



**Stadt
Luzern**

Stadtrat

Stellungnahme

zum

Postulat

Nr. 194 2004/2008

von Franziska Bitzi Staub und Verena Zellweger-
Heggli namens der CVP-Fraktion

vom 31. Oktober 2006

(StB 419 vom 2. Mai 2007)

**Wurde anlässlich der
33. Ratssitzung vom
24. Mai 2007 überwiesen.**

Sauberkeit und Ordnung durch Bussen

Der Stadtrat nimmt zum Postulat wie folgt Stellung:

Der Stadtrat misst der Ruhe und Ordnung im öffentlichen Raum grosse Bedeutung zu. Diese wird zweifellos durch Littering, also das achtlose Wegwerfen von Abfall und die Verunreinigung des öffentlichen Grundes, oder durch Lärmimmissionen gestört.

Luzern ist, vorab an Wochenenden, das Partyzentrum der Zentralschweiz. Der Bahnhof- und der Europaplatz sind dabei die Mobilitätsdrehkreise der Partygängerinnen und Partygänger, die vielfach mit den speziell für sie eingerichteten Nachtkursen der öffentlichen Verkehrsmittel anreisen, sich an diesen Örtlichkeiten treffen und vor und nach dem Besuch der Clubs ihre mitgebrachten alkoholischen Getränke konsumieren. Der neue Trend im Ausgehverhalten ist das sogenannte Club-Hopping (Club-Hüpfen). Dies bedeutet, dass an einem Abend mehrere Clubs besucht werden, sich die meist jungen Personen nicht nur auf ein einziges Angebot beschränken. Vielmehr pendeln sie mit einem Extrabus des öffentlichen Linienverkehrs zwischen den verschiedenen Lokalen hin und her, oder aber sie sind, wie beispielsweise im Neustadtquartier, zu Fuss zwischen den einzelnen Clubs unterwegs. Sie „bunkern“ dabei oft im öffentlichen Raum alkoholische Getränke und leeren diese Depots schliesslich im Vorbeigehen. Zwischenstation ist für viele junge Leute immer wieder der Bahnhofplatz, oder es sind andere Orte auf öffentlichem Grund, wo die günstig erstandenen Getränke und Mahlzeiten konsumiert werden. Diese lassen sich inzwischen in der Stadt Luzern praktisch rund um die Uhr – und weitaus billiger als in den Clubs – einkaufen. Das Resultat der exzessiven Benützung des öffentlichen Grundes zeigt sich letztlich in überfüllten Kehrreimern und achtlos weggeworfenem und liegen gelassenem Abfall und leeren Flaschen. Findet zudem auch noch eine der zahlreichen Veranstaltungen statt, ist das Ausmass der Verunreinigung noch grösser. Auf diese Weise exzessiv benutzter Grund bedarf besonderer Aufmerksamkeit und Pflege durch die zuständigen Institutionen, was zu zusätzlichen Kosten führt.

Stadt Luzern
Sekretariat Grosser Stadtrat
Hirschengraben 17
6002 Luzern
Telefon: 041 208 82 13
Fax: 041 208 88 77
E-Mail: SK.GRSTR@StadtLuzern.ch
www.StadtLuzern.ch

Die Stadt hat bereits verschiedene Massnahmen gegen das Littering ergriffen:

- Tägliche Reinigung der Innenstadt
- Ersatz der bestehenden Abfalleimer in der Innenstadt und rund um das Luzerner Seebecken durch grössere und stärkere Chromstahlabfalleimer
- Unterhaltsvereinbarungen mit diversen Take-away-Betreibenden der Innenstadt
- Vereinbarung zwischen Betreibern eines Clubs betreffend Reinigung des Bahnhofplatzes (Abfahrt/Ankunft direkter Bus) durch deren Personal nach Club-Anlässen
- Öffentlichkeitsarbeit und diverse Kampagnen wie „Luzern glänzt“, „Luzifer“ sowie Aktionen an Grossanlässen und auf der Ufshötti
- Verpflichtung, an Grossanlässen und Events Mehrweggebinde einzusetzen
- Einsatz von Quartierpolizisten und SIP
- Schulung des richtigen Verhaltens und Umgangs mit Abfällen an den Stadtschulen
- Intervention der Polizei, soweit Verschmutzungen des öffentlichen Grundes, Nachtruhestörungen sowie stark betrunkene und Ärgeris erregende Personen festgestellt werden und eine rechtsgenügende Beweislage zur Strafbarkeit vorhanden ist.

Noch umzusetzende Massnahmen, beispielsweise am Europaplatz, befinden sich in Bearbeitung.

Keine Grundlage für vereinfachtes Ordnungsbussen-Verfahren

Im Zusammenhang mit all diesen Massnahmen wurde und wird von verschiedener Seite immer wieder gefordert, dass die Polizeikräfte härter durchgreifen und dem Problem des Litterings mit Ordnungsbussen begegnen sollen. Verschiedene Kommunen und Kantone prüfen zurzeit die Einführung von Ordnungsbussen für Littering, einige haben die Möglichkeit zur Erteilung von Ordnungsbussen bereits geschaffen. Ob sich die repressiven Massnahmen bewähren und zu einer erkennbaren Reduktion des Litterings führen, kann zum heutigen Zeitpunkt nicht klar beurteilt werden. Die Meinungen in Fachkreisen gehen in dieser Frage stark auseinander.

Im Kanton Luzern besteht heute allerdings keine rechtliche Grundlage, in einem vereinfachten Verfahren Ordnungsbussen – analog zum Strassenverkehrsgesetz (SVG), wo für speziell bestehende Verbotsnormen entsprechende Rechtsfolgen bestehen – verhängen zu können. Dazu müsste erst eine Ordnungsbussenverordnung, die eine Vereinfachung der Strafverfolgung bedeutete, geschaffen werden. Vielmehr muss heute, gestützt auf das Übertretungsstrafgesetz (UeStGB, SRL Nr. 300) oder das Strassengesetz (SRL Nr. 755) ein ordentliches Strafverfahren eröffnet werden (Anzeigestellung; Beurteilung durch das Amtsstatthalteramt, bei Jugendlichen durch die Jugendanwaltschaft). Da die Strafbestimmungen dieser Gesetze relativ offen formuliert sind, lassen sie den zuständigen Behörden Anwendungsspielraum. Dieser müsste durch konkretere Bestimmungen (Verbotsnormen) eingeschränkt werden.

Aus der Umweltschutzgesetzgebung sind ebenfalls keine Bestimmungen ersichtlich, die sich auf das nicht umweltgefährdende Littering anwenden liessen. Das kommunale Abfallregle-

ment (AR) in der Stadt Luzern bezieht sich nicht auf Abfälle im Sinne von Littering. Daher fehlen auch diesbezügliche Vorschriften und entsprechende Strafbestimmungen (siehe Art. 31 AR). Die Widerhandlungen gegen das AR werden im Übrigen ebenfalls im ordentlichen Verfahren untersucht und beurteilt. Könnte allerdings Littering-Abfall als Siedlungsabfall im Sinne der bundesrechtlichen Definition betrachtet werden (Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990; SR 814.600), handelte es sich grundsätzlich um Abfall, dessen Regelung den Gemeinden übertragen ist. Die Gemeinden könnten somit auf dem Gebiet des Litterings grundsätzlich selbstständig tätig werden und auch Verbotsnormen aufstellen. Nur fehlt, wie weiter oben erwähnt, derzeit die Möglichkeit des Ordnungsbussenverfahrens. Er-schwerend kommt hinzu, dass § 4 UeStGB unter dem Titel Gemeindestrafrecht für die Ge-meinden – und somit für das kommunale Abfallreglement – vorschreibt:

1. Die Gemeinden haben die Befugnis, zur Durchsetzung der von ihnen erlassenen Rechtssätze Strafbestimmungen für bestimmte Tatbestände aufzustellen.
2. Strafbestimmungen von Gemeinden bedürfen der Genehmigung durch den Regierungsrat.
3. Die Strafverfolgung wird im ordentlichen Verfahren durchgeführt. Sie erfolgt jedoch nur auf Anzeige des Gemeinderates.

Die Formulierung in Abs. 3 ist klar und schliesst, zumindest im heutigen Zeitpunkt, eine Rege-lung nach dem Ordnungsbussensystem aus. Auf kantonaler Ebene sind allerdings zum Thema Littering zwei Vorstösse hängig, die voraussichtlich für die Juni-Session 2007 des Grossen Ra-tes traktandiert werden. Erklärt das Parlament die Motion als erheblich, könnte Anfang 2008 eine Botschaft mit entsprechenden Gesetzesänderungsvorschlägen vorliegen. Bis dahin bietet aber weder das Einführungsgesetz zum Umweltschutzgesetz (EGUSG) noch das UeStGB eine gesetzliche Handhabe, in Fällen von Littering eine einfache Ordnungsbusse analog zum Stras-senverkehrsgesetz (SVG) verhängen zu können. Dies gilt ebenso für Nachtruhestörung (§ 18 UeStGB „Ruhestörung und unanständiges Benehmen“) oder Erregung öffentlichen Ärgernis-ses durch Trunkenheit (§ 19 UeStGB).

Durchsetzung und Kontrolle repressiver Massnahmen

Damit ein Übertretungstatbestand nach §§ 8, 18 oder 19 UeStGB überhaupt vorliegt, muss die Handlung eine bestimmte Schwere haben und verschiedene weitere objektive Kriterien erfül-len. So muss eine Verunreinigung ein gewisses Ausmass haben – eine hingestellte Einzelfla-sche wird beispielsweise vom Amtsstatthalteramt Luzern-Stadt nicht als Verschmutzung beur-teilt – und darüber hinaus zweifelsfrei einer konkreten Person zugeordnet werden können. Die Polizei müsste den oder die Verursacher in flagranti ertappen, was letztlich nur bei dau-ernder Anwesenheit möglich ist. Auch nicht jedes als Lärm empfundene Geräusch ist Lärm im Sinne von § 18 UeStGB. Die Geräusche müssen vielmehr eine gewisse Intensität aufweisen. Eine nächtliche Diskussionsrunde kann wohl als Verstoss gegen das Gebot der Rücksicht-nahme, jedoch mangels Erfüllung des Tatbestandsmerkmals Lärm nicht als Nachtruhestörung im Sinn des Gesetzes taxiert werden. Trunkenheit alleine genügt nicht für die Strafbarkeit nach § 19 UeStGB. Die Person muss zusätzlich zu ihrer Trunkenheit etwas tun, etwas unter-

nehmen und dadurch in der Öffentlichkeit jemanden ärgern, jemanden stören. Wann eine solche Störung das Ausmass eines öffentlichen Ärgernisses erreicht, beurteilt sich auch hier nicht nach subjektiven, sondern nach objektiven Kriterien.

Der Polizeiarbeit kommt in diesem Zusammenhang grosse Bedeutung zu. So nimmt die Polizei ihren Grundauftrag, für Sicherheit und Ordnung zu sorgen, sehr ernst und erfüllt ihn auch. Gerade an Wochenenden ist sie aber durch die Strassenkriminalität und die allgemeine Sicherheit auf öffentlichem Grund stark gefordert und hat entsprechend ihrer personellen Möglichkeiten die Einsatzschwerpunkte zu setzen. Muss die Polizei im Einsatz eine Güterabwägung vornehmen, so geht es darum, prioritär das Rechtsgut Leben und die gesundheitliche Integrität einer Person zu schützen. Einsätze mit dem Ziel, Übertretungstatbestände durchzusetzen, die grundsätzlich kein Sicherheitsproblem darstellen, können personalbedingt nur dann durchgeführt werden, wenn keine Interventionen wegen schwerwiegenden Sicherheitsproblemen anstehen.

Gestützt auf diese Überlegungen ist das ordentliche Strafverfahren nach Ansicht des Stadtrates viel zu aufwendig und zu kompliziert und folglich nur bedingt tauglich, um gegen Übertretungsstraftatbestände, die wie das Littering in einem gehäuften Ausmass auftreten, wirksam vorgehen zu können. Der hohe Verfahrensaufwand steht in der Regel in keinem Verhältnis zum erhofften Ergebnis. Erfolgversprechender wären Rechtsgrundlagen für ein vereinfachtes Ordnungsbussenverfahren.

Arbeitseinsatz für Jugendliche statt Geldbusse

Gemäss Aussagen der Jugendanwaltschaft Luzern ist im Grundsatz bei Jugendlichen ein Arbeitseinsatz anstelle einer Geldbusse möglich. Diese Anordnung liegt im Kompetenzbereich der zuständigen Jugendanwältin bzw. des Jugendanwalts. Die Anzahl der kleineren Übertretungen, zu denen auch das Verunreinigen fremden Eigentums gehört, soll gemäss Jugendanwaltschaft relativ hoch sein. Die Umsetzbarkeit einer Geldbusse in einen Arbeitseinsatz sei dementsprechend begrenzt anwendbar, da das Angebot möglicher Arbeitsplätze sehr beschränkt ist.

Der Stadtrat bezweifelt, dass Sauberkeit, Ruhe und Ordnung mit Bussen alleine erreicht werden können. Sie machen nur zusammen mit den bereits ergriffenen flankierenden Massnahmen Sinn. Allerdings ist der mit dem Strafverfahren verbundene Verfahrensaufwand aus praktischen Überlegungen, vor allem bei Anzeigen gegen unbekannt, nur in gravierenden Fällen verhältnismässig. Zum heutigen Zeitpunkt fehlt jedoch eine rechtliche Grundlage für ein vereinfachtes Bussenverfahren. Der Stadtrat gelangt deshalb mit dem Anliegen an den Regierungsrat des Kantons Luzern, dafür besorgt zu sein, dem Parlament einen Vorschlag vorzulegen, damit auf kantonaler Ebene die Rechtsgrundlagen für ein vereinfachtes Ordnungsbussenverfahren geschaffen werden. So könnten die Verursacherinnen und Verursacher von Littering ohne unverhältnismässigen Verwaltungsaufwand zur Rechenschaft gezogen und klare Zeichen gegen die Auswüchse im öffentlichen Raum gesetzt werden.

Der Stadtrat lehnt aufgrund der geltenden Rechtslage das Postulat ab. Er hofft aber, dass die Regierung bereit ist, die erforderlichen Rechtsgrundlagen unverzüglich zu schaffen.

Stadtrat von Luzern

