Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

19. März 2019 **B 161**

Einführung des neuen Ordnungsbussenrechts im Kanton Luzern

Entwurf Änderung des Übertretungsstrafgesetzes und weiterer Gesetze

Zusammenfassung

Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat Gesetzesänderungen zur Einführung des neuen eidgenössischen Ordnungsbussenrechts auf den 1. Januar 2020. Ausser bei Übertretungen des Strassenverkehrs- und des Betäubungsmittelrechts sieht der Bund neu Ordnungsbussen bei Übertretungen des Ausländer- und Asylrechts, des Naturschutz- und Umweltrechts, des Waffen-, des Schifffahrts-, des Gesundheits- und des Gewerberechts vor. Für den Vollzug dieser Vorschriften sind die Kantone zuständig. Im luzernischen Recht sind deshalb Straf- und Zuständigkeitsbestimmungen anzupassen.

Am 18. März 2016 haben die eidgenössischen Räte das neue Ordnungsbussengesetz verabschiedet, welches das gleichnamige Gesetz von 1970 ablösen soll. Gestützt darauf hat der Bundesrat im Januar 2019 die Ordnungsbussenverordnung beschlossen. Im Anhang dieser Verordnung sind die Übertretungstatbestände, welche mit Ordnungsbusse bestraft werden, und die anzuwendenden Bussentarife einzeln aufgeführt. Im Vergleich zum ordentlichen Strafverfahren ist das Ordnungsbussenverfahren für die beschuldigte Person einfacher und kostengünstiger, da keine Verfahrenskosten anfallen. Der Bund sieht daher Ordnungsbussen nicht mehr nur im Strassenverkehrs- und im Betäubungsmittelrecht, sondern zusätzlich im Ausländer- und Asylrecht, im Naturschutz- und Umweltrecht, im Waffen-, Schifffahrts-, Gesundheits- sowie im Gewerberecht vor. Zur Einführung des erweiterten eidgenössischen Ordnungsbussenrechts sind die entsprechenden Straf- und Zuständigkeitsbestimmungen in den Spezialgesetzen des kantonalen Rechts anzupassen. Die Kompetenz, Ordnungsbussen zu erheben, soll ausser den Organen der Luzerner Polizei neu den Fachbearbeiterinnen und -bearbeitern des Amtes für Migration und den kantonalen Fischereiaufseherinnen und -aufsehern sowie vermehrt den kantonalen Wildhüterinnen und -hütern zukommen.

Die Änderung des Übertretungsstrafgesetzes sieht zudem vor, dass bei Ordnungsbussen des kantonalen Rechts das gleiche Verfahren zur Anwendung gelangt, wie es der Bund für die Ordnungsbussen des eidgenössischen Rechts festgelegt hat. Wie beim Bund der Bundesrat ist im Kanton der Regierungsrat dafür zuständig, die Übertretungen zu bezeichnen, die im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können. Im Wesentlichen sollen Ordnungsbussen in denjenigen Bereichen und im Zusammenhang mit denjenigen Vorschriften erhoben werden, die einen engen Zusammenhang mit den Änderungen des Bundesrechts haben. Angepasst wird die kantonale Bussenliste im Jagdrecht. Wie im Bundesrecht soll das unberechtigte Pflücken wildwachsender Pflanzen, die besonders geschützt sind, ein Ordnungsbussentatbestand werden. Entsprechend den Naturschutz- und Waldvorschriften soll auch die Missachtung des Leinenzwangs in den übrigen Gebieten nach der Verordnung über das Halten von Hunden ein Ordnungsbussentatbestand werden. Diese Änderungen sind im Anschluss an die Gesetzgebung vom Regierungsrat zu beschliessen.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage 4

2 Grundzüge des Ordnungsbussenverfahrens 5

3 Zuständigkeitsordnung 7

4 Gegenstand der Revision und Gesetzgebungskonzept 7

4.1 Gegenstand der Revision 7
4.2 Gesetzgebungskonzept 8

5 Vernehmlassung 8

5.1 Vernehmlassungsverfahren 8
5.2 Vernehmlassungsergebnis 9
5.2.1 Ausländer- und Asylrecht 9
5.2.2 Wald- und Jagdrecht 10
5.2.3 Naturschutzrecht 11
5.2.4 Strassenverkehrsrecht 12
5.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - vorliegende Botschaft 13

6 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen 14

6.1 Übertretungsstrafgesetz 14
6.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer 15
6.3 Gesetz über die Luzerner Polizei 16
6.4 Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz 16
6.5 Fischereigesetz 17
6.6 Kantonales Jagdgesetz 17
6.7 Gesundheitsgesetz 18
6.8 Gesetz über das Halten von Hunden 19
6.9 Kantonales Waldgesetz 19
6.10 Gewerbepolizeigesetz 20
6.11 Gewässergesetz (Entwurf gemäss Botschaft B 125) 20

7 Auswirkungen 21

8 Antrag 22

Entwürfe 23

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft Änderungen folgender Gesetze:
- Übertretungsstrafgesetz (UeStG) vom 14. September 1976 (SRL Nr. 300),
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 14. September 2009 (EGAuG, SRL Nr. 7),
- Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. 350),
- Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG) vom 18. September 1990 (SRL Nr. 709a),
- Fischereigesetz (FiG) vom 30. Juni 1997 (SRL Nr. 720),
- Kantonales Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz, KJSG) vom 4. Dezember 2017 (SRL Nr. 725),
- Gesundheitsgesetz (GesG) vom 13. September 2005 (SRL Nr. 800),
- Gesetz über das Halten von Hunden vom 23. Oktober 1973 (SRL Nr. 848),
- Kantonales Waldgesetz (KWaG) vom 1. Februar 1999 (SRL Nr. 945),
- Gewerbepolizeigesetz (GPG) vom 23. Januar 1995 (SRL Nr. 955).

Vorgelegt wird Ihnen ausserdem eine Änderung zum Entwurf des Gewässergesetzes (GewG), welches wir Ihnen mit Botschaft B 125 vom 17. April 2018 unterbreitet haben und Ihr Rat in der Oktobersession 2018 in erster Beratung behandelt hat.

1 Ausgangslage

Am 16. Januar 2019 hat der Bundesrat die Ordnungsbussenverordnung (OBV) beschlossen (s. Amtliche Sammlung des Bundesrechts [AS] 2019, S. 529). Die Verordnung stützt sich auf das Ordnungsbussengesetz, welches die eidgenössischen Räte am 18. März 2016 verabschiedet haben (vgl. AS 2017 S. 6559; im Folgenden: nOBG). Die beiden Bundeserlasse sollen auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten. Ihre Umsetzung ist zur Hauptsache Aufgabe der Kantone.

Das Ordnungsbussengesetz enthält im Wesentlichen die Verfahrensregeln für die Erhebung der Ordnungsbussen durch die Polizeiorgane und die Vollzugsbehörden von Bund und Kantonen. Ausserdem ermächtigt das Gesetz den Bundesrat, die Übertretungstatbestände, die durch Ordnungsbusse zu ahnden sind, in Bussenlisten zu bezeichnen und die Bussenhöhe festzulegen. Im Unterschied zum geltenden Recht können nicht nur Übertretungen aus Bereichen des Strassenverkehrs- und des Betäubungsmittelrechts mittels Ordnungsbusse geahndet werden. Vielmehr ist der Bundesrat neu befugt, Übertretungstatbestände aus insgesamt siebzehn eidgenössischen Gesetzen zu bezeichnen, bei denen Ordnungsbussen erhoben werden können. In den Bussenlisten im Anhang der Ordnungsbussenverordnung sind nun, nach der Bereinigung der Listen aufgrund der Rückmeldungen aus den Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren, Übertretungen nach fünfzehn Gesetzen aufgezählt. Ausser den Übertretungen des Strassenverkehrs- und des Betäubungsmittelrechts können zusätzlich solche aus Bereichen des Ausländer- und Asylrechts, des Naturschutz- und Umweltrechts, des Waffen-, des Schifffahrts-, des Gesundheits- und des Gewerberechts im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden.

In der Schweiz ist die Strafgesetzgebung im Wesentlichen Bundessache (Art. 123 Abs. 1 Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101). Indes besteht ein wichtiger Vorbehalt zugunsten kantonalen Rechts: Die Kantone sind auf dem Gebiet des Übertretungsstrafrechts befugt, eigene Übertretungsstraftatbestände aufzustellen (Art. 335 Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, StGB; SR 311). Als Übertretungen gelten jene leichteren Formen strafbaren Verhaltens, die mit Busse bedroht sind (Art. 103 StGB). Die Übertretungstatbestände des luzernischen Rechts sind im Übertretungsstrafgesetz enthalten. In diesem finden sich die Übertretungen gegen Leib und Leben, gegen das Vermögen, gegen die Sicherheit, gegen die öffentliche Ordnung und gegen die Rechtspflege. Daneben bestehen in den Spezialgesetzen des kantonalen Rechts weitere Strafbestimmungen. Soweit sie vom neuen Ordnungsbussenrecht des Bundes betroffen sind, wurden diese Bestimmungen im Rahmen der Erarbeitung dieser Botschaft auf das neue Recht hin überprüft (vgl. Kap. 4 und 6.2 ff.).

Der Kanton Luzern gehört zu denjenigen Kantonen, welche zum Vollzug des eigenen Rechts in vergleichsweise geringem Umfang Ordnungsbussenverfahren einsetzen. Gemäss der Bussenliste im Anhang zur Verordnung über die Ordnungsbussen vom 22. Dezember 1972 (SRL Nr. 314) werden bestimmte Verunreinigungen fremden Eigentums mit Ordnungsbusse geahndet – nämlich das Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen und Sammelstellen (inkl. Littering) sowie die Verrichtung der Notdurft innerhalb von bewohntem Gebiet. Seit dem 1. April 2018 sind Übertretungen aus dem Bereich des luzernischen Jagdrechts dazugekommen, unter anderem bei Widerhandlungen gegen Jagdvorschriften und bei Missachtung der saisonalen Hundeleinenpflicht im Wald und näher als 50 Meter zum Waldrand. Alle anderen Übertretungen des kantonalen Rechts werden im ordentlichen Strafverfahren verfolgt. Das Konzept des neuen eidgenössischen Ordnungsbussenrechts orientiert sich dagegen stärker an den Kantonen mit einem erweiterten Bestand an Übertretungen, die im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden. Zu erwähnen sind die Kantone Neuenburg, Uri und St. Gallen, des Weiteren sei auch auf die Ordnungsbussengesetze und -verordnungen der Kantone Bern, Nidwalden, Schwyz und Zürich verwiesen. Die an die Regelungen dieser Kantone angelehnte, vom Bund beschlossene Ausweitung des Anwendungsbereiches des Ordnungsbussenverfahrens macht daher eine umfassende Überprüfung der Zuständigkeitsordnung des Kantons Luzern wie auch allgemein der Rechtsgrundlagen für das Ordnungsbussenverfahren im kantonalen Übertretungsstrafrecht nötig.

2 Grundzüge des Ordnungsbussenverfahrens

Beim Ordnungsbussenverfahren handelt es sich um eine vereinfachte Form der Strafverfolgung. Das Verfahren kommt bei geringfügigen Übertretungen zur Anwendung, wenn der Sachverhalt in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht klar ist. Im Ordnungsbussenverfahren hat die beschuldigte Person die Möglichkeit, die Busse sofort zu bezahlen. Bezahlt sie nicht sofort, erhält sie zur Bezahlung eine Frist von 30 Tagen. Das setzt voraus, dass die beschuldigte Person ihre Personalien angibt, sodass ihr das Bedenkfristformular samt Einzahlungsschein abgegeben werden kann. Erst wenn die Ordnungsbusse nicht bezahlt worden ist, wird das ordentliche Strafverfahren eingeleitet. Das ordentliche Strafverfahren wird ausserdem durchgeführt, wenn die beschuldigte Person das Ordnungsbussenverfahren ausdrücklich ablehnt, insbesondere wenn sie geltend macht, die Widerhandlung gar nicht begangen zu haben. Der beschuldigten Person steht es somit offen, durch Nichtbezahlung der Ordnungsbusse oder Verlangen das ordentliche Strafverfahren herbeizuführen.

Nach Eingang der Anzeige der Polizei führt ein Übertretungsstrafrichter oder eine Übertretungsstrafrichterin der Staatsanwaltschaft das Verfahren weiter (§ 93 JusG; Justizgesetz vom 10. Mai 2010, SRL Nr. 260).

Das Ordnungsbussenverfahren kann nur angewendet werden, wenn der Übertretungstatbestand in der Bussenliste mit einer bestimmten Bussenhöhe erfasst ist. Gemäss eidgenössischem Ordnungsbussengesetz beträgt die Ordnungsbusse höchstens 300 Franken. Erfüllt die beschuldigte Person mehrere Tatbestände, so werden die Beträge zu einer Gesamtbusse zusammengezählt. Die Gesamtbusse darf höchstens 600 Franken betragen. Beträgt sie mehr als 600 Franken, werden die Wiederhandlungen im ordentlichen Strafverfahren beurteilt. Die Ordnungsbusse unterscheidet sich von der normalen Busse in der Art der Erhebung und in deren Standardisierung (fester Frankenbetrag pro Delikt). Vorleben und persönliche Verhältnisse der beschuldigten Person werden bei der Bussenerhebung nicht abgeklärt und finden bei der Bussenhöhe dementsprechend keine Berücksichtigung. Die beschuldigte Person hat die Ordnungsbusse gemäss Bussentarif zu bezahlen und muss keine Verfahrenskosten tragen. Sofern die Ordnungsbusse bezahlt wird, ist mit der Bezahlung der Busse das Verfahren rechtskräftig erledigt. Es wird auch keiner anderen Behörde Meldung erstattet. Das Ordnungsbussenverfahren hat den Vorteil, dass ein geringfügiger Gesetzesverstoss rasch und unbürokratisch am Ort der Tathandlung von der Vertretung der zuständigen Behörde sanktioniert werden kann. Dies macht den Unterschied zu einer Verzeigung aus, die weitere Formalitäten und Verfahrensschritte erfordert. Wegen des geringeren finanziellen und personellen Aufwands werden sowohl die betroffenen Personen als auch die Behörden durch das Ordnungsbussenverfahren entlastet.

Im eidgenössischen Ordnungsbussengesetz sind nur die Gesetze aufgeführt, nicht aber die einzelnen Tatbestände, für die das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung gelangen soll (vgl. Art. 1 Abs. 1 nOBG). Die Kompetenz zur Auswahl der einzelnen Übertretungstatbestände für das Ordnungsbussenverfahren und die Festlegung der Bussenhöhe ist wie erwähnt dem Bundesrat übertragen (Art. 15 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 nOBG). Nicht jeder Übertretungstatbestand eignet sich als Ordnungsbussentatbestand. Nicht geeignet sind insbesondere Antragsdelikte. Für die Antragsdelikte muss ein Strafantrag vorliegen, und die antragstellende Person hat laut Gesetz eine Frist von drei Monaten zu Antragstellung (Art. 31 StGB). Ebenfalls nicht geeignet sind Übertretungen, bei denen in der Strafzumessung das Verschulden im konkreten Fall berücksichtigt werden muss (z.B. bei Gefährdung von anderen Personen) oder bei denen aus anderen Gründen ein fester Bussentarif oder eine geringe Bussenhöhe nicht angemessen ist. Ausserdem können im Ordnungsbussenverfahren keine strafprozessualen Verfahrenshandlungen vorgenommen werden (z.B. Zeugenbefragung, Einholung von Gutachten). Hingegen dürfen mit der Erhebung der Ordnungsbusse Gegenstände und Vermögenswerte, die zur Begehung der Straftat gedient haben, im Gefährdungsfall eingezogen werden (Art. 8 nOBG).

Das im Vergleich zum ordentlichen Strafverfahren einfachere Ordnungsbussenverfahren setzt voraus, dass der Vertreter oder die Vertreterin des zuständigen Polizei- oder Aufsichtsorgans die Widerhandlung selbst direkt am Ort der Tatvornahme festgestellt, das heisst beobachtet, hat (Art. 3 nOBG). Einzige Ausnahme von diesem Unmittelbarkeitsprinzip sind wie schon nach geltendem Recht die durch automatische Überwachungsanlagen erfassten Verkehrsübertretungen (Art. 3 Abs. 2 nOBG). Des Weiteren muss die Person, welche die Widerhandlung begangen hat, zum Zeit-

punkt der Tat das 15. Altersjahr vollendet haben (Ausnahme: 18. Altersjahr bei Widerhandlungen gegen das Betäubungsmittelgesetz; vgl. Art. 4 Abs. 1 und 2 nOBG). Für jüngere Personen kommen die Sanktionsmöglichkeiten des Jugendstrafgesetzes vom 20. Juni 2003 (SR 311.1) zum Tragen.

3 Zuständigkeitsordnung

Im Kanton Luzern regelt die Verordnung über die Ordnungsbussen, welche Organe Ordnungsbussen erheben dürfen. Dabei wird wie folgt zwischen den Rechtsgebieten unterschieden (vgl. § 1):

- Im *Strassenverkehr* sind die Ordnungsbussen durch uniformierte Polizeiorgane der Luzerner Polizei zu erheben. Ordnungsbussen für Übertretungen im ruhenden Verkehr können die auf dem Land stationierten Organe der Luzerner Polizei auch dann erheben, wenn sie nicht uniformiert sind.
- Ordnungsbussen gemäss *Betäubungsmittelgesetz* erheben uniformierte und nicht uniformierte Polizeiorgane.
- Auch Ordnungsbussen im *Umweltrecht*, hauptsächlich im Fall von Littering, werden von uniformierten und nicht uniformierten Polizeiorganen erhoben.
- Bei Widerhandlungen gegen das kantonale *Jagdrecht* können uniformierte Polizeiorgane und (uniformierte) Wildhüterinnen und -hüter Ordnungsbussen erheben. Diese neuere Regelung geht auf das kantonale Jagdgesetz vom 4. Dezember 2017 (SRL Nr. 725) zurück, welches am 1. April 2018 in Kraft getreten ist. Im Sinn von Artikel 26 des eidgenössischen Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986 (SR 922.0) sind somit neben den Organen der Luzerner Polizei auch die kantonalen Wildhüterinnen und -hüter ermächtigt, Ordnungsbussen zu erheben, soweit die Widerhandlungen gegen das kantonale Jagdrecht in der Bussenliste im Anhang der Verordnung über die Ordnungsbussen aufgeführt sind.

Die geltende Zuständigkeitsordnung gibt somit ausser den Polizeiorganen im Allgemeinen lediglich den kantonalen Wildhüterinnen und -hütern im Bereich des Jagdrechts die Befugnis zur Ordnungsbussenerhebung. Soweit sie diese polizeiliche Befugnis ausüben, zählen die kantonalen Wildhüterinnen und -hüter, wie die zur Ordnungsbussenerhebung berechtigten Angehörigen der Luzerner Polizei, zum Kreis der Strafverfolgungsbehörden (§ 4 Abs. 1 JusG).

4 Gegenstand der Revision und Gesetzgebungskonzept

4.1 Gegenstand der Revision

Wie in Kapitel 1 ausgeführt, wird mit dem neuen eidgenössischen Ordnungsbussengesetz das Ordnungsbussenverfahren über das Strassenverkehrs- und Betäubungsmittelrecht hinaus auf weitere Rechtsgebiete ausgedehnt. Dementsprechend sind die Kantone verpflichtet, die für die Erhebung von Ordnungsbussen zuständigen Organe zu bezeichnen und die Ordnungsbussenverfahren durchzuführen. Es verhält sich gleich wie bei den Verfahren nach der Schweizerischen Strafprozessordnung, deren Anwendbarkeit die Kantone nicht ausschliessen können (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Ordnungsbussengesetz vom 17. Dezember 2014, in: Bundesblatt [BBl] 2015, S. 965).

Gemäss Artikel 2 Absatz 1 des neuen Ordnungsbussengesetzes sind Ordnungsbussen von den Polizeiorganen und von den Behörden zu erheben, die für den Vollzug der Gesetze zuständig sind, aus denen Straftatbestände in die Ordnungsbussenliste

aufgenommen wurden. Damit geben die im Ordnungsbussengesetz enthaltene Aufzählung der Gesetze, auf die das Ordnungsbussenverfahren angewendet werden soll, und die im Anhang der Ordnungsbussenverordnung aufgeführten Ordnungsbussentatbestände den Gegenstand der kantonalen Revision vor. Schon aus Gründen der Einheit der Materie ist auf weiter gehende Änderungen zu verzichten. Zur Einführung des neuen Ordnungsbussenrechts sind die kantonalen Erlasse, die sich auf eidgenössisches Recht mit Ordnungsbussenverfahren stützen oder die das gleiche Rechtsgebiet wie das Bundesrecht regeln, im Hinblick auf die Zuständigkeits- und Strafbestimmungen zu überprüfen. Auch sind die kantonalen Verwaltungsorgane zu bezeichnen, die ausser der Luzerner Polizei Ordnungsbussen im Sinn des Strafrechts erheben dürfen. Nicht Gegenstand der Vorlage bilden die sogenannten verwaltungsrechtlichen Ordnungsbussen, wie sie beispielsweise zur Aufrechterhaltung der Verfahrensdisziplin im Verwaltungsverfahren erhoben werden können (§ 51 Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972, SRL Nr. 40).

4.2 Gesetzgebungskonzept

Wie bisher sollen die Grundsätze über das Ordnungsbussenverfahren und die allgemeine Zuständigkeit der Polizei zur Erhebung der strafrechtlichen Ordnungsbussen im Übertretungsstrafgesetz geregelt werden. Zu klären ist das Verhältnis zu den Spezialgesetzgebungen, namentlich solchen des Wald-, Jagd- und Fischereirechts. Nach unserem Gesetzgebungskonzept soll bereits aus den kantonalen Spezialerlassen ersichtlich sein, dass das Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung kommt und welche Verwaltungsbehörde oder welches Aufsichtsorgan beziehungsweise welche ihrer Angestellten (im funktionellen Sinn) berechtigt sind, Ordnungsbussen zu erheben. So wurde bereits das kürzlich in Kraft gesetzte Kantonale Jagdgesetz ausgestaltet und darin den kantonalen Wildhüterinnen und -hütern Ordnungsbussenkompetenzen erteilt (vgl. Kap. 6.6). Regelt das Spezialgesetz ausführlicher die Befugnisse der Luzerner Polizei, sind diese Bestimmungen mit der Ordnungsbussenkompetenz zu ergänzen. Ausnahmen vom Grundsatz, dass die zu Ordnungsbussen berechtigten Vollzugsbehörden im Spezialgesetz festzulegen sind, sind in denjenigen Rechtsgebieten zu finden, in denen der Kanton kein kantonales Einführungsgesetz erlassen hat (z.B. im Asylrecht, wo die Verordnung zum Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und zum Asylgesetz vom 27. November 2009, SRL Nr. 8, den massgebenden Einführungserlass bildet; vgl. Kap. 6.1) oder in denen auf Gesetzesstufe keine detaillierte Zuständigkeitsordnung besteht wie im Naturschutzrecht (vgl. Kap. 6.4). Soweit keine besonderen Bestimmungen bestehen oder neues Bundesrecht dazukommt, greift die Zuständigkeitsnorm des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes (vgl. Kap. 6.1).

5 Vernehmlassung

5.1 Vernehmlassungsverfahren

Im September 2018 haben wir das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, den Entwurf von Änderungen des Übertretungsstrafgesetzes und weiterer Erlasse im Zusammenhang mit dem neuen Ordnungsbussenrecht des Bundes sowie die geplanten Verordnungsänderungen in die Vernehmlassung zu geben. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte bis Ende Dezember 2018. Ausser den Stellungnahmen der politischen Parteien und der Fachdepartemente der Verwaltung gingen von 39 Gemeinden sowie von acht Verbänden und weiteren interessierten Organisationen Stellungnahmen ein.

5.2 Vernehmlassungsergebnis

Die Gesamtvorlage fand bei allen politischen Parteien Zustimmung. Die CVP wertete insbesondere positiv, dass das bundesrechtliche Ordnungsbussenverfahren auch für kantonale Ordnungsbussen zur Anwendung gelangen soll und damit Doppelspurigkeiten vermieden werden. Die FDP erachtete insbesondere die vorgesehene kantonale Behördenorganisation als sinnvoll. Die SVP stimmte der Zuständigkeitsordnung zu. Diese Parteien und die SP betonten die Entlastungswirkung des Ordnungsbussenverfahrens im Vergleich zum ordentlichen Strafverfahren für die beschuldigten Personen, zum Teil aber auch für die Verwaltungs- und Strafbehörden. Auch die Grünen und die GLP unterstützten die Vorlage, zumal der Grossteil der Anpassungen des kantonalen Rechts auf das neue eidgenössische Ordnungsbussenrecht zurückgeht. Der Verband Luzerner Gemeinden und die grosse Mehrheit der Gemeinden stimmten der geplanten Einführung des eidgenössischen Ordnungsbussenrechts ebenfalls zu.

Anlass zu Bemerkungen, Nachfragen und Kritik gaben bei einzelnen Parteien sowie den übrigen Organisationen die Umsetzungsvorschläge im Bereich des Wald- und Naturschutzrechtes. Für die Grünen blieb ungeklärt, aus welchen Gründen die Revierförsterinnen und -förster keine Ordnungsbussenkompetenz erhalten sollen. Auch Wald Luzern, der Verband der Waldeigentümerinnen und -eigentümer, und Revierjagd Luzern, der Kantonalverband der Jägerinnen und Jäger, verlangten die Ordnungsbussenkompetenz für dieses kantonale Forstorgan. Unzufrieden sind Revierjagd Luzern und drei Organisationen des Naturschutzes (Bird Life, Pro Natura, WWF Luzern) wegen der fehlenden Ordnungsbussenkompetenz der Fachbehörden im Pflanzenschutz beziehungsweise mit deren Beschränkung auf die Polizeiorgane. Zudem wurden verschiedentlich Anpassungen am Katalog der Ordnungsbussen, der Teil des Verordnungsrechts ist, verlangt. Die CVP und der Verband Luzerner Gemeinden fragten, ob neben dem Naturschutzgebiet Wauwilermoos weitere Gebiete mit Schutzstatus in die Bussenkompetenz der Reservatsaufseherinnen und -aufseher beziehungsweise der kantonalen Wildhüterinnen und -hüter einbezogen werden müssten. Im Folgenden gehen wir auf die wichtigsten Vorbringen der Vernehmlassungsteilnehmer, geordnet nach den einzelnen Rechtsgebieten, ein. Die Verordnungsentwürfe werden bei der ersten Beratung des Gesetzesentwurfs durch die vorberatende Kommission Ihres Rates vorgelegt (§ 59 Abs. 4 Kantonsratsgesetz, SRL Nr. 30). Im Vergleich zum Vernehmlassungsentwurf ergeben sich im Verordnungsrecht kleinere Anpassungen in der Bussenordnung (d.h. bei einzelnen Ordnungsbussentatbeständen und Bussenhöhen). Zu den verschiedentlich thematisierten Aspekten der praktischen Einführung und den Auswirkungen des erweiterten Ordnungsbussenrechts verweisen wir auf die Ausführungen in Kapitel 7.

5.2.1 Ausländer- und Asylrecht

In der Vernehmlassung haben die GLP und vor allem die Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern die Zuständigkeit des Amtes für Migration zur Erhebung der Ordnungsbussen des Ausländer- und Asylrechts in grundsätzlicher Hinsicht in Frage gestellt. Im Wesentlichen wurde geltend gemacht, es sei problematisch, wenn eine Fachbehörde zugleich als Verwaltungsbehörde und Strafbehörde auftrete. Bürgernähe und Vertrauensbasis drohten in dieser Doppelrolle verloren zu gehen, und bei der Behörde entstünden Interessenkonflikte. Anstelle des Gesprächs mit dem Betroffenen werde der Bussenzettel gezückt. Das Strafrecht dürfe nur als letztmögliches Mittel eingesetzt werden. Insbesondere wenn ermessensweise weitgehende Mitwirkungspflichten mit Ordnungsbusse belegt werden, trete dies mit dem An-

spruch auf einer faires Verfahren in Konflikt. Die strafprozessualen Garantien müssten gewahrt werden. Die Zuständigkeit zur Ordnungsbussenerhebung sei innerhalb der Behörde einer nicht verwaltungsrechtlich vorbefassten und unabhängigen Abteilung oder Amtsperson zuzuteilen, beim Amt für Migration etwa den Abteilungsleiterinnen und -leitern anstelle der Fachbearbeiterinnen und -bearbeiter.

Zu diesen Vorbringen ist festzuhalten, dass das Ordnungsbussenverfahren bundesrechtlich geregelt ist und im Bundesrecht auch angelegt ist, dass Ordnungsbussen von Polizeiorganen und Behörden, die für den Vollzug der Gesetze zuständig sind, erhoben werden. Das Ordnungsbussenverfahren setzt voraus, dass der Vertreter oder die Vertreterin des zuständigen Organs die Widerhandlung selbst festgestellt hat (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2). Welche Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren zu ahnden sind, wird in der Bussenliste der eidgenössischen Ordnungsbussenverordnung festgelegt. Zu dieser Liste haben sich auch die Kantone, die den Vollzug zu verantworten haben, in der Vernehmlassung geäussert. Die zur kantonalen Vernehmlassungsvorlage von den Demokratischen Juristinnen und Juristen Luzern geäusserte grundsätzliche Kritik am Ordnungsbussensystem richtet sich somit primär an den Bundesgesetzgeber. Sie entschärft sich insofern, als der Bundesrat aufgrund der Rückmeldungen aus der Vernehmlassung auf die meisten zuvor vorgesehenen Ordnungsbussentatbestände des Ausländerrechts verzichtet hat. Die Arbeitsgruppe des Justiz- und Sicherheitsdepartementes hat sich intensiv mit den sogenannten Schreibtischordnungsbussen befasst. In Rechtsgebieten, in denen es um Verwaltungsbewilligungen geht, die vom Ausgang eines Strafverfahrens abhängig sein können (z.B. Aufenthaltsstatus, Fahrberechtigung), stellen Ordnungsbussen für die beschuldigten Personen eine Erleichterung dar, da keine Erfassung der Ordnungswidrigkeit im entsprechenden Verwaltungsverfahren erfolgt, wenn die Busse sofort bezahlt wird. Im Ausländer- und Asylrecht kann nur die Spezialverwaltungsbehörde überhaupt den Ordnungsbussentatbestand der Missachtung der Mitwirkungspflichten bei der Beschaffung der Ausweispapiere beziehungsweise der Missachtung der Auskunftspflicht durch Verweigerung von Angaben erkennen. Mit geeigneten organisatorischen Vorkehren kann den besonderen Anforderungen und insbesondere der Trennung von Ordnungsbussen- und Verwaltungsverfahren Rechnung getragen werden. Wird der beschuldigten Person zusätzlich zum Ordnungsbussentatbestand eine Widerhandlung gegen ausländer- oder asylrechtliche Vorschriften vorgeworfen, die nicht in der Ordnungsbussenliste aufgeführt ist, gelangt ohnehin das ordentliche Strafverfahren zur Anwendung (Art. 4 Abs. 3b nOBG).

5.2.2 Wald- und Jagdrecht

Die Bussenliste des Bundes sieht zum einen jagdrechtliche Ordnungsbussen für das unberechtigten Betreten oder Befahren von bestimmten jagdfreien Zonen, Gebieten oder Reservaten vor und zum anderen waldrechtliche Ordnungsbussen für die Missachtung von Zugänglichkeitsbeschränkungen in bestimmten Waldgebieten und beim unberechtigten Befahren von Wald oder Waldstrassen mit Motorfahrzeugen. Im Vernehmlassungsentwurf wurde vorgeschlagen, neben der Luzerner Polizei die kantonalen Wildhüterinnen und -hüter, denen seit April 2018 geltender Ordnung die jagdrechtlichen Ordnungsbussenbefugnisse zukommen, nicht aber die kantonalen Revierförsterinnen und -förster mit der Ordnungsbussenkompetenz auszustatten. Wie erwähnt wurde dies von einzelnen Parteien und Organisationen in Frage gestellt oder kritisiert.

Die kantonalen Revierförsterinnen und -förster erteilen Nutzungsbewilligungen für das Fällen von Bäumen im Wald und befristete Bewilligungen für das Befahren von Waldstrassen in Einzelfällen, prüfen die Abschusspläne der Jagdgesellschaften zur Regulierung der Wildbestände nach wildbiologischen Grundsätzen und beraten die Waldeigentümerinnen und -eigentümer in Wäldern von hohem öffentlichem Interesse, wie Schutzwäldern und Wäldern mit Naturvorrang. Sie arbeiten eng mit den Forstfachpersonen der öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationen zusammen, denen die Beförsterung gemäss § 40 KWaG übertragen ist. Aufgrund ihrer Funktion und der Reviergrösse sind die zwölf Revierförsterinnen und -förster nur punktuell im Wald präsent und verfügen nach geltendem Recht nicht über polizeiliche Befugnisse. Als Folge davon dürfen sie beispielsweise Motorfahrzeuglenkerinnen und -lenker, die Waldstrassen nicht zu forstlichen Zwecken befahren, nicht anhalten oder zwecks Sicherstellung der Personalien an der Weiterfahrt hindern. Die Luzerner Polizei dagegen kann auch weitere Tatbestände in Verbindung mit dem Fahrzeugverkehr (Fahrzeugzustand, Fahrberechtigung usw.) überprüfen. Gemäss den Strafverfolgungsbehörden gelangen pro Jahr rund 50 Widerhandlungen gegen die Waldgesetzgebung zur Anzeige. Wenn im Wald Probleme auftauchen, wird die Polizei gerufen. Diese ermittelt den Sachverhalt und erhebt bei einem strafbaren Verhalten Ordnungsbusse oder erstattet Strafanzeige an die Staatsanwaltschaft. Die Luzerner Polizei erachtet die Zusammenarbeit mit den Forstorganen als gut. Sie kann bei Bedarf auf die forstfachliche Unterstützung zurückgreifen, um Übertretungen im Wald erkennen zu können. Auf die Ausstattung der Revierförsterinnen und -förster mit Ordnungsbussenkompetenz wird aus Gründen eines effizienten Personaleinsatzes verzichtet. Kantonale Wildhüterinnen und -hüter dagegen beaufsichtigen jagdrechtliche Schutzgebiete mit örtlich definierten Zugangsbestimmungen, die auch Waldstrassen umfassen können. Da sie bereits über die jagdrechtliche Ordnungsbussenkompetenz verfügen, kann ihre Aufsichtstätigkeit im Wald damit sinnvoll und ohne grossen Schulungsaufwand ergänzt werden.

Was die Einzelkritik betrifft, die kantonalen Wildhüterinnen und -hüter dürften im Wasser- und Zugvogelreservat Wauwilermoos nicht mit Zwangsbefugnissen eingesetzt werden, ist darauf hinzuweisen, dass die Kantone gemäss eidgenössischem Jagdrecht angehalten sind, die Fachorgane zu bestimmen, denen polizeiliche Befugnisse zukommen (Art. 26 Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel [Jagdgesetz, JSG] vom 20. Juni 1986). Diese Verpflichtung betrifft auch die Wasser- und Zugvogelreservate, die auf dem eidgenössischen Jagdrecht gründen (vgl. Art. 11 WZVV, Verordnung über die Wasser- und Zugvogelreservate von internationaler und nationaler Bedeutung vom 21. Januar 1991, SR 922.32). Auch bei Ordnungsbussen, die von der Wildhut erhoben werden, steht es der fehlbaren Personen offen, durch Nichtbezahlung der Busse oder auf Verlangen hin das ordentliche Strafverfahren herbeizuführen (vgl. Kap. 2).

5.2.3 Naturschutzrecht

Ausser bei den Zugangsbeschränkungen und den allgemeinen Waldfahrverboten gemäss eidgenössischem Waldrecht sowie bei den Benutzungsbeschränkungen in Schutzgebieten gemäss eidgenössischem Jagdrecht führt der Bund im Naturschutzrecht Ordnungsbussen ein, nämlich für das unberechtigte Pflücken von wildlebenden, geschützten Pflanzen. Im Vernehmlassungsentwurf wurde vorgeschlagen, für diesen Bereich des Naturschutzes im engeren Sinn die Verordnung betreffend den Pflanzenschutz vom 2. Mai 1923 (SRL Nr. 715) zu ändern und die Luzerner Polizei als zuständig zu erklären, entsprechende Ordnungsbussen zu erheben. Wir nehmen

die Anregungen der Vernehmlassung auf und geben die Ordnungsbussenkompetenz auch den kantonalen Wildhüterinnen und -hütern, die bereits über entsprechende Kenntnisse und Kompetenzen im Jagd- und Waldrecht verfügen. Hinsichtlich der kantonal geschützten Pflanzen übernehmen wir dabei die Regelung des eidgenössischen Rechts, wonach das einfachere Ordnungsbussenverfahren nur zur Anwendung gelangen kann, wenn nicht mehr als fünf wildwachsende geschützte Pflanzen behändigt werden. Bei mehr als fünf Stück ist Strafanzeige zu erstatten. Bei Verstössen gegen besondere Pflanzenpflück-Totalverbote in den regionalen Schutzverordnungen, wie sie beispielsweise für Gebiete des Eigentals und der Pilatus- und Rigihänge gelten (vgl. SRL Nrn. 714, 714b, 716a), halten wir am ordentlichen Strafverfahren fest. So kommt es nicht zu einer Schwächung des strafrechtlichen Schutzes in den Naturschutzgebieten. Auch sind Änderungen in der Zuständigkeit nicht vorgesehen: Die für das Wauwilermoos als Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler Bedeutung geltende Aufsichtszuständigkeit der kantonalen Wildhut soll nicht für andere Schutzgebiete übernommen, sondern die bewährten Regelungen des geltenden Rechts sollen beibehalten werden.

5.2.4 Strassenverkehrsrecht

Hinsichtlich der Ordnungsbussen im Strassenverkehr stellten der VLG und sechs Gemeinden (Horw, Kriens, Rain, Schongau, Sursee, Willisau) Begehren zur Kontrolle des ruhenden Verkehrs. Zum einen verlangten sie die Prüfung der Frage, ob die Kompetenz zur Erteilung von Ordnungsbussen auch an nicht polizeiliche Organe erteilt werden könnte, beispielsweise an einen privaten Ordnungs- und Sicherheitsdienst, der im Auftrag der Gemeinde die Benützung der öffentlichen Parkplätze kontrolliert. Zum anderen ersuchten sie um die Abklärung der Einführung des Ordnungsbussenverfahrens bei Parkierungsflächen der Gemeinden, die mit einem zivilgerichtlichen Benützungsverbot oder einer anderen zivilgerichtlichen Benützungseinschränkung versehen sind.

Die Strafverfolgung und damit auch die Ahndung von Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren ist im Kanton Luzern eine polizeiliche Befugnis. Aus rechtsstaatlichen Gründen sollten Strassenverkehrskontrollen durch die Luzerner Polizei vorgenommen werden. Ebenfalls sollten Polizeiangehörige Ordnungsbussen erheben, wenn weitere Verkehrsflächen, die dem Gemeingebrauch gewidmet sind, wie die öffentlichen Parkplätze entlang von Kantons- und Gemeindestrassen, nicht regelkonform benützt werden. Ihr Rat hat am 30. Oktober 2017 das Gesetz über die Luzerner Polizei um eine Bestimmung über die Sicherheitsassistentinnen und -assistenten ergänzt. Demnach kann die Luzerner Polizei solche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs einsetzen. In den nächsten Jahren soll eine flächendeckende Bewirtschaftung der öffentlichen Parkplätze auf dem Gebiet des Kantons Luzern durch Sicherheitsassistentinnen und -assistenten der Luzerner Polizei erreicht werden. Es ist geplant, die Zahl dieser Mitarbeitenden zu erhöhen und damit die Polizistinnen und Polizisten zugunsten ihrer anderen Aufgaben weiter zu entlasten. Die Kontrolle des ruhenden Verkehrs auf den Kantons- und Gemeindestrassen durch die Luzerner Polizei ist folglich gewährleistet und kann in den nächsten Jahren auch bedarfsgerecht erbracht werden. Eine Delegation der Ordnungsbussenkompetenz an die Gemeinden kann im Kanton Luzern schon deshalb nicht im Vordergrund stehen, weil diese über keine eigenen Polizeiorgane verfügen. Würde den Gemeinden – wie zum Beispiel gemäss der besonderen Regelung in Artikel 36k des Polizeigesetzes des Kantons Graubünden – die Ordnungsbussenkompetenz erteilt, müssten sie private Sicherheitsdienste beauftragen. Wir

halten am staatlichen, von der Luzerner Polizei ausgeübten Gewaltmonopol fest und statten die Luzerner Polizei auch mit den dafür nötigen Mitteln aus.

Was die gerichtlichen Verbote betrifft, sind diese von den Regeln der Schweizerischen Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 beherrscht. Wer an einem Grundstück dinglich berechtigt ist, kann beim Gericht beantragen, dass jede Besitzesstörung zu unterlassen ist und eine Widerhandlung auf Antrag mit einer Busse bis zu 2000 Franken bestraft wird (Art. 258 ZPO). Für Parkierungsflächen, die im Finanz- oder Verwaltungsvermögen von Gemeinden sind und nicht dem Gemeingebrauch gewidmet sind, können die Gemeinden beim zuständigen Bezirksgericht Verbote oder weniger weit gehende Parkierungsbeschränkungen (z.B. zeitlicher Art mit Zulassung der Benützung von Parkplätzen der Gemeindeverwaltung nach Büroschluss) erwirken und nach gerichtlicher Anordnung die entsprechenden Signale aufstellen. Es gehört jedoch nicht zu den Aufgaben der Polizei, bei der Verletzung solcher zivilrechtlicher Benützungsvorschriften tätig zu werden. Ihr Rat hat mit der Änderung des Gesetzes über die Luzerner Polizei vom 30. Oktober 2017 einen neuen § 7a in das Gesetz aufgenommen, der den Schutz solcher privater Rechte durch die Polizeiorgane auf vorsorgliche Massnahmen beschränkt und an strenge Voraussetzungen knüpft, die nur in Ausnahmefällen vorliegen (z.B. bei zeitlicher Dringlichkeit, bei Vereitelung oder unverhältnismässiger Erschwerung des Gebrauchsrechts). Allenfalls kann polizeiliches Eingreifen im Einzelfall zulässig sein, um die Zufahrt oder den Zugang zu einem Grundstück zu ermöglichen. Die Verhängung einer Busse bei Verletzung eines gerichtlichen Verbots setzt zudem einen entsprechenden Strafantrag voraus (Art. 30 StGB). Der Antrag muss vom dinglich Berechtigten im Einzelfall gestellt werden. Über Zivilforderungen kann im Ordnungsbussenverfahren gar nicht entschieden werden. Hingegen ist es den Gemeinden unbenommen, zur Kontrolle dieser Art von Parkplätzen einen privaten Sicherheitsdienst zu engagieren, der dem fehlbaren Fahrzeughalter eine Umtriebsentschädigung in Rechnung stellt, sodass es bei deren Bezahlung nicht zu einem Strafverfahren kommt. Diese Praxis wird von der Rechtsprechung toleriert (vgl. Urteil des Bundesgerichtes 6S.77/2003 vom 6. Januar 2004 und Arnold F. Rusch/Philipp Klaus, Der zugeparkte Parkplatz, in: Jusletter, 28. September 2015).

Zusammenfassend gehört die Kontrolle des ruhenden Verkehrs und damit die Erhebung von Ordnungsbussen zu den Aufgaben der Polizei, soweit es um den Parkraum geht, der zu den öffentlichen Sachen im Gemeingebrauch zählt. Hierfür kann die Luzerner Polizei ihre Sicherheitsassistentinnen und -assistenten einsetzen. Die Kontrolle der Parkflächen, die im Rahmen der Anordnung eines Zivilgerichtes zur Benützung freigegeben sind oder deren Benützung durch richterliches Verbot untersagt ist, gehört nicht zu den Aufgaben der Polizei. Im Rahmen der vorliegenden Revision des Ordnungsbussenrechts sind deshalb keine weiteren Festlegungen zur Kontrolle des ruhenden Verkehrs zu treffen.

5.3 Wichtige Unterschiede Vernehmlassungsbotschaft - vorliegende Botschaft

Für die Ausarbeitung dieser Botschaft an Ihren Rat wurden sämtliche Kapitel der Vernehmlassungsbotschaft redaktionell überarbeitet und im Hinblick auf das beschlossene Bundesrecht aktualisiert. Auch der Gesetzesentwurf wurde in diesem Sinn überprüft. Die Ausführungen des Kapitels 5 orientieren über die Vernehmlassungsergebnisse und die Weiterbearbeitung der Erlassentwürfe. Unser Gesetzesentwurf in dieser Botschaft unterscheidet sich inhaltlich nicht wesentlich vom Vernehmlassungsentwurf.

6 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

6.1 Übertretungsstrafgesetz

Vorbemerkung
Die Kantone sind auf dem Gebiet des Übertretungsstrafrechts befugt, eigene Übertretungsstraftatbestände aufzustellen (Art. 335 StGB). Als Übertretungen gelten jene leichteren Formen strafbaren Verhaltens, die mit Busse bedroht sind (Art. 103 StGB). Die Übertretungstatbestände des luzernischen Rechts sind im Übertretungsstrafgesetz (UeStG, SRL Nr. 300) enthalten. In diesem finden sich die Übertretungen gegen Leib und Leben, gegen das Vermögen, gegen die Sicherheit, gegen die öffentliche Ordnung und gegen die Rechtspflege. Daneben bestehen in den Spezialgesetzen des kantonalen Rechts weitere Strafbestimmungen.

§ 1
Auf die nach kantonalem Recht strafbaren Übertretungstatbestände sind die allgemeinen Bestimmungen des StGB anwendbar. Dieser in Absatz 1 enthaltene Grundsatz gilt weiterhin. Er gilt unter dem Vorbehalt besonderer Bestimmungen. Neu wird im Sinn dieses Vorbehalts in Absatz 2 bestimmt, dass auf die Verfahren des kantonalen Ordnungsbussenrechts das eidgenössische Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 (im Folgenden: nOBG) Anwendung findet. Dieses Gesetz soll gemäss Beschluss des Bundesrates am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Den Kantonen steht es dabei frei, das Ordnungsbussenverfahren des eidgenössischen Rechts auch im kantonalen Recht anwendbar zu erklären (vgl. Botschaft des Bundesrates, in: BBl 2015 S. 975). Da bereits für Verfahren in Anwendung kantonalen und kommunalen Strafrechts die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312) gilt, ist es angezeigt, integral auch das eidgenössische Ordnungsbussengesetz entsprechend anzuwenden. Gemäss den Bestimmungen dieses Erlasses kommt das Ordnungsbussenverfahren zum Zuge, wenn der Vertreter oder die Vertreterin des zuständigen Organs die Widerhandlung, die mit Ordnungsbusse belegt ist, selbst festgestellt hat (Art. 3 Abs. 1 nOBG) und die beschuldigte Person nach entsprechender Information das Ordnungsbussenverfahren nicht ablehnt (Art. 13 Abs. 1 nOBG). Sodann regelt das eidgenössische Recht, wie zu verfahren ist, wenn mehrere Übertretungstatbestände, die im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können, erfüllt werden (Art. 5 nOBG), und wie die Bezahlung der Busse vor sich geht (Art. 6 nOBG). Zum Ordnungsbussenverfahren verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 2. Die Staatsanwaltschaft des Kantons Luzern wie auch die Luzerner Polizei erachten die Regelungen des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes als zweckmässig und sinnvoll für den Vollzug des kantonalen Ordnungsbussenrechts. Im Vernehmlassungsverfahren wurde die Übernahme begrüsst. Dank den detaillierten Verfahrensregeln dieses Bundesgesetzes kann das Übertretungsstrafgesetz knapp gehalten werden. Aus dem Zusammenspiel der beiden Absätze von § 1 ergibt sich auch, dass auf kantonale Ordnungsbussen die allgemeinen Bestimmungen des StGB nicht in gleichem Masse zur Anwendung gelangen (z.B. hinsichtlich der Berücksichtigung des Vorlebens oder der persönlichen Verhältnisse bei der Strafzumessung gemäss Art. 47 StGB), sondern das vereinfachte Bussenverfahren gemäss eidgenössischem Ordnungsbussengesetz vorgeht (vgl. Art. 333 Abs. 1 StGB).

§ 5
In Absatz 1 wird der Luzerner Polizei im Allgemeinen und den in der übrigen Rechtsordnung bezeichneten Vollzugsbehörden im Besondern die Kompetenz gegeben, bei den kantonalen Ordnungsbussentatbeständen die Ordnungsbussen zu erheben. Die den übrigen Vollzugsbehörden angehörenden Personen mit Polizeibefugnis sollen dabei im Spezialrecht näher bezeichnet werde; diese zählen zu den kantonalen Strafverfolgungsbehörden (§ 4 Abs. 1c JusG). Die allgemeine Zuständigkeit der Polizei zur Ordnungsbussenerhebung kann im Übrigen bereits aus ihren Aufgaben in der Strafverfolgung abgeleitet werden (vgl. § 1 Abs. 2c PolG). Die in den Spezialerlassen benützte Wendung «wie die Luzerner Polizei» weist zum einen darauf hin, dass auch die Luzerner Polizei Ordnungsbussen erheben kann. Sie zeigt aber auch auf, dass dasselbe Verfahrensrecht wie bei der Polizei gilt, nämlich die Bestimmungen des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes.

Der Grundsatz, dass unser Rat – immer im Rahmen des übergeordneten Rechts – die Ordnungsbussentatbestände und den Bussentarif durch Verordnung festlegt (Abs. 2), hat sich bewährt. Die Bussenordnung muss den sich mit der Zeit ändernden Bedürfnissen angepasst werden können, insbesondere wenn der Bund Anpassungen bei den Tatbeständen oder beim Tarif vornimmt. Die Bussenlisten des eidgenössischen Rechts werden vom Bundesrat aufgestellt. Im Vernehmlassungsverfahren wurden keine Einwendungen gegen die Kompetenzdelegation an unseren Rat erhoben. Die Maximalhöhe einer mittels Bussenliste festgelegten Ordnungsbusse ergibt sich aus dem eidgenössischen Ordnungsbussengesetz, das gemäss § 1 Absatz 2 unseres Entwurfs auch für kantonale Ordnungsbussen massgebend sein soll. Demnach beträgt die Ordnungsbusse höchstens 300 Franken, bei gleichzeitiger Erfüllung mehrerer Tatbestände höchstens 600 Franken (Gesamtbusse).

Im Sinn der allgemeinen, verfassungsmässigen Vollzugskompetenz hält Absatz 3 fest, dass unser Rat die Verwaltungsbehörden bezeichnet, die für die Erhebung von Ordnungsbussen des eidgenössischen Rechts zuständig sind. Die Bezeichnung der Spezialverwaltungsbehörde durch Verordnung ist allerdings nur erforderlich, sofern sich diese nicht bereits aus dem jeweiligen kantonalen Einführungsgesetz ergibt (wie dies z.B. bei den kantonalen Wildhüterinnen und -hütern in § 47 Abs. 3 KJSG der Fall ist). Die Zuständigkeit des Regierungsrates sichert den Vollzug des eidgenössischen Ordnungsbussenrechts insbesondere im Hinblick auf künftiges Recht.

§ 6
In Absatz 1 ist eine redaktionelle Anpassung vorzunehmen. Aufgrund des übergeordneten Bundesrechts ist nämlich der Verweis auf Artikel 134 StGB nicht mehr sachdienlich.

6.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer

§ 2
Der Bundesrat ist gemäss neuem Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Ausländer- und Integrationsgesetz vom 16. Dezember 2005 (AIG, SR 142.20) mit Ordnungsbusse zu belegen. Die entsprechende Bussenliste sieht aufgrund der Rückmeldungen der Kantone im Rahmen der Vernehmlassungsverfahren nur noch einen einzigen Ordnungsbussentatbestand vor, nämlich die Missachtung der Mitwirkungspflicht bei der Beschaffung der Ausweispapiere (Ziff. 1001 Anh. 2 OBV). Diese Widerhandlungen können vom Amt für Migration als zuständiger kantonaler Ausländerbehörde aufgrund der bei dieser Dienststelle laufenden

Verfahren erkannt und festgestellt werden. Im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (SRL Nr. 7) soll deshalb dem Amt für Migration die Befugnis übertragen werden, Ordnungsbussen gemäss eidgenössischem Recht zu erheben (Abs. 2).

Die Personen beziehungsweise Funktionen, denen innerhalb des Amtes für Migration die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen zusteht, sind im Verordnungsrecht zu bezeichnen (vgl. § 5 Abs. 3 UeStG-Entwurf).

§ 23
Absatz 1 legt die Beurteilung von Widerhandlungen nach den Artikeln 115 ff. AIG in die Hände der Strafbehörde. Der Begriff der Strafbehörde umfasst Staatsanwaltschaft und Gerichte (vgl. die Sachüberschrift von § 4 JusG). Im Sinn einer Klarstellung soll in Absatz 2 das Ordnungsbussenverfahren vorbehalten werden.

6.3 Gesetz über die Luzerner Polizei

§ 1a
Beim Ordnungsbussengesetz handelt es sich um Strafverfahrensrecht und beim Ordnungsbussenverfahren handelt es sich um eine vereinfachte Form der Strafverfolgung (vgl. unsere Ausführungen in Kap. 2). § 1a des Gesetzes über die Luzerner Polizei (SRL Nr. 350) enthält hinsichtlich der Tätigkeit der Polizei in der Verfolgung der Straftaten einen Verweis auf die eidgenössischen Strafprozessordnungen. Die Bestimmung ist mit dem Vorbehalt des Ordnungsbussenverfahrens und einem Verweis auf das Ordnungsbussen- und das Übertretungsstrafgesetz zu ergänzen.

6.4 Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz

§ 53
Der Bundesrat ist gemäss neuem Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Bundesgesetz über den Natur- und Landschaftsschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451) mit Ordnungsbusse zu belegen. Im kantonalen Naturschutzrecht können sich entsprechende Verstösse aus der Verletzung von Normen des Verordnungsrechts ergeben, die sich auf das kantonale Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz stützen (vgl. § 53 Abs. 1 NLG). Deshalb soll in § 53 Absatz 2b ein Vorbehalt zum Ordnungsbussenverfahren in das Naturschutzrecht aufgenommen werden.

Die Zuständigkeit zur Erhebung der Ordnungsbussen ist in der Natur- und Landschaftschutzverordnung (NLV) vom 4. Juni 1991 (SRL Nr. 710) zu regeln. Die Bussenliste gemäss neuer eidgenössischer Ordnungsbussenverordnung sieht im Naturschutzrecht Ordnungsbussen beim unberechtigten Pflücken von nicht mehr als fünf Stück wildlebenden Pflanzen vor, die bundesrechtlich geschützt sind (vgl. Ziff. 4001 Anh. 2 OBV). Diese Regelung soll für die nach kantonalem Recht geschützten Wildpflanzen übernommen und die Verordnung betreffend den Pflanzenschutz vom 2. Mai 1923 (SRL Nr. 715) totalrevidiert werden. Zur Zuständigkeit der Wildhüterinnen und -hüter für die Ordnungsbussenerhebung verweisen wir auf unsere Ausführungen in Kapitel 5.2.

6.5 Fischereigesetz

§ 5b
Der Bundesrat ist gemäss neuem Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Bundesgesetz über die Fischerei vom 21. Juni 1991 (SR 923) mit Ordnungsbusse zu belegen. Die Bussenliste sieht Ordnungsbussen beim Fischfang während Schonzeiten, beim Unterschreiten der Fangmindestmasse und bei der Missachtung von Fangverboten vor (vgl. Ziff. 13001-13003 Anh. 2 OBV). Diese Einschränkungen für die Fischerei können sich aus eidgenössischem und kantonalem Recht ergeben (vgl. Art. 1–4 Verordnung zum Bundesgesetz über die Fischerei vom 24. November 1993; SR 923.01). Die allgemeinen Schonzeiten beispielsweise sind im Kanton Luzern in § 12 der kantonalen Fischereiverordnung (FiV) vom 21. November 1997 (SRL Nr. 721) geregelt. Widerhandlungen gegen eidgenössische und kantonale fischereirechtliche Schutznormen werden somit nach dem gleichen (eidgenössischen) Bussentarif geahndet.

In einen neuen Absatz 3bis von § 5b des kantonalen Fischereigesetzes (SRL Nr. 720) soll die Ordnungsbussenkompetenz der kantonalen Fischereiaufseherinnen und -aufseher aufgenommen werden.

§ 38
Da auch das eidgenössische Ordnungsbussenrecht als Strafrecht anzuwenden ist, muss Absatz 2 mit einer etwas allgemeineren Formulierung daraufhin angepasst werden.

§ 39
In dieser Bestimmung, welche die Strafverfolgung im ordentlichen Strafverfahren regelt, ist das Ordnungsbussenverfahren als besonderes Strafverfahren vorzubehalten. Entsprechend der Regelung im eidgenössischen Jagdrecht soll im Verordnungsrecht das Nichtmitführen des Fischereiausweises als kantonaler Ordnungsbussentatbestand festgelegt werden. In das eidgenössische Ordnungsbussenrecht konnte der Tatbestand mangels Strafkompetenz des Bundes nicht aufgenommen werden.

6.6 Kantonales Jagdgesetz

Vorbemerkung
Im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Jagdrechts wurden die Befugnisse der Organe der Jagdaufsicht neu geregelt (vgl. unsere Botschaft B 95-2017). Seit dem 1. April 2018 haben die kantonalen Wildhüterinnen und -hüter die Befugnis, bei Widerhandlungen gegen kantonales Jagdrecht, die sie sie bei ihrer Tätigkeit feststellen und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, wie die Luzerner Polizei Ordnungsbussen zu erheben (§ 47 Abs. 3 Kantonales Jagdgesetz, SRL Nr. 725). Gestützt auf § 55 Absatz 3 KJSG hat unser Rat die entsprechenden Tatbestände samt Bussenhöhe in der Ordnungsbussenliste festgelegt (vgl. Anhang 2 Verordnung über die Ordnungsbussen, SRL Nr. 314). Mit der Einführung von Ordnungsbussen bei Widerhandlungen gegen eidgenössisches Jagdrecht durch den Bund ist die Befugnis der kantonalen Wildhüterinnen und -hüter zur Erhebung von Ordnungsbussen auf Widerhandlungen gegen eidgenössisches Jagdrecht auszuweiten.

§ 47
Der Bundesrat ist gemäss neuem Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Jagdgesetz) vom 20. Juni 1986 (SR 922) mit Ordnungsbusse zu belegen. Die Bussenliste sieht Ordnungsbussen hauptsächlich bei der unberechtigten Inanspruchnahme besonders geschützter Waldgebiete (Ruhezonen von Wildtieren, Jagdbanngebiete, Wasser- und Zugvogelreservate), beim Wildernlassen von Hunden und bei der Verletzung von Ausweispflichten bei der Jagd vor (Ziff. 12001-12011 Anh. 2 OBV). In Absatz 3, der die Kompetenz zur Erhebung der Ordnungsbussen der kantonalen Wildhüterinnen und Wildhüter regelt, ist deshalb neu das eidgenössische Jagdrecht zusätzlich zum kantonalen zu erwähnen.

§ 55
In die Aufzählung der Strafbestimmungen in Absatz 1 soll § 19 Absatz 3 aufgenommen werden. Damit wird klargestellt, dass Widerhandlungen gegen Jagdbetriebsvorschriften, welche die Jagdzeiten betreffen und jährlich mittels Allgemeinverfügung von der zuständigen Dienststelle festgelegt werden, ebenfalls im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können.

Absatz 3 ist in dieser Form nicht mehr nötig, da die Zuständigkeit unseres Rates im Ordnungsbussenverfahren gemäss unserem Entwurf im Übertretungsstrafgesetz allgemein geregelt wird und für das Verfahren ohnehin das eidgenössische Ordnungsbussengesetz gilt (vgl. die Ausführungen zu den §§ 1 Absatz 2 und 5 UeStG in Kap. 5.1).

Da auch das eidgenössische Ordnungsbussenrecht als Strafrecht anzuwenden ist, muss Absatz 4 mit einer etwas allgemeineren Formulierung daraufhin angepasst werden.

6.7 Gesundheitsgesetz

§ 47
Das Gesundheitsgesetz (GesG, SRL Nr. 800) enthält ein Rauchverbot in Innenräumen von Schulen, Verwaltungsgebäuden und Spitälern und erwähnt die Möglichkeit der Betreiber, Ausnahmebewilligungen für speziell bestimmte Zonen oder Räume zu erteilen (§ 47). Das neuere Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008 (SR 818.31) schreibt ein Rauchverbot in geschlossenen Räumen von Verwaltungsgebäuden, Spitälern, Heimen, Bildungs-, Kultur- und Sportstätten und anderen öffentlichen Einrichtungen vor, regelt die Einrichtung von Raucherräumen (Art. 2) und enthält eine Strafbestimmung (Art. 5 Abs. 1a). Gestützt auf das neue Ordnungsbussengesetz ist das Rauchverbot als Ordnungsbussentatbestand in der Bussenliste aufgeführt (Ziff. 10001 Anh. 2 OBV). Somit muss § 47 GesG daraufhin angepasst werden.

In Absatz 1 soll neu auf das eidgenössische Rauchverbot verwiesen werden. Da das Gesundheitsgesetz in den §§ 4 ff. die einzelnen Verwaltungsorgane aufzählt, soll im neuen Absatz 2 die Luzerner Polizei ebenfalls erwähnt werden. Vorgesehen ist, dass die Luzerner Polizei bei Widerhandlungen Ordnungsbussen erhebt.

§ 61
Bei der Streichung des § 47 in der Aufzählung der strafbaren Tatbestände handelt es sich um eine Folge des geänderten § 47 Absatz 1. Die Strafbarkeit des Rauchverbots in Innenräumen öffentlicher Einrichtungen ergibt sich aus dem Bundesrecht, und das kantonale Recht stellt kein zusätzliches Rauchverbot auf.

6.8 Gesetz über das Halten von Hunden

§ 13
Gemäss Bussenliste des Bundesrates soll das Wildernlassen von Hunden im Sinn der Jagdgesetzgebung wie auch die Missachtung der Leinenpflicht in eidgenössischen Jagdbanngebieten sowie in Wasser- und Zugvogelreservaten mit einer Ordnungsbusse bestraft werden (Ziff. 12002 und 12004 Anh. 2 OBV). Nach kantonalem Recht ist die Missachtung der saisonalen Hundeleinenpflicht im Wald und in Waldesnähe (§ 27 Abs. 1 KJSV i.V.m. § 31 Abs. 1 KJSG) seit dem 1. April 2018 ein Ordnungsbussentatbestand (vgl. Anh. 2 Ziff. 4 Verordnung über die Ordnungsbussen). In Anbetracht dieser für den Wald und die jagdrechtlichen Schutzgebiete geltenden Ordnungsbussentatbestände ist es angebracht, auch die in der allgemeinen Hundegesetzgebung verankerten Betretungsverbote und die Leinenpflichten dem Ordnungsbussenverfahren zu unterwerfen (Abs. 1), zumal sich die Leinenpflicht auch auf Naturschutzgebiete bezieht. Gestützt auf die Änderung von § 13 des Gesetzes über das Halten von Hunden (SRL Nr. 848) soll unser Rat in der Verordnung über das Halten von Hunden vom 10. Dezember 1973 (SRL Nr. 849) die ordnungsbussenberechtigten Aufsichtsorgane bezeichnen (Abs. 2bis). Ausser den Polizeiorganen sind für die Naturschutzgebiete die kantonalen Wildhüterinnen und -hüter vorgesehen.

6.9 Kantonales Waldgesetz

§ 42
Aus Absatz 4 dieser Bestimmung des Kantonalen Waldgesetzes (SRL Nr. 945) sind die Verweise auf die Artikel des eidgenössischen Waldgesetzes zu streichen. Dadurch bezieht sich die Wendung «Strafbestimmungen des Bundesrechts» auch auf das neue Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016.

§ 43
Der Bundesrat ist gemäss neuem Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Bundesgesetz über den Wald (WaG) vom 4. Oktober 1991 (SR 921.0) mit Ordnungsbusse zu belegen. Die Bussenliste sieht Ordnungsbussen bei der Missachtung von Zugangsbeschränkungen in bestimmten Waldgebieten und beim unberechtigten Befahren von Wald oder Waldstrassen mit Motorfahrzeugen vor. Diese Beschränkungen können sich aus eidgenössischen oder kantonalen Vorschriften ergeben (vgl. für den Motorfahrzeugverkehr Art. 15 Abs. 2 WaG i.V.m. § 11 KWaG). Widerhandlungen gegen eidgenössische und kantonale waldrechtliche Zugangsvorschriften werden gemäss Bussenliste nach dem gleichen Bussentarif des eidgenössischen Rechts geahndet. Neben den Polizeiorganen sollen bei Widerhandlungen gegen diese Zugangsvorschriften, namentlich dem unberechtigten Befahren von Waldstrassen, auch die Wildhüterinnen und -hüter gemäss Jagdgesetz die Ordnungsbussenkompetenz erhalten. Diese sind bereits vertraut mit dem Ordnungsbussenverfahren. Entsprechend ist ein neuer Absatz 2bis zu schaffen. Wie unseren Ausführungen in Kapitel 5.2 entnommen werden kann, soll auf die Einführung der Ordnungsbussenkompetenz für Revierförsterinnen und -förster verzichtet werden.

Wegen des Einschubes von Absatz 2bis ist in Absatz 3 eine redaktionelle Folgeanpassung nötig.

6.10 Gewerbepolizeigesetz

§§ 20 und 20b
Der Bundesrat ist gemäss dem neuen Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (SR 241) mit Ordnungsbusse zu belegen. Die Bussenliste sieht Ordnungsbussen bei Verletzungen der Pflichten zur Preisbekanntgabe von Waren vor (Ziff. 3001 Anh. 2 OBV). Des Weiteren sollen Übertretungen gegen das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1) mit Ordnungsbusse belegt werden. Gemäss Bussenliste geht es um Verstösse gegen die Ausweis- und Bewilligungspflicht (Ziff. 14001-14003 Anh. 2 OBV). Zur Erhebung der Ordnungsbussen bei Widerhandlungen gegen diese Gewerbevorschriften soll die Luzerner Polizei als zuständig erklärt werden. Die §§ 20 und 20b des Gewerbepolizeigesetzes (SRL Nr. 955) sind deshalb jeweils mit einem entsprechenden Absatz 2 zu ergänzen.

6.11 Gewässergesetz (Entwurf gemäss Botschaft B 125)

§§ 40 und 44
Das totalrevidierte Wasserbaugesetz gemäss Botschaft B 125 vom 17. April 2018 soll das Wasserbaugesetz vom 30. Januar 1979 (SRL Nr. 760) ablösen. Damit wird auch die einzig verbliebene Norm des Wasserrechtsgesetzes von 1875 über die Benützung der Gewässer aufgehoben (vgl. § 76 Abs. 1a WBG). Für Benützungsregeln wie diejenigen in der Verordnung über die Schifffahrt vom 18. Februar 2011 (SRL Nr. 787) stellt stattdessen das revidierte Wasserbaugesetz die künftige Grundlage dar (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 Entwurf). Der Gesetzesentwurf ist nun in der Junisession Ihres Rates für die 2. Beratung vorgesehen.

Die Aufsicht über die Schifffahrt ist Sache des Justiz- und Sicherheitsdepartementes, dessen Dienststellen Verwaltungsaufgaben wahrnehmen (Strassenverkehrsamt und Luzerner Polizei). In § 40 ist deshalb die Zuständigkeit- und in § 44 die Strafbestimmung im Hinblick auf die Ordnungsbussenerhebung zu ergänzen. Wie im übrigen Verkehrsrecht sieht die Bussenliste des Bundes auch bei Übertretungen in der Schifffahrt Ordnungsbussen vor (Ziff. 7100-7506 Anh. 2 OBV).

Hinweise zum Inkrafttreten
Die vorgesehene Ergänzung des zum Zeitpunkt der Verabschiedung dieser Botschaft noch nicht beschlossenen totalrevidierten Wasserbaugesetzes gibt die Zuständigkeitsordnung des § 5 UeStG-Entwurfs wieder. Das Datum des Inkrafttretens dieses Erlasses soll durch Ihren Rat festgesetzt werden. Tritt der totalrevidierte Erlass nicht auf den 1. Januar 2020 in Kraft, wird die geplante Umsetzung des eidgenössischen Ordnungsbussenrechts jedoch nicht gehemmt. Eine besondere Übergangsbestimmung im geltenden Wasserbaugesetz ist daher nicht vorzusehen. Im Übrigen hat unsere Vorlage zur Hauptsache Zuständigkeitsbestimmungen zum Inhalt, weshalb sich eine Befristung nicht aufdrängt.

7 Auswirkungen

Die Kantone sind verpflichtet, die Ordnungsbussenverfahren anstelle der ordentlichen Strafverfahren anzuwenden. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen beschränken sich auf die für den Vollzug des Bundesrechts notwendigen Anpassungen und die Folgeanpassungen desjenigen kantonalen Verwaltungsrechts, das in engem Zusammenhang mit dem Bundesrecht steht.

Ordnungsbussenverfahren sind für die beschuldigte Person, welche die Übertretung begangen hat, im Vergleich zum ordentlichen Strafverfahren weniger aufwendig. Der Staat trägt die Verwaltungskosten, die bei Ordnungsbussen anfallen, allein. Er kann gegenüber der beschuldigten Person nur die Ordnungsbusse, die sich gemäss der Bussenordnung manchmal lediglich auf 20, 50 oder 100 Franken beläuft, geltend machen. Nicht in Rechnung gestellt werden können etwa – im Sinn eines Gebührentarifs der Verwaltung – die Aufwendungen für das Aufsichtspersonal und die Aufsichts- und Kontrollmassnahmen sowie die administrativen Kosten. Verfahrenskosten werden erst erhoben, wenn die beschuldigte Person das Ordnungsbussenverfahren ausdrücklich ablehnt oder die Ordnungsbusse nicht bezahlt und infolgedessen das ordentliche Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft und allenfalls vor Gericht zu führen ist. Wir rechnen damit, dass die Vollzugsbehörden der Verwaltung zum Instrument der Ordnungsbusse im Rahmen ihrer üblichen Kontrolltätigkeiten greifen werden und wegen des Vollzugs des Ordnungsbussenrechts keine Mehrausgaben entstehen. Im kantonalen Recht sollen keine neuen Straftatbestände eingeführt werden, und es werden keine neuen Ordnungsbussenbehörden geschaffen werden.

Die Polizeiorgane stellen rund 70'000–80'000 Ordnungsbussen pro Jahr aus (ohne automatische Überwachungsanlagen). 99 Prozent davon fallen im Strassenverkehr an. Auch mit der vom Bundesgesetzgeber beschlossenen Erweiterung des Ordnungsbussenverfahrens auf weitere Rechtsgebiete ist schon angesichts der Dominanz der Verkehrsordnungsbussen nicht mit wesentlich mehr Ordnungsbussenverfahren im Kanton Luzern zu rechnen. Dafür gibt es verschiedene Gründe, sei es dass die neu im Ordnungsbussenverfahren zu ahnenden Widerhandlungen als solche nicht häufig vorkommen oder erkannt werden, sei es dass die beschuldigten Personen eine oder mehrere Straftatbestände erfüllen und damit das ordentliche Strafverfahren zur Anwendung gelangt. Schliesslich weitet der Bund das Ordnungsbussenverfahren im Verkehrsbereich noch aus, insbesondere indem es inskünftig auch bei Ordnungswidrigkeiten in der Schifffahrt vorgesehen ist. Rund 18'000 Ordnungsbussentatbestände muss die Luzerner Polizei pro Jahr bei der Staatsanwaltschaft anzeigen, die daraufhin das ordentliche Strafverfahren durchführt. Mit der Ausweitung der Ordnungsbussenverfahren dürfte die Zahl dieser Verfahren sicher nicht kleiner werden. Mit einer nennenswerten Verschiebung von bisher im ordentlichen Strafverfahren erledigten Fällen in das Ordnungsbussenverfahren rechnet auf der anderen Seite auch die Luzerner Staatsanwaltschaft nicht.

Auch die Luzerner Polizei geht angesichts der geringen Zahl der bisher im ordentlichen Strafverfahren erhobenen Bussen nicht davon aus, dass ihre Frontorgane in nennenswertem Umfang vom Gesetzesvollzug entlastet werden, indem die Aufsichtsorgane der Verwaltung nun an ihrer Stelle Ordnungsbussen erheben. Angesichts der erwarteten geringen Anzahl Ordnungsbussen, welche die Fachbehörden ausstellen werden, soll die Luzerner Polizei den Zahlungseingang, die Fristenkontrolle sowie das Mahn- und Anzeigeverfahren für die gesamte Verwaltung bewirtschaften. Mit der Übernahme der administrativen Abwicklung aller Ordnungsbussen

wird der Aufwand für die Luzerner Polizei geringfügig grösser. Der Fachdienst Verkehrssicherheit der Luzerner Polizei verarbeitet derzeit mehrere zehntausend Ordnungsbussenbelege mittels des EDV-Systems Epsipol und führt das Inkasso durch. Der Aufbau von parallelen Ordnungsbussenverwaltungen bei den Fachdienststellen (z.B. in der Dienststelle Landwirtschaft und Wald für die Ordnungsbussenerhebung der kantonalen Wildhüterinnen und -hüter) soll im Sinn einer sparsamen Verwendung der finanziellen Mittel vermieden werden. Kommt es im Ordnungsbussenverfahren zu einer Überweisung an den Übertretungsstrafrichter oder die Übertretungsstrafrichterin, soll die Luzerner Polizei um die Anzeigestellung besorgt sein, wofür sie – bei Bedarf – mit den Vertreterinnen und Vertretern der Fachdienststellen (Wildhüter usw.) zusammenarbeiten kann. An dieser zentralen Schnittstelle gegenüber der Staatsanwaltschaft ist aus Effizienz- und Kostengründen festzuhalten.

In einer Einführungsphase schafft das neue Ordnungsbussenrecht Schulungsbedarf bei den kantonalen Aufsichtsorganen, die Ordnungsbussenkompetenzen erhalten. Die Luzerner Polizei soll entsprechende Schulungsaufträge übernehmen. Für den Vollzug des totalrevidierten Kantonalen Jagdgesetzes hat sich dies bereits bewährt. Die Wildhüterinnen und -hüter und die Fischereiaufseherinnen und -aufseher verfügen über umfassende Ausbildungen mit eidgenössisch anerkannten Fachausweisen und sind dadurch für die ihnen übertragenen Aufgaben und Befugnisse bereits sehr gut qualifiziert.

8 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, den vorgeschlagenen Gesetzesänderungen zuzustimmen.

Luzern, 19. März 2019

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Robert Küng
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 19. März 2019

Übertretungsstrafgesetz

Änderung vom [Datum]

Betroffene SRL-Nummern:
Neu: –
Geändert: 7 | 300 | 350 | 709a | 720 | 725 | 800 | 848 | 945 | 955
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 19. März 2019,

beschliesst:

I.

Übertretungsstrafgesetz (UeStG) vom 14. September 1976[1] (Stand 1. Januar 2013) wird wie folgt geändert:

§ 1 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2** *(neu)*

Anwendung von StGB und OBG *(Überschrift geändert)*

[1] Die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937[2] (StGB) finden auf die nach dem kantonalen Strafrecht strafbaren Tatbestände unter Vorbehalt der nachstehenden Vorschriften Anwendung.

[2] Das Ordnungsbussengesetz (OBG) vom 18. März 2016[3] gilt auch für Verfahren in Anwendung des kantonalen Ordnungsbussenrechts.

§ 5 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2** *(geändert)*, **Abs. 3** *(geändert)*

[1] Die Luzerner Polizei und die in Spezialerlassen bezeichneten Vollzugsbehörden erheben bei Übertretungen gegen kantonales Recht, auf die das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, die Ordnungsbussen.

[2] Der Regierungsrat regelt durch Verordnung, für welche geringfügigen Übertretungen gegen kantonales Recht eine Ordnungsbusse erhoben wird und wie hoch die Bussen für die einzelnen Übertretungen sind.

[3] Er bestimmt die für die Erhebung von Ordnungsbussen des eidgenössischen Rechts zuständigen Behörden.

§ 6 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Wer eine ihm anvertraute hilfsbedürftige Person vernachlässigt, wird mit Busse[4] bestraft, wenn die Tat nicht unter den Artikel 219 StGB fällt.

---

1 SRL Nr. 300
2 SR 311.0.
3 SR ....
4 Gemäss Änderung vom 11. September 2006, in Kraft seit dem 1. Januar 2007 (G 2006 277), wurde in den §§ 6–13, 15, 17, 18, 20–26, 29 und 31–35 der Ausdruck «Haft oder Busse» durch «Busse» ersetzt.

II.

1.

Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 14. September 2009[5] (Stand 1. Juli 2016) wird wie folgt geändert:

§ 2 Abs. 2 *(neu)*

[2] Bei Widerhandlungen gegen das eidgenössische Ausländerrecht, die das Amt für Migration bei seiner Tätigkeit feststellt und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, erhebt es wie die Luzerner Polizei Ordnungsbussen.

§ 23 Abs. 2 *(neu)*

[2] Vorbehalten bleibt das Ordnungsbussenverfahren.

2.

Gesetz über die Luzerner Polizei (PolG) vom 27. Januar 1998[6] (Stand 1. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 1a Abs. 1 *(geändert)*

Vorbehalt des eidgenössischen Strafverfahrensrechts *(Überschrift geändert)*

[1] Für die Tätigkeit der Polizei in der Verfolgung der Straftaten gelten die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) vom 5. Oktober 2007[7] und die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009[8]. Vorbehalten bleibt das Ordnungsbussenverfahren nach dem Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016[9] und dem Übertretungsstrafgesetz vom 14. September 1976[10].

3.

Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz (NLG) vom 18. September 1990[11] (Stand 1. Juni 2015) wird wie folgt geändert:

§ 53 Abs. 2

[2] Mit Busse bis 20 000 Franken, in leichten Fällen bis 5000 Franken, wird bestraft, wer

b. *(geändert)* einem Verbot zuwiderhandelt, das in einer gestützt auf dieses Gesetz erlassenen Verordnung oder einer Verfügung unter Hinweis auf diese Strafbestimmung erlassen wurde; vorbehalten bleibt das Ordnungsbussenverfahren.

4.

Fischereigesetz (FiG) vom 30. Juni 1997[12] (Stand 1. Januar 2011) wird wie folgt geändert:

§ 5b Abs. 3bis *(neu)*

[3bis] Die kantonalen Fischereiaufseherinnen und -aufseher erheben bei Widerhandlungen gegen eidgenössisches oder kantonales Fischereirecht, die sie bei ihrer Tätigkeit feststellen und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, wie die Luzerner Polizei Ordnungsbussen.

---

5 SRL Nr. 7
6 SRL Nr. 350
7 SR 312.0
8 SR 312.1
9 SR xxx.x
10 SRL Nr. 300
11 SRL Nr. 709a
12 SRL Nr. 720

§ 38 Abs. 2 *(geändert)*

[2] Vorbehalten bleiben die Strafbestimmungen des Bundesrechts.

§ 39 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Die Verfolgung und die Verurteilung von Widerhandlungen richten sich nach den Bestimmungen der Schweizerischen Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007[13]. Vorbehalten bleibt das Ordnungsbussenverfahren.

5.

Kantonales Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel (Kantonales Jagdgesetz, KJSG) vom 4. Dezember 2017[14] (Stand 1. April 2018) wird wie folgt geändert:

§ 47 Abs. 3 *(geändert)*

[3] Bei Widerhandlungen gegen eidgenössisches und kantonales Jagdrecht, welche die Wildhüterinnen und -hüter bei ihrer Tätigkeit feststellen und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, erheben sie wie die Luzerner Polizei Ordnungsbussen.

§ 55 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 3** *(aufgehoben)*, **Abs. 4** *(geändert)*

[1] Vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen die §§ 7 Absatz 4, 17 Absatz 8, 19 Absatz 3, 21 Absatz 3, 23 Absatz 1, 24, 25 Absätze 1 und 2, 27 sowie 32 Absatz 1 dieses Gesetzes, gegen seine Ausführungsbestimmungen, welche Strafandrohungen vorsehen, und gegen die gestützt darauf erlassenen Verfügungen werden mit Busse bis 20 000 Franken bestraft. Vorbehalten bleibt das Ordnungsbussenverfahren.

[3] *aufgehoben*

[4] Vorbehalten bleiben die Strafbestimmungen des Bundesrechts.

6.

Gesundheitsgesetz (GesG) vom 13. September 2005[15] (Stand 1. Februar 2018) wird wie folgt geändert:

§ 47 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2** *(neu)*

[1] Das Rauchen in Innenräumen öffentlicher Einrichtungen ist gemäss den Bestimmungen des Bundesgesetzes zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008[16] verboten.

[2] Die Luzerner Polizei erhebt bei Widerhandlungen gegen die bundesrechtlichen Vorschriften, die sie bei ihrer Tätigkeit feststellt und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, Ordnungsbussen.

§ 61 Abs. 1 *(geändert)*

[1] Wer vorsätzlich oder fahrlässig die §§ 16, 27 Absatz 1, 31 Absätze 1 und 4, 32 Absätze 1 und 2, 37, 42, 43, 48 oder 58 Absatz 2 dieses Gesetzes oder die entsprechenden Vollzugsbestimmungen übertritt oder bei deren Übertretung Hilfe leistet, wird, soweit nicht besondere Strafbestimmungen anwendbar sind, mit Busse bestraft.

7.

Gesetz über das Halten von Hunden vom 23. Oktober 1973[17] (Stand 1. Juni 2013) wird wie folgt geändert:

---

[13] SR 312.0
[14] SRL Nr. 725
[15] SRL Nr. 800
[16] SR 818.31
[17] SRL Nr. 848

§ 13 Abs. 1 *(geändert)*, **Abs. 2bis** *(neu)*

[1] Widerhandlungen gegen § 12 dieses Gesetzes sowie gegen Vorschriften der gestützt auf dieses Gesetz erlassenen Verordnung werden mit Busse bestraft. Vorbehalten bleibt das Ordnungsbussenverfahren.

[2bis] Der Regierungsrat bezeichnet durch Verordnung die Aufsichtsorgane, die bei Widerhandlungen gegen Haltungsvorschriften wie die Luzerner Polizei Ordnungsbussen erheben.

8.

Kantonales Waldgesetz (KWaG) vom 1. Februar 1999[18] (Stand 1. Juli 2018) wird wie folgt geändert:

§ 42 Abs. 4 *(geändert)*

[4] Vorbehalten bleiben die Strafbestimmungen des Bundesrechts.

§ 43 Abs. 2bis *(neu)*, **Abs. 3** *(geändert)*

[2bis] Bei Widerhandlungen gegen das eidgenössische Waldrecht, welche die Luzerner Polizei bei ihrer Tätigkeit feststellt und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, erhebt diese Ordnungsbussen. Bei Widerhandlungen gegen die Zugangsvorschriften beim Betreten und Befahren von Wald oder Waldstrassen erheben auch die Wildhüterinnen und -hüter nach § 47 des Kantonalen Jagdgesetzes[19] Ordnungsbussen.

[3] Die Forstorgane weisen sich bei Amtshandlungen über ihre Berechtigung aus.

9.

Gewerbepolizeigesetz (GPG) vom 23. Januar 1995[20] (Stand 1. Januar 2011) wird wie folgt geändert:

§ 20 Abs. 2 *(neu)*

[2] Sie erhebt bei Widerhandlungen gegen die bundesrechtlichen Vorschriften, die sie bei ihrer Tätigkeit feststellt und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, Ordnungsbussen.

§ 20b Abs. 2 *(neu)*

[2] Sie erhebt bei Widerhandlungen gegen die bundesrechtlichen Vorschriften, die sie bei ihrer Tätigkeit feststellt und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, Ordnungsbussen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

IV.

Die Änderung ist zu veröffentlichen. Sie tritt am 1. Januar 2020 in Kraft.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

---

[18] SRL Nr. 945
[19] SRL Nr. 725
[20] SRL Nr. 955

Entwurf

Wasserbaugesetz*

Änderung vom

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 19. März 2019,

beschliesst:

I.

Das Wasserbaugesetz vom ... 2019 wird wie folgt geändert:

§ 40 *Abs. 2 (neu)*

[1] Das Justiz- und Sicherheitsdepartement übt die Aufsicht über die Schifffahrt aus.

§ 44 *Abs. 1 sowie 4 (neu)*

[1] Vorsätzliche oder fahrlässige Widerhandlungen gegen die §§ 7, 15 Absatz 1, 16 Absatz 3, 21 Absatz 2, 22 Absatz 1, 25 Absätze 1 und 2 und 28 Absatz 1 sowie gegen Vorschriften der gestützt auf dieses Gesetz erlassenen Verordnungen und Verfügungen, die eine Strafe vorsehen, werden mit Busse bis 20 000 Franken, in schweren Fällen oder im Wiederholungsfall bis 40 000 Franken bestraft.

[4] Vorbehalten bleiben die Strafbestimmungen des Bundes. Bei Widerhandlungen gegen eidgenössische und kantonale Vorschriften über die Benutzung der Gewässer, insbesondere durch die Schifffahrt, auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, erhebt die Luzerner Polizei Ordnungsbussen.

II.

Die Änderung tritt zusammen mit dem totalrevidierten Wasserbaugesetz vom ... in Kraft. Sie ist zu veröffentlichen.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

*Fassung gemäss Botschaft B 125-2018 und 1. Beratung des Kantonsrates vom 22. Oktober 2018

KANTON
LUZERN

Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch