



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Bericht und Antrag

an den Grossen Stadtrat von Luzern
vom 28. März 2012 (StB 280)

B+A 12/2012

Teilrevision des Reglements über die Strassenprostitution

Vom Grossen Stadtrat
beschlossen am
24. Mai 2012

Bezug zur Gesamtplanung 2012–2016

Leitsatz Gesellschaft

Luzern macht sich für eine lebendige Stadtregion in Freiheit und Sicherheit stark.

Stossrichtungen

- Lebendige Quartiere, Lebensqualität und Sicherheit erhalten und fördern
- Flexible und effiziente Beratungs-, Unterstützungs- und Betreuungsangebote sicherstellen

Politikbereich Öffentliche Sicherheit

Fünfjahresziel 1.1 Die Dienstleistungen der Stadt in den Bereichen Sicherheit, Unterhalt und Reinigung sind an die Herausforderungen der 24-Stunden-Gesellschaft angepasst. Die Eigenverantwortung der Bevölkerung ist gestärkt. Verursachende von Lärm und Verschmutzung werden konsequent zur Verantwortung gezogen. Die Durchsetzung städtischer Reglemente ist sichergestellt.

Übersicht

Mit dem neuen Reglement über die Strassenprostitution vom 10. November 2011, das seit 13. März 2012 in Kraft ist, und mit den nächtlichen Fahrverboten in den Gebieten Rösslimatt und Dammstrasse/Reussinsel soll die Wohnbevölkerung vor den belästigenden Begleiterscheinungen der Strassenprostitution geschützt werden.

Bei der Prüfung der Umsetzung der Reglementsbestimmungen kam die Luzerner Polizei zum Schluss, dass diese gerade in Anwendung auf die meistbetroffenen Gebiete mit der vom Rat beschlossenen Fassung sehr auslegungsbedürftig und damit in der praktischen Polizeiarbeit schwer umzusetzen ist. Aus diesem Grund liess der Stadtrat weitere Varianten prüfen. Er gelangt deshalb mit dem Antrag an den Grossen Stadtrat, die Formulierung des Reglements über die Strassenprostitution zu revidieren. Danach soll käuflicher Sex unter anderem an Strassenabschnitten und Plätzen, an denen Häuser stehen, die „nicht ausschliesslich Geschäftszwecken dienen“, weder angeboten noch nachgefragt werden dürfen. Das Parlament war am 10. November dem Antrag der SP-Fraktion gefolgt, die verlangt hatte, dass dies an Strassenabschnitten und Plätzen nicht erlaubt sein soll, „wo vorwiegend Wohnhäuser stehen“.

Zudem reichten am 15. März 2012 die SP/JUSO-Fraktion und die GLP-Fraktion die dringliche Motion 309 „Mit einem Strichplan für klare Verhältnisse sorgen“ ein. Darin wird der Stadtrat aufgefordert, einen Strichplan zu entwerfen, das heisst, klar in einem Strassenplan aufzuzeigen, wo Strassenprostitution künftig ausgeübt werden darf beziehungsweise soll.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1 Ausgangslage	5
1.1 Anpassung vom 10. November 2011	5
1.2 Polizeiliche Umsetzung	5
2 Mögliche Regelungen	6
2.1 Regelungen in anderen Städten und Kantonen	6
2.1.1 Zürich: Verbot mit Ausnahmen und Strichplan	7
2.1.2 Olten: Verbot und tolerierter Strassenzug	7
2.1.3 Bern: Verbot und tolerierte Standplätze	7
2.1.4 Biel: Bestimmungen in Planung	7
2.1.5 Chur: Verbot ohne Strichplan	8
2.1.6 St. Gallen: Verbot ohne Strichplan	8
2.1.7 Basel: Strichplan	8
2.1.8 Zusammenfassung	8
2.2 Luzerner Varianten	9
2.2.1 Geltende Regelung	9
2.2.2 Anbindung an das Bau- und Zonenreglement	9
2.2.3 Beantragte Änderung	10
2.2.4 Auswirkungen der beantragten Änderung	11
2.3 Motion 309 2010/2012: „Mit einem Strichplan für klare Verhältnisse sorgen“	12
2.3.1 Zum Vergleich die Entwicklung in der Stadt Zürich	13
2.3.2 Fazit	14
2.4 Weiteres Vorgehen	14
3 Antrag	15

Der Stadtrat von Luzern an den Grossen Stadtrat von Luzern

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Ausgangslage

Der Grosse Stadtrat von Luzern hatte am 10. November 2011 das neue Reglement über die Strassenprostitution erlassen (B+A 21/2011 vom 21. September 2011). Der Regierungsrat genehmigte am 13. März 2012 die Strafbestimmungen. Damit trat das Reglement in Kraft.

Mit dem neuen Reglement über die Strassenprostitution und mit den nächtlichen Fahrverboten in den Gebieten Rösslimatt und Dammstrasse/Reussinsel soll die Wohnbevölkerung vor den belästigenden Begleiterscheinungen der Strassenprostitution geschützt werden.

1.1 Anpassung vom 10. November 2011

An der Ratssitzung vom 10. November 2011 hat das Parlament auf Antrag der SP-Fraktion die Formulierung in Art. 2 Abs. 1 lit. a des Reglements über die Strassenprostitution angepasst und wie folgt erlassen: „Käuflicher Sex darf unter Vorbehalt von Abs. 2 weder angeboten noch nachgefragt werden: a) an Strassenabschnitten und Plätzen, wo vorwiegend Wohnhäuser stehen“. Diese Formulierung wich vom ursprünglichen Vorschlag des Stadtrates ab. Dieser hatte gelautet: „Käuflicher Sex darf unter Vorbehalt von Abs. 2 weder angeboten noch nachgefragt werden: a) an Strassen und Plätzen, an denen Häuser stehen, die nicht ausschliesslich Geschäftszwecken dienen“.

1.2 Polizeiliche Umsetzung

Die Luzerner Polizei hat die Umsetzung des Reglements geprüft und kam zum Schluss, dass die Bestimmungen in Art. 2 Abs. 1 lit. a gerade in Anwendung auf die meistbetroffenen Gebiete mit der vom Rat beschlossenen Fassung auslegungsbedürftig sind und sich damit in der praktischen Polizeiarbeit schwer umsetzen lassen. So müsste beispielsweise bei jeder Verzeigung belegt werden, wie hoch der Anteil von Wohnhäusern am Strassenabschnitt ist, in welchem die Prostituierte ihren Standort hat, verglichen mit anderen Nutzungen. Hinzu kommt, dass die Formulierung „Strassenabschnitte“ anstelle von „Strassen“ die Strassenprostitution an zahlreichen zusätzlichen Orten ermöglicht. Es ist nicht definiert, wie lang ein solcher Abschnitt sein muss oder kann.

Vor allem aber wird mit der auf Antrag der SP-Fraktion geänderten Bestimmung in den Problemgebieten wie der Werkhofstrasse, die den Ausschlag zur Erarbeitung eines Reglements über die Strassenprostitution gegeben haben, wenig erreicht. Vielmehr wird die

aktuelle Lage mit den Standorten an der unteren Werkhofstrasse zwischen Tribschenstrasse und Kreisel bei der Bäckerei Bachmann sogar noch legitimiert. Gleiches gilt für die Dammstrasse zwischen Gütschstrasse und Giesserstrasse, wo ebenfalls nicht vorwiegend Wohnhäuser stehen. Diesem Umstand wird jedoch mit den nächtlichen Fahrverboten in den Gebieten Rösslimatt und Dammstrasse/Reussinsel Einhalt geboten, indem dadurch die Nachfrageseite (Freier) stark eingeschränkt wird. Diese Nachtfahrverbote sind inzwischen definitiv signalisiert. Das Fahrverbot für Motorfahrzeuge von 22.00 bis 5.00 Uhr gilt für folgende Strassen in beide Richtungen: Werkhofstrasse, Bürgenstrasse, Landenbergstrasse, Rösslimattstrasse, Dammstrasse und Reussinsel. Die Zu- und Wegfahrt für Anwohnende sowie der Zubringerdienst sind wie bisher rund um die Uhr gestattet.

Die Luzerner Polizei weist darauf hin, dass sich die Prostitution im Gebiet Tribschen mit neuen Etablissements weiter ausbreitet und die Frauen auf den Strassen um Freier werben. Es ist folglich von einer weiteren Zunahme der Strassenprostitution auszugehen und ein griffiges Reglement deshalb notwendig.

2 Mögliche Regelungen

Mit der vom Grossen Stadtrat am 10. November 2011 erlassenen Fassung hat nun die Stadt Luzern eine deutlich tolerantere Handhabung der Strassenprostitution als alle anderen im B+A 21/2011 verglichenen Städte.

2.1 Regelungen in anderen Städten und Kantonen

Reglemente, die direkt und nur die Strassenprostitution betreffen, kennen beispielsweise die Städte Bern, Zürich, St. Gallen, Olten oder Basel. In vielen anderen Ortschaften finden sich in Gemeindereglementen oder, ausgestaltet als Polizeiverordnungen, ähnliche Regelungen, wie sie die erwähnten Städte kennen. Winterthur hat bislang wegen der Nähe zu Zürich keinen Anlass gehabt, die Strassenprostitution zu reglementieren. Die Stadt Biel überarbeitet ihre städtische Polizeiverordnung.

Auf kantonaler Ebene haben vor allem die Westschweizer Kantone (Genf, Neuenburg, Freiburg usw.) und der Tessin legiferiert. Der Kanton Bern hat kürzlich dem Grossen Rat ein entsprechendes Gesetz vorgelegt. Der Kanton Luzern plant ein umfassendes Prostitutionsgesetz mit dem Ziel, eine rechtliche Grundlage zu schaffen, damit Prostitution legal und unter akzeptablen Rahmenbedingungen für alle Beteiligten ausgeübt werden kann. Ausbeutungssituationen sind weitestmöglich zu verhindern. Im Vordergrund stehen Aspekte der Schwarzarbeit und damit der Arbeitnehmerinnenschutz sowie die Schaffung eines Rahmens, der die Ausübung der Prostitution in geordneten Bahnen und mit höchstmöglichem Schutz (Gesundheit) der Anbieterinnen ermöglicht. Auch sollen bessere Möglichkeiten im Bereich der Sicherheit und in der Bekämpfung des Frauenhandels geschaffen werden. Um die städtischen Interessen einzubringen, ist die Stadt Luzern an der Erarbeitung dieses Prostitutionsgesetzes beteiligt.

2.1.1 Zürich: Verbot mit Ausnahmen und Strichplan

In der Stadt Zürich ist Prostitution (die Prostitution insgesamt) überall dort verboten, wo der Wohnanteil über 50 Prozent liegt. Die Verhältnisse insbesondere am Sihlquai haben die Stadtzürcher Behörden bewogen, einen neuen Strichplan auszuarbeiten und zudem weitere Massnahmen zu ergreifen (umfassende Prostitutionsgewerbeverordnung, Strassenprostitution als zu bewilligender gesteigerter Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes, Schaffung eines offiziellen Strichplatzes mit Verrichtungsboxen). Zudem wurden polizeiliche Sofortmassnahmen ergriffen (ausführliches Gespräch bei der Polizei mit Dolmetscherin, Krankenkassenversicherungsnachweis, Bescheinigung der Stadtpolizei). Gegen den Kredit von 2,4 Mio. Franken für die geplanten Verrichtungsboxen in Zürich-Altstetten hatte die SVP das Referendum ergriffen. Es wurde am 11. März 2012 von den Stimmberechtigten jedoch abgelehnt. Gegen das Projekt sind allerdings noch Baueinsprachen hängig.

In den Vorschriften über die Strassenprostitution, die noch in Kraft sind, erstreckt sich das Verbot der Strassenprostitution in Art. 2 unter lit. a auf Strassen und Plätze, an denen Häuser stehen, die nicht ausschliesslich Geschäftszwecken dienen (Stadtratsbeschluss vom 17. Juli 1991 (2204) mit Änderungen bis 14. Mai 2003).

2.1.2 Olten: Verbot und tolerierter Strassenzug

In Olten tolerieren die Behörden an der Haslistrasse auf einer Länge von etwa 500 Metern einen Strassenstrich, auf dem sich jeweils 20 bis 25 Frauen prostituieren. Nach Art. 14 des Polizeireglements der Einwohnergemeinde der Stadt Olten ist es unter anderem „untersagt, sich in der erkennbaren Absicht zur Prostitution an folgenden Orten aufzuhalten: a) auf Strassen und Plätzen, an denen Wohnhäuser stehen“.

2.1.3 Bern: Verbot und tolerierte Standplätze

Die Stadt Bern hat eine Verordnung über die Strassenprostitution mit ähnlichem Wortlaut wie St. Gallen und Olten. Die Verordnung über die Strassenprostitution besagt in Art. 2 Abs. 1: „Käuflicher Sex darf unter Vorbehalt von Absatz 2 weder angeboten noch nachgefragt werden: a) in Gebieten mit Wohncharakter; b) auf den Zu- und Wegfahrten zu solchen Gebieten (...)“.

Der Kanton Bern erarbeitet gegenwärtig ein Gesetz über die Ausübung der Prostitution. Darin soll unter anderem ein Verbot der Strassenprostitution in Wohngebieten verankert werden.

2.1.4 Biel: Bestimmungen in Planung

Die Stadt Biel erarbeitet gegenwärtig ein neues Ortspolizeireglement, das umfassend verschiedene Bereiche des gesteigerten Gemeingebrauchs regelt. Darin befindet sich auch folgender Passus: „Käuflicher Sex darf an folgenden Orten weder angeboten noch nachgefragt werden: a) In der Umgebung von Wohnhäusern“ (Art. 26 Abs. 2 lit. a).

2.1.5 Chur: Verbot ohne Strichplan

Die Stadt Chur hat die Vorgaben zur Prostitution in ihrem Polizeigesetz in Art. 28 wie folgt verankert: „Es ist untersagt, sich in der erkennbaren Bereitschaft zur Ausübung der Prostitution an folgenden Orten aufzuhalten: a) auf Strassen und Plätzen, an denen Wohnhäuser stehen“.

2.1.6 St. Gallen: Verbot ohne Strichplan

Seit Einführung des Polizeireglements (2004) ist die Strassenprostitution in St. Gallen kaum mehr wahrnehmbar und wird nicht mehr als Problem thematisiert. Art. 6 lit. a des Polizeireglements lautet wie folgt: „Die Prostitution im Freien ist an folgenden Orten verboten: a) auf Strassen und Plätzen im Bereich von Wohnhäusern“.

2.1.7 Basel: Strichplan

Der Kanton Basel-Stadt hat kein eigentliches Strassenprostitutionsreglement erlassen, sondern gestützt auf das kantonale Übertretungsstrafgesetz genügend grosse Toleranzzonen festgelegt. Sie befinden sich an zentraler Lage in der Innenstadt. Strafbar macht sich, wer sich in erkennbarer Bereitschaft zur Prostitution ausserhalb dieser bezeichneten Örtlichkeiten aufhält und dadurch eine unzumutbare Belästigung der Anwohnerinnen und Anwohner verursacht.

2.1.8 Zusammenfassung

Abgesehen von der Stadt Basel, die genügend grosse Toleranzzonen festgelegt hat, und Zürich mit der Anbindung an den Geschäftszweck haben sich die Vergleichsstädte alle zu einer Formulierung im Zusammenhang mit Wohnen entschieden. Gegenüber der in Luzern heute geltenden Reglementsfassung sind sie jedoch sämtlich restriktiver und zudem auslegungsbedürftig:

- Olten: Strassen und Plätze, an denen Wohnhäuser stehen → Mit wie viel Wohnanteil ist ein Gebäude ein Wohnhaus? Ist dies definiert, dann sind lediglich zwei Wohnhäuser, auch an einer Strasse mit vorwiegend Industriegebäuden, ausreichend, und die Strassenprostitution darf dort nicht ausgeübt werden.
- Bern: in Gebieten mit Wohncharakter sowie auf den Zu- und Wegfahrten zu solchen Gebieten → Es müssen Wohnanteile festgelegt werden. Die „verbotenen“ Gebiete sind dann sehr grossräumig, weil die Zu- und Wegfahrten dazukommen.
- Biel: in der Umgebung von Wohnhäusern (de lege ferenda) → Mit wie viel Wohnanteil ist ein Gebäude ein Wohnhaus? Zwei davon genügen, und die Strassenprostitution darf dort nicht ausgeübt werden. Wie gross ist diese Umgebung?
- Chur: auf Strassen und Plätzen, an denen Wohnhäuser stehen → vgl. Olten
- St. Gallen: auf Strassen und Plätzen im Bereich von Wohnhäusern → vgl. Biel

2.2 Luzerner Varianten

2.2.1 Geltende Regelung

Die heute geltende Variante mit der Formulierung „an Strassenabschnitten und Plätzen, wo vorwiegend Wohnhäuser stehen“ bietet ebenfalls Auslegungsprobleme und wirft verschiedene Fragen auf:

1. Wann ist ein Gebäude ein Wohnhaus, das heisst, wie viele Wohnungen muss es gegenüber den anderen Nutzungen enthalten?
2. Was heisst, wo „vorwiegend Wohnhäuser stehen“? Wie werden Wohnhäuser gegenüber anderen Zwecken dienenden Bauten in Relation gestellt? Kann die Strassenprostitution beispielsweise nicht ausgeübt werden, wenn zwei kleine Wohnhäuser neben einer riesigen Gewerbebaute stehen (1:2)? Ist sie hingegen dann erlaubt, wenn zwei kleine Gewerbebetriebe einen grossen Wohnkomplex flankieren (2:1)?
3. Strassenabschnitte: Wodurch wird eine Strasse unterteilt? Durch Strasseneinmündungen/-abzweigungen oder Anzahl Meter im Verhältnis zur Gesamtlänge? Werden jeweils beide Strassenseiten berücksichtigt oder lediglich eine?

Veranschaulichen lässt sich dies am Beispiel der Werkhofstrasse. Von der Tribschenstrasse her gesehen rechts steht das CSS-Gebäude. Darin befinden sich im einen Gebäudeteil auch Wohnungen, die jedoch nicht zur Werkhofstrasse hin gebaut sind. Daran schliessen die neueren Wohngebäude der „Tribschenstadt“ (Allgemeine Baugenossenschaft und SUVA) an, danach folgen bis zum Alpenquai weitere Wohnhäuser. Auf der gegenüberliegenden Strassenseite stehen, vom Alpenquai her betrachtet, zwei Geschäftsgebäude mit kaum Wohnnutzung, danach verschiedene Gebäude der Firma Schurter und schliesslich das SUVA-Gebäude mit einer Abwärtswohnung. Nach dem Kreisel sind im Vorbau zum Wohngebäude der Luzerner Pensionskasse (das Gebäude liegt nicht direkt an der Werkhofstrasse, die Adresse lautet allerdings Werkhofstrasse) die Produktionsstätte sowie das Verkaufslokal der Confiserie Bachmann AG untergebracht.

Welches sind nun Wohnhäuser? Muss ihre Adresse auf die fragliche Strasse lauten? Werden die dahinterliegenden Wohnhäuser mitgerechnet? Wie definiert sich ein Strassenabschnitt? Wird nach Strassenabschnitten gerechnet, beispielsweise von der Tribschenstrasse bis zum Kreisel, dürfte die Confiserie mit Produktion und Büros die wenige Wohnnutzung im CSS-Gebäude anteilmässig überragen. Dort dürfte, wären nicht die Strassensperren, Strassenprostitution legitim ausgeübt werden. Weniger klar ist der Abschnitt bis zur Bürgenstrasse oder noch weiter Richtung See, zwischen Landenberg- und Bürgenstrasse sowie Landenbergstrasse und Alpenquai, wo sich jeweils auf der einen Strassenseite Wohnhäuser, auf der gegenüberliegenden Seite jedoch Gewerbebauten befinden.

2.2.2 Anbindung an das Bau- und Zonenreglement

Der Stadtrat liess im Rahmen der Erarbeitung des Reglements prüfen, ob eine weniger restriktive Lösung möglich wäre, die aber trotzdem gegen die unerwünschten Begleiterscheinungen der Strassenprostitution in Wohngebieten wirkte. In Frage käme eine Anbindung an das Bau- und Zonenreglement (BZR), indem beispielsweise Verbote betreffend Ausübung der Strassenprostitution über Wohnanteile gemäss BZR geregelt würden. Dies hätte jedoch den Nachteil, dass jede Änderung wieder das ganze Planungsverfahren benötigte (Auflage,

Einspracheverfahren, B+A, Entscheid und Genehmigung Regierungsrat, Verwaltungsgerichtsbeschwerde, Beschwerde an das Bundesgericht). Auf eine Veränderung bei der Strassenprostitution könnte nicht flexibel reagiert werden. Hinzu kommt, dass es sich bei der Strassenprostitution selber nicht um eine Nutzung handelt, die baubewilligt werden kann, sondern um gesteigerten Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes. Über das BZR könnte nur die Prostitution in den angrenzenden Appartements geregelt werden, nicht aber die eigentliche Strassenprostitution. Die wenigsten Strassenprostituierten werden jedoch ein angrenzendes Appartement haben.

Möglich ist allerdings, die BZR zur Auslegung heranzuziehen. Beispielsweise indem festgelegt wird, dass die Formulierung „ausschliesslich zu Geschäftszwecken“ einen Wohnanteil von x Prozent zulässt.

2.2.3 Beantragte Änderung

Aus diesem Grund gelangt der Stadtrat mit dem Antrag an den Grossen Stadtrat, die Formulierung des Reglements über die Strassenprostitution zu revidieren. Diese Formulierung lautet:

„Käuflicher Sex darf unter Vorbehalt von Abs. 2 weder angeboten noch nachgefragt werden: a) an Strassenabschnitten und Plätzen, an denen Häuser stehen, die nicht ausschliesslich Geschäftszwecken dienen“.

Diese Formulierung nimmt Bezug auf den Zweck der Gebäude und nicht auf deren mögliche Nutzung. Mit der Formulierung „nicht ausschliesslich zu Geschäftszwecken“ ist es durchaus möglich, dass sich in einem Geschäftshaus eine Abwartswohnung, eine fremdvermietete Penthouse-Wohnung oder auch beides befinden dürfen. Das Gebäude diene damit noch immer Geschäftszwecken. Insgesamt darf jedoch der Wohnanteil im Verhältnis zum Anteil, der Geschäftszwecken dient, nicht mehr als 20 Prozent betragen. Massgebend ist die Bruttofläche. Aus diesem Grund beantragt der Stadtrat, Art. 2 Abs. 1 lit. a des Reglements über die Strassenprostitution mit der Formulierung „an denen Häuser stehen, die nicht ausschliesslich Geschäftszwecken dienen“ anzupassen.

Der Stadtrat kommt nach einer weiteren vertieften Auseinandersetzung mit dem Strassenprostitutionsthema zum Schluss, dass die auf Antrag der SP-Fraktion beschlossene Beschränkung auf Strassenabschnitte anstelle von ganzen Strassen zulässt, dass die Strassenprostitution zwar nicht in Wohngebieten, doch immerhin an Orten möglich ist, die gebietsmässig weniger grossräumig oder weniger peripher sind. Es handelt sich in Kombination mit der Formulierung „nicht ausschliesslich zu Geschäftszwecken“ damit um eine weniger restriktive Gesamtlösung als ursprünglich vom Stadtrat vorgeschlagen. Als Strassenabschnitt wird ein Strassenstück definiert, das von den Einmündungen oder Querungen zweier anderer Strassen begrenzt wird. Diese Unterbrechung ist auch durch Wege, Plätze, Kreisel oder Ähnliches möglich. Es werden dabei immer beide Strassenseiten (links und rechts) zusammen als Strassenabschnitt betrachtet. Letzteres bedeutet, dass Strassenprostitution an einem Strassenabschnitt, an welchem auf der einen Seite gewohnt wird und auf der gegenüberliegenden Seite Geschäfts- oder Gewerbebauten stehen, nicht erlaubt ist. Dies, weil jeweils beide Strassenseiten gleichermaßen von allfälligen Emissionen betroffen sind.

2.2.4 Auswirkungen der beantragten Änderung

In dieser neuen Kombination, dass Strassenprostitution „an Strassenabschnitten und Plätzen, an denen Häuser stehen, die nicht ausschliesslich Geschäftszwecken dienen“ verboten ist, wäre deren Ausübung theoretisch an folgenden Orten in der Stadt Luzern möglich, wobei nicht jeder einzelne Strassenabschnitt auf dem ganzen Gemeindegebiet geprüft wurde. Bei dieser Aufzählung werden die Gebiete Reusseggstrasse (Werkhof im Ibach) und Lüttauerboden (Industriegebiet im Schachenhof und Staldenhof) nicht mehr explizit erwähnt, weil der Stadtrat zu diesen Gebieten nach wie vor an den Ausführungen im B+A 21/2011 „Strassenprostitution – Reglement und flankierende Massnahmen“ festhält (vgl. S. 20 ff.).

Gebiet Rösslimatte

(Einschränkung durch Fahrverbot ab 22.00 bis 5.00 Uhr, vorher möglich)

- Werkhofstrasse: auf dem Strassenabschnitt zwischen Tribschenstrasse und Kreisel Rösslimatte
- Bürgenstrasse: auf dem Strassenabschnitt zwischen Rösslimattstrasse und Werkhofstrasse

Die neue Bau- und Zonenordnung sieht vor, das gesamte Areal über den Gleisen des Güterbahnhofs als Entwicklungsgebiet für eine weitere Arbeitszone auszuweisen. Da davon auszugehen ist, dass in diesem Business-District auch neue Strassenzüge entstehen, wäre die Strassenprostitution dort ebenfalls möglich.

Gebiet Tribschen/Unterlachen

- Fruttstrasse: auf dem Strassenabschnitt zwischen Brünigstrasse/Industriestrasse und Geissensteinring

Gebiet Kreuzstutz

(Einschränkung durch Fahrverbot ab 22.00 bis 5.00 Uhr, vorher möglich)

- Dammstrasse: auf dem Strassenabschnitt zwischen Gütschstrasse bis Giesserstrasse

Gebiet Friedental/Sedel

- Friedentalstrasse: auf dem Strassenabschnitt zwischen Ibachstrasse und Sedelstrasse, davon ausgenommen: Eingang Friedhof, Parkplatz und Bushaltestelle Friedental
- Ibachstrasse: auf dem Strassenabschnitt zwischen Friedentalstrasse bis Einmündung Waldweg
- Sedelstrasse: auf dem Strassenabschnitt zwischen Abzweigung Sedelstrasse (nach Jugiweg) und Autobahneinfahrt
- Riedstrasse

Gebiet Zentrum/Pilatusplatz

- Bahnhofstrasse: auf dem Strassenabschnitt zwischen Theaterstrasse und Seebrücke
- Hirschengraben: auf dem Strassenabschnitt zwischen Obergrundstrasse und Winkelriedstrasse
- Hallwilerweg 5 und 7 („Geschäftshaus-Insel“): auf dem Strassenabschnitt zwischen Pilatusstrasse und Hirschengraben (gestützt auf die Auslegung von „ausschliesslich Geschäftszwecken“ mit Wohnnutzung im obersten Geschoss)

Gebiet Allmend

- Murmattweg

Gebiet Industrie Stadtteil Littau

- Grossmatte

An diesen Strassen oder Strassenabschnitten wäre gestützt auf die vorgeschlagene Änderung von Art. 2 Abs. 1 lit. a des Reglements über die Strassenprostitution die Ausübung der Strassenprostitution erlaubt, doch aus Sicht des Stadtrates sind nicht alle gleichermassen dazu geeignet oder als Standort überhaupt erwünscht. Aus diesem Grund sieht der Stadtrat zum heutigen Zeitpunkt davon ab, diese Strassen oder einige davon explizit als Strichzonen zu definieren und als „Strichplan“ zu publizieren. Vielmehr soll in Zusammenarbeit mit der Luzerner Polizei und angesichts der Entwicklungen dieses Gewerbes beobachtet werden, an welchen dieser Strassenzüge sich die Szene festsetzt und wie sich dies auf das entsprechende Gebiet auswirkt. Je nach Entwicklung wird es dann möglich sein, Toleranzzonen gemäss Art. 2 Abs. 2 des Reglements über die Strassenprostitution zu bezeichnen und dort, falls je nach Standort notwendig, gemäss Art. 1 Abs. 2 für Infrastruktur besorgt zu sein und Beratungs- und Betreuungsangebote für Prostituierte zu unterstützen. Die Bezeichnung solcher Standorte entspräche schliesslich einem Strichplan. Die rechtliche Grundlage ist somit bereits vorhanden.

2.3 Motion 309 2010/2012: „Mit einem Strichplan für klare Verhältnisse sorgen“

Die SP/JUSO-Fraktion und die GLP-Fraktion reichten am 15. März 2012 die dringliche Motion „Mit einem Strichplan für klare Verhältnisse sorgen“ ein. Darin wird der Stadtrat aufgefordert, einen Strichplan zu entwerfen, das heisst, klar auf einer Karte festzuhalten, wo Strassenprostitution künftig ausgeübt werden darf beziehungsweise soll.

Der Stadtrat lehnt die Erarbeitung eines Strichplans zum jetzigen Zeitpunkt aus folgenden Gründen ab:

Wie bereits unter Ziff. 2.2.4 beschrieben, ist es sinnvoll, angesichts der neu geschaffenen gesetzlichen Vorgaben (Reglement über die Strassenprostitution) nicht noch stärker in die Wirtschaftsfreiheit der Strassenprostituierten einzugreifen. Bereits einige Tage nach Inkrafttreten des Reglements hat sich nämlich gezeigt, dass die neuen Vorgaben angebotsseits bereits sehr rasch beachtet wurden. So haben beispielsweise Strassenprostituierte, die bislang im St.-Karli-Gebiet tätig waren, ohne konkretes Eingreifen der Polizei im „Ibach“ einen neuen, legalen Standort bezogen. Der Stadtrat hatte den Standort Ibach (Reusseggstrasse) wegen Aspekten der Sicherheit und der sozialen Kontrolle im B+A 21/2011 als nicht ideal erachtet. Er wurde aber nun von der Szene ohne Zutun der Behörden und ohne polizeilichen Zwang gewählt. Da es sich dabei gemäss Art. 2 Abs. 3 des neuen Reglements um einen legalen Standort handelt, kann dem nichts entgegengesetzt werden. Gegen solche Verschiebungstendenzen hat der Stadtrat nichts einzuwenden, da dies lediglich einer flexiblen Reaktion des Strassenprostitutionsgewerbes auf neue Vorgaben entspricht. Diese sich ab-

zeichnende Entwicklung bestärkt den Stadtrat in seinem Vorhaben, Erfahrungen mit dem neuen Reglement in der vorgeschlagenen Fassung zu sammeln, bevor er einen eigentlichen Strichplan als zusätzliche Massnahme ausarbeiten lassen möchte.

Zudem sind folgende Überlegungen einzubeziehen:

- Ein klar definierter und publizierter Strichplan (in Kombination mit dem Reglement oder ohne, analog der Regelung in Basel) übt auf das Strassenprostitutionsgewerbe schweizweit und auch international eine ungewollte Sogwirkung aus (vgl. Zürich und Olten).
- Weder Anwohnende noch Gewerbetreibende an diesen Strassenabschnitten und in der näheren Umgebung werden eine solche Festsetzung willkommen heissen. Dies bedeutet, dass im Strichplan zu definierende Strassenabschnitte deshalb zuvor mit den betroffenen und anliegenden Bewohnenden, Gewerbebetrieben und Quartiervereinen in einem zeitaufwendigen, möglicherweise mediativen und partizipativen Verfahren ausgehandelt werden müssen. Ein solches Vorgehen bedeutet viel Aufwand, der sich nur lohnt, wenn dann der ausgehandelte Standort vom Strassenprostitutionsgewerbe auch akzeptiert wird. Diese Akzeptanz kann durch einen partizipativen Prozess nicht garantiert werden, weil es unmöglich ist, die Hauptakteure des Sexgewerbes – die Prostituierten und vor allem die Freier – darin mit einzubeziehen.
- Die im Strichplan publizierten Strassenabschnitte müssten voraussichtlich, sollten sie peripher liegen, mit kostspieligen flankierenden Massnahmen (Infrastruktur und Betreuung, vgl. B+A 21/2011 Kap. 4 und 6.2 bis 6.4) kombiniert werden. Diese können sich wie folgt zusammensetzen: Für ein soziales Betreuungsangebot, aktuell in Luzern durch das Projekt Aids-Prävention im Sexgewerbe (APIS) der Aids-Hilfe Luzern, müsste jährlich ein Betrag von Fr. 260'200.– einberechnet werden. Bei einem Standort im Strichplan, der aufgrund peripherer Lage nicht auf den herkömmlichen Reinigungsrouten des Strasseninspektorats liegt, müssten für flankierende Sauberkeitsmassnahmen die Dienstleistungen von Externen beansprucht werden. Die Firma DräkSak beispielsweise offeriert ein Kompaktangebot mit jährlicher Kostenfolge von rund Fr. 160'000.– für einen solchen Standort. Ereignisbedingt ist es der Luzerner Polizei nicht möglich, dauernd oder häufig in peripheren Gebieten präsent zu sein. Beim aktuellen Standort „Ibach“ wird im Rahmen der Möglichkeiten an Werktagen auch dort patrouilliert. Solche Gebiete müssten durch private Sicherheitskräfte kontrolliert werden. Die Firma Securitas beispielsweise schätzt die Jahreskosten auf Fr. 264'000.–.

2.3.1 Zum Vergleich die Entwicklung in der Stadt Zürich

Der heute noch gültige Strichplan aus dem Jahr 1991 umfasst 11 Kilometer an insgesamt 15 verschiedenen Standorten. Er soll mit der neuen Regelung stark verkürzt werden. Kriterien für den neuen Strichzonenplan, der noch nicht in Kraft ist, waren, dass der Wohnanteil unter 20 Prozent liegt und dass keine Schulen, Kindergärten, Kirchen, Parkanlagen, Spielplätze, Jugendtreffs und ähnliche Einrichtungen direkt angrenzen.

Der künftige Strichplan soll deshalb nur noch drei Zonen für den Strassenstrich umfassen. Davon sind lediglich zwei für den Autostrich vorgesehen. Beim anderen handelt es sich um den Fussgängerstrich im „Niederdorf“ in der Innenstadt. Der Strassenstrich am Sihlquai wird gänzlich verboten. Ebenso wird im Langstrassenquartier kein Strassenstrich bewilligt, auch nicht in denjenigen Teilen davon, wo sich das Rotlichtmilieu befindet.

Folgende Gebiete sind im Strichzonen-Plan vorgesehen:

- Allmend Brunau, Autostrich (bestehend), Betreuung durch Frauenberatung Flora Dora
- Aargauerstrasse, Strichplatz (neu), mit Boxen, Betreuung durch Frauenberatung Flora Dora, im Moment noch wegen Baueinsparungen blockiert
- Niederdorf, Fussgängerstrich (bestehend), Betreuung durch aufsuchende Sozialarbeit; flankierende Massnahmen: Nachtfahrverbot Zähringerstrasse

Ist dieser Strichplan dereinst in Kraft, wird in der Stadt Zürich die Strassenprostitution ausschliesslich auf dem Strichplatz in Zürich-Altstetten, dem kurzen Strassenabschnitt in der Brunau sowie zu Fuss im Niederdorf legal sein.

2.3.2 Fazit

Der Stadtrat wie auch die Luzerner Polizei sind mit den Motionärinnen darin einig, dass es ideal wäre, klar bezeichnen zu können, wo Strassenprostitution ohne Weiteres ausgeübt und nachgefragt werden kann. Dies setzt jedoch in der kleinräumigen Stadt Luzern mit wenig reinen Industrie-, Gewerbe- und Businessflächen einen langwierigen Akzeptanzprozess bei den Betroffenen (Wohnbevölkerung, Wirtschaft usw.) voraus, und dies ohne Garantie auf Konsensfindung. Der Stadtrat weist zudem darauf hin, dass in der aktuellen Organisationsstruktur der Verwaltung die personellen Ressourcen für diese aufwendigen Abklärungen in Zusammenarbeit mit Quartieren, Gewerbe und Politik nicht vorhanden sind und die Arbeiten nur mit externer Unterstützung rasch realisiert werden könnten.

Der Stadtrat erachtet sich zudem als nicht befähigt, in einem Verwaltungsakt am Reisstisch einen Strichplan zu entwerfen, ohne abzuwarten, wie das Gewerbe selbst reagiert, sprich, welchen Standort es selber bevorzugt. Vielmehr ist er der Ansicht, dass die Wirkung des Reglements mit der nun vorgeschlagenen Änderung während mindestens zweier Jahre erprobt werden soll. Die Entwicklungen werden laufend in enger Zusammenarbeit mit der Luzerner Polizei und den entsprechenden Beratungsstellen beobachtet. Sollte sich zu einem späteren Zeitpunkt herausstellen, dass die Erarbeitung eines eigentlichen Strichplans tatsächlich notwendig ist, könnte der Stadtrat dann handeln. Die Rechtsgrundlage dazu ist jedenfalls mit Art. 2 Abs. 2 bereits geschaffen.

2.4 Weiteres Vorgehen

Die Änderung des Reglements über die Strassenprostitution unterliegt dem fakultativen Referendum. Danach muss die Strafbestimmung des Reglements über die Strassenprostitution nochmals dem Regierungsrat zur Genehmigung unterbreitet werden. Sie soll zwar nicht geändert werden, doch stellt sie gerade Verstösse gegen den zur Änderung beantragten Tatbestand in Art. 2 Abs. 1 lit. a unter Strafe.

3 Antrag

Der Stadtrat beantragt Ihnen deshalb, der Teilrevision des Reglements über die Strassenprostitution zuzustimmen. Er unterbreitet Ihnen einen entsprechenden Beschlussvorschlag.

Luzern, 28. März 2012

Urs W. Studer

Urs W. Studer
Stadtpräsident

Toni Göpfert

Toni Göpfert
Stadtschreiber



Der Grosse Stadtrat von Luzern,

nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 12 vom 28. März 2012 betreffend

Teilrevision des Reglements über die Strassenprostitution,

gestützt auf den Bericht der Geschäftsprüfungskommission,

in Anwendung von Art. 13 Abs. 1 Ziff. 1 und Art. 28 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Stadt Luzern vom 7. Februar 1999,

beschliesst:

I. 1. Das Reglement über die Strassenprostitution wird wie folgt geändert:

Art. 2 *Sperr- und Toleranzzonen*

¹ Käuflicher Sex darf unter Vorbehalt von Abs. 2 weder angeboten noch nachgefragt werden:

a. an Strassenabschnitten und Plätzen, an denen Häuser stehen, die nicht ausschliesslich Geschäftszwecken dienen;

b.–d. (bleiben unverändert)

^{2–3} (bleiben unverändert)

2. Diese Änderung tritt mit der Genehmigung der Strafbestimmung durch den Regierungsrat in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

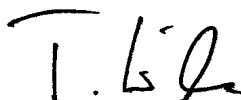
II. Der Beschluss gemäss Ziffer I unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 24. Mai 2012

Namens des Grossen Stadtrates von Luzern



Korintha Bärtsch
Ratspräsidentin



Toni Göpfert
Stadtschreiber

