



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zur

Motion

Nr. 205 2004/2008

von Viktor Rüegg

vom 17. November 2006

(StB 731 vom 16. August 2007)

**Wurde anlässlich der
37. Ratssitzung vom
8. November 2007
abgelehnt.**

Schluss mit der Strassenprostitution

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Sexgewerbe und Strafrecht

Mit der 1992 in Kraft getretenen Revision des Sexualstrafrechts wurde die Prostitution weitgehend entkriminalisiert. Diese Lockerung des Sexualstrafrechts führte unter anderem dazu, dass für das Sexgewerbe praktisch uneingeschränkt geworben werden kann. Nicht zuletzt verbunden mit der Öffnung der Landesgrenzen nahm die Prostitution stark zu. Dies nicht nur im Hochpreissegment, sondern auch bei der Strassenprostitution. Während das Sexgewerbe boomt, wurden der Polizei auf der anderen Seite gleichzeitig die Möglichkeiten genommen, gestützt auf das Strafrecht eingreifen zu können. Dies ist heute einzig möglich,

- wenn ein Verhalten eine andere Person schädigt oder schädigen könnte,
- wenn eine Person wegen mangelnder Selbstbestimmungsfähigkeit die Tragweite einer solchen Handlung nicht erkennen kann, oder
- wenn eine Person davor geschützt werden soll, gegen ihren Willen sexuelle Handlungen erdulden oder sexuelle Darstellungen wahrnehmen zu müssen.

Bekämpfung der negativen Auswirkungen des Sexgewerbes

Die Prostitution, insbesondere die auf der Strasse sichtbare Prostitution, wühlt die Gemüter immer wieder auf. Griffige Massnahmen, sowohl gegen die Prostitution selbst, aber auch gegen deren negative Auswirkungen, wurden und werden von verschiedener Seite her verlangt. Der Umgang mit der Strassenprostitution ist nicht zuletzt auch ein beliebtes Thema der Medien.

Strassenprostitution und Bordelle verändern die hergebrachte Ordnung und den Charakter eines Quartiers. Sie beunruhigen und führen zu Verunsicherung. Anwohnerinnen und Anwohner fordern, dass das Unerwünschte und Hässliche zum Verschwinden gebracht werden soll. Ist dies nicht möglich, soll es zumindest verlagert werden, weit weg von der eigenen Haustür. Die Motion zielt in eine ähnliche Richtung: Die Strassenprostitution soll in den

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

Bauzonen des ganzen Stadtgebiets verboten und die Prostitution in Gebäuden – bis auf einige wenige Ausnahmen, die der Stadtrat zudem zu gewährleisten hätte – aus dem ganzen Siedlungsgebiet verbannt werden. Der Motionär verspricht sich mit einem neuen „Reglement i.S. Sexgewerbe“, dass sich „das Problem der unerwünschten Prostitution in der Stadt Luzern endlich lösen“ lässt.

Gegenwärtige Situation

Die Kantonspolizei geht davon aus, dass im ganzen Kanton Luzern bis zu 200 Frauen der Prostitution nachgehen. Im Vergleich mit anderen Städten ist diese Szene wenig ausgeprägt. Allein im Stadtkreis 4 in Zürich beispielsweise arbeiten über 400 Prostituierte. Hauptgrund der störenden Wirkung der Strassenprostitution in Luzern ist ihre relative Neuheit und ihre gedrängte Konzentration auf einen kleinen Raum im Tribschenquartier. Prostituierte nutzen nachts das Trottoir als Anbahnungsort, während der Vollzugsort schliesslich häufig eines der Bordelle am Grimselweg oder an der Tribschenstrasse oder aber das Fahrzeug des Freiers ist.

Ziele und Massnahmen im Umgang mit der Prostitution

Prostitution ist eine legale Tätigkeit und kann folglich nicht verboten werden. Das Sexgewerbe gänzlich verbannen zu wollen, ist, wie die Geschichte zeigt, ebenfalls illusorisch. Solange eine Nachfrage besteht, wird es kaum vollständig aus städtischen Gebieten beseitigt werden können. Dies gilt auch für die Strassenprostitution, deren Nachfrager etwas anderes suchen als diejenigen, die ein Bordell besuchen. Das heisst allerdings nicht, dass verschiedene als unangenehm oder lästig empfundene Begleitumstände der Strassenprostitution toleriert werden müssen. Gerade im Interesse der Anwohnerinnen und Anwohner betroffener Strassenzüge sowie der sich prostituierenden Frauen selbst geht es darum, die Prostitution möglichst quartierverträglich in die Stadt einzufügen und die negativen Begleiterscheinungen auf ein Minimum zu reduzieren.

Aus polizeilicher Sicht ergeben sich folgende Ziele:

- Gewährleistung der Sicherheit und Vermeidung unzumutbarer Beeinträchtigungen
- Verhinderung von Kriminalität, insbesondere von Beziehungsdelikten
- Stärkung des Sicherheitsgefühls
- Verhinderung der Zunahme des Strassenverkehrs und der damit verbundenen Lärmbelästigung

Umsetzung der Ziele in der Stadt Luzern

Die negativen Auswüchse des Sexgewerbes können auf indirektem Weg bekämpft werden, beispielsweise über einschränkende Vorschriften für den Strassenverkehr, wie dies der Stadtrat im Jahre 2003 für das Rösslimattquartier getan hatte. Die Immissionen aus dem Privat-, Geschäfts- und Reiseverkehr wurden dort nachts mit den denjenigen aus dem Prostitutionsmilieu kumuliert. Die Bewohnerinnen und Bewohner erlebten Nacht für Nacht, insbesondere aber an den Wochenenden, das Aufeinanderprallen von attraktiver Wohnlage und niedrigpreisigem Strassenprostitutionsmilieu. Mit der Vergrösserung des dortigen Wohngebiets

wuchs nicht nur die Zahl der Betroffenen, sondern auch der Prostituierten, und im Gleichschritt mit dem geänderten Ausgehverhalten verlängerten sich auch die Präsenzzeiten der Prostituierten. Für nicht wenige Autofahrer stellte diese Szene eine städtische Attraktion dar. Das führte zu zusätzlichem und störendem Herumkurven im Quartier.

Die im Jahre 2003 angeordnete nächtliche Verkehrsbeschränkung schliesslich war eine Wohnschutzmassnahme, mit der das Verkehrsaufkommen im Rösslimattquartier vermindert und dadurch die Nachtruhe für die Bewohnenden des Quartiers verbessert wurde. Die Anzahl der Strassenprostituierten nahm deutlich ab, und zwar von nächtlich bis zu 50 auf fünf bis zehn Frauen, Tendenz abnehmend. Die Massnahme hat jedoch auch zu einer gewissen Verlagerung des Verkehrs in Richtung Unterlachen- und Tribschenstrasse geführt.

Eine weitere Möglichkeit, auf die Strassenprostitution Einfluss zu nehmen, ist der Erlass von kommunalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution, wie dies mit der vorliegenden Motion verlangt wird. Widerhandlungen gegen solche Vorschriften werden gestützt auf das Schweizerische Strafgesetzbuch (Art. 199 StGB „Unzulässige Ausübung der Prostitution“, in Kraft seit 1. Oktober 1992) mit Busse bestraft. Die Kantone – und nach Massgabe ihrer Gesetzgebungen die Gemeinden – waren bereits unter früherem Recht und sind auch heute unabhängig von Art. 199 StGB befugt, Vorschriften über Ort, Zeit und Art der Ausübung der Prostitution und gegen gewisse störende Begleiterscheinungen zu erlassen (siehe dazu BGE 99 [1973] IA 504 und BGE 124 [1998] IV 64). Auf diese Möglichkeit hatte der Stadtrat in der Antwort auf die Motion 358 „Kampf dem Sexgewerbe“ vom 26. Februar 2004 auch ausdrücklich hingewiesen. Er machte aber gleichzeitig darauf aufmerksam, dass solche Vorschriften vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit standhalten müssen. Das heisst, sie dürfen die Ausübung der bundesrechtlich zulässigen Prostitution nicht unverhältnismässig behindern oder gar verbieten. Das städtische Parlament lehnte es Ende 2004 schliesslich ab, die Strassenprostitution mit in einem Reglement festgelegten Zonen, einem sogenannten Strichplan, zu regeln.

Das Reglement i.S. Sexgewerbe

Das Reglement i.S. Sexgewerbe, wie es der Motionär ausformuliert vorlegt, beinhaltet folgende Massnahmen:

- Gänzlichliches Verbot der Strassenprostitution innerhalb der städtischen Bauzonen.
- Kanalisierung der in Gebäuden ausgeübten Prostitution in den zwei Toleranzzonen Güterstrasse und Industriegebiet Ibach.
- Der Stadtrat sorgt für die Möglichkeit zur Ausübung der Prostitution sowie eine geeignete Signalisation in und zu den Toleranzzonen Güterstrasse und Ibach.
- Die im Reglement für illegal erklärte Strassenprostitution kann mit repressiven Mitteln bekämpft werden.

Der Motionär beruft sich auf den Beschluss des Zürcher Stadtrates über die Strassenprostitution vom 17. Februar 1972, der Gegenstand der beiden weiter oben zitierten Bundes-

gerichtsentscheide war. Dieser Beschluss schränkt die Strassenprostitution zwar ein, ohne sie allerdings vollständig zu verbieten, wie dies das ausformulierte Reglement des Motionärs tut. Ein solches umfassendes Verbot der Strassenprostitution innerhalb der städtischen Wohnzonen hielte vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht stand. Es wäre klar bundesrechtswidrig (BGE 124 IV 64). Ein solches Verbot verstiesse gegen den Sinn und Zweck von Bundesrecht, das ja gerade die Prostitution nicht mehr generell kriminalisiert. So wird in der Stadt Zürich mit einem Strichplan aufgezeigt, wo die Frauen ihr Gewerbe ausüben dürfen, und zwar auch innerhalb von städtischen Quartieren. Darüber hinaus bestehen eigentliche Vergnügungsviertel, wo übrigens ebenfalls gewohnt wird.

Solche zu schaffen schwebt dem Motionär offenbar vor, wenn er den Stadtrat beauftragen will, entlang der Güterstrasse und in der Industriezone Ibach Voraussetzungen zu schaffen, „dass Private – notfalls gar die Stadt – Räume zur Ausübung der Prostitution zur Verfügung stellen“. Zudem verlangt er eine klare Signalisation zu den Bordellen, damit der Suchverkehr eingeschränkt werden könne. Einerseits ist es nicht Sache der Behörden, Bordelle zu initiieren, andererseits kaum anzunehmen, dass eine solche Massnahme dazu führt, dass etablierte Bordelle an anderen Orten der Stadt ihre Standorte aufgeben und ebenfalls an die Güterstrasse bzw. ins Industriegebiet Ibach ziehen würden. Auch fehlten dort andere Lokalitäten wie etwa nachts geöffnete Bars, die zu einem solchen Viertel gehören.

Hinzu kommt, dass die Güterstrasse als Toleranzzone für die Hausprostitution untauglich ist. Auf der einen Seite grenzt sie an die SBB-Geleiseanlagen, auf der anderen Seite steht kein Gebäude, das sich für den Betrieb eines Bordells eignete. Würde ein solches errichtet, bliebe der Freier-, Voyeur- und Amüsierverkehr im heute schon betroffenen Gebiet bestehen, der damit verbundene Mehrverkehr dehnte sich aber zusätzlich auf die Fruttstrasse, den Geissensteinring, die Kellerstrasse und die Unterlachenstrasse aus – auf Gebiete also, in denen ebenfalls gewohnt wird.

Die Toleranzzone Ibach ist – als Zone für Freier mit PW gedacht – ebenfalls ungeeignet. Dort besteht heute kein Bordellangebot für Prostituierte. Ein derartiges Angebot wäre für die Prostituierten in der Stadt wenig attraktiv, weil es als Arbeitsort zu abgelegen liegt. Zudem ist es zu weit von den Absteigemöglichkeiten oder auch den Gastronomiebetrieben der Stadt entfernt. Das Industriegebiet Ibach gewährleistet in seiner heutigen Ausgestaltung keinen hinreichenden Grad an Schutz und Sicherheit für die Prostituierten. Es bedürfte folglich flankierender Massnahmen – auch zum Schutz des dort angesiedelten Gewerbes – in heute nicht bekanntem Umfang. Es ist unschwer vorzusehen, dass die von den Immissionen betroffenen Betriebe die Kosten derartiger Massnahmen nicht tragen wollen.

Die Strafbestimmungen, die mit dem vorgeschlagenen Reglement i.S. Sexgewerbe in Art. 4 formuliert sind, nämlich Haft oder Busse, verstiesse heute gegen Bundesrecht. Die Sanktionen sind bei Verstössen gegen Art. 199 StGB abschliessend geregelt. Seit der am 1. Januar 2007 in Kraft getretenen Revision des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches, die namentlich das Sanktionensystem betrifft, sind sie lediglich mit Busse bedroht.

Verdrängung in andere Zonen unerwünscht

Aus der mit der Motion verlangten neuen Regelung folgt, dass als weitere Toleranzzonen für die Strassenprostitution die Grünzonen und die Landwirtschaftszonen verbleiben. Im Sinne einer nur beispielhaften Aufzählung wäre also die Ausübung der (Strassen-)Prostitution auf der Allmend, der Ufeschötti, der Bühlermatte, dem Inseli, dem Vögeligärtli, dem Utenberg oder auf Dreilinden erlaubt. Diese Lösung strebt der Stadtrat aber keinesfalls an. Als ebenfalls nicht erstrebenswert scheint ihm, wenn die Strassenprostitution in noch dunklere Ecken, und wenn sie dennoch in den heutigen Bauzonen ausgeübt wird, mithin gar in die Illegalität abgedrängt wird.

Zusammenfassend lehnt der Stadtrat die Motion aus folgenden Gründen ab:

- Das vorgesehene Verbot der Strassenprostitution innerhalb der städtischen Bauzonen hält vor dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht stand.
- Die Beschränkung der Prostitution in Gebäuden auf eine einzige Strasse und ein abgelegenes Industriequartier ist rechtlich und praktisch nicht durchsetzbar.
- Die Möglichkeit des Ausweichens der Prostitutionsszene auf Parkareale ist unerwünscht.
- Die beschlossenen Massnahmen im Rösslimattquartier zeigen ihre Wirkung.
- Es ist nicht Aufgabe einer Stadt der Grösse Luzerns, Bordelle zu führen.

Stadtrat von Luzern

