



Beschluss des Stadtrats

vom 2. September 2026

GR Nr. 2026/185

Nr. 2983/2026

Schriftliche Anfrage von Sandra Gallizzi und Karin Weyermann betreffend Schutz der Prostituierten im Rahmen der BZO-Revision 2020, Rechtfertigung des Verzichts auf eine präventive Prüfung der Kleinstsalons, Anzahl unangekündigter Kontrollen, Einstufung von Sexsalons als «stilles Gewerbe», Beurteilung der Kontrolldichte, Entwicklung der Strafanzeigen, Beurteilung der ökonomischen Ausbeutung und finanzielle Soforthilfen sowie mögliche raumplanerische Korrekturen

Am 15. April 2026 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Sandra Gallizzi (EVP) und Karin Weyermann (Die Mitte) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2026/185, ein:

Das Hauptargument für die BZO-Reform 2020 war der verbesserte Schutz der Prostituierten vor Zwang und Ausbeutung durch legale Arbeitsplätze. Während für Grossbetriebe ein präventives Bewilligungsverfahren (Leumund/Konzept) gilt, sind Kleinst-Sexsalons gemäss Art. 11 Abs. 2 PGVO davon befreit.

Sechs Jahre nach Inkrafttreten bitten wir um die Beantwortung folgender Fragen, wobei explizit nach separat ausgewiesenen Daten für bewilligungsfreie Wohnungs-Salons gemäss der BZO 2020 gefragt wird:

1. Aufsicht und Kontrollmethodik (Zwei-Klassen-Opferschutz)
 - a) Wie rechtfertigt der Stadtrat den Verzicht auf eine präventive Prüfung bei Kleinstsalons, während dies bei Grossbetrieben als unverzichtbar gilt?
 - b) Wie viele unangekündigte Kontrollen wurden seit 2020 spezifisch in bewilligungsfreien Mini-Salons jährlich durchgeführt (bitte separat ausweisen)?
 - c) In wie vielen Fällen wurden dabei unabhängige, externe Dolmetscher beigezogen, um Aussagen zur «Freiwilligkeit» bei Sprachbarrieren oder digitaler Überwachung zu validieren?
2. Die baurechtliche Fiktion des «stillen Gewerbes» als Basis der BZO 2020
 - a) Wie rechtfertigt der Stadtrat die Einstufung von Sexsalons als «stilles Gewerbe», wenn gleichzeitig ein erhöhter Bedarf an polizeilicher Überwachung und spezialisierter Sozialarbeit (Outreach) besteht - Faktoren, die bei herkömmlichen stillen Gewerben (z. B. Architekturbüros) nicht existieren?
 - b) War diese Einstufung die notwendige juristische Grundvoraussetzung, um die BZO-Teilrevision 2020 in reinen Wohnzonen (§ 48 ff. PBG) überhaupt erst zu ermöglichen?
 - c) Erachtet der Stadtrat diese Definition angesichts der spezifischen sozialen Immissionen (fremde Kundschaft in privaten Treppenhäusern, Sicherheitsbedenken der Anwohnenden) als gerechtfertigt?
 - d) Inwiefern gefährdet diese «Stille-Gewerbe-Fiktion» den proaktiven Opferschutz, da sie die präventive Betriebsbewilligungspflicht (PGVO) formal aushebelt und den staatlichen Zutritt zu Privatwohnungen massiv erschwert?
3. Digitales Dunkelfeld und «Laptop-Zuhältereien»
 - a) Wie viele der täglich ca. 300 neuen Online-Inserate führten seit 2020 zu einer physischen Kontrolle vor Ort?



2/13

- b) Erachtet der Stadtrat die Kontrolldichte als ausreichend, um die «Laptop-Zuhälterei» (Steuerung aus dem Ausland) effektiv zu bekämpfen?
- c) Welcher Anteil der Frauen gerät durch fehlende Deutschkenntnisse in faktische Abhängigkeit von digitalen Vermittlern?
- 4. Wirkungsevaluation und Anzeigequote
 - a) Wie hat sich die Anzahl der Strafanzeigen durch Sexarbeitende wegen Gewalt/Nötigung seit 2020 entwickelt? Wir bitten um explizite Ausweisung der Fälle in Wohnungs-Salons im Vergleich zu Grossbetrieben.
 - b) Spricht eine niedrige Quote in diesem Segment Vertrauen in den Rechtsstaat oder ein isoliertes Dunkelfeld aufgrund fehlender sozialer Kontrolle in Privatwohnungen?
- 5. Ökonomische Ausbeutung, Preiszerfall und gesundheitliche Abwärtsspirale
 - a) Welche Erkenntnisse liegen zu Wuchermieten in Wohnquartieren vor, die einen ökonomischen Zwang (Armutsprostitution) erzeugen und dabei die geschaffene baurechtliche Legalität (Einstufung als stilles Gewerbe in der BZO 2020) missbrauchen?
 - b) Wie beurteilt der Stadtrat die gesundheitlichen Folgen des durch die BZO 2020 ermöglichten Überangebots an dezentralen Wohnungs-Salons, das zu einem massiven Preiszerfall auf dem Sexmarkt führt?
 - c) Inwiefern führt dieser wirtschaftliche Druck (hohe Fixkosten bei sinkenden Einnahmen) zu einer gesundheitlichen Abwärtsspirale, bei der Frauen gezwungen sind, körperliche Grenzen zu überschreiten oder auf Prävention zu verzichten, um die Mieten zu decken?
- 6. Identifikation von Trauma und Zwang
 - a) Über welche fachlichen Qualifikationen verfügen jede einzelne davon: Polizei, Outreach-Stellen sowie die städtisch finanzierten Partnerorganisationen (Ausstiegs-, Umstiegs-Hilfen und medizinische Beratungsstellen), um komplexe Traumafolgen wie Täter-Bonding, Dissoziation oder „Fawning“ (Unterwerfung) zuverlässig zu identifizieren?
 - b) Wie stellt der Stadtrat in den Leistungsvereinbarungen mit externen Stellen sicher, dass widersprüchliche Aussagen nicht per se als Unglaubwürdigkeit, sondern behandelt werden, sondern als traumabedingte Gedächtnis- oder Konzentrationsstörung geprüft werden?
 - c) Welche verbindlichen Standards gelten für diese Partner, damit traumatisierte Frauen nicht aufgrund ihrer Symptomatik den Zugang zu finanzieller Soforthilfe oder Schutzprogrammen verlieren?
- 7. Reichweite der Hilfe, Substanzkonsum und Ausstieg
 - a) Wie hoch ist die monatliche Reichweite der aufsuchenden Arbeit im Verhältnis zu den 300 täglichen Neu-Inseraten?
 - b) Welche finanziellen Soforthilfen bietet die Stadt an, um eine echte Alternative zur Armutsprostitution zu schaffen?
 - c) Welche Erkenntnisse liegen zur Korrelation zwischen dezentraler Sexarbeit und dem Anstieg des (Crack-) Konsums vor?
- 8. Internationale Schutzpflichten (Palermo; Istanbul)
 - a) Wie beurteilt der Stadtrat die Zürcher Praxis im Licht des Palermo-Protokolls, wonach die Zustimmung eines Opfers hinfällig ist, wenn eine Notlage zur Ausbeutung ausgenutzt wurde (Armutsprostitution macht ca. 90% aus gemäss Fachleuten)?
 - b) Wie stellt die Stadt sicher, dass sie ihrer Schutzpflicht gemäss Istanbul-Konvention nachkommt, wenn durch die Dezentralisierung in Wohnungen der Zugang zu Hilfe faktisch erschwert wird?
- 9. Strukturelle Begünstigung von Täterstrukturen
 - a) Schafft die aktuelle Kombination aus Bewilligungsfreiheit und dezentraler Anonymität (Wohnungs-Salons) faktisch ein Umfeld, das die Verschleierung von Täterstrukturen («Laptop-Zuhälter») begünstigt und somit die Anonymität der Täter über den präventiven Schutz der Opfer stellt?



3/13

10. Staatliche Aufsicht vs. «Soziale Kontrolle» durch Anwohnende
 - a) Wie rechtfertigt der Stadtrat die faktische Auslagerung der staatlichen Aufsichtspflicht an Anwohnende, die durch die BZO 2020 oft erst durch Reklamationen Missstände sichtbar machen müssen?
 - b) Erachtet er es als zumutbar, dass der Schutz von potenziellen Opfern vom Zufall ziviler Aufmerksamkeit und der Meldebereitschaft der Nachbarschaft abhängt?
11. Raumplanerische Korrektur und Reflexion der BZO 2020
 - a) Hat die Gleichstellung von Kleinst-Sexsalons mit „stillen Gewerben“ in der BZO 2020 den Schutzcharakter der Wohnzonen (§ 48 ff. PBG) untergraben?
 - b) Erachtet der Stadtrat eine Wiedereinführung der Bewilligungspflicht (PGVO) als rechtlich und materiell wirksam, solange die BZO 2020 diese Nutzungen in reinen Wohnzonen weiterhin als grundsätzlich zulässig definiert?
 - c) Wie steht der Stadtrat dazu, wenn im Rahmen der BZO-Revision das Sexgewerbe aufgrund des dargelegten Kontrollverlusts wieder vollständig aus reinen Wohnzonen ausgeschlossen werden soll?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Frage 1

Aufsicht und Kontrollmethodik (Zwei-Klassen-Opferschutz)

a) Wie rechtfertigt der Stadtrat den Verzicht auf eine präventive Prüfung bei Kleinstsalons, während dies bei Grossbetrieben als unverzichtbar gilt?

Gemäss Art. 11 Abs. 1 Prostitutionsgewerbeverordnung (PGVO, AS 551.140) hat vor Aufnahme der Betriebstätigkeit bei der von der Stadtpolizei bezeichneten Stelle eine Bewilligung einzuholen, wer Räumlichkeiten in Bauten oder Fahrzeugen für die Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellt. Dabei werden die Gesuchstellenden über ihre Rechte und Pflichten informiert. In Bezug auf Kleinstsalons bestimmt Art. 11 Abs. 2 PGVO, dass von der Bewilligungspflicht ausgenommen ist, wer nicht mehr als zwei entsprechende Räumlichkeiten zur Verfügung stellt. Die Prostitution darf dabei höchstens durch eine weitere Person ausgeübt werden.

Art. 16 Abs. 3 Bau- und Zonenordnung (BZO, AS 700.100) bestimmt, dass in Wohnzonen sexgewerbliche Salons oder vergleichbare Einrichtungen nicht zulässig sind, wenn ein Wohnanteil von mindestens 50% vorgeschrieben ist. Davon ausgenommen sind nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 PGVO. Entsprechende, ebenfalls am 6. Januar 2020 in Kraft gesetzte Ausnahmerebestimmungen gelten für Zentrumszonen, Quartiererhaltungszonen und Kernzonen (Art. 18a Abs. 3, Art. 24c Abs. 3 und Art. 41 Abs. 3 BZO). Die vorgenannten Bestimmungen betreffen somit die Zulässigkeit von Kleinstsalons in bestimmten Zonen mit einem Wohnanteil von mindestens 50%, nicht aber die baurechtliche Bewilligungspflicht. Diese bleibt bestehen. Die Frage nach der «präventiven Prüfung» betrifft demnach nicht die Entbindung der Kleinstsalons von der **baurechtlichen** Bewilligungspflicht, sondern von der **polizeilichen** Bewilligungspflicht gemäss Art. 11 Abs. 2 PGVO.

Die BZO-Reform 2020 war gedacht als raumplanerischer Nachvollzug der vom Gemeinderat in Art. 11 Abs. 2 PGVO für die polizeiliche Betriebsbewilligung angelegten Verfahrensdifferenzierung zwischen Kleinstsalons einerseits und mittleren / grösseren Salons andererseits. An der «Aufsicht und Kontrollmethodik» im Sinne des Opferschutzes änderte dieser Nachvollzug in der BZO nichts, zumal diese Aufgaben nicht in der Zuständigkeit der Baubehörden liegen,



4/13

sondern in jener der Stadtpolizei. Allerdings handelt es sich dabei aufgrund der entfallenden polizeilichen Bewilligung um eine nachträgliche polizeiliche Kontrolle.

Was den Verzicht auf eine Bewilligungspflicht für Kleinstsalons anbelangt, so setzte sich im Gemeinderat folgende Ansicht durch: Die in Kleinstsalons tätigen Personen arbeiten in der Regel auf eigene Rechnung, also wirtschaftlich unabhängig und selbstverantwortlich. In sexgewerblichen Kleinstsalons sind die Prostituierten besser vor Zwangsprostitution und Ausbeutung geschützt.

Den parlamentarischen Initiantinnen und Initianten der BZO-Revision ging es darum, für die selbstständig tätigen Prostituierten, die typischerweise nicht in einem Anstellungsverhältnis eines grösseren Salonbetriebs arbeiten, zum einen die bürokratischen Hürden tief zu halten. Zum anderen erachtete man die stadträumliche Beschränkung von Kleinstsalons auf Gebiete mit vorwiegend gewerblichem Charakter (Wohnanteilspflicht unter 50%) als zu einengend und sachlich nicht mehr notwendig. Beabsichtigt waren stadträumlich erweiterte Möglichkeiten für Kleinstsalons und eine Öffnung der eigentlichen Wohnquartiere zu diesem Zweck.

b) Wie viele unangekündigte Kontrollen wurden seit 2020 spezifisch in bewilligungsfreien Mini-Salons jährlich durchgeführt (bitte separat ausweisen)?

Die Stadtpolizei führt keine Statistik über Kontrollen in bewilligungsfreien Kleinstsalons.

c) In wie vielen Fällen wurden dabei unabhängige, externe Dolmetscher beigezogen, um Aussagen zur «Freiwilligkeit» bei Sprachbarrieren oder digitaler Überwachung zu validieren?

Bei unangekündigten Kontrollen von Kleinstsalons werden keine Dolmetschenden beigezogen. In der Regel wird in einer für beide Seiten verständlichen Sprache kommuniziert oder es wird ein Übersetzungsprogramm eingesetzt. Bei Verdacht auf «Unfreiwilligkeit» der Sexarbeit wird der zuständige Dienst Menschenhandel beigezogen, um die betroffene Person ausführlicher zu befragen.

Frage 2

Die baurechtliche Fiktion des «stillen Gewerbes» als Basis der BZO 2020

a) Wie rechtfertigt der Stadtrat die Einstufung von Sexsalons als «stilles Gewerbe», wenn gleichzeitig ein erhöhter Bedarf an polizeilicher Überwachung und spezialisierter Sozialarbeit (Outreach) besteht — Faktoren, die bei herkömmlichen stillen Gewerben (z. B. Architekturbüros) nicht existieren?

Der Begriff «stilles Gewerbe» ist keine baurechtliche Nutzungskategorie, an die unmittelbare Rechtsfolgen geknüpft wären oder die zu spezifischen Verfahren führen. Die Bezeichnung als «stilles Gewerbe» steht in keinem Zusammenhang mit Fragen zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung, zur Kriminalprävention oder zu Aspekten der Arbeitssicherheit und der öffentlichen Gesundheit.

Baurechtlich verwendet wird der Begriff bei der Prüfung der Zonenkonformität bestimmter Nutzungen mittels der im Planungs- und Baugesetz verwendeten Begriffe nicht störend, mässig störend und stark störend (§§ 51 Abs. 1, 52 Abs. 3 und 57 Planungs- und Baugesetz [PBG,



LS 700.1)). In diesem Sinne sind nicht störend solche Betriebe, die höchstens ein geringes Konfliktpotenzial aufweisen und ein gesundes und ruhiges Wohnen nicht beeinträchtigen. Dazu gehören etwa Bäckereien, andere zum Wohnen gehörende Geschäftsbetriebe, Quartierrestaurants, Arzt- und Anwaltspraxen. Sie alle weisen regelmässig wenig Motorfahrzeugverkehr auf und gelten als stille Gewerbe (VGr, 7. November 2019, VB.2019.00286 E 3.4). Solche Nutzungen lassen sich ohne Weiteres mit dem Wohnen vereinbaren.

In der Bauordnung der Stadt Zürich ist der **Sexsalon** mit der BZO-Revision Ende der 1990er-Jahre und dem Inkrafttreten der Art. 16. Abs. 3, 18a Abs. 3, 24c Abs. 3 und 41 Abs. 3 in den Jahren 2000 und 2001 eine eigenständige Nutzungskategorie und ein neuer Rechtsbegriff. Als Nutzungskategorie wird der Sexsalon im Falle einer Bewilligung auch amtlich bezeichnet und erscheint mitunter in bewilligten Bauplänen. Rechtlich und in der Bewilligungspraxis besteht ab dann kein Grund mehr für die Bezeichnung «stilles Gewerbe».

b) War diese Einstufung die notwendige juristische Grundvoraussetzung, um die BZO-Teilrevision 2020 in reinen Wohnzonen (§ 48 ff. PBG) überhaupt erst zu ermöglichen?

Nein, massgeblich waren die politischen Mehrheitsverhältnisse im Gemeinderat. Welche Kriterien und Überlegungen dazu führten, ergibt sich aus den entsprechenden Ratsprotokollen. Die Ausnahme vom Verbot der sexgewerblichen Nutzung (Art. 16 Abs. 3, Art. 18a Abs. 3, Art. 24c Abs. 3 und Art. 41 Abs. 3 BZO) für nicht bewilligungspflichtige Salons gemäss Art. 11 Abs. 2 PGVO war ein Zusatzantrag zur BZO-Teilrevision im Jahr 2016, welcher in der entsprechenden gemeinderätlichen Beratung beschlossen wurde (Anträge Nrn. 14, 10 und 5 gemäss Protokollauszug der Ratssitzung vom 30. November 2016).

Der Stadtrat ist bei der Ausarbeitung der Reform-Vorlage davon ausgegangen, dass das Konfliktpotential zwischen klassischer Wohnnutzung und sexgewerblicher Nutzung durch Kleinstsalons selbst im gleichen Haus als nicht mehr richtungsweisend erachtet wird (Stadtratsbeschluss [STRB] Nr. 946/2018). Die BZO-Revision Ende der 1990er-Jahre bezweckte die Eindämmung der damaligen Auswüchse des Sexgewerbes in den Wohnquartieren wie etwa Suchverkehr und Nutzungskonflikte in Liegenschaften. Insbesondere im Ende 1990er-Jahre stark belasteten Langstrassenquartier, das mit Wohnanteilspflichten von 60% und 80% raumplanerisch zu den Wohnquartieren zählt, waren unter anderem als Folge verstärkter behördlicher Anstrengungen (z. B. Projekt Langstrasse PLUS) in den 2010er-Jahren solche Auswüchse nicht mehr festzustellen; regelmässige Bevölkerungsbefragungen bestätigen diesen Befund.

c) Erachtet der Stadtrat diese Definition angesichts der spezifischen sozialen Immissionen (fremde Kundschaft in privaten Treppenhäusern, Sicherheitsbedenken der Anwohnenden) als gerechtfertigt?

Die Definition der sexgewerblichen Dienstleistung als «stilles Gewerbe» war für die Liberalisierung im Bereich der Salonprostitution unmassgeblich. Aufgrund von Erfahrungen in der Vergangenheit waren dem Stadtrat die Risiken bewusst, die mit der gemeinderätlich geforderten, nach Salongrösse differenzierten Liberalisierung einhergingen. Er hielt denn auch fest, dass «eine solche Massnahme zur Konsequenz haben kann, dass unter Umständen der Schutz der Wohnbevölkerung vor ideellen Immissionen beeinträchtigt wird» (STRB Nr. 946/2018, S. 2,



6/13

mittig). Bis dato hat das Amt für Baubewilligungen allerdings nur ganz vereinzelte Hinweise aus der Bevölkerung zu solchen Nutzungskonflikten erhalten. Raumplanerisch kann die gesetzliche Anpassung nach sechsjähriger Praxis als vertretbar bezeichnet werden.

- d) Inwiefern gefährdet diese «Stille-Gewerbe-Fiktion» den proaktiven Opferschutz, da sie die präventive Betriebsbewilligungspflicht (PGVO) formal aushebelt und den staatlichen Zutritt zu Privatwohnungen massiv erschwert?**

Die Sachverhaltsklärung für baurechtliche Belange (Salonbewilligung) ist mit der BZO-Teilrevision in der Tat in den Hintergrund getreten; die ausländerrechtlichen oder strafrechtlichen Indikationen für entsprechende Abklärungen sind davon nicht betroffen. Wie erwähnt, ist «proaktiver Opferschutz» nicht Aufgabe der Baubehörde.

Frage 3

Digitales Dunkelfeld und «Laptop-Zuhälterei»

- a) Wie viele der täglich ca. 300 neuen Online-Inserate führten seit 2020 zu einer physischen Kontrolle vor Ort?**

Hierzu besteht keine Statistik. Bei den etwa 300 Online-Inseraten handelt es sich nicht zwingend um neue Inserate, sondern häufig um Änderungen der Kontaktangaben. Zudem werden die Inserate auf verschiedenen Plattformen aufgeschaltet.

- b) Erachtet der Stadtrat die Kontrolldichte als ausreichend, um die «Laptop-Zuhälterei» (Steuerung aus dem Ausland) effektiv zu bekämpfen?**

Hinter den Online-Inseraten steht nicht in jedem Fall ein «Zuhälter». Viele Personen bieten ihre Dienste eigenständig auf Online-Plattformen an. Die Kontrolldichte hat keinen direkten Einfluss auf die Bekämpfung der «Laptop-Zuhälterei». Zudem muss im Hintergrund vermittelnden Agenturen die «Zuhälterei» rechtsgenügend nachgewiesen werden können.

- c) Welcher Anteil der Frauen gerät durch fehlende Deutschkenntnisse in faktische Abhängigkeit von digitalen Vermittlern?**

Hierzu bestehen keine statistischen Daten.

Frage 4

Wirkungsevaluation und Anzeigequote

- a) Wie hat sich die Anzahl der Strafanzeigen durch Sexarbeitende wegen Gewalt/Nötigung seit 2020 entwickelt? Wir bitten um explizite Ausweisung der Fälle in Wohnungs-Salons im Vergleich zu Grossbetrieben.**

Dazu führt die Stadtpolizei keine Statistik. Die notwendigen Daten können nicht in der gewünschten Form aus dem Rapportierungssystem POLIS gewonnen werden.

- b) Spricht eine niedrige Quote in diesem Segment Vertrauen in den Rechtsstaat oder ein isoliertes Dunkelfeld aufgrund fehlender sozialer Kontrolle in Privatwohnungen?**

Der Stadtpolizei liegen keine Erkenntnisse über den Grund einer niedrigen Quote vor.



7/13

Frage 5

Ökonomische Ausbeutung, Preiszerfall und gesundheitliche Abwärtsspirale

- a) **Welche Erkenntnisse liegen zu Wuchermieten in Wohnquartieren vor, die einen ökonomischen Zwang (Armutsprostitution) erzeugen und dabei die geschaffene baurechtliche Legalität (Einstufung als stilles Gewerbe in der BZO 2020) missbrauchen?**

Dass Wuchermieten zwingend zu Armutsprostitution führen, kann nicht festgestellt werden. Hohe Mietkosten erhöhen grundsätzlich die finanzielle Belastung und verstärken insbesondere bei bereits knappen finanziellen Verhältnissen das Armutsrisiko. Ein Zusammenhang mit der BZO 2020 kann daraus nicht hergeleitet werden.

- b) **Wie beurteilt der Stadtrat die gesundheitlichen Folgen des durch die BZO 2020 ermöglichten Überangebots an dezentralen Wohnungs-Salons, das zu einem massiven Preiszerfall auf dem Sexmarkt führt?**

Der Stadtrat stellt seit der BZO 2020 weder ein Überangebot an dezentralen Wohnungs-Salons noch einen massiven Preiszerfall fest. Die Preisentwicklung wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst, die nicht im Zusammenhang mit der BZO 2020 stehen.

- c) **Inwiefern führt dieser wirtschaftliche Druck (hohe Fixkosten bei sinkenden Einnahmen) zu einer gesundheitlichen Abwärtsspirale, bei der Frauen gezwungen sind, körperliche Grenzen zu überschreiten oder auf Prävention zu verzichten, um die Mieten zu decken?**

Wirtschaftlicher Druck kann dazu führen, dass Sexarbeiterinnen und -arbeiter höhere Risiken eingehen und stärker von Gewalt betroffen sind. Die Stadt Zürich wirkt solchen Risiken mit verschiedenen kostenlosen Beratungs-, Präventions- und Unterstützungsangeboten entgegen.

Frage 6

Identifikation von Trauma und Zwang

- a) **Über welche fachlichen Qualifikationen verfügen jede einzelne davon: Polizei, Outreach-Stellen sowie die städtisch finanzierten Partnerorganisationen (Ausstiegs-, Umstiegs-Hilfen und medizinische Beratungsstellen), um komplexe Traumafolgen wie Täter-Bonding, Dissoziation oder «Fawning» (Unterwerfung) zuverlässig zu identifizieren?**

Die Mitarbeitenden der spezialisierten Polizeieinheiten, der aufsuchenden Sozialarbeit sowie der städtisch mitfinanzierten Fachstellen verfügen je nach Aufgabenbereich über Ausbildungen in Sozialer Arbeit, Psychologie, Pflege, Medizin oder polizeilicher Ermittlungsarbeit mit Spezialisierungen in den Bereichen (geschlechtsspezifische) Gewalt, Menschenhandel und Opferschutz. Die Stadt kann dabei auf langjährige Erfahrung im Bereich Sexarbeit, Gewaltbetroffenheit und psychosoziale Beratung zurückgreifen. Traumafolgen wie Dissoziation, ambivalentes Aussageverhalten, Unterwerfungsstrategien oder Bindungsdynamiken gegenüber Täterpersonen sind in der Fachpraxis bekannt und dokumentiert. Die Stadt achtet darauf, dass Mitarbeitende regelmässig fachlich weitergebildet werden und bei Bedarf spezialisierte Fachpersonen beigezogen werden können.



Die Stadtpolizei verfügt über einen spezialisierten Ermittlungsdienst (Fachgruppe Menschenhandel inklusive Milieuaufklärung). Sämtliche Mitarbeitende dieser Fachgruppe haben mindestens den Grundkurs Menschenhandel des Schweizerischen Polizei-Instituts (SPI) erfolgreich absolviert. In diesem Kurs sind der Umgang mit traumatisierten Opfern und die Opferidentifizierung von zentraler Bedeutung. Aufbauend auf den Grundkurs haben mehrere Mitarbeitende auch den Fortbildungskurs Menschenhandel des SPI absolviert. Auch dieser Kurs beinhaltet zusätzliche fachliche Ausbildungssequenzen zu traumatisierten Opfern und zur Opferidentifizierung. Themenbezogen nehmen alle ErmittlerInnen der Fachgruppe regelmässig und fortlaufend an externen und internen Ausbildungen für den Umgang mit schwerst-traumatisierten Opfern teil. Auch bei Vernetzungsanlässen mit verschiedensten Fachorganisationen zu den Themen «Zwang, Trauma usw.» erfolgt eine stetige Aus- und Weiterbildung.

Der Stadtrat ist der Ansicht, dass beispielsweise die Stadtpolizei durch ihren spezialisierten Ermittlungsdienst beim Identifizierungsprozess von unter Trauma und Zwang stehenden Opfern eine Vorreiter-Rolle einnimmt. Rückmeldungen der Expertengruppe des Europarats für die Bekämpfung des Menschenhandels (GRETA), die die Umsetzung des Übereinkommens zur Bekämpfung des Menschenhandels überwacht, erachtet die Qualifikationen der Stadtpolizei im Bereich «Opferidentifikation» als vorbildlich.

- b) Wie stellt der Stadtrat in den Leistungsvereinbarungen mit externen Stellen sicher, dass widersprüchliche Aussagen nicht per se als Unglaubwürdigkeit, sondern behandelt werden, sondern als traumabedingte Gedächtnis- oder Konzentrationsstörung geprüft werden?**

Der Stadtrat erwartet von seinen Vertragspartnerinnen und -partnern eine fachlich fundierte, ressourcen- und opferorientierte Arbeitsweise. Die Beurteilung konkreter Situationen erfolgt durch qualifizierte Fachpersonen im Rahmen ihrer professionellen Methodenkompetenz und unter Berücksichtigung anerkannter fachlicher Standards der Sozialen Arbeit, psychosozialer Beratung und Opferhilfe. Die zuständigen Stellen sind entsprechend sensibilisiert. Der Austausch von Verwaltung und Fachorganisationen ist seit 2012 gesetzlich vorgesehen und institutionalisiert (vgl. Art. 3 und 4 PGVO). In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Fachkommission Prostitutionsgewerbe unter der Leitung der Vorsteherin oder des Vorstehers des Sicherheitsdepartements steht.

- c) Welche verbindlichen Standards gelten für diese Partner, damit traumatisierte Frauen nicht aufgrund ihrer Symptomatik den Zugang zu finanzieller Soforthilfe oder Schutzprogrammen verlieren?**

Für die von der Stadt mitfinanzierten Angebote für Sexarbeitende gelten verbindliche Qualitätsanforderungen hinsichtlich Fachlichkeit, Opferschutz, Niederschwelligkeit und diskriminierungsfreiem Zugang zu Unterstützungsleistungen. Ziel ist es, auch Personen in vulnerablen und instabilen Lebenssituationen einen möglichst niederschweligen Zugang zu Beratung, Schutz und Soforthilfe zu ermöglichen. Wo erforderlich, werden Unterstützungsangebote individuell angepasst, zusätzliche Fachstellen beigezogen oder weiterführende Schutz- und Beratungsangebote vermittelt. Die Stadt arbeitet dabei eng mit spezialisierten Opferhilfe- und Fachorganisationen zusammen.



9/13

Frage 7

Reichweite der Hilfe, Substanzkonsum und Ausstieg

a) Wie hoch ist die monatliche Reichweite der aufsuchenden Arbeit im Verhältnis zu den 300 täglichen Neu-Inseraten?

Die aufsuchende Sozialarbeit der Stadt Zürich sowie jene der städtisch mitfinanzierten Fachstellen steht regelmässig mit Sexarbeitenden im Kontakt, sowohl im öffentlichen Raum als auch im Indoor-Bereich und über digitale Kanäle. Eine regelmässige Absprache zwischen den verschiedenen Angeboten sorgt dafür, Redundanzen zu minimieren und möglichst viele Gebiete, in denen Sexarbeitende bekannterweise tätig sind, mittels aufsuchender Sozialarbeit abzudecken. Eine direkte Gegenüberstellung mit der Anzahl täglicher Neuinserate ist jedoch nur beschränkt aussagekräftig, da Online-Inserate keine verlässlichen Rückschlüsse auf die Anzahl tatsächlich tätiger Personen zulassen. Mehrfachinserate, Agenturmodelle und automatisierte Inserate-Strukturen können dabei nicht ausgeschlossen werden. Das nationale Netzwerk ProCoRe befindet sich derzeit in einer Pilotphase zur Lancierung einer neuen Software, die das Monitoring von Online-Inseraten im Bereich Sexarbeit automatisieren und die Kontaktaufnahme mit Sexarbeitenden im digitalen Raum erleichtern soll, wobei auch städtisch mitfinanzierte Fachstellen am Pilotprojekt beteiligt sind. Ziel der aufsuchenden Arbeit ist es insbesondere, niederschwellig Zugang zu Beratung, Schutz, Gesundheitsversorgung und weiterführenden Unterstützungsangeboten zu schaffen.

b) Welche finanziellen Soforthilfen bietet die Stadt an, um eine echte Alternative zur Armutsprostitution zu schaffen?

Personen in prekären Lebenssituationen haben, abhängig von ihrem Aufenthaltsstatus und den sozialhilferechtlichen Anspruchsvoraussetzungen, Zugang zu sozialstaatlichen Unterstützungsleistungen. Personen mit geregelter Aufenthaltsstatus können insbesondere Leistungen der Sozialhilfe in Anspruch nehmen. Unabhängig vom Aufenthaltsstatus bestehen Ansprüche auf Nothilfe, Opferhilfeleistungen sowie Zugang zu spezialisierten Beratungs- und Unterstützungsangeboten.

Ergänzend unterstützt die Stadt mit dem Pilotprojekt ROSE die berufliche Neuorientierung von Sexarbeitenden. Ziel ist es, Perspektiven ausserhalb der Sexarbeit zu stärken sowie den Zugang zu Bildung, Qualifizierung und Arbeitsintegration zu erleichtern. Weitere Angebote zur Unterstützung einer beruflichen Neuorientierung werden auch durch private, städtisch mitfinanzierte Fachstellen erbracht. Ergänzend sind auch die Arbeitsmarktstipendien der Stadt Zürich eine bereits mehrfach genutzte Möglichkeit, um eine berufliche Neuorientierung von Sexarbeitenden zu unterstützen.

c) Welche Erkenntnisse liegen zur Korrelation zwischen dezentraler Sexarbeit und dem Anstieg des (Crack-) Konsums vor?

Bekannt ist, dass problematischer Substanzkonsum, psychische Belastungen, Armut und prekäre Lebenssituationen sich gegenseitig verstärken können. Die Stadt verfolgt deshalb einen interdisziplinären Ansatz, der Prävention, Beratung, Gesundheitsversorgung und soziale Stabilisierung miteinander verbindet. Konkrete Erkenntnisse zur Korrelation von Sexarbeit und dem Anstieg von Crack liegen nicht vor.



10/13

Frage 8

Internationale Schutzpflichten (Palermo; Istanbul)

- a) **Wie beurteilt der Stadtrat die Zürcher Praxis im Licht des Palermo-Protokolls, wonach die Zustimmung eines Opfers hinfällig ist, wenn eine Notlage zur Ausbeutung ausgenutzt wurde (Armutsprostitution macht ca. 90% aus gemäss Fachleuten)?**

In der Strafverfolgung betreffend Menschenhandel orientieren sich die Zürcher Strafverfolgungsbehörden an der internationalen Definition des Menschenhandels gemäss Art. 3 Zusatzprotokoll zur Verhütung, Bekämpfung und Bestrafung des Menschenhandels, insbesondere des Frauen- und Kinderhandels zum Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität (SR 0.311.542) sowie an der hierzu ergangenen nationalen und internationalen Rechtsprechung bei der Anwendung von Art. 182 Strafbuch (StGB, SR 311.0). Nach dieser liegt Menschenhandel vor, wenn eine Täterschaft eine Tathandlung unter Anwendung eines spezifischen Tatmittels und zu einem Ausbeutungszweck vornimmt. Dabei ist die Zustimmung einer betroffenen Person rechtlich unbeachtlich, sofern ein solches Tatmittel angewendet wurde. Zu den relevanten Tathandlungen zählen insbesondere das Anwerben («Rekrutierung») oder das Handeltreiben mit Menschen. Als Tatmittel kommen insbesondere Täuschung, Drohung, die Ausnutzung einer Abhängigkeit oder die Ausnutzung besonderer Hilflosigkeit in Betracht. Der Ausbeutungszweck beinhaltet die sexuelle Ausbeutung (Zwangsprostitution), Ausbeutung der Arbeitskraft oder Organentnahme. Das Tatmittel der besonderen Hilflosigkeit beschreibt dabei einen Zustand des Opfers, in dem es aufgrund persönlicher Umstände – etwa einer prekären wirtschaftlichen Lage, eines unsicheren Aufenthaltsstatus oder psychischer Abhängigkeit – ausserstande ist, sich wirksam gegen die Ausbeutung zur Wehr zu setzen oder eine freie Willensentscheidung zu treffen.

Bei der Abgrenzung einer besonderen Hilflosigkeit im Sinne von Art. 182 StGB von einer allgemeinen wirtschaftlichen Notlage (wie beispielsweise Armut) nehmen die Gerichte eine Einzelfallprüfung vor. Dabei steht nicht allein das Vorliegen von Armut im Vordergrund, sondern die Frage, ob die konkrete Situation die tatsächliche Entscheidungsfreiheit der betroffenen Person erheblich eingeschränkt hat und gezielt ausgenutzt wurde. In Strafverfahren wegen Menschenhandels wird die Situation der betroffenen Person im Rahmen des Beweisverfahrens daher eingehend abgeklärt, was in der Regel durch ausführliche Einvernahmen des Opfers durch dafür geschulte Polizistinnen und Polizisten sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte geschieht. Dabei werden insbesondere die konkreten Lebensumstände, wirtschaftlichen Verhältnisse, allfällige Abhängigkeitsverhältnisse sowie weitere Vulnerabilitätsfaktoren erfragt.

Für das Vorliegen von Menschenhandel genügt das Vorliegen einer wirtschaftlichen Notlage oder Vulnerabilität für sich allein jedoch noch nicht. Vielmehr muss der Täterschaft nachgewiesen werden können, dass sie unter Ausnutzung dieser Verhältnisse darauf hinwirkte, das Opfer in eine Ausbeutungssituation zu bringen, mit dem Zweck, dieses darin sexuell oder in seiner Arbeitskraft auszubeuten oder ihm Körperorgane zu entnehmen.

Die aktuelle Zürcher Praxis erscheint im Lichte des Palermo-Protokolls als angemessen. Das internationale Abkommen der Vereinten Nationen ist eine der Grundlagen zur Bekämpfung



11/13

des Menschenhandels. Das Protokoll erklärt die Zustimmung eines Opfers für unbeachtlich, wenn eine Lage der Verwundbarkeit ausgenutzt wird. Die Zürcher Behörden prüfen dies in jedem Einzelfall sorgfältig. Die Stadtpolizei Zürich behandelt mutmassliche Opfer mit höchster Priorität, sorgt rasch für deren Herauslösung und sichere Unterbringung, bringt Straftaten zur Anzeige und arbeitet eng mit der Staatsanwaltschaft zusammen.

b) Wie stellt die Stadt sicher, dass sie ihrer Schutzpflicht gemäss Istanbul Konvention nachkommt, wenn durch die Dezentralisierung in Wohnungen der Zugang zu Hilfe faktisch erschwert wird?

Den Akteurinnen und Akteuren, die im Kampf gegen den Menschenhandel tätig sind, ist bewusst, dass die heute oft anzutreffende Kombination aus dezentraler Wohnungsprostitution und digitaler Vermittlung von professionellen Täterstrukturen gezielt genutzt werden kann. Das Erkennen von Schutzbedürftigen erweist sich für die Polizei tatsächlich als zunehmend schwieriger. Um dieser Problematik entgegenzuwirken, spielt die Vernetzung unter den verschiedenen Organisationen (Sozialdienste, Nichtregierungsorganisationen [NGOs], Polizei usw.), die aufsuchend unterwegs sind, eine zentrale Rolle. Die langjährige Zusammenarbeit ist eingespielt und hat sich bewährt. Unter anderem nehmen aufsuchende Sozialdienste, NGOs und die polizeiliche Milieuaufklärung gezielt Kontakt zu Sexarbeitenden auf, die in Appartements sexuelle Dienstleistungen anbieten. Ergeben sich aus dieser aufsuchenden Arbeit verdächtige Hinweise, erfolgt nach Möglichkeit die Einbindung weiterer Dienst- und Amtsstellen.

Anhand von geschalteten Online-Inseraten lässt sich unter Berücksichtigung der rechtlichen Aspekte und Indikatoren zu möglicher Ausbeutung (Aufbau Inserate, angebotene Dienstleistungen usw.) im bestmöglichen Fall eine Kontaktaufnahme durch die Stadtpolizei bewerkstelligen. Bei entsprechender Kooperationsbereitschaft können in der Folge die zur Verfügung stehenden Schutz-, Unterstützungs- und Ausstiegsangebote erläutert und umgesetzt werden gemäss den Rahmenbedingungen des Opferhilfegesetzes (OHG, SR 312.5) und internationaler Übereinkommen, den für Opfer von Menschenhandel geltenden Bestimmungen im Ausländer- und Integrationsgesetz (AIG, SR 142.20) und der Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0).

Frage 9

Strukturelle Begünstigung von Täterstrukturen

a) Schafft die aktuelle Kombination aus Bewilligungsfreiheit und dezentraler Anonymität (Wohnungs-Salons) faktisch ein Umfeld, das die Verschleierung von Täterstrukturen («Laptop-Zuhälter») begünstigt und somit die Anonymität der Täter über den präventiven Schutz der Opfer stellt?

Das Problem sind nicht die Kleinstsalons, sondern die Prostitution in kurzfristig angemieteten Wohnungen, Businessappartements, in Unterkünften der Plattform Airbnb etc. Diese Form der Prostitution und die häufigen Ortswechsel von Personen erschweren Überprüfungen und Kontrollen. Die Anonymität reduziert auch die Rückverfolgbarkeit, da digitale Kommunikation und Barzahlungen die Ermittlungen erschweren und somit die Verschleierung von Täterstrukturen ermöglichen oder zumindest beeinflussen können. Die angesprochene «Laptop-Zuhälterei» bringt unter anderem mit sich, dass Täter nicht persönlich (physisch) präsent sein müssen, um



12/13

die Kontrolle über die Prostitution und vulnerable Personen auszuüben. Die heutige weitgehende Anonymität beim Anmieten von Appartements erschwert das Erkennen von möglichen Opfern sexueller Ausbeutung. Durch die schnellen Wohnungswechsel sind den Behörden die Aufenthaltsorte einerseits unbekannt, andererseits können sich die Aufenthaltsorte vom Zeitpunkt ihres Bekanntwerdens bis zur polizeilichen Kontrolle bereits wieder geändert haben. Dies erschwert die polizeilichen Kontrollen in Appartementgebäuden. Zwar ist bekannt, dass in Gebäuden der Prostitution nachgegangen wird, jedoch sind die genauen Appartements unbekannt.

Frage 10

Staatliche Aufsicht vs. «Soziale Kontrolle» durch Anwohnende

- a) Wie rechtfertigt der Stadtrat die faktische Auslagerung der staatlichen Aufsichtspflicht an Anwohnende, die durch die BZO 2020 oft erst durch Reklamationen Missstände sichtbar machen müssen?**

Es trifft nicht zu, dass die staatliche Aufsichtspflicht ausgelagert wird. Die Kontrolltätigkeit der Stadtpolizei hat sich aufgrund der BZO 2020 nicht verändert. Die BZO 2020 hat auch nicht zu einer Zunahme von Reklamationen aus der Nachbarschaft geführt.

- b) Erachtet er es als zumutbar, dass der Schutz von potenziellen Opfern vom Zufall ziviler Aufmerksamkeit und der Meldebereitschaft der Nachbarschaft abhängt?**

Der Schutz von potenziellen Opfern hängt nicht von der zivilen Aufmerksamkeit und Meldebereitschaft der Nachbarschaft ab. Diesbezüglich gehen wenige Meldungen bei der Stadtpolizei ein.

Frage 11

Raumplanerische Korrektur und Reflexion der BZO 2020

- a) Hat die Gleichstellung von Kleinst-Sexsalons mit «stillen Gewerben» in der BZO 2020 den Schutzcharakter der Wohnzonen (§ 48 ff. PBG) untergraben?**

Die Gleichstellung von Kleinst-Salons mit «stillem Gewerbe» ist gerechtfertigt. Kleinst-Salons führen in den seltensten Fällen zu Reklamationen aus der Nachbarschaft. In diesem Sinn ist der Schutzcharakter der Wohnzonen nicht untergraben.

- b) Erachtet der Stadtrat eine Wiedereinführung der Bewilligungspflicht (PGVO) als rechtlich und materiell wirksam, solange die BZO 2020 diese Nutzungen in reinen Wohnzonen weiterhin als grundsätzlich zulässig definiert?**

Betreffend die Gründe für den Verzicht auf eine polizeiliche Bewilligungspflicht für Kleinst-Salons kann auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen werden. Nach der Einschätzung des Stadtrats liegen die Probleme nicht in der Ausübung der Prostitution in Wohnzonen begründet, sondern vor allem in kurzfristig angemieteten Wohnungen, Businessappartements und Unterkünften der Plattform Airbnb (vgl. Antwort zu Frage 9). Die Wirksamkeit der präventiven Kontrolle durch Wiedereinführung der verwaltungspolizeilichen Salonbewilligung auch für Kleinstsalons kann nicht eindeutig oder abschliessend beurteilt werden. Daran zu erinnern ist, dass vorab



13/13

die NGOs, die sich für den Schutz und die Rechte von Sexarbeiterinnen einsetzen, die Befreiung von der mit der PGVO 2012 eingeführten Bewilligungspflicht für Kleinstsalons unter anderem damit begründet haben, dass durch die Bewilligung als administrativer Hürde für sexgewerbliche Einzelunternehmerinnen (Kleinstsalons) einem Abtauchen in die Anonymität und ins Dunkelfeld Vorschub geleistet würde. Das mindere die Sichtbarkeit schutzbedürftiger Klientinnen und deren angemessene Unterstützung und erhöhe die Abhängigkeit von kriminellen Milieustrukturen.

c) Wie steht der Stadtrat dazu, wenn im Rahmen der BZO-Revision das Sexgewerbe aufgrund des dargelegten Kontrollverlusts wieder vollständig aus reinen Wohnzonen ausgeschlossen werden soll?

Die zunehmende Verlagerung der Prostitution beispielsweise in Appartementgebäude kann nicht mit dem Ausschluss des Sexgewerbes aus reinen Wohnzonen verhindert werden. Zielführender wäre es, gesetzliche Vorgaben zur Einschränkung der Nutzung beispielsweise von Appartements zu prüfen.

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter