

Kantonsrat

KANTONSRATSPROTOKOLL

Sitzung vom 22. Oktober 2024
Kantonsratspräsident Zehnder Ferdinand

B 30 Neuregelung des Bettelns im öffentlichen Raum; Entwurf Änderung des Übertretungsstrafgesetzes / Justiz- und Sicherheitsdepartement

1. Beratung

Für die Kommission Justiz- und Sicherheit (JSK) spricht Kommissionspräsident Patrick Hauser.

Patrick Hauser: Die aktuell bestehende Regelung ist aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) vom Januar 2021 revisionsbedürftig. Das pauschale Bettelverbot verstösst gegen Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Es sind Änderungen am kantonalen Übertretungsstrafgesetz notwendig. Dazu fand von Januar bis April dieses Jahres ein Vernehmlassungsverfahren statt. Der Regierungsrat hat am 2. Juli dieses Jahres die Botschaft B 30 verabschiedet. Diese sieht eine Normierung des unerlaubten Bettelns im Sinn einer Kaskadenregelung vor. Die JSK wurde an der Sitzung vom 23. August 2024 durch das Justiz- und Sicherheitsdepartement über die Vorlage informiert. Diskutiert wurden bei der Information die Unterschiede zwischen Betteln und Sammeln, der Sinn von genauen Meterangaben, etwaige Gemeindereglemente sowie das Betteln im öffentlichen und privaten Raum. Anlässlich der Kommissionssitzung vom 20. September 2024 fand die erste Beratung der Botschaft statt. Dabei hat sich die Kommission mit zwei Anträgen zur Botschaft befasst. Beim ersten Antrag ging es um Ausnahmen für Schulen und Vereine unter § 26. Der Antrag wurde allerdings vor der Abstimmung zurückgezogen. Der zweite Antrag forderte bei § 26a Absatz 2 das Einfügen einer abschliessenden Aufzählung. Der Antrag wurde mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt. Der identische Antrag liegt für die heutige Beratung wiederum vor. Die Kommission hat der Vorlage schliesslich einstimmig mit 13 zu 0 Stimmen zugestimmt. Wir empfehlen Ihnen, der Kommission zu folgen.

Für die Mitte-Fraktion spricht Hella Schnider.

Hella Schnider: Mit der Neuregelung des Bettelns im öffentlichen Raum soll das im Kanton Luzern faktisch bestehende Bettelverbot angepasst werden. Das bestehende Gesetz besagt, dass das Sammeln von Geld, aber auch von Gaben, Naturalien und Ähnlichem einer Bewilligung bedarf. Darunter fallen einerseits Sammlungen von etablierten Organisationen, Vereinen und Schulen, für deren Sammlungen eine Bewilligung unproblematisch zu erhalten ist. Dagegen wird für Betteln zur Sicherung des Lebensunterhaltes keine Bewilligung erteilt, und es ist somit strafbar. Die mit der Botschaft B 30 vorgeschlagene Lösung der Problematik mit einer Änderung des Übertretungsstrafrechts sieht die Mitte-Fraktion als pragmatische

und zielführende Lösung an. Damit wird das Betteln an öffentlichen Orten zur Deckung der Grundbedürfnisse per se erlaubt, allerdings gibt es Einschränkungen durch Verbote bei bestimmten definierten Arten des Bettelns und an neuralgischen Punkten, an denen die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Vordergrund stehen. Für die Sammlungen von etablierten Organisationen, Schulen und Vereinen gibt es keine Änderung der gängigen Praxis, und die Bewilligungspflicht durch Städte und Gemeinden bleibt bestehen. Für die Mitte-Fraktion ist dies ein wichtiger Punkt, denn vor allem Schulen und Vereine sind mir ihrer Arbeit für den Zusammenhalt und die Entwicklung der Gesellschaft von grosser Bedeutung und ebenfalls auf Sammlungen angewiesen, um ihre Projekte und Anlässe finanzieren zu können, beispielsweise Schulsreisen usw. Eine Vergrösserung des administrativen Aufwands wäre für die Mitte-Fraktion nicht tragbar, gerne hätten wir den Bewilligungsprozess besonders für Schulen und Vereine vereinfacht. Dies war in der politischen Diskussion leider nicht möglich und nicht mehrheitsfähig. Uns erscheint es wichtig, dass mit der vorliegenden Botschaft Rechtssicherheit erreicht und das teilweise Bettelverbot möglichst präzise erfasst wird. Dass Menschen in schwierigen Lebenssituationen die Möglichkeit erhalten, durch Betteln ihren Lebensunterhalt zu sichern und ihre Grundbedürfnisse zu decken, gilt es zu unterstützen. Aggressives Betteln hingegen, das die öffentliche Ordnung stört, sowie kriminelle internationale Organisationen, die Betteln organisiert betreiben, gilt es zu verhindern. Die dafür im Übertretungsstrafrecht gewählten Ansätze und Änderungen sind in unseren Augen essenziell, sei es die Definition von sensiblen Zonen und neuralgischen Örtlichkeiten oder die Definition von nicht tolerierbarem Bettelverhalten, wie in § 26 vorgesehen. Es werden alle nötigen Grundlagen geschaffen, um kriminelle Aktivitäten im Bereich des Bettelns zu unterbinden oder weitestgehend zu minimieren und Betteltourismus zu verhindern. Der Polizei wird trotzdem der nötige Spielraum gewährt, um eine Einzelfallbeurteilung vornehmen zu können und eine pragmatische Umsetzung ohne Auswirkung auf die bestehenden personellen Ressourcen zu gewährleisten, das alles unter Einbezug des Sicherheitsempfindens von Passantinnen und Passanten. Somit werden die Interessen der verschiedenen Anspruchsgruppen bestmöglich zusammengeführt. Das zur Ahndung von Verstössen im neuen Bettelgesetz vorgesehene Stufenmodell erachten wir als verhältnismässig sowie das strafbare Betteln als mit Augenmass umgesetzt. Auch hier erhält die Polizei den nötigen Ermessensspielraum, um je nach Sachlage und unter Berücksichtigung einer Differenzierung zwischen den einzelnen Bettelarten eine adäquate Strafe zu verhängen oder eine Anzeige bei der Staatsanwaltschaft zu tätigen. Vulnerable Personengruppen werden so nicht unnötig kriminalisiert, gegen kriminelle Organisationen hingegen kann mit der nötigen Härte vorgegangen werden. Die Mitte-Fraktion tritt auf die Vorlage ein und wird dieser einstimmig zustimmen. Den Antrag von Anja Meier und Rahel Estermann lehnt die Mitte-Fraktion ab.

Für die SVP-Fraktion spricht Mario Bucher.

Mario Bucher: Im Kanton Luzern sowie in der gesamten Schweiz werden wir gezwungen, ein neues Gesetz zum Thema Betteln einzuführen, das als Bettelverbot bezeichnet wird. Das Gesetz verfolgt das Ziel, unkontrolliertes und aggressives Betteln in der Öffentlichkeit zu regulieren. Es verbietet das Betteln an bestimmten Orten, wie etwa in der Nähe von Banken, Läden oder Verkehrseinrichtungen, wo es zu Belästigungen kommen kann. Es ist wichtig zu betonen, dass das Betteln nicht vollständig verboten wird, sondern vielmehr verschiedene Formen davon und verschiedene Orte in den Fokus geraten sind. Das Gesetz zielt darauf ab, die öffentliche Ordnung zu wahren und gleichzeitig den Schutz der Menschenrechte von bettelnden Personen zu berücksichtigen. Wir möchten aber betonen, dass es in der Schweiz eine Entscheidung ist zu betteln. In der Schweiz ist es keine Notwendigkeit. In unserem Land

wird allen geholfen, wenn Hilfe benötigt wird. Wenn man aber durch Eigenverschulden durch alle Maschen fällt und nur noch das Betteln übrigbleibt, so ist das ein gewollter Entscheid. So war es auch der Entscheid einer Person ohne Aufenthaltsbewilligung in der Westschweiz, die unser System nicht respektiert hat. Aufgrund dieser Rechtsverletzung müssen wir unser Gesetz aufgrund angeblicher Menschenrechtsgesetze anpassen. Inhaltlich respektive in der Praxis ändert sich aber mit dieser Anpassung nicht wirklich viel. Es sind eher theoretische Nuancen, die angepasst werden müssen, damit die Obrigkeiten zufriedengestellt werden. Die SVP-Fraktion sah in dieser Anpassung nie einen ernsthaften Bedarf. Wir vergeben uns aber mit der Umsetzung auch nichts. Die SVP-Fraktion tritt deshalb auf die Vorlage ein und stimmt ihr zu. Den vorliegenden Antrag lehnen wir ab.

Für die FDP-Fraktion spricht Philipp Bucher.

Philipp Bucher: Leider gibt es in unserer von allgemeinem Wohlstand geprägten Gesellschaft Personen, welche in Not sind und durch Betteln versuchen, etwas Geld zu erhalten, obwohl die wirtschaftliche Sozialhilfe (WSH) hier helfen würde, die Existenz zu sichern. An gewissen Orten kann aber die Anwesenheit von bettelnden Menschen störend sein oder zumindest als störend empfunden werden. Das hat einen Einfluss auf die öffentliche Ordnung und Sicherheit. Insbesondere gewisse Formen des Bettelns, wie etwa in aufdringlicher, einschüchternder oder aggressiver Art und Weise oder die Form von organisiertem Betteln zur systematischen Geldbeschaffung, stören die öffentliche Ordnung. Dass solche Aktivitäten unterbunden und bestraft werden, ist aus unserer Sicht nach wie vor richtig. Die bisherigen Regelungen im Übertretungsstrafgesetz und in der Sammelverordnung führten zu einem faktischen Bettelverbot. Ein solches stellt jedoch gemäss der Rechtsprechung des EGMR eine Verletzung von Artikel 8 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten dar. Es besteht also tatsächlich ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf. Wie die Regierung in der Botschaft festgehalten hat, lassen die Erwägungen im Urteil des EGMR darauf schliessen, dass Verbote von bestimmten Formen des Bettelns sowie Verbote des Bettelns an bestimmten Orten mit Artikel 8 der EMRK vereinbar sind. Im Rahmen der Vernehmlassung hat sich die FDP mit der neuen Strafnorm auseinandergesetzt. Bereits damals haben wir erklärt, dass wir grundsätzlich mit den Anpassungen einverstanden sind. Die bisherigen Auflagen der Sammelverordnung haben sich bewährt. Das Betteln soll weiterhin sehr stark reglementiert bleiben, aber den geänderten Umständen sowie der Rechtsprechung angepasst werden. Die vorgeschlagene Anpassung erachten wir als angemessen. Sollte sich die Situation drastisch verändern, müssen weitere gesetzliche Einschränkungen möglich sein. In der Folge der Vernehmlassung hat der Gesetzesentwurf keine Anpassungen erfahren, die an unserer Haltung etwas ändern würden. Aus unserer Sicht sind die vorgeschlagenen Änderungen zweckdienlich und umsetzbar. Aus diesem Grund wird die FDP-Fraktion auf die Vorlage eintreten und ihr zustimmen, vorausgesetzt die Vorlage wird im Rahmen der Beratung nicht verändert.

Für die SP-Fraktion spricht Anja Meier.

Anja Meier: Wenn ich die Haltung der SP-Fraktion zur vorliegenden Botschaft in einem Wort zusammenfassen müsste, wäre es: endlich. Das heutige Luzerner Bettelverbot haben wir stets kritisch beurteilt. Wer bettelt, tut dies aus purer Not, und nicht aus Spass, Mario Bucher. Das Bettelverbot ist eine unnötige Kriminalisierung und Stigmatisierung von Armutsbetroffenen. Es nimmt ihnen die letzten Möglichkeiten zu versuchen, elementarste Grundbedürfnisse wie Essen oder ein Dach über dem Kopf irgendwie zu erfüllen. Wir begrüssen es darum sehr, dass der Kanton Luzern nach dem Urteil des EGMR seine Gesetzesgrundlagen anpasst und das generelle Bettelverbot durch eine differenziertere Regelung ersetzt werden soll. Wir bedauern, dass dafür ein Urteil des EGMR nötig gewesen

ist, aber besser spät als nie. Der EGMR überwacht die Einhaltung der Europäischen Menschenrechtskonvention, welche die Schweiz vor über 50 Jahren ratifiziert hat und die Bestandteil von unserer demokratischen Rechtsordnung ist; es sind also nicht «angebliche Menschenrechte», sondern eine wichtige Errungenschaft. Die Schweiz hat im Gegensatz zu anderen Ländern kein Verfassungsgericht. Das bedeutet, dass die Bevölkerung weniger Rechtsmittel zur Verfügung hat, um Verletzungen von Grundrechten vor einem Gericht geltend zu machen. Deshalb ist das Schlechtreden des EGMR aus Sicht der SP-Fraktion nicht angebracht. Zurück zur Vorlage: Die jetzt vorliegende Lösung mit dem Grundsatz der Legalisierung des Bettelns sowie der Schaffung einer differenzierten Strafnorm für bestimmte Arten und Weisen davon erachten wir als zielführender und praxistauglicher als beispielsweise die Bewilligungspflicht, die zur Diskussion gestanden ist. Die Menschen, über die wir heute reden und die von der Vorlage betroffen sind, gehören zu den vulnerabelsten Menschen in unserer Gesellschaft. Für die SP ist es klar: Jeder Mensch hat das Grundrecht, andere Personen auf seine Notlage aufmerksam zu machen und um Unterstützung zu bitten. Armut ist kein Verbrechen. Sie verschwindet nicht einfach, wenn man die Augen vor ihr verschliesst. Die SP-Fraktion möchte insbesondere würdigen, dass die Botschaft im Rahmen der Vernehmlassung ein paar wichtige Verbesserungen erfahren hat. So ist es für uns zentral, dass bei den neu verbotenen passiven Formen des Bettelns, zum Beispiel an neuralgischen Orten wie öV-Haltestellen – darüber sprechen wir dann noch –, zuerst mildere Massnahmen wie eine Wegweisung erfolgen und ohne Wirkung sein müssen, bevor eine Busse ausgesprochen werden kann. Apropos Busse: Nach der Vernehmlassung hat man nun erfreulicherweise entschieden, die Bussenhöhe doch zu konkretisieren und sie auf tiefem Niveau festzusetzen und damit auch der Rechtsprechung des Bundesgerichtes Rechnung zu tragen. Für die SP-Fraktion ist es trotzdem fraglich, Bussen von Personen zu verlangen, die oft keinen eigenen Rappen in der Tasche haben. Wir hätten zwar Sympathien gehabt für Abstandsregeln, wie sie andere Kantone wie beispielsweise Basel-Stadt kennen. Das hätte Rechtssicherheit geschaffen, aber zu neuen Herausforderungen in der Umsetzung geführt. Deswegen unterstützen wir den vorliegenden Umsetzungsvorschlag quasi als Variante mit den geringsten negativen Nebenwirkungen. Was wir aber verhindern müssen, ist, dass die Orte und die Art des legalen Bettelns zu sehr eingeschränkt werden, sodass Betteln de facto gar nicht mehr möglich ist. Die neue Aufzählung in § 26a Absatz 2 der verbotenen passiven Formen des Bettelns, also alles, was nicht organisierte Kriminalität, Nötigung oder täuschende Methoden betrifft, was also keinen qualifizierten Tatbestand aufweist, ist aus unserer Sicht sehr ausführlich und auch etwas schwammig formuliert. Das sogenannte Killerkriterium ist die Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe, und Ordnung, ein Ausdruck, der doch sehr unterschiedlich verstanden und auch weit ausgelegt werden kann. Das ist auch die einzige Kritik, welche die SP-Fraktion bei dieser Vorlage anbringt. Wir stellen den Antrag, dass die verbotenen Orte und Arten des passiven Bettelns abschliessend und präziser formuliert werden. So können wir Rechtssicherheit und Orientierung schaffen. Die SP-Fraktion erwartet aber auch, dass die neue Lösung mit Augenmass umgesetzt wird. Die Einführung der neuen differenzierten Bettelregelung erfordert entsprechende Begleitmassnahmen bei der Polizei, um eine einheitliche Handhabung und einen adäquaten Umgang mit den vulnerabelsten Mitgliedern unserer Gesellschaft, mit bettelnden Menschen, sicherzustellen. Diese Sensibilität ist gerade auch für diejenigen Szenarien zentral, welche die Vorlage explizit bekämpfen will, nämlich wenn im Rahmen der organisierten Kriminalität Personen, die beispielsweise in einem Abhängigkeitsverhältnis sind, zum Betteln ausgesandt werden. Wir müssen sicherstellen, dass im Kanton Luzern nicht die Opfer dieser Ausbeutungsmaschinen bestraft werden, sondern die verantwortlichen Drahtzieher. Diese findet man ja meistens nicht auf der Strasse, wo die

Polizei unterwegs ist und Kontrollen durchführt. Deswegen ist es aus unserer Sicht zentral, den Strafverfolgungsbehörden mehr Mittel zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Menschenhandels zur Verfügung zu stellen. Auf übergeordneter Ebene ist der Kanton mit in der Verantwortung, die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen so zu verbessern, dass Armut im Kanton Luzern reduziert wird. Die SP-Fraktion tritt auf Vorlage ein und stimmt ihr zu.

Für die Grüne Fraktion spricht Rahel Estermann.

Rahel Estermann: Die Grüne Fraktion tritt auf die Vorlage ein und wird ihr zustimmen. Nach dem EGMR-Urteil war es nötig, die Luzerner Gesetze zum Bettelverbot anzupassen. Zu Mario Bucher: Es ist sehr wichtig für unseren Rechtsstaat, die Rechtsprechung des EGMR aufzunehmen. Es sind übrigens keine fremden Richterinnen und Richter, und es ist die einzige Instanz, vor welcher die Bürgerinnen und Bürger ihre Grundrechte in der Schweiz einfordern können. Ich glaube, es ist jeweils auch ein Anliegen der SVP-Fraktion, die Grundrechte wahren zu können. Wir haben die erste Vorlage vor zwei Jahren abgelehnt, die etwas realitätsfremd Bewilligungen vorsah; wir haben das zusammen mit der Stadt Luzern als Einzige abgelehnt, und schliesslich hat der Kanton einen Abbruch der Übung gemacht. Es ist sehr zu begrüßen, dass dies nicht weiterverfolgt wurde und eine neue Vorlage vorliegt. Wir unterstützen den Fortschritt, den wir nun mit dieser Vorlage erreicht haben. Ich finde es bei diesem Thema wichtig, dass wir uns immer der Ausgangslage bewusst sind, und das ist auch in den Voten etwas wenig zum Ausdruck gekommen: Bettlerinnen und Bettler sind in der Regel die ärmsten und damit vulnerabelsten Menschen in unserer Gesellschaft. Die meisten Menschen betteln aus purer Not, da sie nichts zu essen und kein Bett haben. Mit der vorliegenden Botschaft haben wir Regelungen auf dem Tisch, die einen guten Rahmen geben, dass diese Menschen ihr grundsätzliches Recht wahren können: in ihrer Not andere Menschen um Hilfe anzufragen. Wir möchten insbesondere würdigen, dass die Vorlage nach der Vernehmlassung noch verbessert wurde, beispielsweise bei der Bussenregelung und auch wenn eine Störung vorliegt: Es bringt nichts, von Personen sehr hohe Bussen zu verlangen, sondern das ist für alle Betroffenen nur mühsam. Das Gesetz und die Verordnung dazu geben gewisse Vorgaben für die Luzerner Polizei, aber es gibt auch Spielräume, das liegt in der Natur der Sache und ist auch sinnvoll. Wir wünschen uns, dass die Polizei ihre Spielräume mit Verantwortung und Fingerspitzengefühl nutzt. Wir gehen davon aus, dass die Polizei andere Prioritäten hat, als mit Repression und hoher Kadenz Bettlerinnen und Bettler zu überprüfen und zu bestrafen. Regierungsrätin Ylfete Fanaj hat uns auch aufgezeigt, dass die Polizei mit Augenmass agieren will und wie sie aktiv wird, das habe ich geschätzt. Wir anerkennen das und sehen darum keine Notwendigkeit, beispielsweise genaue Abstandsregeln festzulegen, wie es in anderen Kantonen der Fall ist. Es ist auch wichtig, darauf hinzuweisen, dass das organisierte Betteln ein Phänomen ist, das wir nicht wollen, und gegen das man vorgehen muss. Allerdings ist es falsch, das über die Bettlerinnen und Bettler zu machen, welche dann auf die Strasse geschickt werden im Rahmen einer organisierten Kriminalität – auch sie sind meist Opfer. Der Schwerpunkt der Verfolgung muss auf den Hintermännern und ihren Organisationen liegen, die dafür verantwortlich sind. Wo es uns aber wichtig erscheint, präziser zu sein, ist die Regelung, was genau die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stört. Dies betrifft die Aufzählung in § 26a Absatz 2 lit. a bis d. Wir stellen zusammen mit der SP-Fraktion einen Antrag, dies zu einer abschliessenden Aufzählung zu machen. Eine abschliessende Aufzählung definiert die Spielregeln klar, und das scheint uns für alle Seiten ein Vorteil. So wissen alle, was erlaubt ist und was nicht. Ansonsten besteht die Möglichkeit der Willkürlichkeit was mit «Stören der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung» gemeint ist. Ich werde mich in der Detailberatung dazu äussern. Wir hoffen, wir können dadurch die

Vorlage in einem wichtigen Punkt noch verbessern.

Für die GLP-Fraktion spricht Ursula Berset.

Ursula Berset: Im Kanton Luzern ist nach heutiger Regelung Betteln erlaubt, wenn man dafür eine Bewilligung vorweisen kann. Weil diese Bewilligung in der Regel nicht erteilt wird, ist das Betteln faktisch nicht erlaubt. In der Praxis wird das von der Polizei aber sehr zurückhaltend durchgesetzt, und darum sehen wir ab und zu Personen auf der Strasse, die um Geld bitten. Weil sich eine Familie, die wegen des Bettelns angehalten und gebüsst worden ist, sich beim EGMR gewehrt hat, hat sich der EGMR damit befasst und für diesen Präzedenzfall aus dem Kanton Luzern festgehalten: Es ist zwar zulässig, das Betteln im öffentlichen Raum einzuschränken, es ist aber unverhältnismässig, jegliche Form des Bettelns zu verbieten. Die GLP-Fraktion ist froh, dass mit der vorliegenden Botschaft unsere Rechtslage bereinigt und damit die Ausübung von zentralen Menschenrechten ermöglicht wird. Im Gegensatz zur SVP-Fraktion haben wir kein Problem damit, dass diese Anpassung auf Anstoss des EMRK geschieht. Rahel Estermann hat es gesagt: Weil wir keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennen, ist der EMRK die einzige Stelle, bei der wir alle unsere Grundrechte einfordern können. Auch in einem anderen Punkt sind wir anderer Ansicht als die SVP-Fraktion: Wir sind froh, dass wir damit ein klares Statement machen: Es ist im Kanton Luzern möglich, straffrei im öffentlichen Raum andere Menschen um finanzielle Hilfe zu bitten. Aus Sicht der GLP-Fraktion ist es wichtig, dass die Menschen sichtbar bleiben, die sich am Rande unserer Gesellschaft bewegen. Menschen, die betteln, tun das aus ganz unterschiedlichen Gründen. Die Ausgangslagen der Menschen im Kanton sind sehr unterschiedlich. Aus verschiedenen Studien wissen wir, dass sich Armut an weitere Generationen vererbt und nicht einfach ein persönliches Verfehlen ist. Ja, in einzelnen Fällen bewegen sich Menschen vielleicht auch ganz bewusst ausserhalb unserer Strukturen. Ich bin der festen Überzeugung, dass es für die Weiterentwicklung unserer Gesellschaft wichtig ist, dass wir diesen Menschen nicht mit Repression begegnen und nicht versuchen, diese Menschen aus unserem Blickfeld zu verbannen. Der Regierungsrat hat mit der Botschaft B 30 eine Strafnorm vorgelegt, mit der Betteln im öffentlichen Raum nur dann verboten wird, wenn dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung gestört wird. Die Polizei wird künftig nur dann einschreiten, wenn Personen beim Betteln stören oder – und das ist aus unserer Sicht besonders wichtig – wenn die Polizei den Verdacht hat, dass verbrecherische Organisationen dahinterstehen oder sonst unlautere Methoden angewendet werden. Die GLP-Fraktion tritt auf die Botschaft ein, sie unterstützt die vorgesehene Neuregelung des Bettelns im öffentlichen Raum und wird darum der Vorlage zustimmen. Den Antrag von Rahel Estermann und Anja Meier lehnen wir ab. Aus unserer Sicht ist es nicht notwendig, die Liste der störenden Verhaltensweisen abschliessend zu formulieren. Die Polizei braucht Ermessensspielraum, um pragmatisch auf die jeweilige Situation reagieren zu können.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektorin Ylfete Fanaj.

Ylfete Fanaj: Die gute Aufnahme der Vorlage durch Ihren Rat ist nicht selbstverständlich. Wir haben bereits eine Vorlage zuhanden der Parteien und Gemeinden ausgearbeitet, die in der Vernehmlassung aber gescheitert ist. Es hat sich aber gelohnt zu warten, weil wir einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Kanton Basel-Stadt berücksichtigen und in die Vorlage einfliessen lassen konnten. Es wurde mehrfach erwähnt, weshalb wir die Vorlage ausgearbeitet haben: Das aktuelle Bettelverbot ist nicht mehr rechtmässig. Wir haben deshalb Anpassungen des Übertretungsstrafgesetzes (UeStG) vorgesehen und wollen mit einer neuen Strafnorm ein partielles Bettelverbot erlassen. Der Entwurf verbietet das Betteln im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten, wenn dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung gestört werden. Dabei ist ein Stufenmodell vorgesehen.

Diesbezüglich kann Rahel Estermann sagen, dass man mit Augenmass vorgeht. Dieses Stufenmodell ist als Ansatz zu verstehen, dass wir hier mit Augenmass und Fingerspitzengefühl vorgehen wollen. Das normale Betteln, das ist die erste Stufe, soll erlaubt sein, wenn man Drittpersonen anfragt. Passives Sitzen ist erlaubt und straffrei. Die zweite Stufe regelt die qualifizierten Straftatbestände; diese Form des Bettelns ist verboten. Dabei geht es meistens um täuschende oder unerlaubte Methoden oder um eine organisierte Form oder wenn Kinder vorgeschickt werden. Diese Formen werden konsequent angezeigt und straffrechtlich verfolgt. Bestimmte Formen des Bettelns sind an bestimmten Orten nicht erlaubt, etwa an Bushaltestellen oder auf Schulhausplätzen oder an anderen definierten Orten. Diese Formen können mit einem Ordnungsbussenverfahren geahndet werden, aber teilweise kommt es vorgängig zu einer polizeilichen Wegweisung. Wir sind überzeugt, dass wir eine praktikable Umsetzung vornehmen können. Es war uns vor allem wichtig, eine praxistaugliche Lösung zu finden und dabei die Ressourcen der Luzerner Polizei nicht durch ein aufwendiges Verfahren zu beanspruchen.

Der Rat tritt auf die Vorlage ein.

Antrag Rahel Estermann / Anja Meier zu § 26a Abs. 2 UeStG: Mit Busse wird bestraft, wer im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten in folgender Weise bettelt und dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung stört durch:

- a. aufdringliches, einschüchterndes oder aggressives Betteln,
- b. Betteln an Orten mit einem hohen Personenaufkommen und beschränkten Platzverhältnissen wie Ein- und Ausgängen oder Haltestellen des öffentlichen Verkehrs,
- c. Betteln an sensiblen Örtlichkeiten wie Geld- und Zahlungsautomaten, Schulanlagen, Spielplätzen, Friedhöfen oder Unterführungen,
- d. Betteln von Haus zu Haus.

Für die Kommission Justiz- und Sicherheit (JSK) spricht Kommissionspräsident Patrick Hauser.

Patrick Hauser: Dieser Antrag lag der Kommission vor und wurde mit 10 zu 3 Stimmen abgelehnt. Ich empfehle Ihnen, der JSK zu folgen.

Anja Meier: Die SP-Fraktion hat zwei Probleme mit der aktuellen Formulierung von § 26a Absatz 2: Erstens wird in der Botschaft ausgeführt, dass dem Grundsatz «Keine Strafe ohne Gesetz» in genügender Form Rechnung getragen wird. Diese Aussage irritiert uns aber, weil in der gleichen Botschaft ebenfalls steht, dass die Aufzählung der neuen Straftatbestände für das verbotene passive Betteln, also nicht die qualifizierten Tatbestände wie organisierte Kriminalität, bewusst nicht abschliessend ist. Zweitens besteht das Problem, dass beim Vorliegen einer der aufgezählten Arten des Bettelns, beispielsweise beim Betteln an neuralgischen Orten wie öV-Haltestellen, automatisch eine Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung angenommen werden kann. Das will die SP-Fraktion nicht. Unser Ziel ist es, das Betteln im Grundsatz zu entkriminalisieren und bestimmte problematische, eng gefasste Arten unter Strafe zu stellen. Ab wann stört jemand die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung? Sie gehen mit mir wohl einig, dass es nebst gewissen objektiven Szenarien auch sehr viel Raum für Subjektivität gibt. Subjektivität ist für uns keine geeignete Basis, um Einschränkungen der Grundrechte vorzunehmen, wie es ein Bettelverbot oder eine Bussenerhebung ist. Wir alle bewegen uns im öffentlichen Raum und treffen Dinge an, die uns nicht unbedingt gefallen und die uns subjektiv stören. Aber es handelt sich um den öffentlichen Raum, und es besteht kein Recht darauf, im öffentlichen Raum nicht mit Dingen konfrontiert zu werden, die einem nicht passen. Mit der vorliegenden Formulierung werden leider Tür und Tor für weitere Szenarien geöffnet, und die bettelnden Personen können bestraft werden, wenn sie andere auf ihre Notlage aufmerksam machen.

Wir sprechen hier wohlgermerkt über die verbotenen Bettelformen ohne qualifizierten Tatbestand. Wir wollen die Rahmenbedingungen präventiv so gestalten, dass keine Willkür entsteht. Eine abschliessende Aufzählung ist nicht nur aus prinzipiellen Gründen wichtig, sondern es geht auch darum, klare Verhältnisse und somit Rechtssicherheit und Orientierung zu schaffen. Eine abschliessende Liste der verbotenen Arten des Bettelns trägt dazu bei. So weiss beispielsweise auch die Polizei, was schlussendlich gilt, denn sie muss die Regelung schlussendlich vollziehen. Mit diesem Antrag wird nicht nur eine unterschiedliche Auslegung des Gesetzes verhindert, sondern auch eine übermässige Einschränkung von Orten, an denen betteln möglich ist. Gerade in der dicht bebauten Stadt Luzern ist das sehr wichtig. Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

Rahel Estermann: Es geht einerseits um eine grundsätzliche juristische Frage: Es ist besser, wenn ein Gesetz klar das erfüllt, was man will, und es möglichst wenig Spielraum für Willkür offenlässt. Ich möchte daran erinnern, dass wir hier über den Umgang mit den schwächsten und vulnerabelsten Mitgliedern unserer Gesellschaft sprechen. Wenn nicht abschliessend definiert ist, wann diese stören, dann öffnet man der Willkür und der Subjektivität Tür und Tor, sei das durch Personen, die sich bei der Polizei melden und darauf hinweisen, dass jemand störe, oder wenn es den Polizistinnen und Polizisten überlassen wird, was als Störung empfunden wird. Es kann nicht das Ziel sein, im Gesetz etwas offenzulassen, sondern wir sollten klare Regeln für alle schaffen, sowohl für die Polizei als auch für die Bettlerinnen und Bettler. Eine abschliessende Aufzählung lohnt sich deshalb. Wir haben einen Vorschlag unterbreitet, mit dem nur zwei Wörter geändert werden müssten, um für alle Seiten klare Spielregeln zu erhalten. Wir sollten ein Interesse daran haben, den sehr subjektiven Begriff des Störens mit einer abschliessenden Aufzählung zu definieren. Wir alles stören uns an vielem. Das ist aber nicht immer mehrheitsfähig, sondern sehr individuell, gerade im Umgang mit Menschen. Aus Sicht der Grünen Fraktion ist es zwingend, das Wort namentlich zu streichen, damit die Aufzählung abschliessend ist. So ist der Wille des Gesetzgebers klar, wann eine Störung vorliegt und eine Busse verhängt werden kann. Die vier aufgezählten Punkte reichen aus unserer Sicht aus, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen. Ich bitte Sie, unserem Antrag zuzustimmen.

Philipp Bucher: Wie bereits beim Eintreten festgehalten, wird die FDP-Fraktion der Vorlage zustimmen, wie sie sich in Botschaft B 30 präsentiert. Infolgedessen lehnen wir diesen Antrag ab. Dieser Antrag bringt keinen Mehrwert, was die Anwendung des Gesetzes betrifft. Die Strafnorm im neuen § 26a Absatz 2 ist klar formuliert. Grundsätzlich reicht diese aus und bedarf keiner weiteren Ergänzungen. Beispiele aus anderen Kantonen belegen das. Es geht um die Störung der öffentlichen Sicherheit sowie von Ruhe und Ordnung. Die unter lit. a bis d aufgeführten Konstellationen sind Beispiele und dienen der Klärung. Eine abschliessende Aufzählung bringt nicht mehr Sicherheit in der Anwendung des Gesetzes. Bei einer solchen würden nur die aufgezählten Handlungen eine Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung bedeuten. Alle anderen Situationen – und seien diese nur ähnlich – wären dann nicht strafbar oder führen zu Missverständnissen und Beschwerden. Dies ist also definitiv kein Mehrwert. Deshalb ist aus unserer Sicht die vorliegende Formulierung im Entwurf der Regierung so zu belassen. Die Streichung des Wortes «namentlich», wie es der Antrag verlangt, ist abzulehnen, insbesondere auch aufgrund der Tatsache, dass bereits das Bundesgericht in seinem Urteil vom 13. März 2021 diese Formulierung so geschützt hat. Wir lehnen den Antrag einstimmig ab.

Für den Regierungsrat spricht Justiz- und Sicherheitsdirektorin Ylfete Fanaj.

Ylfete Fanaj: Wir lehnen den Antrag ab. Im Einleitungssatz zu § 26a Absatz 2 ist definiert, dass die Strafbarkeit eine Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung voraussetzt.

Dem kritisierten Grundsatz «Keine Sanktionen ohne Gesetz» wird also mit diesem Einleitungssatz bereits Rechnung getragen. Bei der Aufzählung handelt es sich um Beispielsituationen, wann eine Störung denkbar ist. Das Gesetz kann nie alle möglichen Störungsformen aufzählen. Dadurch würde auch der Spielraum eingegrenzt. Ein Spielraum bedeutet nicht Willkür, Rahel Estermann. Sie wissen, was wir in dieser Vorlage mit dem Stufenmodell eingebaut haben: Wenn jemand stört, braucht es zuerst eine polizeiliche Wegweisung. Das heisst wenn jemand beispielsweise an einer Bushaltestelle zu einer unmöglichen Zeit mit grossem Personenaufkommen steht und die Anwesenden dort stört, wird die Polizei diese Person zum Weitergehen auffordern. Erst wenn sich diese Person widersetzen würde, käme es zu einer Busse. Der Antrag ist also abzulehnen, weil damit der Handlungsspielraum eingeengt wird. Ich habe mich darüber informiert, wie das in der Stadt Luzern als Zentrumsgemeinde gehandhabt wird. Man spricht mit den betroffenen Personen und bewahrt Augenmass. Man weist sie darauf hin, wenn sie sich nicht korrekt verhalten. Ich bitte Sie, den Antrag abzulehnen.

Der Rat lehnt den Antrag mit 81 zu 30 Stimmen ab.

In der Gesamtabstimmung stimmt der Rat der Änderung des Übertretungsstrafgesetzes (UeStG), wie sie aus der Beratung hervorgegangen ist, mit 111 zu 0 Stimmen zu.