



**Sperrfrist bis
Montag, 16. Januar 2012, 11 Uhr**

ZUSAMMENFASSUNG

**Kurzgutachten C. Riedo / M. Gredig betreffend die Verfolgung von
Widerhandlungen gegen kommunale Strafbestimmungen durch die
Luzerner Polizei**

S. 9-11	Die Gemeinden im Kanton Luzern können (mit Genehmigung des Regierungsrates) Strafbestimmungen zur Durchsetzung des Gemeinderechts aufstellen. Gemäss § 4 Absatz 3 des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes (SRL Nr. 300) erfolgt die Strafverfolgung jedoch "nur auf Anzeige der Gemeinde". Welches ist der Zweck dieser Bestimmung?
----------------	---

- Grundidee des Gesetzgebers ist: Den Gemeinden im konkreten Einzelfall die Möglichkeit geben, das Gemeinderecht mit weniger einschneidenden Mitteln als der Strafverfolgung durch die kantonalen Strafverfolgungsbehörden durchzusetzen.
- Beispiele für verwaltungsrechtliche Mittel, die weniger einschneidend sind:
Androhung der Verzeigung beim nächsten Mal, Teilentzug der Bewilligung, keine Erteilung der Bewilligung für die Zukunft, künftige Bewilligung mit strengeren Auflagen

S. 11-13	Welche Bedeutung hat die Anzeige der Gemeinde im Sinn dieser Bestimmung des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes?
-----------------	--

- "Anzeige" ist besondere Strafprozessvoraussetzung, d.h. eine Willenserklärung im Einzelfall, die gegeben sein *muss*, damit ein Strafverfahren eröffnet wird
- Anzeige ist eine notwendige Voraussetzung, für sich alleine aber keine hinreichende, d.h. auch alle übrigen Prozessvoraussetzungen müssen erfüllt sein
- Strafverfolgungsbehörden sind aufgrund des prozessualen Legalitätsprinzips dazu verpflichtet, die betreffende Gemeinde entsprechend zu informieren bzw. um die vorausgesetzte Erklärung nachzusuchen
- auch wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, d.h. eine "Anzeige" der Gemeinde vorliegt, darf die Staatsanwaltschaft gemäss Opportunitätsprinzip¹ auf eine Strafverfolgung verzichten

¹ Opportunitätsprinzip: Staatsanwaltschaft und Gerichte dürfen auf eine Strafverfolgung verzichten, unter anderem wenn Schuld und Tatfolgen geringfügig sind oder eine Wiedergutmachung geleistet wurde und Geschädigter und Öffentlichkeit kein Interesse an der Strafverfolgung haben oder der Täter durch die unmittelbaren Folgen seiner Tat so schwer betroffen, dass eine Strafe unangemessen wäre (Art. 8 Schweizerische Strafprozessordnung, SR 312.0). Zu diesem "rechtlichen Opportunitätsprinzip" hinzu kommt das "faktische Opportunitätsprinzip" der Polizei (vgl. S. 2 Mitte).

S. 13-17	Wie soll die Polizei bei kommunalen Übertretungsstraftatbeständen vorgehen?
-----------------	--

Grundsatz für die Tätigkeit der Polizei als Gerichtspolizei (Strafverfolgungsbehörde):

- analog Artikel 303 der Schweizerischen Strafprozessordnung zu den sog. Ermächtigungsdelikten, was bedeutet:
 - Vorverfahren (Ermittlungsverfahren der Polizei oder auch Untersuchungsverfahren der Staatsanwaltschaft) erst einleiten, wenn die Anzeige der Gemeinde vorliegt
 - unaufschiebbare sichernde Massnahmen können schon vorher getroffen werden, z.B. Personalien und Sachverhalt feststellen oder Beweismittel sicherstellen
 - Dabei steht der Polizei ein weites Ermessen zu: Massgebend ist die Schwere der in Frage stehende Rechtsgutverletzung. Im Regelfall werden die Beweise bei Widerhandlungen gegen Gemeindereglemente von den Gemeinden selbst erhoben (z.B. bei Verstössen gegen Bau- und Zonenreglement). Einvernahmen oder Festnahmen durch die Polizei wären in solchen Fällen unverhältnismässig.

Grundsatz für die Tätigkeit der Polizei als Sicherheitspolizei:

- Polizei ist *nicht* verpflichtet, aktiv nach Übertretungen gegen Gemeinderecht zu suchen
- sie muss Gemeinde informieren über Meldungen oder ihr bekannt gewordene Delikte
- Sie kann zudem im Rahmen ihrer Aufgaben gemäss Polizeigesetz (Gefahrenabwehr, Wiederherstellung der Ordnung) einschreiten.

Beispiel Polizei macht Personenkontrolle (§ 9 Gesetz über die Luzerner Polizei, SRL Nr. 350) und stellt dabei fest, dass die kontrollierte Person keine Bewilligung für das Musizieren auf öffentlichem Grund ausserhalb der erlaubten Zeit hat ⇒ Polizei dokumentiert dies schriftlich im Hinblick auf eine allfälliges Strafverfahren, auch wenn Anzeige der Gemeinde noch in der Schwebe liegt

Vorbehalt des faktischen Opportunitätsprinzips:

Die Ressourcen der Polizei sind begrenzt, was dazu führt, dass sie Prioritäten setzen muss. Bei Widerhandlungen gegen Gemeinderecht handelt es sich bloss um Übertretungen, keine Verbrechen oder Vergehen.

S. 17-20	Darf zwischen dem Kanton und einer Gemeinde eine Vereinbarung getroffen werden zur systematischen Strafverfolgung kommunalen Rechts durch die Luzerner Polizei?
-----------------	--

- Unzulässig gemäss Gutachter sind Vereinbarungen wonach die Luzerner Polizei im Rahmen ihrer Tätigkeit als Gerichtspolizei Verstössen gegen Gemeindereglemente systematisch nachgeht oder wonach die Polizei solche Verstösse eigenständig (quasi auf abstrakte vorgängige Anzeige der Gemeinde hin) an die Staatsanwaltschaft verzeigt.
- Begründung:
 - Anzeige der Gemeinde setzt voraus, dass eine Straftat begangen worden ist und kann nicht der Polizei oder im Voraus generell erteilt werden
 - Gesetz will Gemeinden Ermessensspielraum geben, den sie selber pflichtgemäss ausfüllen soll
- Vereinbarungen sind zulässig im Bereich der Sicherheitspolizei (quasi als Verwaltungsorgan der Gemeinde) gemäss § 23 Gesetz über die Luzerner Polizei (SRL Nr. 350)

Erkenntnisse für die Praxis aus dem Kurzgutachten und den mündlichen Erläuterungen der Gutachter

Aus Sicht Gemeinde:

Die Luzerner Polizei nimmt Meldungen Privater auch bei kommunalen Straftatbeständen entgegen und trifft bei Verdacht auf strafbare Handlungen grundsätzlich die unaufschiebbaren (d.h. notwendigen und keinen Aufschub duldenden) beweissichernden Massnahmen bei Verdacht auf strafbare Handlungen. Sie nimmt die Meldungen an die Gemeinde vor. Die Gemeinde entscheidet, ob sie Anzeige im Sinn des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes erheben will.

Aus Sicht Kanton:

Für den Vollzug der kommunalen Reglemente sind grundsätzlich die Gemeinden zuständig und die Luzerner Polizei ist *nicht* gehalten, aktiv nach Widerhandlungen gegen Gemeindestrafrecht zu suchen. Im Regelfall werden die Gemeinden die entsprechenden Beweise erheben können. Das prozessuale Legalitätsprinzip verpflichtet die Strafverfolgungsbehörde lediglich zur Verfolgung ihr bekannt gewordener Delikte. Dabei hat die Luzerner Polizei einen Ermessensspielraum, dies auch im Hinblick auf das faktische Opportunitätsprinzip. Im sog. gerichtspolizeilichen Bereich sind Vereinbarungen zwischen Kanton und Gemeinde nicht zulässig.

Erklärungen der Gutachter:

Es gibt, weil die Tätigkeit von Polizei- und Verwaltungsbehörden dem Strafprozess weit vorgelagert ist, keine bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den Fragestellungen. Die Behörden haben grossen Ermessensspielraum. Der Wortlaut der Strafprozessbestimmungen zum Legalitätsprinzip erscheint streng, in der Praxis besteht aber ein Bedarf nach Absprachen. Sonst könnte es zu einer Blockade kommen: Die Mitteilungen an die Gemeinden, deren "Anzeigen" und die daraus folgenden unzähligen Strafverfahren würden die Polizeiarbeit blockieren. Umgekehrt könnte die Polizei den Gemeinden das Opportunitätsprinzip entgegenhalten und aufgrund der begrenzten Ressourcen die – aus Sicht der Rechtsgutverletzung und der öffentlichen Sicherheit – wichtigeren anderen Ereignisbearbeitungen faktisch priorisieren.

Fazit für Stadt und Kanton Luzern: Für das städtische Gebiet sind Absprachen nötig, da in der Stadt – im Unterschied zu den Landgemeinden – Reglemente, vor allem zur Nutzung öffentlichen Grundes, bestehen, welche für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zentral sind. Die Zusammenarbeit ist nicht durch Normen, sondern konkret auf der Handlungsebene der Polizei- und der Verwaltungsmitarbeitenden zu definieren.

4. Januar 2012

Gregor Zemp
Rechtsdienst Justiz- und Sicherheitsdepartement
Kanton Luzern
gregor.zemp@lu.ch
Tel. 041-228 6894

Claudia Billeter
Rechtsdienst Direktion Umwelt, Verkehr und
Sicherheit Stadt Luzern
claudia.billeter@stadtluzern.ch
Tel. 041-208 7138