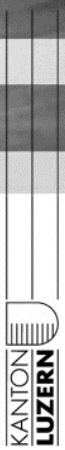




Präzisierung des Bettelverbots
Sammelverordnung

Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf



Zusammenfassung

Das heute faktisch bestehende Bettelverbot soll präzisiert und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte angepasst werden.

Die Schweiz hat mit der Verurteilung einer rumänischen Roma wegen Bettelns gegen den Kerngehalt des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens verstossen. Zum diesem Schluss kam der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in seinem Urteil 14065/15 vom 19. Januar 2021. Gewisse Einschränkungen des Bettelns im öffentlichen Raum seien zulässig, jedoch sei es unverhältnismässig, jegliche Form des Bettelns unter Strafe zu stellen.

Das Urteil hat Konsequenzen für den Kanton und die Gemeinden. Das faktisch bestehende Bettelverbot ist zu präzisieren. Zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit soll im kantonalen Recht eine nuancierte Beschränkung des Bettelns mittels Bewilligungspflicht anstelle des faktisch bestehenden Verbots normiert werden.

Zudem ist die Rechtsmittelregelung mit der kantonal normierten Rechtsmittelordnung in Übereinstimmung zu bringen.

1 Ausgangslage

Der Hauptanlass für die Revision der Verordnung über das Sammeln von Gaben und den Verkauf von Abzeichen (Sammelverordnung) vom 23. März 1981 (SRL Nr. [958a](#)) bildet das Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) [14065/15](#) i.S. Lacatus c. Suisse vom 19. Januar 2021. Die Gelegenheit wird auch genutzt, um die heutige Rechtsmittelregelung in der Sammelverordnung mit der kantonal normierten Rechtsmittelordnung in Übereinstimmung zu bringen.

2 Urteil des EGMR und seine Auswirkungen

2.1 Urteil des EGMR 14065/15 i.S. Lacatus c. Suisse

Der EGMR kam in seinem Urteil vom 19. Januar 2021 zum Schluss, dass die Schweiz mit der Verurteilung einer rumänischen Roma wegen Bettelns gegen den Kerngehalt des Rechts auf Achtung des Privatlebens verstossen habe (Urteil [14065/15](#) i.S. Lacatus c. Suisse).

Der Fall betrifft die Verurteilung einer der Roma-Gemeinschaft angehörigen Rumänin zu einer Geldstrafe von 500 Franken wegen mehrfachen Bettelns im öffentlichen Raum in Genf. Weil die Rumänin diesen Betrag nicht begleichen konnte, hätte sie eine Ersatzfreiheitsstrafe von fünf Tagen absitzen müssen. Gegen diese Verurteilung wehrte sie sich bis vor den EGMR. Sie berief sich unter anderem auf Artikel 8 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten ([EMRK](#)) vom 4. November 1950 und machte geltend, dass das Bettelverbot im öffentlichen Raum einen unzulässigen Eingriff in ihr Privatleben darstelle, weil sie dadurch die Einkommensquelle verliere, mit der sie ihre Grundbedürfnisse bestreite. Der EGMR befand, dass die der Beschwerdeführerin auferlegte Strafe im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele – die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Schutz der Rechte der Vorbeigehenden, der Anwohnerschaft sowie der Inhaberinnen und Inhaber der Geschäfte – eine unverhältnismässige Massnahme darstellte. Er gelangte in seinem Urteil zum Schluss, dass eine Geldstrafe von 500 Franken bzw. die fünftägige Ersatzfreiheitsstrafe einen Eingriff in die durch Artikel 8 Absatz 1 [EMRK](#) (Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens) geschützten Rechte darstelle. Dazu gehöre auch das Recht, andere Menschen öffentlich um (finanzielle) Hilfe zu bitten, namentlich wenn es sich wie im vorliegenden Fall um eine schutzbedürftige Person handle. Die Beschwerdeführerin sei Analphabetin und stamme aus sehr armen Verhältnissen, gehe keiner Arbeit nach und beziehe keine Sozialleistungen. Das Betteln stelle für sie höchstwahrscheinlich die einzige Möglichkeit dar, um zu überleben. Sie habe daher das der Menschenwürde innewohnende Recht, auf ihre Notlage öffentliche aufmerksam zu machen und zu versuchen, ihre Grundbedürfnisse durch Betteln zu decken. Der EGMR erachtete die Voraussetzungen von Artikel 8 Absatz 2 [EMRK](#) als nicht erfüllt, wonach eine Behörde unter bestimmten Voraussetzungen in die Ausübung des Rechts auf Achtung des Privat- und Familienlebens eingreifen dürfe. Namentlich erweise sich ein Eingriff nicht als «in einer demokratischen Gesellschaft notwendig» im Sinne von Artikel 8 Absatz 2 [EMRK](#) und damit als unverhältnismässig. Der EGMR anerkennt zwar grundsätzlich, dass sich eine Reglementierung der Bettelei durch die Bekämpfung der organisierten Kriminalität, den Schutz von Kindern und den Kampf gegen den Menschenhandel rechtfertigen könne. Er bezweifelt aber, dass die Bestrafung der Opfer eine wirksame Massnahme dazu darstellt. Ebenso anerkennt der EGMR grundsätzlich das öffentliche Interesse am Schutz der Rechte von Passantinnen und Passanten, der Anwohnerschaft und der Geschäftsin-

haberinnen und -inhabern vor namentlich aggressiven Formen des Bettelns. Ein allgemeines, pauschales Bettelverbot, unabhängig von der Person des oder der Bettelnden, der Art und Weise sowie dem Ort des Bettelns, verstosse jedoch gegen die [EMRK](#).

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass umfassende Bettelverbote gemäss dem Urteil des EGMR eine Verletzung von Artikel 8 [EMRK](#) darstellen, da sie zur Erreichung der öffentlichen Interessen am Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie dem Schutz von Grundrechten Dritter nicht notwendig sind. Das bedeutet, dass bestehende, umfassende Bettelverbote konventionswidrig sind. Allerdings 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 [EMRK](#) vereinbar sind.

2.2 Situation im Kanton Luzern

Gemäss § 26 Absatz 1 des Übertretungsstrafgesetzes (UeStG) vom 14. September 1976 (SRL Nr. [300](#)) wird mit Busse bestraft, wer öffentlich oder von Haus zu Haus ohne Bewilligung Gaben sammelt oder Abzeichen und dergleichen verkauft. Diese Bestimmung wird durch die Verordnung über das Sammeln von Gaben und den Verkauf von Abzeichen (Sammelverordnung) vom 23. März 1981 (SRL Nr. [958a](#)) konkretisiert. Die Sammelverordnung sieht in § 1 Absatz 1 vor, dass das Sammeln von Gaben wie Geld, Naturalien und Gutscheinen bewilligungspflichtig ist, sofern es öffentlich oder von Haus zu Haus durchgeführt wird. Die Bewilligung wird gemäss § 6 Absatz 1a der Sammelverordnung unter anderem verweigert, wenn eine natürliche Person für ihren Lebensunterhalt sammeln will, ohne eine Gegenleistung zu erbringen (Bettel). Wer also seine Grundbedürfnisse durch Betteln decken will, erhält keine Bewilligung. Faktisch ist damit das Betteln im Kanton Luzern nicht erlaubt. Sammlungen, die sich auf das Gebiet einer einzelnen Gemeinde beschränken, können von der Gemeinde bewilligt werden. Alle anderen Sammlungen bedürfen einer Bewilligung der Luzerner Polizei (§ 4 Sammelverordnung).

Die Luzerner Polizei und insbesondere die Stadt Luzern erteilen jährlich zahlreiche Sammelbewilligungen an etablierte Organisationen (z.B. Rotes Kreuz, Texaid, Winterhilfe, WWF, pro juventute), Schulen, Vereine usw. Diese Sammlungen sind in der Regel unproblematisch und geben kaum zu Diskussionen Anlass. Hinzu kommt, dass Gemeinden vielfach Bestimmungen über die Nutzung des öffentlichen Grundes erlassen haben. So erlaubt beispielsweise die Stadt Luzern Strassendarbietungen aller Art (z.B. Musikanten, ...) in Gruppen bis zu sieben Personen oder von Einzelpersonen ohne ausdrückliche Bewilligung gemäss Artikel 25 f. der Verordnung über die Nutzung des öffentlichen Grundes vom 16. März 2011 (SR Nr. [1.1.1.1.2](#)) unter Auflagen (u.a. werktags zwischen 17.00 Uhr und 21.30 Uhr, nicht mehr als 30 Minuten am gleichen Ort, Mindestabstand von 50 Metern, nicht auf Brücken, nicht bei Haltestellen des öffentlichen Verkehrs). Die Abgrenzung zum blossen Betteln ist jedoch fliessend und schwierig.

In den letzten zehn Jahren sind bei der Staatsanwaltschaft jährlich jeweils rund 200 Strafanzeigen (mehrheitlich von der Luzerner Polizei) wegen Widerhandlung gegen § 26 UeStG («unerlaubtem Betteln») eingegangen. Jährlich werden deswegen rund 110 Strafbefehle ausgestellt. In lediglich zwei Fällen wurde gegen den Strafbefehl Einsprache erhoben.

2.3 Handlungsbedarf

Weil im Kanton Luzern das Sammeln von Geld bewilligungspflichtig ist und für das Betteln keine Bewilligung erteilt wird, ist das Betteln faktisch verboten. Aufgrund des Urteils des EGMR darf eine Sammelbewilligung an natürliche Personen, welche für ihren Lebensunterhalt sammeln wollen, ohne eine Gegenleistung zu erbringen (Bettel), nicht mehr generell verweigert werden. Auch solchen Personen ist eine Sammelbewilligung zu erteilen. Der Handlungsspielraum für die Umsetzung des Urteils ist nicht gross. Zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung können die Bewilligungsinstanzen aber Bewilligungen mit Auflagen und Bedingungen verbinden.

2.3.1 Situation in andern Kantonen

Die (gesetzgeberische) Umsetzung des Urteils des EGMR betrifft nicht nur den Kanton Luzern, sondern verschiedene Kantone. In einigen Kantonen sind aktuell bereits Gesetzgebungsverfahren im Gang oder abgeschlossen worden. So hat der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt am 23. Juni 2021 eine Änderung des Übertretungsstrafgesetzes ([ÜStG](#)) beschlossen. Neu beinhaltet § 9 Absatz 1 ein generelles Verbot von organisiertem Betteln. Absatz 2 verbietet das Betteln im öffentlichen Raum oder an allgemein zugänglichen Orten, wenn dabei die öffentliche Sicherheit, Ruhe und Ordnung gestört wird. In einer nicht abschliessenden Aufzählung folgt zunächst das Betteln in aufdringlicher und aggressiver Art und Weise. In der weiteren Aufzählung folgen Bettelverbote an neuralgischen und besonders sensiblen Örtlichkeiten. Diese zeichnen sich dadurch aus, dass sie zum einen stark frequentiert sind und zum anderen beengte oder unübersichtliche Platzverhältnisse aufweisen. Die Gesetzesänderung ist am 1. September 2021 in Kraft getreten. Gegen diese neue Regelung ist jedoch beim Bundesgericht Beschwerde erhoben worden. Das Verfahren ist seit Juli 2021 hängig.

Im Kanton Zug wurde eine hängige Änderung des Übertretungsstrafgesetzes (ÜStG) genutzt um das Urteil des EGMR umzusetzen. Neu soll nur mehr bestraft werden, wer bettelt *und damit die öffentliche Ordnung stört*. Auch im Kanton Schwyz wurde das Bettelverbot auf das *belästigende* Betteln beschränkt. Per se als belästigend gilt dabei neu das Betteln an bestimmten Orten mit Publikumsverkehr bzw. zahlender Kundschaft. Es sind dies namentlich Banken, Poststellen, Einkaufsläden, Restaurants, Kirchen, Museen sowie Bahnhöfe und Bushaltestellen.

Zahlreiche Kantone kennen aber nach wie vor ein Bettelverbot (u.a. AR, GL, GR, OW, SG, SO, SZ, ZH). Vielfach beschränkt sich aber das Verbot bloss auf das *aufdringliche* Betteln oder das Betteln *mit Kindern*. In diesen Fällen besteht kein gesetzgeberischer Handlungsbedarf.

Im Unterschied zu den Regelungen dieser Kantone wird im Kanton Luzern nur bestraft, wer ohne Bewilligung Geld sammelt (vgl. § 26 Abs. 1 UeStG). Eine Änderung des UeStG drängt sich nicht auf, da dem Urteil des EGMR mittels einer Änderung der Sammelverordnung Rechnung getragen werden kann.

2.3.2 Lösung Luzern

Gemäss § 6 Absatz 1a der Sammelverordnung ist heute eine Sammelbewilligung zu verweigern, wenn eine natürliche Person für ihren Lebensunterhalt sammeln will, ohne eine Gegenleistung zu erbringen (Bettel). Aufgrund des Urteils des EGMR darf aber eine Sammelbewilligung an bettelnde Personen nicht mehr generell verweigert

werden. Auch solchen Personen ist eine Sammelbewilligung zu erteilen. § 6 Absatz 1a der Sammelverordnung ist deshalb zu präzisieren. Neu soll eine Sammelbewilligung nur verweigert werden, wenn eine natürliche Person für ihren Lebensunterhalt in organisierter Form betteln oder andere Personen dafür zum Betteln schicken will. Mit dieser Präzisierung wird eine Sammelbewilligung nicht mehr generell verweigert. Die Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Schutz von Kindern rechtfertigen jedoch eine Einschränkung der Bewilligungserteilung. Zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung können die Bewilligungsinstanzen die Bewilligung mit Auflagen und Bedingungen verbinden. Diese Möglichkeit sieht § 6 Absatz 2 der Sammelverordnung bereits heute vor. Die Bewilligungsinstanzen – also hauptsächlich die Gemeinden – sind mit den örtlichen Gegebenheiten am besten vertraut. § 6 Absatz 2 der Sammelverordnung ermöglicht es ihnen, diesen örtlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen und ganz spezifische Auflagen und Bedingungen zu normieren. Dies erlaubt es, beschränkte Bettelverbote – etwa an bestimmten Orten oder zu bestimmten Zeiten – oder Verbote von bestimmten Arten von Betteln – etwa ein Verbot von besonders aggressivem oder besonders aufdringlichem Betteln – zu normieren. Zu denken sind dabei an Verbote zum Sammeln an bestimmten neuralgischen oder stark frequentierten Orten, wie beispielsweise in Friedhöfen, Schulanlagen, Spielplätzen oder innerhalb eines bestimmten Umkreises von Ein- und Ausgängen von Bahnhöfen oder Haltestellen des öffentlichen Verkehrs, von Geld-, Zahlungs- oder Fahrkartenautomaten, von Ein- und Ausgängen von Ladengeschäften, Banken, Poststellen, Restaurants usw. Die Bewilligungsbehörden haben dabei zu berücksichtigen, dass die Auflagen und Bedingungen zwingend durch ein öffentliches Interesse gedeckt sein müssen, dass sie genügend präzise formuliert sind und dass sie nicht weitergehen, als es zum Erreichen der öffentlichen Interessen, nämlich der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, notwendig ist. Auflagen und Bedingungen dürfen aber nicht derart sein, dass sie faktisch das Betteln verunmöglichen. So stellen insbesondere das Interesse von Passantinnen und Passanten, der Anwohnerschaft oder der Inhaberinnen und Inhaber von Geschäften daran, nicht gestört zu werden oder das Interesse, Armut aus der öffentlichen Sichtbarkeit zu verdrängen, keine legitimen öffentlichen Interessen zur Rechtfertigung eines Bettelverbots dar. So ist zumindest normales Betteln, namentlich durch passives Sitzen oder durch massvolles Ansprechen von Drittpersonen, bei dem die Beseitigung einer persönlichen Notlage im Vordergrund steht, grundsätzlich zu akzeptieren. Denn es gibt kein Recht, im öffentlichen Raum nicht mit Unangenehmen konfrontiert zu werden. Durch das Festlegen von ortsspezifischen Auflagen und Bedingungen können die Bewilligungsbehörden der öffentlichen Sicherheit und Ordnung Rechnung tragen. Werden Auflagen oder Bedingungen nicht eingehalten, kann die Sammelbewilligung entzogen werden (§ 8 Abs. 1a Sammelverordnung). Gemäss § 10 der Sammelverordnung kann für die Bewilligungserteilung eine Gebühr von höchstens Fr. 100.-- erhoben werden. Erteilt die Bewilligungsinstanz einer natürlichen Person eine Sammelbewilligung zum Betteln für den Lebensunterhalt, dürfte wohl auf eine Gebührenerhebung verzichtet werden.

3 Rechtsmittelregelung

Im Rahmen einer allgemeinen Regierungs- und Verwaltungsreform ist im Kanton Luzern per 1. Januar 1997 ein neues Rechtsmittelsystem eingeführt worden (vgl. Botschaft B 174 des Regierungsrates vom 24.05.1994 zu den Entwürfen von Änderungen der Staatsverfassung, des Organisationsgesetzes und verschiedener damit zusammenhängender Gesetzesänderungen, einer Änderung des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege mit verschiedenen weiteren Gesetzesänderungen, einer

Änderung der Geschäftsordnung für den Grossen Rat, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1994 S. 855 ff.). Die damalige Neugestaltung des Organisationsrechts steigerte die Handlungsfähigkeit des Regierungsrates als Kollegialbehörde und entlastete ihn in seiner bisherigen Funktion als Rechtsmittelbehörde. Seither basiert das Rechtsmittelsystem auf dem Konzept, dass in kantonrechtlichen Angelegenheiten als Regelfall die Verwaltungsbeschwerde an das sachlich zuständige Departement und gegen Beschwerdeentscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Kantonsgericht möglich ist. Versehentlich ging in der Sammelverordnung vergessen, diesen Regelfall zu normieren. § 11 der Sammelverordnung sieht deshalb heute immer noch vor, dass gegen Entscheide der Bewilligungsinstanz beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde geführt werden kann. Dies ist bei dieser Gelegenheit zu korrigieren.

4 Die Verordnungsänderung im Einzelnen

§ 6 Absatz 1a

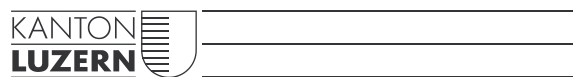
Eine generelle Verweigerung der Erteilung einer Sammelbewilligung an eine natürliche Person, die für ihren Lebensunterhalt sammeln will, ohne eine Gegenleistung zu erbringen, ist aufgrund des Urteils des EGMR nicht mehr zulässig. § 6 Absatz 1a der Sammelverordnung ist daher zu präzisieren.

§ 11

Gegen Entscheide der Bewilligungsbehörde kann heute beim Regierungsrat Verwaltungsbeschwerde geführt werden. Diese Rechtsmittelregelung stimmt nicht mit der kantonal normierten Rechtsmittelordnung überein. Dies ist zu korrigieren. Neu soll gegen Entscheide der Bewilligungsbehörde beim Justiz- und Sicherheitsdepartement Verwaltungsbeschwerde geführt werden können.

5 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Aufgrund der Änderung der Sammelverordnung sind keine personellen und finanziellen Konsequenzen zu erkennen. Die Bewilligungsbehörden werden bei der Erteilung von Sammelbewilligungen vermehrt den örtlichen Gegebenheiten Rechnung tragen und mittels Auflagen und Bedingungen den Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit gewährleisten müssen. Es ist dabei jedoch von einem geringen Zusatzaufwand auszugehen. Zudem lässt sich nicht abschätzen, ob und wie viele beteiligte Personen überhaupt eine Bewilligung beantragen werden. Auch die Änderung der Rechtsmittelregelung zeitigt keine Auswirkungen. Bisher sind keine Beschwerdeverfahren bekannt, und es ist kaum mit einer Zunahme an Beschwerdeverfahren zu rechnen.



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Postfach 3768

Bahnhofstrasse 15

6002 Luzern

Telefon 041 228 59 17

justiz@lu.ch

www.lu.ch