

### **Vernehmlassung Bettelverbot**

**Frage 1: Sind Sie mit dem Gesetzesentwurf grundsätzlich einverstanden und halten Sie die vorgeschlagene Regelung für praktikabel?**

Ja.

Wir begrüssen es, dass der Regierungsrat die Rechtsprechung des EGMR aufnimmt und in einem neuen Gesetzesentwurf umsetzt. Gleichwohl möchten wir den Entwurf ergänzen mit Präzisierungen, welche wir GRÜNE durch die Festschreibung im Gesetz demokratisch legitimieren möchten, um frühzeitig Klarheit zu schaffen – dies entlastet auch die Polizeibehörden, welche die Bestimmungen und Sanktionen schliesslich umsetzen müssen.

In einem Gesetzesartikel (§ 26 Abs. 2 E-UeStG) erscheint es uns zwingend, ein Wort zu streichen, um willkürliche Bussen zu verhindern.

**Frage 2: Sind die Erläuterungen zur Gesetzesänderung verständlich und richtig?**

Ja.

**Frage 3: Sind Sie damit einverstanden, dass das Sammeln von Gaben und der Verkauf von Abzeichen nach wie vor einer Bewilligung bedarf (vgl. Sammelverordnung, SRL Nr. 958a) und das Sammeln ohne Bewilligung strafbar bleibt (vgl. § 26 UeStG)**

Nein.

Aufgrund der Gesetzesentwurfs ist davon auszugehen, dass § 26 UeStG und die Sammelverordnung nicht geändert werden. § 26 Abs. 1 UeStG stellt unter anderem das öffentliche Sammeln von Gaben ohne Bewilligung unter Strafe. Gemäss § 1 Abs. 1 der Sammelverordnung ist das Sammeln von Gaben wie Geld, Naturalien, Gutscheinen bewilligungspflichtig, sofern es öffentlich oder von Haus zu Haus durchgeführt wird. Die Sammelbewilligung ist zu verweigern, wenn eine natürliche Person für ihren Lebensunterhalt sammeln will, ohne eine Gegenleistung zu erbringen (Betteln; § 6 Abs. 1 lit. a Sammelverordnung). Dementsprechend ist das Betteln im Kanton Luzern (faktisch) verboten und nach § 26 UeStG strafbar. Dies widerspricht der Rechtsprechung des EGMR, was auch in den Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf festgestellt wird (S. 2, 5, 6 und 8). Wenn § 26 UeStG und § 6 Abs. 1 lit. a Sammelverordnung nicht geändert werden, bleibt das Bettelverbot bestehen, was der eigentlichen Absicht des Regierungsrats zuwiderläuft. Daran ändert auch die vorgesehene Einführung von § 26a UeStG nichts bzw. es entstehen sogar Ungereimtheiten hinsichtlich der Zulässigkeit von Betteln. Sämtliches Betteln, das nicht unter § 26a E-UeStG fällt, wäre weiterhin nach § 26 UeStG strafbar. Deshalb ist § 26 UeStG insofern zu ändern, als dass Betteln von dieser Bestimmung ausgenommen ist. Dafür könnte ein zusätzlicher Absatz eingeführt werden. Des Weiteren ist § 6 Abs. 1 lit. a Sammelverordnung ersatzlos zu streichen oder insofern anzupassen, als dass Betteln, insbesondere passiven Formen davon, unter bestimmten Voraussetzungen ohne Bewilligung gestattet ist.

**Frage 4: Sind sie mit der vorgeschlagenen Strafnorm betreffend das unerlaubte Betteln in § 26a Absätze 1 bis 3 UeStG einverstanden?**

Nein.

Zu Art. 26a Abs. 1 lit. b E-UeStG (Organisiertes Betteln):

In seinem Urteil betreffend das Übertretungsstrafgesetz des Kantons Basel-Stadt hielt das Bundesgericht fest, dass die gleichlautende Bestimmung im Übertretungsstrafgesetz des Kantons Basel-Stadt weit formuliert sei. Insbesondere der Begriff "in organisierter Art und Weise" sei nicht ohne Weiteres eingrenzbare. Nach dem Wortlaut würde bereits eine einzelne Absprache oder die Verteilung mehrerer volljähriger Mitglieder einer Kern- oder Grossfamilie auf verschiedene Bettelplätze für sich allein ohne ausbeuterisches oder sonst wie erschwerendes Element vom Straftatbestand erfasst. Eine solch extensive Auslegung sei indes gemessen an den verfassungsrechtlichen Vorgaben sowie angesichts der einschlägigen Strafdrohung unzulässig. § 9 Abs. 1 lit. a BS-ÜStG sei so auszulegen, dass davon einzig Organisationsformen erfasst würden, die nicht bloss das Betteln koordinieren, sondern bei denen ein zusätzlicher Unrechtsgehalt hinzukomme. Dabei sei etwa an Verhaltensweisen territorialer Dominanz zu denken, wie beispielsweise bei Gruppen, die sich die vorhandenen oder allenfalls erfolgversprechendsten Bettelplätze aufteilen und dabei andere bettelnde Personen, Familien oder Gruppen verdrängen. Das Bundesgericht schlug der Regierung von Basel-Stadt vor, die fragliche Bestimmung zwecks besserer Vorhersehbarkeit zu konkretisieren (siehe BGer-Urteil 1C\_537/2021 vom 13.3.2021 E. 5.2.3-5.2.5).

Vor diesem Hintergrund regen wir an, § 26a Abs. 1 lit. b E-UeStG präziser zu fassen. Dies vorzugsweise direkt im UeStG selbst. Es würde die Legitimität der Bestimmung schmälern und den demokratischen Diskurs hindern, wenn die Konkretisierung nicht direkt vom Kantonsrat, sondern erst vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe vorgenommen würde.

#### Zu § 26 Abs. 2 E-UeStG (generell):

In § 26 Abs. 2 E-UeStG wird die folgende Aufzählung (lit. a bis d) eingeleitet durch die Formulierung «namentlich durch». Dies ist höchst problematisch, weil durch diese Formulierung die folgende Aufzählung als nicht abschliessend definiert wird. Damit wird die Türe geöffnet, dass die vorangehende Bedingung der Störung der öffentlichen Sicherheit, Ruhe und Ordnung (Abs. 2) weiter interpretiert werden kann als durch die folgende Aufzählung. Das heisst konkret, dass der Regierungsrat oder sogar die Polizeibehörden als ausführendes Organ weitere Tatbestandsvarianten hineininterpretieren können. Es besteht deshalb die Gefahr der Willkür: Bettelnde können mit Bussen bestraft werden, wenn ihre Tätigkeit als störend empfunden wird, auch wenn sie nicht den folgenden Aufzählungen (lit. a bis d) entsprechen.

Aus Sicht von uns GRÜNEN ist es zwingend, dass das Wort «namentlich» gestrichen wird. Dann ist die Aufzählung abschliessend und der Wille des Gesetzgebers klar definiert, wann eine Störung vorliegt und eine Busse verhängt werden soll.

#### Zu § 26 Abs. 2 lit. b und c E-UeStG (Keine Angabe von Distanz):

Im Übertretungsstrafgesetz des Kantons Basel-Stadt wird beim Verbot des passiven Bettelns an ausgewählten, als kritisch erachteten, Orten eine konkrete Distanz angegeben, innerhalb welcher das Betteln strafbar ist. In § 26 Abs. 2 lit. b und c E-UeStG fehlen solche Angaben. Es bleibt in den Erläuterungen unklar, weshalb. Sofern dies vor dem Hintergrund erfolgt, dass der Radius von fünf Metern, der in Basel-Stadt gilt, als zu weit erscheint und man in Luzern mit mehr Augenmass operieren will, ist das grundsätzlich zu begrüssen. Gleichwohl muss für bettelnde Personen aber auch für die Polizeibehörden klar sein, an welchen Orten betteln erlaubt ist und wo eben nicht. Ansonsten droht den bettelnden Personen eine zu weite Auslegung durch die Polizeibehörden und die Bestimmung, die zugunsten der bettelnden Personen mehr Augenmass erlauben könnte und sollte, verkehrt sich ins Gegenteil. Daher regen wir an, auf die Angabe von genauen Distanzen entgegen den Erläuterungen zum

Vernehmlassungsentwurf nicht zu verzichten, sondern diese im Vergleich zum Kanton Basel-Stadt auf eine Distanz von zwei Metern zu reduzieren. Ein weitergehender Radius scheint nicht erforderlich und würde insbesondere in der dichten Stadt Luzern kaum mehr Platz für Bettel lassen und damit randständige Personen aus der Stadt verdrängen.

#### Zu den Sanktionen:

Der Entwurf sieht für alle Verstösse gegen § 26a E-UeStG generell eine Busse als Strafe vor. Die Busenhöhe wird im Gesetz nicht begrenzt, womit Bussen bis zu Fr. 10'000.-- möglich wären (§ 1 Abs. 1 UeStG i.Vm. Art. 106 Abs. 1 StGB). Eine Busse in einer derartigen Höhe ist insbesondere für das verbotene passive Betteln nach § 26a Abs. 2 E-UeStG unverhältnismässig. Das Bundesgericht hat im Entscheid betr. Basel-Stadt für aufdringliches, einschüchterndes oder aggressives Betteln eine Busse von Fr. 100.-- noch als verhältnismässig erachtet (BGer-Urteil 1C\_537/2021 vom 13.3.2023 E. 5.4.5). Wir regen daher an, Verstösse gegen § 26a Abs. 2 lit. a E-UeStG in die Ordnungsbussenverordnung aufzunehmen und eine Busse von maximal Fr. 100.-- vorzusehen.

Für die Tatbestandsvarianten des verbotenen passiven Bettelns – in Luzern §26a Abs. 2 lit. b-d E-UeStG – hat das Bundesgericht im Entscheid betr. Basel-Stadt das direkte Aussprechen einer Busse als unverhältnismässig qualifiziert (BGer-Urteil 1C\_537/2021 vom 13.3.2023 E. 5.4.3 und 5.4.6 f.). Eine deutliche Mehrheit der bettelnden Personen ist nicht in der Lage, eine Busse zu bezahlen, womit ihnen als Sanktion schlussendlich eine Ersatzfreiheitsstrafe, also Gefängnis, droht. Das ist für passives Betteln unverhältnismässig, was der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Fall Lacatus gegen Schweiz klarstellte. Das Bundesgericht verlangt daher, dass eine Busse für rein passives Betteln nur als letztes Mittel ausgesprochen wird, wenn andere geeignete Massnahmen versagt haben. In Betracht kommen insbesondere vorgängige verwaltungsrechtliche Massnahmen. Die Kaskade könnte dabei wie folgt aussehen: Wegweisung aus Verbotszone bei erstmaliger Übertretung, administrative Warnung mit Androhung einer Busse bei zweitem Verstoß, geringfügige Busse beim dritten Verstoß. Die Busse sollte (analog Basel-Stadt) Fr. 50.-- nicht übersteigen und ist in die Ordnungsbussenverordnung aufzunehmen. Aus unserer Sicht ist es wünschenswert, dass die Kaskadenordnung direkt im UeStG vom Kantonsrat beschlossen wird. Eine blossige Regelung auf Verordnungsstufe durch die Regierung würde die demokratische Legitimation schmälern.

Schliesslich sieht § 26a Abs. 3 E-UeStG vor, dass die durch Betteln erlangten Vermögenswerte sowohl in den Fällen nach Abs. 1 als auch nach Abs. 2 sichergestellt und eingezogen werden können. Damit geht der Entwurf, ohne dass dies in den Erläuterungen offengelegt würde, über die Regelung von Basel-Stadt hinaus. In Basel-Stadt werden einzig Vermögenswerte sichergestellt und eingezogen, die durch strafbares Betteln nach Absatz 1 erlangt wurden. Dies hat das Bundesgericht als verhältnismässig beurteilt, da bei Absatz 1 eine qualifizierte Gesetzesverletzung vorliege (BGer-Urteil 1C\_537/2021 vom 13.3.2023 E. 5.5). Eine solche liegt in den Fällen von Absatz 2, insbesondere beim Verbot des rein passiven Bettelns nach Abs. 2 lit. b-d nicht vor. In diesen Fällen ist eine Einziehung angesichts der prekären finanziellen Lage, in denen sich die bettelnden Personen befinden, als unverhältnismässiger Eingriff in die Eigentumsgarantie zu qualifizieren. Es gibt keinen Grund, Geld einzuziehen, das einer bettelnden Person freiwillig gespendet wurde, ohne dass diese sich täuschend oder aggressiv verhielt. Wir regen daher an, zumindest in den Fällen von Abs. 2 lit. b-d auf eine Einziehung zu verzichten. Ohnehin dürfte es beweisrechtlich nicht möglich sein, zu bestimmen, welches Geld, das eine bettelnde Person auf sich trägt, aus Bettel an einem verbotenen Ort stammt. Entsprechend entlastet ein Verzicht auf die Einziehung in solchen Fällen auch Polizei und Justizbehörden. Schliesslich regen

wir an, Beträge die wegen verbotenen Betteln nach Abs. 1 bzw. Abs. 2 lit. a eingezogen werden analog der Regelung bei unerlaubten Sammlungen nach § 26 Abs. 2 UeStG für gemeinnützige Zwecke zu spenden. Dies entspricht auch der Absicht der Personen, welche ihr Geld den bettelnden Personen gespendet haben.