

Botschaft des Regierungsrats zu einem Nachtrag zum Gesetz über das kantonale Strafrecht und zu einer Verordnung über die direkte Bussenausfällung durch die Kantonspolizei und weitere Kontrollorgane

vom 14. August 2007

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf zum Nachtrag zum Gesetz über das kantonale Strafrecht und zur Verordnung über die direkte Bussenausfällung mit dem Antrag auf die Vorlage einzutreten.

Sarnen, 14. August 2007

Im Namen des Regierungsrats

Landammann: Hans Hofer
Landschreiber: Urs Wallimann

1. Ausgangslage

Nachtruhestörungen und Vandalismus sind Phänomene, die immer häufiger auftreten und in der Bevölkerung für Unmut sorgen. Im Bestreben, für diese neuen Probleme geeignete Lösungen zu finden, wurden in Absprache insbesondere mit der Gemeinde Engelberg verschiedene Massnahmen ergriffen wie die Einführung von Türstehern in Restaurationsbetrieben, Patrouillen durch private Sicherheitsdienste und Aufrufe an die Öffentlichkeit. Die Kantonspolizei hat zudem ihre Präsenz während der Nachtzeit erhöht. In der Wintersaison war dies zur Hauptsache in der Gemeinde Engelberg notwendig. Im Sommer findet eine Verstärkung der Polizeipräsenz bei Bedarf und soweit möglich auch in den übrigen Gemeinden statt. Als weitere konkrete Massnahme wird die Einführung der Bussenkompetenz der Polizei gefordert. Diese soll die Befugnis erhalten, bei Ruhestörungen direkt Bussen aussprechen zu können. Es wird davon ausgegangen, dass diese Massnahme mittelfristig zur Hauptsache präventive Wirkung zeigen wird. Die Kompetenz der Polizei zur Bussenausfällung ist in andern Kantonen wie beispielsweise Basel oder Graubünden bereits eingeführt.

Auch in andern Bereichen wurde schon mehrfach die direkte Ausfällung von Bussen durch Kontrollorgane gefordert, insbesondere im Bereich des Natur- und Umweltschutzes. Der administrative Aufwand im Zusammenhang mit der Einleitung eines ordentlichen Strafverfahrens ist in der Praxis oft zu hoch, sodass festgestellte Ordnungswidrigkeiten verschiedentlich nicht geahndet werden.

2. Bussenausfällungskompetenz nach geltendem Recht

Die Kompetenz zur direkten Ausfällung von Bussen beschränkt sich auf die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Strassenverkehr durch die Kantonspolizei gemäss den Vorschriften des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes vom 24. Juni 1970 (OBG; SR

741.03;

vgl. Art. 5 Abs. 2 Bst. f Verordnung zum Gesetz über die Verkehrsabgaben für Zulassung und Beseitigung von Strassenfahrzeugen und betreffend den Vollzug der Bundesgesetzgebung über den Strassenverkehr vom 21. Juli 1972 [Strassenverkehrsordnung; GDB 771.11]; Regierungsratsbeschluss vom 22. August 1972 [Nr. 532]). Weitere Bussenausfällungskompetenzen stehen weder der Kantonspolizei noch andern Kontrollorganen der kantonalen Verwaltung zu. Vielmehr wird die Strafrechtspflege gemäss Art. 80 der Kantonsverfassung von Verhöramt, Staatsanwaltschaft, Kantons- und Obergericht gemäss den Bestimmungen der Strafprozessordnung ausgeübt (vgl. auch Art. 44 Gerichtsorganisationsgesetz [GOG; GDB 134.1] und Art. 4a Gesetz über das kantonale Strafrecht vom 14. Juni 1981 [KStR; GDB 310.1]). Diese Kompetenzaufteilung hat zur Folge, dass die Kantonspolizei oder andere Kontrollorgane eine Täterschaft, die sie bei der Tatbegehung erwischt, nicht direkt büssen können, sondern Anzeige beim Verhöramt stellen müssen, und zwar auch dann, wenn es sich nur um eine leichte Tat im Bereich des Übertretungsstrafrechts (wie beispielsweise Nachtruhestörungen) handelt. Die Einleitung eines formellen Strafverfahrens ist aufwendig und führt dazu, dass sich eine Täterschaft einem ordentlichen Strafverfahren stellen muss, auch wenn das begangene Delikt „nur“ einen geringen Unrechtswert aufweist. Bei der Einleitung eines ordentlichen Strafverfahrens werden die amtlichen Kosten dem Täter überbunden (Art. 16 Gebührenordnung für die Rechtspflege vom 28. September 1973 [GebOR; GDB 134.15]). Bei geringfügigen Delikten führt dies oft dazu, dass die amtlichen Kosten höher ausfallen als der eigentliche Bussbetrag.

3. Direkte Bussenausfällung durch die Kantonspolizei oder andere Kontrollorgane

Die Möglichkeit, eine Tatbegehung gleich vor Ort mit einer Busse ahnden zu können, hat verschiedene Vorteile. Der Täterschaft wird ohne Verzögerung deutlich gemacht, dass ihr Handeln strafrechtlich relevant ist und nicht geduldet wird. Auch die Tatsache, dass das Erscheinen der Kantonspolizei oder anderer Kontrollorgane unmittelbar zu Konsequenzen führen kann, hat eine präventive Wirkung, sodass mittelfristig mit einem Rückgang von Ordnungswidrigkeiten, insbesondere im Bereich der Nachtruhestörung oder der Verletzung von Naturschutzvorschriften zu rechnen ist. Auch ist der Verwaltungsaufwand wesentlich geringer, wenn nicht wegen jeder Ordnungswidrigkeit ein aufwendiges Strafverfahren beim Verhöramt durchgeführt werden muss, zumindest in denjenigen Fällen, bei welchen die Ordnungsbussen tatsächlich bezahlt werden. Schliesslich hat ein Ordnungsbussenverfahren für den Delinquenten insofern Vorteile, als die Übertretung sofort und in einem unbürokratischen Verfahren erledigt werden kann und kein formelles Verfahren vor den Strafverfolgungsbehörden durchgeführt wird, welches oftmals dazu führt, dass die Verfahrenskosten höher sind als der eigentliche Bussbetrag.

4. Vernehmlassung

Zur Vernehmlassung eingeladen wurden die Einwohnergemeinden sowie die kantonalen politischen Parteien. Es haben alle Vernehmlassungsteilnehmer eine Stellungnahme eingereicht ausser der SP.

Die direkte Bussenausfällung vor Ort durch die Kantonspolizei wird von allen Vernehmlassungsteilnehmern grundsätzlich begrüsst. Die Bemühungen, den negativen gesellschaftlichen Entwicklungen wie Nachtruhestörungen und Vandalismus entgegenzuwirken, werden unterstützt. Von Bedeutung sei insbesondere die präventive Wirkung der Vorlage und es wird erhofft, dass dies mittelfristig zu einem Rückgang von Ordnungswidrigkeiten führe. Mit der Kompetenz der Kantonspolizei zur Bussenausfällung könne zudem das Verfahren sowohl zugunsten der Täterschaft als auch zugunsten der Verwaltung effizienter gestaltet werden, was begrüsst wird. Die Stossrichtung der unterbreiteten Vorlage wird als richtig und wichtig anerkannt. Die CVP weist indessen darauf hin, dass darauf zu achten sei, dass in Zukunft nicht jedes Bagatelldelikt gleich zu einer Busse führe. Auch sei es wichtig, dass das Strafmonopol beim Staat bleibe. Die SVP betont, dass die Polizei nach wie vor durch häufige und aktive Präsenz im Kanton für Ruhe und Ordnung zu sorgen habe.

Zum Nachtrag zum Gesetz über das kantonale Strafrecht begrüssen die Einwohnerge-

meinden insbesondere, dass der Zeitraum der Nachtruhe klar geregelt wird. Vom Entsorgungszweckverband wurde ein Gesuch eingereicht, eine Strafnorm für Widerhandlungen gegen Abfallvorschriften in das kantonale Strafrecht aufzunehmen. Der Vorstoss wird von den Gemeinden Engelberg, Sarnen, Sachseln und Lungern unterstützt.

Der vorgeschlagene Bussenkatalog der Ordnungsbussenverordnung wird von den Parteien als richtig erachtet und zwar sowohl in Bezug auf den Katalog als auch in Bezug auf die Höhe der Bussen. Die Einwohnergemeinden monieren die Bussenhöhe. Ihrer Auffassung nach sind die Bussen zu tief angesetzt und verlieren dadurch die abschreckende Wirkung. Ein Anliegen der Gemeinden ist es zudem, dass das achtlose Wegwerfen von Abfällen (Littering) strafbar und durch Direktbussen verfolgbar sein soll.

Die Gemeinde Sarnen bringt weiter vor, dass Hundehalter, welche die Leinenpflicht nicht einhalten und sich auch sonst nicht an die Ordnung halten, direkt gebüsst werden sollen. Nebst der Kantonspolizei sollen allenfalls auch die Gemeinden und private Sicherheitsdienste die Kompetenz zur Bussenausfällung erhalten.

Auf weitere Bemerkungen der Vernehmlassenden zu einzelnen Gesetzesbestimmungen wird bei den folgenden Erläuterungen Bezug genommen.

5. Erläuterungen zu den Änderungen der kantonalen Bestimmungen

5.1 Gesetz über das kantonale Strafrecht

Das Gesetz über das kantonale Strafrecht vom 14. Juni 1981 (KStR; GDB 310.1) enthält grundsätzlich einen ausreichenden Katalog an Übertretungsstraftatbeständen, welche der Kantonspolizei und den Strafverfolgungsbehörden die Ahndung von Nachtruhestörungen und Vandalismus ermöglichen.

Für ein wirksames Vorgehen gegen Nachtruhestörungen und Vandalismus auf privatem Eigentum durch die Polizei sind geringfügige Anpassungen der entsprechenden Bestimmungen des kantonalen Strafrechts notwendig. Bei der Verunreinigung oder Verunstaltung von privatem Eigentum (Art. 7 KStR) und bei Nachtruhestörungen (Art. 12) wird auf das Erfordernis eines Strafantrags verzichtet.

Antragsdelikte sind Straftatbestände, welche – abgesehen von dringenden Fällen zur Beweissicherung – nur geahndet werden können, wenn eine antragsberechtigte Person einen entsprechenden Strafantrag stellt (Art. 30 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 [StGB; SR 311.0], Art. 2 Abs. 2 Strafprozessordnung [StPO; GDB 320.11]). Ohne Strafantrag ist es der Polizei und den Strafverfolgungsbehörden nicht gestattet einzuschreiten oder ein Delikt zu verfolgen. Demgegenüber sind bei Officialdelikten die Polizei und die Strafverfolgungsbehörden berechtigt und verpflichtet auch ohne Strafantrag einzuschreiten oder ein Strafverfahren einzuleiten (Art. 2 Abs. 1 StPO).

Bisher war die Verunreinigung von privatem Eigentum und die fahrlässige Störung oder Belästigung durch Lärm nur auf Antrag strafbar. Dieses Erfordernis hemmt ein wirksames Vorgehen gegen Nachtruhestörung und Vandalismus. Die Stellung eines Strafantrags wird von den betroffenen Opfern oft als lästige und unnötige Formalität empfunden, zumal sich derartige Vorfälle häufig zur Nachtruhezeit ereignen. Bei der Umformulierung des Straftatbestands „Übermässiger Lärm“ wird neu zwischen übermässigem Lärm während des Tages (06.00 bis 22.00 Uhr) und Nachtruhestörungen (22.00 bis 06.00 Uhr) unterschieden. Der bisherige Tatbestand des „fahrlässigen groben Unfugs“ wird aufgehoben und der bisherige Tatbestand des „vorsätzlichen groben Unfugs“ wird neu in Art. 13 (bisher: unanständiges Benehmen; neu: unanständiges Benehmen und grober Unfug) aufgenommen.

Die Strafbarkeit von Widerhandlungen gegen Abfallvorschriften ist nicht im kantonalen Strafrecht zu regeln. Die Entsorgung von Siedlungsabfall ist eine rein kommunale Angelegenheit. Entsprechend haben die Gemeinden bzw. der Entsorgungszweckverband Obwalden die Pflichten im Zusammenhang mit der Abfallentsorgung zu regeln. Es wäre systemwidrig, wenn der Kanton eine Strafbestimmung in einem Bereich einführen würde, der in die Zuständigkeit der Gemeinden fällt. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich die Gemeinden zu einem Zweckverband zusammengeschlossen haben. Es liegt an

den Gemeinden bzw. dem Zweckverband die entsprechenden Strafbestimmungen zu erlassen. In Art. 2 Abs. 3 KStR wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass öffentlich-rechtliche Körperschaften zum Schutz ihres Verwaltungsrechts bei Widerhandlungen Strafen in Form von Bussen statuieren können.

Art. 7 Abs. 2 *Schutz von fremdem Eigentum*

Die bestehende Regelung, wonach bei Verunreinigung oder Verunstaltung von Privateigentum ein Strafantrag gestellt werden muss, privilegiert dieses Delikt in einer für die Allgemeinheit nur schwer nachvollziehbaren Weise, zumindest soweit damit das Strassenbild verunstaltet wird. So wird diejenige Person von Amtes wegen verfolgt, welche beispielsweise eine Bierflasche auf die (öffentliche) Strasse wirft, während diejenige Person, welche eine Bierflasche in die (private) Garageneinfahrt wirft, nur bestraft werden kann, wenn der entsprechende Grundeigentümer einen formellen Strafantrag stellt. Werden derartige Delikte in der Nacht von der Polizei registriert, darf sie ohne Strafantrag das Delikt nicht verfolgen und auch nicht mit einer Bussenausfällung einschreiten. Entsprechend ist die Verunreinigung oder Verunstaltung von privatem Eigentum von Amtes wegen zu verfolgen und als Officialdelikt auszugestalten. Im Vordergrund steht – neben dem Schutz des privaten Eigentums – der Schutz des Strassenbilds. Die Polizei ist nicht gehalten, ausserhalb von öffentlich zugänglichen Strassen und Plätzen nach Verunreinigungen oder Verunstaltungen von privatem Eigentum zu fahnden. In diesen Bereichen wird die Kantonspolizei auf Anzeigen oder Meldungen angewiesen sein. Die Ausgestaltung des Tatbestands als Officialdelikt führt dazu, dass die Verunstaltung und Verunreinigung von privatem Eigentum – wenn sie von der Polizei bemerkt wird oder eine entsprechende Anzeige eingeht – auch gegen den Willen des verletzten Eigentümers verfolgt werden muss.

Weiterhin ein Antragsdelikt stellt – kraft Bundesrecht – die Sachbeschädigung von privatem Eigentum dar (Art. 144 StGB). Sobald eine Verunreinigung oder Verunstaltung zu einem Schaden führt, liegt eine Sachbeschädigung nach Bundesrecht vor und das kantonale Ordnungsbussenverfahren gelangt nicht zur Anwendung. Der Umstand, dass die Sachbeschädigung von privatem Eigentum nur auf Antrag verfolgt wird, steht der Ausgestaltung des Tatbestands der Verunreinigung und Verunstaltung von privatem Eigentum als Officialdelikt nicht entgegen. Wie bereits ausgeführt, geht es bei der Verunreinigung und Verunstaltung von privatem Eigentum nicht ausschliesslich um den Eigentumschutz, sondern auch um den Schutz des Strassenbilds. Bei der Sachbeschädigung hat zudem der private Eigentümer – stärker als bei der Verunreinigung und der Verunstaltung – ein persönliches Interesse am Stellen eines Strafantrags.

Unter die Verunreinigung oder Verunstaltung von Eigentum lässt sich auch das sogenannte Littering subsumieren. Beim Littering handelt es sich um ein in den letzten Jahren neu aufgetretenes Phänomen, wonach im öffentlichen Raum in zunehmendem Masse Abfälle achtlos auf den Boden geworfen oder am Boden liegen gelassen werden. Die Ursachen für dieses Littering sind das veränderte Konsumverhalten (vermehrt „fliegende“ Verpflegung) und das abnehmende Verantwortungsbewusstsein gegenüber dem öffentlichen Raum. Das Littering beschränkt sich vornehmlich auf Kleinabfälle und Verpackungsmaterialien wie Papier, PET, Glas oder Dosen, welche den öffentlichen und privaten Raum verunstalten und verunreinigen. Keine Verunstaltung oder Verunreinigung wird durch das Wegwerfen eines einzelnen Kaugummis oder eines Zigarettenstummels verursacht. Wird hingegen der gesamte Inhalt eines Autoaschenbechers auf die Strasse geleert, so handelt es sich um eine strafbare Verunreinigung. Die reglementwidrige Entsorgung von Hausmüll (z.B. Haushaltsabfälle in einem Gebinde in einen öffentlichen Abfalleimer zu werfen oder ihn direkt daneben zu deponieren) stellt in der Regel ebenfalls keine Verunreinigung oder Verunstaltung von fremdem Eigentum dar (vgl. voranstehende Ausführungen).

Art. 12 *Lärm und Unfug*

Ebenfalls nur auf Antrag ist nach heutigem Recht strafbar, wer fahrlässigen Lärm verursacht.

Fahrlässig handelt, wer die Folge seines Verhaltens aus pflichtwidriger Unvorsichtigkeit nicht bedenkt oder darauf nicht Rücksicht nimmt. Pflichtwidrig ist die Unvorsichtigkeit,

wenn der Täter die Vorsicht nicht beachtet, zu der er nach den Umständen und nach seinen persönlichen Verhältnissen verpflichtet ist (Art. 12 Abs. 3 StGB). Demgegenüber handelt vorsätzlich, wer eine Tat mit Wissen und Willen ausführt. Vorsätzlich handelt bereits, wer die Verwirklichung der Tat für möglich hält und in Kauf nimmt (Eventualvorsatz; Art. 12 Abs. 2 StGB). Die Abgrenzung zwischen Fahrlässigkeit und Eventualvorsatz ist im Einzelfall schwierig zu erkennen, vor allem wenn die Kantonspolizei telefonisch über Vorkommnisse informiert wird. Die Polizei hat bei einer Meldung – allenfalls nach Rücksprache mit dem Verhörer – sofort zu entscheiden, ob es sich um fahrlässigen oder um vorsätzlichen bzw. eventualvorsätzlichen Lärm und Unfug handelt. Soweit nicht offenkundig ersichtlich ist, dass es sich um vorsätzlichen Lärm handelt, ist die Polizei auf die Stellung eines Strafantrags angewiesen, um einschreiten zu können. Auch in diesen Fällen wird das Erfordernis des Strafantrags von den Betroffenen als lästige und unverständliche Formalität empfunden. Auch ist die Privilegierung von fahrlässigem (übermässigem) Lärm gegenüber (eventual)vorsätzlichem (übermässigem) Lärm nicht sachgerecht. Wer in pflichtwidriger Weise übermässigen Lärm verursacht, ist ebenso zu bestrafen, wie diejenige Person, welche vorsätzlich oder eventualvorsätzlich handelt. Die Anwohner werden sowohl durch vorsätzlichen als auch durch fahrlässigen Lärm in ihrer Nachtruhe gestört. Der fahrlässige Lärm ist demzufolge von Amtes wegen zu verfolgen und als Officialdelikt auszugestalten.

Neu wird zwischen Störung und Belästigung durch übermässigen Lärm und Nachtruhestörungen (durch übermässigen Lärm) unterschieden. Störungen und Belästigungen durch übermässigen Lärm zwischen 06.00 Uhr und 22.00 Uhr werden nur auf Antrag wegen verfolgt. Die Störung der Nachtruhe (übermässiger Lärm zwischen 22.00 Uhr und 06.00 Uhr) wird dagegen von Amtes wegen verfolgt. Die Bestrafung wegen Störung der Nachtruhe setzt weder eine Anzeige voraus, noch muss tatsächlich jemand in seiner Nachtruhe gestört worden sein.

Die Nachtruhestörung muss durch übermässigen Lärm erfolgen. In der Praxis führen immer wieder Open-Air-Veranstaltungen zu Problemen, beispielsweise bei öffentlichen Festlichkeiten oder Sportaktivitäten (z.B. Fasnachtsveranstaltungen, Huisbärg OpenAir, Seefest Sarnen oder Sachseln oder Sarnersee Regatta). Die Bevölkerung hat gewisse Lärmimmissionen im Zusammenhang mit kulturellen, sportlichen und sozialen Festlichkeiten auch zur Nachtruhezeit zu akzeptieren, wenigstens soweit das übliche Mass nicht überschritten wird. Dabei wird insbesondere zu berücksichtigen sein, unter welchem Rahmenbedingungen die Einwohnergemeinden derartige Anlässe bewilligen.

Die Straftatbestände in der Ruhetagsgesetzgebung stehen in keinem Zusammenhang mit dem Straftatbestand des übermässigen Lärms gemäss dem kantonalen Strafrecht, da die beiden Regelungen unterschiedliche Zielsetzungen haben.

Art. 13 *Unanständiges Benehmen und grober Unfug*

Nach heutigem Recht wird mit Busse bestraft, wer durch fahrlässigen oder vorsätzlichen groben Unfug jemanden stört oder belästigt (Art. 12 Abs. 1 KStR). Ebenfalls mit Busse bestraft wird, wer sich vorsätzlich in einer Sitte und Anstand grob verletzenden Weise aufführt (Art. 13 KStR). Neu wird der Tatbestand des vorsätzlichen groben Unfugs (Art. 12 Abs. 1 KStR) im verwandten Tatbestand des unanständigen Benehmens (Art. 13 KStR) aufgenommen. Das in Art. 12 Abs. 2 KStR vorgesehene Antragsdelikt des fahrlässigen groben Unfugs wird ersatzlos gestrichen, da kein konkreter Anwendungsfall ersichtlich ist. Es ist davon auszugehen, dass „grober Unfug“ wohl kaum je fahrlässig begangen wird.

5.2 Verordnung über die direkte Bussenausfällung durch die Kantonspolizei und weitere Kontrollorgane (kantonale Ordnungsbussenverordnung)

5.2.1 Gesetzliche Grundlage

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996 (GOG; GDB 134.1) sieht in Art. 43 vor, dass der Kantonsrat durch Verordnung Polizei- und Kontrollorgane ermächtigen kann, bei bestimmten Übertretungen Bussen bis Fr. 300.– auszufällen, wenn die fehlbare Person damit einverstanden ist. Die Vorschrift wurde anlässlich der Revision

des Gerichtsorganisationsgesetzes im Jahr 1996 gegenüber der früheren Fassung des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 4. März 1973 (LB XIII, 74) dahingehend erweitert, dass nicht nur kantonale Übertretungstatbestände mittels direkter Bussenausfällung geahndet werden können. Als Beispiele für Ordnungswidrigkeiten, welche mit direkter Bussenausfällung erledigt werden können, nannte der Regierungsrat in seiner Botschaft zum Entwurf eines Nachtrags zur Kantonsverfassung (Gerichtsorganisation) und zum Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 5. Dezember 2005 „*Verletzung der Meldepflicht gemäss Art. 1 des Bundesgesetzes über Aufenthalt, Niederlassung, Ruhestörung, unanständiges Benehmen, Nichtkennzeichnung von Hunden, Nichtausfüllen der Meldescheine durch den Wirt bzw. den Gast, erstmaliges Überwintern, Übertreten der Polizeistunde, Hausieren ohne Patent usw.*“ (S. 20).

Durch das Erfordernis der Einwilligung des oder der Fehlbaren ist sichergestellt, dass die Bussenausfällung nicht autoritativ und gegen den Willen des oder der Fehlbaren ausgesprochen wird. Die aus rechtsstaatlicher Sicht notwendige Unabhängigkeit der büssenden Behörde ist damit für die Bussenausfällung nicht erforderlich, kann doch die fehlbare Person ihre Einwilligung in das Ordnungsbussenverfahren verweigern bzw. die ausgefällte Busse nicht bezahlen und damit konkludent zum Ausdruck bringen, dass sie die Durchführung eines ordentlichen Strafverfahrens wünscht.

Die Kompetenz zur direkten Bussenausfällung ist nicht auf die Kantonspolizei beschränkt. Vielmehr können auch andere Kontrollorgane mit entsprechenden Strafkompetenzen ausgestattet werden. Gemeint sind neben der Kantonspolizei diejenigen Verwaltungseinheiten, welche die öffentliche Ruhe und Ordnung, die öffentliche Sicherheit, Gesundheit und Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr schützen (z.B. Bau-, Feuer-, Forst- oder Gesundheitspolizei). Die Strafkompetenz ist Ausdruck des staatlichen Gewaltmonopols und kann und soll nicht an Private, beispielsweise private Sicherheitsdienste, delegiert werden. Der Gesetzeswortlaut spricht in Art. 43 GOG von Polizei- und Kontrollorganen und bezieht sich damit auf staatliche Organe. Gegen eine Delegation von hoheitlichen Strafbefugnissen an Private spricht auch der Umstand, dass diese keiner staatlichen Kontrolle unterworfen sind. Die Missbrauchsgefahr der Bussenausfällungskompetenz ist denn auch bei Privaten höher einzustufen, da sie im Gegensatz zu den staatlichen Organen nicht in die staatliche Verwaltung eingebunden und damit schwieriger kontrollierbar sind. Polizeimitarbeitende durchlaufen zudem eine spezifische Schulung, die den korrekten Umgang mit fehlbaren Personen lehrt.

Welche Kontrollorgane neben der Kantonspolizei mit Bussenkompetenzen ausgestattet werden können, wird in Art. 43 GOG nicht näher definiert. Damit eine kantonsweit einheitliche Handhabung der Strafkompetenz gewährleistet bleibt, ist die Kompetenz zur Ausfällung

von Ordnungsbussen auf bestimmte kantonale Kontrollorgane zu beschränken (vgl. Art. 1 E-Ordnungsbussenverordnung und Art. 1 E-kantonaler Ordnungsbussenkatalog). Gemeindebehörden und die allgemeine Staatsverwaltung haben weiterhin Anzeige beim Verhöramt zu erstatten, auch wenn es sich um eigentliche Ordnungswidrigkeiten handelt (z.B. Nichtanmeldung oder verspätete Anmeldung gemäss Art. 6 der Einwohnerkontrollverordnung vom 22. November 1996 [GDB 113.11]). Damit wird der Kreis derjenigen Organe, welche Bussenausfällungskompetenzen haben, auf ein übersichtliches Mass beschränkt.

5.2.2 Verhältnis zum eidgenössischen Ordnungsbussengesetz

Das Gerichtsorganisationsgesetz sieht vor, dass der Kantonsrat die Kompetenz zur Bussenausfällung durch die Kantonspolizei oder andere Kontrollorgane auf dem Verordnungsweg ordnet. Das eidgenössische Ordnungsbussengesetz bildet demgegenüber eine eigenständige Grundlage zur Bussenausfällung durch die Kantonspolizei. Die Kompetenz zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten im Strassenverkehr ist in Art. 5 Abs. 2 Bst. f der Strassenverkehrsordnung vom 21. Juli 1972 (GDB 771.11) und im Regierungsratsbeschluss vom 22. August 1972 (Nr. 532) (Ermächtigung zur Ahndung von Delikten im Zusammenhang mit dem ruhenden Verkehr durch nicht-uninformierte Polizisten; vgl. Art. 4 Abs. 2 OBG) geregelt. Danach ist die Polizei – gestützt auf diese besondere Rechtsgrundlage – berechtigt, von fehlbaren Strassenbenützern an Ort und Stelle Bussen zu erheben.

Zwischen der kantonalen Ordnungsbussenverordnung und dem eidgenössischen Ordnungsbussengesetz bzw. der eidgenössischen Ordnungsbussenverordnung bestehen verschiedene Differenzen. Die beiden Rechtsgrundlagen sind daher strikt voneinander zu trennen. So gilt beispielsweise im eidgenössischen Ordnungsbussengesetz der Grundsatz, wonach beim Zusammentreffen von mehreren Straftatbeständen die einzelnen Bussen zusammenzuzählen sind und eine kumulierte Gesamtbusse auferlegt wird (Art. 3a Abs. 1 OBG). Demgegenüber hat sich das kantonale Recht auch bei Übertretungen an die seit dem 1. Januar 2007 geltende Regelung von Art. 49 Ziff. 1 StGB zu halten, wonach bei mehreren gleichartigen Delikten das sogenannte Asperationsprinzip gilt. Bussen dürfen nicht mehr zusammengerechnet werden, sondern es ist eine angemessen erhöhte Gesamtstrafe auszufällen. Dabei ist von der Strafe der schwersten Straftat auszugehen und diese ist angemessen zu erhöhen. Das Höchstmass der angedrohten Strafe darf aber nicht um mehr als die Hälfte erhöht werden. Begeht der Fehlbare beispielsweise eine Ordnungswidrigkeit, welche mit Fr. 200.– geahndet wird und zugleich eine Ordnungswidrigkeit, welche mit Fr. 150.– geahndet wird, so darf die Gesamtstrafe nicht höher sein als die um die Hälfte erhöhte Höchststrafe, also Fr. 300.–. Demgegenüber würde nach der eidgenössischen Ordnungsbussenverordnung eine kumulierte Gesamtbusse von Fr. 350.– erhoben. Daher sind die ausgefallenen Bussen nach eidgenössischem Ordnungsbussenrecht und der kantonalen Ordnungsbussenverordnung getrennt zu erheben. Es findet weder eine gegenseitige Anrechnung noch eine gegenseitige Anerkennung statt. Bei gleichzeitiger Erfüllung einer Ordnungswidrigkeit, welche gemäss dem eidgenössischen Ordnungsbussenrecht geahndet wird und einer Ordnungswidrigkeit welche gemäss der kantonalen Ordnungsbussenliste gebüsst wird, sind die beiden Bussen zu kumulieren (auch wenn dies zu einer Durchbrechung des Asperationsprinzips führt, welches ausserhalb des eidgenössischen Ordnungsbussenrechts zu beachten ist). Diese Lösung entspricht dem tatsächlichen Bedürfnis in der Praxis der Kantonspolizei, da oft Ordnungswidrigkeiten im Strassenverkehr mit Ordnungswidrigkeiten des kantonalen Strafrechts zusammenfallen. Diese Lösung widerspricht der Regelung von Art. 2 Bst. d OBG, wonach das Ordnungsbussenverfahren nicht angewendet werden darf, wenn dem Täter eine Widerhandlung vorgeworfen wird, die nicht in der eidgenössischen Bussenliste aufgeführt ist. Jedoch ging der Bundesgesetzgeber davon aus, dass alle Widerhandlungen, welche nicht in der Ordnungsbussenliste aufgenommen sind, im ordentlichen Verfahren beurteilt werden. Werden andere Ordnungswidrigkeiten ebenfalls im Ordnungsbussenverfahren behandelt, besteht kein Grund, ein ordentliches Strafverfahren einzuleiten. Diese Regelung entspricht auch der Praxis in andern Kantonen.

5.2.3 Anzeigepflicht und Bussenausfällung

Art. 17 Dienstreglement für das Polizeikorps (DR; GDB 510.111) schreibt vor, dass Angehörige der Kantonspolizei jedes von Amtes wegen zu verfolgende strafbare Verhalten anzuzeigen haben, das ihnen während der Dienstzeit bekannt wird (gleiches gilt für Verbrechen und Vergehen für alle Angehörigen der Staatsverwaltung (Art. 26 Abs. 3 StPO). Eine umfassendere Anzeigepflicht sieht z.B. Art. 59 der Forstverordnung vor. Es liegt grundsätzlich nicht im freien Ermessen der Kantonspolizei, ob ein Delikt geahndet wird oder nicht. Dennoch ist der Kantonspolizei und andern Kontrollorganen in der Praxis ein Ermessen zuzugestehen, ob ein Strafverfahren (oder ein Ordnungsbussenverfahren) eingeleitet wird (Opportunitätsprinzip). Die Anzeigepflicht und der Ermessensspielraum bei der Frage, welche Übertretungen zu verfolgen sind, stehen in der täglichen Arbeit der Kantonspolizei, aber auch anderer Verwaltungseinheiten, in einem Spannungsfeld. Die Obergerichtskommission hat dazu Folgendes festgehalten (AbR 1996/97 Nr. 35 E. 3.b): *„Nach dem strafrechtlichen Legalitätsprinzip ist der Staat (und damit auch die Polizei) verpflichtet, eine begangene Tat der vom materiellen Recht geforderten Bestrafung entgegenzuführen. Ein uneingeschränktes Befolgen dieses Legalitätsprinzips kann jedoch unnötig weit gehen. Wichtige staatliche Interessen gebieten unter Umständen einen Verzicht auf die Strafverfolgung. Die Polizei kann zudem die Pflicht, jede Bagatelle anzuzeigen, nicht uneingeschränkt befolgen, weil sonst eine sinnlose Vielstraferei Platz greifen und der Ernst der Strafe schwinden würde' [...]. Ausserdem würden die Behörden dadurch überlastet und in ihrem Ziel, wirksam und zweckmässig und raschmöglichst alle Täter zur Verantwortung zu ziehen, behindert. Aus Gründen der Zweckmässigkeit hat deshalb der Verzicht auf Strafverfolgung im Sinne des sogenannten Opportunitätsprinzips seine Berechtigung.“*

Es ist nicht das Ziel des Ordnungsbussenverfahrens, jede geringfügige Verfehlung zu büssen. Hierzu wären – wie die Obergerichtskommission richtig ausführt – weder die Kantonspolizei noch andere Kontrollorgane in der Lage. Vielmehr soll in bestimmten Bereichen der Kantonspolizei und anderer Kontrollorgane ein Instrument zur Verfügung gestellt werden, welches ermöglicht, die festgestellten Ordnungswidrigkeiten in einem einfachen und unbürokratischen Verfahren zu erledigen, wie dies heute auch im Bereich des Strassenverkehrs möglich und üblich ist. Der gesetzlichen Regelung soll – im Sinne des Gesetzgebers – auch im Bereich der Ordnungswidrigkeiten Nachdruck verschafft werden. In der heutigen Praxis wird oft auf Anzeigen beim Verhöramt verzichtet, weil der Aufwand für die Stellung einer Anzeige und die Durchführung eines ordentlichen Strafverfahrens unverhältnismässig sind, und sich die Kantonspolizei oder andere Kontrollorgane im Sinne einer Prioritätenordnung auf die Ahndung von schwerern Verstössen beschränken muss.

Es ist aber davon auszugehen, dass ein Ordnungsbussenverfahren zu einer vermehrten Bestrafung von Ordnungswidrigkeiten führen wird, da genau diejenigen häufig begangenen Übertretungen gebüsst werden, bei welchen in der heutigen Praxis oftmals aus Gründen des unverhältnismässigen Arbeitsaufwands auf die Stellung einer Anzeige beim Verhöramt verzichtet wird. Mit der Ordnungsbussenkompetenz haben die Kantonspolizei und andere Kontrollorgane die Möglichkeit, adäquat diejenigen Übertretungen zu verfolgen, welche zwar einen geringen Unrechtswert aufweisen, aber dennoch gemäss dem Willen des Gesetzgebers zu bestrafen sind.

5.2.4 Terminologie

In der Verordnung wird die Täterschaft als der oder die Fehlbare bezeichnet. Einerseits wird dadurch zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei den Ordnungswidrigkeiten um Delikte handelt, welche einen geringen Unrechtswert aufweisen. Andererseits wird dadurch auch die im ordentlichen Strafverfahren verwendete Bezeichnung als „Angeschuldigter“ oder „Angeklagter“ vermieden.

5.2.5 Zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 *Grundsatz*

Mit Bussenkompetenzen werden nur die Angehörigen der Kantonspolizei und weitere Kontrollorgane der kantonalen Verwaltung ausgestattet. Damit wird der Kreis derjenigen Personen, welche über Bussenkompetenzen verfügen, eingeschränkt und eine kantonal einheitliche Handhabung sichergestellt. Sowohl die uniformierten als auch die zivil gekleideten Angehörigen der Kantonspolizei sind zur Bussenerhebung berechtigt. Dies entspricht der geltenden Rechtslage im Bereich des eidgenössischen Ordnungsbussenrechts. Andere Kontrollorgane der kantonalen Verwaltung (z.B. im Bereich des Natur- und Umweltschutzes; vgl. Ausführungen zu Art. 2) verfügen nicht über Uniformen. In der Praxis werden die entsprechenden Kontrollorgane mittels einem Ausweis ihre hoheitliche Funktion belegen. Derartige Ausweise werden bereits heute verwendet und vom Polizeikommandanten bzw. vom zuständigen Departementsvorsteher oder -vorsteherin ausgestellt. Dem Schutz vor Missbräuchen dient zudem die Strafbestimmung von Art. 287 StGB, wonach mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit einer Geldstrafe bestraft wird, wer sich in rechtswidriger Absicht die Ausübung eines Amtes anmassst.

Die direkte Bussenausfällung ist nur dann möglich, wenn der oder die Fehlbare mit der direkten Bussenausfällung einverstanden ist. Die Angehörigen der Kantonspolizei oder die andern Kontrollorgane haben den Fehlbaren oder die Fehlbare vor dem Einzug der Busse darauf aufmerksam zu machen, dass dieses Verfahren nur zur Anwendung gelangt, wenn er oder sie die Busse anerkennt und keine Einwände gegen das Ordnungsbussenverfahren erhebt. Nicht ausdrücklich aufgeführt wird, dass der oder die Fehlbare bei der direkten Bussenausfällung urteilsfähig sein muss (was zum Beispiel bei Volltrunkenheit des Fehlbaren im Einzelfall zu prüfen ist). Die direkte Bussenausfällung ist nur dort statthaft, wo der oder die Fehlbare bekannt und vor Ort ist und wo die Sach- und Rechtslage ohne weitere Abklärungen ersichtlich ist. Dabei werden sich die Angehörigen der Kantonspolizei oder die übrigen Kontrollorgane nur auf eigene Wahrnehmungen und auf Aussagen der vor Ort anwesenden Personen abstützen. Soweit weitergehende Sachverhaltsfragen oder Rechtsfragen abzuklären sind (z.B. detaillierte Fragen der Mittä-

terschaft), ist das ordentliche Strafverfahren durchzuführen. Es bleibt in diesen Fällen weiterhin die Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte den Sachverhalt und die Rechtslage abzuklären und Strafen auszusprechen.

Es ist aber nicht vorausgesetzt, dass die Angehörigen der Kantonspolizei oder die übrigen Kontrollorgane die Ordnungswidrigkeit selber wahrnehmen. Soweit der oder die Fehlbare bekannt und die Sach- und Rechtslage klar ist, kann auch in andern Fällen eine Busse ausgesprochen werden. So können beispielsweise Angehörige der Kantonspolizei auch dann eine Ordnungsbusse verhängen, wenn sie über eine Nachtruhestörung informiert wurden, sich die Störer aber beim Eintreffen der Polizei wieder wohl verhalten. Vorausgesetzt ist natürlich auch in diesen Fällen, dass der oder die Fehlbare bekannt und vor Ort ist, die Sach- und Rechtslage klar ist und der Fehlbare in das Ordnungsbussenverfahren einwilligt.

Die Busse kann im Ordnungsbussenverfahren auferlegt werden, muss aber nicht, selbst wenn der oder die Fehlbare die direkte Bussenausfällung wünscht. Es liegt im freien Ermessen der Angehörigen der Kantonspolizei oder der weitem Kontrollorgane, ob die Busse direkt ausgefällt oder ob Anzeige erstattet wird.

Art. 2 *Weitere berechnigte Kontrollorgane*

Die Bussenausfällungskompetenz wird in erster Linie der Kantonspolizei übertragen. In den Spezialbereichen Umwelt- und Naturschutz sowie Jagd und Fischerei erhalten auch die in diesen Bereichen zuständigen Fachpersonen eine Bussenkompetenz. Dies ist sinnvoll, da in der Praxis zumeist diese Personen während der Ausübung ihres Amtes auf Widerhandlungen stossen und diese direkt vor Ort mit einer Busse verfolgen können.

Soweit die Kantonspolizei auch in diesen Spezialbereichen Bussenausfällungskompetenzen erhält, führt dies nicht dazu, dass die Angehörigen der Kantonspolizei – in Erweiterung ihres bisherigen Aufgabenbereichs – zu Kontrollorganen der entsprechenden Spezialbereiche werden. Der Aufgabenbereich der Kantonspolizei soll nicht durch die Bussenverordnung erweitert werden. Hingegen scheint es sachgerecht, dass die Kantonspolizei in diesen Spezialbereichen eine allgemeine Bussenkompetenz erhält, auch wenn sie hier in der Praxis nur selten tätig wird, beispielsweise wenn sie von den zuständigen Kontrollorganen zu Hilfe gerufen wird.

Die Ausdehnung der Bussenausfällungskompetenz auf weitere Kontrollorgane führt dazu, dass Schulungen im Bereich des Strafrechts und des Ordnungsbussenrechts durchgeführt werden müssen. Dies ist im Rahmen einer verwaltungsinternen Fortbildung möglich.

Art. 3 *Bussenkatalog*

Der Bussenkatalog wird in einem Anhang der Verordnung aufgeführt. Der Ordnungsbussenkatalog enthält keine materiellen Strafbestimmungen, sondern listet einzig diejenigen Straftatbestände der kantonalen und eidgenössischen Gesetzgebung auf, welche im Ordnungsbussenverfahren (anstelle des ordentlichen Strafverfahrens) geahndet werden können. Aus Gründen der Praktikabilität sind Bestimmungen zur Strafbarkeit von kommunalem Recht im Bussenkatalog nicht aufgenommen. Denn diese würden die Anwendung der kantonalen Bussenverordnung durch die Polizei stark erschweren, da jeweils im Einzelfall zu prüfen und differenzieren wäre, welche Vorschrift nun für welches Gemeindegebiet Geltung hat. Dies gilt beispielsweise für den Bereich der Hundehaltung, wo die Gemeinden durch Verordnungen weitergehende Vorschriften erlassen können. (Art. 1 Abs. 3 des Gesetzes über das Halten von Hunden und die Hundesteuer [GDB 818.3]). Derartige Übertretungen sind weiterhin im Anzeigeverfahren zu erledigen.

Die einzelnen Ordnungswidrigkeiten können nicht in allgemeiner Form umschrieben werden, da Art. 43 GOG nur bei „bestimmten Übertretungen“ eine Bussenausfällung durch die Polizei- und Kontrollorgane erlaubt. Der Bussenkatalog listet daher abschliessend die im Ordnungsbussenverfahren zu ahndenden Übertretungen auf.

Im Bussenkatalog sind nur geringfügige Übertretungen aufgenommen. Die direkte Bussenausfällung ist auf eigentliche Ordnungswidrigkeiten beschränkt, also auf Übertretungs-Tatbestände, welche einen geringen Unrechtswert aufweisen (der Begriff der Ordnungswidrigkeit ist im schweizerischen Recht nicht näher definiert; vgl. Basler Kommen-

tar zum Strafgesetzbuch I, Basel, 2003, Rz. 12 zu Art. 9). Die Beschränkung auf Ordnungswidrigkeiten wird auch die maximale Bussenhöhe von Fr. 300.– gemäss Art. 43 GOG bestimmt. Im Vordergrund stehen Ordnungswidrigkeiten im Bereich der Nachtruhestörungen, der Fischerei und Jagd sowie dem Natur- und Umweltschutz.

Wie bereits ausgeführt, werden mit dem Bussenkatalog keine neuen Straftatbestände erlassen. Die im Katalog umschriebenen Straftatbestände können enger, jedoch niemals weiter sein, als die entsprechenden Strafbestimmungen. So wird beispielsweise nach Art. 7 der Pilzschutzverordnung vom 24. April 1997 (GDB 786.21) bestraft, wer gegen die Vorschriften der Pilzschutzverordnung verstösst. Im Bussenkatalog sind jedoch nur bestimmte Übertretungen gegen die Pilzschutzverordnung aufgeführt (vgl. Ziffern 3001). Wird gegen einen andern Tatbestand der Pilzschutzverordnung als den im Bussenkatalog aufgenommenen verstossen, ist das ordentliche Verfahren durchzuführen. So wird beispielsweise im Ordnungsverfahren gebüsst, wer die zulässige Höchstmenge der sammelbaren Pilze um bis zu 6 kg überschreitet. Bei einer Überschreitung der Höchstmenge um mehr als 6 kg wird das ordentliche Verfahren durchgeführt.

Im Rahmen der Ordnungsbussenverordnung kann nicht inhaltlich auf die einzelnen Strafbestimmungen eingegangen werden, da Zweck und Inhalt der entsprechenden Strafbestimmungen sich aus den jeweiligen Gesetzen und Verordnungen ergeben. Nachfolgend werden diejenigen Ziffern des Bussenkatalogs erläutert, die Spezialitäten aufweisen. In Bezug auf die übrigen Ziffern bestehen gegenüber dem jeweiligen Straftatbestand in den entsprechenden Gesetzen bzw. Verordnungen keine Besonderheiten:

- 1.2 Der Verweis bezieht sich auf die geltende Fassung von Art. 12 KStR, berücksichtigt aber terminologisch auch die geplante Änderung von Art. 12 und Art. 13 KStR. Nicht in der geltenden Fassung von Art. 12 KStR definiert ist der Begriff der „Nachtruhezeit“. Der Begriff ist jedoch – unabhängig von der geplanten Änderung von Art. 12 KStR – im Ordnungsbussenkatalog aufzunehmen. Es kann dabei auf die voranstehenden Ausführungen zur Änderung des kantonalen Strafrechts verwiesen werden. Die Bussenhöhe ist unabhängig davon, ob die Störung oder die Belästigung vorsätzlich oder fahrlässig begangen wurde. Dies insbesondere aus Gründen der Praktikabilität.
- 1.3 Die Verrichtung der Notdurft in der Öffentlichkeit ist ein häufig auftretendes Ärgernis. Entsprechend wird dieser Straftatbestand von Art. 13 KStR separat aufgeführt, während die allgemeine Bestimmung von Art. 13 KStR in Ziffer 1.3 wiederholt wird.
- 1.6 Bei amtlichen Verboten handelt es sich um Anordnungen gegenüber der Allgemeinheit, welche auf Gesuch eines dinglich Berechtigten vom Kantonsgerichtspräsidium erlassen werden (z.B. privates Fahrverbot oder privates Parkverbot usw.; Art. 257 f. Verordnung über den Zivilprozess vom 9. März 1973 [ZPO; GDB 240.11]). Die Bussenhöhe richtet sich nach den analogen Bestimmungen gemäss Anhang 1 der eidgenössischen Ordnungsbussenverordnung (z.B. Ziffer 304.1 [Nichtbeachten des Vorschriftsignals «Allgemeines Fahrverbot in beiden Richtungen»], Busse Fr. 100.–, Ziffer 250 [Parkieren innerhalb des signalisierten Parkverbots], Busse zeitabhängig zwischen Fr. 40.– bis Fr. 100.–)
- 2.2 Im ordentlichen Strafverfahren wird die Beschlagnahmung von Deliktsgut vom Verhöramt verfügt (Art. 76 StPO; die Polizei ist nach Art. 78 StPO nur bei Gefahr im Verzug zur vorläufigen Beschlagnahme berechtigt). Nachdem es für die Durchführung des Ordnungsbussenverfahrens ohnehin der Einwilligung des oder der Fehlbaren bedarf, erscheint es sachgerecht, die Ahndung des Delikts im Ordnungsbussenverfahren unter den Vorbehalt zu setzen, dass der oder die Fehlbare auch mit der Beschlagnahme des widerrechtlich erlangten Deliktsguts einverstanden ist. Soweit der oder die Fehlbare das Einverständnis zum Einzug nicht erteilt, ist das ordentliche Strafverfahren einzuleiten.

Die eingezogenen Pilze verfallen – wie beim ordentlichen Strafverfahren – dem Kanton und werden zu dessen Gunsten verwertet. In der bisherigen Praxis wurden die beschlagnahmten Pilze beispielsweise an die Küche des Kantonsspitals verkauft und der Erlös floss in die allgemeine Staatskasse.

Bei Überschreiten der Höchstmenge um mehr als 6 kg ist das ordentliche Strafverfahren durchzuführen.

- 2.3 In Bezug auf den Einzug der geschützten Pflanzen kann sinngemäss auf die Ausführungen zu Ziffer 2.2 verwiesen werden.

- 3.1 Art. 46 Abs. 1 Bst. k der Jagdverordnung vom 25. Januar 1991 (JV; GDB 651.11) verweist auf Art. 42 JV. Demnach ist die Jagdpolizei befugt, während der Jagd die Jäger und deren Jagdpatente, das erlegte Wild sowie Gewehre, Munition, Rucksäcke, Motorfahrzeuge und andere Transportmittel zu kontrollieren. Dieses Befugnis gilt auch ausserhalb der Jagdzeit gegenüber Personen, welche in verdächtiger Art und Weise dem Wild nachstellen. Besteht der Verdacht, dass Jagdvorschriften verletzt wurden, kann die Jagdpolizei Gegenstände beschlagnahmen.

Weiter dürfen von der Polizei und den Wildhütern Hausdurchsuchungen durchgeführt werden.

- 4.3 Bei Überschreiten der Fangzahlbeschränkung um mehr als drei Fische ist das ordentliche Verfahren durchzuführen.

Mit der Auflistung der Übertretungstatbestände, welche im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden können, ist zwingend auch die Festlegung der jeweiligen Bussenhöhe erforderlich. Massgebend für die Festsetzung der Bussenhöhe ist die Schwere der Ordnungswidrigkeit und der bisherigen Praxis des Verhöramts bzw. die Praxis anderer Kantone. Der Bussenkatalog kommt formal nur bei der direkten Bussenausfällung durch die Polizei zur Anwendung. Im ordentlichen Verfahren wird die Bussenhöhe einzelfallweise festgesetzt. Die Bussenhöhe gemäss dem Bussenkatalog bindet die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte nicht. Sie werden sich jedoch im Einzelfall an der festgelegten Bussenhöhe – im Sinne einer rechtsgleichen Anwendung – orientieren.

Art. 4 *Ausnahmen*

Der Ausschluss des Ordnungsbussenverfahrens lehnt sich an die Regelung in Art. 2 des Ordnungsbussengesetzes an.

Bei Sachbeschädigungen, bei immateriellem Schaden oder wenn Personen gefährdet oder verletzt werden, ist das ordentliche Verfahren durchzuführen. Diese Bestimmung hat grundsätzlich keine eigenständige Bedeutung, da die im Bussenkatalog ausgeführten Tatbestände in der Regel nicht Sachbeschädigungen oder die Gefährdung oder Verletzung von Personen zur Folge haben können. Es wird jedoch verdeutlicht, dass nur in denjenigen Fällen eine direkte Bussenausfällung zulässig ist, wo es sich nicht um die Verletzung grundlegender Polizeigüter handelt.

Gemäss Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (JStG; SR 311.1) können Jugendlichen Bussen erst ab vollendetem 15. Altersjahr auferlegt werden. Zwar ist das Bundesjugendstrafgesetz für das kantonale Strafrecht nicht anwendbar (Art. 1 Abs. 1 JStG), jedoch erscheint es sachgerecht, wenn im kantonalen Strafrecht die selben Grundsätze gelten wie im Bundesstrafrecht. Jugendliche bis zum vollendeten 15. Altersjahr verfügen in der Regel über kein eigenes Einkommen, sodass die Busse von den Eltern bezahlt würde. Der erzieherische Charakter der Busse würde daher vereitelt. Im Übrigen wird aber auf das Alter des oder der Fehlbaren, beispielsweise bei der Bussenhöhe, keine Rücksicht genommen.

Die direkte Bussenausfällung ist nicht zulässig, wenn dem oder der Fehlbaren neben den Übertretungen gemäss dem Bussenkatalog noch weitere Delikte vorgeworfen werden, für die das ordentliche Verfahren durchzuführen ist. In diesen Fällen ist immer das ordentliche Verfahren durchzuführen. Berührungspunkte zwischen den im Bussenkatalog aufgenommenen Tatbeständen und andern Straftatbeständen sind z.B. im Bereich der Ehrverletzungsdelikte (Art. 173 ff. StGB), der Sachbeschädigung (Art. 144 StGB), dem Hausfriedensbruch (Art. 186 StGB) oder des Exhibitionismus (Art. 194 StGB) denkbar. Im Zweifelsfall ist das ordentliche Verfahren durchzuführen.

Das schweizerische Strafgesetzbuch sieht seit dem 1. Januar 2007 in Art. 52 ff. verschiedene Strafbefreiungsgründe vor. So ist beispielsweise von einer Strafverfolgung abzusehen, wenn die Schuld des oder der Fehlbaren oder die Folgen der Übertretung geringfügig sind (Art. 52 StGB). Damit hat der Bundesgesetzgeber nicht beabsichtigt, Ordnungswidrigkeiten zu verbieten. Vielmehr kommt eine Strafbefreiung auch bei Ordnungswidrigkeiten (welche definitionsgemäss einen geringen Unrechtswert aufweisen) nur dann in Frage, wenn die Schuld und die Folgen in Bezug auf die konkrete Ordnungswidrigkeit

geringfügig sind. Es obliegt ausdrücklich den Strafverfolgungsbehörden und nicht der Kantonspolizei zu entscheiden, ob ein Delikt vorliegt, welches im Sinne von Art. 52 ff. StGB nicht verfolgt werden soll (Botschaft des Bundesrats vom 21. September 1998, BBl 1999, S. 2067 f.). Daher ist das Ordnungsbussenverfahren für diejenigen Fälle unzulässig, wo die Möglichkeit besteht, dass ein Strafbefreiungsgrund nach Art. 52 ff. StGB vorliegen könnte. Soweit der Fehlbare der Meinung ist, dass ein Strafbefreiungsgrund vorliegt, kann er das Ordnungsbussenverfahren ablehnen, sodass die Frage im ordentlichen Strafverfahren beurteilt wird.

Art. 5 *Zusammentreffen mehrerer Übertretungen*

Bei Erfüllung mehrerer Ordnungswidrigkeiten des Bussenkatalogs ist eine angemessene Gesamtbusse aufzuerlegen. Die maximale Höhe der Gesamtbusse richtet sich nach dem Maximalbetrag gemäss Art. 43 GOG. Die allgemeinen Regeln beim Zusammentreffen von mehreren Straftatbeständen (z.B. unechte Konkurrenz) sind zu berücksichtigen. Die einzelnen Bussenbeträge dürfen nicht zusammengezählt werden, sondern sind nach Art. 49 Ziff. 1 StGB angemessen zu erhöhen (Asperationsprinzip). Damit in der Praxis bei der Anwendung des Asperationsprinzips Klarheit besteht, wird die Ermittlung der angemessenen Erhöhung in Art. 4 der Ordnungsbussenverordnung festgelegt. Danach liegt bei mehreren Widerhandlungen die Obergrenze der Gesamtbusse bei dem um die Hälfte erhöhten höchsten Bussenbetrag. Der Gesamtbussebetrag ist mit andern Worten auf die Obergrenze zu reduzieren, wenn die Addition der einzelnen Bussenbeträge diese übertrifft. Begeht der oder die Fehlbare beispielsweise zugleich eine Widerhandlung, welche mit Fr. 200.– gebüsst wird, und eine andere, welche mit Fr. 100.– gebüsst wird, dann wird die Höchstbusse von Fr. 200.– um die Hälfte auf Fr. 300.– erhöht und es wird eine Gesamtstrafe in dieser Höhe ausgesprochen. Beim Zusammentreffen von zwei Ordnungswidrigkeiten mit einer Bussandrohung von je Fr. 100.– ist die Gesamtbusse von Fr. 150.– auszusprechen. Beim gleichzeitigem Erfüllen einer Übertretung des Bussenkatalogs mit einer Bussenhöhe von Fr. 25.– und einer Übertretung mit der Bussenhöhe von Fr. 100.– beträgt der Gesamtbussebetrag Fr. 125.–; die zulässige Höchstgrenze von Fr. 150.– wird nicht erreicht. Das gleiche Prinzip gilt auch beim Zusammentreffen von drei oder mehr Ordnungswidrigkeiten (z.B. Bussandrohungen von Fr. 100.–, Fr. 50.– und Fr. 50.–; hier beträgt die Gesamtbusse Fr. 150.–). Damit ist dem bundesrechtlich vorgeschriebenen Asperationsprinzip nach Art. 49 Ziff. 1 StGB Genüge getan. Eine weitere Differenzierung wäre in der Praxis nicht umsetzbar und mit einem unverhältnismässigen Aufwand verbunden. Beträgt der Gesamtbetrag der auszufällenden Busse mehr als Fr. 300.–, so ist das ordentliche Strafverfahren einzuleiten. Zu denken ist hierbei beispielsweise an Fälle, wo die höchste Bussandrohung Fr. 300.– beträgt und gleichzeitig eine oder mehrere weitere Ordnungswidrigkeit begangen wurden.

Keine Anwendung findet das Asperationsprinzip beim Zusammentreffen einer Ordnungswidrigkeit nach eidgenössischem und kantonalem Ordnungsbussenrecht. Im Sinne einer praxisgerechten Lösung sind in solchen Fällen die Ordnungsbussen gemäss OBV und der kantonalen Bussenliste gleichzeitig und unabhängig voneinander zu erheben, was schlussendlich zu einer Kumulation der Ordnungsbusse gemäss OBV und der kantonalen Bussenliste führt.

Art. 6 *Bezug*

Der Administrativaufwand ist so weit als möglich zu minimieren. In erster Linie soll die direkte Bussenausfällung an Ort und Stelle erfolgen. Die Ausstellung der Quittung dient einerseits dem oder der Fehlbaren, andererseits ermöglicht sie der Polizei auch die Kostenabrechnung. Die Quittung hat den Namen des oder der Fehlbaren zu enthalten. Ein individualisierender Name (z.B. der Rufname) genügt, es sind nicht sämtliche Personalien anzugeben. Die Angabe eines individualisierenden Namens ist notwendig für den Fall, dass nachträglich ein ordentliches Strafverfahren eingeleitet wird (vgl. Ausführungen zu Art. 7). Die Beschränkung auf einen individualisierenden Namen ohne Angaben der vollständigen Personalien bietet dem oder der Fehlbaren aber auch die Sicherheit, dass die Ordnungswidrigkeit nicht in einer Art Strafregister eingetragen wird, da hierzu die vollständigen Personalien notwendig wären. Schliesslich ist auf der Quittung ein Vermerk auf die Rechtskraftbestimmung von Art. 7 der Verordnung auszunehmen (vgl. Ausführungen unter Art. 7). Weiter hat die Quittung das Datum, Zeit und Ort, sowie einen Vermerk der

geahndeten Ordnungswidrigkeit zu enthalten. Der oder die Büssende hat die Quittung zu unterzeichnen.

Die Quittung ist analog dem eidgenössischen Ordnungsbussenformular zu gestalten. Zu Kontrollzwecken sind die einzelnen Quittungen zu nummerieren und das Durchschlagpapier ist abzugeben. Damit wird ein Missbrauch ausgeschlossen.

Nach Art. 43 GOG sind die Angehörigen der Kantonspolizei und weitere Kontrollorgane befugt Ordnungsbussen „auszufällen“. Damit hat der Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass es nicht einzig um das Einkassieren des Bussbetrags geht, sondern eine eigentliche Strafe ausgefällt wird, welche auch nach einer Bedenkfrist bezahlt werden kann (Protokoll der fünften Sitzung der kantonsrätlichen Kommission zur Vorberatung des Nachtrags zur Kantonsverfassung [Gerichtsorganisation] und zum Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 23. Februar 1996, S. 13). Entsprechend kann die direkte Bussenausfällung auch mittels Einzahlungsschein erfolgen. Die Frist zur Bezahlung innert 30 Tagen dient dabei als Bedenkfrist. Wird die Busse nicht innert Frist bezahlt, bringt der oder die Fehlbare konkludent zum Ausdruck, dass er oder sie mit der Busse nicht einverstanden ist, sodass das ordentliche Verfahren durchzuführen ist (Kommissionsprotokoll, a.a.O., S. 13).

Bei der Aushändigung eines Einzahlungsscheins sind – naturgemäss – Name, Adresse und Wohnort des oder der Fehlbaren aufzunehmen.

Die Bussen fallen der allgemeinen Staatskasse zu und sind nicht zweckgebunden.

Art. 7 *Kosten*

Da das Ordnungsbussenverfahren mit einem weit geringern Aufwand verbunden ist als das ordentliche Strafverfahren, werden keine separaten Kosten erhoben. Der oder die Fehlbare wird – anders als beim ordentlichen Strafverfahren – nicht mit zusätzlichen amtlichen Kosten belastet.

Art. 8 *Rechtskraft*

Mit der Bezahlung der Busse vor Ort oder mittels Einzahlungsschein hat der oder die Fehlbare die Erfüllung eines Straftatbestands anerkannt und in die direkte Bussenausfällung eingewilligt. Es wäre widersprüchlich, wenn er oder sie in der Folge das ordentliche Verfahren einleiten würde oder könnte. Für den Fehlbaren oder die Fehlbare wird daher die Busse mit deren Bezahlung sofort rechtskräftig und kann nicht mehr mit einem Rechtsmittel angefochten werden (vgl. Kommissionsprotokoll, a.a.O., S. 13).

Eine allenfalls geschädigte oder zur Strafklage berechnigte Person, die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte sind jedoch nicht an die direkte Bussenausfällung gebunden, wenn sich nachträglich herausstellt, dass die Busse für eine Tat erhoben wurde, die nicht mittels direkter Bussenausfällung hätte geahndet werden dürfen. Dritte sind an die ausgefallene Ordnungsbusse nicht gebunden und können verlangen, dass ein ordentliches Strafverfahren eingeleitet wird auch wenn die Busse bereits bezahlt wurde. Wird beispielsweise ein oder eine Fehlbare von der Kantonspolizei wegen Verunreinigung von privatem Eigentum mit einer Ordnungsbusse gebüsst, stellt der Grundeigentümer aber am nächsten Tag fest, dass es sich nicht um eine Verunreinigung sondern um eine Sachbeschädigung gehandelt hat, kann der Grundeigentümer immer noch einen Strafantrag stellen, wenn dies beispielsweise von der Gebäudeversicherung verlangt wird, oder weil der Grundeigentümer seine Zivilforderung (Schadenersatz) in einem Adhäsionsverfahren (Beurteilung einer Zivilforderung im Strafverfahren) durchsetzen will. Die nachträgliche Einleitung eines ordentlichen Strafverfahrens durch die geschädigte Person oder durch die Strafverfolgungsbehörden ist jedoch ausgeschlossen, wenn der oder die Gebüsste eine Übertretung begangen hat, welche allenfalls in einem ordentlichen Verfahren zu einer Strafbefreiung nach Art. 52 ff. StGB hätte führen können. Mit der Bezahlung der Busse hat der oder die Fehlbare die Ordnungswidrigkeit, die Schuld und auch die Busse anerkannt. Es besteht kein Grund, dass nachträglich geprüft wird, ob nicht ein Strafbefreiungsgrund vorgelegen hätte, beispielsweise weil die Schuld als geringfügig zu qualifizieren gewesen wäre.

Die rechtskräftige Ordnungsbusse entspricht in ihrer Wirkung einem ordentlichen Strafur-

teil. Soweit an ein rechtskräftiges Strafurteil weitere Rechtsfolgen geknüpft sind (z.B. Administrativmassnahmen), treten diese auch ein, wenn die Übertretung auf dem Ordnungsbussenweg geahndet wurde.

Wird nach der direkten Bezahlung der Busse dennoch ein ordentliches Strafverfahren eingeleitet, so ist die bereits bezahlte Busse bei der Strafzumessung anzurechnen bzw. bei Strafflosigkeit des oder der Gebüssten ist die Busse zurückzuerstatten. Um bei einem nachträglichen Strafverfahren die gebüsste Person einfacher identifizieren zu können, muss dementsprechend auf der Quittung der individualisierende Name des oder der Fehlbaren aufgenommen werden, wobei auf die Angabe der vollständigen Personalien verzichtet wird (vgl. Ausführungen zu Art. 6).

5.3 Inkrafttreten

Die beiden Vorlagen sollen, unter Berücksichtigung der Referendumsfrist zum Gesetzesnachtrag, auf den 15. Dezember 2007, d.h. auf Beginn der Wintersaison in Kraft treten.

Beilagen:

- Nachtragsentwurf zum Gesetz über das kantonale Strafrecht
- Entwurf einer kantonalen Ordnungsbussenverordnung