

## **Der Oltner Strassenstrich: Von Toleranz zu Repression**

Policy-Wandel unter dem Einfluss von Koalitionen, externen Effekten  
und Institutionen am Beispiel der Prostitutionspolitik der Stadt Olten

Bachelorarbeit im Rahmen des Studiengangs Bachelor Politikwissenschaft  
nach dem Studienplan vom 1.9.2006

eingereicht von Isabelle Schläpfer  
Mattenhofstrasse 41 // CH-3007 Bern  
[isabelle\\_schlaepfer@students.unibe.ch](mailto:isabelle_schlaepfer@students.unibe.ch)  
Matrikel-Nr.: 06-125-058

eingereicht bei Prof. Dr. Fritz Sager  
Kompetenzzentrum für Public Management // Universität Bern  
Schanzeneckstrasse 1 // CH-3001 Bern

Bern, 22. Februar 2011

## Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	4
2	Theorieansätze .....	6
2.1	Der <i>advocacy coalition framework</i> Ansatz .....	6
2.2	Der Neo-Institutionalismus .....	9
3	Methode.....	12
4	Beschreibung der Entwicklungen der Strassenprostitution in Olten .....	13
4.1	Die Anfänge der Prostitution bis zur Einführung der Richtlinie im Jahr 1992.....	13
4.1.1	Eine Kleinstadt wird zum Zentrum für die Strassenprostitution.....	13
4.1.2	Zuweisung des Strassenstrichs an die Industriestrasse .....	14
4.2	Die Entwicklung der Strassenprostitution in den 90er Jahren .....	15
4.3	Entwicklungen bis zur Aufhebung der Strichzone 2004.....	16
4.3.1	Schliessung der Drogenszene und Einführung der Videoüberwachungsanlage.....	16
4.3.2	So etwas wie Routine, aber keine Ruhe auf dem Strassenstrich .....	17
4.3.3	Wirtschaftliche Entwicklungen im Industriegebiet und ein neuer Akteur .....	19
4.3.4	Vom Strich zum Strichlein .....	21
5	Analyse .....	22
5.1	Die Koalitionen im Subsystem .....	22
5.2	Veränderungen in den Akteurskonstellationen (H1).....	24
5.2.1	Die Koalitionenkonstellation 1992 .....	25
5.2.1.1	Analyse der Abstimmung zur Erweiterung des Polizeireglements vom 30. Januar 1992 .....	25
5.2.1.2	Analyse der Situation beim Erlass der ergänzenden Richtlinie zum Polizeireglement .....	26

5.2.1.3	Fazit der Koalitionenkonstellation 1992: Die Reglementarismuskolalition war dominant ....	26
5.2.2	Die Veränderungen in der Koalitionenkonstellation zwischen 1992 und 2004 .....	28
5.2.2.1	Die Freisinnig-Demokratische Partei .....	28
5.2.2.2	Die Sozialdemokratische Partei .....	29
5.2.2.3	Die Firma Gerolag .....	30
5.2.2.4	Die Direktion für Öffentliche Sicherheit .....	31
5.2.3	Die Koalitionenkonstellation 2004: Die Reglementarismuskolalition weiterhin dominant, aber mit verändertem Glaubenssystem.....	31
5.2.4	Beantwortung der Hypothese H1 .....	33
5.3	Auslöser der Veränderungen in der Akteurskonstellation (H2a und H2b).....	33
5.3.1	Mögliche externe Effekte .....	33
5.3.2	Policy-oriented learning .....	35
5.3.3	Beantwortung der Hypothesen H2a und H2b .....	36
5.4	Einfluss der Policy-Arena Stadtrat und seiner Institutionen auf den Policy-Wandel (H3).....	37
5.4.1	Die Policy-Arena Stadtrat und seine Institutionen.....	37
5.4.2	Beantwortung der Hypothese H3 .....	39
6	Fazit .....	40
7	Anhang .....	42
7.1	Operationalisierung der Koalitionenzugehörigkeit 1992 .....	42
7.2	Operationalisierung der Koalitionenzugehörigkeit 2004 .....	42
7.3	Abkürzungen .....	42
7.4	Interviewleitfaden .....	43
8	Literatur- und Quellenübersicht .....	46

8.1	Literaturverzeichnis.....	46
8.2	Zeitungen .....	48
8.3	Interviewpartner und -innen.....	48
9	Selbstständigkeitserklärung.....	50

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1: Glaubenssysteme der Reglementarismus- und Abolitionismuskolalition.....	24
Tabelle 2: <i>policy core</i> und <i>secondary aspects</i> der Reglementarismus- und Abolitionismuskolalition 1992 .....	27
Tabelle 3: <i>policy core</i> und <i>secondary aspects</i> der Reglementarismus- und Abolitionismuskolalition 2004 ....	32

## 1 Einleitung

Bekannt ist Olten für seine zentrale Lage im Schweizerischen Mittelland am Jura Südfuss, als Verkehrsknotenpunkt – und bis vor wenigen Jahren auch für den „längsten Strassenstrich der Schweiz“ (Rauber 2008: 88). Bis zu 120 Sexarbeiterinnen säumten die Industriestrasse, Freier besuchten diese aus der ganzen Schweiz und dem angrenzenden Ausland. Während Städte wie Zürich zurzeit einen Umgang mit der Strassenprostitution suchen, hat Olten vor ein paar Jahren den ihren entschieden: Sie hat den Strassenstrich im 2004 aufgehoben.

So repressiv wie heute war Olten nicht immer in seiner Prostitutionspolitik. 1992 erliess der Stadtrat als Antwort auf die sich entwickelnde Strassenprostitution, welche sich in der Stadt in Gewerbe- und Wohnzonen angesiedelt hatte, eine ergänzende Richtlinie. Die Strassenprostitution wurde fortan offiziell an der Industriestrasse im seit Jahren brach gelegenen Industriegebiet toleriert (OT<sup>1</sup>, 31.1.1992). Die Folgen waren eine rasante Entwicklung des Strassenstrichs, hinzu kamen Begleiterscheinungen wie Lärm, Dreck, ein grosses Verkehrsaufkommen und eine starke Kriminalität (Rauber 2008: 88). 2001 wurde eine Videoüberwachungsanlage an der Industriestrasse installiert. Zwar nahmen die Übergriffe ab, doch der Strassenstrich vergrösserte sich ungebremst. Gleichzeitig bestand auf dem Strassenstrich eine gewisse Routine, er galt mit seinen Bedingungen in Fachkreisen als Vorbild für einen städtischen Strassenstrich (OT, 8.11.2004). Schleichend entwickelte sich ab Anfang der 00er Jahre das Industriegebiet. Firmen zogen in die leeren Lagerhallen, und eine Investorengruppe plante ein 40 Mio. Franken umfassendes Bauprojekt. 2004 entschied der Stadtrat, die Richtlinie über die örtliche Zuweisung aufzuheben (Stadtrat Olten 2004). Dieser Policy-Wandel war die Grundlage für die nachfolgende Repressionspolitik, um den Strassenstrich von der Industriestrasse zu verbannen. Mit Nachtfahrverbot und baulichen Massnahmen wurde der Strassenstrich von der Industriestrasse verdrängt. Die Prostituierten wichen in stark verkleinerter Zahl an die Haslistrasse und in Etablissements aus, ansonsten war – und ist noch immer – die Industriestrasse weitgehend geräumt.

Verschiedene Argumentationslinien versuchen Policy-Wandel zu erklären. Arbeiten von Kübler (2000) und Ingold (2010) zeichnen Policy-Wandel anhand des *advocacy coalition framework* Ansatzes (Sabatier/Jenkins-Smith 1993) nach. Im Zentrum stehen gemäss diesem Ansatz sich konkurrierende Akteurskoalitionen, die eine Politik gemäss ihrem Glaubenssystem gestalten wollen. Die dominante Koalition wird den Inhalt einer Policy bestimmen können. Policy-Wandel wird auf externe Effekte und *policy-oriented learning* zurückgeführt, welche die Glaubenssysteme der Koalitionen verändern (Sabatier/Weible

---

<sup>1</sup> Siehe Abkürzungsverzeichnis im Anhang, Kapitel 7.3.

2007: 198). Institutionen sind gemäss dem ACF relativ stabil und Politikentscheide spielen sich in derselben Arena ab. Immergut (1992), Sager (2008) und Wetter (2008) als Vertreter des Neo-Institutionalismus zeigen in ihren Arbeiten jedoch die Bedeutung von Wechsel der Policy-Arena und Institutionen auf die Ausgestaltung einer Politik auf. Neo-Institutionalisten bemängeln, dass sich nicht zwingend die dominante Koalition beim Policy-Entscheid durchsetzt, wie dies der ACF postuliert. Ein Wechsel der Policy-Arena bringt Vetopunkte mit sich, welche dominierte Koalitionen für sich nutzen können (Immergut 1992: 27). Zudem hemmen oder fördern Institutionen Policy-Wandel und bieten den Akteuren erst die nötigen Handlungsmöglichkeiten zur Einflussnahme. Somit kann eine dominante Koalition unterliegen, und sich eine dominierte Koalition durchsetzen. Diese Arbeit knüpft an diesen Diskurs an, indem folgende Frage untersucht wird: *Inwiefern vermag der advocacy coalition framework Ansatz den Policy-Wandel der Prostitutionspolitik der Stadt Olten zu erklären?*

Diese Arbeit ist wie folgt aufgebaut: Im Anschluss an die Einleitung werden die beiden Theorieansätze – der *advocacy coalition framework* Ansatz und der Neo-Institutionalismus – dargestellt und die zu prüfenden Hypothesen abgeleitet. Darauf folgt die Erläuterung der Methode. Die Beschreibung der Entwicklungen des Oltner Strassenstrichs bildet Gegenstand des vierten Kapitels. Dieser deskriptive Teil bildet die Grundlage für die Analyse, welche Inhalt des fünften Kapitels darstellt. Abschliessend sollen ein Fazit und Ausblick diese Arbeit abrunden.

## 2 Theorieansätze

Diese Arbeit prüft, inwiefern der *advocacy coalition framework* Ansatz (ACF) von Paul A. Sabatier und Hank C. Jenkins-Smith (1993) und Paul A. Sabatier (1998, 1999, 2007) die Ursachen für die Aufhebung des Strassenstrichs ergründen kann. Dieser Ansatz wird aus zwei Gründen ins Zentrum gestellt. Erstens, weil er geeignet ist, Policy-Wandel über eine Zeitspanne von einem Jahrzehnt zu untersuchen (Sabatier 1993: 16). Zweitens, weil gemäss diesem Ansatz Überzeugungen und grundsätzliche Einstellungen für die Ausgestaltung einer Politik zentral sind. Der Umgang mit Prostitution orientiert sich in hohem Masse an den Werten und Anschauungen der Akteure, weshalb sich dieser Ansatz für die Untersuchung dieses Politikbereichs anbietet. Der ACF wird in Kapitel 2.1 näher erläutert und die Hypothesen H1, H2a und H2b hergeleitet. Daneben bemängelt der Neo-Institutionalismus jedoch, der ACF vernachlässige die Bedeutung von Institutionen. Zudem stellt er das Verständnis von Dominanz, wie es der ACF vorsieht, in Frage. In Kapitel 2.3 werden der Neo-Institutionalismus und seine Kritik am ACF genauer aufgezeigt, und die Hypothese H3 formuliert.

### 2.1 Der *advocacy coalition framework* Ansatz

Im *advocacy coalition framework* Ansatz ist der Wettbewerb zwischen Koalitionen in einem Politikbereich (Policy Subsystem) zentral für die Ausgestaltung einer Politik. Ein Policy Subsystem umfasst alle Akteure, welche einen Politikbereich über einen längeren Zeitraum beeinflussen wollen und sich aktiv darin engagieren (Sabatier 1993: 17). Diese Akteure können öffentlich sein wie Parteienvertreter, Interessengruppen oder Vertreter aus der Verwaltung, aber auch private Einzelpersonen wie Journalisten oder Forschende (Sabatier 1998: 99). Akteure, die in ihren Wertvorstellungen, Problemwahrnehmungen und Überzeugungen übereinstimmen, schliessen sich zu Koalitionen zusammen und versuchen durch koordinierte Aktivitäten den Inhalt eines Politikbereichs gemäss ihrem Glaubenssystem zu gestalten (Sabatier/Jenkins-Smith 1999: 120). Dabei bleiben Advocacy Koalitionen gemäss Sabatier (1993: 27) über die Zeit relativ stabil. Die Koalitionen konkurrieren miteinander um eine hegemoniale Stellung im Subsystem. Diejenige *advocacy coalition*, welche die dominante Stellung erreicht, kann den Inhalt einer Policy schliesslich bestimmen. Das Verständnis von Dominanz ist demnach ein Rückkehrschluss: Wer entscheidet, ist dominant.

Die Ausgestaltung einer Politik entspricht den Grundeinstellungen und Weltanschauungen – dem *belief system* – der dominierenden Koalition (Sabatier 1993: 28-29). Ein *belief system* besteht aus drei Schalen: Der *deep core* steht im Zentrum des Glaubenssystems, und umfasst die fundamentalen normativen

Axiome. Sie entsprechen der Weltanschauung, der politischen Philosophie und dem Menschenbild eines Akteurs, welche über verschiedene Politikbereiche hinweg Gültigkeit haben. Im *policy core*, der zweiten Schale des *belief system*, wird der *deep core* in Bezug auf einen bestimmten Politikbereich konkretisiert. Daraus ergeben sich grundlegende Wertvorstellungen, Kausalannahmen, Policy Positionen und Strategien für die Problemlösung in einem Politikbereich. Koalitionen bilden sich, wenn die *policy core* übereinstimmen (Sabatier 1993: 31-32). Die *secondary aspects* sind die äusserste Schale des Glaubenssystems und beinhalten instrumentelle Entscheidungen, konkrete Massnahmen und Informationen (Sabatier 1998: 112-113). Die Schalen des *belief system* können sich verändern, wobei der Hauptkern, der *deep core*, am resistantesten ist und die *secondary aspects* sich am ehesten verändern. Der *policy core* liegt in seiner Veränderbarkeit dazwischen.

Eine Veränderung der Glaubenssysteme kann zwei Folgen haben: Zum einen kann sich das *belief system* einzelner Akteure soweit verändern, dass diese fortan einer anderen Koalition zugehören. So kann eine neue Koalition die dominante Stellung erreichen und die Policy nach ihrem dominanten *belief system* bestimmen. Zum anderen kann sich aber auch das Glaubenssystem einer gesamten Koalition verändern. Dies hat zwar auf die Dominanz keinen Einfluss – die dominante Advokativkoalition bleibt dominant - aber durch das veränderte *belief system* wird auch die Policy angepasst (Wetter 2008: 8). Policy-Wandel setzt also ein, wenn sich das dominante *belief system* verändert. Als Auslöser für diese veränderten Glaubenssysteme sieht der ACF zwei Ursachen: externe Effekte und *policy-oriented learning* (Sabatier/Weible 2007: 198).

Externe Effekte sind nach Sabatier und Weible (2007: 191) Ereignisse, welche von aussen auf das Subsystem einwirken. Dies können sein:

- Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen, welche „veränderte Annahmen zu kausalen Zusammenhängen und veränderte politische Wünschbarkeit“ (Wetter 2010: 8) beinhalten,
- Veränderungen der öffentlichen Meinung,
- ein Wechsel in der Regierungskoalition oder wenn sich dieser abzeichnet, oder
- Veränderungen aufgrund eines Entscheids oder Einflusses eines anderen Subsystems, welche das betroffene Politikfeld beeinflussen.

Externe Effekte können den *policy core* des Glaubenssystems verändern, was zu einer neuen Koalitionenzugehörigkeit der Akteure führen und damit zu einer bis an hin dominierten Koalition zu



dominanter Stellung verhelfen kann. Es können aber auch Aspekte des *policy core* der ohnehin schon dominanten Koalition verändert werden, was eine Anpassung in ihren Kausalannahmen und grundlegenden Strategien zur Folge hat (Sabatier/Weible 2007: 199). Tritt ein Policy-Wandel aufgrund von Veränderungen im *policy core* auf, spricht man von einem *major policy change* (Sabatier/Weible 2007: 198).

Während diese externen, dynamischen Faktoren Policy-Wandel ermöglichen, wird dieser gebremst oder auch gefördert durch relativ stabile externe Parameter. Diese beinhalten die Beschaffenheit des Policy-Gegenstandes, die Verteilung der natürlichen Güter, grundlegende soziokulturelle Werte sowie die soziale und rechtliche Struktur (Sabatier/Weible 2007: 190). Diese stabilen Faktoren verändern sich nur langsam und bilden einen Handlungsrahmen, in dem sich das Subsystem und seine Akteure befinden (Sabatier/Weible 2007: 193).

Nebst externen Effekten kann auch *policy-oriented learning* zu Policy-Wandel führen. Darunter versteht der ACF „relatively enduring alterations of thought or behavioral intentions [...]“ (Sabatier 1993: 19), welche aus Erfahrungen mit einer Policy, Forschungsergebnissen oder Evaluationsergebnissen resultieren. *Policy-oriented learning* verändert im Gegensatz zu externen Effekten nur die *secondary aspects* eines *belief system* (Sabatier/Weible 2007: 198). *Policy-oriented learning* wird erleichtert, wenn ein professionelles, geschlossenes Diskussionsforum existiert, in dem sich die Mitglieder regelmässig austauschen (Sabatier 1998: 106). Auswirkungen von *policy-oriented learning* sind praxisbezogene Anpassungen von instrumentellen Entscheidungen und Massnahmen. Verändert sich die Policy aufgrund von *policy-oriented learning*, welche Anpassungen der *secondary aspects* zur Folge haben, spricht man von *minor policy change* (Sabatier/Weible 2007: 198).

Basierend auf dieser Theorie werden die zwei ersten Hypothesen formuliert. Dass sich die Aufhebung des Strassenstrichs durchsetzen liess, ist nach der Argumentationslinie des ACF auf eine Veränderung der Koalitionenkonstellation zurückzuführen. Entweder hat sich das *belief system* einzelner Akteure soweit verändert, dass sie sich einer anderen Koalition anschlossen und so eine neue dominante Koalition hervorgebracht wurde, oder aber das Glaubenssystem der dominanten Koalition hat sich verändert.

*H1: Die Advocacy Koalitionenkonstellation im Jahr 2004 (Aufhebung der Strichzone) unterscheidet sich von jener im Jahr 1992 (Einführung der Strichzone).*

Die Ursachen für diese Konstellationsveränderung sieht die Theorie in externen Effekten oder *policy-oriented learning*. Externe Effekte wie veränderte sozioökonomische Bedingungen, veränderte öffentliche Meinung, Wechsel in Regierungsmehrheiten oder Einflüsse aus Entscheidungen von anderen Politikbereichen, verändern den *policy core* von Akteuren und deren Koalitionszugehörigkeit, oder den *policy core* der

dominanten Advokativkoalition; was sich in angepassten Kausalannahmen und Strategien zeigt. *Policy-oriented learning*, Lernprozesse ausgelöst durch Evaluation, Erfahrungen und Forschungsergebnisse, führen zu Veränderungen der *secondary aspects*.

*H2a: Die Veränderungen der Advocacy Koalitionenkonstellation wurden durch externe Effekte ausgelöst.*

*H2b: Die Veränderungen der Advocacy Koalitionenkonstellation wurden durch policy-oriented learning ausgelöst.*

## **2.2 Der Neo-Institutionalismus**

Es lohnt sich die Frage zu stellen, ob Policy-Wandel immer auf Veränderungen der Akteurskonstellation zurückzuführen ist, wie gemäss dem ACF argumentiert wird. Der ACF geht wie oben beschrieben davon aus, dass jene Koalition, welche das Subsystem dominiert, auch die Policy und deren Ausgestaltung bestimmt, ungeachtet dessen, wer schlussendlich über ein Programm bestimmt. Als kritische Ergänzung und in Anlehnung an Studien von Immergut (1992), Sager (2008) und Wetter (2008) wird die Theorie des Neo-Institutionalismus herangezogen, welche die Institutionen in den Vordergrund rücken, die beim *policy making* eine entscheidende Rolle spielen.

Gemäss dem ACF findet der gesamte Prozess des *policy making* unter den gleichen Umständen und Rahmenbedingungen in dem einen Subsystem statt. Sabatier (1993: 17) fasst den Begriff des Subsystems weit und integriert darin alle Akteure, welche eine bestimmte Policy beeinflussen wollen und „all levels of government“ beinhaltet. Dieser Ansatz unterscheidet nicht zwischen verschiedenen Policy-Arenen, die eine Policy durchlaufen muss, sondern geht von einem Policy Subsystem aus, in dem die dominante Koalition die Ausgestaltung der Policy bestimmen kann.

Der Neo-Institutionalismus betont gerade, dass diese Annahme nicht zutrifft: Der politische Prozess findet in unterschiedlichen Arenen statt, in denen nicht einfach eine dominante Koalition über alle Arenen hinweg ihre dominante Position behält und eine Policy prägen kann (Immergut 1992: 27). Immergut (1992: 27) identifiziert in ihrer Studie Vetopunkte beim Wechsel der Policy-Arena. Bei diesen Vetopunkten kann „[...] Policy-Wandel trotz einer Subsystem-Dominanz einer Koalition scheitern [...]“ (Wetter 2008: 18). An diesen Vetopunkten kann die Einflussnahme durch andere Akteure besonders erfolgreich geschehen (Immergut 1992: 27). Dies zeigt Sager (vgl. 2008) in seiner Untersuchung über die Tramlinie Bern West in der Stadt Bern. In einer ersten Abstimmung auf Gemeindeebene siegte – wie dies der Argumentation des ACF entspricht – die dominante Koalition, welche den Bau der Tramlinie unterstützte. Bei einer weiteren Abstimmung, welche auf kantonaler Ebene durchgeführt wurde, und also in einer anderen Policy-Arena

stattfind, unterlag die bisher dominante Koalition. Sie konnte ihre dominante Stellung über den Wechsel der Policy-Arena hinweg nicht behalten, während die erst unterlegene Koalition den Vetopunkt für sich nutzen konnte. Auch Wetter (vgl. 2008) zeigt mit ihrer Analyse zum Scheitern der Betäubungsmittelgesetz-Revision auf nationaler Ebene auf, dass eine dominante Koalition in der einen Policy-Arena noch keinen Erfolg verheisst. Sie macht unter anderem den Wechsel in die Policy-Arena Nationalrat für das Scheitern der Revision verantwortlich. Wetter erläutert (2008: 19), dass bei einem Wechsel der Policy-Arena das Entscheidungspersonal zu grossen Teilen ausgetauscht wird und neue Akteure hinzukommen. „Da diese nicht Teil der vorherigen politischen Arena waren, entscheidet sich deren Position erst an diesem Punkt, der darum zu einem möglichen Vetopunkt wird“ (Wetter 2008: 19).

Nebst dem Wechsel der Policy-Arena hemmen und fördern Institutionen die Einflussnahme von Akteuren und bestimmen erheblich mit, welche Policy entschieden wird. Institutionen sind die „formal and informal procedures, routines, norms and conventions embedded in the organizational structure of the polity“ (Hall/Taylor 1996: 938). Auch der ACF setzt Institutionen als Handlungsrahmen voraus, doch diese sind in seinem Verständnis relativ stabil. Beim Neo-Institutionalismus hingegen verändern sich die Institutionen, welche von den Akteuren unterschiedlich genutzt werden, oder eben nicht. In ihrer Untersuchung zum Scheitern der Revision des Betäubungsmittelgesetzes zeigt Wetter (vgl. 2008), wie die dominierte und gegnerische Koalition die Institutionen des Nationalrats optimal für sich nutzen konnte und darin einen zweiten, wesentlichen Grund für das Scheitern der Revision sieht. Der Rückkehrschluss in der Beurteilung von Dominanz nach dem Verständnis des ACF wird vom Neo-Institutionalismus kritisiert: Dominanz bedeutet nicht gleich Entscheid – denn wer entscheidet, muss nicht zwingend auch dominant sein. Zudem reicht der Wille allein, eine Policy zu gestalten, nicht aus; dazu bedarf es der Nutzung von Handlungsmöglichkeiten – von Institutionen.

Sowohl die Analysen von Sager (2008) als auch diejenige von Wetter (2008) sind Beispiele, wie Policy-Wandel verhindert oder gehemmt wurde. Auch Immergut (1992) zeigt auf, wie ein Wechsel der Policy-Arena und deren Institutionen Policy-Wandel aufschieben oder scheitern lassen können. Diese Untersuchung betrachtet aber einen vollzogenen Policy-Wandel: Derjenige von einer jahrelangen Tolerierung des Strassenstrichs an der Industriestrasse in Olten hin zu einer repressiven Prostitutionspolitik, die mit der Aufhebung der Strichzone einherging. Die ersten zwei formulierten Hypothesen testen, ob sich dieser Wandel mit den Argumenten des ACF erklären lässt, ob also dieser Policy-Wandel auf eine veränderte Koalitionenkonstellation zurückzuführen ist, der aufgrund von externen Effekten und/oder *policy-oriented learning* stattgefunden hat. Die folgende Hypothese verfolgt eine andere Argumentationslinie. Sabatier und Weible (2007: 198) räumen nämlich ein, dass externe Effekte nötige, aber keine hinreichende Bedingungen

für Policy-Wandel sind. Welchen Einfluss hat die bestimmende Policy-Arena auf den Policy-Wandel, wenn der *policy core* der Akteure nicht verändert wird und auch keine Veränderungen der Koalitionenkonstellation zur Folge hat? Welche einflusshemmenden oder -fördernde Institutionen haben innerhalb der bestimmenden Policy-Arena – in diesem zu untersuchenden Fall der Stadtrat Olten – gespielt und den Entscheid gefärbt?

*H3: Die Policy Arena Stadtrat beeinflusste den Policy-Wandel, ungeachtet welche veränderte Advocacy Koalitionenkonstellation sich im Subsystem gebildet hat.*

### **3 Methode**

Bei dieser Arbeit handelt es sich um eine qualitative Fallstudie. Eine gegliederte und möglichst umfassende Beschreibung der Entwicklungen der Strassenprostitution der Stadt Olten, welche sich zwischen 1992 und 2004 zugetragen haben, stellt die Grundlage für die Analyse und Beantwortung der Hypothesen dar. Die Beschreibung der Entwicklungen stützt sich auf Primärquellen wie Protokolle und Medienberichte, Sekundärliteratur und hauptsächlich auf fünf Interviews, welche einer qualitativen Inhaltsanalyse (vgl. Mayring 2010) unterzogen wurden. Die Interviews wurden mit einer Ausnahme mündlich und nach den Methoden des leitfadengestützten Experteninterviews geführt (vgl. Blatter et al. 2007; Flick et al. 2003). Die Auswahl der Experten anhand des Schneeballprinzips (vgl. Schnell et al. 1999) soll gewährleisten, dass alle zentralen Sichtweisen berücksichtigt werden.

Es ist erwiesen, dass Interviews anfälliger für soziale Erwünschtheit und Verzerrungen sind (Diekmann 2007: 446). Diesem Umstand wurde Rechnung getragen, indem die Interviews erst nach der Dokumentenanalyse durchgeführt wurden und damit eine Aussagenprüfung möglich war. Weiter wurde mit fünf Interviews eine Stichprobe kleineren Umfangs gewählt. Dies lag an den zur Verfügung stehenden Mitteln, mit denen diese Untersuchung durchgeführt wurde. Die verschiedenen Sichtweisen und Perspektiven der Interviewpartner wurden jedoch anhand eines Interviewleitfadens ermittelt, was die Vergleichbarkeit des gewonnenen Materials möglich machte.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Der Interviewleitfaden befindet sich in Kapitel 7.4.

## **4 Beschreibung der Entwicklungen der Strassenprostitution in Olten**

Dieses Kapitel zeichnet die Entwicklungen der Strassenprostitution in Olten nach. Entwicklungen in anderen Bereichen des Sexgewerbes wie Etablissements, Salons und Escort-Service werden bewusst weggelassen, da der Schwerpunkt dieser Untersuchung bei der Strassenprostitution liegt. Diese Beschreibung dient als Grundlage für die anschliessende Analyse der Hypothesen und Beantwortung der Fragestellung.

Eingegrenzt wird diese Beschreibung zeitlich durch die 70er Jahre, in denen die Prostitution in Olten erstmals ein Thema wurde, und der Aufhebung der Strichzone im Jahre 2004. Für ein besseres Verständnis wird die Beschreibung in zeitliche Abschnitte unterteilt: Eine erste Phase erläutert die Anfänge der Prostitution bis zur Einführung der Richtlinie im Jahr 1992, anschliessend wird die Entwicklung des Strassenstrichs in den 90er Jahren beschrieben, ehe sich die dritte Phase mit einigen Änderungen in der Handhabung des Strassenstrichs Anfang der 00er Jahre und den weiteren Entwicklungen des Strassenstrichs bis zur Aufhebung im Jahr 2004 beschäftigt. Eine Bestandsaufnahme der heutigen Situation des Strassenstrichs in Olten soll den deskriptiven Teil abrunden.

### **4.1 Die Anfänge der Prostitution bis zur Einführung der Richtlinie im Jahr 1992**

#### *4.1.1 Eine Kleinstadt wird zum Zentrum für die Strassenprostitution*

Anfang der 70er Jahre machte sich die Prostitution in der Kleinstadt Olten erstmals offen bemerkbar. Dank der zentralen Lage der Stadt und der guten Erreichbarkeit – Olten ist von 80% der Bevölkerung mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder Fahrzeug in weniger als einer Stunde erreichbar (Rauber 2008: 87) – schien die Dreitannenstadt ein idealer Arbeitsplatz und Anziehungspunkt insbesondere für das schnelle Geschäft der Prostitution, die Strassenprostitution, zu sein. Diese tauchte erst im Gebiet Amthausquai Süd in der Nähe des Gerichtsgebäudes auf, siedelte sich dann weiter an der Gösgerstrasse, beim Dampfhammer und der Trimbachbrücke an, bis sie ab den 80er Jahren schliesslich auch am Amthausquai Nord von der Belchenstrasse zum Kantonsspital und bis zur Nachbargemeinde Trimbach festgestellt wurde (OT, 17.1.1992; Stadtrat Olten, 9.1.1992).

Der damalige Strassenstrich wird als problematisch beschrieben, „weil er mitten in der Stadt war, unübersichtlich, schlecht fürs Gewerbe, und auch verkehrsmässig heikel, da er sich in zwei Quartieren befand“ (Interviewaussage<sup>3</sup>). Während ab 1973 zwei bis drei Sexarbeiterinnen bekannt waren, entwickelte

---

<sup>3</sup> Interviewaussagen werden in dieser Arbeit anonym verwendet.

sich deren Zahl in den folgenden Jahren deutlich: „[B]is zu 25 Dirnen pro Abend, wobei 15 bis 18 regelmässig den Amthausquai besuchten“ wurden bei polizeilichen Kontrollen gezählt (Stadtrat Olten, 9.1.1992). Mit der steigenden Zahl der Prostituierten wuchs auch der Unmut über das Geschäft. Anwohner störten sich zwar weniger an der Prostitution an sich, als vielmehr an den Nebenerscheinungen: „Pausenlos herum kurvende Fahrzeuge“ (OT, 17.1.1992) und Freier, welche nicht „zwischen käuflichen und bloss wartenden Damen zu unterscheiden [wussten], wodurch sich letztere belästigt fühlten“ (BZ, 26.10.2004) liessen Klagen nach sich ziehen. Auch das ansässige Gewerbe und das Kantonsspital ersuchten die Stadtpolizei um Massnahmen. Erst versuchte die Polizei durch vermehrte Kontrollen der herumfahrenden Freier eine Drosselung des Verkehrsaufkommens zu erreichen, denn nach der Verkehrsverordnung „ist nämlich fortgesetztes unnötiges Herumfahren in Ortschaften strafbar“ (Stadtrat Olten, 9.1.1992). Doch der Erfolg blieb aus, zu aufwendig und zu schwierig in der Beweisbarkeit waren diese Kontrollen. Der Stadtrat äusserte Zweifel, „dass damit das Übel [...] an der Wurzel erfasst werden könne“ (OT, 17.1.1992).

#### *4.1.2 Zuweisung des Strassenstrichs an die Industriestrasse*

Die FDP, welche neben der Anwohnerschaft mit ihren wirtschaftlichen und gewerblichen Interessen von der verteilten Prostitution in Stadt- und Gewerbenähe am meisten betroffen war, wollte den Strich „möglichst weg vom Schuss“ (Interviewaussage) haben und drängte auf eine Notlösung. Schliesslich sollte eine ergänzende Richtlinie des Polizeireglements, welche am 30. Januar 1992 vom Gemeindeparlament erlassen wurde, die Strassenprostitution in weniger störende Gebiete verdrängen, indem es untersagt wurde, „in der erkennbaren Bereitschaft, sich der gewerbsmässigen Unzucht hinzugeben, auf Strassen und Plätzen, an denen Wohnhäuser stehen, an Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel, in und bei Parkanlagen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, sowie in der Nähe von Kirchen, Schulen und Spitälern“ (OT, 31.1.1992). Während sich die FDP des Oltner Gemeinderats einstimmig für die Vorlage aussprach und sich mit dem Ziel, der „Verpflanzung in weniger empfindliche Gebiete“ (OT, 31.1.1992), zufrieden zeigte, enthielt sich die SP der Stimme, weil sie die Massnahmen als falsch erachtete. Nicht die Prostituierten sollten die Leidtragenden sein, die Freier müssten in die Mangel genommen werden (OT, 31.1.1992). Sie fürchteten bei einer blossen Abweisung um die räumliche Verteilung der Frauen in Randgebiete und deren Sicherheit. Grundsätzlich begrüsst sie aber eine Verlagerung aus den Wohngebieten hin zu einem anderen Gebiet (Interviewaussagen). Auch die CVP hatte ihre Bedenken ab dieser Vorlage, „der Schutz der Anwohner gehe aber vor“ (OT, 31.1.1992).

Um eine räumliche Streuung zu untergraben, prüfte der Stadtrat verschiedene Standorte für eine offizielle Zuweisung des Strichs. Schliesslich schien für „die ganze Politik quer von links bis rechts“

(Interviewaussage) das Industriegebiet ideal. Dieses Quartier in der Peripherie war früher ein aktives Industriegebiet, lag seit den 70er Jahren jedoch weitgehend brach. Lagerhallen und nur noch wenige Firmen waren anzutreffen, darunter die SBB, „ansonsten war dieses Gebiet wie tot“ (Interviewaussage). Dennoch, die Argumente für die Zuweisung ins Industriegebiet waren unterschiedlich: Für die FDP war das Industriegebiet passend, weil damit der Strich aus der Stadt mit seinen Geschäften und dem Gewerbe geschafft werden konnte, „ein bisschen wie: aus dem Auge, aus dem Sinn“ (Interviewaussage), während die SP besonders die Vorteile für die Frauen sah: Alle Sexarbeiterinnen würde an einem Ort stehen und bekämen quasi eine ganze Strasse für sich zugesprochen“ (Interviewaussage). Am 1. Mai 1992 wurde vom Stadtrat eine ergänzende Richtlinie zum Polizeireglement erlassen, die fortan den Strassenstrich an der Industriestrasse, von Dampfhammer bis zum Gaswerk, tolerierte (Stadtrat Olten, 13.4.1992). Der Stadtrat zeigte sich überzeugt, „dass nur so in den Wohnquartieren in Bezug auf den Freier-Fahrverkehr eine Beruhigung erzielt werden kann“ (Stadtrat Olten, 13.4.1992).

#### **4.2 Die Entwicklung der Strassenprostitution in den 90er Jahren**

Die eigentliche Verlagerung aus der Stadt gelang gut, rasch siedelten die Prostituierten an die Industriestrasse um (Rauber 2008: 88). Zeitgleich und örtlich nur durch einen Tunnel getrennt, befand sich der Drogenstrich beim Gleisspitz. „Riesig“ war diese offene Drogenszene, „dort haben sich bis 250 Drogensüchtige pro Nacht aufgehalten, viele haben wie in einer Zeltstadt gewohnt“ (Interviewaussage). Fortan hatte man zwei Strassenstriche, wobei sich die Sexarbeiterinnen an der Industriestrasse von den drogensüchtigen Prostituierten distanzieren. Die örtliche Zuweisung an die Industriestrasse hatte eine Sogwirkung auf die ganze Schweiz und darüber hinaus zur Folge: Sexarbeiterinnen aus allen Kantonen und dem nahen Ausland zog es nach Olten.

Dieser Sogwirkung war man sich bei der Zuweisung des Strichs nicht bewusst, denn „dieser Strich dort unten ist regelrecht explodiert“ (Interviewaussage). Mit seiner Länge von 1.6 km sprach man in den Medien bald vom „längsten Strassenstrich der Schweiz“ (Rauber 2008: 88). Die Dimensionen der Nebenerscheinungen der Prostitution und der Drogenszene wurden immer grösser. Die Kriminalität nahm zu und beinhaltete Vergewaltigungen und Tötungsdelikte, die wenigen Anwohner und Geschäftsbetriebe klagten über unhaltbare Zustände oder zogen fort. In die leer werdenden Gebäude zogen „Discos, Musiklokale, Rocker-Motorrad-Gangs, Abbruch-Autohändler, Rechtsextreme und Zeltplätze, auf denen die Sexarbeiterinnen ihre Dienste anboten“ (Rauber 2008: 88). Ein Stundenhotel wurde eröffnet, welches zusätzlich Probleme bereitete. Das Ausmass der Drogenszene nahm gemäss den Gassenarbeiterinnen ein unerträgliches Mass an: „Diese Kriminalität noch und noch, dieses unbeschreibliche Elend dort unten, man



konnte das nicht mehr mit ansehen“ (Interviewaussage). Ein grosses Freier- und damit Verkehrsaufkommen begleitete den Strassenstrich an der Industriestrasse, auf dem 40 bis 50 Frauen ihre Dienste anboten (BAZ, 3.11.2001), zudem war „in der Nacht [...] Betrieb wie tagsüber an der Zürcher Bahnhofstrasse, ein gigantischer Verkehr“ (Interviewaussage). Zusammenfassend „kann man schlicht sagen, die ganze Prostitution ist der Polizei und der Politik über den Kopf gewachsen“ (Interviewaussage).

### **4.3 Entwicklungen bis zur Aufhebung der Strichzone 2004**

#### *4.3.1 Schliessung der Drogenszene und Einführung der Videoüberwachungsanlage*

Ende der 90er Jahre hatten zwei Massnahmen Einfluss auf die Entwicklungen des Strassenstrichs. Die eine betraf die Drogenpolitik, indem u.a. durch die kontrollierte Heroinabgabe die offene Drogenszene geschlossen wurde, was eine gewisse Beruhigung zur Folge hatte. Damit einher gingen eine abnehmende Beschaffungsprostitution der Frauen und -kriminalität der Männer, denn durch die Heroinabgabe wurde die Beschaffung weniger zentral. Die zweite Massnahme betraf die Prostitutionspolitik: Im Jahr 2000 wurde eine Videoüberwachungsanlage an der Industriestrasse eingeführt (Rauber 2008: 89). Die Idee wurde vom damaligen FDP-Ständerat eingebracht und vom Stadtrat beschlossen. Die Reaktionen fielen unterschiedlich aus. Während sich die Polizei und die bürgerliche Seite eine Abschreckung der Freier erhofften und mit dieser Massnahme insgesamt eine Verringerung der Prostitution im Auge hatten, liefen „die Prostituierten anfangs Sturm“ (Interviewaussage), denn diese Schikanen schienen das unmittelbare Geschäft der Frauen zu stören. Der Verein Lysistrada, der sich nach der Auflösung der Drogenszene aus der Gassenarbeit heraus gebildet hatte und auf dem Strassenstrich Aufklärungs- und Beratungsarbeit leistete, fürchtete um die Sicherheit der Frauen, da sich diese nun andere Orte suchen müssten und durch gewalttätige Kundschaft eher erpressbar würden. Die verbleibenden Frauen müssten sich wegen ausbleibender Kundschaft und fallender Preise dem Druck zu ungeschütztem Geschlechtsverkehr beugen (BAZ, 3.11.2001; TA, 13.1.2001).

Tatsächlich nahm die Zahl der Prostituierten erst ab – vor allem illegal anwesende Frauen mieden fortan die Industriestrasse – die Sexarbeiterinnen gewöhnten sich mit der Zeit aber an die Videoüberwachung und empfanden sie sogar als positiv (Interviewaussage). Die Prostituierten fühlten sich zunehmend sicherer, denn sie hatten nun die angenehmere Kundschaft als vor der Überwachung. Zwischen 2001 und 2004 ereigneten sich denn auch keine schweren Verbrechen mehr (Rauber 2008: 89). Die Zahl der Sexarbeiterinnen stieg rasch wieder auf 90 an. Auch die Freier zeigten sich von den Kameras nicht mehr beeindruckt, nachdem ein knappes Jahr nach Einführung noch von einer „allgemeinen Beruhigung“ (BAZ, 3.11.2001) die Rede war. Das Ausmass der Prostitution nahm markant zu, „das Verkehrsaufkommen durch

herumfahrende Freier nahm ein unerträgliches Ausmass an“ (Rauber 2008: 89). Bis zu 120 Frauen wurden nun an der Industriestrasse gezählt, und mit dieser grossen Zahl gab es vermehrt Probleme bei der Abarbeitung der Freier, denn die Geschäfte wurden in „jedem freien Hausvorplatz und Halteverbot“ (Interviewaussage) abgewickelt. Dreck und Abfall, wie herumliegende gebrauchte Kondome und Tücher, waren die Folgen: „die Auswirkungen eines Strichs sind einfach nicht schön. Das Stehen und das Aufladen der Frauen ist das eine, aber dort wo der Service passiert, das ist das andere“ (Interviewaussage). Die verbliebene Restindustrie beklagte sich zwar ab und zu über die störenden Immissionen, doch gab es auch Unternehmen, welche ihre Parkplätze den Sexarbeiterinnen für ihre Geschäfte vermieteten (Interviewaussage). Grundsätzlich liess sich die Lage wie folgt beschreiben: „Solange es eigentlich ruhig und nur ein bisschen widerlich war und der Strich nicht in den Schlagzeilen kam, ist es gegangen“ (Interviewaussage).

Schlagzeilen und Medienberichte über den Zustand auf dem Strich gab es jedoch immer wieder, besonders die Einführung der Videoüberwachungsanlage schlug medial hohe Wellen. Auch während den Sommermonaten, dem medialen „Sommerloch“, wurde häufig über den Strassenstrich in Olten berichtet, wobei „nicht in dem Sinn, dass an diesem Strich weiss was geschehen wäre, denn passiert ist ja eigentlich nichts – aber einfach im Sinn: was macht gerade euer Strich?“ (Interviewaussage). Diese wiederkehrende negative mediale Präsenz und das damit einhergehende schlechte Image wurden von der Stadt und auch von der Bevölkerung als belastend empfunden (Interviewaussage).

#### *4.3.2 So etwas wie Routine, aber keine Ruhe auf dem Strassenstrich*

Trotz dem grossen „Jubel und Trubel“ (Interviewaussage) auf dem Strassenstrich sorgten einige Faktoren für eine gewisse Konstanz an der Industriestrasse. Diese Faktoren sind insbesondere die Betreuung durch Lysistrada und regelmässig gehaltene Sitzungen, welche beide etwas näher erläutert werden.

Die Arbeit der Gassenarbeiterinnen bezog sich anfänglich auf die Betreuung von Drogenabhängigen und drogenabhängigen Prostituierten. Zuerst wurden vor Ort Mahlzeiten verteilt und wichtigste Hilfe geleistet, zusätzlich wurden Sprechstunden angeboten. Drogenabhängige Frauen suchten die am Vormittag abgehaltenen Sprechstunden jedoch nicht auf, da sie tagsüber schliefen und durch die Nacht auf dem Strich arbeiteten. Deshalb waren die Gassenarbeiterinnen fortan mit einem Bus einmal wöchentlich vor Ort präsent, leisteten Basisversorgung mit sauberen Spritzen, Hygieneartikel, Präservativen, und machten Betreuungs- und Präventivarbeit. Als Ende der 90er Jahre die offene Drogenszene geschlossen wurde, wurde auch die Gassenarbeit eingestellt. Doch die Entwicklungen rund um den Strassenstrich an der Industriestrasse sorgten für eine Nachfrage nach einem beratenden Angebot vor Ort. Dafür wurde im Jahr

2000 der Verein *Frauenbus Lysistrada* gegründet, der vom Kanton Solothurn und privaten Mitteln finanziert wurde. Die Stadt Olten beteiligte sich ab 2002 finanziell, womit der Frauenbus Lysistrada die nötigen Mittel hatte, zweimal wöchentlich an der Industriestrasse zu halten. (BAZ, 3.11.2001; Interviewaussagen; TA, 13.1.2001). Durch diese vergrösserte Präsenz vergrösserte sich das Vertrauen zwischen den Prostituierten und den Beraterinnen (Interviewaussage).

Dieses Vertrauen bildete auch die Basis der Sitzungen, welche regelmässig vom damaligen Stadtrat organisiert und unter der Leitung der Direktion für Öffentliche Sicherheit mit Vertretern der Stadt- und Kantonspolizei, von Lysistrada und dem Gemeindeparlament gehalten wurden (Rauber 2008: 89). Die Sitzungen werden als „anfänglich harzig“ beschrieben, „denn die Positionen lagen halt schon weit auseinander“ (Interviewaussage), aber auch als „äusserst wertvoll, denn es wurden ganz praktische Dinge geregelt, wie dass ein Polizist nicht mit der Taschenlampe in ein Fahrzeug leuchtet, in dem gerade eine Frau an der Arbeit ist“ (Interviewaussage). Auch über die Begleiterscheinungen wurden diskutiert, so über die Sauberkeit. Man einigte sich auf Reinigungsarbeiten, welche von der Stadt übernommen wurden. Abfallsäcke wurden aufgestellt, selbst ein Toilettenhäuschen wurde montiert, um die Spuren des Strassenstrichs gering zu halten. Während die FDP in früheren Jahren nicht einsah, warum man dieses Gewerbe mit Infrastruktur und finanziellen Mitteln unterstützen sollte und auf die Eigenverantwortung, die jedes Gewerbe schliesslich hätte, plädierte, unterstützte sie diese Massnahmen nun, um die Begleiterscheinungen des Strassenstrichs besser zu kontrollieren (Interviewaussage). Solche Schritte baute ein Vertrauensverhältnis zwischen den Prostituierten und der Polizei auf.

Auf der einen Seite war der Strassenstrich in seiner Grösse und seinem Ausmass an Begleiterscheinungen eine Belastung für die Stadt, welche durch das andauernde negativ vermittelte Image durch die Presse noch verschärft wurde, auf der anderen Seite fand er mit der Videoüberwachungsanlage, dem beratenden und präventiv arbeitenden Frauenbus Lysistrada und dem einhergehenden aufgebauten Vertrauensverhältnis in regelmässigen Sitzungen eine gewisse Routine. Gleichwohl, der Strassenstrich wurde unterschiedlich wahrgenommen. Während die Frauen von Lysistrada, die SP und die Grünen von einem gut funktionierenden, kontrollierten Strassenstrich sprachen, der ihrer Meinung nach sicher für die arbeitenden Frauen und Freier war (Interviewaussage) und beratende Lysistradafrauen teils „begeistert waren ab den Zuständen auf diesem Strich“ (Interviewaussage), haben die bürgerlichen Parteien, allen voran die FDP, „den Strich als Geschwür am Bein hingegenommen: Man nahm es hin, man wollte es eigentlich nicht, aber solange man von dort unten nicht viel gehört hat, war es auch nicht wirklich ein brennendes Thema“ (Interviewaussage).

#### *4.3.3 Wirtschaftliche Entwicklungen im Industriegebiet und ein neuer Akteur*

„Dort unten“, also im jahrelang brach gelegenen Industriegebiet, gab es jedoch „schleichend eine gewisse Entwicklung“ (Interviewaussage). So baute die bereits ansässige SBB ein neues, grosses Logistikzentrum, ein kleines Theater nahm seine Aufführungen im Industriegebiet auf, und in die leeren Lagerhallen zogen Betriebe ein. Diese wirtschaftliche Entwicklung im Industriegebiet, diese Aussicht auf eine wirtschaftliche Belebung ebnete gemäss allen Interviewpartnern den Weg für den wichtigsten Wendepunkt in der Prostitutionspolitik, der durch das neue politische und wirtschaftliche Schwergewicht, der Firma Gerolag, entscheidend herbeigeführt wurde.

Die Oltner Firma Gerolag plante „auf dem 33000 Quadratmeter-Areal der ehemaligen Gerberei im Oltner Industriequartier den Bau eines neuen Dienstleistungszentrums“ (OT, 5.2.2004). In den renovierten und sanierten Liegenschaften sollte ein Businesspark entstehen, welcher 400 Arbeitsplätze generieren würde. Verschiedene Mieter wie der Weltbildverlag sollten in die Gebäude ziehen, ein Hotel und ein Kongressaal entstehen, auch ein Parkhaus gehörte zum Vorhaben. Insgesamt sollte „das Gerolag Areal im Industriequartier [...] nach Investitionen von 40 Mio. Franken aufblühen“ (OT, 24.6.2004). Der Investorengruppe ein „Dorn im Auge“ war jedoch der Strassenstrich, „weil er für potenzielle Mietinteressenten ein Problem darstelle“ (OT, 24.6.2004) und „abstossend wirke für Mieter und Angestellte“ (OT, 20.10.2004). Die Firma kommunizierte ihre Forderung, dass dieser Strich vor ihrer Haustüre verschwinden müsse (OT, 5.2.2004), deutlich über diverse Kanäle: Das Unternehmen baute medial einen „enormen Druck“ (Interviewaussage) auf, in dem es via Presse sein Bauvorhaben an das Verschwinden des Strassenstrichs knüpfte (SOZ, 19.10.2004). Aber auch politisch nahm das Unternehmen massiven Einfluss, wie Interviewpartner beschreiben. Zum einen führte die Gerolag Gespräche und kommunizierte schriftlich mit dem Stadtrat, fungierte also quasi durch die Hintertüre, zum anderen „nahmen sie die wirtschaftsfreundliche FDP praktisch in den Würgegriff“ (Interviewaussage). Dieser kam die gestellten Forderungen jedoch gelegen, „denn das ist natürlich Wirtschaft, und wo Wirtschaft ist, ist auch die FDP und hält ihren Fuss rein“ (Interviewaussage). Der Stadtrat bildete Anfang 2004 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertreter der Stadt- und Kantonspolizei, der Direktion für Öffentliche Sicherheit und Vertreterinnen von Lysistrada und dem Gemeindeparlament, und betraute diese mit der Ausarbeitung von Lösungsvorschlägen (OT, 5.2.2004). Die Arbeitsgruppe zeigte sich aber relativ blockiert, und verlangte erst einen politischen Grundsatzentscheid vom Stadtrat (OT, 15.7.2004). Drei Varianten wurden von verschiedener Seite diskutiert: Die Aufhebung der Strichzone und damit die Schliessung des Strassenstrichs; die Verkürzung des Strichs auf der Industriestrasse und eine Verlegung.

Die Direktion für Öffentliche Sicherheit sprach sich noch Anfang Jahr 2004 für „verlegen und

reduzieren aus“ (OT, 5.2.2004). Die Auflösung wurde als nicht realisierbare Variante angesehen. Genauso argumentierte auch Lysistrada, welche eine „Auflösung als unmöglich“ (OT, 5.2.2004) und die Folgen für die Frauen als „katastrophal“ (Interviewaussage) erachteten. Noch im Februar 2004 hat sich Lysistrada am ehesten für eine sichere Verlegung ausgesprochen, unterstützte dann aber im Frühjahr eine Reduzierung des aktuellen Strichs auf der Industriestrasse, und betonte dabei besonders den Sicherheitsaspekt, der nur im Industriequartier für die Frauen gewährleistet sei (OT, 6.5.2004). Eine Verlegung wurde noch immer als unrealistisch angesehen (Interviewaussage; OT, 20.10.2004).

Für die FDP und die Gerolag war indes der Fall klar: Sowohl eine Verlegung wie auch eine Verkürzung gingen „zu wenig weit und würden auch keine klaren Zeichen setzen“ (SOZ, 19.10.2004). Der Strich sollte ganz verschwinden und aufgehoben werden. Mit dem Bauvorhaben der Gerolag bekamen die wirtschaftsfreundlichen Interessen der FDP Auftrieb und die Partei die Möglichkeit, politisch aktiv zu werden. Dazu übergab die FDP Anfang Oktober, nur wenige Wochen bevor der Stadtrat am 25. Oktober 2004 über die Zukunft des Strassenstrichs bestimmen würde, eine Volkspetition „für eine sichere Stadt Olten“ (FDP 2004), welche mit 668 Unterschriften unter anderem die Schliessung des Strassenstrichs forderte und auf diese Weise auch die Bevölkerung für ihre Argumente nutzte. Zusätzlich reichte die FDP am 15. Oktober 2004 ein Postulat ein, welches noch konkreter forderte: „Wir wollen den Oltner Strassenstrich weg haben“ (Vögeli 2004). Gleichzeitig wurde ein Massnahmenpaket präsentiert, wie der Strich aufgehoben werden könne. Mit dem Vorwurf der Partei, der Stadtrat zögere einen Entscheid heraus, wurde dieser weiter in die Enge getrieben; während auch die Gerolag in den Medien „endlich konkrete Massnahmen (OT, 20.10.2004) forderte.

Während sich die Direktion für Öffentliche Sicherheit noch kurz vor der Sitzung des Stadtrats in den Medien positiv gegenüber einer Reduzierung des Strichs äusserte (OT, 20.10.2004), leistete der Stadtrat – welcher zu dieser Zeit mit drei FDP-, drei SP- und einem CVP-Mitgliedern vertreten war – am 25. Oktober 2004 mit dem Stimmenverhältnis 6:1 den Forderungen der FDP Folge: „Der Stadtrat [...] hat beschlossen, die bisherige örtliche Zuweisung der Strassenprostitution im Gebiet Industriestrasse/Dampfhammer vollständig aufzuheben“ (Stadtrat Olten 2004). Damit wurde „Ja zu den Bedürfnissen der Investoren, Ja zu den wirtschaftlichen Interessen auch der Stadt Olten“ (OT, 26.10.2004) gesagt. Während sich die bürgerlichen Parteien, allen voran die FDP, sehr zufrieden mit dem Entscheid zeigten, reagierten die SP, die Grünen und Lysistrada mit „Wut und Verzweiflung“ (BAZ, 9.11.2004) auf diese „unreflektierte Instantlösung“ (OT, 30.10.2004). Befürchtet wurden „massive Repressionen gegen die Prostituierten seitens der Polizei sowie zunehmende Gefahren für die Frauen, da Kontrolle und Überschaubarkeit des aktuellen Strassenstrichs verloren gehen würden“ (SOZ, 30.10.2004). Für die Presse und die Interviewpartner war

klar: Zu gross war der Druck, der nicht nur von der Investorengruppe ausging, sondern auch von der städtischen FDP. Zudem dürfte der in Olten aufgewachsene FDP Nationalrat Ruedi Steiner, der auch Gerolag-Verwaltungsratspräsident war, „sein politischen Gewicht in die Waagschale geworfen haben“ (BAZ, 9.11.2004). Ab dem 1. Mai 2004 trat die Richtlinie in Kraft. Mit einem Nachtfahrverbot durch die Industriestrasse, Halteverboten und baulichen Massnahmen wie Absperrungen der Firmengelände und Entfernung der Videoüberwachung sollte die Aufhebung - trotz gescheiterten Versuchen von Seite der Grünen, die eine zeitliche Aufschiebung und Verlegung statt Schliessung verlangten – durchgesetzt und mit dem Strassenstrich endgültig „tabula rasa“ (OT, 26.10.2004) gemacht werden.

#### *4.3.4 Vom Strich zum Strichlein*

Heute warten noch etwa 15 bis 30 Frauen auf 300 Metern an der Haslistrasse auf Freier. Als neue Herausforderung wird seitens Lysistrada die fehlende Infrastruktur genannt, die Polizei beklagt die Anonymität des Strichs, denn viele Sexarbeiterinnen seien heutzutage aus Osteuropa, hätten – anders als früher an der Industriestrasse, als die Frauen für sich anschafften - einen Zuhälter im Hintergrund und seien „für alles und jedes bereit und sorgen so für Dumpingpreise“ (Interviewaussage). Dennoch, so teilen die Interviewpartner die Meinung, wäre man im Grossen und Ganzen mit der jetzigen Situation recht zufrieden, auch wenn besonders die Linke „einfach nicht daran geglaubt [hat], dass eine Aufhebung funktioniert, und es hat besser funktioniert, als man dachte“ (Interviewaussage). Das Gerolag-Areal sei mittlerweile realisiert worden und trage viel zu der verbesserten Qualität im Industriegebiet bei. Andere Betriebe seien gefolgt, ein Fitnesscenter wurde eingerichtet, Lindt & Sprüngli eröffneten ein neues Ladenlokal (Interviewaussage). Insgesamt wurde, wie Rauber (2008: 92) es formuliert hat, aus dem „längsten Strassenstrich ein kleines Strassenstrichlein.“

## 5 Analyse

Mit Hilfe der Beschreibung der Entwicklungen rund um den Strassenstrich der Stadt Olten im vorhergehenden Kapitel soll die Fragestellung dieser Arbeit beantwortet werden: *Inwiefern vermag der advocacy coalition framework Ansatz den Policy-Wandel der Prostitutionspolitik der Stadt Olten zu erklären?*

Die beiden ersten Hypothesen untersuchen, ob sich der Policy-Wandel mit Hilfe des *advocacy coalition framework* Ansatzes nachzeichnen lässt. Dieser besagt, dass die im Subsystem dominante Koalition die Ausgestaltung der Politik nach ihrem Glaubenssystem bestimmen kann. Sie werden in Kapitel 5.1, 5.2 und 5.3 beantwortet. Der Neo-Institutionalismus kritisiert, dass der ACF Institutionen vernachlässigt: Zu einer erfolgreichen Einflussnahme bedarf es der Nutzung von Handlungsmöglichkeiten. Zudem bedeutet Dominanz nicht unbedingt, dass eine Politik entschieden werden kann. Die dritte Hypothese bezieht sich auf diese Kritikpunkte und wird in Kapitel 5.4 beantwortet.

### 5.1 Die Koalitionen im Subsystem

Das Subsystem „Strassenstrich in Olten“ umfasst jene Akteure, welche die Prostitutionspolitik der Stadt Olten beeinflussen wollen und sich aktiv darin engagieren (Sabatier 1993: 17). Die Analyse zeigt, dass es sich um ein kleines Subsystem handelte. Dies hängt damit zusammen, dass sich die Ausgestaltung der Politik auf Gemeindeebene befindet und die Stadt Olten eine Kleinstadt ist, in der das Interessengebiet relativ klar begrenzt ist. Zudem geniessen Städte eine relativ grosse Freiheit in der Ausgestaltung ihrer Prostitutionspolitik, sodass wenig Akteure von ausserhalb einwirken. Innerhalb dieses Subsystems können zwei sich konkurrierende Koalitionen festgestellt werden, die im Folgenden näher erläutert werden. Die Zuteilung der Akteure wird anschliessend im Rahmen der Beantwortung der Hypothese H1 vorgenommen.

Weltweit können gemäss Hürlimann (2004: 4) drei Systeme im Umgang mit Prostitution unterschieden werden: Prohibition, Reglementarismus und Abolitionismus. Die Schweiz bewegt sich zwischen Reglementarismus und Abolitionismus; Prohibition wurde seit der Legalisierung der Prostitution im Jahr 1942 abgeschafft. Der Reglementarismus versucht, „die Prostitution in geordnete, geregelte Bahnen zu lenken, mit entsprechenden Auflagen und Bedingungen“ (Hürlimann 2004: 4). Dies soll zu einer besseren Kontrolle führen und zu vereinfachten Interventionen, „sei dies nun durch Repression oder Prävention, zu Gunsten oder zu Lasten der Prostituierten“ (Hürlimann 2004: 5). Der Abolitionismus erinnert mit seinem Namen an den Kampf für die Abschaffung der Sklaverei – die *abolition of slavery* – in den USA um 1865 (Musée Suisse 2004: 15). Um die Jahrhundertwende richtete sich der Abolitionismus auch gegen die Prostitution, die Prostituierten sollten aus ihrer Versklavung befreit werden. Vertreter dieser Richtung

schliessen aus, „dass Menschen aus freiem Willen Prostitution zu ihrem Beruf wählen könnten“ (Hürlimann 2004: 5). Zudem wehren sich diese Vertreter dagegen, „dass im Kampf gegen die Prostitution einseitig nur Prostituierte mit Auflagen, Schikanen und Reglementierungen belastet und auch bestraft wurden“ (Hürlimann 2004: 5-6). Die Analyse der Akteure und ihrer Glaubenssystemen in dieser Untersuchung zeigt, dass es Sinn macht, die zwei Koalitionen gemäss diesen Ausführungen in Reglementarismuskolalition und Abolitionismuskolalition zu unterteilen.

Die Reglementarismuskolalition verfügte über einen *deep core*, welcher sich durch eine liberale Grundhaltung auszeichnete. Die Freiheit des Individuums und die Eigenverantwortung wurden gemäss dieser politisch liberalen Philosophie ins Zentrum gestellt. Die freie wirtschaftliche Ausübung und marktorientierte Handhabung sind zu verfolgen. Im *policy core* findet sich die Position gegenüber Prostitution: Sie wird als freigewählte Tätigkeit akzeptiert, wenn auch nur geduldet, da sie der Öffentlichkeit keine Wertschöpfung brachte. Regulative Instrumente wie *sticks* (vgl. Vedung 1993) sollten die Nebenerscheinungen und die Prostitution kontrollieren und konnten Gesetze, Verordnungen oder polizeiliche Kontrollen beinhalten. Ein Angebot an Infrastrukturmassnahmen wurde abgelehnt. Diese konkreten Instrumente sind in den *secondary aspects* anzugliedern.

Der Reglementarismuskolalition gegenüber stand die Abolitionismuskolalition. Der *deep core* beinhaltete die grundlegende Einstellung, dass alle Menschen gleich sind. Dies machte den Schutz von schwachen Mitgliedern der Gesellschaft, die Opfer von den strukturellen Bedingungen des Systems wurden, zum zentralen Element. Prostitution führte in ihrem Verständnis niemand freiwillig aus, die Frauen waren Opfer der männlichen Dominanz, welche beschützt werden mussten. Dies wurde im *policy core* insofern konkretisiert, als den Frauen möglichst menschenwürdige Bedingungen geboten werden müssten, um ihnen bei der Ausübung ihrer Tätigkeit Unterstützung bieten zu können.<sup>4</sup> Konkrete Massnahmen sollten keine Verbote beinhalten, die sich gegen die Frauen richteten, sondern vielmehr positive Infrastrukturmassnahmen und persuasive Instrumente wie Beratung und Betreuungsarbeit (vgl. Vedung 1993). Die Glaubenssysteme der beiden Koalitionen sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

---

4 Die hier benannte Abolitionismuskolalition unterscheidet sich von der engeren Definition des Abolitionismus, welche die Prostitution zum Schutz der Frauen abschaffen wollte (Hürlimann 2004: 6).



**Tabelle 1: Glaubenssysteme der Reglementarismus- und Abolitionismuskolalition**

Belief system	Reglementarismuskolalition	Abolitionismuskolalition
<i>Deep core</i>	<p>Liberale politische Philosophie                      Freiheit des Individuums im Zentrum                      Eigenverantwortung                      Prostitution wird als freiwillige Tätigkeit verstanden.</p> <p>An oberster Stelle stehen der Handel und das Gewerbe, die sich möglichst frei und ohne Einflussnahme entwickeln sollen.</p>	<p>Gleichheit von allen Menschen. Schutz von schwachen Mitgliedern unserer Gesellschaft im Zentrum                      Niemand übt Prostitution freiwillig aus, Frau wird als Opfer verstanden, welches in ihrer unfreiwilligen Tätigkeit geschützt werden muss.</p>
<i>Policy core</i>	<p>Prostitution wird als freiwillige Tätigkeit wie jedes andere Gewerbe grundsätzlich akzeptiert.</p>	<p>Prostituierte sind schutzbedürftig, ihre Sicherheit steht an oberster Stelle</p> <p>Den Prostituierten müssen Bedingungen geboten werden, damit diese in möglichst geschützter Art und Weise diese nicht freigewählte Tätigkeit ausüben können.</p>
<i>Secondary aspects</i>	<p>Sticks (Gebote und Verbote) sollen die Prostitution und ihre Nebenerscheinungen unter Kontrolle halten. Keine positiven Infrastrukturmassnahmen, denn wie jeder andere Markt ist auch die Prostitution für sich selbst verantwortlich.</p>	<p>Keine Verbote, die nur die Prostituierten schikanieren, sondern positive Infrastrukturmassnahmen und persuasive Instrumente, welche die Frauen unterstützen.</p>

(Quelle: eigene Darstellung)

Nachdem das Subsystem ermittelt und die darin konkurrierenden Koalitionen bestimmt wurden, werden im nächsten Abschnitt die Hypothesen H1, H2a und H2b diskutiert.

## 5.2 Veränderungen in den Akteurskonstellationen (H1)

*H1: Die Advocacy Koalitionenkonstellation im Jahr 2004 (Aufhebung der Strichzone) unterscheidet sich von jener im Jahr 1992 (Einführung der Strichzone).*

Damit mögliche Veränderungen der Koalitionenkonstellation nachvollzogen werden können, werden die Koalitionen im Jahr 1992 und im Jahr 2004 aufgrund der Positionen der Akteure verglichen.

### 5.2.1 Die Koalitionenkonstellation 1992

Startpunkt dieser Untersuchung bildet der Beschluss des Stadtrats vom 13. April 1992 über die ergänzende Richtlinie zum Polizeireglement, welche die Zuweisung der Strassenprostitution an die Industriestrasse vorsah. Im Januar desselben Jahres wurde durch den Gemeinderat das Polizeireglement insofern erweitert, als dass die Strassenprostitution in Gewerbe- und Wohngebiet verboten wurde.

#### 5.2.1.1 Analyse der Abstimmung zur Erweiterung des Polizeireglements vom 30. Januar 1992

Am 30. Januar 1992 untersagte der Gemeinderat die „erkennbare Bereitschaft, sich der gewerbsmässigen Unzucht hinzugeben, auf Strassen und Plätzen, an denen Wohnhäuser stehen, an Haltestellen öffentlicher Verkehrsmittel, in und bei Parkanlagen, die der Öffentlichkeit zugänglich sind, sowie in der Nähe von Kirchen, Schulen und Spitälern“ (OT, 31.1.1992). Die Erweiterung wurde mit 23:1 Stimmen angenommen.

Als Vertreterin der Wirtschaft war die FDP zusammen mit dem Gewerbeverband am stärksten von der Strassenprostitution betroffen, denn diese hatte sich in der Stadt angesiedelt und stellte für das ansässige Gewerbe, nebst den Bewohnern, eine Last dar. Demensprechend stark drängte sie auf eine Lösung und wollte die Strassenprostitution „einfach möglichst weit weg von der Stadt“ (Interviewaussage) haben. Die Existenz der Prostitution wurde zwar hingenommen mit der Einstellung „wir wissen ja, dass es die Prostitution gibt, aber dann bitte doch nicht so“ (Interviewaussage). Die FDP hat die Erweiterung des Polizeireglements einstimmig angenommen, jedoch darauf plädiert, dass eine gesetzliche Abweisung nicht genügend wirke, um die Prostitution „aus der Stadt zu schaffen“ (Interviewaussage).

Die SP hingegen enthielt sich bei der Abstimmung vollständig der Stimme. Zwar räumte sie die „Existenz des Problems“ (OT, 31.1.1992) ein, doch das Verbot setzte ihrer Meinung an der falschen Seite an. Nicht die Prostituierten sollten die Leidtragenden der Politik sein, sondern die Freier (Interviewaussage; OT, 31.1.1992). Dies entsprach der Überzeugung der SP, dass die Frauen als Opfer der Gesellschaft geschützt werden müssten. Auch die Grünen setzten sich gegen ein Verbot ein, ein Rückweisungsantrag wurde vom Gemeinderat aber abgelehnt. Schliesslich kritisierte auch die bürgerliche CVP die Erweiterung des Polizeireglements dahingehend, als es zu wenig weit ging, setzen aber den Schutz der Anwohner an erste Stelle und stimmten der Vorlage zu.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass bei der Abstimmung des Gemeinderats über die Erweiterung des Polizeireglements trotz Kritik der SP und der Grünen, das Verbot setzte bei den falschen Politikadressaten an (OT, 31.1.1992), und Stimmenthaltung von SP die Interessen der linken Parteien übergingen und den Forderungen der FDP Folge geleistet wurden: Die Erweiterung wurde angenommen.

#### 5.2.1.2 Analyse der Situation beim Erlass der ergänzenden Richtlinie zum Polizeireglement

Eigentliches Ziel der Erweiterung des Polizeireglements war nicht bloss die Abweisung der Prostitution aus belebten Stadtgebieten, der Stadtrat wollte eine neue Ausbreitung vermeiden und sie „in weniger empfindliche Orte verpflanzen“ (Stadtrat Olten, 9.1.1992). Dafür erliess er eine ergänzende Richtlinie, welche im April 1992 beschlossen wurde. Diese sah vor, die Strassenprostitution an der Industriestrasse, von Dampfhammer bis zum Gaswerk, zu tolerieren (Stadtrat Olten, 13.4.1992). Obwohl die Zuweisung grundsätzlich von allen Parteien begrüsst wurde, waren die Argumentationslinien gegensätzlich.

Während die FDP als Mitglied der Reglementarismuskolalition die Prostitution als Tätigkeit akzeptierte, sollte diese jedoch an einem Ort stattfinden, an dem sie niemanden, vor allem nicht das Gewerbe und das wirtschaftliche Leben, störte (Interviewaussage). Dazu schien das Industriegebiet, das seit Jahren brach lag und kaum mehr genutzt wurde, ideal. „[D]ie FDP hat sich damit erhofft, dass sich die Prostitution von selbst regelt, sobald sie einmal aus dem Sichtfeld liegt“ (Interviewaussage). Das Problem, nämlich die störende Prostitution in der Stadt, welche das wirtschaftliche Leben beeinträchtigte, konnte gemäss der FDP damit gelöst werden, dass sie einem bestimmten Ort zugewiesen wurde, wo man sie unter Kontrolle hatte. Mit den wirtschaftlichen Argumenten begrüsst die Reglementarismuskolalition die ergänzende Richtlinie.

Ganz anders waren die Argumente auf der Seite der Abolitionismuskolalition. Die SP begrüsst die Zuweisung ins Industriegebiet, weil den Frauen damit eine ganze Strasse zugesprochen wurde. Zwar war es relativ dunkel und die angrenzende Drogenszene befand sich in der Nähe, doch für die Gassenarbeiterinnen waren die Sexarbeiterinnen auf diese Weise plötzlich erreichbar und konnten ebenfalls betreut werden. Demzufolge war die Gassenarbeiterinnen der späteren Lysistrada „begeistert“ ab dieser Lösung (Interviewaussage). Für die linken Parteien war die Sicherheit der Frauen zentral, welche auf diese Weise am ehesten gewährleistet wurde.

Der Stadtrat begründete seinen Entscheid nicht mit der Sicherheit der Frauen. Für ihn war die Zuweisung der Strassenprostitution an die Industriestrasse die einzige Lösung, denn „nur so [kann] in Wohnquartieren in Bezug auf den Freier-Fahrtverkehr eine Beruhigung erzielt werden“ (Stadtrat Olten, 13.4.1992). Er wollte den Strassenstrich genauso wie die Reglementarismuskolalition aus der Stadt haben, damit sich das Gewerbe ungestört und die Anwohner nicht mehr belästigt fühlten (Interviewaussage).

#### 5.2.1.3 Fazit der Koalitionenkonstellation 1992: Die Reglementarismuskolalition war dominant

Die Reglementarismuskolalition forderte die Verdrängung des Strassenstrichs und begrüsst die Zuweisung ins Industriegebiet. Ihre Annahme, durch eine klare Zuweisung des Strichs im brachen Gebiet würde er

niemanden mehr stören, wurde auch vom Stadtrat geteilt, der die ergänzende Richtlinie beschloss (Stadtrat Olten, 13.4.1992). Obwohl auch die Abolitionismuskolalition sich für die Zuweisung aussprach und damit die Sicherheit der Frauen erhoffte, setzte sich das *belief system* der dominanten Reglementarismuskolalition durch. Die Argumente der Reglementarismuskolalition wurden beim Entscheid übernommen. Der *policy core* und die *secondary aspects* der beiden Koalitionen im Jahr 1992 werden in Tabelle 2 zusammengefasst.

**Tabelle 2: *policy core* und *secondary aspects* der Reglementarismus- und Abolitionismuskolalition 1992**

	<b>Reglementarismuskolalition</b>	<b>Abolitionismuskolalition</b>
<i>Policy core</i>	Prostitution wird als freiwillige Tätigkeit wie jedes andere Gewerbe grundsätzlich akzeptiert.	Prostituierte sind schutzbedürftig, ihre Sicherheit steht an oberster Stelle.
Position gegenüber Prostitution:	Prostitution in der Stadt gefährdet das ansässige Gewerbe.	Frauen sind verteilt und so den Gefahren von Missbrauch und Übergriffen ausgesetzt, müssen unterstützt werden.
Lösungsstrategie:	Tolerierung der Prostitution an einem Ort, wo sie niemanden stört.  Kausalannahme: Durch die Tolerierung an einem bestimmten Ort kann die Prostitution unter Kontrolle gebracht werden.	Prostituierte sollten ein Gebiet zugesprochen bekommen, damit sie möglichst gut geschützt und betreut werden können.
<i>Secondary aspects</i>	Sticks: Verbot (Erweiterung des Polizeireglements) regelt die Abweisung der Prostitution aus der Stadt, Gebot (Ergänzende Richtlinie) regelt Zuweisung an Industriestrasse. Polizeiliche Kontrollen; keine weiteren positiven Infrastrukturmassnahmen oder positiven finanziellen Instrumente.	Gebot (Ergänzende Richtlinie) reicht nicht, vor allem positive Infrastrukturmassnahmen (wie Reinigungsarbeiten durch Stadt, Installierung von Lichtquellen und Toilette) sowie finanzielle Unterstützungen für Betreuungsarbeit vor Ort.
Akteure		
im engeren Kreis:	FDP, Gewerbeverband, CVP	SP, die Grünen, Lysistrada
im weiteren Kreis:	Direktion für öffentliche Sicherheit, Kantonsspital, Kloster	

(Quelle: eigene Darstellung)

### 5.2.2 Die Veränderungen in der Koalitionenkonstellation zwischen 1992 und 2004

Die Analyse der Beschreibung der Entwicklungen des Strassenstrichs an der Industriestrasse und der Interviews hat Veränderungen der Koalitionenkonstellation aufgezeigt. Sie betreffen die Akteure FDP, SP, Gerolag und die Direktion für Öffentliche Sicherheit. Im folgenden Teil werden diese Veränderungen näher erläutert.

#### 5.2.2.1 Die Freisinnig-Demokratische Partei

Als zentraler Akteur der Reglementarismuskolalition war die FDP mit der Verdrängung des Strassenstrichs in das brache Industriequartier Anfang der 90er Jahre zufrieden. Doch die rasante Entwicklung des Strassenstrichs hatte man nicht erwartet (Interviewaussage). Die Signalwirkung der Zuweisung des „verkehrsgünstigen Oltens“ (Interviewaussage) und die einhergehende „explosionsartige Entwicklung“ (Interviewaussage) des Strassenstrichs erwischte „die Politik und die Polizei auf dem falschen Bein“ (Interviewaussage). Neben dem riesigen Verkehrsaufkommen durch die Prostitution nahm auch die Kriminalität, die durch die angrenzende offene Drogenszene noch verstärkt wurde, in unerträglichem Mass zu (Interviewaussage; TA, 13.1.2001). Der Aufwand für polizeiliche Kontrollen sprengte die Ressourcen der Kleinstadt (Interviewaussage).

Der Leidensdruck dieser Entwicklungen wurde für die FDP Ende der 90er Jahre zu gross. Sie stellte zur Eindämmung der Prostitution und Bekämpfung der Kriminalität eine Videoüberwachungsanlage vor. Damit sollten die Auswüchse bekämpft und die Prostitution verkleinert werden (TA, 13.1.2001). Diese instrumentelle Anpassung – das Aufstellen der Videoüberwachungsanlage kann als negative Infrastrukturmassnahme verstanden werden (vgl. Vedung 1993) – ist auf Veränderungen der *secondary aspects* zurückzuführen. Die grundsätzliche Strategie, den Strassenstrich durch einen Strichplan an der Industriestrasse zu tolerieren, wurde indes nicht verändert.

Das eine Ziel der Videoüberwachungsanlage, nämlich die Verminderung der Kriminalität, wurde erreicht: In den folgenden Jahren wurden keine schwerwiegende Fälle mehr gemeldet (Rauber 2008: 89). Das andere Ziel aber, die Abschreckung der Freier und eine Reduzierung der Prostitution an der Industriestrasse, wurde hingegen nicht erreicht. Die Prostitution wuchs nach der Installierung der Videoüberwachung schnell wieder an, und damit auch die Nebenerscheinungen der Prostitution wie Abfall und Verkehrsaufkommen. Der Entschluss, vor Ort Reinigungsarbeiten durchzuführen und auch eine Toilette einzurichten, wurde in den regelmässigen Sitzungen, denen der zuständigen Stadtrat und auch Vertreter der Polizei und von Lysistrada beiwohnten, entschieden. Diese Anpassungen können ebenfalls als Veränderungen der *secondary aspects* angesehen werden. Denn noch in früheren Jahren argumentierte die

FDP gemäss ihrem Glaubenssystem, dass die Prostitution als grundsätzlich marktwirtschaftlich funktionierender Markt nicht die finanzielle oder infrastrukturelle Unterstützung des Gemeinwesens bräuchte – wie jedes andere Gewerbe auch nicht (Interviewaussage). Nun wurden diese Infrastrukturmassnahmen innerhalb der Tolerierungspolitik unterstützt.

Dies änderte sich jedoch, als sich das Industriegebiet ab Anfang der 00er Jahre langsam entwickelte und immer mehr Betriebe in die leeren Lagerhallen zog, allen voran die Firma Gerolag mit ihren Investitionsvorhaben. Die bevorstehende wirtschaftliche Aufwertung des Industriegebiets und die Schaffung vieler Arbeitsplätze veränderte die Position gegenüber dem Strassenstrich, die Strategie und damit den *policy core* der FDP grundlegend: Es ging nicht mehr darum, die Prostitution in diesem bis jetzt brachen Gebiet zu tolerieren, sie selbst störte in diesem Quartier die wirtschaftliche Entwicklung und hielt Investoren davon ab, ihre Bauvorhaben im Industriegebiet umzusetzen. Zudem sollte diese „rechtsfreie Zone“ (Vögeli 2004), welche sich über die Jahre entwickelt hatte, zum Verschwinden gebracht werden. Deshalb sollte nicht mehr die Tolerierung des Strassenstrichs, sondern seine Schliessung die Lösung sein: „Halbpatzige Lösungen wie Verlagerung oder Verkleinerung gehen zu wenig weit und setzen auch keine klaren und eindeutigen Zeichen“ (Vögeli 2004). In der von ihr eingereichten Petition und ihrem Postulat richteten sie diese Forderung direkt an den Stadtrat.

Über die Zeit veränderte sich das Glaubenssystem der FDP also auf zweifache Weise: Erstens passten sich Ende der 90er Jahre die *secondary aspects* insofern an, als dass eine instrumentelle Anpassung vorgenommen wurde. Die Installierung einer Videoüberwachungsanlage als negative Infrastrukturmassnahme sollte die Kriminalität eindämmen und eine reduzierende Wirkung auf die Prostitution ausüben. Später kamen positive Infrastrukturmassnahmen hinzu, auch diese können auf Veränderungen der *secondary aspects* zurückgeführt werden. Zweitens veränderte sich Mitte der 00er Jahre die Strategie auf der Ebene des *policy core*: Die Prostitution gefährdete die wirtschaftliche Entwicklung des Industriegebiets und der Stadt, doch die verfolgte Strategie war nicht mehr Tolerierung an einem zugewiesenen Ort, sondern Auflösung des Strassenstrichs. Dies zeigte sich auch in den *secondary aspects*: repressive Instrumente wie Nachtfahrverbot und bauliche Massnahmen sollten den Strassenstrich unterbinden.

#### 5.2.2.2 Die Sozialdemokratische Partei

Die SP war in Ihrer Position Anfang der 90er Jahre klar und geschlossen. Sie begrüsst die Strichzone an der Industriestrasse und sah damit die Vorteile für die Sexarbeiterinnen: Eine Strasse nur für die arbeitenden Frauen, welche auch durch die Gassenarbeiterinnen erreicht werden konnten. Mit der wirtschaftlichen

Entwicklung im Industriegebiet und dem geplanten Bauvorhaben der Firma Gerolag räumten einige Vertreter der SP jedoch ein, dass „dieses Entwicklungsgebiet einfach zu wichtig war für Olten“ (Interviewaussage). Für einige war diese Entwicklung wichtiger als eine Strasse für die Prostitution, welche sich darum der Meinung der FDP anschlossen und eine Auflösung des Strassenstrichs unterstützten. Diese Veränderungen können als Strategieanpassungen im *policy core* verstanden werden. Einige ihrer Mitglieder wechselten auf die Seite der Reglementarismuskolalition – entscheidende Mitglieder, wie sich bei der Abstimmung im Stadtrat zeigte.

Die Mehrheit der Parteibasis begrüßte den Strassenstrich an der Industriestrasse jedoch weiterhin. Dennoch forderte niemand der Partei laut, man solle den Strassenstrich so lassen, wie er war: „wie sieht das auch aus, wenn man sich für Prostituierte, aber nicht für Arbeitsplätze stark macht?“ (Interviewaussage). Stattdessen begrüßte die Partei öffentlich eine Verkürzung des Strassenstrichs auf der Industriestrasse. Dies kann als Kompromiss verstanden werden, als instrumentelle Anpassung der *secondary aspects*, ohne dass die grundsätzliche Strategie verändert wurde.

#### 5.2.2.3 Die Firma Gerolag

Die Firma Gerolag ist in dieser Untersuchung ein besonderer Akteur, denn er tritt erst ab dem Jahr 2003 in das Subsystem ein. Obwohl der ACF vorsieht, dass die Koalitionen in einem Subsystem über die Jahre relativ stabil bleiben (Sabatier 1993: 25), muss er als neuer Akteur verstanden werden, denn er zeichnete sich gemäss Interviewaussagen als äusserst aktiver Akteur aus, der im regen Kontakt mit den Partnern seiner Koalition stand und die Politik mitbestimmen wollte. Die Firma Gerolag veränderte die Koalitionenkonstellation bedeutend.

Auf der einen Seite ebnete erst das Bauvorhaben der Firma Gerolag, das 400 Arbeitsplätze im Industriegebiet schaffen sollte und rund 40 Mio. Franken entsprach (BZ, 26.10.2004), der FDP den Weg, die Schliessung des Strassenstrichs mit den wirtschaftlichen Interessen zu verknüpfen und damit ein bedeutsames Argument und Druckmittel auf die entscheidende Instanz, den Stadtrat, zu haben. Mit der Firma Gerolag trat auf der anderen Seite ein Akteur in das Subsystem ein, der selbst grossen Druck auf die Politik erzeugte. Die Firma äusserte sich in den Medien und knüpfte ihr Bauvorhaben an die Forderung, der Strassenstrich müsse von der Industriestrasse verschwinden (SOZ, 19.10.2004). Zusätzlich wurde der Kontakt direkt mit dem Stadtrat gesucht und ihre medial geäusserten Forderungen untermauert. Mit der Firma Gerolag erhielt die Reglementarismuskolalition einen neuen, schwergewichtigen Akteur, der die Kräfteverhältnisse der Koalitionen entscheidend prägte.

#### 5.2.2.4 Die Direktion für Öffentliche Sicherheit

Die Direktion für Öffentliche Sicherheit gehörte der Verwaltung an und handelte im Subsystem der Prostitutionspolitik als eigener Akteur. Ihre Position hat sich dabei zwischen 1992 und 2004 verändert. Von einem freisinnig-demokratischen Mitglied geführt, vertrat die Direktion die Auffassungen der Reglementarismuskolalition. Unter dieser Führung wurde die Zuweisung und offizielle Tolerierung an der Industriestrasse beschlossen und die Videoüberwachungsanlage zur Reduzierung der Prostitution installiert. Als 2001 die Direktion von einem SP-Mitglied übernommen wurde, änderten sich auch die Präferenzen. Die Direktion machte sich hauptsächlich über die Medien für die Variante Verkürzung des Strassenstrichs stark, eine Auflösung schien ihr unrealistisch (OT, 5.2.2004), ebenfalls wurde der Sicherheitsaspekt der Frauen in den Vordergrund gestellt. Als eigener Akteur nahm die Direktion für öffentliche Sicherheit eigens Stellung gegenüber der Prostitutionspolitik. Auch wenn sie mit den Akteuren der Reglementarismuskolalition im Austausch stand und Anfang der 90er Jahre dieser Koalition zugerechnet werden konnte, wechselte ihre Koalitionenzugehörigkeit mit der parteipolitischen Vertretung zur Abolitionismuskolalition.

#### 5.2.3 *Die Koalitionenkonstellation 2004: Die Reglementarismuskolalition weiterhin dominant, aber mit verändertem Glaubenssystem*

Die Koalitionenkonstellation zeigt im 2004 auf den ersten Blick ein ähnliches Bild wie 1992: Die dominante Reglementarismuskolalition war auch im 2004 dominant. Einige Akteure wurden neue Mitglieder der Reglementarismuskolalition, was ihre dominante Stellung festigte: Die Firma Gerolag verhalf zu neuen Ressourcen und bedeutendem Einfluss. Selbst einige SP-Mitglieder wechselten die Koalition und führten schliesslich zu dem deutlichen Abstimmungsresultat des Stadtrats mit 6 zu 1 Stimmen (BAZ, 9.11.2004). Dennoch gehörte die Basis der SP weiterhin der Abolitionismuskolalition an, welche sich eher für eine Verkürzung aussprachen, aber grundsätzlich weiterhin die Industriestrasse für die Prostituierten begrüßten. Auch die Direktion für Öffentliche Sicherheit hat eine Einstellungsänderung vollzogen. Sie siedelte zur Abolitionismuskolalition um, was das Kräfteverhältnis der beiden Koalitionen aber nicht veränderte.

Auf den zweiten Blick lässt sich jedoch erkennen, dass innerhalb der Reglementarismuskolalition deutliche Veränderungen im Vergleich zu 1992 feststellbar sind: Diese zeigten sich erst in den *secondary aspects* und später im *policy core*. Erst wurde mit der Installierung der Videoüberwachungsanlage eine instrumentelle Korrektur vorgenommen, um den Auswüchsen der Kriminalität zu begegnen und die Prostitution einzudämmen. Auch die Unterstützung der positiven Infrastrukturmassnahmen ist eine Anpassung der *secondary aspects*. Mit der wirtschaftlichen Entwicklung Anfang der 00er Jahre und dem Auftreten des neuen Akteurs Gerolag veränderte sich aber die grundsätzliche Strategie. Die Prostitution



hemmte die wirtschaftlichen Entwicklungen des Industriegebiets und sollte nicht mehr länger toleriert werden. Fortan verfolgte die Reglementarismuskolalition die Schliessung und damit die Auflösung der Strichzone, denn eine Tolerierung, wie sie in den 90er Jahren verfolgt wurde, schien ihr nicht mehr zu genügen. Eine Verlegung oder Verkürzung ging der Partei zu wenig weit, und auch die Nebenerscheinungen des Strassenstrichs an der Industriestrasse konnten nur mit einer Auflösung ein für alle Mal beseitigt werden. Damit einher gingen auch Anpassungen der *secondary aspects*, welche repressive Instrumente wie Nachtfahr- und Halteverbote sowie bauliche Massnahmen beinhalteten. Die veränderte Koalitionenkonstellation und die dazugehörigen *policy core* und *secondary aspects* zum Zeitpunkt 2004 sind in der Tabelle 3 zusammengefasst.

**Tabelle 3: *policy core* und *secondary aspects* der Reglementarismus- und Abolitionismuskolalition 2004**

	<b>Reglementarismuskolalition</b>	<b>Abolitionismuskolalition</b>
<i>Policy core</i>	Prostitution wird als freiwillige Tätigkeit wie jedes andere Gewerbe grundsätzlich akzeptiert.	Prostituierte als Opfer sind schutzbedürftig, ihre Sicherheit steht an oberster Stelle.
Position gegenüber Prostitution:	Prostitution gefährdet die wirtschaftliche Entwicklung des Industriequartiers.	Prostituierte können an der Industriestrasse auf sichere Art ihrer Tätigkeit nachgehen.
Lösungsstrategie:	Durch Auflösung der Strassenprostitution an der Industriestrasse soll sich die Industrie entwickeln können.	Prostituierte sollten ein Gebiet zugesprochen bekommen, damit sie möglichst gut geschützt und betreut werden können.
<i>Secondary aspects</i>	Repressives Vorgehen: Nur noch Verbot, wie es in der Erweiterung des Polizeireglements geregelt wird, keine Zuweisung mehr.  Zudem sollen weitere repressive Instrumente wie Nachtfahrverbote und Halteverbote sowie negative Infrastrukturmassnahmen wie bauliche Massnahmen zur Auflösung führen.	Positive Infrastrukturmassnahmen, persuasive Instrumente wie Betreuungsarbeit und Aufklärung vor Ort, finanzielle Unterstützungen. Mit Verboten soll allenfalls eine Verkürzung des Strichs erreicht werden.
Akteure im engeren Kreis:	FDP, Gerolag, Gewerbeverband, CVP,	Lysistrada, Direktion für Öffentliche Sicherheit

	Reglementarismuskolalition	Abolitionismuskolalition
im weiteren Kreis:	einige SP-Mitglieder	Basis SP, die Grünen

In **roter** Farbe sind die Veränderungen der Glaubenssysteme und der Akteure gekennzeichnet. (Quelle: eigene Darstellung)

#### 5.2.4 Beantwortung der Hypothese H1

Inwiefern kann nun die Hypothese zu den Veränderungen der Koalitionenkonstellation beantwortet werden? Wie die obigen Ausführungen gezeigt haben, setzten sich bei der Einführung der Richtlinie 1992 wie auch bei der Auflösung der Strichzone 2004 die Forderungen der Reglementarismuskolalition durch. Diese war zu Beginn der Untersuchung dominant und wurde über die Jahre durch die brüchige SP und dem Eintritt des neuen Akteurs Gerolag noch stärker.

Die Veränderungen der Akteure haben also keine Veränderungen in der Dominanz der Koalitionen verursacht: Die dominante Reglementarismuskolalition blieb dominant. Vielmehr hat sich das Glaubenssystem der schon dominanten Koalition weitreichend verändert. Zum einen haben Veränderungen der *secondary aspects* der Reglementarismuskolalition zu instrumentellen Anpassungen und damit zu einem *minor policy change*, wie ihn der ACF definiert (Sabatier/Weible 2007: 198), geführt; zum anderen wurde Anfang der 00er Jahre der *policy core* der Reglementarismuskolalition einer grundlegenden Änderung vorgenommen, indem die grundsätzliche Strategie angepasst wurde. Die Veränderungen des *policy core* führten zu einem *major policy change*, indem die Strichzone aufgehoben wurde. **Somit kann die Hypothese H1 bestätigt werden: Die Koalitionenkonstellation im Jahre 2004 unterscheidet sich von 1992 dahingehend, als sich der *policy core* der dominanten Reglementarismuskolalition verändert hat.**

### 5.3 Auslöser der Veränderungen in der Akteurskonstellation (H2a und H2b)

Die Bestätigung der Hypothese H1 hat gezeigt, dass sich die Koalitionenkonstellation zwischen 1992 und 2004 verändert hat. Die Veränderungen sind hauptsächlich im Glaubenssystem der dominanten Reglementarismuskolalition zu finden. Was waren die möglichen Auslöser? Der ACF sieht zwei Erklärungen dafür: externe Effekte und *policy-oriented learning*. Beide möglichen Erklärungen werden im folgenden Abschnitt analysiert.

#### 5.3.1 Mögliche externe Effekte

*H2a: Die Veränderungen der Advocacy Koalitionenkonstellation wurden durch externe Effekte ausgelöst.*

Externe Effekte beinhalten nach Sabatier (1998: 103) Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen, Veränderungen der öffentlichen Meinung, ein Wechsel der Regierungskoalition oder Veränderungen aufgrund eines Entscheides oder Einflusses eines anderen Subsystems, welche das betroffene Politikfeld beeinflussen. Diese wirken auf die Akteure ein und können Veränderungen in der Problemdefinition, in ihren Strategien und Kausalannahmen auslösen, welche dem *policy core* zugeordnet sind. Aufgrund der Beschreibung der Entwicklungen des Strassenstrichs lassen sich zwei Hauptentwicklungen definieren, welche die Veränderungen des *policy core* ausgelöst haben könnten: Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen und die Veränderung der öffentlichen Meinung.

Seit den 70er Jahren war das Industriegebiet der Stadt Olten weitgehend ungenutzt (Interviewaussage). Ein idealer Standort, um die Prostitution diesem Gebiet zuzuweisen, wo sie kaum jemand störte und darum auch tolerierbar war (Interviewaussage). So jedenfalls sah es die FDP, welche mit dieser Strategie im 1992 den Strassenstrich aus der Stadt an die Industriestrasse verschoben haben wollte. Doch die langsame, aber stetige wirtschaftliche Wiederbelebung dieses Gebiets Anfang der 00er Jahre und die Aussicht auf das geplante Bauprojekt der Firma Gerolag veränderte die sozioökonomischen Bedingungen bedeutend: Plötzlich war das Industriegebiet nicht mehr „wie tot“ (Interviewaussage) und demzufolge abgeschrieben, sondern ein wichtiges Gebiet für die gesamte städtische Entwicklung.

Diese Wiederbelebung hatte zwei Folgen: Erstens löste diese neue Ausgangslage hauptsächlich bei der wirtschaftsfreundlichen FDP veränderte Annahmen zu kausalen Zusammenhängen aus. Nicht mehr die Nebenerscheinungen des tolerierten Strassenstrichs hiess es einzudämmen, sondern die Strassenprostitution an und für sich war das Problem, welches beseitigt werden musste, damit sich die wirtschaftliche Entwicklung des Industriegebiets entfalten konnte. Nicht mehr Tolerierung, sondern Repression war die neue Lösungsstrategie. Zweitens veränderte sich durch diese sozioökonomische Entwicklung die politische Wünschbarkeit. Der politische Tenor änderte sich: „Völlig abschreiben wollte man dieses Gebiet ja nicht“ (Interviewaussage). „Den Entwicklungen im Industriegebiet im Weg stehen“ (Interviewaussage) wollten selbst Teile der SP nicht. Bei einigen Vertreter dieser Partei veränderte sich der *policy core*, indem sie ihre Strategie anpassten und sich für eine Schliessung des Strassenstrichs aussprachen, was sie so zu neuen Mitgliedern der Reglementarismuskolalition werden liess.

Die zweite Hauptentwicklung ging mit den Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen einher: Die öffentliche Meinung änderte sich. Als bei der Zuweisung des Strassenstrichs an die Industriestrasse vor allem die Nebenerscheinungen Auslöser für Klagen waren (OT, 17.1.1992), und man sich auch in den folgenden Jahren hauptsächlich ab dem Verkehrsaufkommen, dem Lärm und Abfall störte und der Prostitution selber nicht unbedingt wohlwollend, doch zumindest neutral gegenüberstand,

veränderte sich mit den wirtschaftlichen Entwicklungen und den geplanten Investitionen der Gerolag auch die Sicht auf die Prostitution selber (Interviewaussage). Eine kritische Haltung liess Fragen aufkommen wie: „Warum soll eigentlich Olten einen Strich zur Verfügung stellen?“ (Interviewaussage). Diese Stimmung wusste die FDP für sich zu nutzen: Mit ihrer Volkspetition, welche von 668 Personen unterzeichnet wurde, fingen sie diese kritische öffentliche Meinung ein.

Es kann also festgehalten werden, dass zwei externe Effekte auf die Akteure eingewirkt haben: Die wirtschaftliche Entwicklung des Industriegebiets, welche mit den Investitionen der Firma Gerolag ihren Höhepunkt fand, löste eine Veränderung der sozioökonomischen Bedingungen aus. Dies hatte veränderte politische Wünschbarkeit und veränderte Annahmen über kausale Zusammenhänge und Strategieanpassungen zur Folge: Der *policy core* der FDP und gewisser Mitglieder der SP veränderte sich. Zweitens veränderte sich die öffentliche Meinung hin zu einer kritischen Einstellung gegenüber der Prostitution. Diesen neuen Kanal wusste die FDP für ihre Anliegen zu nutzen. Somit lassen sich die Veränderungen des *policy core* auf externe Effekte zurückführen.

### 5.3.2 *Policy-oriented learning*

*H2b: Die Veränderungen der Advocacy Koalitionenkonstellation wurden durch policy-oriented learning ausgelöst.*

Der ACF sieht neben externen Effekten als zweite Ursache für Policy-Wandel *policy-oriented learning* (Sabatier 1993: 19). *Policy-oriented learning* sind Lernprozesse, welche durch Evaluationen, Forschungsergebnisse und Erfahrungen mit einer Politik ausgelöst werden. Sie resultieren in kleineren instrumentellen Anpassungen und verändern die äusserste Schale des Glaubenssystems, die *secondary aspects*. Zudem wird *policy-oriented learning* durch Diskussionsforen wahrscheinlicher (Sabatier 1998: 106). Die Analyse zeigt, dass *policy-oriented learning* durch Erfahrungen mit der Prostitutionspolitik stattgefunden hat.

Die rasanten Entwicklungen des Strassenstrichs auf der 1.6 km langen Industriestrasse, das grosse Verkehrsaufkommen und die Kriminalität wurden gemäss allen Interviewpartnern bei der Einführung der Strichzone im Jahr 1992 unterschätzt. Man war sich der Sogwirkung auf die ganze Schweiz und das angrenzende Ausland, die diese Zuweisung hatte, nicht bewusst. Die Zustände auf der Industriestrasse wurden der dominanten Reglementarismuskoalition schliesslich zu viel, der Leidensdruck zu gross. 2001 wurden drei Videokameras zur Überwachung der Industriestrasse installiert, der Vorschlag wurde von der bürgerlichen Seite eingebracht und setzte sich gegen die Linke durch. Diese Anpassung in ihrer Handhabung

mit dem Strich kann als instrumentelle Anpassung, als Korrektur in ihrer Politik, gesehen werden. Die Erfahrungen in den 90er Jahren mit dem Strassenstrich haben der FDP gezeigt, dass die Zuweisung an die Industriestrasse und polizeiliche Kontrollen nicht genügten.

Diese Erfahrungen wurden in regelmässigen Sitzungen, die Akteure beider Koalitionen zusammenbrachten, diskutiert. Diese Sitzungen stellen im Sinne von Sabatier (1998: 106) ein professionelles, geschlossenes Diskussionsforum dar. In einem Diskussionsforum werden Erfahrungen ausgetauscht, was *policy-oriented learning* wahrscheinlicher macht. Vertreter der Polizei, von Lysistrada, dem Gemeinderat und der zuständige Stadtrat diskutierten praktische Details und wie mit den Begleiterscheinungen des Strassenstrichs umgegangen werden soll. Dass man sich schliesslich für positive Infrastrukturmassnahmen entschied, um dem Abfall und Dreck besser zu begegnen, kann als weitere Anpassung der *secondary aspects* der Reglementarismuskalition verstanden werden. Zwar ist die Reglementarismuskalition nicht von ihrer grundlegenden Strategie abgekommen, man könnte den Strassenstrich an der Industriestrasse tolerieren, doch gewisse Anpassungen wurden gemacht, ein *minor policy change* vollzogen.

Abschliessend kann festgehalten werden, dass sich in Folge der Strategieänderung im *policy core* der Reglementarismuskalition im Jahr 2004 auch die *secondary aspects* veränderten. Doch diese instrumentellen Anpassungen, welche wegen der Auflösung der Strichzone geschahen, sind gemäss dieser Analyse nicht auf Lernprozesse zurückzuführen sondern als Konkretisierungen des *policy core* zu verstehen.

### 5.3.3 Beantwortung der Hypothesen H2a und H2b

Die Analyse zeigt: **Die Veränderungen des *policy core* der Reglementarismuskalition und gewisser Mitglieder der Abolitionismuskalition und somit die Veränderungen der Koalitionenkonstellation können auf externe Effekte zurückgeführt werden.** Die Veränderung der sozioökonomischen Bedingungen, welche durch die wirtschaftliche Entwicklung des Industriegebiets ausgelöst wurden, veränderte bei der dominanten Reglementarismuskalition entscheidend die Annahmen über kausale Zusammenhänge und die Strategie, wie das Problem zu lösen war. Auch die politische Wünschbarkeit, der Grundtenor der Politik, veränderte sich mit dem wirtschaftlichen Aufschwung. Damit einhergehend veränderte sich die öffentliche Meinung, welche der Reglementarismuskalition einen Kanal bot, ihre Anliegen zu äussern.

Die *secondary aspects* der Reglementarismuskalition wurden Ende der 90er Jahre aufgrund von Erfahrungen mit der bisherigen Politik angepasst. Zusätzlich erleichterten die Sitzungen, welche ein Forum darstellen, dank regelmässigem Austausch *policy-oriented learning*. Es wurden instrumentelle Anpassungen

vorgenommen. Es handelte sich um einen *minor policy change* und nicht um einen grundlegenden Policy-Wandel, wie er einige Jahre später geschah. ***Policy-oriented learning* hat stattgefunden, führte aber ergänzend als ursächlich zu den Veränderungen der Koalitionenkonstellation.**

#### **5.4 Einfluss der Policy-Arena Stadtrat und seiner Institutionen auf den Policy-Wandel (H3)**

Die Analyse der beiden ersten Hypothesen hat gezeigt: Der Policy-Wandel kann auf Veränderungen der Koalitionenkonstellation zurückgeführt werden, welche durch externe Effekte, die den *policy core* der dominanten Reglementarismuskolalition verändert haben, ausgelöst wurden. In diesem Fall scheinen also die Veränderungen des *policy core* als notwendige Bedingungen auch hinreichend für einen *major policy change* zu sein. Dennoch soll auch die dritte Hypothese überprüft werden: Welchen Einfluss hatte die Policy Arena Stadtrat auf den Entscheid? Welche Bedeutung hatten Institutionen für den Policy-Wandel?

##### *5.4.1 Die Policy-Arena Stadtrat und seine Institutionen*

*H3: Die Policy Arena Stadtrat beeinflusste den Policy-Wandel, ungeachtet welche veränderte Advocacy Koalitionenkonstellation sich im Subsystem gebildet hat.*

Sowohl Sager (2008) als auch Wetter (2008) zeigen in ihren Untersuchungen auf, wie Policy-Wandel durch einen Wechsel der Policy-Arenen gehemmt oder verhindert wurde. Der Wechsel der Policy-Arena begünstigt die Ausnutzung von Vetopunkten, um eine dominante Koalition in ihrem Einfluss zu behindern oder diese sogar zu schwächen. Die Analyse bringt zum Vorschein, dass es keinen Wechsel der Policy-Arena bei der Prostitutionspolitik gab. Beide Abstimmungen, sowohl diejenige über die Einführung der Strichzone im Jahr 1992 als auch jene über die Aufhebung der Richtlinie im 2004, wurden in der gleichen Policy-Arena getroffen: der Exekutive der Stadt Olten, dem Stadtrat. In diesem Sinn haben sich auch keine eigentlichen Vetopunkte ergeben, wie dies Sager (2008) und Wetter (2008) in ihren Untersuchungen aufzeigen. Es gab keine Vetomöglichkeiten, die es der Abolitionismuskolalition erlaubt hätten, die dominante Reglementarismuskolalition zu schwächen.

Da es keinen Wechsel der Policy-Arena gab, wurden auch die Mitglieder nicht ausgetauscht, wie es bei Wetter (2008) geschehen ist. Die Personen waren mehrheitlich die gleichen und beschäftigten sich seit Jahren mit dieser Thematik. Der Entscheid wurde dennoch eindeutig mit 6:1 Stimmen getragen, darunter befanden sich drei FDP-Mitglieder, drei SP-Mitglieder und ein CVP-Mitglied. Obwohl die obige Analyse bereits gezeigt hat, dass bei einigen Mitgliedern der SP durch den Einfluss der wirtschaftlichen Entwicklungen eine Veränderung des *policy core* festgestellt werden konnte, lohnt sich die Frage zu stellen, ob Institutionen diese Veränderungen noch begünstigt haben. Dabei lassen sich zwei Dinge festhalten: Die

FDP vermochte einerseits durch ihre Vorstösse ihre Anliegen optimal einbringen, was der SP ihrerseits nicht gelang; und zweitens wusste die SP als Teil der Abolitionismuskolalition Lobbying und Überzeugungsarbeit nicht genügend für sich nutzen.

Während die Firma Gerolag besonders medial Druck auf den Stadtrat ausübte, nutzte die FDP politische Wege, ihre Forderungen zu stellen: Fast zeitgleich und nur knapp zwei Wochen vor dem Entscheid am 25. Oktober 2010 reichte die Partei beim Stadtrat eine Volkspetition und ein Postulat ein, welche sich beide mit der Auflösung der Strassenprostitution befassten und forderten. Die Volkspetition „für eine sichere Stadt Olten“ (FDP 2004) wurde durch 668 Personen unterschrieben und forderte u.a. die Schliessung des Strassenstrichs an der Industriestrasse. Das Postulat wurde am 15. Oktober 2004 eingereicht und forderte: „Wir wollen den Oltner Strassenstrich weg haben“ (Vögeli 2004). Gleichzeitig wurde der Vorwurf erhoben, „dass von stadträtlicher Seite die Prioritäten falsch gesetzt werden, indem offenbar von der zuständigen, im Interessenkonflikt stehenden Direktion für Öffentliche Sicherheit alles unternommen wird, um den Strassenstrich zu erhalten [...], während Kreise, welche im Industriegebiet 40 Mio. Franken investieren und 700 Arbeitsplätze schaffen möchten, über viele Monate hinweg vertröstet, hingehalten und verärgert werden“ (Vögeli 2004). Die Vorwürfe wies die Direktion für Öffentliche Sicherheit von sich, auch den Vorstoss erklärte sie für übereilt (OT, 20.10.2004).

Doch kurz darauf entschied sich der Stadtrat für die Auflösung. Für die Medien war klar: Mit diesem Entscheid „entspricht der Stadtrat einem Postulat der Oltner FDP“ (SOZ, 30.10.2004), und „der durch einen FDP-Vorstoss noch zusätzlich unter Druck gesetzte Stadtrat musste Farbe bekennen“ (OT, 26.10.2004). Die FDP wurde zur Siegerin der Abstimmung: „dieses Ziel [die Auflösung des Strassenstrichs] hat sie jetzt erreicht“ (BZ, 26.10.2010). Die SP sah im Entscheid des Stadtrats „vorausseilenden Gehorsam“ (OT, 30.10.2004) der FDP gegenüber, und beklagte sich über die Nicht-Antwort des Stadtrats auf eine Motion der SP, welche Anfang Januar 2004 eingereicht und erst am 8. November 2004 beantwortet wurde. Diese verlangte eine Prostitutionsverordnung mit entsprechendem Zonenplan, ihr Inhalt wurde durch die Auflösung des Strassenstrichs jedoch grössten Teils „hinfällig“ (Schneider/Bachmann 2004). Wie die Analyse zeigt, kann davon ausgegangen werden, dass die eingereichten Vorstösse der FDP den Druck auf den Stadtrat zusätzlich erfolgreich erhöht haben, was der SP hingegen nicht gelungen war.

Eine weitere Institution, welche die dominierte Abolitionismuskolalition nicht für sich hatte nützen können, war die Lobbying- und Überzeugungsarbeit. Obwohl sich die Direktion für Öffentliche Sicherheit noch am Vortag für eine Verkürzung des Strassenstrichs aussprach, vermochte sie am Tag der Abstimmung die gegnerischen Stimmen nicht überzeugen, zusätzlich verlor sie auch die Stimmen ihrer Koalition. Die Abolitionismuskolalition räumte ein, dass man vor der Abstimmung intensiv Gespräche hätte führen

müssen, dies aber versäumt wurde (Interviewaussage). Die Chance der Abolitionismuskolalition, womöglich den einen oder anderen zu überzeugen, wurde also weitgehend verpasst.

#### *5.4.2 Beantwortung der Hypothese H3*

Obwohl die Beantwortung der Hypothesen H1, H2a und H2b gezeigt hat, dass der Policy-Wandel auf Veränderungen der Koalitionenkonstellation zurückzuführen ist, welche durch externe Effekte ausgelöst wurden, sollte die Policy-Arena Stadtrat und seine Institutionen gleichwohl untersucht werden. Welche Rolle spielten die Institutionen, die der ACF vernachlässigt?

Die Analyse zeigt, dass es keinen Wechsel der Policy-Arena gab und somit keine Vetopunkte, an denen die dominierte Abolitionismuskolalition die Möglichkeit gehabt hätte, an Einfluss zu gewinnen. Die dominante Koalition konnte den Entscheid bestimmen. Dies stützt weitgehend die Auffassung des ACF, wonach derjenige die Politik bestimmt, der dominant ist. Dennoch spielten die Institutionen eine wichtige Rolle für die Reglementarismuskolalition: Einerseits wurden den Forderungen in den Vorstößen der FDP beim Entscheid des Stadtrats vollumfänglich Rechnung getragen, während die SP mit ihrer Motion ein Jahr hingehalten wurde. Andererseits vermochte die SP die Möglichkeiten vor der Abstimmung über die Aufhebung der Richtlinie weder durch Überzeugungsarbeit noch Lobbying für sich zu nutzen. Dies zeigt: Der Wille alleine, eine Policy zu beeinflussen, reicht nicht aus. Es müssen die Handlungsmöglichkeiten genutzt werden. **Die Policy-Arena Stadtrat hatte insofern einen Einfluss, als dass ihre Institutionen die dominante Stellung der Reglementarismuskolalition zusätzlich gestützt haben, während die Abolitionismuskolalition diese nicht für sich zu nutzen wusste.**



## 6 Fazit

Die jahrelange Tolerierungspolitik, welche mit der Zuweisung der Strassenprostitution an die Industriestrasse in Olten im 1992 ihren Anfang gefunden hat, fand im Jahr 2004 mit der Aufhebung der Strichzone ein Ende. Das Ziel dieser Arbeit war zu untersuchen, inwiefern der *advocacy coalition framework* Ansatz von Sabatier und Jenkins-Smith (1993) diesen Policy-Wandel erklären kann. Die Analyse zeigt: Mit den Argumenten des ACF kann der Policy-Wandel von Toleranz zu Repression weitgehend erklärt werden, aber nicht vollumfänglich.

Im Subsystem „Strassenstrich in Olten“, das sich nur durch wenige Akteure auszeichnete, konkurrierten zwei Koalitionen um den Einfluss auf die Prostitutionspolitik: Die Reglementarismuskolalition akzeptierte die Strassenprostitution zwar grundsätzlich als Tätigkeit, versuchte aber über Bestimmungen und Gesetze diese zu kontrollieren, die wirtschaftliche Entwicklung hatte Priorität. Die Abolitionismuskolalition setzte die Prostituierten an erste Stelle und versuchte, diese gemäss ihrem Verständnis nicht frei gewählte Tätigkeit zu unterstützen. Die Analyse zeigt, dass im Jahr 1992, als die Richtlinie über die Zuweisung an die Industriestrasse beschlossen wurde, sich das Glaubenssystem der dominanten Reglementarismuskolalition durchgesetzt hatte. In den darauf folgenden Jahren wurde die Tolerierungspolitik nicht grundsätzlich verändert, doch die Erfahrungen mit dem immer grösser werdenden Strassenstrich, den Begleiterscheinungen wie Lärm, Dreck und Kriminalität veranlasste die Reglementarismuskolalition zu Anpassungen ihrer *secondary aspects*. Dieses *policy-oriented learning*, welches durch ein geschlossenes, professionelles Diskussionsforum erleichtert wurde, zeigte sich in einem *minor policy change*, indem eine Videoüberwachungsanlage für eine bessere Kontrolle und eine Verkleinerung des Strassenstrichs sorgen sollte und gewisse positive Infrastrukturmassnahmen eingeführt wurden. Die wirtschaftliche Entwicklung des Industriegebiets und das Auftreten eines neuen, schwergewichtigen Akteurs in Gestalt einer Investorengruppe, welche im Industriegebiet ein Bauprojekt lancierte, eröffneten der Reglementarismuskolalition nicht nur neue Ressourcen, sondern veränderten auch ihren *policy core*: Die Strategie im Umgang mit der Strassenprostitution wurde grundlegend verändert. Der Strassenstrich sollte nicht mehr länger toleriert, sondern aufgelöst werden, damit sich das Industriegebiet wirtschaftlich entwickeln konnte. Diese externen Effekte – die Veränderungen der sozioökonomischen Bedingungen und die Veränderung der öffentlichen Meinung – veränderten zusätzlich den *policy core* einiger Mitglieder der Abolitionismuskolalition. Den Forderungen der dominanten Reglementarismuskolalition wurde wie schon zwölf Jahre zuvor Folge geleistet: Der Stadtrat hob 2004 die Strichzone auf. Dieser *major policy change* kann demnach auf eine veränderte Koalitionenkonstellation zurückgeführt werden. Der Policy-Wandel fand innerhalb der dominanten Reglementarismuskolalition statt,

von einer Tolerierung- hin zu einer Repressionspolitik. Der Policy-Wandel lässt sich anhand des ACF weitgehend erklären: Wie dieser Ansatz es vorsieht, konnte in dieser Untersuchung die dominante Koalition die Ausgestaltung der Politik nach ihrem Glaubenssystem bestimmen.

Zwar vermag der ACF in dem kleinen Subsystem, das untersucht wurde, der Einfluss einer dominanten Koalition auf die Ausgestaltung einer Politik nachzeichnen. Doch mit dieser Untersuchung bleibt die Frage offen, ob ein allfälliger Wechsel der Policy-Arena und damit aufkommende Vetopunkte den Einfluss einer dominanten Koalition gehemmt oder gar verunmöglicht hätten, denn Entscheide wurden stets in der gleichen Policy-Arena getroffen. Der Rückkehrschluss des ACF, wonach Dominanz mit Entscheid gleichgesetzt wird, funktioniert zwar in dieser Untersuchung. Er wurde aber durch das Fehlen eines Wechsels der Policy-Arena auch keiner genügenden kritischen Überprüfung unterworfen. Weiter zeigt dieser Untersuchung auf: Der ACF vernachlässigt den Einfluss von Institutionen, indem er sie auf relativ stabile und unveränderliche Parameter reduziert. Es wird gezeigt, dass Institutionen eine bedeutende Rolle bei Politikentscheiden einnehmen. Mit einer Volkspetition und einem Postulat vermochte die FDP als Mitglied der Reglementarismuskolalition die Institutionen optimal für sich zu nutzen, während die Abolitionismuskolalition mit ihrer Motion hingehalten wurde. Auch mit informellen Institutionen wie Überzeugungsarbeit oder Lobbying verpasste die Abolitionismuskolalition eine Gelegenheit, ihre Einstellungen erfolgreich einzubringen. Diese Arbeit stützt die Aussage des Neo-Institutionalismus, wonach der Wille allein zur Ausgestaltung einer Politik nicht ausreicht. In anderen Worten: Nicht nur der Wille zur Einflussnahme, auch die erfolgreiche Nutzung von Handlungsmöglichkeiten ist zentral für die Ausgestaltung einer Politik.

Der Policy-Wandel der Prostitutionspolitik der Stadt Olten kann zwar auf eine veränderte Koalitionenkonstellation zurückgeführt und anhand des ACF weitgehend erklärt werden, dessen Schwächen werden aber nicht widerlegt.

## 7 Anhang

### 7.1 Operationalisierung der Koalitionenzugehörigkeit 1992

**Ziel:** Koalitionenkonstellation im Jahr 1992 nachzeichnen

**Methode:** Qualitative Inhaltsanalyse

**Daten:** Zeitungsberichte, Protokolle, Experteninterviews

**Vorgehen:** Akteure werden gemäss ihren Positionen und Einstellungen den beiden Koalitionen Reglementarismuskolalition und Abolitionismuskolalition zugewiesen.

**Operationalisierung:**

- Zugehörigkeit zu Reglementarismuskolalition: liberale Haltung gegenüber Prostitution, grundsätzliche Akzeptanz, Wirtschaft klar im Zentrum, Befürwortung von reglementarischen Instrumenten zur Kontrolle der Prostitution (dabei im engeren Kreis: zeichnen sich durch besonders aktives Verhalten aus).
- Zugehörigkeit zu Abolitionismuskolalition: abolitionistische Einstellung gegenüber Prostitution, klare unterstützende Haltung, Befürwortung von persuasiven und Infrastrukturmassnahmen zur Unterstützung der Prostituierten (dabei im engeren Kreis: zeichnen sich durch besonders aktives Verhalten aus).

### 7.2 Operationalisierung der Koalitionenzugehörigkeit 2004

Positionenwechsel und Einstellungsänderungen zwischen 1992 und 2004 werden ebenfalls anhand der Inhaltsanalyse von Medienberichten, Protokollen und Experteninterviews festgestellt. In roter Farbe sind diejenigen Veränderungen, die klar nachgewiesen werden konnten.

### 7.3 Abkürzungen

ACF *advocacy coalition framework* Ansatz

AZ Aargauer Zeitung

BAZ Basler Zeitung

BZ Berner Zeitung

CVP Christlichdemokratische Volkspartei

FDP Freisinnig-Demokratische Partei

Mio. Million

OT Oltner Tagblatt

SOZ Solothurner Zeitung

SP Sozialdemokratische Partei

TA Tagesanzeiger

u.a. unter anderem

#### **7.4 Interviewleitfaden**

*Für:* *Datum:*

Um Informationsverluste möglichst zu vermeiden, wird das Gespräch aufgezeichnet. Die Daten werden vertraulich behandelt und in anonymisierter Form verwertet.

Der Fokus dieser Arbeit liegt bei den Einflussfaktoren, die zur Aufhebung der Strichzone an der Industriestrasse geführt haben: Wie ist es zu erklären, dass sich in der Stadt Olten nach jahrelanger Tolerierung des Strassenstrichs die Repression durchgesetzt hat? Dafür wird die Zeit von 1992 bis 2004 erfasst. Es sollen beteiligte Personen, Parteien, Interessengruppen nach ihren Einstellungen bei der Einführung der Richtlinie 1992 und bei der Aufhebung 2004 untersucht werden, zudem sollen wichtige Ereignisse nachgezeichnet werden, die zur Aufhebung geführt haben. Der Fragenkatalog umfasst 3 Themengebiete: wichtige Ereignisse; Beteiligte Personen/Gruppen/Parteien; und der Grundsatzentscheid zur Aufhebung des Stadtrats.

##### **Wichtige Ereignisse**

- 1 Welche Ereignisse führten Ihrer Meinung nach zur Aufhebung der Richtlinie?
- 2 Inwiefern haben diese Ereignisse die Einstellungen der Akteure beeinflusst?

##### **Beteiligte Personen, Interessengruppen, Parteien im Jahr 1992 und im Jahr 2004**

- 3 Waren Sie selber bei der Einführung der Richtlinie 1992 beteiligt? Was war in dieser Zeit Ihre Funktion?
- 4 Wer war Ihrer Meinung nach bei der Einführung der Richtlinie 1992 beteiligt? (Damit sind Personen gemeint, aber auch Institutionen, Parteien, Interessengruppen)

- 5 Wie schätzen sie die Einstellungen von jedem gerade genannten Akteur gegenüber der Einführung der Richtlinie auf einer Skala von 0 bis 6? (0=sehr gegen die Einführung der Richtlinie, 6=sehr für die Einführung der Richtlinie)
  - 5.1 Warum war dieser Akteur für oder gegen die Einführung?
- 6 Wer spannte ihrer Meinung nach zusammen, als es um die Einführung der Richtlinie 1992 ging? (damit sind Koalitionen gemeint, die sich allenfalls gebildet haben)
- 7 Ich bitte Sie, die folgenden Fragen für jeden Akteur / jede Koalition einzeln zu beantworten:
  - 7.1.1 Wie mächtig/einflussreich schätzen sie diesen Akteur/ diese Koalition bezüglich der Einführung der Richtlinie auf einer Skala von 0 bis 6? (0=kein bisschen einflussreich, 6=sehr einflussreich)
    - 7.1.1.1 Warum war dieser Akteur / diese Koalition einflussreich? Warum nicht?
    - 7.1.1.2 Über welche Ressourcen verfügte dieser Akteur / diese Koalition?
  - 7.1.2 Wie betroffen war dieser Akteur / diese Koalition von der Prostitutionspolitik auf einer Skala von 0 bis 6? (0=gar nicht betroffen, 6=sehr betroffen)
  - 7.1.3 Wie kompetent schätzen Sie diesen Akteur im Thema Prostitutionspolitik?
- 8 Waren bei der Aufhebung der Richtlinie 2004 die gleichen Personen, Institutionen, Interessengruppen, Parteien etc. beteiligt wie bei der Einführung? Wer kam allenfalls später dazu?
- 9 Wie schätzen sie die Einstellungen von jedem gerade genannten Akteur gegenüber der Aufhebung der Richtlinie auf einer Skala von 0 bis 6? (0=sehr gegen die Aufhebung der Richtlinie, 6=sehr für die Aufhebung der Richtlinie)
  - 9.1 Warum war dieser Akteur für oder gegen die Aufhebung der Richtlinie?
  - 9.2 Warum war seine Position allenfalls anders als bei der Einführung der Richtlinie?
- 10 Spannten die gleichen Akteure zusammen wie bei der Einführung der Richtlinie?
- 11 Bitte beantworten Sie für jeden dieser Akteure / Koalitionen folgende Fragen:
  - 11.1 Wie mächtig/einflussreich schätzen sie diesen Akteur / diese Koalition bezüglich der Aufhebung der Richtlinie auf einer Skala von 0 bis 6? (0=kein bisschen einflussreich, 6=sehr einflussreich)

11.1.1 warum veränderte sich allenfalls der Einfluss des Akteurs / dieser Koalition?

11.1.2 Über welche Ressourcen verfügte dieser Akteur / diese Koalition im Vergleich zu 1992?

11.2 Wie betroffen war dieser Akteur / diese Koalition von der Prostitutionspolitik auf einer Skala von 0 bis 6? (0=gar nicht betroffen, 6=sehr betroffen)

### **Der Grundsatzentscheid des Stadtrats**

12 Was waren die Argumente, die hinter dem Entscheid des Stadtrats standen?

13 Empfanden Sie den Stadtrat als entschlossen, oder drückte er sich vor einem Entscheid?

14 Hat der Stadtrat einen Entscheid durchgesetzt, der von gewissen Koalitionen nicht getragen wurde?

## 8 Literatur- und Quellenübersicht

### 8.1 Literaturverzeichnis

- Blatter, Joachim K.; Janning, Frank; und Claudius Wagemann (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Diekmann, Andreas (2007). *Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. 18. Auflage. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Flick, Uwe; von Kardoff, Ernst; und Ines Steinke (2003). *Qualitative Forschung. Ein Handbuch*. 2. Auflage. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Freisinnig-Demokratische Partei (2004). *FdP überreichte Petition für eine sichere Stadt Olten*. URL: [http://www.oltner.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/newsarchiv/welcome.php?action=showinfo&info\\_id=16846&ls=0&sq=&kategorie\\_id=&date\\_from=1.10.2004&date\\_to=31.10.2004](http://www.oltner.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/newsarchiv/welcome.php?action=showinfo&info_id=16846&ls=0&sq=&kategorie_id=&date_from=1.10.2004&date_to=31.10.2004). Letzter Zugriff: 17.2.2011.
- Hall, Peter A.; and Rosemary C.R. Taylor (1996). "Political Science and the New Institutionalism", *Political Studies* 44(5). 936-957.
- Hürlimann, Brigitte (2004). *Prostitution – ihre Regelung im schweizerischen Recht und die Frage der Sittenwidrigkeit*. Zürich, Basel, Genf: Schulthess.
- Immergut, Ellen M. (1992). *Health Politics. Interests and Institutions in Western Europe*. Campus: Cambridge University.
- Ingold, Karin (2010). "Apprendre pour le Futur: und Analyse de la Politique Climatique Suisse", *Swiss Political Science Review* 16(1). 43-76.
- Kübler, Daniel (2000). *Politique de la Drogue dans les Villes Suisses entre Ordre et Santé*. Paris: L'Harmattan.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. 11. Auflage. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Musée Suisse (2004). *Wertes Fräulein, was kosten Sie? Prostitution in Zürich 1875-1925*. Baden: Hier und Jetzt Verlag.
- Rauber, Doris (2008). „Vom Strassenstrich zum Strassenstrichlein – Erfahrungen am Beispiel der Stadt Olten“. In: Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren KSPD und dem Polizeidepartement der Stadt Zürich (Hrsg.). *Rotlichtmilieu und Quartierverträglichkeit: Referate der*

*Tagung vom 6. September 2007. Zürich, Basel, Genf: Schulthess. 87-93.*

- Sabatier, Paul A. (1993). "Policy Change over a Decade and More". In: Sabatier, Paul A.; and Hank C. Jenkins-Smith (Hrsg.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press. 13-41.
- Sabatier, Paul A. (1998). "The Advocacy Coalition Framework: Revisions and Relevance for Europe", *Journal of European Public Policy* 5(1). 98-130.
- Sabatier, Paul A. (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A. (2007). *Theories of the Policy Process. 2<sup>nd</sup> Edition*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A.; and Hank C. Jenkins-Smith (1993). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Sabatier, Paul A.; and Hank C. Jenkins-Smith (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment". In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, Colorado: Westview Press. 117-169.
- Sabatier, Paul A.; and Christopher M. Weible (2007). "The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications". In: Sabatier, Paul A. (Hrsg.). *Theories of the Policy Process. 2<sup>nd</sup> Edition*. Boulder, Colorado: Westview Press. 189-220.
- Sager, Fritz (2008). "Planning, Power and Policy Change in the Networked City: The Politics of a New Tramway in the City of Bern". In: Pflieger, Géraldine; Pattaroni, Luca; Jemelín, Christoph; and Vincent Kaufmann (Hrsg.). *The Social Fabric of the Networked City*. Lausanne: EPFL-Press/Routledge. 169-187.
- Schnell, Rainer; Hill, Paul B.; and Elke Esser (1999). *Methoden der empirischen Sozialforschung*. München, Wien: Oldenbourg Verlag.
- Schneider, Daniel; und Marion Bachmann (2004). *Motion: Prostitutionsverordnung und örtliche Zuweisung des Sexgewerbes*. URL: [http://www.oltner.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/newsarchiv/welcome.php?action=showinfo&info\\_id=12947&ls=0&sq=&kategorie\\_id=&date\\_from=1.1.2004&date\\_to=31.12.2004](http://www.oltner.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/newsarchiv/welcome.php?action=showinfo&info_id=12947&ls=0&sq=&kategorie_id=&date_from=1.1.2004&date_to=31.12.2004). Letzter Zugriff: 8.2.2011.
- Stadtrat Olten (1992). *Sitzungsprotokolle des Stadtrats Olten*. Protokolle von folgenden Sitzungsdaten: 9.1.1992 / 13.4.1992.
- Stadtrat Olten (2004). *Mediencommuniqué vom 25.10.2004*. URL: [http://www.oltner.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/newsarchiv/welcome.php?action=showinfo&info\\_id=16847&ls=0&sq=&kategorie\\_id=&date\\_from=20.10.2004&date\\_to=26.10.2004](http://www.oltner.ch/de/aktuelles/aktuellesinformationen/newsarchiv/welcome.php?action=showinfo&info_id=16847&ls=0&sq=&kategorie_id=&date_from=20.10.2004&date_to=26.10.2004). Letzter Zugriff: 20.2.2011.



Wetter, Miriam (2008). *Das Scheitern der Betäubungsmittelgesetzrevision. Ein Zusammenspiel von Akteuren, externen Effekten und Institutionen*. Lizentiatsarbeit am Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.

Vedung, Evert (1993). "Policy Instruments: Typologies and Theories". In: Bemelmans-Videc, Marie-Louise; Rist, Ray C.; and Evert Vedung (Hrsg.). *Carrots, Sticks, and Sermons: Policy Instruments and their Evaluation*. New Brunswick, N.J. and London: Transaction Publishers. 21-58.

Vögeli, Daniel (2004). *Postulat: Faktische Schliessung des Strassenstrichs*. URL: [http://www.olten.ch/de/politik/parlament/politbusiness/?action=showinfo&info\\_id=23084](http://www.olten.ch/de/politik/parlament/politbusiness/?action=showinfo&info_id=23084). Letzter Zugriff: 17.2.2011.

## 8.2 Zeitungen

Folgende Zeitungsartikel wurden für die Analyse verwendet und sind über [www.factiva.unibe.ch](http://www.factiva.unibe.ch) abrufbar. Ausgaben, welche mit einem \* gekennzeichnet sind, können über die Nationalbibliothek Bern eingesehen werden.

- **Aargauer Zeitung:** 28.2.2004 / 6.5.2004 / 20.11.2004 / 30.12.2004
- **Basler Zeitung:** 3.11.2001 / 9.11.2004
- **Berner Zeitung:** 21.8.2004 / 25.10.2004 / 26.10.2004
- **Blick:** 23.10.2004
- **Oltner Tagblatt:** 17.1.1992\* / 31.1.1992\* / 5.2.2004 / 6.5.2004 / 24.6.2004 / 15.7.2004 / 20.10.2004 / 26.10.2004 / 30.10.2004 / 8.11.2004
- **NZZ Folio:** Ausgabe 07/03
- **Solothurner Zeitung:** 19.10.2004 / 30.10.2004
- **Tagesanzeiger:** 13.1.2004

## 8.3 Interviewpartner und -innen

Folgende Personen nahmen im Rahmen dieser Analyse an Experteninterviews teil:

- **Rita Erni**, damalige Betreuerin von Lysistrada
- **Peter Hänggi**, damaliger Polizeikommandant der Stadt Olten

- **Andreas Kohler**, damaliger und heutiger Stv. Kommandant der Stadt Olten
- **Doris Rauber**, damalige Stadträtin der Direktion für Öffentliche Sicherheit der Stadt Olten
- **Iris Schelbert**, heutige Stadträtin der Direktion für Öffentliche Sicherheit der Stadt Olten; damalige Gassenarbeiterin und Gemeinderätin

## **9 Selbstständigkeitserklärung**

„Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe o des Gesetzes vom 5. September 1996 über die Universität zum Entzug des aufgrund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.“

Isabelle Schläpfer

Bern, 22. Februar 2011