



Botschaft des Regierungsrates
an den Kantonsrat

B 39

**zum Entwurf von Änderungen
des Übertretungsstrafgesetzes
und des Gesetzes über die
Kantonspolizei betreffend
Einführung einer allgemeinen
Wegweisungsnorm und von
Massnahmen gegen Littering
sowie unbefugtes Plakatieren**

Übersicht

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf von Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei betreffend Einführung einer allgemeinen Wegweisungsnorm und von Massnahmen gegen Littering sowie unbefugtes Plakatieren. Die Vorlage besteht aus drei Teilen: der Einführung einer allgemeinen Wegweisungsnorm, welche die Wegweisung und Fernhaltung von störenden Personen oder Personengruppen auf öffentlichem Grund ermöglicht, der Schaffung eines Ordnungsbussenverfahrens für Littering und der Ausweitung des Straftatbestandes betreffend unbefugtes Plakatieren auf diejenigen Personen, welche Plakate anbringen lassen.

Mit der Wegweisungsnorm wird der Auftrag erfüllt, welcher dem Regierungsrat mit den am 27. März 2007 erheblich erklärten Motionen M 768 von Peter Tüfer über das Schaffen von gesetzlichen Grundlagen über die Wegweisung von Personen sowie M 776 von Rolf Hermetschweiler über einen Wegweisungsartikel erteilt wurde. Zu diesem Zweck werden drei neue Wegweisungsgründe in das Gesetz über die Kantonspolizei eingeführt. Erstens soll ein allgemeiner Wegweisungsgrund formuliert werden, auf welchen zurückgegriffen werden kann, wenn Personen oder Personengruppen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören. Zweitens soll eine Wegweisung auch dann möglich sein, wenn Dritte belästigt oder in der bestimmungsgemässen Benutzung des öffentlichen Grundes behindert werden. Drittens soll ein Wegweisungsgrund eingeführt werden, welcher bei der Verletzung des Pietätsgefühls von Dritten zur Anwendung gelangen soll.

Die Einführung des Ordnungsbussenverfahrens für den Tatbestand Littering wird durch die am 25. Mai 2007 erheblich erklärte Motion M 833 von Heidi Frey-Neuenschwander über griffige Massnahmen zur Bekämpfung der Wegwerfmentalität gefordert. Der Stadtrat der Stadt Luzern teilte dem Regierungsrat bereits mit Schreiben vom 9. Mai 2007 mit, dass er es sehr begrüssen würde, wenn die Rechtsgrundlagen für ein vereinfachtes Ordnungsbussenverfahren für Littering geschaffen würden. Unter dem Begriff Littering wird das Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfällen ausserhalb der dafür vorgesehenen Abfallbehältnisse und Sammelanlagen verstanden. Die Ordnungsbussen sind nur eine von verschiedenen Massnahmen im Kampf gegen das Littering. Daneben sollen die bereits eingeführten Informations-, produktbezogenen und strafrechtlichen Massnahmen weitergeführt werden. Zur Einführung von Ordnungsbussen gegen Littering-Vergehen sind in verschiedenen kantonalen Erlassen Anpassungen notwendig. Zum einen ist die verpönte Handlung zu verbieten. Zum andern ist es zweckmässig, den Regierungsrat zu ermächtigen, auf dem Verordnungsweg Ordnungsbussen-tatbestände festzulegen. Schliesslich sind in einer Bussenliste die entsprechenden Ordnungsbussenhöhen zu bestimmen. Die Verbotsnorm und die Ermächtigung des Regierungsrates werden in das Übertretungsstrafgesetz eingefügt.

Der Grosse Rat hat am 11. September 2007 – während der laufenden Vernehmlassung zur Vorlage betreffend Wegweisung und Littering – die Motion M 752 von Peter Tüfer über die Verhinderung von illegalem und wildem Plakatieren erheblich erklärt. Mit der Motion wird der Regierungsrat beauftragt, den § 8 des Übertretungsstrafgesetz-

zes so anzupassen, dass künftig die Veranstalter von plakatierten Anlässen strafrechtlich belangt werden können. Nach geltendem Recht können nur diejenigen Personen strafrechtlich belangt werden, welche selber unbefugt Plakate für bevorstehende Veranstaltungen anbringen. Künftig sollen sich auch Personen, die Plakate unbefugt anbringen lassen, strafbar machen. Dieser Änderungsvorschlag wurde erst nach der Vernehmung in die Vorlage aufgenommen.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf von Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei betreffend Einführung einer allgemeinen Wegweisungsnorm und von Massnahmen gegen Littering sowie unbefugtes Plakatieren.

I. Wegweisung

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat am 27. März 2007 die beiden Motionen M 768 von Peter Tüfer über das Schaffen von gesetzlichen Grundlagen über die Wegweisung von Personen sowie M 776 von Rolf Hermetschweiler über einen Wegweisungsartikel erheblich erklärt. Mit den beiden Motionen wird die Regierung beauftragt, im Gesetz einen Wegweisungsartikel zu verankern. Dieser soll bei folgenden Tatbeständen anwendbar sein: Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; Belästigung, Gefährdung und Behinderung Dritter; Behinderung und Gefährdung von Einsatzkräften (Polizei, Feuerwehr, Rettungskräfte); Selbstgefährdung von Personen sowie Wahrung der Rechte und der Pietät von Personen. Die Motionäre begründen diese Forderung mit dem Hinweis, dass in mehreren Kantonen ein solcher Gesetzesartikel bereits in Kraft sei und auch im Kanton Luzern die Probleme mit Ruhestörungen, Littering und Pöbeleien auf öffentlichem Grund immer mehr zunehmen. Der Wegweisungsartikel solle eine Handhabe gegen Hooligans, gewaltbereite Demonstranten, Dealer sowie Randständige bieten und Szenenbildungen verhindern.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll dieser parlamentarische Auftrag erfüllt werden.

2. Störende Personengruppen im öffentlich zugänglichen Raum

Wenn von störenden Personen oder Personengruppen im öffentlich zugänglichen Raum die Rede ist, meint die Mehrheit der Bevölkerung damit Pöbeleien, Drogen- und Alkoholkonsum in der Öffentlichkeit, Szenenbildung, Lärm, Sachbeschädigungen und Littering (Demoscope Research & Marketing, Bevölkerungsbefragung zum

Thema «subjektive Sicherheit» vom 2. November 2006¹). Typisch für solche störende Personen oder Personengruppen ist, dass sie zwar immer wieder sicherheitsrelevante Zwischenfälle verursachen, diese aber die Schwelle zum Verstoß gegen geltendes Recht meist nicht überschreiten.

In der Stadt Luzern sind der Europa- und der Bahnhofplatz, das Vögeligärtli und die Ufeschöttli von solchen Phänomenen besonders betroffen. Zur Situation auf dem Europaplatz hat die Sicherheitsdirektion der Stadt Luzern ein Gutachten erstellen lassen (vgl. Medienmitteilung der Stadt Luzern «Situation Europaplatz: Bericht und Massnahmenkatalog liegen vor» vom 23. März 2007). Nach diesem Gutachten werde der Europaplatz von unterschiedlichen Gruppen zum Teil gleichzeitig genutzt, wobei vor allem Gruppen von Jugendlichen immer wieder in Konflikt mit anderen Nutzergruppen kämen. Hinzu komme an Wochenenden ein massives Littering. Die Situation und die Probleme auf dem Europaplatz seien ein Abbild der Veränderungen, die in ganz Luzern zu beobachten seien. Gesellschaftliche Veränderungen wie verstärkte Nutzung des öffentlichen Raums für die Freizeitgestaltung und zunehmender Alkoholkonsum durch Jugendliche in der Öffentlichkeit seien aber auch an anderen Orten im In- und Ausland zu erkennen. Der Europaplatz sei zwar bezüglich Anzahl von Gesetzesverstößen im Vergleich zu anderen öffentlichen Plätzen in Luzern nur von geringer Bedeutung. Er stehe jedoch aufgrund seiner zentralen Lage und der Nähe zum Kultur- und Kongresszentrum Luzern im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Weiter kommt das Gutachten zum Schluss, dass nicht die sogenannte Szene (Alkohol- oder Drogenszene) die Problemgruppe sei, sondern die «normalen» Jugendlichen. Der Grad der Alkoholisierung sei hier zentral. Als eine von verschiedenen erfolgversprechenden Massnahmen nennt das Gutachten die Schaffung eines Wegweisungsartikels im kantonalen Recht. Dadurch erhalte die Polizei mehr Möglichkeiten, auf dem Europaplatz für Ordnung zu sorgen.

Im Gegensatz zum Europa- und zum Bahnhofplatz, wo die Hauptprobleme nicht von der sogenannten Szene verursacht werden, ist im Vögeligärtli eine Szenenbildung von Drogen- und Alkoholkonsumentinnen und -konsumenten zu beobachten (vgl. «Neue Luzerner Zeitung» vom 12. Mai 2007, S. 27). Auch im übrigen Kantonsgebiet gibt es Probleme mit störenden Personen oder Personengruppen auf öffentlichen Plätzen. Als Beispiele können hier das «Rüteli» in der Horwer Bucht oder andere öffentliche Plätze an Gewässern genannt werden.

3. Benützung des öffentlichen Grundes

Öffentliche Plätze und Strassen stehen grundsätzlich allen Privatpersonen zur Benutzung offen. Dabei kommt allen Nutzerinnen und Nutzern das gleiche Recht auf Benutzung zu. Besondere Formen der Nutzung, wie gesteigerter Gemeingebrauch oder Sondernutzung, sind bewilligungspflichtig beziehungsweise bedürfen einer Konzession (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich

¹ www.demoscope.ch/upload/docs/PDF/Abschlussbericht_STAPO.pdf

2006, Rz. 2376; §§ 21 ff. Strassengesetz vom 21. März 1995 [SRL Nr. 755]). Damit können Personen oder Personengruppen nach geltendem Recht nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden, solange sie nicht gegen die Rechtsordnung verstossen oder eine besondere Form der Nutzung bewilligt wurde. Begegnungen von verschiedenen Benutzergruppen auf öffentlichen Plätzen und Strassen, welche – wie das Beispiel am Europaplatz zeigt – Ursache von Konflikten sein können, sind für öffentliche Plätze geradezu typisch.

4. Grundrechte

Neben dem Recht auf Benutzung der öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch können sich Nutzerinnen und Nutzer von öffentlichem Grund unter gewissen Umständen auch auf den Schutz durch die Grundrechte berufen. Gemäss Artikel 10 Absatz 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, insbesondere auf körperliche und geistige Unversehrtheit und auf Bewegungsfreiheit. Die Bewegungsfreiheit verschafft dem Menschen das Recht, sich nach seinem Willen und ohne staatliche Eingriffe fortzubewegen (Rainer J. Schweizer, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, N 22 zu Art. 10). Wegweisungsanordnungen greifen deshalb regelmässig in die persönliche Freiheit ein (BGE 132 I 49 E. 5.2 S. 56, 128 I 327 E. 3.3 S. 337).

Gemäss Artikel 22 BV verbietet die Versammlungsfreiheit staatliche Massnahmen gegen Einberufung, Organisation, Durchführung oder Gestaltung einer Versammlung oder gegen die Teilnahme beziehungsweise Nichtteilnahme an einer solchen. Zu den Versammlungen im Sinne dieser Bestimmung gehören verschiedenste Formen des Zusammenfindens von Menschen im Rahmen einer gewissen Organisation mit einem weit verstandenen gegenseitig meinungsbildenden, -äussernden oder -austauschenden Zweck. Auch freundschaftliche oder unterhaltende Absichten oder die Pflege von persönlichen Kontakten genügen für die Annahme einer Versammlung im Sinn von Artikel 22 BV. Einer politischen Zielsetzung bedarf es ebenso wenig wie einer Absicht, Drittpersonen in spezifischer Weise anzusprechen (BGE 132 I 49 E. 5.3 S. 57). Damit tangieren Wegweisungen von Personengruppen mit einer gewissen – wenn auch losen – Organisation die Versammlungsfreiheit. Weitere Grundrechte werden von Wegweisungen in der Regel nicht berührt.

Artikel 36 BV ermöglicht Einschränkungen von Grundrechten. Solche bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, müssen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und überdies verhältnismässig sein. Schliesslich dürfen sie den Kerngehalt der Grundrechte nicht antasten.

5. Wegweisung und Fernhaltung

Die Wegweisung und die Fernhaltung stellen polizeiliche Zwangsmassnahmen dar, die in modernen Polizeigesetzen häufig enthalten sind. Sie erlauben, eine oder mehrere Personen für eine gewisse Zeit von einem Ort wegzuweisen oder ihnen zu verbieten, einen Ort zu betreten (Hans Reinhard, Allgemeines Polizeirecht, Diss., Bern 1993, S. 244). Die kantonalen Polizeigesetze sehen die Wegweisung und Fernhaltung regelmässig für die Fälle der Selbstgefährdung von Personen – wobei man auch von Evakuationen spricht – und der Behinderung von Einsätzen der Polizei, der Feuerwehr und von Rettungskräften vor. Einzelne Kantone führen in ihren Gesetzen weitere Wegweisungstatbestände auf.

6. Regelungen auf Bundesebene und in anderen Kantonen

Der Bund kennt ein Rayonverbot im Zusammenhang mit Gewalt bei Sportveranstaltungen, welches im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit vom 21. März 1997 (BWIS; SR 120) geregelt ist. Allgemeine Wegweisungsnormen für öffentlichen Grund kennen die Kantone Bern und Aargau. Im Kanton Zürich steht eine Wegweisungsnorm kurz vor ihrer Einführung.

a. Bund

Gemäss Artikel 24b BWIS kann einer Person, die sich anlässlich von Sportveranstaltungen nachweislich an Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen beteiligt hat, der Aufenthalt in einem genau umschriebenen Gebiet im Umfeld von Sportveranstaltungen (Rayon) zu bestimmten Zeiten verboten werden. Das Rayonverbot kann längstens für die Dauer eines Jahres verfügt werden. Es ist ein Bestandteil von kaskadenartig abgestimmten Massnahmen zur Verhinderung von Gewalt bei Sportveranstaltungen, welche mit Änderung vom 24. März 2006 eingeführt wurden. Aus dem Zweck dieser Massnahme ergibt sich, dass das Verbot nur dann gilt, wenn an den bezeichneten Orten Sportveranstaltungen stattfinden. Die Bestimmung ist bis zum 31. Dezember 2009 befristet, um der kontroversen Beurteilung über das Vorliegen genügender Verfassungsgrundlagen Rechnung zu tragen (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 17. August 2005, in: BBl 2005 S. 5639).

b. Bern

Die sogenannte «Lex Wasserfallen» im Berner Polizeigesetz vom 8. Juni 1997 (BSG 551.1) hat folgenden Wortlaut:

Art. 29 Wegweisung, Fernhaltung

¹ Die Polizei kann Personen von einem Ort vorübergehend wegweisen oder fernhalten, wenn [...]

b. der begründete Verdacht besteht, dass sie oder andere, die der gleichen Ansammlung zuzurechnen sind, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören;

[...]

² Sie verfügt mit der Wegweisung und der Fernhaltung die zum Vollzug notwendigen Massnahmen. [...]

³ Beschwerden gegen Wegweisungs- und Fernhalteverfügungen haben keine aufschiebende Wirkung. [...].

Das Berner Polizeigesetz trat am 1. Januar 1998 in Kraft. Artikel 29 Absatz 1b war in der ursprünglichen Vorlage des Regierungsrates nicht enthalten, sondern wurde erst im Verlauf der Behandlung des Gesetzes durch den Grossen Rat eingefügt. Der Antrag war vom damaligen Polizeidirektor der Stadt Bern, Kurt Wasserfallen, gestellt worden, um nach einer allfälligen Straffreiheit des Konsums, Besitzes und Erwerbs zum Eigengebrauch von Drogen weiterhin gegen offene Drogenszenen ankämpfen zu können. Von anderen Befürworterinnen und Befürwortern des Wegweisungsartikels wurden zusätzlich die Alkohol- und die rechtsextreme Szene als störende Personengruppen genannt. Bei den Abstimmungen blieben Anträge auf Streichung von Artikel 29 Absatz 1b erfolglos. Ebenfalls abgelehnt wurde der Antrag, wonach eine Wegweisung nur beim Verdacht auf eine «erhebliche» Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung möglich sein sollte. In der Referendumsabstimmung, die auch wegen der «Lex Wasserfallen» verlangt worden war, wurde das Gesetz angenommen (Bernische Verwaltungsrechtsprechung [BVR] 2005 S. 106). Die «Lex Wasserfallen» stellt die erste allgemeine Wegweisungsnorm in der Schweiz dar. Inhaltlich ist zu beachten, dass die Wegweisungen mittels formeller Verfügung erfolgen, welche auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden können.

Das Bundesgericht hat die «Lex Wasserfallen» auf ihre Verfassungsmässigkeit hin geprüft, wobei die Prüfung nur in Bezug auf den konkreten Anwendungsfall erfolgte. In Frage standen mehrere Wegweisungen von Einzelpersonen der Alkoholszene aus dem Bahnhofareal, wobei diesen für die Dauer von drei Monaten untersagt wurde, sich in Personenansammlungen im entsprechenden Gebiet aufzuhalten und dem Alkohol zuzusprechen. Das Bundesgericht stellte fest, die Norm tangiere zwar die persönliche Freiheit und die Versammlungsfreiheit, verletze diese Grundrechte aber nicht. Ausschlaggebend waren unter anderem die formellgesetzliche Regelung, die Präzisierungen durch die Ausdrücke «vorübergehend», «Ansammlung» und «begründeter Verdacht» in Bezug auf die genügende Bestimmtheit der Norm sowie der offenstehende Rechtsmittelweg. Die Wegweisung für die Dauer von drei Monaten wurde noch als vorübergehend erachtet. Eine Dauer von drei Monaten schlage einen Mittelweg zwischen einer kurzen, unter dem Gesichtswinkel der Sicherung der öffentlichen

Ordnung und Sicherheit weitgehend unwirksamen Frist einerseits und einer langen und damit nicht als vorübergehend empfundenen Zeitspanne andererseits ein (BGE 132 I 49).

c. Aargau

§ 34 des Aargauer Polizeigesetzes vom 6. Dezember 2005 (SAR Nr. 531.200) enthält eine Wegweisungsnorm mit folgendem Wortlaut:

§ 34 Wegweisung und Fernhaltung

¹ Die Polizei kann Personen vorübergehend von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn diese

- a. die öffentliche Sicherheit und Ordnung erheblich gefährden oder stören,
[...]

Das Aargauer Polizeigesetz ist am 1. Januar 2007 in Kraft getreten. Die Voraussetzungen für eine Wegweisung sind etwas restriktiver formuliert als im Berner Polizeigesetz, indem eine erhebliche Gefährdung oder Störung für eine Wegweisung erforderlich ist. In der Praxis soll die Norm aber wie ihr Berner Vorbild als Instrument zur Bekämpfung der offenen Drogen- und Alkoholszene eingesetzt werden. In diesem Zusammenhang stellt die Wegweisung keine Massnahme zur Abwehr einer konkreten Gefahr oder Störung dar, sondern bezweckt die Abwendung der typischen Gefährdungslage. Dabei liegen zureichende Gründe für die Annahme eines derartigen Verdachts in der Regel noch nicht vor (Andreas Baumann, Praxiskommentar zum Aargauischen Polizeigesetz, Zürich 2006, S. 171 f.). Die Wegweisung erfolgt formlos. Gemäss § 48 des Aargauer Polizeigesetzes kann sie mittels Verwaltungsbeschwerde angefochten werden. Zuerst muss aber eine Feststellungsverfügung über die Rechtmässigkeit des Realaktes verlangt werden.

d. Zürich

Am 23. April 2007 hat der Kantonsrat des Kantons Zürich die Einführung eines neuen Polizeigesetzes beschlossen. Dagegen wurde am 25. Juni 2007 das Referendum eingereicht; die Vorlage gelangt am 24. Februar 2008 zur Abstimmung. Die Wegweisungsnorm hat folgenden Wortlaut:

§ 33 Wegweisung und Fernhaltung

¹ Die Polizei darf eine Person von einem Ort wegweisen oder für längstens 24 Stunden fernhalten,

- a. wenn die Person oder eine Ansammlung von Personen, der sie angehört, die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet,

b. wenn die Person oder eine Ansammlung von Personen, der sie angehört, Dritte erheblich belästigt, gefährdet oder unberechtigtweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes hindert,
[...]

e. zur Wahrung der Rechte von Personen, insbesondere zur Wahrung der Pietät.

² Abs. 1 gilt sinngemäss für die Fernhaltung von Tieren und Gegenständen.

§ 34 Wegweisung und Fernhaltung mittels formeller Verfügung

¹ Widersetzt sich eine Person der angeordneten Wegweisung oder Fernhaltung, darf die Polizei sie zu einer Polizeidienststelle bringen und ihr dort mittels Verfügung verbieten, den betreffenden Ort zu betreten.

² In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste, darf die Polizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen von Art. 292 StGB für höchstens 14 Tage verfügen.

³ Die Verfügung legt die Dauer und den räumlichen Geltungsbereich der Massnahme fest.

⁴ In Fällen von Abs. 2 kann die Verfügung innert fünf Tagen nach ihrer Mitteilung beim Haftrichter angefochten werden. Dem Lauf der Rechtsmittelfrist und der Einreichung des Rechtsmittels kommen keine aufschiebende Wirkung zu. [...]

Der in der Vernehmlassung noch gewählte Wortlaut, wonach eine Wegweisung von Personen, die «durch ihr Verhalten beim Publikum, namentlich bei Passanten, Anwohnern oder Geschäftsinhabern, begründet Anstoss oder Furcht» bewirkten, möglich sein soll, stiess auf heftige Kritik. Der Wortlaut sei unpräzise und lasse der Polizei zu viel Spielraum. Daraufhin überarbeitete die Sicherheitsdirektion das Gesetz. In inhaltlicher Hinsicht sind insbesondere die Unterscheidung in formlose und verfügte Wegweisungen sowie die Anfechtungsmöglichkeit beim Haftrichter zu erwähnen.

7. Vernehmlassungsverfahren

Am 22. August 2007 haben wir den Entwurf von Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei betreffend Einführung einer allgemeinen Wegweisungsnorm und des Ordnungsbussenverfahrens für Littering bis zum 31. Oktober 2007 in die Vernehmlassung gegeben. Zur Vernehmlassung wurden alle im Grossen Rat vertretenen politischen Parteien, sämtliche Luzerner Gemeinden, der Verband Luzerner Gemeinden (VLG), das Obergericht und das Verwaltungsgericht, die Departemente sowie die Staatskanzlei, die Kantonspolizei und die Staatsanwaltschaft eingeladen.

Von den 47 eingegangenen Vernehmlassungsantworten sprachen sich sechs grundsätzlich gegen die Einführung einer allgemeinen Wegweisungsnorm aus. Es sind dies die Antworten der Grünen Luzern, der Sozialdemokratischen Partei (SP), des Bündnisses «Luzern für Alle», der Demokratischen JuristInnen Luzern (DJL), der Jungen Grünen Luzern und des Vereins kirchliche Gassenarbeit Luzern. Die übrigen Vernehmlasser begrüsst die Einführung einer allgemeinen Wegweisungsnorm oder verzichteten auf Bemerkungen. Das Obergericht, die Staatsanwaltschaft und die Stadt Luzern erachteten die in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehene maxi-

male Wegweisungsdauer von drei Monaten als zu lang. Sie begründeten dies insbesondere mit dem Vergleich zur maximalen Wegweisungsdauer bei häuslicher Gewalt. Hier hat der Amtsstatthalter oder die Amtsstatthalterin eine von der Polizei formlos vorgenommene Wegweisung aus der Wohnung innert 48 Stunden zu überprüfen (vgl. § 89^{quater} Abs. 1 Gesetz über die Strafprozessordnung vom 3. Juni 1957 [STPO; SRL Nr. 305]). Die Christlichdemokratische Volkspartei (CVP), die Freisinnig-Demokratische Partei (FDP) und die Schweizerische Volkspartei (SVP) sprachen sich ausdrücklich für eine maximale Wegweisungsdauer von drei Monaten aus. Eine solche Wegweisungsdauer sei zum einen vom Bundesgericht nicht beanstandet worden und zum anderen ermögliche sie einen effizienten und kostengünstigen Vollzug. Die Gemeinden Buttisholz, Ettiswil, Kriens und Sursee sprachen sich dafür aus, dass die vorgesehenen Massnahmen neben der Polizei auch von privaten Sicherheitsdiensten, wie beispielsweise der Securitas AG, vollzogen werden können. Sie begründeten dies mit der beschränkten Verfügbarkeit der Polizei und guten Erfahrungen mit der Securitas AG. Die CVP, die FDP und die SVP sowie die Gemeinden Luzern, Emmen, Horw und Pfeffikon legten in ihren Vernehmlassungsantworten Wert darauf, dass das staatliche Gewaltmonopol nicht durch die Delegation der entsprechenden Befugnisse an private Sicherheitsdienste untergraben werde.

Auf weitere inhaltliche Vorbringen wird in den Erläuterungen näher eingegangen. Alle in den Stellungnahmen gemachten Vorschläge wurden sorgfältig geprüft und führten, soweit sie als stichhaltig erachtet wurden, zu einer Überarbeitung des Änderungsentwurfes.

8. Grundzüge der Vorlage

Das Gesetz über die Kantonspolizei vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. 350; KapoG) regelt in § 19 die polizeiliche Zwangsmassnahme der Wegweisung und Fernhaltung. Nach dieser Bestimmung kann die Kantonspolizei Personen vorübergehend von einem Ort wegweisen oder fernhalten, wenn diese ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind und wenn sie den Einsatz von Polizeikräften, Feuerwehren oder Rettungsdiensten behindern. Es ist naheliegend, die neuen Wegweisungsgründe in diesen Paragraphen zu integrieren. Allgemein sollen sämtliche Wegweisungsgründe neu nicht nur dann zum Tragen kommen, wenn Einzelpersonen die entsprechenden Tatbestände erfüllen, sondern auch wenn der jeweilige Tatbestand von einer Ansammlung von Personen erfüllt wird. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass es insbesondere bei störenden Personengruppen schwierig ist, zu unterscheiden, welche Personen die jeweiligen Wegweisungsgründe erfüllen und welche nicht.

a. Wegweisungsgründe

Von den Motionären werden zusätzlich zu den bereits im geltenden Recht bestehenden Wegweisungsgründen folgende Tatbestände genannt, bei deren Vorliegen eine

Wegweisung möglich sein soll: Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung; Belästigung, Gefährdung und Behinderung Dritter; Wahrung der Rechte und der Pietät von Personen. Daraus ergeben sich drei neue Wegweisungsgründe. Erstens soll ein allgemeiner Wegweisungsgrund formuliert werden, auf welchen dann zurückgegriffen werden kann, wenn Personen oder Personengruppen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören. Zweitens soll eine Wegweisung auch dann möglich sein, wenn Dritte belästigt oder in der bestimmungsgemässen Benutzung des öffentlichen Grundes behindert werden. Drittens soll ein Wegweisungsgrund eingeführt werden, welcher bei der Verletzung des Pietätsgefühls von anderen Personen zur Anwendung gelangen soll.

Der allgemeine Wegweisungsgrund bei Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stellt das Hauptinstrument dar, mit dem störende Personen und Personengruppen vom öffentlichen Grund weggewiesen werden können. Dies hat seinen Grund darin, dass der Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sehr offen ist. Der Begriff umfasst einmal die öffentliche Sicherheit. Darunter versteht man die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der Rechtsgüter des Einzelnen (Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Ehre usw.) sowie der Einrichtungen des Staates. Die öffentliche Ordnung umfasst alle Regeln, die nach der jeweils herrschenden Ansicht für das geordnete Zusammenleben der Bürger unerlässlich sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 2433). Ein Wegweisungsgrund bei Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung findet sich in allen in Kapitel I.6 angeführten kantonalen Regelungen. Wie im Kanton Bern soll eine Wegweisung auch in Luzern erst dann möglich sein, wenn ein begründeter Verdacht auf eine Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt. Ansonsten würde der weite Begriff der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung der Polizei einen zu grossen Handlungsspielraum einräumen.

Der konkretere Wegweisungsgrund, auf welchen bei Belästigung von Dritten oder Hinderung an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlichen Grundes zurückgegriffen werden kann, stellt eine Erweiterung des allgemeinen Wegweisungsgrundes dar. Bei diesen Vorfällen liegt in der Regel keine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vor. Trotzdem stört sich die Öffentlichkeit an solchen Situationen, wie die in Kapitel I.2 erwähnte Umfrage zeigt. Ein ähnlicher Wegweisungsgrund soll auch Eingang in das neue Zürcher Polizeigesetz finden. Von diesem wird die Einschränkung übernommen, dass nur eine erhebliche Belästigung Dritter eine Wegweisung rechtfertigt.

Schliesslich soll eine Wegweisung neu auch wegen Verletzung oder Gefährdung des Pietätsgefühls von anderen Personen möglich sein. Dabei ist namentlich an den Respekt gegenüber verstorbenen Personen zu denken, wenn sich beispielsweise eine Gruppe von Personen auf einem Friedhof in einer Weise aufführt, welche dort nicht am Platz ist.

b. Verfahren

Die Kantone mit Wegweisungsnormen sehen verschiedene Verfahren vor, welche bei einer Wegweisung angewendet werden. So erfolgt im Kanton Bern die Wegweisung ausschliesslich mittels formeller Verfügung, welche auf dem Rechtsmittelweg angefochten werden kann. Im Kanton Aargau wird das Verfahren nicht weiter geregelt, das heisst, dass Wegweisungen in der Regel formlos erfolgen und sie erst dann angefochten werden können, wenn über deren Rechtmässigkeit eine Feststellungsverfügung verlangt wird. Im Kanton Zürich sollen Personen in einem ersten Schritt formlos weggewiesen werden können. Wenn diese sich der Wegweisung widersetzen, werden sie zu einer Polizeidienststelle gebracht, wo ihnen eine formelle Verfügung ausgehändigt wird. Die Wegweisungsverfügungen können beim Haftrichter angefochten werden. In besonderen Fällen, beispielsweise wenn eine Person wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste, kann das Verbot unter Androhung der Straffolgen von Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR 311) für höchstens 14 Tage verfügt werden. Angesichts der sich immer wieder ändernden äusseren Umstände ist dieses kaskadenartige System von Massnahmen zweckmässig. Es ermöglicht der Polizei rasch und mit möglichst wenig administrativem Aufwand zu handeln. Trotzdem gestehen die Bestimmungen den betroffenen Personen genügend Rechte zu.

Im Kanton Luzern soll die Polizei ebenfalls situativ angepasst handeln können. Die Wegweisung oder Fernhaltung soll für längstens 24 Stunden formlos ausgesprochen werden, und erst wenn sich die betreffenden Personen widersetzen, soll eine schriftliche Verfügung dem Realakt folgen. In besonderen Fällen, namentlich bei wiederholten Wegweisungen, soll die Verfügung mit einer Strafandrohung nach Artikel 292 StGB verbunden werden können. Gemäss dieser Bestimmung wird mit einer Busse bestraft, wer der von einer zuständigen Behörde oder einem zuständigen Beamten unter Hinweis auf die Strafandrohung dieses Artikels an ihn erlassenen Verfügung nicht Folge leistet. Wird die Wegweisung schriftlich verfügt, so beträgt die maximale Wegweisungsdauer einen Monat. Mit der Verkürzung der in der Vernehmlassungsvorlage noch vorgesehenen maximalen Wegweisungsdauer von drei Monaten auf einen Monat wird der Kritik des Obergerichtes, der Staatsanwaltschaft und der Stadt Luzern an der Wegweisungsdauer sowie der generellen Kritik der Grünen und der SP an der Wegweisungsnorm Rechnung getragen. Allerdings wird bei einer allgemeinen Wegweisung weniger stark in die Grundrechte eingegriffen, als wenn der oder die Betroffene aus der Wohnung weggewiesen wird. Dies rechtfertigt eine längere Wegweisungsdauer als bei der häuslichen Gewalt. Im Unterschied zur Zürcher Regelung soll nicht der Haftrichter, sondern eine Verwaltungsinstanz – das Justiz- und Sicherheitsdepartement – als Beschwerdeinstanz bezeichnet werden. Dies begründen wir damit, dass es sich bei der Wegweisung und Fernhaltung primär um eine verwaltungsrechtliche Massnahme handelt, welche dem in Artikel 24b BWIS vorgesehenen Rayonverbot am ähnlichsten ist. Dort wird für die Anfechtung von Rayonverboten ebenfalls das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40) als anwendbar erklärt (§ 2 Abs. 2 Verordnung zum Gesetz über die Kantons-

polizei vom 6. April 2004 [SRL Nr. 351]). Im Rahmen der Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung mit Inkrafttreten voraussichtlich auf den 1. Januar 2010 ist im Kanton Luzern ein Zwangsmassnahmengericht zu schaffen. In diesem Zusammenhang wird allenfalls zu prüfen sein, ob die Anfechtung von Wegweisungsverfügungen ebenfalls bei dieser Instanz erfolgen sollte.

c. Vollzug

Für Wegweisungen und Fernhaltungen kommen neben der Polizei weitere öffentliche Organe, wie beispielsweise das Team SIP (Sicherheit, Intervention, Prävention) der Stadt Luzern, oder auch private Sicherheitsunternehmen in Frage.

Gemäss § 28 KapoG kann der Regierungsrat auf Antrag der Kommandantin oder des Kommandanten Private mit der Erfüllung von Aufgaben der Kantonspolizei beauftragen, sofern sie die dafür notwendigen Voraussetzungen erfüllen. Es können nur Aufgaben übertragen werden, die nicht polizeispezifische Tätigkeiten erfordern und für deren Bewältigung insbesondere kein Zwang nötig ist (Botschaft des Regierungsrates zum Gesetz über die Kantonspolizei vom 20. Juni 1997, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1997, S. 890). Damit ist es nach geltendem Recht nicht möglich, Wegweisungen durch Nichtpolizisten ausführen zu lassen.

An dieser Stelle ist das staatliche Gewaltmonopol zu erwähnen, welches die Befugnis und Verpflichtung eines Staates zur alleinigen Ausübung physischer Gewalt gegenüber Personen und Sachen beinhaltet (Philipp Rauber, *Rechtliche Grundlagen der Erfüllung sicherheitspolizeilicher Aufgaben durch Private*, Diss., Basel 2006, S. 99). Die Übertragung des Vollzuges der Wegweisung auf Private würde eine Erfüllungsprivatisierung darstellen. Dabei würde nicht die ganze Aufgabe, sondern nur die Aufgabenerfüllung auf Private übertragen. Dass am staatlichen Gewaltmonopol festgehalten werden soll, ist unbestritten. Hingegen ist sich die Lehre nicht einig, ob es zulässig sein soll, die Erfüllung von hoheitlichen Aufgaben an private Erfüllungsträger zu übergeben. Die Zulässigkeit der Übertragung entsprechender Befugnisse wird regelmässig mit einem pauschalen Verweis auf das Gewaltmonopol kategorisch verneint (Philipp Rauber, a.a.O., S. 243 mit Verweis auf verschiedene Literaturstellen). Die neuere Lehre ist hingegen vermehrt der Ansicht, dass der Staat bei der Erfüllungsprivatisierung von einzelnen hoheitlichen Befugnissen im Bereich der Sicherheitspolizei nicht auf sein Gewaltmonopol verzichte, solange er seine Aufsichtspflicht über die entsprechende Aufgabe wahrnehme und nicht die Aufgabe an sich zur Verfügung stelle (Philipp Rauber, a.a.O., S. 244).

Wir schätzen das Gewaltmonopol als eine wichtige Stütze unseres Rechtsstaats ein, welche nicht untergraben werden darf. Die Wegweisung und Fernhaltung von Personen greift in verschiedene Grundrechte ein und soll überdies nur dann eingesetzt werden, wenn das Gespräch mit diesen Personen zu keinem befriedigenden Ergebnis führt. In diesem vorgelagerten kommunikativen Bereich sind Organe wie die SIP-Teams gut einsetzbar. Wir sind hingegen der Meinung, dass zur Anordnung von Wegweisungen nur die Polizei befugt sein soll.

9. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der vorliegenden Revision sind im Moment schwierig abzuschätzen. Der entstehende Aufwand für den Vollzug der Wegweisungsnorm muss dem Aufwand gegenübergestellt werden, der gegenwärtig durch die Probleme mit störenden Personengruppen auf öffentlichem Grund verursacht wird. So dürfte sich langfristig die generalpräventive Wirkung der neuen Massnahmen auszahlen. Kurz- und mittelfristig wird aber der Mehraufwand bei der Polizei durch die neuen Möglichkeiten beachtlich sein.

II. Littering

1. Ausgangslage

Der Grosse Rat hat am 25. Mai 2007 die Motion M 833 von Heidi Frey-Neuenschwander über griffige Massnahmen zur Bekämpfung der Wegwerfmentalität erheblich erklärt. Mit der Motion wird die Regierung beauftragt, die Gesetzgebung, insbesondere im Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz vom 30. März 1998 (SRL Nr. 700), im Übertretungsstrafgesetz vom 14. September 1976 (UeStG; SRL Nr. 300) und im Strassengesetz vom 21. März 1995 (StrG; SRL Nr. 755), so anzupassen, dass griffige Möglichkeiten bestehen, Personen, die durch das Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfall öffentliche oder private Gelände verunreinigen, sinnvoll, nötigenfalls mit Strafmassnahmen, zur Verantwortung zu ziehen. Wir haben in unserer Antwort vom 22. Mai 2007 auf die Motion die Einführung von Ordnungsbussen für Littering vorgeschlagen. Ordnungsbussen könnten, wie die im Ausland gemachten Erfahrungen zeigen, eine gute Wirkung entfalten. Zudem seien sie einfach und kostengünstig im Vollzug. Von der Problematik sei nicht nur die Stadt Luzern betroffen, weshalb eine kantonale Regelung anzustreben sei, schrieben wir damals. Gleichentags haben wir die Anfrage A 780 von Walter Häcki über die Unordnung auf öffentlichen Anlagen und über das Interventionsversagen der Behörden beantwortet. Die Anfrage zielt in die gleiche Richtung. Der Stadtrat der Stadt Luzern teilte uns bereits mit Schreiben vom 9. Mai 2007 mit, dass er es sehr begrüssen würde, wenn die Rechtsgrundlagen für ein vereinfachtes Ordnungsbussenverfahren für Littering geschaffen würden.

Mit dem vorliegenden Entwurf einer Änderung des Übertretungsstrafgesetzes soll der Auftrag Ihres Rates erfüllt werden.

2. Das Phänomen Littering

Die Sauberkeit des öffentlichen Raums hat sich in städtischen Agglomerationen zu einem Thema entwickelt, das in weiten Kreisen des politischen und öffentlichen Lebens diskutiert wird. Für den Begriff Littering existiert keine offizielle Definition. In Anlehnung an die im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft (Buwal) und der Städte Basel, Bern, Illnau-Effretikon, Lausanne und Zürich sowie des Schweizerischen Städteverbands im Jahr 2005 publizierte Littering-Studie der Universität Basel (nachfolgend: Basler Studie) verstehen wir unter Littering das unachtsame Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfällen an ihrem Anfallsort, ohne die dafür vorgesehenen Abfallbehältnisse oder Sammelanlagen zu benutzen. Abzugrenzen ist das Littering von der illegalen Entsorgung von Abfällen aus Haushalten, Industrie oder Gewerbe mit dem Zweck, Entsorgungskosten einzusparen.

Beim Littering scheint es sich um ein gesellschaftliches Problem zu handeln, welches seinen Ursprung vorab im veränderten Verpflegungsverhalten der Bevölkerung haben dürfte. Die heutige Esskultur ist geprägt von einer starken Zunahme von Fast-food- und Take-away-Angeboten, was eine verstärkte Nutzung des öffentlichen Raums für das Essen und einen grösseren Anfall von Verpackungsmaterial mit sich bringt. Eine weitere Ursache des Litterings ist im veränderten Ausgehverhalten zu suchen. Es werden an einem Abend mehrere Clubs besucht (sogenanntes Club-Hopping). Dabei werden oft im öffentlichen Raum alkoholische Getränke «gebunkert». Auf dem Weg zwischen den Ausgehlokalen werden diese Depots wieder geleert, wobei immer wieder Abfall liegen bleibt. Ob Abfall weggeworfen wird oder nicht, hängt auch von den Örtlichkeiten, vom Gruppenverhalten und von der Tages- und Jahreszeit ab. So wird im öffentlichen Raum, welcher als Freizeit- und Begegnungszone genutzt wird, mehr weggeworfener Abfall vorgefunden als beispielsweise in sogenannten Durchgangszonen. In der Gruppe wird insbesondere von jugendlichen Personen mehr Abfall weggeworfen als von Einzelpersonen, und während der Nacht und in der Sommerzeit wird besonders viel Abfall liegen gelassen. Schliesslich scheint die These «Abfall zieht Abfall an» Geltung zu haben (vgl. dazu: Littering – ein Schweizer Problem / Eine Vergleichsstudie Schweiz-Europa, erarbeitet im Auftrag des Buwal und der Städte Basel, Bern, Illnau-Effretikon, Lausanne und Zürich, Basel 2005, S. 41 ff.). Hingegen ist kein Zusammenhang des Litterings mit der Einführung von Abfallgebühren zu erkennen. In den von der Basler Studie untersuchten Littering-Proben fanden sich keine Haushaltabfälle. Littering scheint auch keinen Zusammenhang mit der Verfügbarkeit von Abfallbehältern zu haben. So wird Abfall auch unmittelbar neben leere Abfallkübel geworfen.

3. Massnahmen

Wir haben in unserer Antwort vom 1. Oktober 2004 auf das Postulat P 250 über Massnahmen zur Verminderung der «Wegwerfmentalität» in der Gesellschaft beziehungsweise zur Verminderung des sogenannten «Litterings» von Heidi Frey-Neuen-

schwander eine Kombination von informations-, produktbezogenen und strafrechtlichen Massnahmen zur Bekämpfung des Litterings vorgeschlagen und in die Wege geleitet. So wird die Öffentlichkeit bereits seit geraumer Zeit beispielsweise mit Kampagnen wie «Trash ist Kultur» auf nationaler Ebene oder «Luzern glänzt» der Stadt Luzern auf die Problematik aufmerksam gemacht. In den Schulen wird Abfallunterricht betrieben. Bei Grossveranstaltungen wurde darauf hingewirkt, dass mit Mehrweggeschirr oder rezyklierbaren Bechern gearbeitet wird. Mit verschiedenen Take-away-Betreibenden in der Innenstadt Luzern laufen Unterhaltsvereinbarungen. Ebenfalls unter die produktbezogenen Massnahmen ist das Platzieren von grösseren Abfalleimern an neuralgischen Punkten und die vermehrte Reinigung dieser Plätze einzuordnen.

Die gesetzlichen Grundlagen für Sanktionen im Bereich Littering finden sich in § 8 UeStG und § 30 StrG. Gestützt auf diese Bestimmungen muss heute ein ordentliches Strafverfahren eröffnet werden (Anzeigestellung; Beurteilung durch das Amtsstatthalteramt, bei Jugendlichen durch die Jugendanwaltschaft). Damit ein Übertretungstatbestand nach den oben erwähnten Bestimmungen überhaupt vorliegt, muss eine Verunreinigung ein gewisses Ausmass haben – eine einzelne weggeworfene Flasche wird beispielsweise vom Amtsstatthalteramt Luzern-Stadt nicht als Verschmutzung beurteilt – und darüber hinaus zweifelsfrei einer bestimmten Person zugeordnet werden können. Sofern die Täter eine strafbare Handlung abstreiten, werden aufwendige Beweiserhebungen notwendig. Da die Beweise häufig nicht erbracht werden können, müssen die Verfahren oft eingestellt werden.

4. Ordnungsbussenverfahren

Ordnungsbussen kennt man im Verwaltungs- und im Strafrecht. Die vorgesehenen Ordnungsbussen für Littering haben Strafrechtscharakter. Sie werden in einem vereinfachten Verfahren ausgefällt und sind nur bei geringfügigen Delikten mit einer beschränkten Bussenhöhe möglich. Typisch für Ordnungsbussen sind Bussenlisten, in welchen jeder einzelnen Übertretung ein bestimmter Bussenbetrag zugeordnet wird. Der Täter oder die Täterin kann die Busse sofort oder innert einer bestimmten Frist von meist 30 Tagen bezahlen. Bezahlt der Täter oder die Täterin die Busse nicht fristgemäss, wird das ordentliche Verfahren eingeleitet.

Auf Bundesebene ist das Ordnungsbussenverfahren nur im Bereich von Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften vorgesehen (vgl. Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 [OBG; SR 741.03]). Verschiedene Kantone sehen Ordnungsbussen für Übertretungen des kantonalen Rechts vor, was aber nur in einem engen Rahmen zulässig ist.

Gemäss Artikel 123 BV ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts Sache des Bundes. Den Kantonen bleibt die Gesetzgebung über das Übertretungsstrafrecht vorbehalten, soweit es nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Art. 335 Abs. 1 StGB). Die Kantone sind somit nur dann zuständig, in ihrer Gesetzgebung Übertretungen mit Strafe zu bedrohen, wenn es sich hierbei um Materien handelt, die

nicht abschliessend bundesrechtlich geregelt sind. Allerdings ist auch diese Kompetenz insoweit eingeschränkt, als kantonales Recht überall da ausgeschlossen ist, wo das eidgenössische Strafrecht eine spezifische Materie «durch ein geschlossenes System von Normen» regelt (Hans Vest, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, N 4 zu Art. 123). Bei Littering ist das Vermögen als Rechtsgut betroffen. Im Gegensatz beispielsweise zum Rechtsgut Leib und Leben und zum ganzen Strassenverkehrsbereich wird das Rechtsgut Vermögen nicht durch ein geschlossenes System von Normen geregelt (Roland Wiprächtiger, in: Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. II, Basel 2003, N 17 zu Art. 335). Littering wird im Strafrecht des Bundes auch nicht abschliessend geregelt, womit kantonale Strafnormen und damit auch Ordnungsbussen grundsätzlich zulässig sind. Sofern Littering im Wald oder an Gewässern geschieht, was eher untypisch ist, haben wir es mit Grundsatzgesetzgebungskompetenzen des Bundes zu tun, womit gesagt ist, dass diese Bereiche nicht abschliessend bundesrechtlich geregelt sind (Andreas Trösch, in: St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich 2002, N 7 zu Art. 76). Allerdings gibt es innerhalb dieser Gebiete Bestimmungen des Bundes, welche die Strafkompentenz der Kantone einschränken. So ist es beispielsweise unter Strafdrohung verboten, Stoffe, die Wasser verunreinigen können, mittelbar oder unmittelbar in ein Gewässer einzubringen oder sie versickern zu lassen (Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 70 Abs. 1a Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 [GschG; SR 814.20]). Sofern mit der Tathandlung Littering gegen solche Strafnormen des Bundes verstossen wird, ist eine gleichzeitige Erhebung von Ordnungsbussen nicht zulässig. Solche Übertretungen können nur im ordentlichen Strafverfahren geahndet werden.

5. Regelungen in anderen Kantonen

In den Kantonen Basel-Stadt und Bern wurden Ordnungsbussen für Littering bereits eingeführt. Die Regelungen traten in Bern am 1. Juni 2004 und in Basel-Stadt am 1. Juni 2006 in Kraft.

a. Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt finden sich Verbotstatbestände für Littering in verschiedenen Gesetzen. Gemäss § 54b Absatz 8 in Verbindung mit Absatz 15 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes vom 15. Juni 1978 (SG 253.100) wird mit Haft oder Busse bis zu 40 000 Franken bestraft, wer Abfälle auf eine verbotene Art beseitigt. Nach § 28 Absatz 1 des Umweltschutzgesetzes Basel-Stadt vom 13. März 1991 (SG 780.100) ist es verboten, Abfälle liegen zu lassen, wegzuerwerfen oder an Orten zu lagern, die dafür nicht zugelassen sind. Schliesslich verbietet § 18 Buchstabe b der Verordnung über Abfallsammlungen in der Stadt Basel vom 11. Mai 1993 (SG 786.150), Abfälle liegen zu lassen, zu vergraben oder versickern zu lassen.

Nach § 142 der Strafprozessordnung des Kantons Basel-Stadt vom 8. Januar 1997 (SG 257.100) kann der Regierungsrat auf dem Verordnungsweg die Kantonspolizei ermächtigen, Ordnungsbussen für bestimmte geringfügige Übertretungen direkt zu verhängen und einzukassieren.

In Ziffer 920.1 des Anhangs zur Baselstädtischen Ordnungsbussenverordnung vom 6. Dezember 2005 (SG 257.115) wird für «verbotenes Beseitigen von Kleinabfällen, sogenanntes Littering», ein Bussenbetrag von 50 Franken festgelegt.

b. Bern

Eine Verbotsnorm für Littering findet sich im Gesetz über die Abfälle vom 18. Juni 2003 (BSG 822.1):

Art. 37 Straftatbestände

¹ Wenn die Widerhandlung nicht einen Straftatbestand des Bundesrechts erfüllt, wird mit Busse bis 40 000 Franken bestraft, wer vorsätzlich

a. Abfälle ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen zurücklässt, wegwirft oder ablagert

[...].

² Handelt die Täterschaft fahrlässig, beträgt die Strafe Busse bis zu 20 000 Franken.

³ Versuch und Gehilfenschaft sind strafbar.

Das Gesetz betreffend die Einführung des Bundesgesetzes vom 24. Juni 1970 über Ordnungsbussen im Strassenverkehr und die Erhebung von anderen Ordnungsbussen vom 12. September 1971 (BSG 324.1) ermächtigt den Regierungsrat zu bestimmen, in welchen Fällen Ordnungsbussen erhoben werden können:

Art. 2 Andere Ordnungsbussen

¹ Bei bestimmten anderen geringfügigen Übertretungen können die Polizeiorgane ermächtigt werden, Ordnungsbussen auf der Stelle zu erheben und einzuziehen, wenn der Fehlbare damit einverstanden ist.

² Der Regierungsrat bestimmt durch Verordnung, in welchen Fällen Ordnungsbussen auf der Stelle erhoben werden dürfen, wie hoch die einzelnen Bussen sind und welches Verfahren zu befolgen ist.

³ Die Höchstgrenze der Ordnungsbussen entspricht derjenigen des Ordnungsbussengesetzes des Bundes.

Die Verordnung über die Ordnungsbussen vom 18. September 2002 (BSG 324.111) legt das Verfahren fest und enthält einen Anhang mit insgesamt 40 Übertretungen gegen das kantonale Recht, bei denen Ordnungsbussen erhoben werden können. Die Bussenliste reicht von 40 Franken Busse für das Wegwerfen von einzelnen Kleinabfällen wie Dosen, Flaschen, Papier, Verpackungen, Zigarettenstummeln, Kaugummis oder Essensresten bis zu 300 Franken Busse für das unrechtmässige Entsorgen von Siedlungsabfällen aller Art in der Menge ab 60 bis 110 Liter (vgl. Anhang mit einem Auszug aus der Bussenliste).

6. Vernehmlassungsverfahren

Zur Einführung des Ordnungsbussenverfahrens für Littering gingen keine negativen Vernehmlassungen ein. Allerdings sprachen sich die Gemeinden Buttisholz, Ettiswil, Kriens und Sursee mit der gleichen Begründung wie bei der Wegweisung dafür aus, dass die vorgesehenen Massnahmen neben der Polizei auch von privaten Sicherheitsdiensten, wie beispielsweise der Securitas AG, vollzogen werden können (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kap. I.7). Die CVP, die FDP und die SVP sowie die Gemeinden Luzern, Emmen, Horw und Pfeffikon legten in ihren Vernehmlassungsantworten Wert darauf, dass das staatliche Gewaltmonopol nicht durch die Delegation der entsprechenden Befugnisse an private Sicherheitsdienste untergraben werde. Die SVP und die Staatsanwaltschaft wiesen ganz allgemein darauf hin, dass das UeStG auch an anderen Stellen einer Revision bedürfe. So seien verschiedene Straftatbestände, wie beispielsweise die Unterlassung der Nothilfe, mittlerweile durch Bundesrecht abschliessend geregelt. Das UeStG müsse an diese Änderungen auf Bundesebene angepasst werden.

7. Grundzüge der Vorlage

Wie auch der Blick in die Gesetzessammlungen anderer Kantone zeigt, sind zur Einführung von Ordnungsbussen in verschiedenen kantonalen Erlassen Anpassungen notwendig. Erstens ist die verpönte Handlung zu verbieten. Zweitens ist es zweckmässig, den Regierungsrat zu ermächtigen, auf dem Verordnungsweg Ordnungsbussentatbestände festzulegen. Schliesslich sind in einer Bussenliste die entsprechenden Ordnungsbussenhöhen festzulegen.

a. Verbotstatbestand

Nach Artikel 1 StGB ist nur strafbar, wer eine Tat begeht, die das Gesetz ausdrücklich mit Strafe bedroht. Diese Bestimmung verankert das Legalitätsprinzip im Strafrecht. Es lässt jedoch offen, auf welcher Stufe die Strafnorm verankert sein muss. Nach Lehre und Rechtsprechung muss es ein formelles Gesetz immer dann sein, wenn Freiheitsstrafen vorgesehen werden. Ansonsten müsste das strafbare Verhalten wenigstens in Umrissen bereits als gesetzlich verboten definiert sein (Peter Popp, in: Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. I, Basel 2003, N 18 f. zu Art. 1). Demnach ist das strafbare Verhalten des Litterings zumindest in seinen groben Zügen in einem formellen Gesetz mit einem Verbot zu belegen. Zur Erreichung grösstmöglicher Flexibilität sollen aber die Details bezüglich Bussenhöhe in einer Verordnung festgehalten werden.

Im geltenden Luzerner Recht finden sich in verschiedenen Gesetzen Bestimmungen mit Littering-Bezug. So wird nach § 8 UeStG mit Busse bestraft, wer öffentliches oder privates Eigentum verunreinigt oder verunstaltet. Wer sich öffentlich in einer Sitte und Anstand grob verletzenden Weise aufführt, wird ebenfalls mit Busse bestraft (§ 18 UeStG). Nach § 30 Absatz 1 in Verbindung mit § 100 StrG werden Beschädigungen und Verunreinigungen der Strassen mit Busse geahndet. Diese Bestimmungen sind unserer Ansicht nach aber für ein Verbot des Litterings zu unbestimmt. Unter § 8 UeStG kann Littering zwar subsumiert werden. Es ist aber nicht auf den ersten Blick ersichtlich, dass mit den Begriffen «Verunreinigung oder Verunstaltung» auch das unachtsame Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfällen ausserhalb von Abfallbehältern gemeint ist. Noch schwieriger ist es, den Tatbestand des Litterings unter § 18 UeStG einzuordnen. Bei § 30 StrG kommt noch die Tatsache hinzu, dass der Geltungsbereich dieses Gesetzes auf Strassen beschränkt ist. Im Interesse der Klarheit soll deshalb für das Littering eine neue Verbotsnorm eingeführt werden. Da die Norm ihre Wirkung möglichst allgemein entfalten soll, wird sie nicht in ein Spezialgesetz, beispielsweise aus dem Umweltbereich, sondern in § 8 UeStG integriert. Mittels einer beispielhaften Aufzählung wird verdeutlicht, dass das Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen zum Tatbestand des Verunreinigens oder Verunstaltens von öffentlichem oder privatem Eigentum gezählt wird.

b. Delegationsnorm

Nach geltendem Recht können im Kanton Luzern nur im Strassenverkehr Ordnungsbussen erhoben werden, und zwar gemäss eidgenössischem Ordnungsbussengesetz (§ 1 Verordnung über den Vollzug des Ordnungsbussengesetzes vom 22. Dezember 1972 [SRL Nr. 314]). Der Regierungsrat ist heute nicht befugt, weitere Ordnungsbussenstatbestände zu schaffen.

Bei der Übertragung der Gesetzgebungskompetenz über Ordnungsbussen an unseren Rat handelt es sich um eine Gesetzesdelegation. Eine Gesetzesdelegation ist zulässig, sofern sie nicht durch die Verfassung ausgeschlossen ist, wenn die Delegationsnorm in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, sie sich auf eine bestimmte, genau umschriebene Materie beschränkt und die Grundzüge der delegierten Materie in einem Gesetz im formellen Sinn umschrieben sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 407). Demnach ist der Regierungsrat in einem formellen Gesetz zu ermächtigen, in einer Verordnung für verschiedene Übertretungen Ordnungsbussen vorzusehen. Diese Delegationsnorm soll es ermöglichen, in Zukunft auch für andere Übertretungen Ordnungsbussen einzuführen. Zu erwähnen sind Verstösse gegen die kantonalen Vorschriften im Schifffahrtsbereich, welche bis anhin nur im ordentlichen Strafverfahren geahndet werden konnten. Zudem wurde von der Stadt Luzern in ihrer Vernehmlassungsantwort vorgebracht, in die zu schaffende Ordnungsbussenliste sollten ebenfalls Nachtruhestörung, wildes Plakatieren und öffentliches Urinieren oder Erbrechen aufgenommen werden.

Die Delegationsnorm würde systematisch in das UeStG oder in die StPO passen. Da die StPO in absehbarer Zeit durch die Schweizerische Strafprozessordnung abgelöst wird, erachten wir die Verankerung der Delegationsnorm im UeStG als zweckmässig.

Mit der Delegationsnorm wird der Regierungsrat ermächtigt, zu bestimmen, bei welchen Übertretungen auf der Stelle Ordnungsbussen erhoben werden dürfen. Dabei wird präzisiert, dass das Erheben von Ordnungsbussen den Polizeiorganen vorbehalten ist und es sich nur um geringfügige Übertretungen handeln darf. Der oder die Fehlbare muss mit der unmittelbaren Erhebung der Ordnungsbussen einverstanden sein. Die Höchstgrenze der Ordnungsbussen soll derjenigen des OBG entsprechen. Im Moment beträgt diese 300 Franken (Art. 1 Abs. 2 OBG).

c. Ordnungsbussenliste

Die definitive Festlegung der Ordnungsbussenliste soll unserem Rat vorbehalten sein. Diese soll in die Verordnung über den Vollzug des Ordnungsbussengesetzes integriert werden, wobei der Geltungsbereich der Verordnung neben den Ordnungsbussen, welche sich auf das OBG stützen, auf andere Ordnungsbussen erweitert werden soll. Dies soll unter anderem durch eine Änderung des Verordnungstitels zum Ausdruck gebracht werden.

Ordnungsbussen im Strassenverkehr dürfen nur von Polizistinnen und Polizisten in Dienstuniform eingezogen werden (Art. 4 Abs. 2 OBG). Auf dieses Erfordernis soll im Bereich der anderen Ordnungsbussen verzichtet werden. Erfahrungen im Kanton Basel-Stadt haben gezeigt, dass Ordnungsbussen gegen Littering nur beschränkt wirken, sofern sie nur von Polizistinnen und Polizisten in Dienstuniform erhoben werden können. Ansonsten soll für das Verfahren auf das OBG verwiesen werden, welches beispielsweise regelt, dass die Ordnungsbussen neben der sofortigen Bezahlung auch innert 30 Tagen mittels Einzahlungsschein beglichen werden können. Das OBG regelt sodann, in welchen Fällen das Ordnungsbussenverfahren ausgeschlossen ist, so beispielsweise bei Widerhandlungen von Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht vollendet haben (Art. 2 Unterabs. c OBG).

Für Littering ist eine Ordnungsbussenliste mit folgenden Ordnungsbussentatbeständen vorstellbar:

1. Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen (§ 8 UeStG)
 - a. einzelne Kleinabfälle wie Dosen, Flaschen, Verpackungen, Zigarettenstummel, Kaugummi, Essensreste Fr. 40.–
 - b. Hundekot, Inhalt eines Aschenbechers Fr. 80.–
 - c. Kleinabfälle bis zu einer Menge von fünf Litern Fr. 80.–
 - d. Abfälle ab 5 bis 17 Liter Fr. 100.–
 - e. Abfälle ab 17 bis 35 Liter Fr. 150.–
 - f. Abfälle ab 35 bis 60 Liter Fr. 220.–
 - g. Abfälle ab 60 bis 110 Liter Fr. 300.–

Neben diesen Ordnungsbussen könnten in leichten Fällen Verweise ausgesprochen werden (§ 3 Abs. 2 UeStG).

Nicht in die Ordnungsbussenliste kann das Hinauswerfen von Abfällen aus einem Fahrzeug aufgenommen werden. Diese Handlung wird durch Artikel 60 Absatz 6 in Verbindung mit Artikel 96 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962 (VRV; SR 741.11) abschliessend geregelt.

d. Vollzug

Die Situation ist vergleichbar mit jener beim Vollzug von Wegweisungen. Wir weisen deshalb auf die in Kapitel I.8.c gemachten Ausführungen. Zur Wahrung des staatlichen Gewaltmonopols sollten unseres Erachtens Ordnungsbussen nur von Polizeiorganen eingezogen werden. Allerdings sollen diese ihre Arbeit auch in Zivilkleidung verrichten können.

8. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die finanziellen und personellen Auswirkungen der Einführung von Ordnungsbussen gegen Littering sind im Moment schwierig abzuschätzen. Die bereits jetzt im Kampf gegen das Littering entstehenden Aufwendungen für Kontrollen, Aufklärungskampagnen und Reinigung müssen gegen den für den Vollzug des Ordnungsbussenverfahrens entstehenden Aufwand abgewogen werden. Hinzu kommen die zu erwartenden Einnahmen aus den Ordnungsbussen. Insgesamt dürfte die Einführung des Ordnungsbussenverfahrens keine finanzielle Mehrbelastung der öffentlichen Hand auslösen.

III. Unbefugtes Plakatieren

1. Ausgangslage

Ihr Rat hat am 11. September 2007 – während der laufenden Vernehmlassung zur Vorlage betreffend Wegweisung und Littering – die Motion M 752 von Peter Tüfer über die Verhinderung von illegalem und wildem Plakatieren erheblich erklärt. Mit der Motion werden wir beauftragt, § 8 UeStG so anzupassen, dass künftig die Veranstalter von widerrechtlich plakatierten Anlässen strafrechtlich belangt werden können. In zunehmendem Mass würden Behörden und private Liegenschaftsbesitzer eine Verunstaltung des öffentlichen Raums sowie von Liegenschaften durch wilde Plakatierung feststellen. Von dieser illegalen Art von Plakatierung seien insbesondere Gebäudefassaden, Baustellensignalisationen sowie Kandelaber und Masten aller Art

betroffen. Das Entfernen der Plakate und das Säubern der Gebäude und Infrastrukturen seien mit erheblichen Kosten für die Allgemeinheit und für Private verbunden. Leider sehe das UeStG nur vor, dass diejenigen Personen, welche die entsprechenden Plakate anbringen, nicht aber die Veranstalter sich strafbar machen. Diese Gesetzeslücke biete den Event- und Party-Veranstaltern eine kostengünstige Art von Werbung zulasten der Allgemeinheit, ohne dass sie mit gesetzlichen Konsequenzen rechnen müssten.

2. Rechtliche Grundlagen

Gemäss § 8 UeStG wird heute mit Busse bestraft, wer unbefugt auf öffentlichem oder privatem Eigentum Zeichen, Inschriften oder Plakate anbringt und wer öffentliches oder privates Eigentum verunreinigt oder verunstaltet. Bei privatem Eigentum wird die Tat nur auf Antrag hin verfolgt. Gestützt auf diese Bestimmung können Personen strafrechtlich belangt werden, die unbefugt Plakate anbringen. Die verantwortlichen Personen der Veranstalterinnen und Veranstalter selber, wie auch der Firmen, welche die Organisation des Plakataushangs anbieten, sind danach allerdings nur strafbar, wenn sie die Personen, die Plakate aufhängen, vorsätzlich zu der von ihnen verübten Straftat bestimmen, also angestiftet haben. Bei Übertretungsstraftatbeständen, zu denen § 8 UeStG (Verunreinigung fremden Eigentums) zählt, ist allein die Anstiftung strafbar. Für die blossе Gehilfenschaft gilt dies nur in den vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen, was für § 8 UeStG nicht zutrifft (vgl. dazu Art. 105 Abs. 2 StGB). Der Nachweis der Anstiftung ist schwierig, weshalb in der Praxis gestützt auf § 8 UeStG in der heute geltenden Fassung regelmässig nur diejenigen Personen, welche die Plakate unbefugt anbringen, angezeigt werden.

Auf bevorstehende Veranstaltungen hinweisende Plakate gelten unabhängig von ihrer Grösse und Ausgestaltung als Reklamen im Sinn der Reklameverordnung vom 3. Juni 1997 (RV; SRL Nr. 739). Reklamen sind Einrichtungen und Ankündigungen, die namentlich mittels Schrift, Form, Farbe, Ton und Licht der Werbung dienen (§ 3 Abs. 1 RV). Grundsätzlich bedarf gemäss § 5 Absatz 1 RV das Anbringen, Ersetzen, Versetzen und Ändern von Reklamen einer Bewilligung. Von der Bewilligungspflicht ausgenommen sind insbesondere Reklamen für örtliche Veranstaltungen, wie gesellschaftliche oder sportliche Anlässe, Ausstellungen und Wahlen, von höchstens 1,2 m² Grösse (§ 6 Unterabs. d RV). Nach § 25 Absatz 1 RV wird mit Busse bestraft, wer ohne Bewilligung oder abweichend von den Bedingungen und Auflagen der Bewilligung Reklamen aufstellt, anbringt, aufstellen oder anbringen lässt. Aufgrund der in der Regel eher geringen Grösse unterliegen Veranstaltungsplakate nicht der Bewilligungspflicht von Reklamen. Damit fällt eine Sanktionierung des Plakataushangs für Veranstaltungen gestützt auf § 25 RV ausser Betracht.

3. Massnahmen

Dem vor allem in städtischen Gebieten zu beobachtenden unbefugten Plakataushang ist einmal durch Massnahmen zu begegnen, die darauf abzielen, mehr feste Standorte für die Ankündigung von örtlichen Veranstaltungen zur Verfügung zu stellen. In diese Richtung zielen die Bemühungen vieler Firmen, welche die Organisation des Plakataushangs anbieten. Im Weiteren sind die Veranstalterinnen und Veranstalter verstärkt dazu anzuhalten, für ihre Ankündigungen die dafür vorgesehenen Stellen zu nutzen. Entsprechende Schritte der kommunalen Behörden, wie sie zum Beispiel die Stadt Luzern unter Hinweis auch auf die touristische Bedeutung des städtischen Ortsbildes bereits in die Wege geleitet hat, sind zu unterstützen. Diese Massnahmen allein genügen aber nicht. Darüber hinaus soll nicht mehr einzig das unbefugte Anbringen von Zeichen, Inschriften oder Plakaten auf öffentlichem oder privatem Eigentum unter Strafe stehen. Analog der Strafnorm in § 25 RV soll vielmehr auch für Personen, die solche – nach der Reklameverordnung bewilligungsfreie – Zeichen, Inschriften oder Plakate anbringen lassen, eine Busse angedroht werden. Eine entsprechende Gesetzesänderung erlaubt es, solche Personen direkt zur Rechenschaft zu ziehen, womit ihnen auch erhöhte Sorgfaltspflichten auferlegt werden. In jedem Fall verhindert sie ein Abwälzen der strafrechtlichen Verantwortung allein auf jene Personen, welche die Veranstaltungsplakate aufhängen. Mit der auch präventiv wirkenden Gesetzesänderung soll also dem unbefugten Anbringen von Plakaten für die Ankündigung von Veranstaltungen in Ergänzung zu den übrigen, zuvor genannten Massnahmen entgegen gewirkt werden.

4. Regelungen in anderen Kantonen

Im Kanton Basel-Stadt macht sich strafbar, wer Anschläge ohne behördliche Bewilligung oder ohne Zustimmung des Grundeigentümers anbringt oder anbringen lässt (§ 22 kantonales Übertretungsstrafgesetz). Die anderen grösseren Deutschschweizer Kantone stellen entweder das unbefugte Plakatieren nicht unter Strafe oder beschränken die entsprechende Strafdrohung auf diejenigen Personen, welche die Plakate anbringen.

5. Grundzüge der Vorlage

Die strafrechtliche Sanktionierung der Veranstalterinnen und Veranstalter sowie der für den Plakataushang zuständigen Firmen ist in das Übertretungsstrafgesetz einzufügen. Durch eine Ergänzung von § 8 UeStG soll die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen werden, dass künftig nicht allein das eigentliche unbefugte Anbringen von Zeichen, Inschriften oder Plakaten auf öffentlichem oder privatem Eigentum unter

Strafe steht. Gebüsst werden sollen neu vielmehr auch Personen, die Plakate anbringen lassen, die nach der Reklameverordnung keiner Bewilligung bedürfen. Der gewählte Wortlaut der Änderung von § 8 UeStG lehnt sich an die Formulierung von § 25 RV an. In diesem Zusammenhang soll nicht unerwähnt bleiben, dass der Nachweis der strafrechtlichen Verantwortung einzelner Personen der Veranstalterinnen oder Veranstalter oder der für den Plakataushang zuständigen Firmen im Einzelfall mit erheblichen Aufwendungen und unter Umständen mit umfangreichen Untersuchungsmassnahmen verbunden sein kann.

IV. Die einzelnen Bestimmungen

1. Übertretungsstrafgesetz

§ 5

Absatz 1 der materiell neuen Bestimmung ermächtigt den Regierungsrat zu bestimmen, bei welchen geringfügigen Übertretungen die Polizeiorgane Ordnungsbussen erheben dürfen.

Übertretungen sind Taten, die mit Busse bedroht sind (Art. 103 StGB). Geringfügig sind Übertretungen, wenn die Busse unter die für Ordnungsbussen festgelegte Obergrenze von 300 Franken fällt. Weiter wird festgelegt, dass der Vollzug von Ordnungsbussen den Polizeiorganen vorbehalten ist. Ordnungsbussen dürfen nur dann vor Ort eingezogen werden, wenn der Fehlbare damit einverstanden ist. Dies ist ein typisches Merkmal von Ordnungsbussen (vgl. Art. 10 OBG).

Absatz 2 überträgt dem Regierungsrat auch die Kompetenz, die Bussenhöhe und das Verfahren zu bestimmen. Allerdings werden dem Regierungsrat durch Absatz 1 gewisse Grenzen gesetzt. Für die Höchstgrenze der Ordnungsbussen wird auf das OBG verwiesen. Damit ist im Moment eine maximale Ordnungsbussenhöhe von 300 Franken zulässig (Art. 1 Abs. 2 OBG).

Absatz 3 enthält einen ausdrücklichen Vorbehalt bezüglich der Ordnungsbussen nach OBG. Dabei handelt es sich um Ordnungsbussen für Übertretungen von Strassenverkehrsvorschriften.

§ 7

Mit Inkrafttreten von Artikel 128 StGB am 1. Januar 1990 ist den Kantonen hinsichtlich Unterlassung der Nothilfe jegliche Gesetzgebungsbefugnis entzogen worden (Roland Wiprächtiger, in: Basler Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. II, Basel 2003, N 17 zu Art. 335). Das Rechtsgut Leib und Leben ist durch ein geschlossenes System von Normen abschliessend durch das Bundesrecht geregelt. Die Strafbestimmung über das Unterlassen der Nothilfe muss deshalb aufgehoben werden.

§ 8

Nach dem heutigem § 8 UeStG wird mit Busse bestraft, wer unbefugt auf öffentlichem oder privatem Eigentum Zeichen, Inschriften oder Plakate anbringt sowie wer öffentliches oder privates Eigentum verunreinigt oder verunstaltet. Neu sollen auch diejenigen Personen bestraft werden, welche Plakate anbringen lassen. Dies können natürliche Personen der Veranstalterinnen oder Veranstalter oder der für den Plakataushang zuständigen Firmen sein.

Unter § 8 in der geltenden Fassung fällt auch Littering. Dies wird neu mit einer beispielhaften Aufzählung in Absatz 1 verdeutlicht. Beim Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen handelt es sich um nichts anderes als um eine Begriffsbestimmung von Littering. Dabei wird bewusst nicht unterschieden, ob es sich bei den Abfällen um Haushaltabfälle oder um Abfälle, von welchen sich die entsprechenden Personen direkt an ihrem Entstehungsort entledigen, handelt. Unter den Begriff Abfallanlagen fallen alle Anlagen, welche zum Sammeln, Entsorgen oder Deponieren von Abfällen geeignet sind. Insbesondere fallen auch private und öffentliche Abfallbehältnisse darunter. Der Tatbestand von § 8 kann auch durch das nicht ordnungsgemässe Entsorgen von Abfällen bei Abfallanlagen oder Sammelstellen erfüllt werden. Damit die Leserlichkeit der Bestimmung nicht leidet, wird dieses Beispiel nicht eigens in das Gesetz aufgenommen. Die Ergänzung von Absatz 1 dient in erster Linie dazu, mindestens die Grundzüge des strafrechtlichen Verbotes in genügend bestimmter Weise in einem formellen Gesetz festzulegen.

§ 16

Seit dem 1. Januar 1995 wird der falsche Alarm durch Artikel 128^{bis} StGB unter Strafe gestellt. Damit verbleibt kein Raum mehr für kantonale Regelungen in diesem Bereich und § 16 ist aufzuheben.

2. Gesetz über die Kantonspolizei

§ 19

Neu sollen Wegweisungen bei insgesamt fünf Tatbeständen möglich sein. Absatz 1 listet in abschliessender Form diese Wegweisungsgründe auf. Die Unterabsätze a, b und d sind neu, die Unterabsätze c und e entsprechen den Unterabsätzen a und b in der geltenden Fassung. Die maximale Zeitdauer einer formlosen Wegweisung oder Fernhaltung beträgt 24 Stunden. In schriftlicher Form kann die Wegweisung oder Fernhaltung gemäss Absatz 2 für höchstens einen Monat verfügt werden. Der Wegweisungstatbestand kann entweder von einer einzelnen Person oder von einer Personenansammlung erfüllt werden. Der räumliche Geltungsbereich der mit den Unterabsätzen a, b und d neu eingeführten Wegweisungsgründe erstreckt sich auf den gesamten öffentlich zugänglichen Raum. Nicht entscheidend ist, ob sich dieser Raum im privaten oder öffentlichen Eigentum befindet. Öffentlich zugänglich sind beispielsweise Strassen, Plätze, Garten- und Parkanlagen, Gebäude der öffentlichen Verwaltung, Bil-

dungsstätten, Gesundheitsseinrichtungen, gastgewerbliche Betriebe sowie Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs. Der räumliche Geltungsbereich der in die Unterabsätze c und e aufgenommenen bisherigen Wegweisungstatbestände ist weiter. Dem Zweck dieser beiden Normen kann nur dann nachgekommen werden, wenn Wegweisungen auch im nicht öffentlich zugänglichen Raum möglich sind. Dies wird besonders deutlich am Beispiel von Evakuationen.

Unterabsatz a stellt einen allgemeinen Wegweisungstatbestand dar. Die Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der Gefährdung sind bekannte Begriffe des öffentlichen Rechts. Zum Inhalt der Begriffe verweisen wir auf Kapitel I.8.a. Der begründete Verdacht geht über den blossen, einfachen Verdacht hinaus.

Der in Unterabsatz b geregelte konkrete Wegweisungsgrund dürfte beispielsweise dann angewendet werden, wenn Jugendliche, welche auf dem Europaplatz den Abend verbringen, Besucherinnen und Besucher des KKL in einer belästigenden Art ansprechen. Dabei müssen sich die Drittpersonen zumindest gestört fühlen, wobei auch ein objektiver Betrachter die Störung nachvollziehen können soll. Weiter wäre dieser Wegweisungsgrund beispielsweise dann gegeben, wenn alkoholisierte Personen anderen Personen den Weg versperren und diese damit zwingen, einen Umweg zu machen, um an ihr Ziel zu gelangen. Die Wendung in Unterabsatz b, wonach Personen weggewiesen werden können, die andere unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindern, stellt sicher, dass rechtmässiger gesteigerter Gemeingebrauch kein Wegweisungsgrund ist. Beispiele für rechtmässigen gesteigerten Gemeingebrauch sind etwa eine bewilligte Demonstration oder eine bewilligte Sportveranstaltung auf öffentlichen Strassen.

Der Wegweisungsgrund nach Unterabsatz d geht in die Richtung des Tatbestandes von Artikel 262 StGB mit dem Titel «Störung des Totenfriedens». Allerdings sind die Anforderungen zur Erfüllung dieses Tatbestandes höher als diejenigen an den Wegweisungsgrund von Unterabsatz d. Unter Pietätsgefühl versteht man namentlich Respekt und Ehrfurcht gegenüber den Verstorbenen und gegenüber dem Glauben von anderen Menschen.

Absatz 2 regelt das Verfahren bei Wegweisungen und Fernhaltungen. Nach dieser Bestimmung in Verbindung mit Absatz 1 wird eine Wegweisung in der Regel zuerst für längstens 24 Stunden formlos und vor Ort ausgesprochen. Die maximale Wegweisungsdauer von formlosen Wegweisungen wird ausdrücklich im Gesetz festgelegt, dies im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage. Die Stadt Luzern sowie das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement wiesen in ihren Vernehmlassungen darauf hin, die maximale Dauer von formlosen Wegweisungen gehe nicht aus dem Gesetz hervor. Wenn sich die entsprechenden Personen widersetzen, wird eine schriftliche Verfügung im Sinn von § 4 des VRG erlassen. Dies kann realistischerweise nur auf einem Polizeiposten geschehen, zu dem die betroffenen Personen vorher gebracht werden müssen. Weiter ist in Absatz 2 eine maximale Wegweisungsdauer bei schriftlich verfügbaren Wegweisungen von einem Monat festgesetzt. In der Vernehmlassungsvorlage haben wir noch eine maximale Wegweisungsdauer von drei Monaten vorgesehen (vgl. dazu unsere Ausführungen in Kapitel I.8.b).

Gemäss Absatz 3 kann die Verfügung insbesondere in Wiederholungsfällen mit einer Strafdrohung gemäss Artikel 292 StGB versehen werden. Der Bussenbetrag beträgt gemäss Artikel 106 StGB höchstens 10 000 Franken.

Absatz 4 verweist in Bezug auf den Rechtsschutz auf das VRG. Gemäss § 142 Absatz 1b VRG können die Entscheide der Kantons- wie auch der Stadtpolizei beim Justiz- und Sicherheitsdepartement als sachlich zuständigem Departement angefochten werden. Der Einreichung eines Rechtsmittels kommt keine aufschiebende Wirkung zu. Dies geht als *Lex specialis* der Bestimmung von § 131 VRG vor. Die aufschiebende Wirkung von Verwaltungsbeschwerden in diesem Bereich würde die Effizienz der Wegweisungsnorm stark einschränken. Der betroffenen Person steht es aber frei, ein Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einzureichen.

§ 25

Am 25. Juni 2003 verabschiedeten die Sicherheitsdirektorinnen/-direktoren der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Luzern, Nidwalden, Obwalden, Solothurn, Schwyz, Uri und Zug sowie die Städte Bern und Luzern das Konkordat über Errichtung und Betrieb einer interkantonalen Polizeischule Hitzkirch (IPH). Am 3. Mai 2004 beschloss Ihr Rat mit Dekret den Beitritt des Kantons Luzern zum Konkordat. Das Konkordat trat am 8. Dezember 2004 in Kraft (SRL Nr. 355). Die Konkordatsmitglieder verpflichteten sich, unter dem Namen «Interkantonale Polizeischule Hitzkirch» (IPH) eine gemeinsame Polizeischule zu errichten und zu betreiben. Diese soll die deutschsprachige Grundausbildung und Weiterbildung von Angehörigen der Polizeikorps sicherstellen. Die Grundausbildung der Angehörigen des Polizeikorps der Kantonspolizei findet neu an der IPH statt. Die IPH hat im Herbst 2007 den Schulbetrieb aufgenommen. Sie löst die Zentralschweizer Polizeischule ab. In Absatz 2 wird der Begriff «Zentralschweizer Polizeischule» durch den Begriff «Interkantonale Polizeischule Hitzkirch» ersetzt.

V. Antrag

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei zuzustimmen.

Luzern, 15. Januar 2008

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Markus Dürr
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

Nr. 300

Übertretungsstrafgesetz

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. Januar 2008,

beschliesst:

I.

Das Übertretungsstrafgesetz vom 14. September 1976 wird wie folgt geändert:

§ 5 *Ordnungsbussen (neu)*

¹ Der Regierungsrat bestimmt, bei welchen geringfügigen Übertretungen die Polizeiorgane Ordnungsbussen erheben dürfen, wenn der Fehlbare damit einverstanden ist.

² Er bestimmt, wie hoch die Bussen für die einzelnen Übertretungen sind und welches Verfahren anzuwenden ist. Die Höchstgrenze der Ordnungsbussen entspricht derjenigen des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970.

³ Die Ordnungsbussen nach dem Ordnungsbussengesetz bleiben vorbehalten.

§ 7

wird aufgehoben.

§ 8 *Absatz 1*

¹ Wer unbefugt auf öffentlichem oder privatem Eigentum Zeichen, Inschriften oder Plakate anbringt oder anbringen lässt, wer öffentliches oder privates Eigentum verunreinigt oder verunstaltet, namentlich durch das Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen, wird mit Busse bestraft.

§ 16

wird aufgehoben.

II.

Das Gesetz über die Kantonspolizei vom 27. Januar 1998 wird wie folgt geändert:

§ 19 *Wegweisung und Fernhaltung*

¹ Die Kantonspolizei kann Personen von einem Ort wegweisen oder für längstens 24 Stunden fernhalten, wenn diese oder eine Ansammlung von Personen, der sie angehören,

- a. im begründeten Verdacht stehen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden oder zu stören,
- b. Dritte erheblich belästigen oder unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes hindern,
- c. den Einsatz von Polizeikräften, Feuerwehren oder Rettungsdiensten behindern,
- d. das Pietätsgefühl von Personen verletzen oder gefährden,
- e. ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind.

² Widersetzt sich eine Person der angeordneten Wegweisung oder Fernhaltung, verfügt die Kantonspolizei schriftlich die Wegweisung oder Fernhaltung für höchstens einen Monat.

³ In besonderen Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste, kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen von Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 verfügen.

⁴ Die Anfechtung von Entscheiden im Sinn der Absätze 2 und 3 richtet sich unter Vorbehalt dieser Bestimmungen nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972. Der Einreichung eines Rechtsmittels kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

§ 25 *Absatz 2*

² Die Grundausbildung erfolgt an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch.

III.

Die Änderung tritt am _____ in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Der Staatsschreiber:

**Auszug aus der Bussenliste der Berner Verordnung
über die Ordnungsbussen (BSG 324.111)**

E	Abfallbewirtschaftung	
<hr/>		
13.	Hinauswerfen von Gegenständen aus dem Fahrzeug (Art. 60 Abs. 6 der Verkehrsregelverordnung vom 13. November 1962 [VRV <i>[SR 741.11]</i>])	100.–
14.	Zurücklassen, Wegwerfen oder Ablagern folgender Kleinabfälle ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen (Art. 37 Abs. 1 Bst. a des Gesetzes vom 18. Juni 2003 über die Abfälle, Abfallgesetz [<i>AbfG [BSG 822.1]</i>]):	
14.1	Hundekot	80.–
14.2	Inhalt eines Aschenbechers	80.–
14.3	Einzelne Kleinabfälle wie Dosen, Flaschen, Papier, Verpackungen, Zigarettenstummel, Kaugummi, Essensreste	40.–
14.4	Kleinabfälle wie Dosen, Flaschen, Papier, Verpackungen, Zigarettenstummel, Kaugummi, Essensreste bis zu einer Menge von fünf Litern	80.–
14.5	Siedlungsabfälle aller Art in folgenden Mengen:	
	<i>a</i> ab fünf bis 17 Liter	100.–
	<i>b</i> ab 17 bis 35 Liter	150.–
	<i>c</i> ab 35 bis 60 Liter	220.–
	<i>d</i> ab 60 bis 110 Liter	300.–
