

Bundesgericht  
Tribunal fédéral  
Tribunale federale  
Tribunal federal

{T 1/2}  
1C\_247/2008

Urteil vom 21. Januar 2009  
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung  
Bundesrichter Féraud, Präsident,  
Bundesrichter Aemisegger, Reeb, Fonjallaz, Eusebio,  
Gerichtsschreiber Steinmann.

Parteien  
Bündnis "Luzern Für Alle", vertreten durch  
Oliver Renggli, Präsident,  
Roger Marti,  
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Luzern,  
Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern, vertreten durch den Rechtskonsulenten Josef Koch,  
Bahnhofstrasse 15,  
6002 Luzern,  
Kantonsrat des Kantons Luzern, vertreten durch den Rechtskonsulent des Regierungsrates Josef  
Koch, Bahnhofstrasse 15, 6002 Luzern.

Gegenstand  
Änderung des Übertretungsstrafgesetzes  
(Art. 9 BV & Art. 34 Abs. 2 BV),

Beschwerde gegen die Änderung vom 28. April 2008  
des Übertretungsstrafgesetzes.  
Sachverhalt:

A.

Aufgrund von diversen parlamentarischen Vorstössen im Grossen Rat des Kantons Luzern (nunmehr Kantonsrat) legte der Regierungsrat des Kantons Luzern am 15. Januar 2008 die Botschaft "zum Entwurf von Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei betreffend Einführung einer allgemeinen Wegweisungsnorm und von Massnahmen gegen Littering sowie unbefugtes Plakatieren" vor. Zur Einführung der drei vorgeschlagenen Bereiche - Wegweisung, Littering und Plakatieren - schlug er unter dem Titel "Übertretungsstrafgesetz" Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei vor.

Der Kantonsrat beschloss unter dem Titel "Übertretungsstrafgesetz" am 28. April 2008 das Folgende:

I.

Das Übertretungsstrafgesetz vom 14. September 1976 wird wie folgt geändert:

§ 5 - Ordnungsbussen (neu)

1 Der Regierungsrat bestimmt, bei welchen geringfügigen Übertretungen die Polizeiorgane Ordnungsbussen erheben dürfen, wenn der Fehlbare damit einverstanden ist.

2 Er bestimmt, wie hoch die Bussen für die einzelnen Übertretungen sind und welches Verfahren anzuwenden ist. Die Höchstgrenze der Ordnungsbussen entspricht derjenigen des Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970.

3 Die Ordnungsbussen nach dem Ordnungsbussengesetz bleiben vorbehalten.

§ 7

wird aufgehoben.

§ 8 Absatz 1

1 Wer unbefugt auf öffentlichem oder privatem Eigentum Zeichen, Inschriften oder Plakate anbringt

oder anbringen lässt,  
wer öffentliches oder privates Eigentum verunreinigt oder verunstaltet, namentlich durch das Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen,  
wird mit Busse bestraft.

§ 16

wird aufgehoben.

II.

Das Gesetz über die Kantonspolizei vom 27. Januar 1998 wird wie folgt geändert:

§ 19 - Wegweisung und Fernhaltung

1 Die Kantonspolizei kann Personen von einem Ort wegweisen oder für längstens 24 Stunden fernhalten, wenn diese oder eine Ansammlung von Personen, der sie angehören,

a. im begründeten Verdacht stehen, die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gefährden oder zu stören,

b. Dritte erheblich belästigen oder unberechtigterweise an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raumes hindern,

c. den Einsatz von Polizeikräften, Feuerwehren oder Rettungsdiensten behindern,

d. das Pietätsgefühl von Personen verletzen oder gefährden,

e. ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind.

2 Widersetzt sich eine Person der angeordneten Wegweisung oder Fernhaltung, verfügt die Kantonspolizei schriftlich die Wegweisung oder Fernhaltung für höchstens einen Monat.

3 In besondern Fällen, namentlich wenn eine Person wiederholt von einem Ort weggewiesen oder ferngehalten werden musste, kann die Kantonspolizei das Verbot unter Androhung der Straffolgen von Artikel 292 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 verfügen.

4 Die Anfechtung von Entscheiden im Sinn der Absätze 2 und 3 richtet sich unter Vorbehalt dieser Bestimmungen nach dem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972. Der Einreichung eines Rechtsmittels kommt keine aufschiebende Wirkung zu.

§ 25 Absatz 2

2 Die Grundausbildung erfolgt an der Interkantonalen Polizeischule Hitzkirch.

III.

Die Änderung tritt am 15. Juli 2008 in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

B.

Das Bündnis "Luzern Für Alle" hat am 2. Juli 2008 gegen die vom Kantonsrat verabschiedete Vorlage das (fakultative) Referendum erhoben. Die kantonale Referendumsabstimmung steht noch aus.

C.

Noch vor Ablauf der Referendumsfrist am 2. Juli 2008 haben das Bündnis "Luzern Für Alle" und Roger Marti am 28. Mai 2008 beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 lit. c BGG erhoben und die Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses verlangt. Sie rügen Verletzungen von Art. 9 und Art. 34 Abs. 2 BV. Im Wesentlichen machen sie eine Missachtung des Grundsatzes der Einheit der Materie geltend, weil die Änderungen im Übertretungsstrafgesetz und diejenigen im Gesetz über die Kantonspolizei nicht auf derselben Ebene lägen, in keinem hinreichenden Zusammenhang zueinander stünden und daher nicht zu einer Vorlage hätten zusammengefasst werden dürfen. Unter dem Titel von Art. 9 BV bemängeln sie, dass die Vorlage in irreführender Weise den Titel "Übertretungsstrafrecht" trage und das Gesetz über die Kantonspolizei nicht erwähne. Schliesslich ersuchen die Beschwerdeführer darum, den Kanton Luzern zu einer Entschädigung für die mit dem Referendum entstandenen Kosten zu verpflichten.

Der Regierungsrat beantragt in eigenem Namen und im Namen des Kantonsrates die Abweisung der Beschwerde.

Die Beschwerdeführer halten in ihrer Beschwerdeergänzung an ihrem Antrag und ihrer Begründung fest, desgleichen der Regierungsrat in seiner Duplik.

Erwägungen:

1.

1.1 Die Stimmrechtsbeschwerde im Sinne von Art. 82 lit. c BGG ist zulässig. Sie richtet sich gegen einen Akt des Kantonsrates gemäss Art. 88 BGG und ist nach Art. 100 Abs. 1 BGG rechtzeitig erhoben worden. Es kann mit ihr gemäss Art. 95 lit. a BGG Bundesverfassungsrecht wie namentlich die Verletzung von Art. 34 Abs. 2 BV gerügt werden.

Roger Marti ist unbestrittenermassen im Kanton Luzern stimmberechtigt und daher im Hinblick auf die Referendumsabstimmung über die umstrittene Vorlage nach Art. 89 Abs. 3 BGG zur Beschwerde legitimiert. Ebenfalls als legitimiert gelten nach der Rechtsprechung die politischen Parteien, die im Gebiet des betreffenden Gemeinwesens tätig sind, sowie politische Vereinigungen, namentlich ad hoc gebildete, mit juristischer Persönlichkeit ausgestattete Initiativ- und Referendumskomitees (nicht publ. E. 1b von BGE 125 I 289; 121 I 334 E. 1a S. 337). Diese Voraussetzungen sind für das Bündnis "Luzern Für Alle" gegeben, das nach den Statuten einen Verein bildet, die Sensibilisierung für den öffentlichen Raum bezweckt und sich u.a. gegen den Wegweisungsartikel zur Wehr setzt.

1.2 Dem Begehren um Feststellung einer Verletzung der freien Willensbildung kommt neben dem Antrag um Aufhebung des Kantonsratsbeschlusses im vorliegenden Fall keine eigenständige Bedeutung zu. Insoweit ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

Mit der Beschwerdeergänzung ziehen die Beschwerdeführer ihr Entschädigungsbegehren zurück. Es braucht darauf nicht näher eingegangen zu werden.

2.

Die Beschwerdeführer machen zur Hauptsache eine Verletzung des Grundsatzes der Einheit der Materie geltend. Sie beziehen sich hierfür nicht auf kantonales Recht, sondern rufen die Garantie von Art. 34 Abs. 2 BV an. Es wird von Seiten des Regierungsrates nicht in Frage gestellt, dass der entsprechende Grundsatz auf die umstrittene Vorlage im Hinblick auf die Referendumsabstimmung Anwendung findet.

Der Grundsatz der Einheit der Materie gilt von Bundesrechts wegen. Er wurde unter der Herrschaft der alten Bundesverfassung aus dem Stimm- und Wahlrecht abgeleitet und ist heute durch Art. 34 Abs. 2 BV gewährleistet, welcher die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe schützt. Er gilt grundsätzlich bei allen Vorlagen, die den Stimmberechtigten zum Entscheid unterbreitet werden. Der Grundsatz der Einheit der Materie verlangt, dass eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf bzw. dass zwei oder mehrere Sachfragen und Materien nicht in einer Art und Weise miteinander zu einer einzigen Abstimmungsvorlage verbunden werden, die die Stimmberechtigten in eine Zwangslage versetzt und ihnen keine freie Wahl zwischen den einzelnen Teilen belässt. Umfasst eine Abstimmungsvorlage mehrere Sachfragen und Materien, ist zur Wahrung der Einheit der Materie erforderlich, dass die einzelnen Teile einen sachlichen inneren Zusammenhang aufweisen und in einer sachlichen Beziehung zueinander stehen und dasselbe Ziel verfolgen; dieser sachliche Zusammenhang darf nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch bestehen. Im Einzelnen ist der Begriff der Einheit der Materie schwer zu fassen; er ist von relativer Natur und vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu beurteilen. Der sachliche Zusammenhang kann sich aus einem einheitlichen Ziel oder gemeinsamen Zweck ergeben und ist abhängig von der Abstraktionshöhe der Betrachtung und vom gesellschaftlich-historischen Umfeld. Dabei ist nicht bloss auf die Absichten des Gesetzgebers abzustellen, sondern der Normtext nach den anerkannten Interpretationsregeln auszulegen und auch der Sicht des "aufgeklärten" politisch interessierten Stimmbürgers Rechnung zu tragen. Da der Begriff der Einheit der Materie von relativer Natur ist und die Gewichtung einzelner Teile einer Vorlage und ihres Verhältnisses zueinander zudem vorab eine politische Frage ist, kommt den Behörden bei der Ausgestaltung von Abstimmungsvorlagen ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Überdies betont die Rechtsprechung, dass die Stimmberechtigten keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf haben, dass ihnen einzelne, allenfalls besonders wichtige Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden; sie müssen sich vielmehr auch dann für die Gutheissung oder Ablehnung der ganzen Vorlage entscheiden, wenn sie nur mit einzelnen Vorschriften einverstanden sind bzw. einzelne Teile ablehnen (vgl. zum Ganzen hinsichtlich

behördlicher Vorlagen BGE 129 I 366 E. 2 S. 369, Urteil 1P.223/2006 vom 12. September 2006 E. 2, in ZBI 108/2007 S. 332; hinsichtlich von Initiativen BGE 130 I 185 E. 3 S. 195; 129 I 381 E. 2 S. 384; 128 I 190 E. 3.2 S. 196, je mit Hinweisen).

3.

3.1 Vor diesem Hintergrund bestreiten die Beschwerdeführer, dass die Vorlage "Übertretungsstrafgesetz" den Grundsatz der Einheit der Materie wahrt. Sie machen im Wesentlichen geltend, die Aufnahme von Bestimmungen über die Wegweisung und Fernhaltung ins Gesetz über die Kantonspolizei zum einen stehe in keinem sachlichen Zusammenhang mit den Verbotsbestimmungen über Verunreinigungen an öffentlichem oder privatem Eigentum und über das Hinterlassen von Abfällen im Übertretungsstrafgesetz zum andern. Die beiden Teile hätten eine unterschiedliche Entstehungsgeschichte, würden unterschiedlich wahrgenommen, lägen auf einer andern Ebene und seien von unterschiedlicher Natur.

Demgegenüber bringt der Regierungsrat vor, die vorgesehenen Massnahmen verfolgten den

gemeinsamen Zweck, den öffentlichen Raum mittels Repression sauberer und damit sicherer zu machen. Ziel sei mehr Sicherheit und Sauberkeit im öffentlichen Raum. Sauberkeit und Sicherheit im öffentlichen Raum stünden in einem engen Zusammenhang; die angestrebte Sauberkeit stelle einen Schlüssel zu mehr Sicherheit dar. Die Berührungspunkte zeigten sich ferner darin, dass mit der Wegweisung auch gegen Personengruppen vorgegangen werden könne, welche die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch ein hohes Mass an Littering stören oder gefährden. Es könne daher nicht gesagt werden, die Wegweisungsbestimmung hätte eine eigene Bedeutung und weise keinen Zusammenhang mit den Bestimmungen über das Littering und das Plakatieren auf. Vielmehr handle es sich bei den drei Bereichen um gleichwertige Massnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

3.2 Für die Beurteilung, ob die umstrittene Vorlage die Einheit der Materie im Sinne von Art. 34 Abs. 2 BV wahr, gilt es vorerst, die Bedeutung der einzelnen Bestimmungen und Massnahmen festzuhalten. Dabei ist insbesondere die Bestimmung von § 8 Abs. 1 des geänderten Übertretungsstrafgesetzes derjenigen von § 19 des Gesetzes über die Kantonspolizei gegenüberzustellen.

§ 8 Abs. 1 des Übertretungsstrafgesetzes (ÜStG) umfasst zwei Tatbestände, nämlich das Anbringen oder Anbringenlassen von Zeichen, Inschriften und Plakaten an öffentlichem oder privatem Eigentum einerseits, die Verunreinigung oder Verunstaltung von öffentlichem oder privatem Eigentum durch das Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen oder Sammelstellen andererseits. Die Norm verbietet ein bestimmtes Verhalten und stellt Widerhandlungen unter Strafe. Sie will den sozialen Erscheinungen der Graffiti und des Hinterlassens von Abfällen begegnen und zielt in allgemeiner Weise auf den Schutz von öffentlichem und privatem Eigentum vor Verunstaltungen ab. Die Bestimmung weist eine für das Strafrecht übliche Struktur auf und wendet sich insoweit an jegliche Einzelperson.

§ 19 des Gesetzes über die Kantonspolizei (Kantonspolizeigesetz, KPG) richtet sich an die Kantonspolizei. Die Bestimmung räumt der Kantonspolizei eine Handlungskompetenz ein und befugt sie, Personen von einem Ort wegzuweisen oder fernzuhalten. Voraussetzung des polizeilichen Handelns ist das Vorliegen einer Gefährdung oder Störung, welche unterschiedlichen Schutzbedürfnissen entsprechen. Geschützt werden sollen in allgemeiner Weise die öffentliche Sicherheit und Ordnung (Abs. 1 lit. a) und im Speziellen Einzelpersonen, die erheblich belästigt oder in der Benützung des öffentlichen Raumes gehindert (Abs. 1 lit. b) sowie in ihrem Pietätsgefühl verletzt oder gefährdet werden (Abs. 1 lit. d). Ferner Einzelpersonen, wenn sie selber ernsthaft und unmittelbar gefährdet sind (Abs. 1 lit. e), und schliesslich amtliche Dienste, deren Einsatz behindert wird (Abs. 1 lit. c). Die Bestimmung bezweckt die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und zielt auf die Beseitigung einer Störung und Gefährdung ab, welche im Zeitpunkt des polizeilichen Handelns tatsächlich vorhanden bzw. für eine bestimmte Dauer anzudauern droht. Als Handlungsanweisung richtet sich die Norm an die Polizeiorgane.

Bei der Frage der Einhaltung des Grundsatzes der Einheit der Materie ist von diesen beiden Sachbereichen auszugehen und zu prüfen, in welchem Verhältnis sie zueinander stehen, was sie miteinander verbindet bzw. was sie voneinander trennt und ob sie demnach unter dem Gesichtswinkel von Art. 34 Abs. 2 BV zu einer einzigen, dem (fakultativen) Referendum unterstellten Vorlage zusammengefasst werden durften.

3.3 Es ist unbestritten, dass die Vorlage des Kantonsrates auf unterschiedliche parlamentarische Vorstösse zurückgeht. Zum einen wurden im Parlament vorerst gesetzliche Grundlagen für die Möglichkeit der Wegweisung von Personen gefordert, zum andern griffige Massnahmen gegen die Wegwerfmentalität und das Littering verlangt. Während des Vernehmlassungsverfahrens zu einer Vorlage betreffend Wegweisung und Littering verlangte ein weiterer Vorstoss zur Verhinderung von illegalem und wildem Plakatieren eine Ergänzung des Übertretungsstrafgesetzes. Der Regierungsrat fasste die drei Bereiche schliesslich zusammen in seiner Botschaft an den Kantonsrat vom 15. Januar 2008 zum Entwurf von Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und des Gesetzes über die Kantonspolizei betreffend Einführung einer allgemeinen Wegweisungsnorm und von Massnahmen gegen Littering sowie unbefugtes Plakatieren (im Folgenden Botschaft) zusammen.

Diese Entstehungsgeschichte macht deutlich, dass unterschiedliche Themen unabhängig voneinander in den politischen Prozess eingeführt wurden und Ausgangspunkt des Gesetzgebungsverfahrens bildeten. Sie zeigt indes auch, dass der Regierungsrat die Bereiche zusammen betrachtete und sie - vorerst mit einer Vernehmlassungsvorlage und hernach mit der Botschaft - in einer einheitlichen Vorlage zur Diskussion stellte. Ein solches Vorgehen ist nicht ungewöhnlich und im Grundsatz unter dem Gesichtswinkel von Art. 34 Abs. 2 BV nicht zu beanstanden (vgl. BGE 129 I 366 E. 4.2 S. 376). Daran ändert nichts, dass die umstrittene Vorlage nunmehr zwei Teile aufweist, mit denen einerseits das Übertretungsstrafgesetz und andererseits das

Kantonspolizeigesetz geändert werden.

Die Entstehungsgeschichte zeigt des Weiteren, dass im Kantonsrat die Frage kontrovers diskutiert worden ist, ob die Vorlage als einheitlicher Erlass oder aber in zwei Teile, das Übertretungsstrafgesetz und das Kantonspolizeigesetz betreffend, aufzuspalten sei. Diesem Umstand kommt für sich genommen für die vorliegend zu beurteilende Frage keine entscheidende Bedeutung zu, da im parlamentarischen Prozess gleichermaßen Aspekte der Abstimmungsfreiheit wie auch Überlegungen politischer oder taktischer Natur mitspielen mögen (vgl. BGE 129 I 366 und Urteil 1P.223/2006 vom 12. September 2006 E. 3.3, in ZBI 108/2007 S. 332). Die Diskussion deutet immerhin darauf hin, dass die beiden Teile nicht übereinstimmend als Gesamtvorlage mit einheitlicher Ausrichtung verstanden worden sind. Die Beschwerdeführer zeigen denn auch auf, dass sich die politischen Widerstände unterschiedlich nur gegen die Änderung des Übertretungsstrafrechts oder aber des Kantonspolizeigesetzes richten.

Es ist nicht in Frage gestellt, dass sich die Vorlage des Kantonsrates - entsprechend den ursprünglichen Motionen - tatsächlich hätte aufteilen lassen. Allein aus diesem Umstand lässt sich indessen nach der Rechtsprechung nicht ableiten, dass der Grundsatz der Einheit der Materie verletzt worden sei (vgl. BGE 129 I 366 E. 4.1 S. 376). Die Möglichkeit einer Aufteilung zeigt immerhin, dass die beiden Teile nicht in einer logischen Beziehung der Abhängigkeit oder Unterordnung zueinander stehen. Es kann demnach nicht gesagt werden, dass der eine Teil den andern bedingen, der eine Teil den Grundsatz und der andere die Art und Weise der Realisierung umschreiben oder der eine Teil ohne den andern keinen Sinn mehr ergeben würde (vgl. BGE 129 I 366 E. 4.1 S. 375).

Die Beschwerdeführer legen Wert auf die unterschiedliche Normstruktur der neuen Bestimmungen im Übertretungsstrafgesetz und im Kantonspolizeigesetz. Es ist, wie dargetan, nicht zu verkennen, dass erstere ein bestimmtes Verhalten verbieten und Widerhandlungen unter Strafe stellen, während letztere der Kantonspolizei eine Handlungskompetenz einräumen. Der unterschiedlichen Normstruktur darf indes unter dem Gesichtswinkel der Abstimmungsfreiheit kein allzu grosser Stellenwert eingeräumt werden. Sie kann bisweilen von der Gesetzestechnik abhängen. § 8 Abs. 1 ÜStG ist in die übliche strafrechtliche Form gekleidet: Wer dies und jenes macht, wird mit Busse bestraft. Im gleichen Sinne könnte § 19 Abs. 1 KP-G in strafrechtlicher Weise folgendermassen formuliert werden: Wer die öffentliche Sicherheit und Ordnung stört, Dritte erheblich belästigt oder diese an der bestimmungsgemässen Nutzung des öffentlich zugänglichen Raums hindert, wird (mit Busse) bestraft. Daraus ist zu schliessen, dass die unterschiedlichen Formulierungen in der umstrittenen Vorlage für die Beurteilung der Wahrung der Einheit der Materie für sich genommen nicht ausschlaggebend sein können.

Vor diesem Hintergrund ist daher zu prüfen, ob die beiden Teile in sachlicher Hinsicht im Sinne des Grundsatzes der Einheit der Materie in einem hinreichenden Zusammenhang zueinander stehen.

3.4 Der Regierungsrat geht davon aus, dass sowohl § 8 Abs. 1 ÜStG wie auch § 19 KP-G der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen und insoweit in einem unmittelbaren sachlichen Zusammenhang zueinander stünden. Demgegenüber machen die Beschwerdeführer geltend, die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung seien auseinanderzuhalten. Da § 8 Abs. 1 ÜStG ausschliesslich im Dienste der öffentlichen Ordnung stehe und § 19 KP-G allein auf die öffentliche Sicherheit abziele, sei ein sachlicher Zusammenhang zwischen den beiden Teilen nicht gegeben.

Die geänderte Bestimmung im Übertretungsstrafgesetz dient dem Schutz von öffentlichem und privatem Eigentum vor Verunstaltungen durch Graffiti und Abfall. Damit zielt sie klar auf die Sauberkeit des geschützten Eigentums und des öffentlichen Raumes ab und dient vorab der öffentlichen Ordnung.

Nach dem Wortlaut der geänderten Bestimmung im Kantonspolizeigesetz soll durch die Handlungskompetenz der Polizei die öffentliche Sicherheit und Ordnung sichergestellt werden. Die Luzerner Norm weist eine gewisse Ähnlichkeit auf mit Bestimmungen anderer Kantone, mit denen sich das Bundesgericht bereits auseinandergesetzt hat. In BGE 128 I 327 stand die Bündner Polizeiverordnung des Grossen Rates in Frage (BGE 128 I 327 Sachverhalt S. 328). Danach stehen Wegweisungs- und Fernhaltmassnahmen im Zusammenhang mit der allgemeinen Funktion der Polizei und sollen die öffentliche Ordnung und Sicherheit schützen (BGE 128 I 327 E. 3.2 S. 335 f.). In BGE 132 I 49 ging es um das Polizeigesetz des Kantons Bern, das Wegweisungen und Fernhaltungen erlaubt, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder gestört sind (BGE 132 I 49 E. 2.1 S. 51 f.). Als verfassungsrechtlich haltbar wurde eine Wegweisung gegenüber Personen erachtet, die als Gruppe dem Alkohol zugesprochen, mit Abfall und Unrat grosse Unordnung hinterlassen, grossen Lärm verursacht und ein Verhalten an den Tag gelegt haben, an dem zahlreiche Passanten Anstoss nahmen. Solche Erscheinungen seien geeignet, die öffentliche Ordnung und Sicherheit zu gefährden oder zu stören,

Verunsicherung und Angstgefühle hervorzurufen und somit Polizeigüter zu gefährden (BGE 132 I 49

E. 7.1 und 7.2 S. 61 ff.); diese rechtfertigten daher die Wegweisungsverfügungen.

Diese Überlegungen können auf den vorliegenden Fall übertragen werden. Sie zeigen zum einen, dass Wegweisungen und Fernhaltungen nicht ausschliesslich aus Gründen einer eng verstandenen öffentlichen Sicherheit erfolgen, sondern auch in einem weitem Zusammenhang mit der Einhaltung von Sauberkeit im öffentlichen Raum stehen können, welcher beeinträchtigt und verunstaltet wird, wenn insbesondere von Gruppen Abfall und Unrat liegengelassen wird. Die zugrundeliegenden parlamentarischen Vorstösse stehen denn auch im Zusammenhang mit der Verunstaltung des öffentlichen Raums durch liegengelassenen Abfall und Unrat (vgl. Botschaft S. 2 f., Ziff. 1/2 und 3). An dieser Sichtweise ändert der Umstand nichts, dass der Wegweisungsartikel nach dem Willen der Motionäre möglicherweise auch andere Zwecke verfolgt. Und umgekehrt steht auch das Problem des Litterings und der Verunstaltung von öffentlichem und privatem Eigentum in Beziehung mit der öffentlichen Sicherheit und ist geeignet, Polizeigüter zu gefährden.

Zum andern wird ersichtlich, dass die öffentliche Sicherheit nicht streng von der öffentlichen Ordnung getrennt werden kann. Die genannte Berner Regelung wurde in allgemeiner Weise der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zugeordnet. Die damals konkret umstrittene Wegweisung wies gleichermaßen Elemente der mit dem Unrat zusammenhängenden öffentlichen Ordnung wie auch solche der öffentlichen Sicherheit auf, die durch die Anwesenheit der Gruppe und ihres Verhaltens beeinträchtigt erschien. Auch aus der von den Beschwerdeführern zitierten Literaturstelle (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2006, N. 2433) kann nicht geschlossen werden, dass einzelne Massnahmen zum Schutze von Polizeigütern klar der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit zugeordnet werden könnten. Der Ausdruck der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bildet vielmehr einen umfassenden offenen Oberbegriff zum Schutz von Polizeigütern. Insoweit kann auch offen bleiben, wie es sich mit der im vorliegenden Zusammenhang nicht klar unterscheidbaren repressiven bzw. präventiven Natur der beiden Teile verhält.

Vor diesem Hintergrund durfte der Kantonsrat annehmen, dass beide Teile der umstrittenen Vorlage - das Verbot der Verunstaltung durch Abfall und Plakatieren einerseits und die der Polizei eingeräumte Kompetenz zur Wegweisung und Fernhaltung - im Dienste der öffentlichen Ordnung und Sicherheit stehen und insoweit in hinreichender Weise einen sachlichen innern Zusammenhang aufweisen. Er konnte demnach die Regelung eines neueren Phänomens in einer einzigen Vorlage verabschieden. Es kann nicht gesagt werden, dass dieser Zusammenhang bloss künstlich geschaffen worden und lediglich subjektiv oder politisch begründet wäre. Die von den Beschwerdeführern erwähnte Opposition, die sich unterschiedlich und gegenläufig gegen die beiden Teile der Vorlage richtet, lässt nicht erkennen, dass das Zusammenfassen der beiden Teile zu einer einzigen Vorlage auf politisch-taktischem Kalkül beruhen würde. Gesamthaft kann daher dem Kantonsrat nicht vorgeworfen werden, seinen Gestaltungsspielraum überschritten und mit der Koppelung der beiden Teile den Grundsatz der Einheit der Materie verletzt zu haben.

An diesem Ergebnis ändert der Umstand nichts, dass die Vorlage auch hätte aufgeteilt werden können und die beiden Teile in der politischen Auseinandersetzung unterschiedlich beurteilt und teils nur einzeln bekämpft werden. Wie dargetan, haben die Stimmberechtigten gestützt auf Art. 34 Abs. 2 BV keinen verfassungsmässigen Anspruch darauf, dass ihnen einzelne Teile einer Vorlage gesondert zur Abstimmung vorgelegt werden.

Damit erweist sich die Beschwerde in der Hauptsache als unbegründet.

3.5 Über die Frage der Einheit der Materie hinaus machen die Beschwerdeführer geltend, dass die vom Kantonsrat verabschiedete Vorlage in irreführender Weise den Titel "Übertretungsstrafrecht" trage und im Titel das Gesetz über die Kantonspolizei nicht erwähne. Darin erblicken sie eine Verletzung von Art. 9 BV i.V.m. Art. 34 Abs. 2 BV.

Der Regierungsrat brachte in seiner Vernehmlassung vor, dass bei Änderungen von mehreren Erlassen in einer einzigen Vorlage im amtlichen Titel des Änderungserlasses nur ein einziger Erlass erwähnt werde, nämlich derjenige mit dem grössten Gewicht und im vorliegenden Fall das Gesetz mit der tiefsten Nummer in der Systematischen Rechtssammlung. Die Beschwerdeführer stellen eine solche Praxis in Frage.

Wie es sich mit der Titelgestaltung des Änderungserlasses verhält, kann im vorliegenden Verfahren offen bleiben. Der beanstandete Titel stellte kein Hindernis dar, das Referendum erfolgreich zu ergreifen. Wie es sich im Hinblick auf die noch bevorstehende Referendumsabstimmung verhält, kann zurzeit nicht beurteilt werden. Die Abstimmungsfreiheit verlangt eine klare und korrekte Fragestellung und verbietet suggestive und irreführende Formulierungen (BGE 133 I 110 E. 8.1 S. 127, mit Hinweisen). Ob den Anforderungen von Art. 34 Abs. 2 BV genügt wird, hängt im Wesentlichen von der Abstimmungsfrage, von den Erläuterungen und deren Gestaltung sowie den gesamten Umständen ab; dem Titel des der Abstimmung unterliegenden Änderungserlasses kommt keine allein ausschlaggebende Bedeutung zu. Es kann lediglich davon Vormerk genommen werden, dass der

Regierungsrat beabsichtigte, die beiden zu ändernden Gesetze und die drei Massnahmen im Titel der Abstimmungsbroschüre zu erwähnen und allenfalls in die Abstimmungsfrage aufzunehmen.

4.

Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG; BGE 133 I 141).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.-- werden den Beschwerdeführern auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern sowie dem Regierungsrat und dem Kantonsrat des Kantons Luzern schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 21. Januar 2009

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung  
des Schweizerischen Bundesgerichts  
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Féraud Steinmann