



**Stadt  
Luzern**

Stadtrat

## Stellungnahme

zur

### **Motion Nr. 271 2000/2004**

von Bruno Heutschy  
namens der SVP-Fraktion  
vom 25. März 2003

**Wurde anlässlich der  
41. Ratssitzung vom  
23. Oktober 2003 abgelehnt.**

## **Verwehrte und bettelnde Strassenmusikanten aus Osteuropa**

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Strassenmusik wird seit vielen Jahren kontrovers diskutiert und von der Anwohnerschaft unterschiedlich wahrgenommen. Es rechtfertigt sich daher, vorliegend eingehend auf das Thema einzugehen.

### **Geschichtliches zur Situation der Strassenmusik**

Die heutige Regelung wurde zu Beginn der 80er-Jahre entwickelt. Damals traten in Luzern immer zahlreicher Musizierende auf den Strassen auf. Ein Teil der Anwohnerschaft empfand dies als störend. Eine ausdrückliche Bewilligungspflicht für deren Auftritt bestand damals nicht. Das Kantonale Gesetz über die Handelpolizei schrieb eine Patentpflicht für Schaustellungen und Vorführungen jeglicher Art vor. Für Ausländerinnen und Ausländer bestand zudem ein Verbot jeglicher Erwerbstätigkeit.

In jenen Jahren, besonders nach dem 700-Jahr-Stadtjubiläum im Jahre 1978, wurden sukzessiv Massnahmen zur Verringerung der Verkehrsbelastung der Altstadt ergriffen. Die Parkplätze wurden aufgehoben, und der Kern der Altstadt wurde in eine verkehrsarme Fussgängerzone umgewandelt. Die Strassen und Plätze der Altstadt erhielten ihre ursprüngliche Funktion als Begegnungs-, Kommunikations- und Lebensraum zurück. In der Folge entstanden viele Strassenwirtschaften und Boulevardrestaurants, die fortan eine hervorragende Kulisse für Strassenmusik bildeten. Vor allem die Wirtschaftsgäste schätzen den Auftritt von Strassenkünstlerinnen und Strassenkünstlern als willkommene Unterhaltung. Ab 1979 wurden die Strassenmusikerinnen und Strassenmusiker toleriert.

Es setzte sich in der Folge die Anschauung durch, dass die Strassenkunst eine ernst zu nehmende kulturelle Bereicherung des Stadtlebens darstellt, die es nicht zu unterbinden, sondern allenfalls zu regeln gilt. In den Jahren 1980 und 1981 fand jeweils der Luzerner Strassenkulturtag, organisiert vom Folk-Club, der Genossenschaft Alternativbeiz, IG Kultur

Stadt Luzern  
Sekretariat Grosser Stadtrat  
Hirschengraben 17  
6002 Luzern  
Telefon: 041 208 82 13  
Fax: 041 208 88 77  
E-Mail: SK.GRSTR@StadtLuzern.ch  
www.StadtLuzern.ch

und Schweizerischer Werkbund statt, und im Rahmen der IMF 1992 wurde ein Strassenmusik-Festival durchgeführt.

Mit Schreiben vom 28. April 1982 bestätigte die Handelspolizei des Kantons Luzern, dass Auftritte von Strassenkünstlerinnen und Strassenkünstlern während längstens 4 Tagen pro Monat als nicht gewerbsmässig und damit patentfrei geduldet werden können. Dieser Ansicht schloss sich die Fremdenpolizei des Kantons Luzern (heute Amt für Migration) an. Damit war der Weg für eine Regelung auf kommunaler Basis geebnet. In enger Zusammenarbeit zwischen dem Folk-Club Luzern, der IG Kultur, dem Quartierverein Altstadt und der Verwaltungspolizei der Stadtpolizei wurden „Spielregeln“ erarbeitet, die einen akzeptierten Ausgleich zwischen den verschiedenen Interessen anstrebten.

Kernstück der Regelung war der Verzicht auf die Bewilligungspflicht mit einem aufwändigen und kaum durchsetzbaren Melde- und Bewilligungsverfahren. Der Interessenausgleich zwischen Anwohnerschaft und Strassenmusikantinnen und Strassenmusikanten wurde mit der Bestimmung angestrebt, wonach die Strassenmusik nur an Werktagen in der Zeit zwischen 17.00 und 21.00 Uhr bewilligungsfrei toleriert wird. Im Mai 1981 wurde gemeinsam vom Folk-Club Luzern, der IG Kultur und der Stadtpolizei Luzern ein erstes Merkblatt in fünf Sprachen geschaffen und von da an den Strassenkünstlerinnen und Strassenkünstlern abgegeben. Die Grundzüge dieses Papiers finden heute noch Anwendung.

### **Entwicklung**

Seit der ersten Regelung 1981 verlief die Entwicklung der Strassenkultur in Luzern nie friktionsfrei. In den 80er-Jahren führte das Auftreten von südamerikanischen Gruppen, die straff organisiert in ganz Europa auftraten, zu vermehrten Reklamationen. Mit dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ kamen viele Roma – die internationale Selbstbezeichnung aller „Zigeuner“ ist „Roma“ – als Asylbewerber/innen, die während der Dauer des Verfahrens als Strassenmusiker/innen auftraten. Besonderes Merkmal war, dass diese Art der Strassenmusik einem verkappten Betteln glich, denn kaum einer der Musizierenden vermochte sein Instrument einigermaßen zu spielen. Mit der Erledigung des Verfahrens verschwanden die Musikantinnen und Musikanten wieder. In den gleichen Jahren kamen aber auch zahlreiche hoch qualifizierte Musikantinnen und Musikanten aus osteuropäischen Ländern, die als Interpreten klassischer Musik auffielen.

Mit dem In-Kraft-Treten der bilateralen Verträge mit der Europäischen Union können Menschen aus verschiedenen osteuropäischen Staaten als Touristinnen und Touristen ohne Visum in die Schweiz einreisen und sich hier während dreier Monate aufhalten. Von diesen Bestimmungen machen zahlreiche Roma aus der Slowakei Gebrauch. Im Gegensatz zur Welle Anfang der 90er-Jahre treten nun allerdings nur Männer auf.

### **Das Reglement**

Im Jahre 1993 trat das Reglement über die vorübergehende und die dauernde Benützung des öffentlichen Grundes in Kraft. Es hält den Grundsatz fest, dass jede Benützung des

öffentlichen Grundes, welche über den Gemeingebrauch hinausgeht, bewilligungspflichtig ist. Für die Strassenmusik enthält es in Art. 15 Abs. 1 eine Sonderregelung. Demnach sind Strassenmusik und Strassenartistik in kleineren Gruppen oder von Einzelpersonen nicht bewilligungspflichtig und erlaubt, wenn folgende Bedingungen eingehalten werden:

- vom 1. September bis 14. Juni werktags zwischen 17.00 und 21.00 Uhr;
- vom 15. Juni bis 31. August werktags zwischen 16.30 und 22.00 Uhr;
- pro Tag nicht mehr als 30 Minuten am gleichen Standort und ausser Hörweite von andern Darbietungen von Strassenmusik und Strassenartistik;
- an höchstens vier Tagen pro Monat;
- keine Verstärkeranlagen und Synthesizer.

Abs. 2 fordert, dass die Zugänge zu Häusern, Geschäften und Restaurants freizuhalten sind.

Diese Regeln sind klar, einfach und verständlich. Mit dem Auftrittsverbot an Sonn- und Feiertagen wird dem Ruhebedürfnis der Anwohnerschaft Rechnung getragen. Werktags dürfen die Strassenmusiker/innen erst ab 17.00 Uhr bzw. 16.30 Uhr auftreten. Damit wird das Interesse der Arbeitenden in den Büros berücksichtigt. Ein weiterer Schutz für die Anwohnerschaft bietet die Bestimmung, dass nach 30 Minuten der Standort gewechselt werden muss. Alle diese Vorschriften werden recht gut eingehalten. Schwer und nur mit grossem Aufwand zu kontrollieren ist die Vorschrift, wonach bloss an vier Tagen pro Monat aufzutreten werden darf. Das Einhalten dieser Vorschrift wird bei der derzeitigen Personalsituation bei der Stadtpolizei nur bei der Meldung von Missbräuchen kontrolliert. Die Vorschrift, dass Verstärkeranlagen und Synthesizer nicht gestattet sind, ist im Prinzip richtig, doch darf die Polizei bei der Durchsetzung nicht allzu kleinlich sein. Es gibt bestimmte Strassenkünstler, deren Darbietung auf Musikbegleitung angewiesen ist, wie beispielsweise beim seit vielen Jahren auftretenden Marionetten-Spieler, dessen Puppe an einem Klavier spielt.

### **Vorteile der heutigen Regelung**

Die heutige Regelung weist folgende Vorteile auf:

- Der polizeiliche Aufwand ist minimal.
- Die Regeln sind einfach, klar und verständlich.
- Die Bestimmungen sind seit rund 20 Jahren unverändert geblieben und damit den wiederkehrenden Strassenkünstlerinnen und Strassenkünstlern bekannt.
- Die Regeln werden von der Anwohnerschaft mitgetragen und auch von den Künstlerinnen und Künstlern gut akzeptiert.
- Die Merkblätter mit den Vorschriften werden als Flyer nicht nur den Musikantinnen und Musikanten, sondern auch den Geschäften und Gastronomiebetrieben abgegeben.

### **Nachteile der heutigen Regelung**

Der heutigen Regelung lasten folgende Nachteile an:

- Die Strassenkünstler/innen kennen bei ihrem erstmaligen Auftreten in Luzern die Regeln nicht und verhalten sich nur zufällig reglementsconform oder eben nicht.

- Für die Samstage, besonders in der Weihnachtszeit, ist die Regelung „ab 17.00 Uhr“ wenig sinnvoll und zu eng.
- Die Limitierung der Auftritte auf 4 Tage pro Monat kann mit vertretbarem Aufwand nicht kontrolliert werden. Trotzdem macht diese Bestimmung Sinn, denn damit können monatelange Gastspiele verhindert werden.

### **Strafbestimmung**

Mit dem In-Kraft-Treten des Reglements wurde auch das Vorgehen bei Zuwiderhandlungen festgesetzt. Als Grundsatz wurde bestimmt, dass vor einem Verzeig eine Verwarnung zu erfolgen hat. Wer sich nicht an die Bestimmungen hält, musste also registriert werden. Bei einer weiteren Zuwiderhandlung wurde ein Strafverfahren eingeleitet, das mit einer Busse in der Höhe von rund 100 Franken endete. Es kam jedoch in der Praxis kaum zu Verzeigungen. In den allermeisten Fällen genügte die mündliche Verwarnung. In den letzten Jahren wird dieses Vorgehen aus Zeit- und Personalmangel nicht mehr praktiziert, und die Strassenmusiker/innen werden mit dem Merkblatt auf die Bestimmungen aufmerksam gemacht.

### **Störpotenzial**

Die Erfahrung zeigt, dass die Anwohnerschaft recht unterschiedlich auf die verschiedenen Musikarten reagiert. Ob Musik als Musik oder als störender Lärm empfunden wird, hängt grundsätzlich von verschiedenen Faktoren ab:

- von den akustischen Geräuschmerkmalen: Lautstärke, Dauer, zeitlicher Verlauf  
Frequenzzusammensetzung, Häufigkeit der Geräuschereignisse, Differenz zwischen Störgeräusch und Hintergrundgeräusch;
- von der Geräuschart;
- vom Zeitpunkt des Auftretens des Geräusches:  
allgemein: tags, nachts, während der Ruhezeiten (morgens, abends, sonn- und feiertags),  
individuell: Wach-/Schlafzustand, arbeiten/wohnen und erholen, Konzentrationszustand;
- von der Ortsüblichkeit des Geräusches;
- von der Informationshaltigkeit und Bedeutung des Geräusches Musik als Wohlklang oder Ruhestörung;
- von der grundsätzlichen Geräuschempfindlichkeit der Betroffenen (ausgeglichene/reizbare, optimistische/pessimistische Grundeinstellung) und deren situativen Empfindlichkeit (Geräusche ungewohnt/gewohnt; entspannt, ruhig, erholt / angespannt, nervös, müde, erschöpft);
- von der Einstellung zur Geräuschquelle:  
Zuneigung zum oder Abneigung gegen den Geräuschverursacher,  
Beurteilung der geräuschvollen Tätigkeit als sinnvoll oder unsinnig,  
geräuschverursachendes Verhalten ist allgemein anerkannt oder abgelehnt,

Geräusch ist vermeidbar/unvermeidbar,  
Geräusch ist verminderbar oder unverminderbar.

Ob Strassenmusik als Musik oder als störender Lärm empfunden wird, hängt also weitgehend von der Befindlichkeit der Zuhörerschaft ab. Es verwundert daher nicht, dass meist nur vereinzelte Personen, diese aber regelmässig, sich von der Strassenmusik belästigt fühlen und dies der Polizei melden.

Eher im Sinne einer Ausnahmeerscheinung stellten die südamerikanischen Gruppen, die gut organisiert meist mit holländischen Kleinbussen durch ganz Europa zogen, für recht viele Anwohner/innen ein Ärgernis dar. Der negative Eindruck wurde wahrscheinlich verstärkt durch den Umstand, dass diese Gruppen auch einen florierenden Handel mit Tonträgern und Souvenirs aller Art betrieben. Breiteres Ärgernis löste auch das verkappte Betteln durch verwahrloste Roma aus, die mehr Mitleid heischend als unterhaltend auftraten.

Erwähnt sei in diesem Zusammenhang, dass selbst eine Pantomimen-Nummer eine Ruhestörung darstellen kann, da zwar nicht die Künstlerin oder der Künstler, sondern das Publikum durch das Beifallklatschen und die Bravorufe eine Lärmbelästigung darstellen kann.

### **Verwendung von Attrappen**

Die Polizei hat bis heute nicht festgestellt, dass Strassenmusikantinnen und Strassenmusikanten Attrappen als Musikinstrumente einsetzen. Dies würde wegen der guten Qualität der produzierten Musik auffallen, zudem sind derartige Instrumente teuer.

### **Situation heute**

Zweifellos ist Luzern auch heute noch ein Anziehungspunkt für Strassenkünstlerinnen und Strassenkünstler. Es sind aber nicht nur ausländische Künstlerinnen und Künstler und Gruppen, die von der liberalen Praxis Gebrauch machen. Zunehmend sind auch einheimische Schulklassen, Jugendgruppen, Chöre und Musikformationen auf den Strassen und Plätzen anzutreffen.

Kleinensembles und Solistinnen und Solisten aus den osteuropäischen Staaten bilden einen Schwerpunkt der Strassenkünstler/innen in Luzern. Es handelt sich dabei meistens um hervorragende Interpretinnen und Interpreten klassischer Musik, die mit Strassenmusik in den westeuropäischen Städten ein Mehrfaches von dem erwirtschaften, was sie in ihrer Heimat als professionelle Musiker/innen in erstklassigen Orchestern verdienen. Sie verstehen und sprechen Englisch, was die Verständigung mit ihnen vereinfacht.

Überdies treten auch gruppenweise und einzeln Roma als Strassenmusikanten auf. Deren teilweise bescheidenes musikalisches Können und das armselige Aussehen tragen zu ihrer Geringschätzung bei. Es handelt sich vorwiegend um Roma aus der Slowakei, die von der freizügigeren Regelung der Bilateralen Verträge mit der Europäischen Union profitieren und sich während dreier Monate in der Schweiz aufhalten können. Sie sind wie alle Roma-

Gruppen gut organisiert. Sie übernachten oft auf dem Campingplatz Seewen (SZ), in der Luzerner Notschlafstelle oder in ihren Autos. Diese Roma wurden in den letzten Monaten von der Polizei besonders beobachtet und vermehrt auch kontrolliert. Sie sprechen meist nicht slowakisch, wie anzunehmen wäre, sondern ungarisch oder rumänisch. In der Schweiz begangene Delikte konnten ihnen kaum jemals nachgewiesen werden.

Das Auftreten in der Gruppe hängt mit ihrem Lebensstil und ihrem jahrhundertelangen Überlebenskampf als verfolgte Minderheit zusammen. Es kann deshalb nicht ernsthaft verlangt werden, dass sie als „Einzelreisende“ auftreten müssen.

In den letzten Wochen wurde festgestellt, dass kaum noch Roma in Luzern als Strassenmusiker auftreten. Es ist nicht bekannt, welches die Gründe dafür sind. Die Szene wird weiterhin beobachtet, und bei Zuwiderhandlungen gegen die Bestimmungen wird auch eingeschritten.

#### **Neues Merkblatt**

Das Merkblatt „Strassenmusik“ ist neu gestaltet. Die französische und die tschechische Version wurden durch eine slowakische und eine rumänische ersetzt. Damit wird es möglich, die Roma in der von ihnen gesprochenen Sprache über die Regeln schriftlich zu orientieren.

#### **Vergleich mit andern Städten**

Praktisch jede grössere Schweizer Stadt hat Regeln für die Strassenmusik aufgestellt. Ob totales Verbot oder grosse Toleranz, immer hängt die Wirksamkeit der Bestimmungen von der Durchsetzung durch die Polizei ab. Im heutigen Polizeidienst kann der „Jagd“ auf Strassenkünstler/innen aus verständlichen Gründen nicht erste Priorität beigemessen werden.

In Zürich ist die Strassenmusik noch immer im Grundsatz verboten, doch werden die Auftritte am Seeuferbereich toleriert. Der grosse Rest spielt illegal. In verschiedenen Städten wie St. Gallen, Winterthur, Bern wird täglich eine kleine Anzahl von Bewilligungen ausgestellt. Die Bewilligungen gelten dann ab sofort, während des ganzen Tages. Die Ausgabe erfolgt im „Windhundrennen-Verfahren“, d. h., die Bewilligungen werden so lange abgegeben, bis das beschränkte Kontingent ausgeschöpft ist. Wer zu spät kommt oder sich gar nicht erst um eine Bewilligung bemüht, spielt einfach ohne Bewilligung. Diese Situation wird überall als nicht befriedigend bezeichnet. Von der Polizei wird nur und erst dann eingeschritten, wenn Reklamationen laut werden.

Luzern bildet mit seiner in der Praxis bewährten Strassenmusik-Regelung unter den Schweizer Städten eine Ausnahme. Fachleute sind jedoch überzeugt, dass das Luzerner Modell mit seinen einfachen Regeln weiterhin vorbildlich ist, insbesondere mit der Zeitlimitierung auf die Abendstunden.

## Schlussfolgerung

„Des Einen Nachtigall ist des Andern Eule.“ Dieser Spruch gilt ganz besonders auch für die Strassenmusiker/innen. Es kann nicht Aufgabe der Polizei sein, die Qualität der Produktion zu prüfen und zu beurteilen und darauf das Bewilligungsverfahren abzustützen. Wie in andern Bereichen auch soll der „Markt“ über Erfolg und Misserfolg entscheiden. „Marktverzerrend“ kann dabei wirken, dass das Almosengeben in südländischen Kulturen als Glück bringend gilt und, besonders auch in der islamischen Religion, das Almosengeben sogar vorgeschrieben ist.

„Die Stadt mag einen Farbtupfer vertragen“, dieser bekannte Ausspruch des früheren Stadtarchitekten Manuel Pauli hat durchaus auch für die Strassenmusik Geltung. Strassenmusiker/innen gehören zur Gesellschaft, und so lange das Wirtschaftsgefälle zwischen Nord und Süd und West und Ost gross ist, werden sie in die Schweiz einreisen und auftreten, legal oder illegal.

Die Luzerner Regeln für die Strassenmusik stellen schweizweit das erfolgreichste Modell dar. Es besticht, wie erwähnt, durch seine Einfachheit und den geringen Aufwand. Eine Änderung hätte in jedem Fall einen grossen polizeilichen Kontrollaufwand zur Folge. Die vorhandenen Bestimmungen vermögen eine hinreichende Ordnung zu gewährleisten. Im Vergleich zu andern Schweizer Städten und solchen im Ausland kann die Ordnung in Luzern in Bezug auf die Strassenmusik als gut bezeichnet werden. Solange „die bettelnden Musikanten“ sich nicht provokativ verhalten oder die Passantinnen und Passanten sonstwie belästigen, kann es nicht verantwortet werden, der Kontrolle der Strassenmusikantinnen und Strassenmusikanten eine prioritäre Bedeutung beizumessen. Hauptaufgabe der Polizei ist die Gewährleistung der individuellen Sicherheit. Es macht keinen Sinn, die Vorschriften über das Musizieren auf öffentlichem Grund zu verstärken, solange an deren Durchsetzung kein hinreichendes öffentliches Interesse besteht und die Polizei aus Kapazitätsgründen kaum in der Lage wäre, verschärfte Bestimmungen nachhaltig durchzusetzen.

## Der Stadtrat lehnt die Motion ab.

Stadtrat von Luzern  
StB 867 vom 20. August 2003

