

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 264/2024

Sitzung vom 6. November 2024

1124. Anfrage (Datenerhebung Prostitution)

Kantonsrätin Andrea Gisler, Gossau, und Mitunterzeichnende haben am 19. August 2024 folgende Anfrage eingereicht:

In einem Bericht vom 5. Juni 2014 definierte der Bundesrat als Ziel, die Datenlage zu Prostitution und Menschenhandel zu verbessern. Die Istanbul-Konvention, die am 1. April 2018 in Kraft getreten ist, verpflichtet die Vertragsstaaten, Daten über alle Formen von Gewalt gegen Frauen zu sammeln.

Für die Regelung der Prostitution sind primär die Kantone zuständig. Es obliegt deshalb in erster Linie ihnen, die Daten zu erheben. Die Daten sind bedeutsam als Entscheidungsgrundlagen für das Ergreifen von Massnahmen im Bereich der Prostitution, insbesondere zum Schutz der Frauen, die sich prostituieren.

Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie viele Personen (aufgeschlüsselt nach Geschlecht) gehen im Kanton Zürich der Prostitution nach? Wie haben sich die Zahlen in den letzten fünf Jahren entwickelt?
2. Aus welchen Ländern stammen die Frauen, die sich prostituieren? Wie alt sind sie? Welche Formen der Prostitution (Strassenstrich, Bordelle, Wohnungsprostitution, Escort etc.) üben sie aus? Sind die Gründe für ihren Einstieg in die Prostitution bekannt?
3. Wie sind die Arbeits- und Lebensbedingungen der Frauen in der Prostitution? Wie viele Frauen prostituieren sich aufgrund einer Notlage (wirtschaftliche Bedrängnis, Armut, schlechte soziale Verhältnisse) oder im Rahmen eines Abhängigkeitsverhältnisses (Loveboy, Zuhälter etc.)?
4. Wie viele Gesuche für den Betrieb eines Bordells werden jährlich im Kanton Zürich gestellt? Wie viele Gesuche werden bewilligt? Welcher Art sind diese Bordelle (Grösse, Funktionsweisen, Geschäftsmodelle)?
5. Wie viele Freier kaufen den Zugang zu einer prostituierten Person? Wie alt sind die Freier? Wie hat sich die Nachfrage in den letzten fünf Jahren entwickelt? Welche Möglichkeiten sieht der Regierungsrat, um die Freier in die Mitverantwortung zur Eindämmung von Menschenhandel und Zwangsprostitution zu nehmen?

6. Wie häufig ist in den letzten fünf Jahren ein Polizeieinsatz im Zusammenhang mit Prostitution erfolgt? In wie vielen Fällen war eine Prostituierte Opfer von Gewalt?
7. Wie häufig wurden Menschen, die sich prostituieren, in den letzten fünf Jahren mit einer Busse bestraft wegen Verstosses gegen kantonale oder kommunale Bestimmungen zur Ausübung der Prostitution (Aufschlüsselung nach Tatbeständen)? Wie hoch waren die Busseneinnahmen?
8. Wie und in welchem Ausmass prägt die organisierte Kriminalität, Clan- und Bandenkriminalität das Prostitutionsmilieu?
9. Welche Massnahmen trifft der Kanton Zürich zur Eindämmung der Prostitution und zur Schadensminderung?
10. Sind breit angelegte Studien im Kanton Zürich zur Verbesserung der Datenlage geplant? Falls nein, warum nicht?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Andrea Gisler, Gossau, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–8:

Für eine vollständige Beantwortung der detaillierten Fragen gibt es zurzeit keine hinreichende Datengrundlage. Es kann jedoch auf die folgenden Statistiken hingewiesen werden:

- Die Opfer von Menschenhandel (Art. 182 Strafgesetzbuch [StGB, SR 311.0]) und Förderung der Prostitution (Art. 195 StGB) werden im Kanton Zürich durch die Fachstelle Frauenhandel und Frauenmigration (FIZ) betreut. Die Daten der FIZ fliessen in die Beratungs- und Opferstatistik der Schweizer Plattform gegen Menschenhandel ein (plattform-menschenhandel.ch/beratungsstatistik). Die FIZ führt zudem – basierend auf ihrem Opferschutzprogramm – eine Statistik zum Menschenhandel in der Deutschschweiz (fiz-info.ch/de/Downloads/Zahlen-Menschenhandel-Statistik). Die Polizeiliche Kriminalstatistik enthält Informationen zu den gemeldeten Straftaten «Förderung der Prostitution» und «Menschenhandel». Diese werden im Kanton Zürich von der Kantonspolizei ausgewertet.
- Die Opferhilfestatistik des Bundes (OHS) weist nicht aus, wie oft Prostituierte Opfer von Gewalt werden. Mit dem dritten Nationalen Aktionsplan gegen Menschenhandel (2023 bis 2027) (admin.ch/gov/de/

start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-92239.html; Ziel 3.2 des Aktionsplans) soll die Datenlage verbessert werden. Geprüft wird in diesem Zusammenhang, ob die OHS erweitert werden soll. Denkbar wäre, dass künftig auch Nichtregierungsorganisationen wie die FIZ als Datenlieferantinnen zugezogen werden.

- In der Strafurteilsstatistik des Bundesamtes für Statistik werden Verurteilungen nach Art. 195 und 182 StGB nach Kantonen ausgewiesen. Im Kanton Zürich kam es demnach 2023 zu sieben Verurteilungen nach Art. 195 StGB und vier Verurteilungen nach Art. 182 StGB (bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kriminalitaet-strafrecht/strafjustiz/verurteilungen-erwachsenen.assetdetail.31666718.html).

Mangels Erhebung der entsprechenden Daten ist nicht bezifferbar, wie viele Personen im Kanton Zürich als Prostituierte tätig sind, und es ist nicht bekannt, wie viele Personen als selbstständig oder unselbstständig erwerbend gelten. Aus sozialversicherungsrechtlicher Sicht wird Prostitution in einem Bordell in der Regel als unselbstständige Tätigkeit qualifiziert, weil die Prostituierten regelmässig in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den Betreibenden stehen. Wenn eine unselbstständige Tätigkeit vorliegt, haben die Betreibenden eines Bordells die regulären gesetzlichen Pflichten als Arbeitgeberin oder Arbeitgeber. Wenn hingegen eine selbstständige Tätigkeit vorliegt – was bei Tätigkeiten in Bordellen eher die Ausnahme darstellen dürfte –, sind die Prostituierten verpflichtet, die persönlichen Beiträge als Selbstständigerwerbende direkt mit der Ausgleichskasse abzurechnen.

Der Kantonspolizei liegen keine Zahlen betreffend Freier vor. Sie führt auch keine Statistik zur Anzahl Polizeieinsätze im Zusammenhang mit Prostitution. 2019 bis 2023 registrierte die Polizei im Kanton Zürich 226 Gewaltdelikte mit Geschädigten, die den Beruf «Prostituierte» (und vergleichbare Begriffe) ausüben. Im selben Zeitraum wurden im Kanton Zürich 2268 Straftaten wegen Art. 199 StGB (unzulässige Ausübung der Prostitution) polizeilich registriert (Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik).

Zu Frage 9:

Auf Kantonsebene wurden im September 2022 zur Entwicklung und Erprobung von Hilfsprogrammen zur Förderung des Ausstiegs aus der Prostitution Beiträge an drei Organisationen ausgerichtet. Nach Abschluss der zweijährigen Projektphase wird sich zeigen, ob weitere Massnahmen angezeigt sind (vgl. RRB Nrn. 1284/2022 und 149/2023).

Von der Gesundheitsdirektion werden folgende Einrichtungen subventioniert, die sich im Bereich der Prävention von sexuell übertragbaren Krankheiten engagieren und deren Angebot sich unter anderem an Prostituierte richten:

- *Ambulatorium Kanonengasse*: Das Ambulatorium Kanonengasse nimmt einen wichtigen Präventionsauftrag in den Bereichen Sucht, HIV, Hepatitis und andere sexuell übertragbare Krankheiten wahr und betreibt aktiv Gesundheitsförderung für randständige Personen, die aus verschiedenen Gründen keinen oder nur einen eingeschränkten Zugang zur medizinischen Grundversorgung haben. Insbesondere die ambulante und aufsuchende beratende Tätigkeit richtet sich an Prostituierte (vgl. RRB Nr. 1484/2023).
- *Verein Solidara*: Der Verein Solidara betreibt seit über 20 Jahren unter dem Namen «Isla Victoria» eine niederschwellige Fach- und Beratungsstelle für Prostituierte mit Standorten in Zürich und Winterthur. Merkmal der Szenenarbeit von Solidara ist die aufsuchende Arbeit in Erotikbetrieben im ganzen Kanton, einschliesslich Kontaktmöglichkeiten. Solidara bietet Impf- und Testmöglichkeiten in den eigenen Räumlichkeiten in Zürich und Winterthur wie auch mobil im ganzen Kanton an (vgl. RRB Nr. 1073/2022).
- *Verein Sexuelle Gesundheit Zürich (SeGZ)*: SeGZ ist das Kompetenzzentrum für sexuelle Gesundheit im Kanton. Die Schwerpunkte liegen dabei auf der Testung von übertragbaren Krankheiten bei Menschen mit einer erhöhten Exposition (Freier, Prostituierte, vulnerable Migrantinnen und Migranten) und der Beratung dieser Menschen (vgl. RRB Nr. 1073/2022).

Prostituierte, die Opfer von Gewalt werden, können sich an eine Opferberatungsstelle wenden (Art. 9 Opferhilfegesetz [SR 312.5]). Im Kanton Zürich werden diese Opfer von der FIZ als spezialisierte Stelle beraten und betreut. Die Kantonale Opferhilfestelle finanziert das Opferschutzprogramm der FIZ.

Zu Frage 10:

Das Statistische Amt und die Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt der Kantonspolizei erarbeiten derzeit die Datengrundlagen, um das Ausmass und die Entwicklung verschiedener Formen von häuslicher Gewalt und von Gewalt gegen Frauen abzubilden. Das Projekt setzt die Istanbul-Konvention im Kanton Zürich um (RRB Nr. 338/2021, Massnahme 3.9).

Auf nationaler Ebene werden in Koordination mit entsprechenden Massnahmen Prävalenzstudien zur häuslichen Gewalt und Gewalt gegen Frauen in Betracht gezogen (Nationale Aktionspläne [NAP] der Gleichstellungsstrategie 2030 und der Istanbul-Konvention; Prüfung einer

Prävalenzstudie zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt [Massnahme 3.1.4.1, gleichstellung2030.ch/de/3.1.4.1]). Statistische Ergänzungen im Bereich der sexualisierten Gewalt wurden überprüft und die Webseite des Bundesamtes für Statistik zur Polizeilichen Kriminalstatistik ergänzt [Massnahme NAP IK 42, gleichstellung2030.ch/de/nap-ik-42]).

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

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli