

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 29/2009

Sitzung vom 15. April 2009

**595. Anfrage (Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels  
und der Ausbeutung von Frauen im Sexgewerbe)**

Kantonsrat Lorenz Schmid, Männedorf, sowie die Kantonsrätinnen Carmen Walker Späh und Eva Gutmann, Zürich, haben am 27. Januar 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Innerhalb der letzten Monate hat sich die Situation im Sexgewerbe zugespitzt. Die Einreise von Frauen zur Aufnahme der Prostitutionstätigkeit hat stark zugenommen. Den arbeitswilligen Prostituierten wird vom Amt für Wirtschaft und Arbeit auf erstes Ersuchen eine Bewilligung zur Ausübung der Tätigkeit als selbstständige Masseuse für die Dauer von drei Monaten erteilt. Durch die Zunahme der aktiven Prostituierten im Kanton Zürich hat sich das Klima verschärft und die Gewaltbereitschaft und die Bedürftigkeit der sich prostituierenden Personen zugenommen. Im Kantonsgebiet werden unzählige Sexetablissemments, Saunaclubs und Kontaktbars betrieben, die kaum kontrolliert werden können. Im Bereich des Strassenstriches finden derzeit intensive Verteilungskämpfe unter ungarischen Zuhältern statt. Es kann davon ausgegangen werden, dass diese Verteilungskämpfe innert kurzer Zeit nicht mehr versteckt, sondern offenkundig gewalttätig ausgetragen werden. Die Opfer werden von den ausbeuterischen Tätern teilweise stark bedroht, aber auch physisch beeinträchtigt. Ihre schwachen Positionen bewirken, dass sie vermehrt von Freiern ausgebeutet oder misshandelt werden.

Bei dieser Sachlage und auch im Hinblick auf eine weitere Öffnung der Schweiz ist es dringend nötig, auf gesetzgeberischer und operativer Ebene Konzepte zu entwickeln, um einer Ausuferung der Auswüchse im Sexgewerbe rechtzeitig entgegenzutreten.

Die Kantone sind befugt, Vorschriften über die Ausübung des Prostitutionsgewerbes zu erlassen oder diese an die Gemeinden zu delegieren. Widerhandlungen gegen diese Vorschriften werden gestützt auf Art. 199 StGB bestraft. Der Kanton Zürich könnte somit autonom die notwendig scheinenden gesetzlichen Anpassungen vornehmen.

Darum stellen wir folgende Fragen:

1. Ist dem Regierungsrat die Entwicklung im Sexgewerbe bekannt?
2. Hat der Regierungsrat sich bereits Gedanken über die Entwicklung einer Strategie zur Eindämmung der Einwanderung zum Zweck der Prostitution und zur Eindämmung und Verhinderung von Delinquenz im Sexgewerbe erarbeitet? Wenn ja, welches sind die konkreten Inhalte dieser Strategie? Wenn nein, warum nicht?
3. Das Amt für Wirtschaft und Arbeit erteilt selbstständig Erwerbstätigen Prostituierten auf erstes Ersuchen Bewilligungen für die Ausübung der Strassenprostitution als «selbstständige Masseurinnen». Sind diesbezüglich Kontingentierungen vorgesehen? Könnte der Bewilligungsvorgang allenfalls mit einer Information der Gesuchstellerinnen über ihre Rechte und die vorhandenen Hilfs- und Beratungsangebote verbunden werden?
4. Sieht der Regierungsrat die Möglichkeit, die gesetzlichen Vorgaben im gesamten Kanton zu vereinheitlichen und genaue Regelungen für die gewerbsmässig Sexdienstleistungen anbietenden Betriebe und die Strassenprostitution zu erlassen?
5. Hat der Regierungsrat konkret die folgenden möglichen Modelle zur Regulierung des Prostitutionsgewerbes geprüft und wie stellt er sich zu diesen Modellen?
  - a. das Modell des gänzlichen Verbots der Prostitution (wie in Schweden bereits seit einigen Jahren gültig);
  - b. die Bewilligungspflicht für Etablissements, die Sexdienstleistungen anbieten;
  - c. das gemischte Modell, welches einerseits eine Bewilligungspflicht für Sexetablissements vorsieht und andererseits die Strassenprostitution gänzlich verbietet.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Lorenz Schmid, Männedorf, Carmen Walker Späh und Eva Gutmann, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Ausserhalb der Stadt Zürich kann die Kantonspolizei weder eine deutliche Zunahme von Prostituierten feststellen noch, dass in jüngerer Zeit in den Rotlichtmilieus Gewalttaten häufiger oder massiver ausgeübt worden sind. Der Kantonspolizei stehen verschiedene Indikatoren zur Verfügung, um Tendenzen im Rotlichtmilieu ausserhalb der Stadt Zürich

frühzeitig zu erkennen. Spezialistinnen und Spezialisten der Kantonspolizei verfolgen die Entwicklung laufend, unter anderem durch gezielte Kontrollen.

Kontakte mit Betroffenen im Rahmen laufender Strafverfahren betreffend Menschenhandel machen indessen deutlich, dass sich in der Stadt Zürich die Situation im Bereich des Prostitutionsmilieus am Sihlquai verschärft hat. Insbesondere wird in den Verfahren von genauen Kontrollen, zugeteilten Strichplätzen und gewaltsamen Übergriffen der Menschenhändler und Zuhälter berichtet. Die Prostituierten können aber auch dem Druck von Wohnungs- und Hauseigentümerinnen und Hauseigentümern oder von Türstehern, Barpersonal, Cabaretbesitzerinnen und -besitzern ausgesetzt sein. Die Stadt Zürich hat deshalb unter der Federführung des Polizeidepartements bereits im Juli 2007 das Projekt ROTLICHT eingeleitet. Es bezweckt die Erarbeitung einer gesamtstädtischen Strategie zur Bekämpfung der negativen Auswüchse des Rotlichtmilieus und hat zum Ziel, negative und quartierbelastende Auswirkungen des Milieus einzudämmen und zu steuern.

Zu Frage 2:

Im Sexgewerbe und den dem Milieu nahestehenden Gewerben sind Personen mit unterschiedlichstem ausländerrechtlichem Status tätig:

- illegal anwesende Personen (Sans-Papiers im engeren Sinn)
- Personen mit oder ohne Visum zu Besuchszwecken (Touristinnen und Touristen)
- Personen mit – anderweitig – geregelter Aufenthalt (z. B. Familiennachzug)
- Personen, die als Sexgewerbetreibende zugelassen sind (vorab EG/EFTA)
- Personen, die dem Asylrecht unterstehen
- Personen mit «Sonderstatus» (Tänzerinnen)

Gewisse Handlungsmöglichkeiten gegen Auswüchse im Sexgewerbe ergeben sich aus der Gesetzgebung über den Arbeitsmarkt, der Ausländergesetzgebung und dem Strafrecht. Schranken grundsätzlicher Art setzen allerdings die offenbar erhebliche Nachfrage nach Dienstleistungen des Sexgewerbes und die Tatsache, dass Prostitution nicht verboten ist. Im Zusammenhang mit Art. 199 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0) hat das Bundesgericht sogar entschieden, dass kantonale Vorschriften die bundesrechtlich zulässige Prostitution nicht übermässig behindern dürfen (BGE 124 IV 66).

Für Personen aus dem EU-17-/EFTA-Raum gelten seit dem 1. Juni 2007 die allgemeinen Bestimmungen über den freien Personenverkehr. Mit der Ausdehnung des Abkommens über die Freizügigkeit (FZA;

SR 0.142.112.681) auf die acht neuen EU-Mitgliedstaaten (Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn) wird die Freizügigkeit auch für Bürgerinnen und Bürger dieser Staaten schrittweise eingeführt. Für diese Personen sind Einschränkungen der arbeitsmarktlichen Zulassung nicht ohne Weiteres möglich.

Gegen illegal Anwesende und unbewilligte Erwerbstätigkeit geht das Migrationsamt konsequent vor, ebenso gegen Personen, die Gründe für die Nichtverlängerung oder den Widerruf ihrer Bewilligung setzen. Bei andern Personengruppen sind die ausländerrechtlichen Handlungsmöglichkeiten eingeschränkt oder teilweise nicht vorhanden. Dies gilt für Personen, die dem Asylrecht unterstehen, für Personen mit einem Anspruch auf einen Aufenthaltstitel (z. B. Familiennachzug) und – wie erwähnt – für Personen, deren Aufenthalt sich auf das FZA stützt. Die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen und Aufenthaltstitel machen es unmöglich, über das Ausländerrecht das Sexgewerbe allgemein zu bekämpfen oder zu steuern.

Es ist sodann Aufgabe der Polizei, durch präventive und repressive Massnahmen zur Verhütung strafbarer Handlungen auch im Bereich des Sexgewerbes beizutragen. Ein besonderes Augenmerk gilt dabei der Bekämpfung von Zwangsprostitution. Die Erfahrung zeigt allerdings, dass in diesem Gewerbe Personen, die sich in den Grauzonen bewegen, sehr sensibel auf polizeiliche Massnahmen reagieren und bei Bedarf ihr Wirkungsfeld einfach verschieben bzw. ihre Tätigkeit zunehmend im Verborgenen ausüben. Solche Ausweichbewegungen des Milieus infolge repressiver Massnahmen der Polizei können deshalb bewirken, dass die betroffenen Frauen der Gefahr vermehrter Ausbeutung oder Misshandlung ausgesetzt sind.

Zu Frage 3:

Die Zulassung zum Arbeitsmarkt ist bundesrechtlich geregelt. Im Kanton Zürich vollzieht das Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) dieses Bundesrecht (Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, AuG, SR 142.20; FZA usw.). Gemäss der geltenden Zulassungspraxis des AWA werden Frauen, die in einem Erotikclub tätig sind, sowie Frauen, die sich auf der Strasse prostituieren, als selbstständige Dienstleistungserbringerinnen qualifiziert. Staatsangehörige der (neuen) EU-8-Länder, zu denen Ungarn gehört, können im Meldeverfahren während höchstens 90 Tagen je Kalenderjahr ihre Tätigkeit in der Schweiz ausüben, sie benötigen dafür keine Bewilligung. Die Meldung hat persönlich am Schalter der Abteilung Arbeitsbewilligungen des AWA zu erfolgen, wobei die Identität nachzuweisen ist. Zudem haben die Frauen zum Nachweis der Selbstständigkeit eine Vereinbarung betreffend Benützung

von Räumlichkeiten zur Ausübung des Gewerbes vorzulegen. Dies gilt nicht bei Frauen, die sich auf der Strasse prostituieren. Gesuche um die weitere Ausübung der Tätigkeit nach Ausschöpfung der 90 Tage lehnt das AWA wegen fehlender arbeitsmarktlicher Notwendigkeit ab. Im Meldeverfahren gibt es keine Kontingentierungen. Für Staatsangehörige der EU-17-Länder gilt – wie erwähnt – die volle Personenfreizügigkeit. Sie brauchen keine arbeitsmarktliche Bewilligung für die Ausübung ihrer Tätigkeit.

Im Kanton Zürich bestehen verschiedene spezialisierte Beratungsstellen (beispielsweise das Fraueninformationszentrum [FIZ]), welche die im Sexmilieu tätigen Frauen über ihre Rechte sowie die bestehenden Hilfs- und Unterstützungsangebote informieren. Für diese Stellen dürfte der Zugang zu den betroffenen Frauen einfacher sein als für die Arbeitsmarktbehörde, da unabhängige Beratungsstellen eher als amtliche Stellen in der Lage sind, zu diesen Frauen ein gewisses Vertrauensverhältnis aufzubauen.

Zu Fragen 4 und 5:

Wie in der Beantwortung der Frage 2 dargelegt, widerspräche ein kantonales Prostitutionsverbot der heutigen Bundesgesetzgebung. Ob ein solches Verbot zielführend wäre, ist zumindest umstritten. Erfahrungen zeigen, dass das Verbot der Prostitution, d. h. die Prohibition, die Situation der in diesem Bereich tätigen Frauen verschärft, da sie dadurch kriminalisiert werden. Schweden, das seit 1999 ein Verbot der Prostitution kennt, ist vom Erfolg dieser Massnahme zwar überzeugt, wie anlässlich einer Informationsveranstaltung des Eidgenössischen Departementes für auswärtige Angelegenheiten im November 2008 deutlich wurde. Es konnte bisher jedoch nicht nachgewiesen werden, dass damit weniger Ausbeutung in der Prostitution oder weniger Frauenhandel stattfindet. Fraglich ist auch, ob mit dem vollständigen Verbot der Prostitution den weiteren mit dem Sexgewerbe einhergehenden Auswüchsen begegnet werden könnte. Ob ein Verbot der Strassenprostitution und/oder eine Bewilligungspflicht für Erotik-Etablissements tatsächlich nennenswerte Verbesserungen und nicht nur örtliche Verlagerungen und eine Verdrängung in die Illegalität mit erhöhtem Druck auf die Betroffenen brächten, ist umstritten. Darauf hinzuweisen ist, dass die Gemeinden schon heute einschränkende Bestimmungen über die Ausübung der Strassenprostitution erlassen können. Erotik-Etablissements unterstehen sodann auch den baurechtlichen und gastwirtschaftlichen Vorschriften. Würden sie zudem verpflichtet, für ihre Tätigkeit eine besondere Gewerbebewilligung einzuholen, müssten dafür klar definierte und überprüfbare, objektive Bewilligungsvoraussetzungen festgeschrieben

werden. Angesichts der von der Branche oft bewusst gesuchten Grauzone und Anonymität bestehen indessen auch gegenüber einer solchen Bewilligungspflicht erhebliche Vorbehalte.

Im Zentrum der staatlichen Anstrengung muss die Bekämpfung der Zwangsprostitution stehen. Aus Opfersicht allgemein zu begrüßen sind Massnahmen, welche die Rechtsstellung des Opfers stärken und es damit auch weniger erpressbar machen. Im seit Anfang 2008 in Kraft stehenden Ausländergesetz ist die ausländerrechtliche Behandlung von Opfern sowie Zeuginnen und Zeugen von Menschenhandel einlässlich geregelt (Art. 35 f. der Verordnung über Zulassung, Aufenthalt und Erwerbstätigkeit, VZAE, SR 142.201). In diesen Fällen besteht eine gute und eingespielte Zusammenarbeit von Migrationsamt, Strafverfolgungsbehörden, Polizei und Hilfsorganisationen (FIZ). Die bestehenden rechtlichen Möglichkeiten zugunsten der Opfer des Menschenhandels werden dabei konsequent ausgeschöpft (seit Inkrafttreten des AuG und der VZAE am 1. Januar 2008 wurden bis heute durch das Migrationsamt 18 Kurzaufenthaltsbewilligungen erteilt). Zu begrüßen sind schliesslich nationale Projekte, die besonders in typischen Herkunftsländern der Opfer von Menschenhandel und Prostitution den Zugang von Frauen und Minderjährigen zu Bildung und Erwerbstätigkeit fördern.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**