



## Stellungnahme

zur

### Motion

### Nr. 358 2000/2004

von Yves Holenweger  
namens der SVP-Fraktion  
vom 26. Februar 2004

**Wurde anlässlich der  
5. Ratssitzung vom  
16. Dezember 2004  
zurückgezogen.**

## Kampf dem Sexgewerbe

Der Stadtrat nimmt zur Motion wie folgt Stellung:

Die Motion verlangt die Vorlage eines Reglements mit dem Titel „Kampf dem Sexgewerbe“. Das Reglement soll im Wesentlichen Folgendes regeln:

- Ein generelles Verbot der Strassenprostitution und des Strassenstrichergewerbes in der ganzen Stadt, ausgenommen die Reusseggstrasse;
- Ein Verbot der Prostitution und des Strichergewerbes in Wohnungen und Salons in Wohngebieten;
- Prostitution und Strichergewerbe in Räumlichkeiten und Salons sollen nur in Gewerbegebieten zulässig sein;
- Verstösse gegen die Bestimmungen des Reglements „Kampf dem Sexgewerbe“ sind hart zu bestrafen.

### 1. Sind kommunale Vorschriften über die Prostitution zulässig?

Gemäss Art. 199 StGB mit dem Titel „Unzulässige Ausübung der Prostitution“ wird mit Haft oder mit Busse bestraft, wer den kantonalen Vorschriften über Ort, Zeit oder Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen zuwiderhandelt. Diese Bestimmung ist seit 1. Oktober 1992 in Kraft. Wie schon nach dem früheren Recht sollen gewisse störende Begleiterscheinungen der Prostitution strafbar sein. Da es schwierig ist, der Ausübung der an sich zulässigen Prostitution strafrechtlich wirksame Grenzen zu setzen, und weil die Verhältnisse nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern auch innerhalb eines Kantons von Ort zu Ort verschieden sind, verzichtete der Bundesgesetzgeber auf den Erlass einer einheitlichen bundesrechtlichen Regelung. Das Bundesgericht erwähnt in seinem Entscheid 124 (1998) IV 64 ff., aus den Gesetzesmaterialien gehe hervor, dass Art. 199 StGB keine Ermächtigung an die Kantone zum Erlass von Vorschriften über die Ausübung der Prostitution enthalte, sondern eine solche Gesetzgebungskompetenz der

Kantone als selbstverständlich bestehend voraussetzt (anderer Meinung offenbar Rehberg, Schweizerisches Strafgesetzbuch, Kommentar zu Art. 199, S. 263). Die Kantone – und nach Massgabe deren Gesetzgebungen die Gemeinden – sind, unabhängig von Art. 199 StGB, zum Erlass von Vorschriften über Ort, Zeit und Art der Ausübung der Prostitution und über die Verhinderung belästigender Begleiterscheinungen befugt.

Der Kanton Luzern hat keine Vorschrift über den Ort der Ausübung der Prostitution im Sinne von Art. 199 StGB erlassen. Ab 1. Januar 2005 ist die Kompetenz zum Erlass von kommunalen Vorschriften über die Ausübung der Prostitution formell geregelt: Mit dem In-Kraft-Treten des neuen Gemeindegesetzes am 1.1.2005 kann eine Gemeinde im Rahmen des übergeordneten Rechts für ihren Aufgabenbereich rechtsetzende Erlasse beschliessen (vgl. § 4 Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004, Gesetzessammlung des Kantons Luzern, 9. Lieferung vom 4. September 2004, Nr. 150).

## **2. Ist die in der Motion verlangte Regelung der Prostitution mit Bundesrecht vereinbar?**

Prostitution ist ein bundesrechtlich zulässiges Gewerbe. Kantonale oder kommunale Vorschriften über die Ausübung der Prostitution dürfen sie weder verbieten noch unverhältnismässig einschränken. Das in der Motion verlangte generelle Verbot der männlichen und weiblichen Strassenprostitution in der ganzen Stadt Luzern ist bundesrechtswidrig. Mit dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht vereinbar und daher ebenfalls bundesrechtswidrig ist das Begehren, die Prostitution in Wohnungen und Salons in Wohngebieten zu verbieten und nur in Gewerbegebieten als zulässig zu erklären. Hinzu kommt, dass gemäss Zonenplan der grösste Teil der Gewerbezone der Stadt Luzern sich im Gebiet Rösslimatt/Geissenstein befindet, also in der Gegend, wo die Motion die heutige Prostitutionsszene bekämpfen will.

Eine Regelung, die mit dem Bundesrecht vereinbar ist, könnte folgenden Inhalt haben:

- Eine Beschreibung des Zwecks des Reglements  
Mit dem Reglement soll der Schutz der Anwohnerschaft vor den negativen Auswirkungen des Sexgewerbes erhöht werden.
- Eine Festlegung von tolerierten und illegalen Strichzonen  
Der Stadtrat könnte für berechtigt erklärt werden, Ausnahmen vom Verbot zu bestimmen („tolerierte Strichzone“).

Das örtliche Verlegen einer Prostitutionsszene gelingt nur dann, wenn der neue Ort nicht wesentlich schlechter ist als der bisherige. Der Nachteil einer ungünstigeren Lage könnte eventuell mit dem Zur-Verfügung-Stellen eines Betreuungsangebotes wettgemacht werden. Ein städtisches Reglement könnte somit mit einer Bestimmung ergänzt werden, die erklärt, dass die Stadt Beratungsstellen für Sexarbeiterinnen und Sexarbeiter unterstützt.

### **3. Ist die in der Motion verlangte Strafbestimmung mit Bundesrecht vereinbar?**

Die Motion verlangt, dass Verstösse gegen die Bestimmungen des Reglements „hart“ zu bestrafen sind. Zu diesem Begehren ist zu sagen, dass Zuwiderhandlungen gegen kantonale oder kommunale Vorschriften über die Strassenprostitution gemäss Art. 199 StGB bundesrechtlich im Sinne einer Blankettstrafnorm einheitlich mit Haft oder Busse bedrohte Übertretungen sind. Für das Androhen „härterer“ Strafen fehlt die Kompetenz.

### **4. Sind kommunale Bestimmungen über die Ausübung der Prostitution sinnvoll?**

In kaum einer anderen grösseren Stadt der Schweiz besteht in Bahnhofsnähe ein qualitativ so hoch stehendes Wohngebiet wie im Gebiet Alpenquai/Rösslimatt. Das Quartier bietet städtisches Wohnen mit vielen Vorteilen wie die unmittelbare Nähe zum See, zu den öffentlichen Verkehrsmitteln und zur Innenstadt. Diese attraktive Wohnlage kollidiert aber mit der seit vielen Jahren dort ansässigen Strassenprostitution. Prostitution, auch Strassenprostitution, ist von Bundesrechts wegen zwar eine legale, aber in hohem Mass emissions- und emotionsgeladene Tätigkeit. Um die Attraktivität des Rösslimattquartiers für die Prostitution zu verringern und die Wohnqualität zu erhöhen, hat der Stadtrat die nächtliche Durchfahrtssperre für einen Teil des Rösslimattquartiers angeordnet. In seiner Urteilsbegründung hat das Verwaltungsgericht des Kantons Luzern auf Beschwerde hin festgestellt, diese Massnahme sei verhältnismässig, zweckmässig und geeignet. Damit würde das Verkehrsaufkommen in der Nacht vermindert und dadurch die Nachtruhe für die Bewohner des Quartiers verbessert. Auch würde damit dem Sicherheitsbedürfnis und dem Sicherheitsgefühl der im Quartier ansässigen Menschen Rechnung getragen. Das Verwaltungsgericht hält weiter fest: „Wie die vom Stadtrat verfolgten Ziele anderweitig und vor allem durch andere und mildere Verkehrsmassnahmen als Fahrverbote erreicht werden könnten, ist nicht ersichtlich und wird auch von der Beschwerdeführerin nicht vorgetragen.“

Die Stadtpolizei stellt seit Beginn der Durchfahrtssperre einen deutlichen Rückgang von Fahrten im Raum Werkhofstrasse fest. Gleichzeitig ist nach ihren Feststellungen die Zahl der Prostituierten, die sich in diesem Strassengebiet aufhalten, von über dreissig Frauen auf durchschnittlich fünf bis sechs, höchstens 15 Frauen, zurückgegangen. Die Strassenprostitutionszone ist im Vergleich mit anderen Städten klein. Die angestrebte Beruhigung des Wohngebietes Rösslimatt konnte weitgehend erreicht werden, und es steht fest, dass die bestehenden Verkehrsbeschränkungen belassen werden müssen. Geprüft wird, ob diese mit baulichen Massnahmen oder zusätzlichen Verkehrsanordnungen ergänzt werden müssen.

Ein Teil der Prostituierten hat ihren Standort von der reinen Wohnzone Rösslimatt in die Wohn- und Geschäftszone bzw. Gewerbezone obere Werkhofstrasse–Tribchenstrasse–Grimselweg–Unterlachenstrasse verschoben, wo sie Räumlichkeiten in Miete und Untermiete nutzen. Die damit verbundene Belastung der dortigen Bewohnerschaft ist zweifelsohne unangenehm und beeinträchtigt die Wohnqualität. Sollte die Belastung dieser Gegend zunehmen, werden verkehrliche Beschränkungen auch in diesem Gebiet in die Wege geleitet.

An der am 27. September 2004 zwischen der Sicherheitsdirektion und der Anwohnerschaft geführten Aussprache wurde ersichtlich,

- dass im Gebiet Tribschenstrasse–Grimselweg–Kellerstrasse–Unterlachenstrasse eine ausgeprägte Unzufriedenheit mit der derzeitigen Situation herrscht;
- dass der Widerstand gegen die Prostitution grossenteils moralisch motiviert ist;
- dass das Sicherheitsgefühl zum Teil empfindlich beeinträchtigt ist;
- dass die Belastung mit Abfall als sehr lästig empfunden wird;
- dass konkrete Vorstellungen darüber fehlen, mit welchen Mitteln eine wesentliche und dauerhafte Verbesserung erreicht werden kann, es sei denn mit einer ständig hohen Polizeipräsenz, die jedoch die Stadtpolizei beim derzeitigen Personalbestand zu leisten nicht in der Lage ist.

Auffallend war aber auch, dass der Lärm durch hohes nächtliches Verkehrsaufkommen nicht (mehr) als Grund für die beeinträchtigte Wohnqualität genannt wurde.

Eine Verlagerung der Strassenprostitution in ein anderes Gebiet wird sich so lange kaum realisieren lassen, als dort Liegenschaften ganz gezielt für die Prostitution zu Verfügung gestellt werden. Die Strassenprostitution siedelt sich nämlich immer dort an, wo möglichst viele für sie günstige Voraussetzungen erfüllt sind, vor allem in Bezug auf die Nachfrage, die Erreichbarkeit, das Angebot an Absteigen, die Lichtverhältnisse, die Sicherheit. Eine Verlegung kann nur dann erfolgreich sein, wenn der neue Ort weder für die sich prostituierenden Personen noch für die Nachfrageseite wesentlich schlechter ist. Der Standort Ibach z. B. ist mit zu vielen Nachteilen belastet, insbesondere in Bezug auf Sicherheit, die Distanz zu den Absteigen, aber auch in Bezug auf die Nähe zu den Gastwirtschaftsbetrieben der Innenstadt, um als Ersatz für das heutige Gebiet breite Akzeptanz zu finden. Auch das Gebiet Horwerstrasse/Allmend eignet sich wegen der Vielzahl der dortigen Veranstaltungen nicht als Standort für die Strassenprostitution. Die Bewohnerschaft auf den Zufahrtsstrassen zur Allmend ist bereits heute wegen dieser Veranstaltungen häufigen ausserordentlichen Lärmbelastungen ausgesetzt.

Um vor Bundesrecht Bestand zu haben, müsste das Reglement über die Strassenprostitution ein hinreichend grosses Gebiet der Stadt für die Prostitution freigeben, entweder durch die Erklärung als offizielle Strichzone oder als Ausnahme innerhalb der Sperrzone. Beides birgt erhebliche Nachteile. Es gibt kein Gebiet in der Stadt, in dem nicht Anwohnerinnen und Anwohner durch die Strassenprostitution betroffen wären, und der Stadtrat ist nicht bereit, ein Stadtgebiet als Prostitutionszone zu bezeichnen.

## **5. Zusammenfassung**

Ein städtisches Reglement über die Prostitution mit dem Inhalt, wie ihn die Motion verlangt, widerspricht dem Bundesrecht. Der Erlass eines mit Bundesrecht vereinbaren Reglements über die Strassenprostitution würde in Luzern zumindest derzeit keine wesentlichen Vorteile

bringen. Vor allem liesse sich damit die Prostitution nur zum Teil aus dem Gebiet obere Werkhofstrasse–Tribtschenstrasse–Grimselweg–Unterlachenstrasse verdrängen.

**Der Stadtrat lehnt die Motion ab.**

Stadtrat von Luzern  
StB 1238 vom 17. November 2004

