

Volksabstimmung vom **8. Februar 2009**

- **A.** Änderung Übertretungsstrafgesetz  
und Kantonspolizeigesetz betreffend  
**Wegweisung, Littering und  
unbefugtes Plakatieren**



- **B.** Anpassung des Gemeindeggesetzes  
an die neue Kantonsverfassung





## **Hörzeitschrift für lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger**

Für blinde, sehbehinderte oder sonst lesebehinderte Bürgerinnen und Bürger bietet der Kanton Luzern den Bericht des Regierungsrates zu den Abstimmungsvorlagen kostenlos als Hörzeitschrift an. Diese wird in Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bibliothek für Blinde und Sehbehinderte SBS im Daisy-Format produziert und auf einer CD verschickt. Bücher und Zeitschriften im Daisy-Format können auf speziellen Daisy-Playern, aber auch auf dem Computer oder auf allen MP3-fähigen CD-Playern abgespielt werden. Zusätzlich werden die Daisy-Dateien auf den Abstimmungsseiten des Kantons im Internet bereitgestellt: siehe [www.lu.ch/download/sbs-daten/20090208.zip](http://www.lu.ch/download/sbs-daten/20090208.zip). Wenn Sie blind, sehbehindert oder lesebehindert sind und die Berichte des Regierungsrates an die Stimmberechtigten zu den Abstimmungsvorlagen in Zukunft als Daisy Hörzeitschrift erhalten möchten, können Sie diese direkt bei der SBS abonnieren. Bitte melden Sie sich unter [medienverlag@sbszh.ch](mailto:medienverlag@sbszh.ch) oder 043 333 32 32.

## A. Änderung Übertretungsstrafgesetz und Kantonspolizeigesetz betreffend **Wegweisung, Littering und unbefugtes Plakatieren**

---



Der Kantonsrat hat mit 62 gegen 26 Stimmen Gesetzesänderungen beschlossen, mit denen die mangelnde Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum bekämpft werden soll. Das Liegenlassen von Abfällen wird künftig mit Bussen geahndet. Pöbelnde oder die öffentliche Ordnung gefährdende Personen können von der Polizei von einem Ort weggewiesen werden. Ein Komitee hat gegen die Neuerungen das Referendum ergriffen, namentlich weil Wegweisungen die Grundrechte verletzen. Die Mehrheit des Parlaments und der Regierungsrat sind (wie das Bundesgericht) nicht dieser Meinung. Der Kantonsrat verspricht sich von den Massnahmen mehr Sicherheit und gleiche Rechte für alle im öffentlichen Raum.

Für eilige Leserinnen und Leser .....	6
Abstimmungsfrage .....	7
Bericht des Regierungsrates .....	8
Beschlüsse des Kantonsrates .....	12
Standpunkt des Referendumskomitees .....	13
Empfehlung des Regierungsrates .....	13
Abstimmungsvorlage .....	14

## B. **Anpassung des Gemeindegesetzes** an die neue Kantonsverfassung

---



Am 17. Juni 2007 haben die Stimmberechtigten des Kantons Luzern mit einer Mehrheit von 64 Prozent die neue Kantonsverfassung beschlossen; sie ist seit dem 1. Januar 2008 in Kraft. Die Verfassung ist der ranghöchste Erlass in der Rechtsordnung. Damit es keine Widersprüche zwischen der neuen Verfassung und dem alten Gesetzesrecht gibt, hat der Kantonsrat eine Reihe von Gesetzen den neuen Verfassungsbestimmungen angepasst. 20 Gesetze mussten in einzelnen Bestimmungen geändert werden und ein Gesetz wurde ganz aufgehoben. Die Änderungen betrafen unter anderem das Gemeinderecht. Mit der Änderung des Gemeindegesetzes werden insbesondere die Bestimmungen zur Vereinigung von Gemeinden der neuen Kantonsverfassung angepasst. Gegen diese Gesetzesänderung wurde das Referendum ergriffen.

Für eilige Leserinnen und Leser .....	16
Abstimmungsfrage .....	17
Bericht des Regierungsrates .....	18
Beschlüsse des Kantonsrates .....	20
Standpunkt des Referendumskomitees .....	21
Empfehlung des Regierungsrates .....	22
Abstimmungsvorlage .....	23





→ **A.** Änderung Übertretungsstrafgesetz  
und Kantonspolizeigesetz betreffend  
**Wegweisung, Littering und  
unbefugtes Plakatieren**



## Für eilige **Leserinnen und Leser**

Der Kantonsrat hat am 28. April 2008 mit einer Änderung des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei Massnahmen gegen Littering, gegen das wilde Plakatieren sowie gegen Pöbeleien und andere Gefährdungen der öffentlichen Ordnung beschlossen. Mit den drei Massnahmen sollen die Ordnung und die Sicherheit im öffentlichen Raum verbessert werden. Die Kantonspolizei wird ermächtigt, Personen von Orten wegzuweisen (für höchstens einen Monat), wenn sie andere Personen belästigen oder an der gleichberechtigten Nutzung des öffentlichen Raumes hindern oder wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung stören oder gefährden. Gegen das achtlose Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfällen auf Plätzen und Strassen (genannt «Littering») sollen von der Polizei am Ort der Übertretung umgehend Ordnungsbussen wie im Strassenverkehr ausgesprochen werden können. Werden Plakate an dafür nicht vorgesehenen Orten aufgehängt, sollen in Zukunft nicht mehr nur die Personen zur Verantwortung gezogen werden, welche die Plakate aufhängen, sondern auch deren Auftraggeberinnen und die Veranstalter der angekündigten Anlässe. Kantonsrat und Regierung versprechen sich von den neuen Instrumenten eine spürbare Verbesserung der Situation auf den meistbelasteten Plätzen in Luzern, in den andern Städten und in den Dörfern, namentlich auch durch deren abschreckende Wirkung. Nach anfänglichem Mehraufwand bei der Polizei wird mittelfristig mit einer Entschärfung des Problems und einer Entlastung der Behörden und Dienste der Gemeinwesen gerechnet.

Im Kantonsrat war namentlich die Einführung der Wegweisungsnorm im Polizeigesetz umstritten. Die Grünen- und ein Teil der SP-Fraktion bezeichneten diese als Symptombekämpfung, die viel koste und nichts bringe. Wegweisungen seien auch rechtsstaatlich bedenklich, weil diese bereits auf Verdacht hin verfügt und weil sie von der Polizei willkürlich ausgesprochen werden könnten. Sie verletzen damit die Grundrechte der Bewegungs- und der Versammlungsfreiheit. Die Mehrheit des Kantonsrates (CVP-, FDP-, SVP- und ein Teil der SP-Fraktion) verteidigte die Möglichkeit von Wegweisungen damit, dass der öffentliche Raum geschützt und für alle Menschen frei gehalten werden müsse. Dieser dürfe nicht von einzelnen Personen oder Gruppen für sich allein beansprucht werden. Man vertraue darauf, dass die Polizei das Wegweisungsinstrument professionell und mit Augenmass einzusetzen verstehe. Der Kantonsrat stimmte der Vorlage schliesslich mit 62 gegen 26 Stimmen zu. Gegen die Vorlage wurde von einem Komitee namens «Bündnis Luzern für Alle!» erfolgreich das Referendum ergriffen (vgl. Standpunkt des Referendumskomitees S. 13). Deshalb haben die Stimmberechtigten darüber abzustimmen.

## Die Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen  
Sehr geehrte Mitbürger

Der Kantonsrat hat am 28. April 2008 zusammen mit einer Änderung des Übertretungsstrafgesetzes eine Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei beschlossen. Die Gesetzesänderung wurde im Luzerner Kantonsblatt Nr. 18 vom 3. Mai 2008 veröffentlicht. Sie unterlag gemäss § 24 Unterabsatz a der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist lief am 2. Juli 2008 ab. Ein Komitee reichte gegen die Gesetzesänderung fristgerecht mit 3376 gültigen Unterschriften das Referendum ein.

Nach § 25 der Kantonsverfassung kommt das Volksreferendum zustande, wenn mindestens 3000 Stimmberechtigte oder ein Viertel der Gemeinden innert 60 Tagen seit Veröffentlichung der Vorlage beim Regierungsrat unterschriftlich die Volksabstimmung verlangen. Das Referendum gegen die Änderung des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei ist somit zustande gekommen. Sie können deshalb am 8. Februar 2009 über die Änderung abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

## **Wollen Sie die Änderung des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei betreffend Wegweisung und Massnahmen gegen Littering und unbefugtes Plakatieren vom 28. April 2008 annehmen?**

Wenn Sie die Vorlage annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie sie ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht und den Wortlaut der Gesetzesänderung (S. 14).



# Bericht des Regierungsrates

## Misstände im öffentlichen Raum

Plätze, Anlagen und die meisten Strassen sind öffentliche Räume und sollen allen frei zur Verfügung stehen. Es darf deshalb nicht so sein, dass Einzelne oder Gruppen öffentlichen Raum allein für sich beanspruchen oder diesen in einer Art nutzen, die andere in der Nutzung behindert, sei es durch Pöbelei, Lärm, Vandalismus oder Liegenlassen von Abfällen (sog. Littering). Um solchen Misständen zu begegnen, hat der Kantonsrat neue Massnahmen gegen Missbräuche im öffentlichen Raum beschlossen und im Übertretungsstrafgesetz und im Gesetz über die Kantonspolizei festgehalten.

Öffentliche Plätze und Anlagen werden in Städten und Dörfern vor allem von Jugendlichen immer stärker genutzt. Junge Leute treffen sich heute nicht nur auf öffentlichen Plätzen, sondern verbringen dort abends einen grossen Teil der Freizeit. Häufig wird dabei auch Alkohol getrunken. Die Kehrseite dieser gesellschaftlichen Entwicklung sind Reibereien zwischen den unterschiedlichen Nutzergruppen des öffentlichen Raums. Es kommt immer wieder zu Pöbeleien, Lärmbelästigungen und Vandalismus. Schliesslich bleibt an den Treffpunkten meist auch viel Abfall zurück. Besonders augenfällig wird dies Wochenende für Wochenende auf dem Bahnhofplatz und dem Europaplatz in der Stadt Luzern. Einzelne Personengruppen nehmen dabei «ihre» Plätze richtiggehend für sich in Beschlag. Andere Personen, die diese Örtlichkeiten auch gerne nutzen möchten, werden dadurch eingeschüchtert, fühlen sich gezwungen, diese Orte zu meiden und allenfalls sogar Umwege in Kauf zu nehmen.

Studien zeigen, dass mittlerweile ein Drittel des Abfalls, der auf öffentlichem Grund anfällt, achtlos weggeworfen oder, auf Neudeutsch, «gelittert» wird. Unter dem Begriff «Littering» versteht man das achtlose Wegwerfen oder Liegenlassen von Abfällen, ohne die dafür vorgesehenen Abfallbehälter oder Sammelanlagen zu benutzen. Littering hat seinen Ursprung neben der verstärkten Nutzung des öffentlichen Raums und der mangelnden Kinderstube vieler Leute auch in der starken Zunahme von Fastfood- und Take-away-Angeboten. Zudem zieht Abfall weiteren Abfall an. So wird in Gebieten, in denen die Reinigungskräfte mit dem Abfallanfall nicht Schritt halten können, deutlich mehr Abfall weggeworfen als in stets gereinigten Gebieten.

Der öffentliche Raum wird darüber hinaus durch unbefugt angebrachte Plakate in Mitleidenschaft gezogen. Gebäudefassaden, Telefonkabinen, Kandelaber und Masten aller Art sind beliebte Orte für Plakate. Das Entfernen der Plakate und das Säubern der Gebäude und Infrastrukturen ist

mit erheblichen Kosten für die Allgemeinheit und für Private verbunden.

## Gegenmassnahmen: Strengere Gesetze und Prävention

Mit drei Massnahmen sollen die Probleme im öffentlichen Raum angegangen werden. Erstens wird im Gesetz eine Bestimmung geschaffen, die es erlaubt, störende Personen von einem Ort wegzuweisen. Zweitens sind für Littering Ordnungsbussen vorgesehen. Drittens sollen künftig nicht nur Personen, die unbefugt Plakate aufhängen, bestraft werden, sondern auch deren Auftraggeber und die Veranstalter. Gemeinsames Ziel dieser repressiven Massnahmen ist die Erhöhung der Sicherheit und Ordnung im öffentlichen Raum. Der Sauberkeit kommt dabei ein zentraler Stellenwert zu. Sie beeinflusst das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung massgeblich. Es ist entscheidend, ob ein Ort hell und sauber oder dunkel und verwahrlost ist. In sauberen und gut ausgeleuchteten Gebieten fühlt man sich nicht nur sicherer, es werden dort auch tatsächlich weniger Straftaten begangen.

Die drei repressiven Massnahmen ergänzen die laufenden Anstrengungen im präventiven Bereich, welche weitergeführt werden sollen. Besonders wirksam ist Prävention im Vorschulalter. Hier wird beispielsweise mit der Kampagne «Stark durch Erziehung» Präventivarbeit geleistet. Auf die Abfallproblematik wird die Öffentlichkeit bereits seit geraumer Zeit mit Kampagnen wie «Trash ist Kultur» auf nationaler Ebene oder «Luzern glänzt» in der Stadt Luzern aufmerksam gemacht. In den Schulen sind Abfall-Unterricht sowie die Thematik Jugend und Gewalt Bestandteil der Lehrpläne. Bei Grossveranstaltungen wird darauf hingewirkt, dass Mehrweggeschirr oder rezyklierbare Becher verwendet werden. Mit verschiedenen Take-away-Betrieben in Luzern laufen Unterhaltsvereinbarungen, und neuralgische Punkte werden vermehrt gereinigt. Dem unbefugten Plakataushang wird damit begegnet, dass mehr feste Standorte für die Ankündigung von Veranstaltungen zur Verfügung gestellt werden. Schliesslich soll das Inkrafttreten der neuen Gesetzesbestimmungen von einer Aufklärungskampagne begleitet werden.



## Die drei Massnahmen

### Wegweisung

Der öffentliche Raum soll von allen ohne Angst und Risiko genutzt werden können. Zu diesem Zweck wird die bestehende Wegweisungsnorm im Gesetz über die Kantonspolizei erweitert. Bisher konnten Personen von einem Ort weggewiesen werden, wenn sie selbst ernsthaft und unmittelbar gefährdet waren (Evakuationen). Zudem waren Wegweisungen möglich, wenn der Einsatz von Polizeikräften, Feuerwehren oder Rettungsdiensten behindert wurde.

Neu sollen Wegweisungen aus drei weiteren Gründen möglich sein:

- Künftig können Personen oder Personengruppen weggewiesen werden, wenn sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden oder stören. Damit der Ermessensspielraum der Polizei bei der Auslegung dieser Bestimmung nicht zu gross ist, muss mindestens ein begründeter Verdacht auf eine Gefährdung oder Verletzung der öffentlichen Ordnung bestehen. Dieser Wegweisungsgrund könnte beispielsweise dann vorliegen, wenn sich Jugendliche an einem Ort versammeln, an dem es bei ähnlichen Treffen in der Vergangenheit zu Pöbeleien, Schlägereien oder Vandalismus kam oder viel Abfall hinterlassen wurde.
- Personen oder Personengruppen können in Zukunft weggewiesen werden, wenn sie andere belästigen oder in der Nutzung des öffentlichen Grundes behindern. Auf diesen Wegweisungsgrund kann zum Beispiel zurückgegriffen werden, wenn alkoholisierte Personen anderen Personen den Weg versperren und diese damit zwingen, einen Umweg zu machen.
- Wegweisungen sollen zudem möglich sein, wenn das Pietätsgefühl von anderen Personen verletzt oder gefährdet wird, zum Beispiel, wenn sich Personen auf einem Friedhof in ungebührlicher Weise aufführen.

Alle Wegweisungsgründe kommen nicht nur dann zum Tragen, wenn Einzelpersonen die Voraussetzungen erfüllen, sondern auch, wenn diese von einer Ansammlung von Personen erfüllt werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass oft erst die Gruppe als Ganzes und nicht die Einzelperson störend oder belästigend wirkt.

Die äusseren Umstände, unter denen Wegweisungen ausgesprochen werden können, ändern sich immer wieder. Damit die Polizei angepasst handeln kann, ist das Verfahren bei Wegweisungen abgestuft ausgestaltet. Eine Wegweisung kann formlos für höchstens 24 Stunden ausgesprochen werden. Wenn sich die betreffende Person widersetzt, wird auf dem Polizeiposten eine schriftliche



Wegweisungsverfügung ausgestellt. Die maximale Wegweisungsdauer beträgt einen Monat. Die jeweils verfügte Dauer muss verhältnismässig sein. In besonderen Fällen, etwa im Wiederholungsfall, kann die Wegweisungsverfügung zusätzlich mit einer Strafandrohung nach Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches verbunden werden. Der angedrohte Bussenbetrag beträgt höchstens 10 000 Franken. Die Wegweisungsverfügung kann beim Justiz- und Sicherheitsdepartement angefochten werden.

Ähnliche Wegweisungsnormen für öffentlichen Grund kennen die Kantone Aargau, Bern und Zürich. Ein Rayonverbot im Zusammenhang mit Gewalt bei Sportveranstaltungen ist im Bundesgesetz über Massnahmen zur Wahrung der inneren Sicherheit enthalten.



### Ordnungsbussen bei Littering

Das Wegwerfen oder Zurücklassen von Abfall ist bereits nach geltendem Recht strafbar. Es muss heute aber ein ordentliches Strafverfahren eröffnet werden (Anzeigeerhebung, Beurteilung durch das Amtsstatthalteramt, bei Jugendlichen durch die Jugendanwaltschaft), ein Verfahren, das mehrere Monate dauern kann. 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.

Neu sollen deshalb bei Littering Ordnungsbussen verhängt werden. Ordnungsbussen werden in einem vereinfachten Verfahren ausgefällt. Auf einer Bussenliste ist jeder Übertretung ein bestimmter Bussenbetrag zugeordnet, wie man es auch aus dem Strassenverkehr kennt. Die Busse kann sofort oder innert einer bestimmten Frist (meist 30 Tage) bezahlt werden. Der Regierungsrat wird durch die Änderung des Übertretungsstrafgesetzes ermächtigt, in einer solchen Liste die Höhe der Ordnungsbussen für die Übertretungen festzulegen. Die Übertretungen selbst werden

im Gesetz definiert. Die maximale Ordnungsbusse beträgt 300 Franken.

Erfahrungen in anderen Kantonen haben gezeigt, dass Ordnungsbussen gegen Littering nicht sehr wirksam sind, wenn sie nur von Polizisten in Uniform eingezogen werden können. Deshalb sollen im Kanton Luzern Ordnungsbussen auch von Polizistinnen und Polizisten in Zivil erhoben werden können. Vorgesehen sind Ordnungsbussen in einer Höhe zwischen 40 Franken für einzelne Kleinabfälle, wie Dosen, Flaschen, Verpackungen, Zigarettenstummel, Kaugummi oder Essensreste, und 300 Franken für die illegale Entsorgung von Abfallmengen zwischen 60 und 110 Liter.

Ordnungsbussen gegen Littering wurden bereits in den Kantonen Basel-Stadt und Bern eingeführt. Der Kanton Obwalden sieht Ordnungsbussen unter anderem für die Verunreinigung und Verunstaltung von öffentlichem oder privatem Eigentum vor.

### Belangung der Veranstalter von plakatierten Anlässen

Nach geltendem Recht können nur diejenigen Personen strafrechtlich belangt werden, welche selber unbefugterweise Plakate aufhängen. Künftig sollen auch die Auftraggeber des unbefugten Plakatierens bestraft werden. Auftraggeber sind beispielsweise die Veranstalter von Partys oder Konzerten. Im Übertretungsstrafgesetz hat der Kantonsrat die gesetzliche Grundlage dafür geschaffen, dass künftig auch diese Personen gebüsst werden können.

### Nutzen der Massnahmen

Die drei beschriebenen Massnahmen – verhältnismässig und professionell umgesetzt – versprechen einen spürbaren Nutzen. Die Wegweisungsnorm erlaubt es der Polizei, bei Problemen auf dem öffentlichen Grund früher einzugreifen. Heute sind der Polizei oft die Hände gebunden, solange nicht eigentliche Straftaten verübt worden sind. Andererseits versetzt das vorgesehene Instrumentarium bei Wegweisungen die Polizei auch in die Lage, längerfristig wirksame Massnahmen zu treffen. Mit den Ordnungsbussen gegen Littering können in einem raschen und kostengünstigen Verfahren Strafen ausgesprochen werden. Bisher dauerten die Strafverfahren in diesem Bereich lang und mussten erst noch häufig eingestellt werden. Die Ordnungsbussen gegen Littering dürften auch eine abschreckende Wirkung entfalten und sich positiv auf die Sauberkeit der öffentlichen Strassen und Plätze auswirken. Es hat sich im Übrigen gezeigt, dass Strafen wesentlich abschreckender wirken, wenn sie unmittelbar nach der Straftat

ausgesprochen werden können. Mit der Gesetzesänderung zum unbefugten Plakatieren sollen die eigentlichen Verursacher des wilden Plakatierens zur Rechenschaft gezogen werden. Davon erhofft man sich ebenfalls eine abschreckende Wirkung.

## **Sind Wegweisungen verfassungskonform?**

Die Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Grundes sind durch die Grundrechte geschützt. Gemäss Artikel 10 Absatz 2 der Bundesverfassung hat jeder Mensch das Recht auf persönliche Freiheit, worunter auch die Bewegungsfreiheit fällt. Diese verschafft dem Menschen das Recht, sich nach seinem Willen und ohne staatliche Eingriffe fortzubewegen. Wegweisungsverfügungen greifen deshalb in die persönliche Freiheit ein.

Wegweisungen können auch die Versammlungsfreiheit nach Artikel 22 der Bundesverfassung tangieren. Dieses Grundrecht verbietet staatliche Massnahmen gegen Versammlungen. Es genügt, dass Menschen sich beispielsweise aus freundschaftlichen oder unterhaltenden Absichten zusammenfinden, um durch die Versammlungsfreiheit geschützt zu sein. Eine politische Zielsetzung der Versammlung ist nicht erforderlich.

Die Freiheit des Einzelnen hört aber dort auf, wo die Freiheit der anderen beginnt. Wenn dieser gesellschaftliche Grundsatz nicht beachtet wird, darf der Staat unter den folgenden Voraussetzungen lenkend eingreifen: Nach Artikel 36 der Bundesverfassung können Grundrechte eingeschränkt werden, wenn dafür eine gesetzliche Grundlage besteht. Weiter müssen die Einschränkungen durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein, und es darf der Kerngehalt der Grundrechte nicht angetastet werden.

Mit der Änderung des Gesetzes über die Kantonspolizei wird die gesetzliche Grundlage für Wegweisungen geschaffen. Die Luzerner Regelung geht weniger weit als diejenige des Kantons Bern, deren Verfassungsmässigkeit das Bundesgericht ausdrücklich bestätigt hat.

## **Kosten der Massnahmen**

Die finanziellen Auswirkungen der mit den Gesetzesänderungen beschlossenen Massnahmen sind im Moment schwierig abzuschätzen. Der für den Vollzug der Massnahmen entstehende Aufwand muss den Kosten gegenübergestellt werden, die heute durch die Abfallentsorgung,



verschiedene Kampagnen und die hohe Polizeipräsenz an den belasteten Orten entstehen. Kurzfristig wird der Mehraufwand bei der Polizei infolge der neuen Möglichkeiten beachtlich sein. Mittelfristig dürfte sich die abschreckende Wirkung der neuen Massnahmen aber auszahlen. Hinzu kommen die Einnahmen aus den Ordnungsbussen.





## Beschlüsse des Kantonsrates

Im Kantonsrat waren namentlich die neuen Bestimmungen über die Wegweisung im Gesetz über die Kantonspolizei umstritten. Die Änderungen im Übertretungsstrafgesetz über die Einführung von Ordnungsbussen bei Littering und bei unbefugtem Anbringen von Plakaten fanden hingegen breite Zustimmung – ausser bei der SVP-Fraktion, welche von diesen Massnahmen nur geringen Nutzen bei hohen Kosten erwartete, und der Grünen-Fraktion, welche die Verschärfung der Bestimmungen gegen das unbefugte Plakatieren ablehnte. Die SVP-, die SP- und die Grünen-Fraktion wollten das Geschäft deshalb in zwei Gesetzesvorlagen aufteilen, über die getrennt abzustimmen sei. Die Mehrheit des Kantonsrates war aber der Meinung, die drei Teile des Geschäfts (Wegweisungsnorm, Littering und wildes Plakatieren) bildeten durchaus eine Einheit, weil alle die Sicherheit und die Ordnung im öffentlichen Raum betrafen, und lehnte eine Aufteilung ab.

Bei der Frage der Einführung einer Wegweisungsnorm im Polizeigesetz standen die CVP-, die FDP-, die SVP-Fraktion sowie ein Teil der SP-Fraktion als Befürworterinnen der Wegweisung der Grünen- und einem Teil der SP-Fraktion gegenüber, welche diese Norm ablehnten. Obwohl das Problem selbst von keiner Seite in Abrede gestellt wurde (zunehmende Pöbeleien durch Gruppen auf zentralen öffentlichen Plätzen und deren Inbeschlagnahme durch solche Gruppen), gingen die Meinungen über Massnahmen für dessen erfolgreiche Bekämpfung weit auseinander. Die Befürworterinnen und Befürworter erachteten eine Wegweisungsnorm für nötig und zweckmässig, um den öffentlichen Raum zu schützen und für die Allgemeinheit frei zu halten. Dieser dürfe nicht von einzelnen Personen oder Gruppen ohne Rücksicht auf alle andern Menschen für sich allein beansprucht werden. Die Freiheit der einen finde dort eine Grenze, wo sie die Freiheit der andern einschränke, wurde betont. Die Anwendung des neuen Instruments der Wegweisung verlange von der Polizei allerdings Kommunikationsfähigkeit und Augenmass. Man vertraue darauf, dass die Polizei über die entsprechende Erfahrung, Ausbildung und Professionalität verfüge. Nicht zuletzt versprachen sich diese Ratsmitglieder von der Einführung der Wegweisungsmöglichkeit auch eine starke präventive Wirkung.

Die Gegnerinnen und Gegner der Wegweisungsnorm bezeichneten diese als Symptombekämpfung, die viel koste und nichts bringe. Die Probleme mit pöbelnden Jugendlichen hätten tiefere gesellschaftliche und wirtschaftliche Ursachen. Sie hängen nach Ansicht dieser Ratsmitglieder unter anderem mit der allgemein zunehmenden Gleichgültigkeit gegenüber dem Gemeinwesen, mit der überbordenden Konsum- und Spassgesellschaft, mit fehlenden Freiräumen ohne Konsumzwang für Jugendliche und mit der sehr grossen Verfügbarkeit von Alkoholgetränken zusammen. Hier gelte es für die Politik, mit geeigneten Mitteln sinnvolle Lösungen zu finden. Die Wegweisungsnorm hingegen sei nicht nur wirkungslos, sondern rechtsstaatlich bedenklich, weil künftig Personen auf Verdacht hin für etwas bestraft werden könnten, das sie noch gar nicht getan hätten, und weil eine Art Sippenhaftung eingeführt werde. Zudem bestehe die Gefahr der willkürlichen Anwendung der Wegweisungsnorm durch die Polizei, weil Ausdrücke wie «begründeter Verdacht» oder «erheblich belästigen» eine subjektive Auslegung begünstigten, argumentierten diese Kantonsrätinnen und -räte.

In der Schlussabstimmung stimmte der Kantonsrat der Änderung des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei mit 62 gegen 26 Stimmen zu.



## Der Standpunkt des Referendumskomitees

Das Referendumskomitee «Bündnis Luzern für Alle!» schreibt zur Begründung seines Referendums gegen die Gesetzesänderung:

### **Scheinlösung**

*Die Befürworter des Wegweisungsartikels versprechen, mit diesem Gesetz würden unsere Strassen sauberer und sicherer, weil zukünftig mögliche Straftäter weggewiesen werden würden, bevor es zu einem Vergehen kommen kann. In Tat und Wahrheit ist die Wegweisung jedoch eine Scheinlösung, mit der «Anstössiges» einfach aus dem Sinn verdrängt und Ursachen weiter ignoriert werden.*

### **Stimmungsmache**

*Bedrohlicher als herumliegender Abfall, provozierende Jugendliche und Randgruppen sind die zunehmenden sozialen Unsicherheiten wie die Einschränkung bürgerlicher Grundrechte, der Abbau sozialer Errungenschaften und der verstärkte finanzielle Druck. Auf dem Buckel von Randgruppen wird mit dieser Vorlage Stimmung gemacht und abgelenkt von Problemen wie Arbeitslosigkeit und mangelnder sozialer Sicherheit, welche immer mehr Leute betreffen.*

### **Kriminalisierung des Verdachts**

*Wenn nach Gesetz nicht klar definiert ist, was stört und was provoziert, sind die Grundrechte ausgehebelt. Eine Folge ist die Verunsicherung aller, weil jede und jeder verdächtigt werden kann, im Unrecht zu sein. Unser Strafgesetz kennt bereits heute für alle Tatbestände wie **Nacht-ruhestörung, Pöbelei, Trunkenheit** etc. entsprechende Sanktionen. Werden diese nicht umgesetzt, liegt das meist daran, dass die Täterschaft nicht ermittelt werden kann. Und daran ändert auch eine Wegweisungsnorm nichts.*

### **Hohe Kosten**

*In Bern wird dieser Artikel seit mehr als 10 Jahren angewandt. Jährlich verursacht er durch Verfahrenskosten aufgrund unrechtmässiger Anwendung, Gerichtsverfahren und in Haftstrafen umgewandelte Bussen, Folgekosten in Millionenhöhe. Aus diesen Erfahrungen können wir lernen. Die unwürdige Vertreibungspolitik und die Kriminalisierung von Jugendlichen und Nichtkonformen müssen wir verhindern und dieses Geld einsparen für Sinnvolleres.*



## Empfehlung des Regierungsrates

In Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates (62 gegen 26 Stimmen) empfehlen wir Ihnen, sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, den Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei zuzustimmen und die Abstimmungsfrage mit Ja zu beantworten.

Luzern, 25. November 2008

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Markus Dürr  
Der Staatsschreiber: Markus Hodel

# Abstimmungsvorlage

Nr. 300

## Übertretungsstrafgesetz

Änderung vom 28. April 2008\*

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 15. Januar 2008<sup>1</sup>,

beschliesst:

### I.

Das Übertretungsstrafgesetz vom 14. September 1976<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

#### § 5 Ordnungsbussen (neu)

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

<sup>2</sup> 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<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Die Ordnungsbussen nach dem Ordnungsbussengesetz<sup>3</sup> bleiben vorbehalten.

#### § 7

wird aufgehoben.

#### § 8 Absatz 1

<sup>1</sup> 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.

\* K 2008 1182

<sup>1</sup> Erscheint in den Verhandlungen des Kantonsrates 2008.

<sup>2</sup> G 1976 223

<sup>3</sup> SR 741.03

<sup>4</sup> G 1998 233

<sup>5</sup> SR 311.0

<sup>6</sup> SRL Nr. 40

### II.

Das Gesetz über die Kantonspolizei vom 27. Januar 1998<sup>4</sup> wird wie folgt geändert:

#### § 19 Wegweisung und Fernhaltung

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

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

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

<sup>3</sup> 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 Strafbuches vom 21. Dezember 1937<sup>5</sup> verfügen.

<sup>4</sup> 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<sup>6</sup>. Der Einreichung eines Rechtsmittels kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

#### § 25 Absatz 2

<sup>2</sup> Die Grundausbildung erfolgt an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch.

### III.

Die Änderung tritt am 15. Juli 2008 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, 28. April 2008

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident: Sepp Furrer  
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler



→ **B. Anpassung des  
Gemeindeggesetzes** an die  
neue Kantonsverfassung



## Für eilige Leserinnen und Leser

Die Gemeinden im Kanton Luzern haben eine grosse Bedeutung. Deshalb werden die grundlegenden Fragen zur staatsrechtlichen Stellung, zu den Aufgaben und zur Organisation der Gemeinden bereits in der Kantonsverfassung geregelt. Innerhalb der verfassungsrechtlichen Leitplanken kommt den Gemeinden grosse Selbstständigkeit zu. Das zeigt sich auch in den Verfassungsbestimmungen zur Vereinigung oder Teilung von Gemeinden.

Die Verfassung hält den Grundsatz fest, dass die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden über eine Vereinigung oder Teilung ihrer Gemeinden selbst beschliessen sollen. Erst der Beschluss der Stimmberechtigten dieser Gemeinden schafft die Voraussetzung für den nächsten Verfahrensschritt, die Genehmigung durch den Kantonsrat. Diese erfolgt durch einen Kantonsratsbeschluss, der nicht dem Referendum untersteht. Mit der Genehmigung ist das Verfahren also abgeschlossen.

Die Verfassung enthält auch Bestimmungen für den Fall, dass sich Gemeinden nicht einigen können. Dann kann eine Gemeinde allein an den Kantonsrat gelangen und die Vereinigung oder Teilung beantragen. Der Kantonsrat hat in diesem Fall die streitenden Gemeinden anzuhören. Er kann die Vereinigung oder Teilung per Dekret nur beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Solche Kantonsratsbeschlüsse auf Antrag einer betroffenen Gemeinde sind dem fakultativen Referendum unterstellt. Es kann also in diesen Fällen zu einer kantonsweiten Volksabstimmung kommen. Zu einer kantonsweiten Volksabstimmung kommt es nach der Verfassung auch, wenn eine Gemeindevereinigung oder -teilung einen Kantonswechsel zur Folge hat.

Vor Inkrafttreten der neuen Verfassung musste das Parlament für Gemeindevereinigungen in jedem Fall ein Vereinigungsgesetz erlassen, das dem Referendum unterstand. Eine ähnliche Regelung streben die Referendumsbefürworter wieder an. Nach ihrer Auffassung sollten sich die Stimmberechtigten im ganzen Kanton zu einer Gemeindefusion äussern können. Deshalb lehnen sie die Änderungen

des Gemeindegesetzes ab (vgl. Standpunkt des Referendumskomitees S. 21). Sie verkennen dabei allerdings, dass die Bestimmungen zur Gemeindevereinigung in der Kantonsverfassung eindeutig sind und weder das Parlament noch das Volk sie in einem Gesetz abändern können. Die neuen gesetzlichen Bestimmungen gehen denn auch nicht über die Verfassungsbestimmungen hinaus. Würde die Änderung des Gemeindegesetzes in der Volksabstimmung abgelehnt, wären Regierungsrat und Kantonsrat verpflichtet, die Verfassung im Einzelfall direkt anzuwenden.

Die Verfassung betont die Autonomie der Gemeinden und stellt die Entscheidungen der Gemeinden in den Mittelpunkt. Der Kantonsrat wird nur tätig, wenn ihm der (demokratisch zustande gekommene) Vereinigungsentscheid der Gemeinden zur Genehmigung vorliegt, oder im Streitfall, wenn ihm von mindestens einer betroffenen Gemeinde ein Antrag zur Gemeindevereinigung unterbreitet wird. Mit der Zuständigkeit des Kantonsrates ist sichergestellt, dass die übergeordneten Interessen gewahrt werden. Eine öffentliche politische Diskussion über solche Beschlüsse kann in jedem Fall stattfinden.

Der Kantonsrat hat die Änderungen des Gemeindegesetzes in der April-Session 2008 mit 87 gegen 22 Stimmen beschlossen. Die SVP-Fraktion wollte im Gesetz eine obligatorische Volksabstimmung vorschreiben für alle Gemeindevereinigungen, die Zuschüsse vom Kanton erhalten. Die Mehrheit des Rates begrüsst jedoch die Anpassung des Gemeindegesetzes an das übergeordnete Verfassungsrecht und unterstrich, es sei unzulässig, im Gesetz ein anderes Verfahren festzulegen als jenes, welches die Verfassung vorsehe. Der Volkswille komme genügend zum Tragen, wenn bei der Vereinigung von Gemeinden deren Stimmberechtigte entscheiden könnten, respektive mit der Möglichkeit des fakultativen Referendums, wenn der Kantonsrat auf Antrag einer Gemeinde eine Gemeindevereinigung beschliesst. In Übereinstimmung mit dem Kantonsrat empfiehlt der Regierungsrat den Stimmberechtigten, die Änderungen des Gemeindegesetzes anzunehmen.



## Die Abstimmungsfrage

Sehr geehrte Mitbürgerinnen  
Sehr geehrte Mitbürger

Der Kantonsrat hat am 28. April 2008 eine Änderung des Gemeindegesetzes beschlossen, mit der die neuen Verfassungsbestimmungen über Gemeindevereinigungen umgesetzt werden. Die Gesetzesänderung wurde im Luzerner Kantonsblatt Nr. 18 vom 3. Mai 2008 veröffentlicht. Sie unterlag gemäss § 24 Unterabsatz a der Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum. Die Referendumsfrist lief am 2. Juli 2008 ab. Ein Komitee reichte gegen die Gesetzesänderung fristgerecht mit 3273 gültigen Unterschriften das Referendum ein.

Nach § 25 der Kantonsverfassung kommt das Volksreferendum zustande, wenn mindestens 3000 Stimmberechtigte oder ein Viertel der Gemeinden innert 60 Tagen seit Veröffentlichung der Vorlage beim Regierungsrat unterschriftlich die Volksabstimmung verlangen. Das Referendum gegen die Änderung des Gemeindegesetzes ist somit zustande gekommen. Sie können deshalb am 8. Februar 2009 über die Änderung abstimmen.

Die Abstimmungsfrage lautet:

### Wollen Sie die Änderung des Gemeindegesetzes vom 28. April 2008 annehmen?

Wenn Sie die Vorlage annehmen wollen, antworten Sie auf die Frage mit Ja. Wollen Sie sie ablehnen, beantworten Sie die Frage mit Nein.

Zu dieser Abstimmungsvorlage unterbreiten wir Ihnen im Folgenden einen erläuternden Bericht und den Wortlaut der Gesetzesänderung (S. 23).

## → Die Gemeinden im Kanton Luzern ...

(Stand 1. Januar 2009)



# Bericht des Regierungsrates

## Ausgangslage

Am 17. Juni 2007 haben die Stimmberechtigten des Kantons Luzern mit einer Mehrheit von 64 Prozent die neue Verfassung beschlossen. Fast ein Jahr später, am 12. Juni 2008, haben die eidgenössischen Räte die Verfassung des Kantons Luzern gewährleistet, d.h. genehmigt. Die Verfassung umfasst Grundsätze zu Kanton und Gemeinden, regelt deren Aufgaben sowie die Zuständigkeit der Behörden und enthält Organisationsvorschriften. Die Kantonsverfassung ist der ranghöchste Erlass in der Luzerner Rechtsordnung und geht den Gesetzen vor. Damit es keine Widersprüche zwischen der neuen Verfassung und dem alten Gesetzesrecht gibt, hat der Kantonsrat eine Reihe von Gesetzesanpassungen beschlossen. 20 Gesetze mussten in einzelnen Bestimmungen geändert werden und ein Gesetz wurde ganz aufgehoben. Die Änderungen betrafen das Organisationsrecht, das Referendumsrecht und das Finanz- sowie das Gemeinderecht.

Mit der Änderung des Gemeindegesetzes werden die Bestimmungen zur Vereinigung und Teilung von Gemeinden der neuen Verfassung angepasst. Gegen diese Gesetzesänderung wurde das Referendum ergriffen. Vereinigung und Teilung von Gemeinden unterliegen den gleichen Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen. Da sich in den vergangenen Jahren viele Gemeinden vereinigten, jedoch keine Gemeindeteilung stattfand und weil auch das Referendumskomitee einzig die Gemeindefusionen thematisiert, wird im Folgenden nur noch von Gemeindevereinigungen gesprochen. Dabei sind Gemeindeteilungen immer mitgemeint.

## Regelung der Gemeindevereinigungen in der neuen Kantonsverfassung

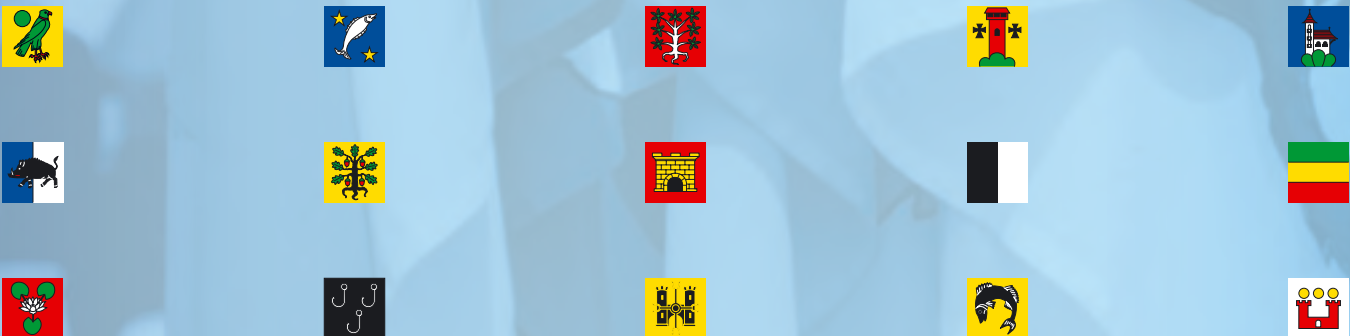
Die Gemeinden im Kanton Luzern haben eine grosse Bedeutung. Deshalb werden die grundlegenden Fragen zur staatsrechtlichen Stellung, zu den Aufgaben und zur

Organisation der Gemeinden bereits in der Kantonsverfassung geregelt. Die Verfassung enthält (in § 74) auch Bestimmungen darüber, mit welchen Verfahren es überhaupt zu Veränderungen in der Zahl und im Gebiet der Gemeinden kommen kann. Innerhalb der verfassungsrechtlichen Leitplanken kommt den Gemeinden grosse Selbständigkeit zu. Das zeigt sich auch in den Verfassungsregelungen zur Vereinigung von Gemeinden.

Die Verfassung hält als erstes den Grundsatz fest, dass die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden über eine Vereinigung ihrer Gemeinden beschliessen. Erst der Beschluss der Stimmberechtigten dieser Gemeinden schafft die Voraussetzung für den nächsten Verfahrensschritt, die Genehmigung durch den Kantonsrat. Mit der Genehmigung ist das Verfahren abgeschlossen. Die Gemeinden können sich gemäss ihren vertraglichen Abmachungen zusammenschliessen.

Die Verfassung enthält auch Bestimmungen für den Fall, dass sich zwei oder mehr Gemeinden nicht einigen können. Dann kann eine Gemeinde allein an den Kantonsrat gelangen und die Vereinigung beantragen. Der Kantonsrat hat die streitenden Gemeinden anzuhören. Er kann die Vereinigung beschliessen, sofern eine wirksame und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung dies erfordert. Solche Beschlüsse des Kantonsrates auf Antrag nur einer betroffenen Gemeinde sind in der Form des Dekrets zu fassen und unterstehen damit dem fakultativen Referendum. Wenn 3000 Stimmberechtigte oder 22 Gemeinden es verlangen, findet über eine solche Gemeindevereinigung somit eine kantonsweite Volksabstimmung statt. Zu einer kantonsweiten Volksabstimmung kommt es nach der Verfassung auch, wenn eine Gemeindevereinigung einen Kantonswechsel zur Folge hat.

Die Verfassung betont die Autonomie der Gemeinden und stellt die Entscheidungen der Gemeinden in den Mittelpunkt. Der Kantonsrat wird nur tätig, wenn ihm der (demokratisch zustande gekommene) Vereinigungsentscheid der Gemein-



den zur Genehmigung vorliegt, oder im Streifall, wenn ihm von mindestens einer betroffenen Gemeinde ein Antrag zur Gemeindevereinigung unterbreitet wird. Mit der Zuständigkeit des Kantonsrates ist eine öffentliche politische Diskussion über solche Beschlüsse gewährleistet. Da jede Kantonsrätin und jeder Kantonsrat aus einer Gemeinde kommt und einige Ratsmitglieder auch in Gemeindebehörden tätig sind, ist davon auszugehen, dass eine Gemeindevereinigung, welche lediglich von einer einzigen Gemeinde beantragt wird, sehr sorgfältig geprüft würde.

## Umsetzung des Verfassungsrechtes im Gemeindegesetz

Das Verfahren für Gemeindevereinigungen ist in der Verfassung klar geregelt. Die Verfassungsbestimmungen gehen entgegenstehendem Gesetzesrecht vor und können bei Bedarf direkt angewendet werden. Anders als die alte Staatsverfassung von 1875 schreibt die Kantonsverfassung von 2007 nicht mehr vor, dass in einem Gesetz über die Vereinigung von Gemeinden beschlossen werden muss. Der Kantonsrat entscheidet seit dem 1. Januar 2008 in einem einfacheren Verfahren, dennoch bleiben die kantonalen Interessen gewahrt. Diese Verfassungslösung hat das Gemeindegesetz nun im Detail umgesetzt. Was genau das Gemeindegesetz regelt, wird im Folgenden dargestellt.

### Gemeindevereinigung auf Beschluss aller betroffenen Gemeinden hin

*Genehmigung des Kantonsrates ist Voraussetzung*  
Haben die Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden eine Vereinigung beschlossen, kann diese frühestens in Kraft treten, wenn die Genehmigung des Kantonsrates vorliegt. Diese Wirkung der Genehmigung wird mit einer ausdrücklichen Formulierung im Gemeindegesetz verdeutlicht und dient der Konkretisierung des Verfahrens, wie es von der Verfassung verstanden wird.

*Genehmigung durch Kantonsratsbeschluss*  
Ist die Gemeindevereinigung nicht geradezu unzweckmässig, erteilt der Kantonsrat die Genehmigung durch Kantonsratsbeschluss. Kantonsratsbeschlüsse sind endgültig. Solche Beschlüsse unterliegen nicht dem Referendum. Diese abschliessende Zuständigkeit des Kantonsrates ist bereits in der Verfassung so angelegt, und es besteht kein Spielraum für eine abweichende Regelung im Gesetz. Mit der Zustimmung zur Verfassung hat das Volk entschieden, dass die Stimmberechtigten des Kantons nicht an die Urne bemüht werden sollen, wenn sich die Stimmberechtigten der betroffenen Gemeinden einig sind und auch kein Kantonswechsel vorliegt. In jeder der von der Vereinigung betroffenen Gemeinden muss die Mehrheit der Stimmberechtigten zustimmen. Liegen wichtige Gründe vor, die dennoch gegen die Vereinigung sprechen, kann der Kantonsrat die Genehmigung verweigern und so die öffentlichen Interessen rechtzeitig wahren.

### Ausnahmefall: Gemeindevereinigungen auf Antrag einer Gemeinde hin

Gemäss der Verfassung kann der Kantonsrat selbst eine Gemeindevereinigung beschliessen, sofern der Antrag einer betroffenen Gemeinden vorliegt. Bei der Beratung der neuen Verfassung war man sich einig, dass dieser Fall eine Ausnahme darstellt. Als Beispiel wurde etwa eine Kleingemeinde genannt, die keinen Anschluss mehr bei ihren Nachbargemeinden findet. Die Verfassung selber legt auch verschiedene Voraussetzungen und Verfahrensschritte fest, bevor dieser Ausnahmefall eintreten kann. Im Gemeindegesetz wird die Verfassungsordnung in zwei Punkten konkretisiert:

#### *Entscheid durch Dekret*

Sollte sich eine Gemeinde entscheiden, einen Vereinigungsantrag allein zu stellen, prüft der Kantonsrat die verfassungsmässigen Voraussetzungen und entscheidet im zustimmenden Fall durch Dekret. Diese Beschlussform stellt – im Gegensatz zum Kantonsratsbeschluss im Fall der



einfachen Genehmigung – sicher, dass das Referendum ergriffen werden kann. Die Verfassung hat das fakultative Referendum festgeschrieben. Das heisst, sowohl 3000 Stimmberechtigte wie auch die zuständigen Organe von mindestens 22 Gemeinden können die Durchführung einer Volksabstimmung über den Vereinigungsentscheid des Kantonsrates verlangen. Das Gemeindegesetz setzt mit der ausdrücklichen Nennung der Beschlussform des Dekrets diese Verfassungslösung korrekt um.

#### *Ausgestaltung und Nebenfolgen bei Bedarf durch Kantonsratsbeschluss*

Hat der Kantonsrat oder hat das Volk entschieden, dass sich eine Gemeinde einer anderen Gemeinde anschliessen muss, sollen die Gemeinden Verhandlungen über die Ausgestaltung und die Nebenfolgen der Vereinigung aufnehmen. Erst wenn sich die Gemeinden wieder nicht einigen können, soll der Kanton zum Zuge kommen. Das Gemeindegesetz sieht vor, dass in diesem Fall der Kantonsrat auf Antrag des Regierungsrates hin einen Kantonsratsbeschluss über die Einzelheiten der Vereinigung zu treffen hat. Mit diesem zweistufigen Verfahren wird dem Verfassungsgrundsatz der Subsidiarität Rechnung getragen, d.h. dem Grundsatz, dass der Kanton erst eingreift, wenn die Gemeinden allein nicht weiterkommen.

#### **Weitere Verfahrensbestimmungen zu Gemeindevereinigungen**

Die Änderung des Gemeindegesetzes umfasst weiter zwei Bestimmungen, für die sich in der Praxis der Bedarf nach Verfahrenserleichterungen gestellt hat: Einerseits kann der Kantonsrat eine Sitzgarantie genehmigen, wenn einer der vereinigten Gemeinden bei der nächsten Volkswahl z.B. für den Gemeinderat ein Sitz ausdrücklich garantiert werden soll. Andererseits soll der Kantonsrat Ausnahmen insbesondere von gesetzlichen Fristen erlauben können, wenn dies zur geordneten Durchführung einer Vereinigung angezeigt ist.

#### **Sonstige Umsetzungsbestimmungen zur neuen Verfassung**

Die Änderung des Gemeindegesetzes enthält auch noch zwei Vorschriften, die mit dem übrigen Organisationsrecht der Verfassung zu tun haben: Zum einen wird festgehalten, dass der Wohnsitz in der Gemeinde Wählbarkeitsvoraussetzung für die Gemeindebehörden ist. Dies galt schon nach der alten Verfassung, wird nun aber ausdrücklich im Gesetz aufgeführt. Zum andern wird im Gemeindegesetz der Amtsverzicht als Rechtsfolge genannt, wenn ein gewähltes Behördenmitglied den Eid oder das Gelübde nicht leistet. Auch diese Lösung stimmt mit der Verfassung überein.

#### **Beschlüsse des Kantonsrates**

Der Kantonsrat hat die Vorlage mit den Gesetzesanpassungen an die neue Kantonsverfassung in der Märzsession und der Aprilsession 2008 beraten. Die Änderung des Gemeindegesetzes wurde im Rat von den Fraktionen der CVP, der FDP, der SP und der Grünen unterstützt. Die SVP-Fraktion lehnte diese Änderung ab. Die Mehrheit des Kantonsrates begrüßte die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung und die Anpassung des Gemeindegesetzes an das übergeordnete Verfassungsrecht. Damit werde die Einheit der Rechtsordnung wieder hergestellt und Widersprüche würden ausgeräumt. Die Mitglieder der SVP-Fraktion kritisierten die Änderung des Gemeindegesetzes und verlangten eine obligatorische Volksabstimmung bei allen Gemeindevereinigungen, die finanzielle Zuschüsse erhalten. Gemeindevereinigungen würden sonst «entdemokratisiert». Die SVP-Fraktion bezweifelte, ob die Änderung des Gemeindegesetzes dem Geist der Kantonsverfassung entspreche. Zudem entmündige sich der Kantonsrat selber, wenn lediglich ein Kantonsratsbeschluss zur Genehmigung einer Gemeindevereinigung genüge.

Dagegen wendete die Ratsmehrheit ein, es dürften keine neuen Widersprüche zur Verfassung geschaffen werden, und es sei unzulässig, im Gesetz ein anderes Verfahren





festzulegen als jenes, welches die Verfassung vorsehe. Die Kantonsverfassung bestimme, welche Beschlüsse dem Referendum auf Kantonsebene unterstünden. Der Volkswille komme genügend zum Tragen, wenn bei der Vereinigung von Gemeinden deren Stimmberechtigte entscheiden könnten, sowie bei der Möglichkeit des fakultativen Referendums. In der Schlussabstimmung stimmte der Kantonsrat der Änderung des Gemeindegesetzes mit 87 gegen 22 Stimmen zu.

## Der Standpunkt des Referendumskomitees

Das Referendumskomitee «Verein Gegen Gross Luzern» schreibt zur Begründung seines Referendums gegen die Gesetzesänderungen:

*Das Gemeindegesetz hat weitreichende Bedeutung für den ganzen Kanton: Die Gemeinden sind die Grundlage unserer Demokratie. Deshalb soll das Volk über Fusionen abstimmen können. Ohne Abstimmung würden folgenschwere Änderungen diskussionslos durch die Hintertür eingeführt. Da die Luzernerinnen und Luzerner bei der Fusionspolitik des Kantons neu ausgeschlossen werden sollen, hat der überparteiliche Verein Gegen Gross Luzern das Referendum ergriffen. Denn die Änderungen des Gemeindegesetzes führen zu einem massiven Demokratieverlust:*

### Der Kantonsrat entscheidet ohne Referendumsmöglichkeit über Gemeindefusionen

Bisher konnte bei allen Gemeindefusionen das Referendum ergriffen werden. Gerade bei den geplanten Grossfusionen ist es nämlich wichtig, alle Kantonsbürger und -bürgerinnen in die Entscheidungen mit einzubeziehen.

### Der Kantonsrat kann Zwangsfusionen gegen den Willen der Bevölkerung verordnen

Auf Antrag **einer** betroffenen Gemeinde kann der Kantonsrat eine Zwangsfusion befehlen. In diesen Gemeinden gäbe es **keine** Volksabstimmung zur Fusion!

Der Kanton führt eine offensive Fusionsstrategie. Mittels Gemeindefusionen strebt er ein Gross Luzern (180 000 Einwohner), ein Gross Sursee (20 000 Einwohner) und eine generelle Neueinteilung (Abschaffung der Ämter) an. Dadurch vergrössert er den Stadt-Land-Graben, das Kräftegleichgewicht wird gestört. Diese bedingungslose Zentralisierung muss bekämpft werden. Gemeindefusionen können durchaus Sinn machen. Oft ist aber eine vertiefte Zusammenarbeit die bessere Lösung.

Der Verein Gegen Gross Luzern hat gleichzeitig mit dem Referendum die **Verfassungsinitiative «Mehr Demokratie bei Gemeindefusionen»** gestartet, um die Möglichkeit der Zwangsfusionen zu streichen und die Volksmitsprache zu sichern.

Neugierig geworden?

Mehr Infos unter: [www.gemeindegesetz.ch](http://www.gemeindegesetz.ch)



## Empfehlung des Regierungsrates

Die Kantonsverfassung von 2007 hat für die Vereinigung von Gemeinden vereinfachte Verfahrensbestimmungen aufgestellt. Ein Vereinigungsgesetz für jeden einzelnen Zusammenschluss ist nicht mehr nötig. Im Normalfall endet das Verfahren vor dem Kantonsrat, der es mit einem Kantonsratsbeschluss abschliesst. Im Ausnahmefall – wenn die Notwendigkeit der Vereinigung unter den betroffenen Gemeinden selbst strittig ist und der Kantonsrat auf Antrag einer Gemeinde dennoch eine Vereinigung beschliessen würde – kann das fakultative Referendum gegen ein Vereinigungsdekret des Kantonsrates ergriffen werden. Zu einer kantonsweiten Volksabstimmung über eine solche Gemeindevereinigung kommt es somit, wenn eine genügende Anzahl an Unterschriften von Stimmberechtigten oder an Beschlüssen von Gemeinden für das Referendum vorliegt. Gegen den Willen des kantonalen Stimmvolkes kann der Kantonsrat keine Gemeindevereinigung anordnen.

Die Änderung des Gemeindegesetzes nimmt die Verfassungsbestimmungen zu den Gemeindevereinigungen auf und setzt sie im Detail um. Das Gemeindegesetz bezeichnet die Beschlussformen und bestimmt die weiteren Einzelheiten des Verfahrens. Von der Verfassungsordnung kann und will das Gesetz nicht abweichen. Das Referendum gegen diese Änderung des Gemeindegesetzes verfehlt daher sein Ziel: Auch ohne Gesetzesregelung sind die klaren Verfahrensbestimmungen der Verfassung zu den Gemeindevereinigungen anzuwenden. Würde die Änderung des Gemeindegesetzes abgelehnt, wären Regierungsrat und Kantonsrat verpflichtet, die Verfassung direkt im Einzelfall zur Anwendung zu bringen, nämlich dann, wenn ein nächstes Gesuch um Gemeindevereinigung einginge.

Aus diesen Gründen empfehlen wir Ihnen in Übereinstimmung mit der grossen Mehrheit des Kantonsrates (87 gegen 22 Stimmen), sehr geehrte Mitbürgerinnen und Mitbürger, der Änderung des Gemeindegesetzes zuzustimmen und die Abstimmungsfrage mit Ja zu beantworten.

Luzern, 25. November 2008

Im Namen des Regierungsrates  
Der Präsident: Markus Dürr  
Der Staatsschreiber: Markus Hodel



# Abstimmungsvorlage

Nr. 150

## Gemeindegesetz

Änderung vom 28. April 2008\*

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom  
27. November 2007<sup>1</sup>,  
beschliesst:

### I.

Das Gemeindegesetz vom 4. Mai 2004<sup>2</sup> wird wie folgt geändert:

#### § 3 Absatz 4

<sup>4</sup> Der Regierungsrat führt die im Kanton Luzern bestehenden  
Einwohnergemeinden in einer Verordnung auf.

#### § 33a (neu; nach Zwischentitel) Wählbarkeit

In das Gemeindeparlament, den Gemeinderat, die Schulpflege,  
die Rechnungskommission und die Controlling-Kommission ist  
wählbar, wer in kommunalen Angelegenheiten stimmberechtigt  
ist.

#### § 35 Absatz 3 (neu)

<sup>3</sup> Wer den Eid oder das Gelübde nicht leistet, verzichtet auf das  
Amt.

#### § 61 Absätze 2, 3 und 4 (neu)

<sup>2</sup> Von den Stimmberechtigten der beteiligten Gemeinden be-  
schlossene Vereinigungen und Teilungen von Gemeinden kön-  
nen nicht vor der Genehmigung durch den Kantonsrat in Kraft  
treten.

<sup>3</sup> Der Kantonsrat erteilt die Genehmigung durch Kantonsrats-  
beschluss. Er verweigert die Genehmigung, wenn die Vereini-  
gung oder die Teilung unzweckmässig ist.

<sup>4</sup> Eine Gemeinde kann dem Kantonsrat einen Antrag auf Verei-  
nigung oder Teilung nach § 74 Absatz 3 der Kantonsverfassung  
zur Beschlussfassung vorlegen. Der Kantonsrat entscheidet  
durch Dekret. Können sich die betroffenen Gemeinden bei der  
weiteren Regelung der Ausgestaltung und der Nebenfolgen der  
Vereinigung oder Teilung nicht einigen, beschliesst der Kan-  
tonsrat diese auf Antrag des Regierungsrates durch Kantons-  
ratsbeschluss.

#### § 64a (neu) Sitzgarantie

<sup>1</sup> Die Gemeinden können vorsehen, dass beteiligten Gemeinden  
bei der Wahl der neuen Gemeindeorgane für die erste Amts-  
dauer nach der Vereinigung oder Teilung ein oder mehrere  
Sitze garantiert werden.

<sup>2</sup> Der Kantonsrat genehmigt die Regelung des Wahlverfahrens  
durch Kantonsratsbeschluss.

#### § 66a (neu) Abweichende Regelungen

Der Kantonsrat kann für die Nebenfolgen einer Vereinigung  
oder Teilung Ausnahmen von der gesetzlichen Regelung festle-  
gen, insbesondere hinsichtlich der Fristen und der Einzelheiten  
von Verfahren, wenn dies zur geordneten Durchführung einer  
Vereinigung oder Teilung angezeigt ist.

Anhang  
wird aufgehoben.

### II.

Die Änderung tritt am 1. August 2008 in Kraft. Sie unterliegt  
dem fakultativen Referendum.

Luzern, 28. April 2008

Im Namen des Kantonsrates  
Der Präsident: Sepp Furrer  
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler

\*K 2008 1162

<sup>1</sup> Erscheint in den Verhandlungen des Kantonsrates 2008.

<sup>2</sup> G 2004 381



# LUZERN



## Kontakt

Staatskanzlei des Kantons Luzern  
Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon  
041 228 51 11  
041 228 60 00

Telefax  
041 228 50 36  
041 228 60 99

E-Mail  
staatskanzlei@lu.ch  
information@lu.ch

Internet  
[www.lu.ch](http://www.lu.ch)

[www.lu.ch](http://www.lu.ch)