend Strassenprostitution sowie auf Widersprüche in der aktuellen Praxis für Salons hin. Dabei sind sie der Ansicht, dass die Durchsetzung der BZO-Regelung vor allem die Kleinstsalons treffe, die gemäss dem Willen des Gemeinderats hätten geschützt werden sollen.

Der Stadtrat ist bestrebt, dem im Zusammenhang mit dem Prostitutionsgewerbe oft gegenläufigen Anliegen angemessen Rechnung zu tragen und zu diesem Zweck insbesondere in der beratenden Fachkommission den direkten Austausch zu pflegen. Er verfolgt die Entwicklungen im Prostitutionsgewerbe weiterhin und wird die Wirkungen der ergriffenen Massnahmen auch in Zukunft an den Zielsetzungen seiner Prostitutionspolitik messen.

**Dem Gemeinderat wird beantragt:**

- 1. Vom Bericht betreffend Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung (Beilage) wird Kenntnis genommen.**
- 2. Das Postulat von Kathy Steiner (Grüne) und Simone Brander (SP) vom 14. Dezember 2011 betreffend Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung wird als erledigt abgeschrieben.**

**Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Polizeidepartements übertragen.**

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cuche-Curti**

# **Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung**

Beilage zur Weisung Postulat GR Nr. 2011/496 von Kathy Steiner (Grüne) und Simone Brander (SP) vom 14. Dezember 2011

Zürich, im Juni 2015

## INHALT

<b>1</b>	<b>GRUNDHALTUNG DES STADTRATS</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>BLICK IN DIE VERGANGENHEIT</b> .....	<b>4</b>
<b>2.1</b>	<b>ÜBERGEORDNETE RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN</b> .....	<b>4</b>
<b>2.2</b>	<b>PROSTITUTIONSGEWERBE IN DER STADT ZÜRICH</b> .....	<b>6</b>
<b>3</b>	<b>PROSTITUTIONSPOLITIK DES STADTRATS</b> .....	<b>8</b>
<b>3.1</b>	<b>PROJEKTENTWICKLUNG UND PROJEKTORGANISATION</b> .....	<b>8</b>
<b>3.2</b>	<b>ZIELE UND MASSNAHMENPAKET DES STADTRATS</b> .....	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>UMSETZUNG DER MASSNAHMEN</b> .....	<b>9</b>
<b>4.1</b>	<b>KOORDINATION ZUSAMMENARBEIT</b> .....	<b>9</b>
<b>4.2</b>	<b>SOFORTMASSNAHMEN</b> .....	<b>11</b>
<b>4.3</b>	<b>PROSTITUTIONSGEWERBEVERORDNUNG</b> .....	<b>11</b>
<b>4.4</b>	<b>BEWILLIGUNGSVERFAHREN STRASSENPROSTITUTION</b> .....	<b>13</b>
<b>4.5</b>	<b>NEUER STRICHZONENPLAN, ERÖFFNUNG STRICHPLATZ UND SCHLIESSUNG SIHLQUAI ...</b>	<b>13</b>
<b>4.6</b>	<b>BEWILLIGUNGSVERFAHREN SALONPROSTITUTION</b> .....	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>AUSWIRKUNGEN DER MASSNAHMEN</b> .....	<b>16</b>
<b>5.1</b>	<b>STRASSENPROSTITUTION</b> .....	<b>17</b>
5.1.1	Entwicklung in Zahlen .....	17
5.1.2	Beurteilung .....	21
<b>5.2</b>	<b>SALONPROSTITUTION</b> .....	<b>23</b>
5.2.1	Entwicklung in Zahlen .....	23
5.2.2	Beurteilung .....	25
<b>5.3</b>	<b>MENSCHENHANDEL</b> .....	<b>26</b>
5.3.1	Massnahmen und Entwicklung in Zahlen .....	26
5.3.2	Beurteilung .....	28
<b>5.4</b>	<b>GESUNDHEITSPRÄVENTION UND MEDIZINISCHE LEISTUNGEN</b> .....	<b>28</b>
5.4.1	Angebote und Entwicklung in Zahlen .....	28
5.4.2	Beurteilung .....	31
<b>5.5</b>	<b>SOZIALARBEIT, BERATUNG UND VERMITTLUNG</b> .....	<b>31</b>
5.5.1	Angebote und Vermittlung in Zahlen .....	31
5.5.2	Beurteilung .....	33
<b>6</b>	<b>FAZIT DES STADTRATS</b> .....	<b>34</b>

## 1 Grundhaltung des Stadtrats

Aus Sicht des Stadtrats zeigte die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes vor allem seit etwa 2006 zunehmend problematische Auswirkungen. Für den Stadtrat galt es daher, ein Massnahmenpaket vorzulegen, um zur Verbesserung der Situation beizutragen. Dabei waren für ihn folgende Überzeugungen wegleitend:

- Das Prostitutionsgewerbe ist legal und existiert in jeder grösseren Stadt, also selbstverständlich auch in Zürich, das auch in diesem Bereich eine Zentrumsfunktion erfüllt. Der Stadtrat hält nichts von einem Verbot der Prostitution – abgesehen davon, dass das übergeordnete Recht ein solches nicht zulässt –, auch wenn Verbote oder Bestrafungen in verschiedenen Formen derzeit vor allem in den Nachbarstaaten Frankreich und Deutschland politisch debattiert werden.
- Das Prostitutionsgewerbe steht in einem Spannungsfeld mit einem breiten Spektrum unterschiedlicher Einschätzungen, Beurteilungen und Wertungen. Während sich beispielsweise Anwohnende gegen belastende Auswirkungen des Gewerbes in ihrer Umgebung wehren, setzen sich in Zürich tätige (und teilweise von der Stadt mitfinanzierte) Nichtregierungsorganisationen (NGOs)<sup>1</sup> für die Interessen von Prostituierten ein. Beide Seiten haben legitime Gründe für ihr Engagement und finden Eingang in die politische Diskussion. Der Stadtrat hat die Verpflichtung, die Anliegen beider Seiten und die Entwicklung der Stadt als Ganzes im Auge zu behalten. Das Prostitutionsgewerbe soll stadt- und quartierverträglich sein und menschenwürdig ausgeübt werden können.
- Für den Stadtrat birgt das Prostitutionsgewerbe für Prostituierte besondere Gefahren. Prostitution darf aber nicht gleichgesetzt werden mit Zwangsprostitution und Menschenhandel. Auf der einen Seite steht die eigenverantwortliche und selbstbestimmt arbeitende Frau, auf der anderen Seite steht das ausgebeutete Opfer von Zwang und Menschenhandel. Jegliche Form von Gewalt an Prostituierten, Zwangsprostitution und Menschenhandel sind mit allen verfügbaren Mitteln zu bekämpfen.
- Das Prostitutionsgewerbe reagiert erfahrungsgemäss äusserst flexibel auf ändernde Rahmenbedingungen. Es passt sich grundsätzlich den gesetzten Regeln an, reagiert aber auch schnell und kreativ mit Ausweichbewegungen. Darin kommen wirtschaftliche Überlegungen zum Ausdruck, geht es doch letztlich darum, Geld zu verdienen, sei es zur Existenzsicherung oder zur Profitmaximierung. Als Leitlinie für die Regulierung gilt deswegen: So wenig wie möglich, so viel als nötig. Dem Stadtrat ist selbstverständlich bewusst, dass gerade darüber debattiert werden kann und soll.

Der vorliegende Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung fokussiert auf die Prostitution von Frauen, obwohl die Bestimmungen auch für männliche Prostituierte und Transgender gelten. Grund dafür ist, dass männliche Prostitution sich zumeist anders gestaltet: Sie findet privater und verdeckter statt, z. B. über Kontaktbars oder in Saunen. Ein grosser Teil der Kontaktaufnahmen findet über

---

<sup>1</sup> Von der Stadt Zürich subventioniert werden Isla Victoria (Zürcher Stadtmission), FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration und Zürcher Aidshilfe.

das Internet statt. Eigentliche Salons mit männlichen Prostituierten sind in der Stadt Zürich keine bekannt; Prostitution von Männern im (halb)öffentlichen Raum ist nur sehr selten und punktuell wahrzunehmen. Somit liessen sich auch keine durch die neuen Regelungen hervorgerufenen Veränderungen in der männlichen Prostitution feststellen.

Der Bericht beschränkt sich nicht auf die bisherigen Erfahrungen mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung und deren Auswirkungen. Er holt bewusst etwas weiter aus. Der Überblick über die Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausübung der Prostitution ab 1942 und der Rückblick auf die Entwicklung des Gewerbes in der Stadt Zürich bis etwa 2010 (Kap. 2) bieten einen Rahmen für die Einordnung der 2011 vom Stadtrat beschlossenen Massnahmen. In Kap. 3 werden die Projektentwicklung und die Stossrichtung der Massnahmen erläutert. Kap. 4 schildert, in welchen Etappen und wie die Massnahmen umgesetzt wurden. Im zentralen Kap. 5 werden schliesslich die konkreten Auswirkungen der Massnahmen dargelegt – soweit dies zum aktuellen Zeitpunkt möglich ist. Dazu werden Zahlen präsentiert und interpretiert, aber auch Einschätzungen und Beurteilungen abgegeben. Dabei werden die zum Teil unterschiedlichen Sichtweisen und Positionen aus der Fachkommission Prostitutionsgewerbe dargelegt. Der Diskurs über den Umgang mit dem Prostitutionsgewerbe soll möglichst fruchtbar und in gegenseitiger Anerkennung der unterschiedlichen Rollen und Aufgaben weitergeführt werden.

## 2 Blick in die Vergangenheit

### 2.1 Übergeordnete rechtliche Rahmenbedingungen

Die Ausübung der Prostitution ist in der Schweiz seit **1942** legal. Laut Art. 199 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) «wird mit Busse bestraft, wer die kantonalen Vorschriften über die Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen missachtet». Prostitution ist aufgrund dieser Regelung in der Schweiz erlaubt, und die Regelung des Prostitutionsgewerbes fällt in die Zuständigkeit der Kantone. Der Kanton Zürich hat im Gegensatz zu anderen Kantonen wie z. B. den Kantonen in der Romandie bislang auf eine Regelung verzichtet. Allerdings wurde die Ausübung der Prostitution bis zur Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB) per 1992 durch die Strafbarkeit von «Übertretungen gegen die Sittlichkeit» stark eingeschränkt. Nicht erlaubt war beispielsweise die öffentliche unzüchtige Belästigung oder das gewerbsmässige und öffentliche Anlocken zur Unzucht. Ausserdem war Prostitution im Sinne einer Übertretung strafbar, wenn sich dadurch die Mitbewohner eines Hauses oder der Nachbarschaft belästigt fühlten<sup>2</sup>.

Seit **1973** wird die Prostitution von der Wirtschaftsfreiheit erfasst, welche in der Bundesverfassung verankert ist<sup>3</sup>. Daraus ergibt sich gemäss einem Bundesgerichtsurteil sogar die Pflicht, den Strassenstrich auf öffentlichem Grund im Rahmen von Recht und Ordnung teilweise zuzulassen, da ein gesamtstädtisches Verbot der Strassenprostitution den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und damit die Wirtschaftsfreiheit verletzen würde<sup>4</sup>. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die damals geltenden Verbote der Kuppelei und der Zuhälterei die Führung eines Bordells faktisch verunmöglichten. Die Ausübung der Prostitution unterliegt ausserdem den gewerbe-, steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Bestimmungen.

Gemäss einer Bundesgerichtsentscheid von **1985** wurde die Prostitution obligationenrechtlich als sittenwidrig eingestuft. Daran hält das Bundesgericht auch in einer Entscheidung von 2011 weiterhin fest. In der Folge gelten Verträge zwischen Prostituierten und Freiern als zivil-

<sup>2</sup> Art. 205ff. altStGB.

<sup>3</sup> Bundesverfassung Art. 27 und Art. 94.

<sup>4</sup> BGE 101 Ia 473; Der Entscheid betraf die Stadt Genf.

rechtlich nicht verbindlich. Das heisst, die Prostituierten können ihren mit dem Freier vereinbarten Lohn nicht einklagen. Allerdings betont das Bundesgericht die Zulässigkeit der Prostitution und die Rechtmässigkeit des daraus erworbenen Einkommens<sup>5</sup>. Im März 2013 widersprach das Bezirksgericht Horgen dieser Auffassung: Es hielt fest, dass das Prostitutionsgewerbe in der heutigen Zeit nicht mehr als sittenwidrig einzustufen sei<sup>6</sup>.

Per 1. Oktober **1992** wurde das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) revidiert und die entsprechenden Gesetzesartikel den zeitgemässen Vorstellungen zur Sexualität angepasst<sup>7</sup>. «Unsittliches Verhalten» wie das öffentlich Anlocken oder das Werben für sexuelle Dienste sind nicht länger strafbar. Nicht mehr strafbar sind ausserdem die Kuppelei und die passive Zuhälterei. Mit dem Wegfall des Kuppeleiverbots ist es Hauseigentümern erlaubt, durch Vermietung von Räumlichkeiten zur Ausübung der Prostitution Geld zu verdienen. Die Grenze der Freiheit sexuellen Verhaltens wird da gesetzt, wo andere geschädigt werden oder geschädigt werden könnten<sup>8</sup>. Neu massgebend für die Strafbarkeit im Prostitutionsgewerbe ist deshalb die Beeinträchtigung der sexuellen Selbstbestimmung, beispielsweise durch Zwangsprostitution<sup>9</sup>. Unberührt von dieser Revision des Sexualstrafrechts blieb Art. 199 StGB: Zur Verhinderung negativer Begleiterscheinungen durch die Prostitution bleiben Kantone und Gemeinden nach wie vor zuständig und berechtigt, Regeln zu erlassen.

Per 1. Juni 2002 trat die Personenfreizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) in Kraft. Per 1. April **2006** wurde diese um zehn Staaten erweitert, neben Malta und Zypern um die acht osteuropäischen Länder Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn<sup>10</sup>. Seither ist es Staatsangehörigen dieser EU-Länder aber auch der EFTA-Staaten möglich, in der Schweiz im Rahmen des Meldeverfahrens als selbständige Dienstleistungserbringende für 90 Arbeitstage pro Kalenderjahr die Tätigkeit der Prostitution legal auszuüben. Per 1. Juni **2009** erfolgte eine weitere Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Rumänien und Bulgarien (EU-2)<sup>11</sup>.

Per 1. Juli **2014** trat im Schweizerischen Strafgesetzbuch (StGB) die Regelung in Kraft, wonach sich strafbar macht, wer gegen Entgelt sexuelle Dienste Minderjähriger zwischen 16 und 18 Jahren in Anspruch nimmt. Gleichzeitig sind auch diejenigen zu bestrafen, die aus der Prostitution Minderjähriger Vermögensvorteile erlangen, indem sie sie beispielsweise in einem Bordell arbeiten lassen. Die Schweiz trat zeitgleich der entsprechenden Europaratskonvention bei.

---

<sup>5</sup> BGE 6B.188/2011.

<sup>6</sup> Urteil FV120047 vom 9. Juli 2013.

<sup>7</sup> Aufgehoben wurden die Art. 201–211 altStGB und durch die Art. 195, 196, 197, 198, 199 StGB ersetzt (vgl. Botschaft BBl 1985 II 1009).

<sup>8</sup> Vgl. Botschaft BBl 1985 II 1009.

<sup>9</sup> Vgl. Art. 195 und 182 StGB.

<sup>10</sup> Die Zulassungsbeschränkungen fielen per 1. Mai 2011. Wie für die EU-17 galt für sie eine bis Ende Mai 2014 befristete Schutzklausel.

<sup>11</sup> Für diese Länder gelten die Zulassungsbeschränkungen bis 2016, die Ventilklausele bis 2019.



## 2.2 Prostitutionsgewerbe in der Stadt Zürich

Die Prostitution hat in der Stadt Zürich eine lange Tradition. Um dem Sittenzerfall entgegen zu wirken, wurde zum Beispiel um die vorletzte Jahrhundertwende auf Druck der sogenannten Sittlichkeitsbewegung versucht, die Prostitution einzudämmen. 1898 schlossen die Behörden sämtliche Bordelle. Prostituierte wichen in sogenannte Zigarrenläden aus, in deren Hinterzimmer oder oberhalb gelegenen Wohnungen sie ihre Dienstleistungen anboten. 1914 folgte auch hierfür ein Verbot. Die Prostitution verlagerte sich in private Häuser und Wohnungen. Trotz der Legalisierung der Ausübung der Prostitution im Jahr 1942 begann sich der Umgang mit der Sexualität erst in den 70er-Jahren wieder zu liberalisieren. Die Prostitution spielte sich damals mehrheitlich im Niederdorf, im Seefeld-Quartier und im Langstrassengebiet rund um die Kaserne ab. Im Seefeld breitete sich insbesondere die Strassenprostitution aus. Es kam schliesslich zu massivem Widerstand seitens der Bevölkerung, und der Stadtrat erliess per 15. März 1972 Vorschriften über die Strassenprostitution; mit der Verordnung zielte der Stadtrat auf die Bekämpfung der für die Bevölkerung störenden Begleiterscheinungen der Prostitution wie Nachtruhestörung, Suchverkehr und Verschmutzung ab. Neu war die Strassenprostitution nur noch zu bestimmten Zeiten und in den sogenannten Vergnügungsvierteln zulässig, womit damals das Niederdorf und das Bellevue gemeint waren. Die Prostitution im Langstrassengebiet kam ab den 1980er-Jahren stärker in den Fokus der Öffentlichkeit, dies auch deshalb, weil sich das Rotlichtmilieu mit dem damals verbreiteten offenen Drogenhandel vermischte. Anfang der 90er-Jahre entwickelte sich mit der Bildung einer offenen Drogenszene am Platzspitz am Sihlquai ein Strassenstrich mit Prostituierten, welche durch diese Tätigkeit ihren Drogenkonsum finanzierten. Mit der Schliessung der Platzspitzanlage im Winter 1991 verschoben sich die drogenabhängigen Prostituierten in die angrenzenden Wohnquartiere der Stadtkreise 4 und 5. Da sich aber die Drogenszene Anfang 1993 auf dem Letten-Areal niederliess, schafften die schwerstabhängigen Prostituierten auch wieder vermehrt am Strassenstrich Sihlquai an.

Per 1. Februar 1993 traten in der Stadt Zürich Änderungen der Vorschriften über die Strassenprostitution in Kraft<sup>12</sup>. Ziel war der «Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Lärm und anderen Belästigungen, die durch die Strassenprostitution und deren Begleiterscheinungen verursacht werden». Die Vorschriften hielten mittels Strichplan fest, an welchen Örtlichkeiten die Strassenprostitution erlaubt war. Die vom damaligen Vorsteher des Polizeidepartements einzeln festgesetzten 17 Strichzonen wurden per 1. April 1997 in Kraft gesetzt.

Mit dem Wegfall des Kuppeleiverbots im Jahr 1992 machten sich Hauseigentümer mit einem Bordellbetrieb nicht mehr strafbar. In der Folge entstanden zahlreiche neue Salons. Der Wettbewerb sowie die mit Salons in Wohnzonen verbundenen negativen Begleiterscheinungen nahmen zu. Im Langstrassengebiet zum Beispiel wurden Freier vermehrt aktiv auf der Strasse angeworben. Da aber die Strassenprostitution in diesem Gebiet nicht zulässig war, kam es zum Teil zu einer Ausweichbewegung hin zur Fensterprostitution. Mit der Fensterprostitution wurden nicht nur Freier, sondern auch Voyeure angezogen, was zu einer Verstärkung der Immissionen der Bevölkerung führte. Schliesslich wurden im Jahr 2003 die 1991 erlassenen Vorschriften über die Strassenprostitution der Stadt Zürich auf die Fensterprostitution ausgeweitet und am 15. Juli 2003 in Kraft gesetzt.

Um nach dem Wegfall des Kuppeleiverbots Auswüchse des Sexgewerbes in Wohnquartieren zu bekämpfen, etablierte die städtische Baubehörde Ende 1994 die Praxis der sogenannten funktionellen Betrachtungsweise: Demnach waren sexgewerbliche Betriebe in Quartieren mit einer Wohnanteilsspflicht von mehr als 50 Prozent nicht zonenkonform und wurden baurechtlich nicht bewilligt. Auf Geheiss des Bundesgerichts wurde im Rahmen der BZO-Gesamtrevision von 1999 die städtische Bau- und Zonenordnung (BZO) angepasst (u. a.

<sup>12</sup> Vorschriften über die Strassenprostitution vom 17. Juli 1991 (ASZ 551.140).

Art. 24c Abs. 3 BZO) und somit die Praxis der funktionellen Betrachtungsweise auf eine formell-rechtliche Grundlage gestellt. Behördenpraxis und BZO-Anpassung dienten in erster Linie der Verhinderung von Neueröffnungen sexgewerblicher Betriebe in Wohnquartieren. Mit der Gesamtrevision wurde gesetzlich verankert, dass sexgewerbliche Betriebe oder vergleichbare Einrichtungen in Quartieren ab einem Wohnanteil von mindestens 50 Prozent nicht zulässig sind. Die neue Regelung trat für unterschiedliche Zonen gestaffelt und abschliessend für die Quartierhaltungszonen (u. a. im Langstrassenquartier) am 20. April 2001 in Kraft.

Mit der Einführung der Personenfreizügigkeit bzw. mit der EU-Osterweiterung 2006 kam es zu einer weiteren Zunahme des Angebots an sexuellen Dienstleistungen. Die Zahl der Prostituierten aus Osteuropa stieg markant. Hauptgrund hierfür war die wirtschaftlich schwierige Situation in den Herkunftsländern. Der Wettbewerb verschärfte sich. Die Prostituierten aus den osteuropäischen Ländern hielten sich in der Regel nur kurze Zeit in der Stadt Zürich auf, konnten sich sprachlich fast nicht verständigen und kannten die geltenden Regeln, Gesetze und Verhältnisse kaum. In erheblichem Mass waren diese Frauen durch Zuhälter im Hintergrund gelenkt.

Im Niederdorf war in der Vergangenheit vor allem die Salonprostitution verbreitet. An der Häringstrasse hatten sich einige Salons schon seit Jahrzehnten etabliert. Mit der Zunahme der Anzahl Prostituierten aus den östlichen EU-Ländern und dem zunehmenden Konkurrenzdruck begannen die Prostituierten, ihre Kunden auf der Strasse (in der bewilligten Strichzone) zum Teil offensiv anzuwerben (s. auch Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2009/36, vom 28. Januar 2009). Der damit einhergehende Lärm durch Prostituierte, Freier, aber auch Voyeure wurde für die Quartierbevölkerung und die ansässigen Hotelbetriebe zur Belastung. Hotelgäste beklagten sich über Lärm und Belästigungen durch Prostituierte. Es kam zu Umsetzeinbussen und vermehrt zu Klagen wegen nächtlicher Ruhestörung.

In der Strichzone am Sihlquai verdrängten die neuen Frauen aus Osteuropa zunehmend die bisherigen Prostituierten, also die schweizerischen oder niedergelassenen Prostituierten und Drogenprostituierten. Mit dem Kampf um die Kundschaft verschlechterten sich die Arbeitsbedingungen am Sihlquai drastisch. Die Preise für sexuelle Dienstleistungen brachen ein, und aufgrund der tieferen Preise mussten die Prostituierten mehr Freier bedienen, um gleich viel Geld zu verdienen wie früher. Die verschärfte Konkurrenz schwächte die Verhandlungsposition der Prostituierten, sie schafften risikoreicher an und die sexuelle und physische Gewalt ihnen gegenüber nahm zu. Es kam vermehrt zu Geschlechtsverkehr ohne Präservativ; durch den Anstieg von ungeschütztem Sexualverkehr war nicht nur die Gesundheit der Prostituierten, sondern auch diejenige der Freier und deren Partnerinnen oder Partner zunehmend gefährdet. Aufgrund fehlender Absteigen wurde die Dienstleistung auf privatem oder öffentlichem Grund rund um das Sihlquai erbracht; oder aber der Freier fuhr mit der Prostituierten im Auto an einen anderen Ort, wodurch die Frauen sich erhöhten Gefahren aussetzten.

Zwischenzeitlich hatte sich auch der Kreis 5 zu einem Ausgehquartier entwickelt. Das führte am Sihlquai zu einer zunehmenden Durchmischung von Freiern und Gaffern und zu einem insgesamt grösseren Publikum, welches sich teils zum Bezug von Dienstleistungen und teils zur Unterhaltung am Sihlquai aufhielt. Es kam vermehrt zu Belästigungen der Prostituierten. Insgesamt verschärfen sich die sozialen Probleme der Prostituierten. Neu beobachtete Phänomene am Sihlquai waren ausserdem die aggressive Zuhälterei und die Zunahme des Menschenhandels. Ein erheblicher Teil der ungarischen Prostituierten am Sihlquai war Opfer von Zwangsverhältnissen oder Menschenhandel (s. auch Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2008/102, vom 27. Februar 2008). Die angestammten Prostituierten dagegen arbeiteten nach wie vor meist ohne Zuhälter.

In der Folge verschlechterten sich die Zustände auch für die Bevölkerung am Sihlquai nochmals drastisch. Zum einen war da der Lärm, der auf den Such- und Gafferverkehr zurückzu-

führen war. Das andere Problem war die Verschmutzung der Hauseingänge sowie Vor- und Hinterhöfe mit Kondomen und Taschentüchern, aber auch Exkrementen. Zum Teil wurden die sexuellen Dienstleistungen in für die Bevölkerung unübersehbarer Weise erbracht. 2010 präsentierte sich der Strassenstrich am Sihlquai als unhaltbar, für die Bevölkerung und für die Prostituierten (s. auch Interpellation, GR Nr. 2009/392, vom 2. September 2009).

### **3 Prostitutionspolitik des Stadtrats**

#### **3.1 Projektentwicklung und Projektorganisation**

Bereits im Mai 2006 startete die Stadt Zürich das Projekt Rotlicht unter der Federführung des Polizeidepartements. Im Projekt wirkten neben der Stadtpolizei Vertretende des Sozial-, des Hochbau- und des Gesundheits- und Umweltdepartements sowie des Präsidialdepartements mit. Der Projektauftrag lautete:

- Aufzeigen der Zusammenhänge zwischen Rotlicht- und Drogenmilieu, Gewalt- und Wirtschaftskriminalität und deren Folgen auf die Stadt- und Quartierentwicklung
- Entwicklung einer städtischen Strategie
- Ausarbeitung von Vorschlägen für eine kurzfristige Verbesserung der aktuellen Situation und für eine nachhaltige Steuerung des Rotlichtmilieus zur Wahrung der Lebensqualität und des Schutzes der Bevölkerung, des Gewerbes sowie der Gesundheit aller Betroffenen

Die Projektsteuerung erfolgte über einen Ausschuss, der von der damaligen Vorsteherin des Polizeidepartements geleitet wurde, und in welchem Vertretende der betroffenen Dienstabteilungen Einsitz hatten. Begleitet wurde das Projekt von einer Resonanzgruppe, in welcher u. a. Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die Quartierbevölkerung, aber auch die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich vertreten waren. Es wurden eine Strategie zur Erreichung eines quartierverträglichen Prostitutionsgewerbes entwickelt und zahlreiche Vorarbeiten für die Ausarbeitung eines Massnahmenplans getätigt.

Ab 2010 wurde das Projekt unter der Co-Projektleitung von Polizei- und Sozialdepartement neu aufgestellt und fortgeführt, um eine engere Zusammenarbeit dieser beiden Departemente sicherzustellen. Das Projekt wurde strategisch an die Stadtratsdelegation «Stadtleben im öffentlichen Raum» (SiöR) angebunden, in welcher das Polizei- und Sozialdepartement, das Schul- und Sportdepartement sowie das Gesundheits- und Umweltdepartement vertreten sind; die SiöR fungierte als Steuerungsausschuss. In das neu aufgestellte Projektteam eingebunden waren folgende städtische Stellen: die Departementssekretariate des Polizei- und Sozialdepartements, die Stadtpolizei, die Sozialen Einrichtungen und Betriebe des Sozialdepartements, der Rechtsdienst des Hochbaudepartements sowie die Städtischen Gesundheitsdienste. Das Projektteam war schwerpunktmässig mit der Weiterentwicklung und Umsetzung von Massnahmen beauftragt. Die Resonanzgruppe begleitete das Projekt weiterhin.

### 3.2 Ziele und Massnahmenpaket des Stadtrats

Im Mai 2011 informierte der Stadtrat die Öffentlichkeit über die Ziele seiner Prostitutionspolitik und die Ausgestaltung des beschlossenen Massnahmenpakets zur Verbesserung der Situation des Prostitutionsgewerbes in der Stadt Zürich.

Das Prostitutionsgewerbe sollte wieder stadt- und quaterverträglich werden. Es galt die Bevölkerung von negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes wie Lärm, Schmutz und Gesundheitsrisiken zu entlasten. Gleichzeitig sollten die Prostituierten durch verbesserte Sicherheit und Arbeitsbedingungen sowie die Gewährleistung der Angebote zur gesundheitlichen Prävention und sozialer Beratung und Begleitung besser vor Ausbeutung und Gewalt geschützt werden. Als weitere Ziele galten zudem die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts der Prostituierten und die Eindämmung von Menschenhandel.

Diese Ziele wurden mit folgendem Massnahmenpaket angestrebt:

- Koordination der Massnahmen von städtischen und privaten Organisationen in der Gesundheits- und Sozialberatung; Verbesserung des Zugangs für Prostituierte
- Koordination Massnahmen im Kampf gegen den Menschenhandel
- Zusammenarbeit von Kanton und Stadt Zürich: Überprüfung der Selbständigkeit der Prostituierten
- Sofortmassnahmen: Einschränkung der Immissionen für die Quartierbevölkerung
- Einführung einer Prostitutionsgewerbeverordnung
- Revision des Strichplans und Einrichtung eines Strichplatzes

## 4 Umsetzung der Massnahmen

### 4.1 Koordination Zusammenarbeit

#### *Engere Zusammenarbeit städtischer, kantonaler und privater Organisationen*

Die Stadt Zürich verpflichtete sich, den Prostituierten niederschweligen Zugang zu Angeboten in den Bereichen Gesundheitsschutz, medizinische Behandlung, Sozialarbeit sowie Intervention bei Ausbeutung zu gewährleisten, sei es durch städtische Leistungen oder durch Leistungen von Dritten. Mit dem Zugang zu Beratung soll den Prostituierten die Möglichkeit gegeben werden, ihre gesundheitliche und soziale Situation zu verbessern. Die aufsuchende Sozialarbeit ermöglicht es, die Prostituierten z. B. vor gewalttätigen Freiern zu warnen und sie zur Anzeige gegen diese zu ermutigen; in Fällen von Menschenhandel werden die Prostituierten zur Zusammenarbeit mit den Strafbehörden ermutigt und während des Prozesses begleitet.

Anfang 2011 bestanden bereits diverse niederschwellige Angebote von städtischen und privaten Organisationen in den Bereichen Gesundheits- und Sozialberatung für Prostituierte:

- Ambulatorium Kanonengasse, Gesundheits- und Umweltdepartement, Gynäkologische Sprechstunde der städtischen Gesundheitsdienste: Behandlung und Prävention von sexuell übertragbaren Krankheiten, Betreuung von Schwangeren<sup>13</sup>.
- FIZ Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration, Interventionsstelle für Betroffene von Frauenhandel (Makasi): Opferschutz, Krisenintervention, psychosoziale Unterstützung, Schutzwohnungen (seit 2011) und Erschliessung

<sup>13</sup> Für Frauen, die nicht an der medizinischen Regelversorgung teilnehmen können und/oder ein erhöhtes Ansteckungsrisiko für sexuell übertragbare Infektionen (STI) aufweisen.

finanzieller Unterstützung für Opfer von Menschenhandel. Soziale Beratung sowie arbeits- und aufenthaltsrechtliche Interventionen für Prostituierte und Cabaret-Tänzerinnen.

- Flora Dora, Sozialdepartement, Frauenberatung: aufsuchende Sozialarbeit Strassenprostitution, Beratungs- und Anlaufstelle für Prostituierte, Präventionsarbeit zu sexuell übertragbaren Krankheiten.
- Isla Victoria, Stadtmission (Trägerschaft Stiftung der Evangelischen Gesellschaft des Kantons Zürich): aufsuchende Sozialarbeit Salonprostitution, Beratungs- und Anlaufstelle für Prostituierte, Prävention sexuell übertragbarer Krankheiten.
- Zürcher Aidshilfe (ZAH), Fachstelle für sexuelle Gesundheit: Beratungsstelle für männliche Prostituierte und Freier.

Bei Ermittlungen gegen Menschenhandel und Förderung der Prostitution arbeitete die Stadtpolizei bereits erfolgreich mit der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich zusammen<sup>14</sup>.

Der Stadtrat verfolgte das Ziel, diese bestehenden Angebote noch besser zu koordinieren bzw. die Zusammenarbeit zu verbessern und auf aktuelle Situationen und Veränderungen abzustimmen.

#### *Pilot Meldeverfahren mit dem Kanton Zürich, Amt für Wirtschaft und Arbeit*

Die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes in der Stadt Zürich stand in direktem Zusammenhang mit der Zuwanderung, insbesondere von Prostituierten aus dem Osten der EU. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit des Kantons Zürich (AWA) nahm damals bei der Anmeldung der Prostituierten keine systematische Überprüfung der Selbständigkeit vor. Die Stadt Zürich und das AWA starteten daher am 6. Juni 2011 ein gemeinsames Pilotprojekt. Ab diesem Zeitpunkt erlangten Prostituierte vom AWA erst dann eine Meldebestätigung, wenn die Stadtpolizei Zürich die Selbständigkeit der Prostituierten überprüft hatte. Um diese abzuklären, wurden die Prostituierten zu einem einstündigen Gespräch mit Mitarbeitenden der Fachgruppe Milieu- und Sexualdelikte der Stadtpolizei (MSD)<sup>15</sup> und Dolmetschenden vorgelesen. Vorbedingung für die Durchführung des Gesprächs war, dass die Prostituierten einen Nachweis für eine in der Schweiz anerkannte Krankenversicherung vorlegen konnten; ausserdem mussten sie vorab ein Meldeformular ausfüllen. Mit diesem Verfahren wollte man Hinweise auf Menschenhandel erhalten, aber auch allfällige Minderjährige von der Prostitution abhalten. Dieses Verfahren diente dem Bewilligungsverfahren der künftigen Prostitutionsgewerbeverordnung als Vorbild.

<sup>14</sup> Vgl. Aufdeckung Menschenhandelsfälle «Pluto» und «Goldfinger» in den Jahren 2010 und 2011.

<sup>15</sup> Für mehr Informationen zu MSD siehe auch [https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei\\_zuerich/kinder\\_jugendliche/milieu-\\_und\\_sexualdelikte.html](https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei_zuerich/kinder_jugendliche/milieu-_und_sexualdelikte.html)

## 4.2 Sofortmassnahmen

### *Sihlquai*

Zur Entlastung der Quartierbevölkerung, des umliegenden Gewerbes und der Schulhäuser hatte die Stadt Zürich bereits im Dezember 2009 die ersten Sofortmassnahmen am Sihlquai ergriffen. Der tolerierte Strassenstrich am Sihlquai wurde um den Abschnitt vom Parkhaus Sihlquai bis zur Kornhausbrücke gekürzt. Im August 2010 wurden mobile WCs aufgestellt und die Reinigung des öffentlichen Grundes und der privaten Hinterhöfe intensiviert. Dies entlastete zum einen die Anwohnenden des Sihlquais von den Immissionen des Strassenstrichs, zum anderen wurde die Hygiene der Prostituierten verbessert. Anfang Juni 2011 wurde die Strassenprostitution in der tolerierten Zone zwischen dem Dammweg und der Kornhausbrücke zeitlich eingeschränkt: Anstatt wie zuvor von 19.00 bis 05.00 Uhr war sie neu noch zwischen 22.00 und 5.00 Uhr erlaubt. In der offiziell bewilligten Zone zwischen Dammweg und Escher-Wyss-Platz war die Strassenprostitution nach wie vor von 19.00 bis 5.00 Uhr erlaubt.

### *Niederdorf*

Auch im Niederdorf wurde eine Sofortmassnahme beschlossen. Nach Rücksprache mit Quartiervertretenden verfügte der Polizeivorsteher am 4. Juli 2011 ein Nachtfahrverbot an der Zähringer- und Häringstrasse. Das Nachtfahrverbot gilt von 19.00 Uhr bis 05.00 Uhr. In dieser Zeitspanne ist die Zufahrt für Anwohnende, Taxis, Inhabende von Gewerbebetrieben oder Hotelgäste usw. nur mit einer Zufahrtsbewilligung möglich. Da das Nachtfahrverbot zu wenig Beachtung fand, wurde ab dem 1. November 2012 an der Zähringerstrasse zusätzlich eine bediente Barriere zur Kontrolle der Zufahrtsberechtigten installiert (s. auch Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2011/397, vom 26. Oktober 2011).

## 4.3 Prostitutionsgewerbeverordnung

Bei der Entwicklung der Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO) orientierte sich das Projektteam an bereits bestehenden kantonalen Regelungen insbesondere aus der lateinischen Schweiz wie zum Beispiel dem Tessin, der Waadt oder dem Kanton Neuenburg. Diese Regelungen beinhalten alle eine Melde- oder Bewilligungspflicht von sexgewerblichen Salons und eine Meldepflicht oder Registrierung von sich prostituierenden Personen.

Die PGVO sollte einerseits die städtischen Vorschriften über die Strassenprostitution vom 1. Februar 1993 ersetzen, andererseits aber auch weitere Bereiche des Prostitutionsgewerbes umfassen. Neben der Strassen- und Fensterprostitution sollte auch der Bereich der Salonprostitution geregelt werden und für die Strassen- und Salonprostitution eine Bewilligungspflicht eingeführt werden.

Die PGVO dient folgenden Zwecken (s. auch Abb. 1):

- Schutz der Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Prostitutionsgewerbes,
- Schutz der Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt,
- Schutz der öffentlichen Ordnung,
- Schutz der Gesundheit der am Prostitutionsgewerbe beteiligten Personen sowie Sicherstellung der gesundheitlichen und sozialen Prävention.

Abb. 1: Übersicht über die Schwerpunkte der PGVO



Am 15. Januar 2011 schickte der Stadtrat den Entwurf der PGVO in die Vernehmlassung. Einbezogen wurden die NGOs (z. B. die FIZ, Zürcher Stadtmission und die Zürcher Aidshilfe), die im Stadtzürcher Gemeinderat vertretenen Parteien, städtische Behörden (z. B. die Ombudsstelle, Datenschutzstelle) aber auch kantonale Ämter (z. B. das AWA) und die Kantonspolizei. Ebenfalls berücksichtigt wurden die Einschätzungen des Bundesamts für Gesundheit (BAG) und weiterer mit dem Thema befassten Organisationen. Unter anderem wurde angeregt, eine ständige begleitende Fachkommission Prostitutionsgewerbe ins Leben zu rufen, die Zusammenarbeit mit NGOs anzustreben, Kleinstsalons von der Bewilligungspflicht auszunehmen und die Einhaltung gesetzlicher Arbeitsbedingungen zu prüfen. Am 25. Mai 2011 verabschiedete der Stadtrat die überarbeitete PGVO zuhanden des Gemeinderats (Weisung 2011/169), der die PGVO am 7. März 2012 verabschiedete. Die entsprechenden Ausführungsbestimmungen zur PGVO wurden am 14. November 2012 vom Stadtrat beschlossen.

Am 14. Dezember 2011 reichten Gemeinderätinnen Kathy Steiner (Grüne) und Simone Brander (SP) das Postulat, GR Nr. 2011/496, Bericht über die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung, ein. Mit Beschluss vom 25. Januar 2012 überwies der Gemeinderat das Postulat dem Stadtrat zur Prüfung. Mit dem vorliegenden Bericht trägt der Stadtrat diesem Auftrag Rechnung.

Der Stadtrat setzte die Bestimmungen der PGVO, die nicht die Bewilligungsverfahren der Strassen- und Salonprostitution betrafen, bereits per 1. Juli 2012 in Kraft. Mit der Teilinkraftsetzung wurde es möglich, neu auch Freier zu büssen, die z. B. «sexuelle Dienstleistungen gegen Entgelt ausserhalb des zugelassenen Gebiets» in Anspruch nahmen oder um solche nachsuchten. Ausserdem erhielt der Stadtrat dadurch die Kompetenz, den Strichzonenplan zu ändern. Des Weiteren wurde die bisherige informelle *Resonanzgruppe Prostitution* in die stadträtliche *Fachkommission Prostitutionsgewerbe* umgewandelt. Die 16-köpfige Kommission setzt sich zusammen aus Vertretenden der städtischen und kantonalen Verwaltung sowie aus Quartiervereinen und NGOs. Ihre Zusammensetzung hat der Stadtrat mit STRB 611 vom 16. Mai 2012 beschlossen. Aufgabe der Fachkommission Prostitutionsgewerbe ist u. a.

die Beratung und Begleitung der Umsetzung der PGVO. Sie tagte erstmals am 13. September 2012.

Am 1. Januar 2013 traten die übrigen Bestimmungen der PGVO in Kraft, insbesondere die Bestimmungen zu den Bewilligungsverfahren der Strassen- und Salonprostitution. Für die Bewilligungsgesuche für Salons galt eine Übergangsfrist bis Ende 2013.

#### **4.4 Bewilligungsverfahren Strassenprostitution**

Alle Personen, die legal auf dem Strassenstrich der Stadt Zürich arbeiten möchten, benötigen ab dem 1. Januar 2013 eine Bewilligung der Stadtpolizei Zürich zur Ausübung ihrer Tätigkeit in den bezeichneten Strassenstrichzonen. Dafür können sie auch die zur Verfügung gestellte Infrastruktur und sozialmedizinischen Dienstleistungen nutzen. Die Prostituierten verpflichten sich im Gegenzug, die gesetzlichen Regelungen einzuhalten und sich an die öffentliche Ordnung zu halten. Vor der Erteilung der Bewilligung wird von der Stadtpolizei Zürich geprüft, ob die folgenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- Handlungsfähigkeit: Volljährigkeit (Mindestalter 18 Jahre) und Urteilsfähigkeit,
- Aufenthaltsrecht mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit: bei Nicht-Schweizerinnen die Vorlage einer Meldebestätigung des AWA, Ausländerausweis usw.,
- Vorlage eines gültigen schweizerischen oder europäischen Krankenversicherungsausweises,
- Vorlage eines gültigen Personalausweises.

Anschliessend führen Mitarbeiterinnen der Frauenberatung Flora Dora der Stadt Zürich mit den Prostituierten das obligatorische Informations- und Beratungsgespräch, im Rahmen dessen die Prostituierten über ihre Rechte und Pflichten informiert werden, aber auch darüber, wo sie medizinische und soziale Unterstützung finden. Die Gespräche sind auf den individuellen Wissensstand der Prostituierten abgestimmt und gelten als ein wichtiges Instrument zur Vertrauensbildung. Sind alle Voraussetzungen erfüllt, erhalten die Prostituierten die Bewilligung in Form eines Ausweises gegen eine Gebühr von Fr. 40.–. Für Schweizerinnen und Personen mit Aufenthaltsbewilligung B oder C ist die Bewilligung zwölf Monate ab dem Ausstelldatum gültig; für die übrigen Prostituierten ist die Bewilligung jeweils für das laufende Kalenderjahr gültig. Schliesslich müssen die Prostituierten an einem der beiden Ticketautomaten (Niederdorf, Strichplatz) pro Nacht zusätzlich eine Gebühr von Fr. 5.– für die Benützung des öffentlichen Grundes lösen. Während der Arbeitszeit sind die Prostituierten dazu verpflichtet, die Bewilligung, den Personalausweis und das Ticket stets bei sich zu tragen. Diese drei Dokumente müssen bei einer allfälligen Polizeikontrolle vorgewiesen werden.

Prostituierte, welche ihre Dienstleistungen ohne Bewilligung anbieten oder erbringen oder welche ausserhalb der legalen Strichzonen oder Zeiten sexuelle Dienstleistungen anbieten oder erbringen, werden gebüsst. Bei wiederholten Verstössen gegen die PGVO kann eine Bewilligung entzogen werden. Auch Freier werden gebüsst, wenn sie ausserhalb der legalen Strichzonen oder Zeiten sexuelle Dienstleistungen nachsuchen oder in Anspruch nehmen.

#### **4.5 Neuer Strichzonenplan, Eröffnung Strichplatz und Schliessung Sihlquai**

Am 26. August 2013 wurde der Strichplatz am Depotweg eröffnet, am gleichen Tag trat der neue Strichplan in Kraft und die Strassenstrichzone am Sihlquai sowie weitere rund 10 km an Strassenstrichzonen wurden aufgehoben.



### *Neuer Strichzonenplan*

Der neue Strichzonenplan ersetzte den Strichplan aus dem Jahr 1991. Der Ausarbeitung des neuen Strichzonenplans lagen im Grundsatz folgende Kriterien zugrunde: Zone mit Wohnanteil unter 20 Prozent, keine angrenzenden Schulen, Kindergärten, Kirchen, Parkanlagen, Spielplätze, Jugendtreffs u. ä. Einrichtungen. Es verblieben die drei Zonen Niederdorf (bestehend) für den Fussgängerstrich, Allmend Brunau (bestehend mit leichten örtlichen Anpassungen) und Strichplatz Depotweg (neu) für den Autostrich. Alle übrigen Strichzonen wurden aufgehoben; sie wurden zuvor auch kaum benutzt. Das Verbot des Strassenstrichs im Langstrassenquartier blieb bestehen.

Zusätzlich war geplant, mit der Eröffnung des Strichplatzes die Strassenprostitution im Niederdorf zeitlich einzuschränken, anstatt von bisher 19.00 Uhr bis 5.00 Uhr auf neu 22.00 Uhr bis 2.00 Uhr (s. auch Postulat 2012/135 vom 28. März 2012). Die Fensterprostitution soll davon ausgenommen bleiben. Gegen den Entscheid des Stadtrats erhoben fünf Rekurrentinnen aus dem Rotlichtmilieu Einsprache beim Statthalteramt, allerdings erfolglos. Die Rekurrentinnen zogen den Entscheid zuerst weiter ans Verwaltungsgericht, welches deren Beschwerde abwies. Das Verfahren ist gegenwärtig vor Bundesgericht hängig (Stand: April 2015).

### *Strichplatz Depotweg*

Das Projekt Strichplatz Depotweg hiess der Stadtzürcher Gemeinderat am 14. September 2011 gut (s. auch Weisung 2011/170 vom 25. Mai 2011). Die SVP ergriff aus Kostenüberlegungen das Referendum dagegen, und es kam zu einer Volksabstimmung. Am 11. März 2012 stimmte das Stadtzürcher Stimmvolk über das Projekt ab und nahm die Vorlage mit 52,6 Prozent an.

Der Strichplatz ist täglich von 19.00 Uhr bis 5.00 Uhr geöffnet. Der Zutritt ist nur per Auto erlaubt; Zufussgehende, Velos oder Motorräder sind auf dem Strichplatz nicht zugelassen. Die Dienstleistung darf nur auf dem Platz erbracht werden, dafür stehen neun Autoboxen, zwei Stehboxen und vier Wohnmobil-Standplätze zur Verfügung.

Betreiberin des Strichplatzes sind die Sozialen Einrichtungen und Betriebe des Sozialdepartements. Zusammen mit der Stadtpolizei sind sie für den sicheren und quartierverträglichen Betrieb des Strichplatzes besorgt. Die Aufsicht auf dem Platz obliegt sip züri<sup>16</sup>. Die Mitarbeitenden von MSD sind punktuell auf dem Strichplatz präsent. Sie prüfen z. B., ob die Prostituierten über eine Bewilligung gemäss PGVO und ein Ticket verfügen, und sie greifen bei allfälligen Ordnungswidrigkeiten oder Straftaten ein. Die Stadtpolizei verhindert ausserdem die Ausübung der Prostitution in der Nachbarschaft und in der Umgebung des Strichplatzes. Verstossen Prostituierte oder Freier wiederholt gegen die Platzordnung oder gegen die Rechtsordnung, können Wegweisungen und Platzverbote eingesetzt werden. Die Frauenberatung Flora Dora ist für die Betreuung und den Gesundheitsschutz der Prostituierten besorgt. Zu diesem Zweck sind vor Ort Möglichkeiten für eine individuelle Beratung aber auch die für medizinische Versorgung und ärztliche Untersuchungen vorhanden. Um Anliegen der Anrainerinnen und Anrainer aufzunehmen, wurde eine Begleitgruppe mit Vertretenden des Quartiers und der Stadtverwaltung gebildet. Diese Begleitgruppe trifft sich regelmässig.

### *Schliessung Sihlquai*

Mit Inkrafttreten des neuen Strichplans wurde die Strassenstrichzone am Sihlquai aufgehoben. Im Vorfeld wurden die Prostituierten und Freier über die bevorstehende Schliessung informiert. Die Schliessung des Strassenstrichs Sihlquai oder die Verlagerung auf den Strichplatz verlief reibungslos. Um zu verhindern, dass sich die Strassenprostitution in

---

<sup>16</sup> Für mehr Informationen zu sip züri s. auch <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/arbeitswohndrogen/gassenpraesenz/sip/angebot.html>

andere Gebiete der Stadt verlagert, wurden die polizeilichen Kontrollen insbesondere im Langstrassenquartier kurzfristig erhöht.

#### **4.6 Bewilligungsverfahren Salonprostitution**

Für die Eröffnung sowie die Weiterführung eines Salons auf Stadtgebiet wird ab dem 1. Januar 2013 eine Bewilligung der Stadtpolizei Zürich benötigt, wobei zum Einreichen der benötigten Unterlagen eine Übergangsfrist bis Ende 2013 angesetzt wurde. Die Salonbestimmungen beziehen sich auf Räumlichkeiten in Bauten oder Fahrzeugen. Die Bewilligung ist persönlich, an bestimmte Betriebsräumlichkeiten gebunden und wird der für die Betriebsführung verantwortlichen natürlichen Person erteilt. Die Bewilligung berechtigt die Salonbetreibenden zum Betrieb eines Salons in der baurechtlich bewilligten Liegenschaft. Die Salonbetreibenden müssen eine getreue Geschäftsführung sowie die Einhaltung der öffentlichen Ordnung sicherstellen. Des Weiteren sind sie explizit dazu verpflichtet, für faire Preise und Arbeitsbedingungen für die Prostituierten zu sorgen sowie ein Betriebskonzept vorzulegen, das sich namentlich zu den Regeln im Betrieb, zu den Vereinbarungen mit den im Betrieb arbeitenden Prostituierten, zum Gesundheitsschutz sowie zur Gewaltprävention äussert. Im Bewilligungsverfahren prüft die Stadtpolizei, ob folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- Vorlage eines gültigen Personalausweises,
- Handlungsfähigkeit: Volljährigkeit (Mindestalter 18 Jahre),
- Aufenthaltsrecht mit Berechtigung zur Erwerbstätigkeit,
- Nachweis Verfügungsrecht über die Betriebsräumlichkeiten (z. B. Mietvertrag),
- Baubewilligung für sexgewerbliche Nutzung (raumwirksame Nutzungsänderung),
- Betriebskonzept,
- Entwurf Nutzungsvereinbarung zwischen Betreibenden und Prostituierten.

Salonbetreibende ohne Bewilligung werden gebüsst. Ebenfalls gebüsst wird, wer den Pflichten als Inhaberin oder Inhaber oder als Stellvertretung nicht nachkommt. Bei wiederholten Verstössen gegen die PGVO kann eine Bewilligung wieder entzogen werden.

Vom polizeilichen Bewilligungsverfahren gemäss PGVO ausgenommen sind Kleinstsalons. Dabei handelt es sich um Salons, welche nicht mehr als einen Raum umfassen, in dem die Prostitution von höchstens zwei Prostituierten ausgeübt wird. Allerdings gilt auch für die Kleinstsalons die BZO, die sexgewerbliche Salons in Zonen ab einem Wohnanteil ab 50 Prozent verbietet.

Im Namen der Kleinstsalonsbetreibenden forderten verschiedene NGOs wie zum Beispiel die FIZ und die Zürcher Stadtmission eine Lockerung der BZO und machten zu diesem Zweck eine Einwendung im Rahmen der Teilrevision der BZO. Die 50-Prozent-Regelung sei eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen Gewerben und würde längerfristig dazu führen, dass Kleinstsalons aus bestimmten städtischen Regionen wie z. B. dem Langstrassengebiet verschwinden würden. In ihrer Einwendung weisen die NGOs darauf hin, dass es zum Schutz vor Abhängigkeiten und Ausnützung für die Prostituierten sinnvoll sei, wenn sie in Kleinstsalons selbständig und eigenverantwortlich arbeiten können. Ausserdem wird beanstandet, dass das Bewilligungsverfahren viele Salonbetreibende überfordere.

Gemeinderat Niklaus Scherr (AL) und Gemeinderätin Christina Schiller (AL) reichten mit demselben Anliegen ein Postulat ein (GR Nr. 2014/164 vom 21. Mai 2014; Liberale Handhabung der Bewilligungspflicht für Einzelsalons sowie Aufhebung des Grundsatzverbots für sexgewerbliche Nutzungen in Zonen mit mindestens 50 Prozent Wohnanteil). Der Gemeinderat überwies den Vorstoss am 11. Juni 2014 dem Stadtrat zur Prüfung.

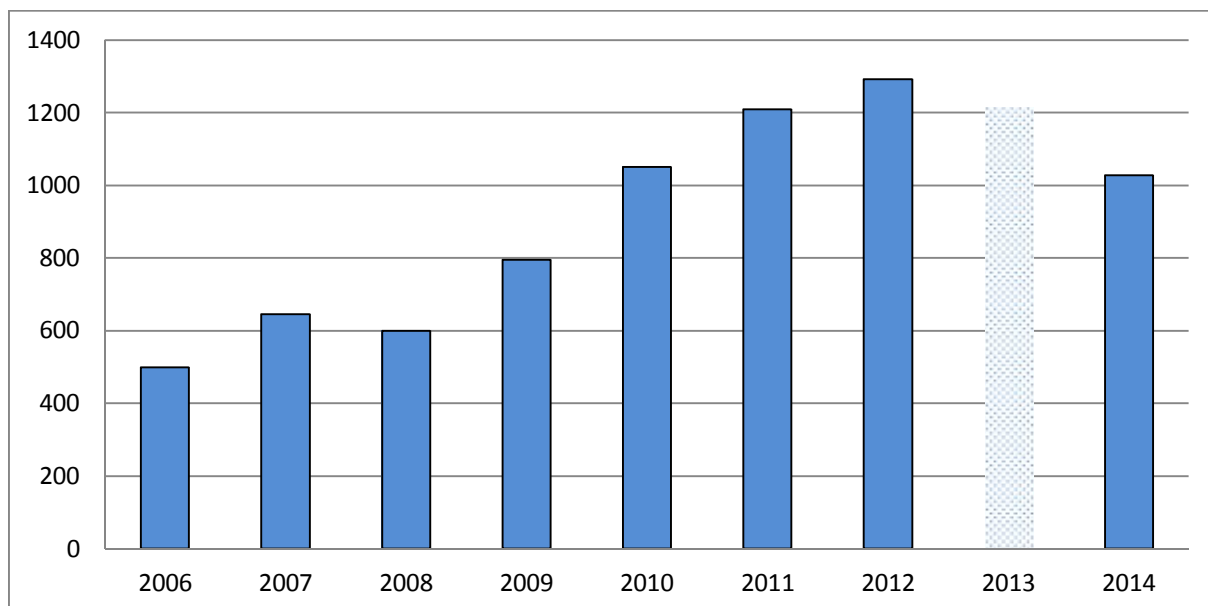
Anfang November 2014 gab der Stadtrat bekannt, dass er auf eine Anpassung der BZO verzichtet bzw. dass Quartiere mit einem hohen Wohnanteil weiterhin vor negativen Begleitscheinungen des Sexgewerbes geschützt werden. Gemäss Stadtrat ist die mit einer Spezialregelung für Kleinstsalons verbundene Kontrolle der tatsächlichen Nutzung in der Praxis kaum umsetzbar; eine Spezialregelung würde zudem im Widerspruch zur Raumplanungs- und Stadtentwicklungspolitik der Stadt Zürich stehen. Ausserdem gibt es in der Stadt Zürich weiterhin genügend Raum für das Prostitutionsgewerbe in Gebieten mit einer Wohnanteils-pflicht unter 50 Prozent. Die bisherige Bewilligungspraxis hat sich bewährt. Die Vorschriften der BZO werden weiterhin mit Augenmass durchgesetzt. Vor allem in den traditionellen Rotlicht-Vierteln im Niederdorf oder im Langstrassenquartier haben Salons, die bereits seit mehr als 20 Jahren existieren, im Rahmen der geltenden BZO erfahrungsgemäss gute Aussichten, baurechtlich nicht mehr belangt zu werden. Deshalb wird Zürich auch künftig über ein stattliches Angebot an sexgewerblichen Dienstleistungen in Salons verfügen.

## 5 Auswirkungen der Massnahmen

Im Folgenden wird die Entwicklung des Prostitutionsgewerbes in der Stadt Zürich schwerpunktmässig ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der PGVO am 1. Januar 2013 beschrieben. Zur Erleichterung der Interpretation der Entwicklung werden, wo verfügbar, teilweise auch längere Zeitreihen herangezogen.

Grafik 1 zeigt die Entwicklung der Anzahl von der Fachgruppe Milieu- und Sexualdelikte der Stadtpolizei (MSD) neu angetroffenen Prostituierten in der Stadt Zürich. Die Mitarbeitenden von MSD zählen jeweils jene Prostituierte, die sie auf der Strasse und in den Salons antreffen und ihnen noch nicht bekannt sind. Davon sind gemäss Beobachtungen von MSD rund ein Drittel Strassenprostituierte und rund zwei Drittel Salonprostituierte. Für die Interpretation der Grafik wichtig zu wissen ist, dass die Fluktuation von Prostituierten hoch ist: Die Abgänge werden nicht erfasst, weswegen die Zahlen nicht kumuliert werden dürfen.

Grafik 1: Neu angetroffene Prostituierte, Stadt Zürich, 2006–2014



Quelle: Stadtpolizei (MSD) / 2013: unvollständige Daten

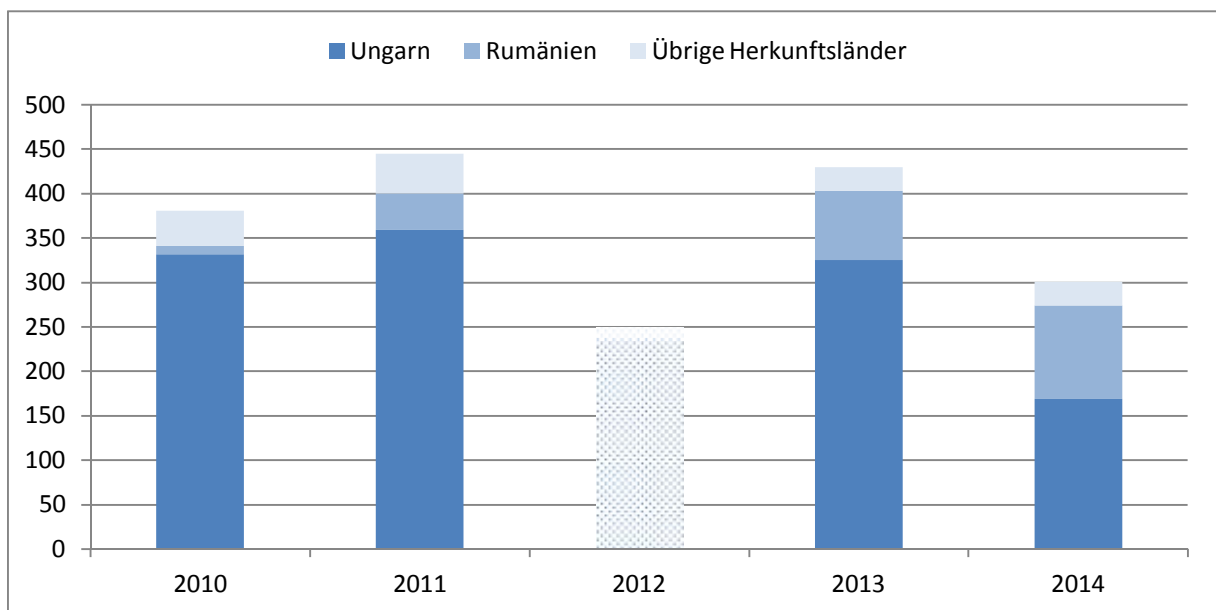
Im April 2006 wurde die Personenfreizügigkeit mit der Europäischen Union um zehn Staaten erweitert, unter anderem um Ungarn. Im Juni 2009 folgte die zweite Erweiterung auf Rumänien und Bulgarien. Via Deutschland und Österreich erreichten die ersten Prostituierten aus diesen Staaten die Schweiz bzw. Zürich mit etwas Verzögerung. Die Entwicklung der Anzahl neu angetroffener Prostituierten weist darauf hin, dass mit der Öffnung der Grenzen die Zahl

der in Zürich Arbeit suchenden Prostituierten bis und mit 2012 stetig zugenommen hat. Die Daten für 2013 sind ab Mitte November unvollständig, weswegen eine eindeutige Interpretation schwierig ist. Es kann aber von einer Stagnation oder Abnahme ausgegangen werden. 2014 zeigt sich eine deutliche Abnahme, was vor allem damit zu tun haben dürfte, dass die neuen städtischen Regelungen für das Prostitutionsgewerbe im Ausland bekannt wurden, was den Zuzug verminderte. Ein Ausweichen von Strassenprostituierten in die Agglomeration ist nicht bekannt. Ob und inwieweit Prostituierte in grösserem Ausmass in Grauzonen, z. B. in unbekannte «Absteigen» innerhalb der Stadt oder in andere Regionen der Schweiz ausweichen, lässt sich derzeit nicht schlüssig beantworten.

## 5.1 Strassenprostitution

### 5.1.1 Entwicklung in Zahlen

Grafik 2: Neueinreisen Kanton bzw. Stadt Zürich gemäss AWA-Schaltermeldungen Strassenstrich, nach Herkunft, 2010–2014

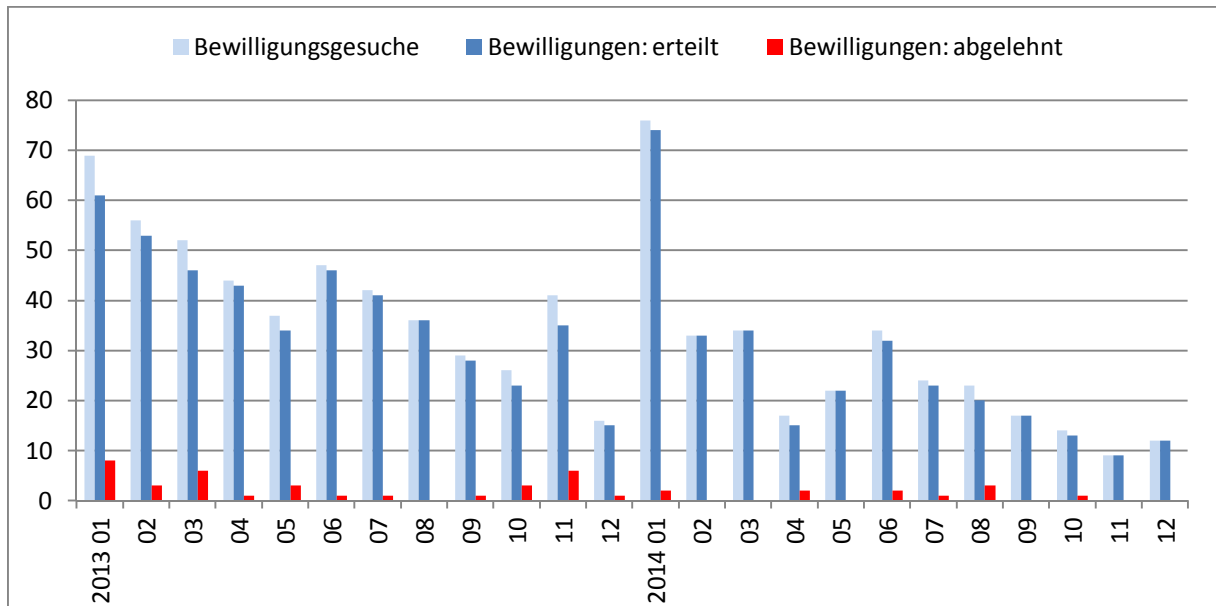


Quelle: Amt für Wirtschaft und Arbeit Kanton Zürich / 2012: unvollständige Daten

Bei den vom Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) registrierten Neueinreisen handelt es sich um «Masseusen», welche in einem Jahr erstmals in den Kanton Zürich einreisen, mit der Absicht, in der Stadt Zürich auf dem Strassenstrich zu arbeiten. Bis und mit 2013 wurden die Schaltermeldungen für die Stadt und den Kanton Zürich zusammen erhoben. Ab 2014 wurden die Schaltermeldungen für die Stadt Zürich separat ausgewiesen. Da aber im Kanton Zürich ausserhalb der Stadt Zürich kein Strassenstrich bekannt ist, kann davon ausgegangen werden, dass sich auch die Daten ab 2010 ausschliesslich auf die Stadt Zürich beziehen.

Im Jahr 2011 meldeten sich beim AWA 445 Personen mit der Absicht, in diesem Jahr bis zu 90 Tage auf dem Strassenstrich zu arbeiten. Die Daten für das Jahr 2012 sind unvollständig, aber gemäss Grafik 1 (Neu angetroffene Prostituierte) ist zu vermuten, dass im Jahr 2012 der Höchststand an Neueinreisen erreicht wurde. Im Jahr 2013 waren es 420, im Jahr 2014 noch 301. Der Strassenstrich wurde seit Erhebung der Daten 2010 bis und mit 2013 von Ungarinnen dominiert; dies galt insbesondere für das Sihlquai. Allerdings zeigt sich, dass in den letzten beiden Jahren vermehrt auch Prostituierte aus Rumänien einreisten. Sie arbeiten hauptsächlich im Niederdorf.

Grafik 3: Bewilligungen Strassenprostitution der Stadtpolizei (MSD), nach Status, Januar 2013–Dezember 2014



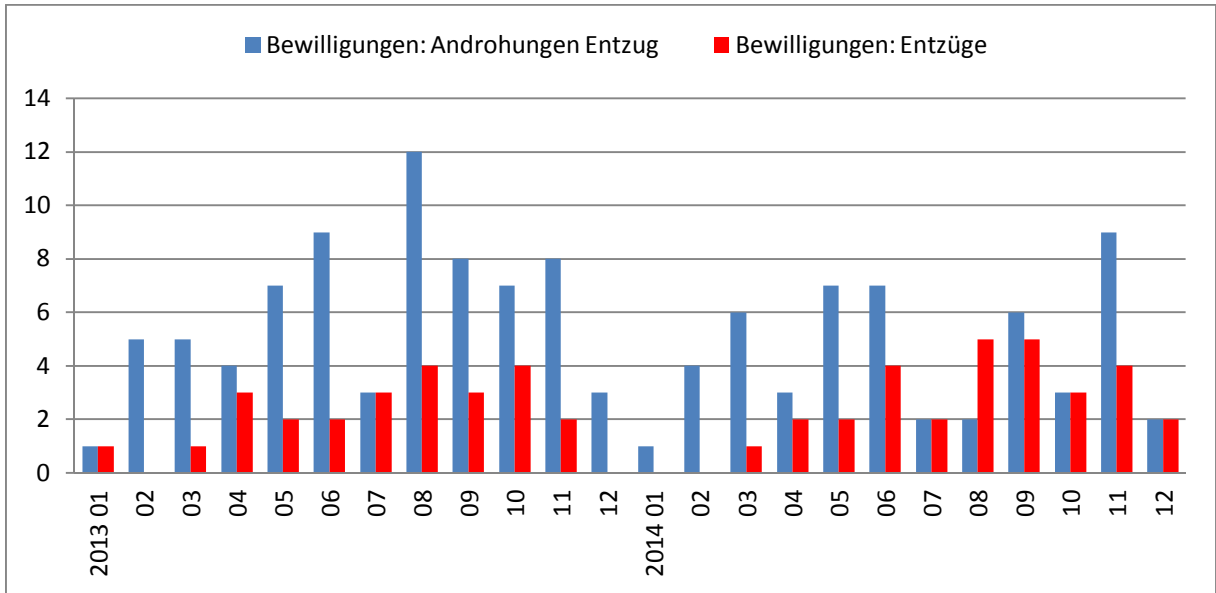
Quelle: Stadtpolizei Zürich (MSD)

Die Anzahl Bewilligungsgesuche hat von 495 im Jahr 2013 auf 315 im Jahr 2014 abgenommen<sup>17</sup>, die Anzahl Bewilligungen von 461 auf 304. Hauptgrund für die Nichterteilung einer Bewilligung war der fehlende Krankenversicherungsnachweis.

Der saisonale Verlauf ist typisch für das Sexgewerbe insgesamt. Viele ausländische Prostituierte beziehen ihre Arbeitsbewilligung Anfang des Jahres. In der Regel werden die 90 Tage aber nicht am Stück, sondern über das Jahr verteilt genutzt. Gegen Jahresende lohnt es sich immer weniger, eine Arbeitsbewilligung für 90 Tage einzuholen, weshalb auch die Gesuche für Strassenprostitutionsbewilligungen abnehmen. Der leichte Anstieg in der wärmeren Jahreszeit ist mit der für die Strassenprostitution zuträglicheren Witterung zu erklären.

<sup>17</sup> Die Anzahl Bewilligungsgesuche von MSD muss nicht exakt mit der Anzahl AWA-Schaltermeldungen übereinstimmen, da bei MSD auch Bewilligungsgesuche von Schweizerinnen oder Ausländerinnen mit Aufenthaltsstatus in der Schweiz eingehen.

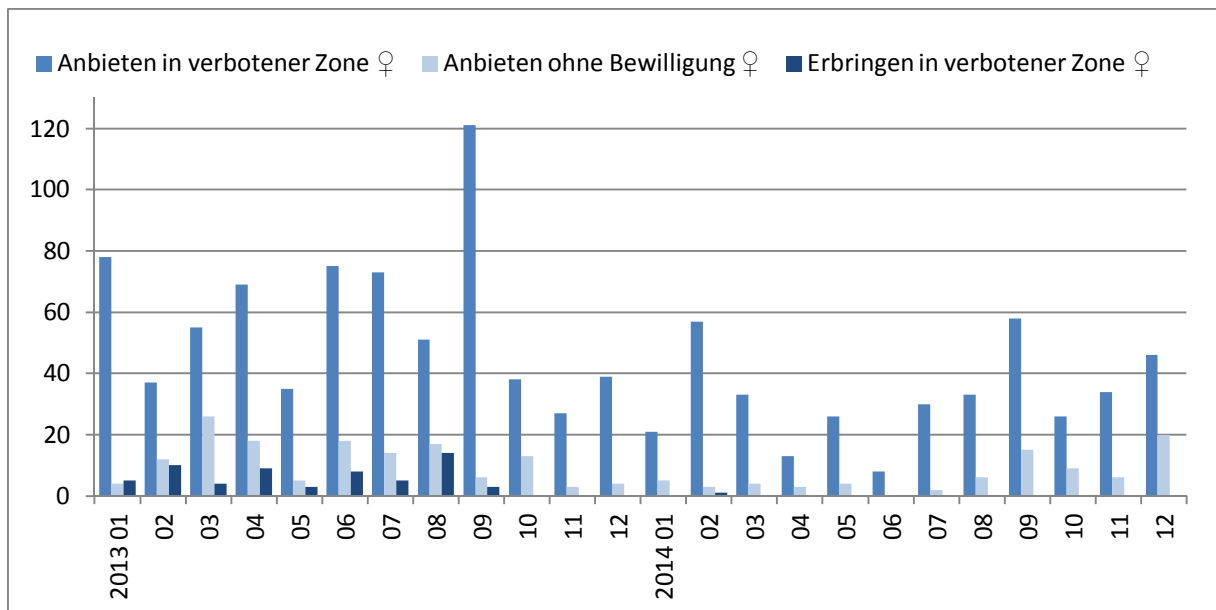
Grafik 4: Bewilligungen Strassenprostitution der Stadtpolizei, Entzugsandrohungen und vollzogene Entzüge, Januar 2013–Dezember 2014



Quelle: Stadtpolizei Zürich (MSD)

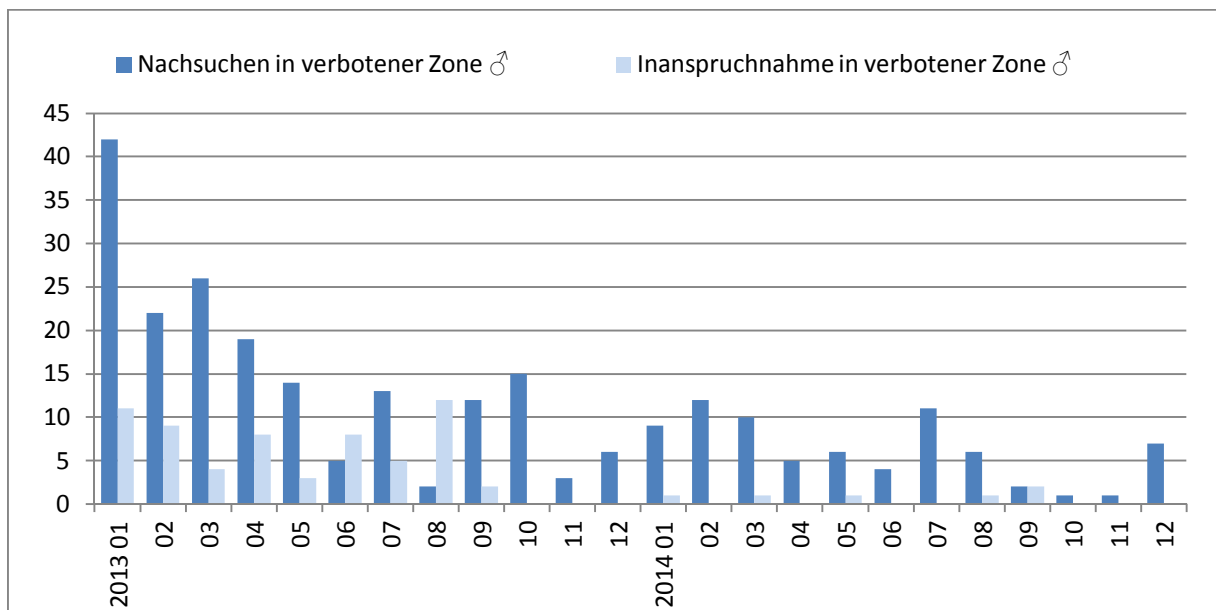
Im Jahr 2013 wurden insgesamt 72 Entzugsandrohungen ausgesprochen, 25 Entzüge wurden vollzogen (s. Grafik 4). 2014 waren es 52 Entzugsandrohungen und 30 Entzüge. Der Entzug einer Bewilligung gilt jeweils für ein ganzes Jahr. Die Hauptgründe für Androhung und Vollzug des Bewilligungsentzugs sind das Anbieten oder Erbringen sexueller Dienstleistungen in verbotener Zone (z. B. im Langstrassengebiet) und/oder ausserhalb der erlaubten Zeiten (ehemals am Sihlquai). Bezogen auf die Anzahl erteilter Bewilligungen ist die Anzahl Entzugsandrohungen und Entzüge bescheiden, was darauf hinweist, dass die Stadtpolizei die Regeln mit Augenmass durchsetzte.

Grafik 5: Anzahl Verzeigungen Prostituierte, Januar 2013–Dezember 2014



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Grafik 6: Anzahl Verzeigungen Freier, Januar 2013–Dezember 2014

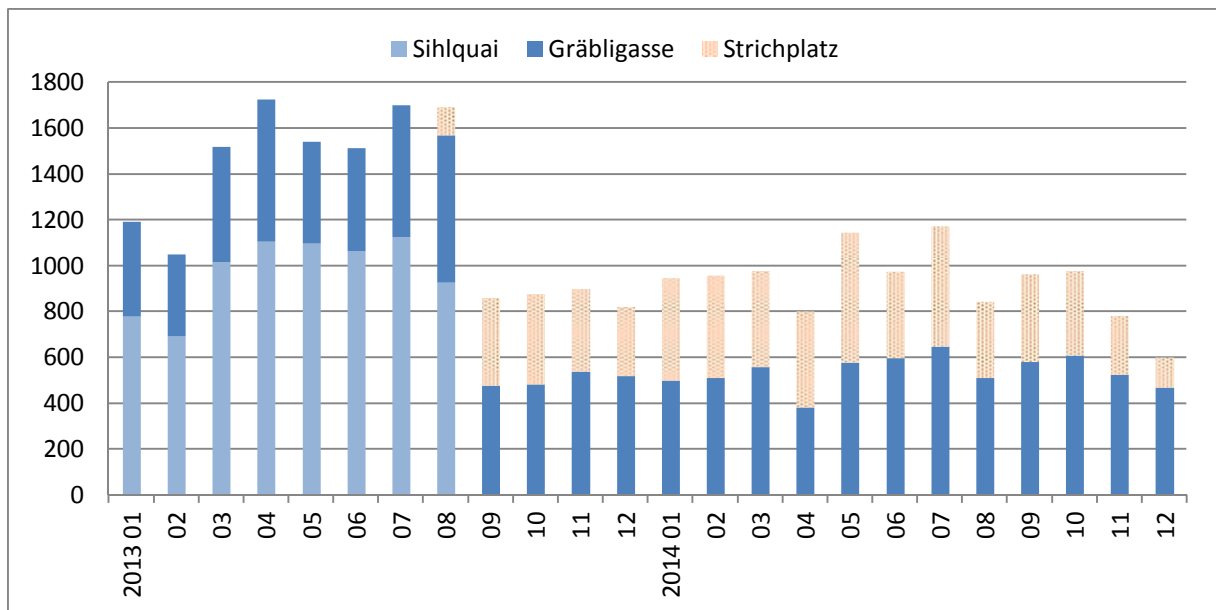


Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Die Anzahl Verzeigungen (s. Grafiken 5 und 6) ist abhängig von der Anzahl begangener Übertretungen, aber auch von den eingesetzten polizeilichen Ressourcen. Nach der Eröffnung des Strichplatzes wurde die Polizeipräsenz im Langstrassenquartier vorübergehend erhöht, um eine Verschiebung des Strassenstrichs vom Sihlquai zu verhindern.

Mit 463 Verzeigungen von Prostituierten fiel die Anzahl im Jahr 2014 deutlich tiefer aus als im Vorjahr (899). Dasselbe gilt für die Anzahl Verzeigungen von Freiern: Im Jahr 2013 wurden 241 und im Jahr 2014 noch 80 Freier gebüsst. Hauptgrund für die Verzeigung von Prostituierten oder Freiern ist das Anbieten oder Nachfragen von sexuellen Dienstleistungen in verbotenen Zonen.

Grafik 7: Anzahl gelöste Tickets, nach Standort, Januar 2013–Dezember 2014



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Seit der Eröffnung des Strichplatzes am 26. August 2013 wurden insgesamt deutlich weniger Ticketbezüge registriert. Insbesondere wurden auf dem Strichplatz weniger Tickets bezogen als früher am Sihlquai. Im Durchschnitt belief sich die Anzahl Tickets vor der Eröffnung des Strichplatzes (1. Januar 2013–25. August 2013) am Sihlquai auf 33 Tickets pro Tag, auf dem Strichplatz (26. August 2013–31. Dezember 2014) noch auf 13. An der Gräbligasse im Niederdorf betrug die durchschnittliche Anzahl Tickets pro Abend für die erste Periode 17 Tickets pro Abend, in der zweiten Periode 19. Seit dem Frühsommer 2014 arbeiteten normalerweise 15 bis 25 Prostituierte auf dem Strichplatz. Im 4. Quartal 2014 wurde aufgrund von Kontrollen festgestellt, dass auf dem Strichplatz tendenziell mehr Frauen arbeiteten als effektiv Tickets gelöst wurden.

### 5.1.2 Beurteilung

Das Bewilligungsverfahren konnte ohne Probleme eingeführt werden und funktioniert nach wie vor gut. Die obligatorischen Beratungsgespräche bei Flora Dora im Bewilligungsverfahren verbessern die Situation der Prostituierten, da diese dadurch über ihre Rechte und Pflichten und über ihre Möglichkeiten, medizinische und soziale Unterstützung zu erhalten, informiert werden können. Die geringere Anzahl Entzugsandrohungen und Verzeigungen ist zum einen durch den Lerneffekt und zum anderen durch die tiefere Anzahl Prostituierte, die auf dem Strassenstrich arbeiten, erklärbar. Die Anzahl Entzüge ging weniger deutlich zurück, da zu Beginn der Einführung der neuen Regelung die Entzüge seitens MSD noch nicht allzu strikt gehandhabt wurden.

Die Schliessung des Strassenstrichs am Sihlquai und die Überführung auf den Strichplatz Depotweg in Altstetten verliefen problemlos. Die Schliessung des Sihlquais brachte für die Bevölkerung am Sihlquai eine grosse Entlastung, da die Immissionen durch die Strassenprostitution vollständig verschwanden.

Der Strichplatz funktioniert gut. Die Zusammenarbeit zwischen der Stadtpolizei, sip züri und Flora Dora bewährt sich. Das anfängliche Misstrauen der Anrainerinnen und Anrainer hat sich gelegt. Zum einen wurde eine Ausbreitung des Strassenstrichs in die Umgebung erfolgreich verhindert, zum anderen haben die Anrainerinnen und Anrainer erfahren, dass bei Bedarf seitens Stadtverwaltung unverzüglich gehandelt wird. Die Prostituierten fühlen sich auf dem Strichplatz sicherer und schätzen die Infrastruktur sowie das sozialmedizinische Angebot. Es arbeiten weniger Frauen auf dem Strichplatz als früher am Sihlquai. Eine Erklärung



dafür ist, dass sich mit der Verhinderung von Vermischung von Strassenstrich und Ausgangsszene der Betrieb und damit auch der Verdienst reduziert hat. Nicht zu vergessen ist dabei, dass die Prostituierten am Sihlquai vermehrt Gefährdungen ausgesetzt waren. Eine andere Erklärungsmöglichkeit gründet auf der Annahme, dass weniger ausländische Prostituierte nach Zürich kommen, um auf dem Strassenstrich zu arbeiten. Vermutlich gab es auch Verlagerungen zu anderen Formen der Anwerbung, wie zum Beispiel über Kontaktbars und Internet oder in die Salonprostitution. Verlagerungen in andere städtische Gebiete konnten nicht festgestellt werden. In der legalen Strassenstrichzone Brunau sind nach wie vor nur vereinzelte Prostituierte anzutreffen. Im Niederdorf ist weder eine höhere noch eine tiefere Frequenz als früher zu beobachten. Eine markante Zunahme der Strassenprostitution in anderen Städten in der Schweiz ist nicht bekannt.

*Einschätzung der in der Fachkommission Prostitutionsgewerbe vertretenen NGOs<sup>18</sup> und der ZFG*

Bezüglich polizeilichen Kontrollen, Bussen, Wegweisungen und Bewilligungsentzügen im Langstrassengebiet kommen die NGOs zu einer anderen Einschätzung als die städtischen Behörden. Wegweisungen und Bussen werden als willkürlich und ungerechtfertigt eingeschätzt. Auch hätten diese negative Auswirkungen auf die Erreichbarkeit der Frauen für die niederschweligen Anlauf- und Beratungsstellen. Die Klientinnen hielten die Polizeipräsenz und die Kontrollen nicht nur während des Übergangs von Sihlquai zum Strichplatz, sondern auch aktuell für zu hoch und sehr belastend. Auch liefen die Geschäfte schlechter, da die Freier kriminalisiert werden. Für Klientinnen, die gebüsst oder weggewiesen werden, sei es aufgrund des hochschweligen Verfahrens schwierig, Rekurs einzulegen.

Die NGOs teilen die Einschätzung der Verwaltung, dass eine Verlagerung zu anderen Formen der Anwerbung stattgefunden hat. Sie erklären zudem, dass gemäss Aussagen ihrer Klientinnen einige unter ihnen in andere Kantone ausweichen (erwähnt wurden Basel-Stadt, Genf und Graubünden). Auch würden viele Strassenprostituierte, aber auch Freier den Strichplatz meiden, da er zu überwacht sei.

Die NGOs sprechen sich dafür aus, im Langstrassenquartier als traditionellem Rotlichtquartier einen Strassenabschnitt als legalen, auch für Zufussgehende zugänglichen Strassenstrich (einschliesslich Fensterprostitution) zuzulassen.

Die Zürcher Fachstelle für Gleichstellung (ZFG) begrüsst die Zweckbestimmungen der PGVO. Mit Hinweis auf die divergierenden Einschätzungen bezüglich der Arbeitsbedingungen von Sexarbeiterinnen wirft sie aber die Frage auf, inwieweit sich Gesetzgebungen tatsächlich auf diese auswirken.

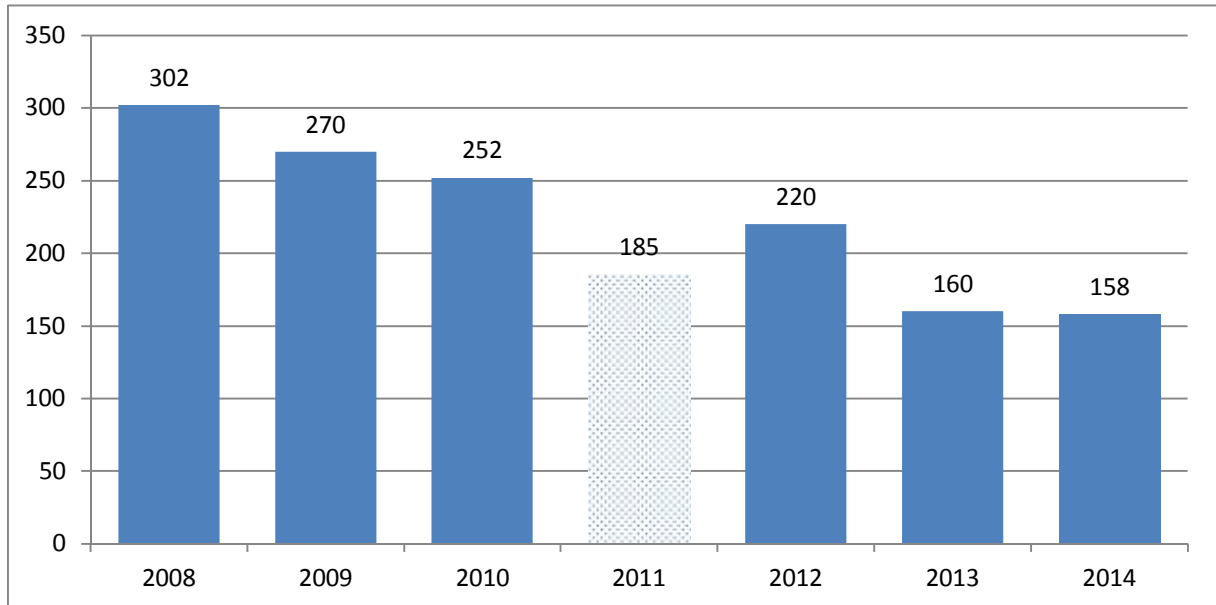
---

<sup>18</sup> Diese Position gibt nicht die Haltung der gesamten Fachkommission wieder; andere externe Mitglieder der Fachkommission haben sich nicht kritisch zur Beurteilung durch die Stadt geäußert.

## 5.2 Salonprostitution

### 5.2.1 Entwicklung in Zahlen

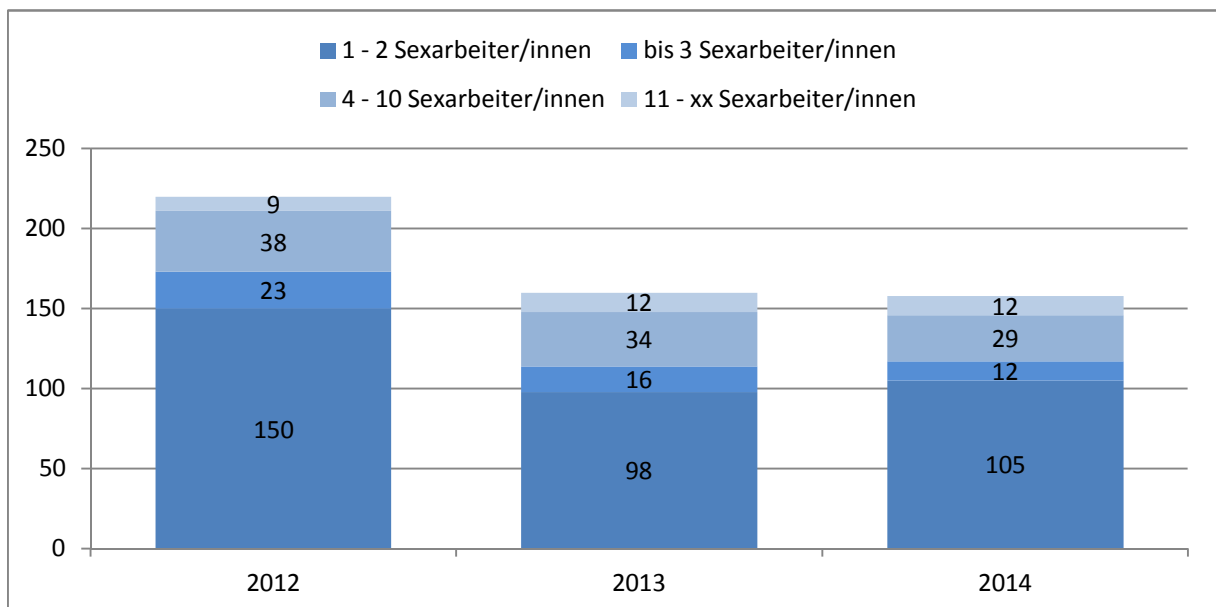
Grafik 8: Anzahl in der Stadt Zürich registrierter Salons, 2008–2014



Quelle: Stadtpolizei (MSD) / 2011: unvollständige Daten

Die Anzahl registrierter Salons sank ab dem Jahr 2008 bis zum Jahr 2012 stetig und vom Jahr 2012 auf das Jahr 2013 deutlich (s. Grafik 8).

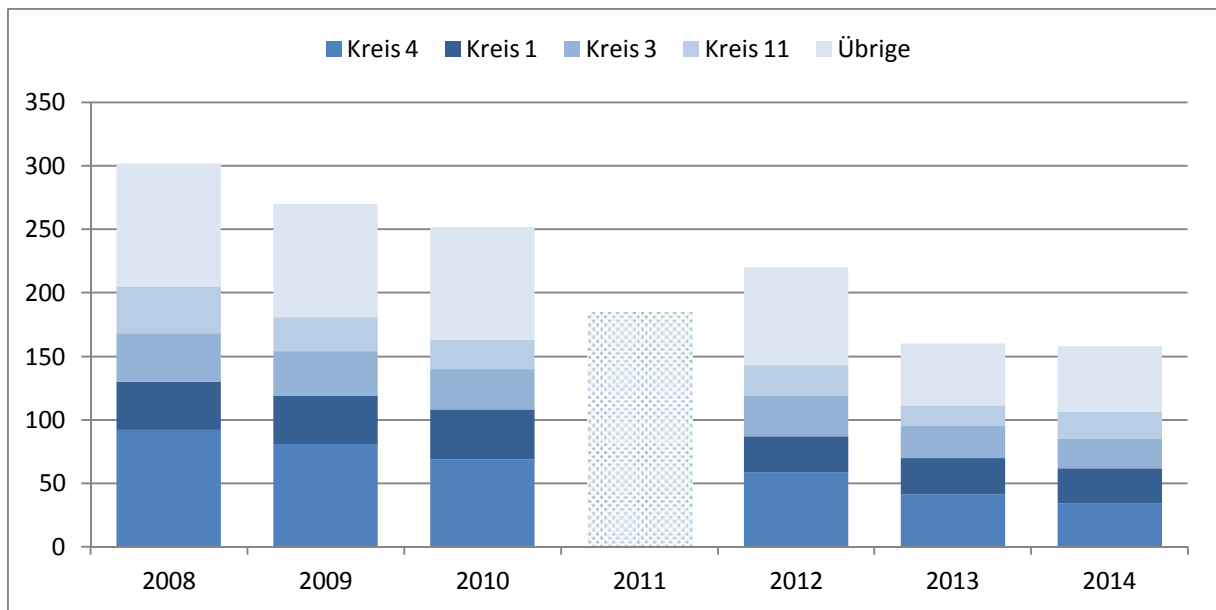
Grafik 9: Anzahl in der Stadt Zürich registrierter Salons, nach Grösse, 2012–2014



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Von 2012 auf 2013 sank vor allem die Anzahl registrierter Kleinstsalons, also Salons, in welchen maximal zwei Prostituierte ihre Dienste anbieten; die Kleinstsalons überwiegen anteilmässig klar mit rund zwei Dritteln (s. Grafik 9). Im Jahr 2014 stieg die Anzahl registrierter Kleinstsalons wieder an, und die gesamte Anzahl an registrierten Salons in der Stadt Zürich nahm im Vergleich zum Vorjahr nur leicht ab. Per Ende 2014 wurden in der Stadt Zürich 158 registrierte Salons, davon 105 Kleinstsalons, gezählt.

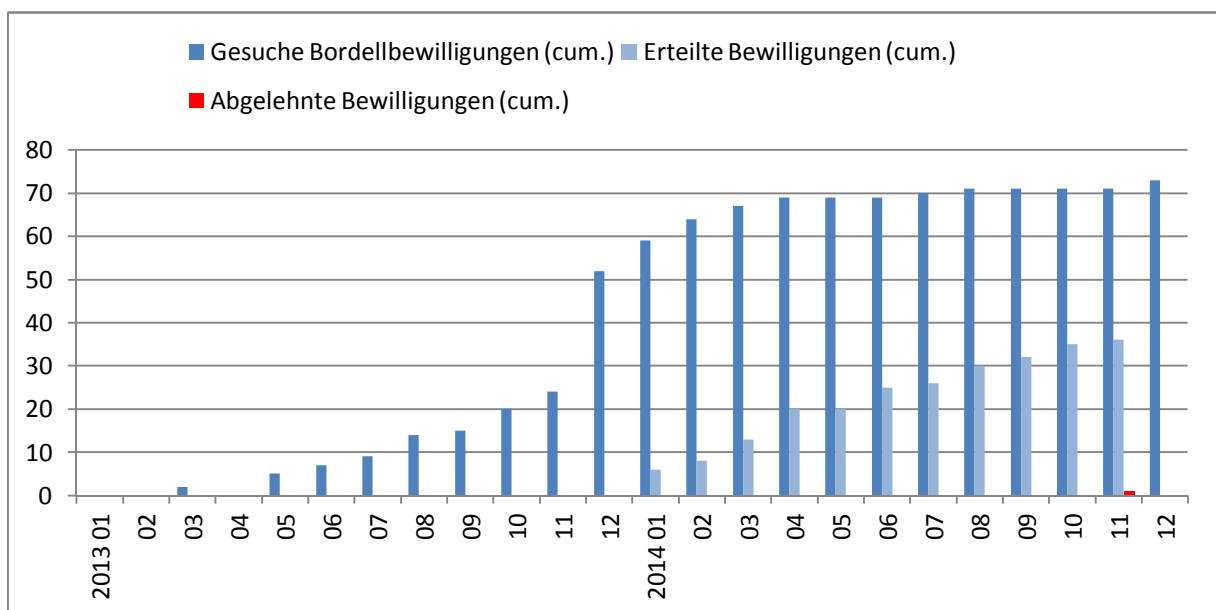
Grafik 10: Anzahl in der Stadt Zürich registrierter Salons, nach Stadtkreis, 2008–2014



Quelle: Stadtpolizei (MSD) / 2011: unvollständige Daten

Die geografische Verteilung der registrierten Salons hat sich seit 2008 nicht substantiell verändert (s. Grafik 10). Wie 2008 sind auch per Ende 2014 die meisten registrierten Salons im Kreis 4 angesiedelt, gefolgt von den Kreisen 3 und 1.

Grafik 11: Bewilligungsverfahren Salonbetriebe, Januar 2013–Dezember 2014



Quelle: Stadtpolizei (MSD)

Per Ende 2013 lief für die Salons die Übergangsfrist zur Einreichung eines Bewilligungsgesuchs gemäss PGVO ab. Die meisten der bewilligungspflichtigen Salons reichten die Gesuche fristgerecht ein. Den übrigen Salonbetreibenden wurde eine Nachfrist bis Ende Februar 2014 gewährt. Bis Ende 2014 lagen insgesamt 73 Gesuche von Salons vor, bewilligt wurden bis dahin 39. Die übrigen Bewilligungen befanden sich in Prüfung.

Abgelehnt wurde in den Jahren 2013 und 2014 lediglich ein einziges Gesuch, weil die baurechtliche Bewilligung fehlte bzw. weil der Salon in einer nicht bewilligungsfähigen Zone lag; zurückgezogen wurden sieben Gesuche.

Im Übrigen stellten insbesondere 2013 zahlreiche Salons den Betrieb ein; allgemein ist eine beträchtliche Fluktuation bei den Salonbetrieben zu beobachten:

Tabelle 1: Salonbetriebe, Eröffnungen und Schliessungen 2013 und 2014:

<b>2013</b>		
<b>Grösse Betrieb</b>	<b>Eröffnungen</b>	<b>Schliessungen</b>
1–2 Sexarbeiterinnen	32	81
3 Sexarbeiterinnen	5	10
4–10 Sexarbeiterinnen	0	6
11 und mehr Sexarbeiterinnen	3	0

<b>2014</b>		
<b>Grösse Betrieb</b>	<b>Eröffnungen</b>	<b>Schliessungen</b>
1–2 Sexarbeiterinnen	37	38
3 Sexarbeiterinnen	3	7
4–10 Sexarbeiterinnen	2	5
11 und mehr Sexarbeiterinnen	0	0

Quelle: Stadtpolizei Zürich (MSD)

Anfang November 2014 befand der Stadtrat, dass die bisher geltende Regelung der BZO nach wie vor die beste Lösung sei und dass die unwägbarere Entwicklung einer teilweisen Öffnung von Wohnquartieren für Kleinstsalons nicht vertretbar wäre. Damit ist grundsätzlich die sexgewerbliche Nutzung von Liegenschaften in Zonen mit mindestens 50 Prozent Wohnanteil zonenrechtlich weiterhin verboten. In der Praxis bedeutet dies, dass bereits bestehende, nicht störende (Kleinst-)Salons vom Amt für Baubewilligungen (AfB) weiterhin nicht aktiv angegangen werden, die Stadtverwaltung verfügt aber weiterhin über ein Instrument, um zonenwidrige störende (Kleinst-)Salons zu schliessen (z. B. wegen Lärm). Für Betreibende von Kleinstsalons in unerlaubten Zonen besteht keine Verpflichtung, sich bei der Polizei zu melden.

Bei Salons mit einer Besitzstandsgarantie, welche also an einem Ort bereits seit mehr als 20 Jahren betrieben werden, besteht die Möglichkeit für einen Verzicht seitens der Baubehörde auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands; dafür muss aber auch ein Baugesuch eingereicht werden. Personen, welche einen sexgewerblichen Salon eröffnen möchten, werden von den städtischen Kreisarchitektinnen oder Kreisarchitekten sowie Kreisjuristinnen oder Kreisjuristen bezüglich der erlaubten Zonen und Bedingungen beraten.

### 5.2.2 Beurteilung

Die Abwicklung der Bewilligungsverfahren für Salons mit drei und mehr Prostituierten gemäss PGVO hat sich gut eingespielt. Seit 2008 kann eine stetige Abnahme der Anzahl registrierter Salons in der Stadt Zürich beobachtet werden. Diese Abnahme hat mehrere Ursachen. Zum einen wurden in den letzten Jahren im Stadtkreis 4 verschiedene Liegenschaften durch die Eigentümer umgenutzt oder renoviert und neu als Wohnungen vermietet. Zum anderen befinden sich viele Salons in Wohnzonen, in denen sie baurechtlich nicht bewilligt werden können. Sofern sie nicht bereits vor 1994 bestanden, haben sie keine Möglichkeit, eine Baubewilligung zu erhalten. Im Zusammenhang mit der Einführung der Bewilligungspflicht nach PGVO wurde diese Problematik wieder diskutiert. Dabei wurde daran festgehalten, dass weiterhin die BZO festlegt, welche städtischen Gebiete für Salonprostitution grundsätzlich in Frage kommen sollen und welche nicht. Massgeblich für diese Differenzierung ist

die Wohnanteilsspflicht, wie sie der Zonenplan zur BZO festlegt. Kleinstsalons sollen verfahrensmässig weiterhin insofern privilegiert sein, als sie keine polizeiliche Betriebsbewilligungspflicht gemäss PGVO (Salonbewilligung) benötigen.

Eine baurechtliche Spezialregelung für Kleinstsalons mit bis zu zwei beschäftigten Personen ist in der BZO nicht erwünscht. Die Kontrolle der tatsächlichen Nutzung wäre in der Praxis kaum umsetzbar. Innerhalb des Stadtgebiets gibt es weiterhin ausreichend Platz für das Prostitutionsgewerbe. Die geltenden Vorschriften der BZO werden auch künftig mit Augenmass umgesetzt.

#### *Einschätzung der in der Fachkommission Prostitutionsgewerbe vertretenen NGOs und der ZFG*

Gemäss NGOs bedeutet die Handhabung der BZO-Regelung für die Betreibenden von Kleinstsalons eine Rechtsunsicherheit und ist widersprüchlich. (Kleinst-)Salons würden vom AfB zwar nicht aktiv angegangen, könnten aber je nach Lage des Salons und Dauer seines Bestehens baurechtlich nicht bewilligt werden. Ausserdem sei nicht nachvollziehbar, weshalb sexgewerbliche Betriebe anders behandelt werden als andere Gewerbe. Die Durchsetzung der BZO-Regelung treffe vor allem die Kleinstsalons, die gemäss dem Willen des Gemeinderats oder gemäss Ausgestaltung der PGVO hätten geschützt werden sollen.

Es treffe nicht zu, dass Kleinstsalons in Wohnquartieren die Lebensqualität der Bewohnenden beeinträchtigen würden. Es stelle sich daher die Frage, wieso eine Öffnung im Widerspruch zur Raumplanungs- und Stadtentwicklungspolitik stünde. In Quartieren mit einem Wohnanteil von unter 50 Prozent gäbe es für Kleinstsalons kaum geeignete Räumlichkeiten.

Eine intakte Chance für einen Verzicht auf die Wiederherstellung des rechtmässigen Zustands hätten in erster Linie Grossclubs. Für Kleinstsalons werde das Baubewilligungsverfahren äusserst schwierig, da dabei mit Rekursen aus der Nachbarschaft gerechnet werden muss. In aller Regel überstiegen die dafür nötigen Aufwendungen (Anwalts-, Gerichtskosten usw.) ihre finanziellen Mittel. Viele Prostituierte sähen sich daher gezwungen, vermehrt auf die grösseren Salons auszuweichen, wodurch die Abhängigkeit der Prostituierten von Betreibenden grösserer Salons steige, dies zulasten der Selbstbestimmung der Prostituierten.

Auch die ZFG würde aus gleichstellungspolitischer Sicht eine Spezialregelung für Kleinstsalons begrüssen, da gerade in den Kleinstsalons die selbstbestimmte Arbeit von Prostituierten am ehesten gewährleistet sei.

## **5.3 Menschenhandel**

### **5.3.1 Massnahmen und Entwicklung in Zahlen**

Ein Hauptzweck der PGVO besteht darin, die Prostituierten vor Ausbeutung und Gewalt zu schützen. Vor Ausbeutung und Gewalt schützen heisst auch, Fälle von Menschenhandel (Frauenhandel) und Förderung der Prostitution zu entdecken und den Opfern Hilfe zukommen zu lassen. Um diesem Auftrag nachzukommen, besteht bei der Stadtpolizei Zürich die Fachgruppe Vorermittlungen und Besondere Verfahren (VBV), in der auch die sogenannte Milieuaufklärung (MAK)<sup>19</sup> eingebettet ist.

Die MAK pflegt mit aufsuchenden Patrouillen den Kontakt mit dem Prostitutionsmilieu, spricht mutmassliche Opfer von Menschenhandel an, motiviert sie zum Ausstieg und unterstützt sie dabei. Pro Monat sprechen die Mitarbeitenden der MAK mit mehreren mutmasslichen Opfern und bauen das notwendige Vertrauen zu ihnen auf. Durchschnittlich kann einem Opfer pro Monat der Ausstieg aus der Zwangssituation mit Vermittlung an die FIZ ermöglicht werden.

<sup>19</sup> Für mehr Informationen zu VBV und MAK siehe auch [https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei\\_zuerich/kinder\\_jugendliche/vorermittlungen-und-besondere-verfahren.html](https://www.stadt-zuerich.ch/pd/de/index/stadtpolizei_zuerich/kinder_jugendliche/vorermittlungen-und-besondere-verfahren.html)

Die FIZ berät und begleitet Opfer von Frauenhandel und verfügt u. a. über nachstehende Angebote in diesem Bereich:

- Identifizierung von Opfern von Menschenhandel
- Beratung und Information gemäss Opferhilfegesetz, psychosoziale Beratung sowie spezifische Begleitung bei Traumatisierung
- Krisenintervention
- Unterkunft und Organisation von Tagesstrukturen
- Erschliessung finanzieller Hilfe gemäss OHG / Sozialhilfe
- Rechtliche Beratung zu Aufenthaltsrecht (mit Antragsstellung für kurz- und langfristigen Aufenthalt)
- Sicherheitsabklärungen in Zusammenarbeit mit der Polizei betreffend Gefährdung in der Schweiz sowie privaten / persönlichen Bedrohungssituation im Herkunftsland
- Beratung zum Ablauf eines Strafverfahrens
- Verfahrensbegleitung als Vertrauensperson gemäss OHG
- Vermittlung und Zusammenarbeit mit Behörden, spezialisierten Rechtsanwältinnen oder Rechtsanwälten, Ärztinnen oder Ärzten, Therapeutinnen oder Therapeuten und weiteren Fachleuten
- Rückkehr: Vorbereitung der freiwilligen Rückkehr, in Zusammenarbeit mit Stellen in der Schweiz und im Herkunftsland, sowie Kontakt zum Opfer nach Rückkehr bezüglich Stand des Strafverfahrens, Bedrohungssituation und Opferrechten
- Unterstützung der sozialen und beruflichen Integration bei Verbleib in der Schweiz

Darüber hinaus führt die FIZ an einem anonymen Ort eine Schutzwohnung für Opfer von Frauenhandel.

Inzwischen findet mehr als die Hälfte der mutmasslichen Opfer den Weg zur FIZ mit Hilfe der Polizei. Rund ein Drittel war bereit, aktiv in einem Strafverfahren mitzuwirken. In allen Fällen waren die Frauen bereits Opfer von Menschenhandel, bevor sie nach Zürich gebracht wurden. Typischerweise fand die Anwerbung der Frauen in ihren Heimatländern statt.

Durch den verbesserten Informationsaustausch erhielt die zuständige Fachgruppe der Stadtpolizei ab 2013 vermehrt Anfragen und Hinweise von in- und ausländischen Polizeidienststellen. Zudem ist heute ein grösserer Personenkreis für das Problem Menschenhandel sensibilisiert, was zu mehr Mitteilungen führt.

Tabelle 2: Anzahl Verfahren und Anzahl Opfer, 2010–2014

	Anzahl Verfahren, welche die Fachgruppe Vorermittlungen führte	Anzahl Opfer in den Verfahren
2010	14	36
2011	14	23
2012	14	40
2013	31	52
2014	31	55

Quelle: Stadtpolizei Zürich, KA-ER-VBV

### 5.3.2 Beurteilung

Im Bewilligungsverfahren für den Strassenstrich gemäss PGVO haben die Gesuchstellenden einen amtlichen Originalausweis vorzulegen. Gefälschte Dokumente sind unter diesen Umständen auch Indikatoren, die auf eine Zwangssituation hindeuten. Die Informationsgespräche mit Mitarbeiterinnen von Flora Dora tragen dazu bei, dass mögliche Opfer von Menschenhandel die Behörden hier als helfende Institution wahrnehmen, was ein erster Schritt für einen Vertrauensaufbau ist. Ohne Vertrauen in die Behörden werden sich Opfer von Zwangsprostitution diesen gegenüber nicht offenbaren, und die Bekämpfung des Menschenhandels wäre praktisch aussichtslos.

Der VBV sind keine Fälle bekannt, in denen die Bewilligungspflicht und die damit verbundenen Kosten die Frauen in die Illegalität getrieben und damit Frauenhandel und Zwangsprostitution Vorschub geleistet hätten.

Die Spezialisierung der Fachgruppe Vorermittlungen und Besondere Verfahren (VBV) und der Milieuaufklärung (MAK) in den Strukturen der Stadtpolizei Zürich ist eine Voraussetzung dafür, dass Opfer von Zwangsprostitution erkannt werden können, ungeachtet dessen, ob sie das Bewilligungsverfahren durchlaufen haben oder nicht. Die einschlägigen Artikel der PGVO unterstützen diesen Prozess, und zwar nicht nur bezüglich der Strassenprostitution, sondern auch bezüglich der Salonprostitution. Die Zusammenarbeit der Stadtpolizei mit der FIZ und Flora Dora läuft gut und auf vertrauensvoller Basis.

#### *Einschätzung der in der Fachkommission Prostitutionsgewerbe vertretenen NGOs*

Die NGOs weisen darauf hin, dass sich Prostituierte oder Opfer von Menschenhandel ohne Bewilligung oder ohne Chance auf eine Bewilligung auch nicht bei den offiziellen Behörden melden würden. Neben VBV und MAK seien deshalb auch nicht-staatliche Beratungsstellen, die aufsuchend tätig sind, wichtig für die Aufdeckung von mutmasslichen Opfern von Menschenhandel oder Förderung von Prostitution.

Gemäss Einschätzung der NGOs waren mutmassliche Opfer von Menschenhandel zu Zeiten des Sihlquais für aufsuchende staatliche und nicht-staatliche Stellen sichtbar. Durch die Verlagerung zu alternativen Formen der Anwerbung (z. B. Kontaktbars, Internet oder Salonprostitution) seien sowohl die Prostituierten selbst als auch deren Ausbeutung weniger sichtbar geworden, weshalb staatliche wie nicht-staatliche Stellen aktuell einen grösseren Aufwand hätten, um den Zugang zu mutmasslichen Opfern herzustellen. Spezialisierter Opferschutz, sensibilisierte Behörden, eine aktiv ermittelnde und spezialisierte Polizei sowie eine funktionierende Zusammenarbeit aller Stellen seien das Rezept, das Zürich im Kampf gegen Menschenhandel erfolgreich gemacht hat. Um erfolgreich zu bleiben, brauche es genügend Ressourcen bei den involvierten städtischen Behörden (VBV, MAK, Flora Dora) und nicht-behördlichen Stellen (aufsuchende und beratende Stellen, spezialisierter Opferschutz).

## **5.4 Gesundheitsprävention und medizinische Leistungen**

### 5.4.1 Angebote und Entwicklung in Zahlen

Information und Beratung zur Gesundheitsprävention betreiben die Frauenberatung Flora Dora des Sozialdepartements, die Beratungs- und Anlaufstelle Isla Victoria, das Ambulatorium Kanonengasse der Städtischen Gesundheitsdienste sowie die Zürcher Aids-Hilfe (ZAH). Im Vordergrund steht die Prävention von Aids/HIV und anderen sexuell übertragbaren Krankheiten. Im Bedarfsfall ist die Vermittlung und Begleitung von Frauen zur pflegerischen und medizinischen Behandlung zentral.

*Flora Dora*<sup>20</sup> bietet den Prostituierten medizinische Beratungen an, früher im Bus am Sihlquai und seit der Eröffnung des Strichplatzes im dortigen Pavillon. In den Informationsgesprächen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens weist Flora Dora die Prostituierten ab 2013 konsequent auf das Angebot der Gynäkologischen Sprechstunde des Ambulatoriums Kanonengasse hin.

*Isla Victoria*<sup>21</sup> unterstützt die Gesundheitsprävention sowohl in der Beratungsstelle als auch im Rahmen von aufsuchender Arbeit in Salons, Clubs und Cabarets und fördert die gesundheitliche Prävention folgendermassen:

- Verteilen (aufsuchende Arbeit) oder zur Verfügung stellen (Beratungs- und Anlaufstelle Schöneggstrasse 24) von Kondomen (rund 70 000 in der Stadt Zürich und im Kanton Zürich)
- Beratung in Gesundheitsfragen; bei Problemen im Zusammenhang mit sexueller Gesundheit Vermittlung an die Gynäkologische Sprechstunde im Ambulatorium Kanonengasse
- Durchführung von Informationsveranstaltungen zur sexuellen Gesundheit in der Beratungsstelle

Die *ZAH*<sup>22</sup> setzt sich für Menschen ein, die von HIV oder Aids sowie weiteren sexuell übertragbaren Infektionen (Sexually Transmitted Infections, STI) betroffen sind und fördert Massnahmen, um die Ausbreitung dieser Infektionen und Krankheiten zu verhindern. Sie richtet ihre Angebote nach den Bedürfnissen der betroffenen Menschen aus. Zu den Angebotschwerpunkten zählen u. a.:

- Anonyme Beratung am Telefon, per E-Mail oder im persönlichen Gespräch; HIV- und STI-Teststellen Checkpoint und Test-In
- Ein Projekt, das Freier auf dem Strichplatz Altstetten anspricht, informiert, Fragen beantwortet und zum HIV/STI-Test ermuntert
- Präventionsprojekt Don Juan: Für Kunden und Geschäftsführer im Sexgewerbe, Informationen und Beratung bezüglich Schutz vor HIV und anderen sexuell übertragbaren Infektionen
- Vermittlung von Ärztinnen oder Ärzten, Therapeutinnen oder Therapeuten, Fachleute zu verschiedenen Themen und Spezialistinnen oder Spezialisten zu Rechtsfragen

*Gynäkologische Sprechstunde im Ambulatorium Kanonengasse*<sup>23</sup>: Das niederschwellige Angebot stellt die medizinische und psychosoziale Betreuung und Behandlung durch Fachärztinnen der Gynäkologie und Geburtshilfe sowie speziell qualifizierte Pflegefrauen sicher. Auf expliziten Wunsch können die Frauen anonym bleiben, weshalb die gezeigten Daten in den Grafiken 12 und 13 teilweise unvollständig oder nicht überprüfbar sind.

Gemessen am Anteil der Missing-Angaben, ob eine Frau im Sexgewerbe tätig ist oder nicht, werden die Daten der Gynäkologischen Sprechstunde ab dem 2. Quartal 2011 immer genauer, ab dem 1. Quartal 2013 gilt die Datenqualität als gut (s. Grafik 12). Die Anzahl Erstvorstellungen von Frauen, welche im Sexgewerbe tätig sind, stieg von 278 im Jahr 2012 auf 365 im Jahr 2014. Nicht geklärt ist dabei, ob diese Entwicklung auf die zunehmende Bekanntheit oder einen höheren Bedarf zurückzuführen ist.

<sup>20</sup> Für eine vollständige Angebotsübersicht s. auch <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/arbeitswohndrogen/gassenpraesenz/aidspraevention/Angebot.html>

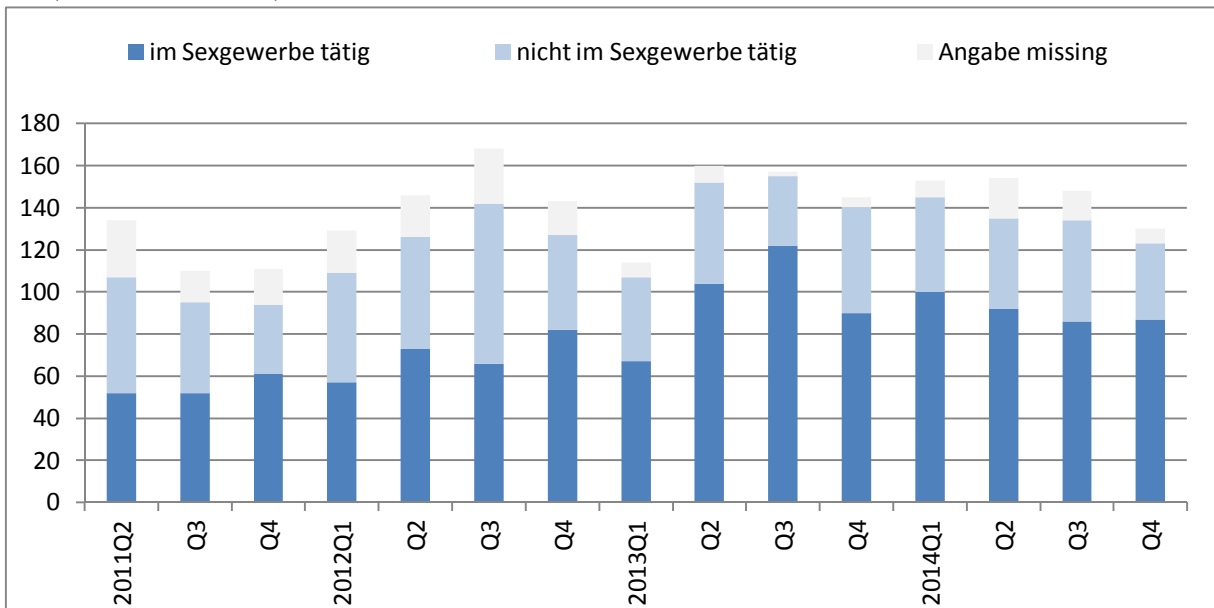
<sup>21</sup> Für eine vollständige Angebotsübersicht s. auch <http://www.stadtmission.ch/isla-victoria>

<sup>22</sup> Für eine vollständige Angebotsübersicht s. auch <http://www.zah.ch/>

<sup>23</sup> Für eine vollständige Angebotsübersicht s. auch [https://www.stadt-zuerich.ch/gud/de/index/gesundheit/medizinische\\_versorgung/ambulatorium/gyni.html](https://www.stadt-zuerich.ch/gud/de/index/gesundheit/medizinische_versorgung/ambulatorium/gyni.html)

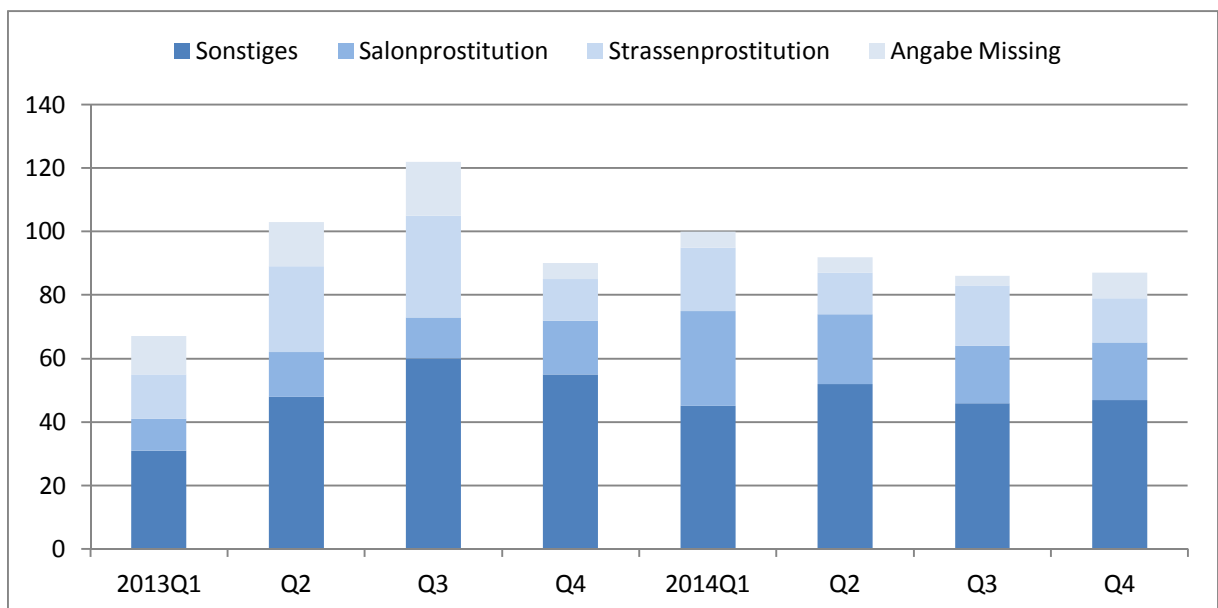


Grafik 12: Anzahl Erstvorstellungen von Frauen in der Gynäkologischen Sprechstunde, 2. Quartal 2011–4. Quartal 2014



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

Grafik 13: Anzahl Erstvorstellungen in der Gynäkologischen Sprechstunde von Frauen, welche im Sexgewerbe arbeiten, nach Arbeitsort, 1. Quartal 2013–4. Quartal 2014



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

Im Jahr 2014 (analog 2013) fiel rund die Hälfte aller Erstvorstellungen auf die Kategorie «Sonstiges», in welcher Prostituierte erfasst sind, die als Arbeitsort Cabarets oder Kontaktbars angaben (s. Grafik 13). Ein Viertel der Erstvorstellungen entfiel auf Salonprostituiertere (2013: 14 Prozent), ein knappes Fünftel auf Strassenprostituiertere (2013: 23 Prozent).

Die Herkunft der betreuten Patientinnen verteilt sich auf 73 Länder aus vier Kontinenten. Bei den drei häufigsten Diagnosen sexuell übertragbarer Krankheiten (Chlamydien genital, Gonorrhoe genital (Tripper), Lues Seronarbe (Syphilis) zeigte sich von 2012 auf 2013 eine Zu-

nahme, bei gleichzeitig steigender Anzahl Patientinnen<sup>24</sup>. Festzuhalten ist, dass jede entdeckte und behandelte Erkrankung für die Gesundheit der Prostituierten, Freier und ihrer Partnerinnen oder Partner zählt.

#### 5.4.2 Beurteilung

Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Akteuren läuft gut und soll auch künftig in gleicher Qualität aufrecht erhalten werden.

##### *Einschätzung der in der Fachkommission Prostitutionsgewerbe vertretenen NGOs*

Ziel der Präventionsmassnahmen ist die sexuelle Gesundheit von Prostituierten und Freiern. Aufklärungs-, Test- und Behandlungsangebote stehen für alle Risikogruppen, auch für Personen mit illegalem Aufenthaltsstatus oder für illegal tätige Prostituierte bereit. Die Hinderungsgründe für ein verantwortungsvolles Sexualverhalten sind vielschichtig, so spielen z. B. der Preisdruck oder die Billigkonkurrenz eine Rolle sowie Freier, die «Sex ohne» beanspruchen. Diese Beobachtungen müssen sich entsprechend auf die Präventionsangebote auswirken. Freier bestimmen wesentlich die Bedingungen, unter denen die Frauen ihre Dienste anbieten, besonders wenn diese illegal oder nur kurzzeitig im Land sind. Gleichzeitig geben die Männer ihre Erkrankungen oft an ihre ahnungslose Partnerin oder ihren ahnungslosen Partner weiter. Um eine Ausbreitung von sexuell übertragbaren Krankheiten zu minimieren, sind weiterhin niederschwellige Beratungs- und Testangebote sowie der Zugang zu Prostituierten und Freiern nötig. Auf dem Strichplatz gelingt das gut, und die Zahlen in den ZAH-Teststellen legen nahe, dass viele Freier die Test- und Beratungsangebote nutzen. Ein Ziel der Prävention muss sein, dass die Präventionsfachleute Massnahmen auch in weiteren, schwerer zugänglichen Settings umsetzen können. Das heisst überall dort, wo Prostitution stattfindet.

### 5.5 Sozialarbeit, Beratung und Vermittlung

#### 5.5.1 Angebote und Vermittlung in Zahlen

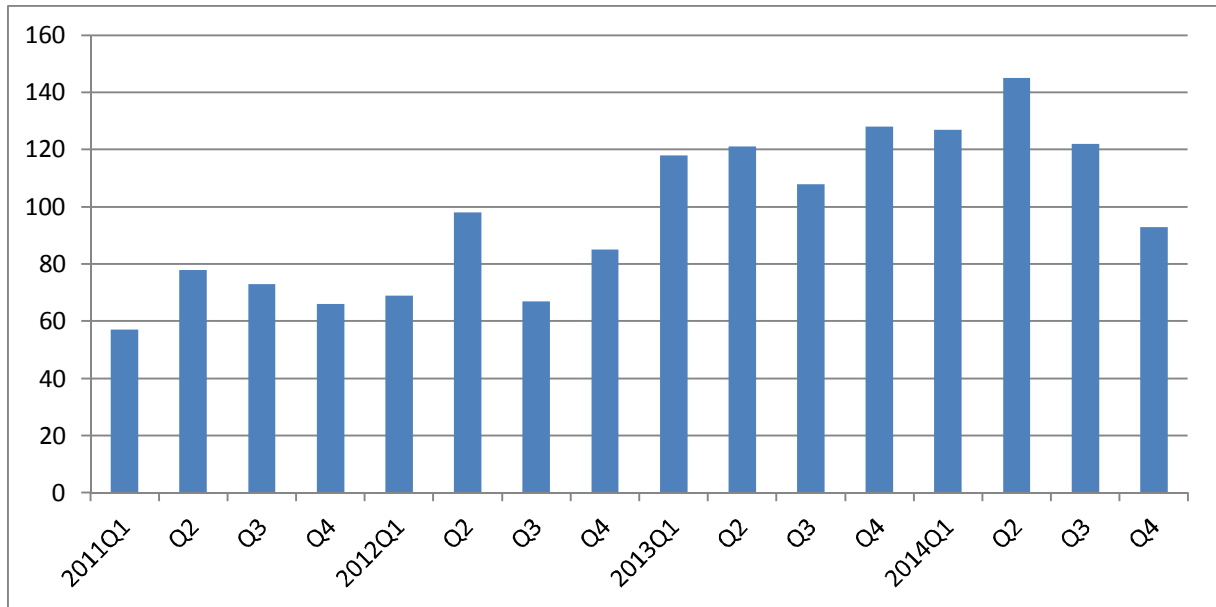
*Flora Dora*<sup>25</sup> bietet auch Beratung zur Lebens- und Arbeitssituation für Prostituierte in schwierigen sozialen Situationen oder zur Verhinderung von Gewalt (z. B. mittels Warnungen vor gewalttätigen Freiern) an. Der geschützte Raum des Pavillons auf dem Strichplatz erlaubt es, ein Vertrauensverhältnis zu den Klientinnen aufzubauen sowie Schwellenängste gegenüber Behörden und Ämtern allgemein abzubauen. Wenn angezeigt, vermittelt Flora Dora die Prostituierten an weitere Stellen.

---

<sup>24</sup> Die Angaben zu Herkunftsländern und häufigsten Erkrankungen beziehen sich auf sämtliche Erstvorstellungen (vgl. Grafik 12), ergeben aber ein Bild zu den Verhältnissen bei denjenigen Frauen, welche angeben, im Sexgewerbe tätig zu sein (vgl. Grafik 13).

<sup>25</sup> Für eine vollständige Angebotsübersicht s. auch <https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/arbeitswohndrogen/gassenpraesenz/aidspraevention/Angebot.html>

Grafik 14: Anzahl Vermittlungen seitens Flora Dora, 1. Quartal 2010–4. Quartal 2014



Quelle: Flora Dora (SD)

Die zunehmende Anzahl Vermittlungen (s. Grafik 14) erklärt Flora Dora durch die zunehmende Komplexität der Themen und Fälle. In den letzten Jahren investierte Flora Dora vermehrt in die Vernetzung, so dass die Prostituierten immer besser und bezogen auf die Ausgangslage zielführender vermittelt werden konnten. Flora Dora vermittelt hauptsächlich an medizinische und soziale Beratungsstellen; bei Verdacht auf Menschenhandel wurden die Prostituierten bis Ende 2013 an die FIZ und seit Anfang 2014 zunehmend an die MAK der Stadtpolizei vermittelt (s. Abschnitt 5.3 Menschenhandel).

Die FIZ<sup>26</sup> führt neben der Beratungs- und Interventionsstelle Makasi für Opfer von Frauenhandel auch eine mehrsprachige Beratungsstelle für Migrantinnen, die Probleme haben mit ihrer Arbeit in Cabarets, als Prostituierte, mit der Aufenthaltsbewilligung usw. Das Beratungsangebot der FIZ umfasst:

- Soziale Beratung wie z. B. Situationsabklärungen und Vermittlung
- Intervention bei körperlich, sexuell oder psychisch erlittener Gewalt, z. B. Krisenintervention, Information zu Rechten gemäss OHG, Gewaltschutzgesetz u. a.
- Beratung und Intervention in Rechtsfragen zu Arbeits- und Aufenthaltsrecht, Opferhilfe usw.
- Unterstützung bei arbeits- und aufenthaltsrechtlichen Interventionen
- Information und Beratung zur PGVO, Auflagen für Kleinstsalonbetreibende, Rekursverfahren, zu legalen Arbeitsorten und -formen, Umstieg

*Isla Victoria*<sup>27</sup> bietet Prostituierten auch soziale Dienstleistungen und Beratung an, in Form folgender Angebote:

- Treffpunkt für Frauen: Information, Präventionsmaterial, kostenlose Mittagessen
- Sozial- und Rechtsberatung zu Themen wie Gesundheit, Arbeit, Migration usw.

<sup>26</sup> Für eine vollständige Angebotsübersicht s. auch <http://www.fiz-info.ch/>

<sup>27</sup> Für eine vollständige Angebotsübersicht s. auch <http://www.stadtmission.ch/isla-victoria/>

- Krisenintervention
- Projekt Tapis für Prostituierte mit Kindern im Vorschulalter
- Info-Nachmittag für Cabaret-Tänzerinnen und Prostituierte
- Deutschkurse für Prostituierte

### 5.5.2 Beurteilung

Es existiert ein breites Angebot an Dienstleistungen im Bereich Sozialarbeit, Beratung und Vermittlung, um Prostituierte in schwierigen Lebenslagen zu unterstützen. Die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren hat sich grundsätzlich gut eingespielt. Mit der PGVO hat ein verstärkter Wandel des Prostitutionsgewerbes eingesetzt. Die Entwicklung wird auch künftig beobachtet werden, um gegebenenfalls rechtzeitig Massnahmen ergreifen oder Anpassungen der Leistungsangebote vornehmen zu können.

#### *Einschätzung der in der Fachkommission Prostitutionsgewerbe vertretenen NGOs*

Die NGOs teilen die Einschätzung, dass sich die Situation im Prostitutionsgewerbe laufend verändert, allerdings nicht nur aufgrund der PGVO. Nebst positiven gebe es auch negative Auswirkungen für die Prostituierten, welche anerkannt werden müssen. Ein Beispiel dafür seien die Folgen der PGVO in Verbindung mit der geltenden BZO-Regelung für die Betreibenden von Kleinstsalons. Die Rechtsungleichheit und damit die Rechtsunsicherheit machen die Prostituierten verletzlich. Durch die Schliessung von Kleinstsalons verlören viele langjährige Prostituierte ihre Einkommensmöglichkeiten. Diese neue Situation habe negative Auswirkungen auf die physische und psychische Gesundheit der Prostituierten.

## 6 Fazit des Stadtrats

Aus Sicht des Stadtrats wurden die im Rahmen des Projekts Rotlicht gesetzten Ziele erreicht. Dies dank der intensiven und koordinierten Zusammenarbeit der betroffenen Departemente und Dienstabteilungen. Der Einbezug und das Zusammenwirken mit den NGOs war nicht immer einfach, was sich aber aus den unterschiedlichen Rollen und Aufgaben zwangsläufig ergibt: Der Stadtrat und die Verwaltung haben die Pflicht, die Entwicklung der Stadt und der Lebensumstände ihrer Bewohnenden als Ganzes im Fokus zu haben und zu behalten. Das Selbstverständnis der NGOs ist primär anwaltschaftlich, weshalb sie insbesondere die Anliegen der Prostituierten vertreten und sich für sie einsetzen. Ähnliches gilt für Quartiervereine und Gruppen von Anwohnenden, die sich gegen Belastungen durch das Prostitutionsgewerbe wehren. Trotz dieser verschiedenen Sichtweisen ist es gelungen, den gegenseitigen Austausch zu verbessern und vor allem auf der direkten und operativen Ebene immer wieder pragmatische Lösungen zu finden. Dazu hat auch die den Stadtrat beratende Fachkommission Prostitutionsgewerbe beigetragen.

Hinsichtlich der Entwicklung des Prostitutionsgewerbes ist insgesamt festzustellen, dass mit dessen Regulierung die Attraktivität der Stadt Zürich insbesondere für Prostituierte aus den EU-Oststaaten und für Freier aus einem weiten geografischen Umkreis gesunken ist. Die negativen Auswüchse, die sich vor allem auf dem Strassenstrich am Sihlquai gezeigt hatten, konnten unterbunden werden. Dank den verschiedenen Massnahmen spielte sich das Prostitutionsgewerbe auf ein stadt- und quartierverträgliches Niveau ein.

Zu den Zielen der Prostitutionspolitik im Einzelnen, welche auch Eingang in die vom Gemeinderat erlassene PGVO Eingang gefunden haben, hält der Stadtrat zusammenfassend fest<sup>28</sup>:

### *Strassenprostitution*

Die Lebensqualität in den von den negativen Auswirkungen der Strassenprostitution hauptbetroffenen Quartieren konnte für die Bevölkerung massiv verbessert werden. Am Sihlquai findet seit der Inbetriebnahme des Strichplatzes keine Strassenprostitution mehr statt. Die mit der Eröffnung des Strichplatzes am Depotweg in Altstetten befürchteten negativen Immissionen auf die Anrainerinnen und Anrainer blieben aus. Der Betrieb verläuft dank der guten Vorbereitung und Betreuung ohne Störungen. In der Strichzone Niederdorf werben weiterhin Prostituierte aus den Salonbetrieben an der Häringstrasse ihre Freier auf der Strasse an und nehmen die Kunden in die Salonbetriebe mit. Zusätzlich findet dort auch Fensterprostitution statt. Dank der Einrichtung einer Nachtfahrverbotszone, einer Einschränkung der Ausübungszeiten, einer baubehördlichen Intervention zur Eindämmung einer baurechtlich nicht zulässigen räumlichen Expansion und vermehrten Kontrollen können die negativen Auswirkungen für die anliegenden Wohn- und Geschäftshäuser sowie Hotels in Grenzen gehalten werden. Die Strichzone in der Allmend Brunau wird nach wie vor sehr wenig genutzt, Klagen aus dem Quartier sind keine bekannt.

Der Schutz der Prostituierten vor Gewalt auf dem Strassenstrich wurde erheblich verbessert, insbesondere durch die Einführung der Bewilligungsverfahren und die Ablösung des Sihlquais durch den Strichplatz. Die Übergriffe durch Freier gingen auf dem Strichplatz gegenüber dem Sihlquai massiv zurück. Dank den obligatorischen Gesprächen mit den Prostituierten im Rahmen des Bewilligungsverfahrens haben die Behörden einen direkten Kontakt zu den Frauen, der sich gerade bei einer späteren Beratung bei Problemen als sehr hilfreich erweist.

---

<sup>28</sup> Hinsichtlich der Entwicklung des Prostitutionsgewerbes mit der neuen Prostitutionsgewerbeverordnung PGVO kommen die NGOs teilweise zu Einschätzungen, die von denjenigen des Stadtrats abweichen; sie sind in den einzelnen Beurteilungen in Kap. 5 des vorliegenden Berichts des Stadtrats berücksichtigt.

### *Salonprostitution*

Die Abwicklung der Bewilligungsverfahren für Salons mit drei und mehr Prostituierten gemäss PGVO hat sich gut eingespielt. Die Abklärungen der Voraussetzungen für die Bewilligungserteilung gestalten sich aufwendig. Einige Gesuche von Salons in Wohnzonen können aufgrund der fehlenden baurechtlichen Voraussetzungen nicht bewilligt werden. Die Anzahl Salons in der Stadt Zürich nahm seit 2008 ab. Dabei spielten von den Eigentümern veranlasste Umnutzungen von Liegenschaften nach Um- oder Neubauten eine Rolle, aber auch die zonenrechtlich nicht erlaubte Lage von Betrieben in Wohnzonen. Eine von Seiten der NGOs gewünschte Lockerung der BZO bzw. die Aufhebung des Grundsatzverbots für sexgewerbliche Nutzungen in Zonen mit mindestens 50 Prozent Wohnanteil unterstützt der Stadtrat nicht. Mit Verweis auf die Möglichkeit der Besitzstandsgarantie für Salons, welche bereits vor 1994 bestanden haben, und auf die Möglichkeit zur Eröffnung und Weiterführung von Salons in gemischten Zonen mit vorwiegend gewerblicher Nutzung hält der Stadtrat zum Schutz der Quartierbevölkerung an der geltenden Regelung in der BZO fest.

### *Menschenhandel*

Die Stadtpolizei verfügt über eine spezielle Fachgruppe für Ermittlungen im Bereich des Menschenhandels. Da bei Strafverfahren im Bereich des Menschenhandels das Opfer im Mittelpunkt steht, wurde die Gruppe Milieuaufklärung (MAK) geschaffen, deren Mitarbeitende aktiv auf potenzielle Opfer zugehen und diese an die Fachstelle Frauenhandel (FIZ) vermitteln. Diese Zusammenarbeit ist sehr eng und hat sich seit Langem bewährt. Sie ist absolut entscheidend im Kampf gegen Menschenhandel.

### *Medizinische und Soziale Dienstleistungen*

Soziale und präventiv-medizinische Beratung sowie gezielte Weitervermittlung bei Bedarf sind sowohl durch städtische Fachleute als auch von der Stadt mitfinanzierte NGOs abgedeckt. Sie arbeiten aufsuchend und/oder in entsprechenden Einrichtungen. Mit dem Ambulatorium an der Kanonengasse verfügt die Stadt Zürich über eine einzigartige Institution in der Schweiz zur Sicherstellung der gesundheitlichen Prävention und der niederschwellig zugänglichen Behandlung. Ferner wird im Pavillon auf dem Strichplatz unkompliziert soziale und medizinische Beratung und Unterstützung angeboten. Im Auftrag der Stadt bietet zudem Isla Victoria für Prostituierte, die primär in Salons und Cabarets arbeiten, Beratung und Unterstützung vor Ort an. Die ebenfalls von der Stadt mitfinanzierte FIZ berät Prostituierte sowie Cabaret-Tänzerinnen und interveniert bei diversen Rechtsfragen und erlittener Gewalt.

Der Stadtrat hat mit der PGVO, dem neuen Strichzonenplan und dem Strichplatz einen pragmatischen Weg eingeschlagen. Es ging darum, Regeln und Rahmenbedingungen für ein Gewerbe zu setzen, dessen belastende Auswirkungen sowohl für die Prostituierten als auch für die betroffene Bevölkerung nicht mehr tragbar waren. Der Stadtrat weiss, dass damit künftig nicht alle Probleme gelöst sind und sich auch in Zukunft immer wieder neue Herausforderungen stellen werden. Es gilt die Situation im Prostitutionsgewerbe laufend zu prüfen und bei ausgewiesenem Bedarf auch Anpassungen an den geltenden Regeln vorzunehmen. In Anbetracht der Tatsache, dass insbesondere die Einführung der PGVO zu Veränderungen im Prostitutionsgewerbe geführt hat, wird 2015 das städtische und städtisch subventionierte Angebot im Bereich der sozialen und medizinischen Leistungen im Prostitutionsgewerbe einer Bedarfseinschätzung unterzogen. Es geht darum, zu prüfen, ob die vorhandenen Mittel am richtigen Ort eingesetzt werden.