

L
U
Z
E
R
N



Einführung des neuen Ordnungs- bussenrechts im Kanton Luzern

Vorlage A

*Entwurf Änderung des Übertretungs-
strafgesetzes und weiterer Gesetze*

Zusammenfassung

Am 18. März 2016 haben die eidgenössischen Räte das Ordnungsbussengesetz erlassen, welches das gleichnamige Gesetz von 1970 auf den 1. Januar 2020 ablösen soll. Neu kommt das Ordnungsbussenverfahren nicht nur im Strassenverkehrs- und Betäubungsmittelrecht, sondern auch in Bereichen des Ausländer- und Asylrechts, des Natur- und Umweltrechts, des Waffenrechts, des Gesundheits-, des Gewerbe- und des Schifffahrtsrechts zur Anwendung. Zur Einführung des erweiterten eidgenössischen Ordnungsbussenrechts sind kantonale Gesetze und Verordnungen zu ändern. Der Regierungsrat hat das Justiz- und Sicherheitsdepartement ermächtigt, die Erlassänderungen in eine Vernehmlassung zu geben.

Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	4
2 Grundzüge des Ordnungsbussenverfahrens	5
3 Zuständigkeitsordnung	6
4 Gegenstand der Revision und Gesetzgebungskonzept	7
4.1 Gegenstand der Revision	7
4.2 Gesetzgebungskonzept	8
5 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen	8
5.1 Übertretungsstrafgesetz.....	8
5.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer	10
5.3 Gesetz über die Luzerner Polizei	10
5.4 Gesetz über den Natur- und Landschaftsschutz	10
5.5 Fischereigesetz.....	11
5.6 Kantonales Jagdgesetz.....	11
5.7 Gesundheitsgesetz	12
5.8 Gesetz über das Halten von Hunden	13
5.9 Kantonales Waldgesetz	13
5.10 Gewerbepolizeigesetz.....	14
5.11 Gewässergesetz (Entwurf).....	14
6 Auswirkungen	14
7 Weiteres Vorgehen	16

1 Ausgangslage

Am 18. März 2016 haben die eidgenössischen Räte das Ordnungsbussengesetz erlassen, welches das gleichnamige Gesetz vom 24. Juni 1970 (SR 741.03) ablösen soll.¹ Wie das geltende Ordnungsbussengesetz enthält auch das neue Ordnungsbussengesetz (im Folgenden: nOBG) in erster Linie die Verfahrensregeln für das Ordnungsbussenverfahren. Wie das geltende Gesetz zählt es nicht die einzelnen Tatbestände auf, die durch Ordnungsbussen zu ahnden sind, sondern ermächtigt den Bundesrat, die im Ordnungsbussenverfahren zu verfolgenden Tatbestände mit dem Bussenbetrag in Bussenlisten zu bezeichnen.

Bis anhin enthält der Bussentarif der eidgenössischen Ordnungsbussenverordnung vom 3. März 1996 (SR 741.031) lediglich Ordnungsbussen aus den Bereichen des Strassenverkehrs- und des Betäubungsmittelrechts. Neu wird das Ordnungsbussenverfahren auf einen grösseren Kreis von Gesetzen ausgedehnt. Der Bundesrat ist ermächtigt, Übertretungstatbestände aus insgesamt siebzehn eidgenössischen Gesetzen zu bezeichnen, bei denen Ordnungsbussen erteilt werden können. So können inskünftig Übertretungen aus den Bereichen des Ausländer- und Asylrechts, des Natur- und Umweltrechts, des Waffenrechts, des Gesundheitsrechts, des Gewerberechts und des Schifffahrtsrechts mittels Ordnungsbussen in einem vereinfachten Verfahren bestraft werden (Art. 1 Abs. 1 nOBG). Der Bundesrat hat die neue Ordnungsbussenverordnung samt Bussenlisten von April bis August 2017 in eine Vernehmlassung gegeben.² Die Kantone haben zahlreiche Änderungs- und Ergänzungsanträge gestellt. Das Bundesamt für Justiz stellte daraufhin den Kantonen am 18. April 2018 eine überarbeitete Ordnungsbussenverordnung samt Bussenliste zur fachlichen Beurteilung zu.³ Zudem teilte das Bundesamt mit, dass eine Inkraftsetzung des neuen Ordnungsbussenrechts auf den 1. Januar 2020 geplant sei.

Der Kanton Luzern gehört zu denjenigen Kantonen, die das Ordnungsbussenverfahren bei Übertretungen von kantonalem Recht bisher nur zurückhaltend als Vollzugsinstrument eingesetzt haben. Gemäss der Bussenliste im Anhang zur Verordnung über die Ordnungsbussen vom 22. November 1972 (SRL Nr. 314) wurden bis anhin lediglich bestimmte Verunreinigungen fremden Eigentums, nämlich das Wegwerfen, Ablagern oder Zurücklassen von Abfällen ausserhalb von Abfallanlagen und Sammelstellen (sog. Littering), sowie die Verrichtung der Notdurft innerhalb von bewohntem Gebiet mit Ordnungsbussen geahndet. Seit dem 1. April 2018 sind noch Übertretungen gegen das kantonale Jagdgesetz dazugekommen. Alle anderen Übertretungen gegen kantonales Recht werden im ordentlichen Strafverfahren verfolgt.

Das Konzept des neuen eidgenössischen Ordnungsbussenrechts orientiert sich dagegen an den Kantonen mit erweitertem Bestand an Übertretungen, die mittels Ordnungsbussenverfahren erledigt werden. Zu erwähnen sind die Kantone Neuenburg, Uri und St. Gallen, desweiteren sei auch auf die Ordnungsbussengesetze oder -verordnungen der Kantone Bern, Nidwalden, Schwyz und Zürich verwiesen.

¹ Der Erlass ist in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechtes publiziert: AS 2017 S. 6559. Vgl. im Internet <https://www.admin.ch/opc/de/official-compilation/2017/6559.pdf>.

² Vgl. im Internet unter den abgeschlossenen Vernehmlassungen des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2017.html#EJPD> (Stichwort: Änderungen der Ordnungsbussenverordnung und der Bussenliste).

³ Diesen Entwurf haben wir im Internet bei unseren Vernehmlassungsunterlagen aufgeschaltet: https://www.lu.ch/regierung/vernehmlassungen_stellungnahmen/vernehmlassungen/vernehmlassungen_jsd.

Die vom Bund beschlossene Ausweitung des Anwendungsbereiches des Ordnungsbussenverfahrens macht Anpassungen der Zuständigkeitsordnung des Kantons Luzern erforderlich. Zwar liegt die eidgenössische Ordnungsbussenliste noch nicht in rechtlich verbindlicher Form vor. Hingegen ist das neue Ordnungsbussengesetz beschlossen und die Referendumsfrist unbenützt abgelaufen. Aufgrund der Vorlaufzeit für die Einrichtung der EDV-Systeme und der Schulung des Personals ist die Vernehmlassung auf dieser Grundlage einzuleiten. Es sind Änderungen folgender Gesetze vorgeschlagen:

- Übertretungsstrafgesetz (UeStG) vom 14. September 1976 (SRL Nr. 300),
- Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (EGAuG) vom 14. September 2009 (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 ausserdem eine Änderung am Entwurf des Gewässergesetzes (GewG), welches der Regierungsrat mit Botschaft B 125 vom 17. April 2018 dem Kantonsrat unterbreitet hat.

In einer zweiten Vorlage sind die Änderungen des Verordnungsrechts enthalten (Vorlage B).

2 Grundzüge des Ordnungsbussenverfahrens

Beim Ordnungsbussenverfahren handelt es sich um eine vereinfachte Form der Strafverfolgung. Es kommt bei geringfügigen Übertretungen zur Anwendung. Die Ordnungsbusse unterscheidet sich von der normalen Busse in der Art der Erhebung und in deren Standardisierung (fester Frankenbetrag pro Delikt). 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. Der Erhalt eines Bedenkfristformulars samt Einzahlungsschein setzt voraus, dass die beschuldigte Person ihre Personalien angibt. Erst wenn die Ordnungsbusse nicht bezahlt worden ist, wird das ordentliche Strafverfahren eingeleitet. Das ordentliche Strafverfahren wird auch durchgeführt, wenn die beschuldigte Person das Ordnungsbussenverfahren ausdrücklich ablehnt (z.B. weil sie die Widerhandlung bestreitet). Nach Eingang der Anzeige der Luzerner Polizei, führen die Übertretungsstrafrichterinnen und -richter 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 höchstens 600 Franken betragen darf. Beträgt die Gesamtbusse mehr als 600 Franken, werden die

Wiederhandlungen im ordentlichen Strafverfahren beurteilt (vgl. Art. 1 Abs. 4 und Art. 5 nOBG).

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 erfordert. Im Ordnungsbussenverfahren werden Vorleben und persönlichen Verhältnisse der beschuldigten Person 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 (Art. 12 nOBG). Sofern die Ordnungsbusse bezahlt wird, ist mit der Bezahlung der Busse das Verfahren rechtskräftig erledigt. Es wird auch keiner anderen Behörde Meldung erstattet. Infolge des geringeren finanziellen und personellen Aufwands werden sowohl die Bürgerinnen und Bürger wie 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. Die Kompetenz zur Auswahl der einzelnen Übertretungstatbestände für das Ordnungsbussenverfahren und die Festlegung der Bussenhöhe ist dem Bundesrat übertragen (Art. 15 in Verb. mit Art. 1 Abs. 2 nOBG). Nicht jeder Übertretungstatbestand eignet sich als Ordnungsbussentatbestand. Nicht geeignet für das Ordnungsbussenverfahren sind insbesondere Antragsdelikte. Für Antragsdelikte muss ein Strafantrag vorliegen, und die antragsstellende Person hat laut Gesetz eine Frist von drei Monaten zu Antragstellung (Art. 31 StGB; Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0). Ebenfalls nicht geeignet sind Übertretungen, bei denen das Verschulden in der Strafzumessung im konkreten Fall berücksichtigt werden muss (z.B. bei Gefährdung von anderen Personen) oder bei denen aus anderen Gründen ein fester Bussentarif 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 die Vertreterin oder der Vertreter des zuständigen Aufsichts- oder Strafverfolgungsorgans 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). Die Person, die die Widerhandlung begeht, muss zum Zeitpunkt 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 vom 22. Dezember 1972 (SRL Nr. 314), welche Organe Ordnungsbussen erheben dürfen. Dabei

wird wie folgt zwischen den Rechtsgebieten unterschieden (vgl. § 1 der Verordnung):

- 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 Falle von Littering, werden von uniformierten und nicht uniformierten Polizeiorganen erhoben.
- Bei Widerhandlungen gegen das kantonale *Jagdrecht* können uniformierte Polizeiorgane und 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 ausser 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 lediglich den kantonalen Wildhüterinnen und -hütern nach dem Jagdrecht die Befugnis zur Ordnungsbussenerhebung. Soweit sie diese polizeiliche Befugnis ausüben zählen sie wie die zur Ordnungsbussenerhebung berechtigten Angehörigen der Luzerner Polizei zu den Strafverfolgungsbehörden (§ 4 Absatz 1 JusG).

4 Gegenstand der Revision und Gesetzgebungskonzept

4.1 Gegenstand der Revision

Wie in Kapitel 1 ausgeführt weitert das neue eidgenössische Ordnungsbussengesetz das Ordnungsbussenverfahren über das Strassenverkehrs- und Betäubungsmittelrecht hinaus auf weitere Rechtsgebiete aus. Dementsprechend sind die Kantone verpflichtet, die zur Erhebung von Ordnungsbussen zuständigen Organe zu bezeichnen. Dabei liegt es nicht in ihrem Belieben, ob sie das Ordnungsbussenverfahren anwenden wollen. 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 2017 959, S. 965). Laut neuem Ordnungsbussengesetz sind Ordnungsbussen von Polizeiorganen und von Behörden zu erheben, die für den Vollzug der Gesetze zuständig sind, aus deren Strafvorschriften die entsprechenden Übertretungstatbestände in die Bussenliste mit den Ordnungsbussen aufgenommen worden sind (Art. 2 nOBG). Damit gibt die im Ordnungsbussengesetz enthaltene Aufzählung mit den Gesetzen, auf die das Ordnungsbussenverfahren angewendet werden soll, und die im Anhang der Ordnungsbussenverordnung aufgeführten Ordnungsbussentatbestände den Gegenstand der kantonalen Revision vor. Zur Einführung des neuen Ordnungsbussenrechts sind die kantonalen Gesetze, die sich auf eidgenössisches Recht mit Ordnungsbussenverfahren stützen oder die das gleiche Rechtsgebiet wie eidgenössisches Recht, das Ordnungsbussenverfahren anwendbar erklärt, regelt, im Hinblick auf die Zuständigkeits- und Strafbestimmungen zu überprüfen. Entsprechend sind die kantonalen Verwaltungsorgane zu bezeichnen, die ausser der Luzerner Polizei Ordnungsbussen erheben dürfen.

4.2 Gesetzgebungskonzept

Wie bisher soll die Grundsatzbestimmung über das Ordnungsbussenverfahren und die Zuständigkeit der Polizei im Übertretungsstrafgesetz geregelt werden. Zu klären ist das Verhältnis zu den Spezialgesetzgebungen, namentlich solchen der Jagd-, Fischerei- und Waldgesetzgebung. Grundsätzlich soll bereits aus dem kantonalen Spezialgesetz ersichtlich sein, dass Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung kommen und welche Aufsichtsorgane beziehungsweise welche von deren Angestellten (im funktionellen Sinn) berechtigt sind, Ordnungsbussen zu erheben. Im Sinn dieses Gesetzgebungskonzepts wurde bereits das kürzlich in Kraft gesetzte Kantonale Jagdgesetz beschlossen und den kantonalen Wildhüterinnen und -hütern Ordnungsbussenkompetenzen erteilt (vgl. Kap. 5.6). Regelt das Spezialgesetz bereits die Befugnisse der Luzerner Polizei, sind diese Bestimmungen mit der Ordnungsbussenkompetenz zu ergänzen. Eine Ausnahme vom Grundsatz, dass die zu Ordnungsbussen berechtigten Vollzugsbehörden durch Gesetz zu bestimmen seien, stellt das Natur- und Landschaftsschutzgesetz dar, da es keine detaillierte Zuständigkeitsregelung kennt und die Regelungsmaterie auf Schutzverordnungen aufgeteilt ist (vgl. Kap. 5.4).

Zum Verordnungsrecht vgl. die Ausführungen zur separaten Vorlage B mit den geplanten Verordnungsänderungen.

5 Die Gesetzesänderungen im Einzelnen

5.1 Übertretungsstrafgesetz

Vorbemerkung

In der Schweiz ist die Strafgesetzgebung im Wesentlichen Bundessache (Art. 123 Abs. 1 Schweizerische Bundesverfassung vom 18. April 1999, SR 101). Das Bundesrecht macht einen wichtigen Vorbehalt zugunsten kantonalen Rechts, indem die Kantone auf dem Gebiet des Übertretungsstrafrechts befugt sind, 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 vom 14. September 1976 (UeStG, SRL Nr. 300) enthalten. Daneben finden sich aber in verschiedenen Spezialgesetzen zahlreiche 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 Anwendung findet. Dieses Gesetz soll gemäss Mitteilung des Bundes am 1. Januar 2020 in Kraft treten. Den Kantonen steht es frei, das Ordnungsbussenverfahren des eidgenössischen Rechts auch im kantonalen Recht anwendbar zu erklären (vgl. Botschaft des Bundesrates, in: BBl 2014 S. 975). Nachdem für Verfahren in Anwendung kantonalen und kommunalen Strafrechts die Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007 (SR 312) gilt, ist es angezeigt, 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 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 von 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. Aufgrund der Verfahrensregeln dieses Gesetzes kann das Übertretungsstrafgesetz knapp gehalten werden. Aus dem Zusammenspiel von Absatz 2 und Absatz 1 ergibt sich auch, dass auf kantonale Ordnungsbussen die allgemeinen Bestimmungen des StGB nicht zur Anwendung gelangen (z.B. hinsichtlich der Berücksichtigung des Vorlebens oder der persönlichen Verhältnisse bei der Strafzumessung gemäss Art. 47 StGB oder hinsichtlich der Strafbefreiungsgründe der Art. 52 ff. StGB), sondern das vereinfachte Bussenverfahren gemäss eidgenössischem Ordnungsbussengesetz vorgeht.

§ 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 sind im Spezialrecht näher zu bezeichnen; sie zählen zu den kantonalen Strafverfolgungsbehörden (§ 4 Abs. 1c JusG).

Der Grundsatz, dass der Regierungsrat – immer im Rahmen des übergeordneten Rechts – die Ordnungsbussentatbestände und den Bussentarif durch Verordnung festlegt, hat sich bewährt. Die Liste der Tatbestände muss den sich mit der Zeit ändernden Bedürfnissen angepasst werden können. Auch der Bundesrat erlässt solche Bussenlisten. An der Verordnungskompetenz soll deshalb festgehalten werden (Abs. 2). Die Maximalhöhe einer mittels Bussenliste festgelegten Ordnungsbusse ergibt sich im Übrigen 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 einer Vollzugskompetenz hält Absatz 3 fest, dass der Regierungsrat die Verwaltungsbehörden bezeichnet, die für die Erhebung von Ordnungsbussen des eidgenössischen Rechts zuständig sind. Die Bezeichnung der Spezialverwaltungsbehörde durch Verordnung ist nur erforderlich, sofern sich diese nicht bereits aus dem kantonalen Einführungsgesetz ergibt (wie dies z.B. bei den Wildhüterinnen und Wildhütern in § 47 Abs. 3 KJSG der Fall ist).

§ 6

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

5.2 Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer

§§ 2 und 3

Der Bundesrat ist gemäss neuem Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005 (AuG, SR 142.20) mit Ordnungsbussen zu belegen. Der Entwurf der Bussenliste sieht im Wesentlichen vor, Widerhandlungen gegen Melde- und Bewilligungspflichten mit Ordnungsbussen zu bestrafen. Diese Widerhandlungen können vom Amt für Migration als zuständiger kantonaler Ausländerbehörde aufgrund der bei dieser Dienststelle vorhandenen Akten erkannt und nur ausnahmsweise von den Polizeiorganen festgestellt werden. Im kantonalen Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 14. September 2009 (EGAuG, SRL Nr. 7) soll deshalb dem Amt für Migration die Befugnis übertragen werden, Ordnungsbussen gemäss eidgenössischem Recht zu erheben (§ 2 Abs. 2). Der Vollständigkeit halber wird in § 3 klargestellt, dass auch die Luzerner Polizei Ordnungsbussenkompetenzen hat (Abs. 3).

Die Personen beziehungsweise Funktionen, denen innerhalb des Amtes für Migration die Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen zusteht, sollen im Verordnungsrecht bezeichnet werden (vgl. Vorlage B, Kap. 2.2).

§ 23

Absatz 1 legt die Beurteilung von Widerhandlungen nach den Artikeln 115 ff. AuG in die Hände der Strafbehörde. Der Begriff der Strafbehörde wurde bis anhin als Oberbegriff für Staatsanwaltschaft und Gerichte verstanden (vgl. die Sachüberschrift des § 4 JusG). Im Sinn einer Klarstellung soll in Absatz 2 das Ordnungsbussenverfahren vorbehalten werden, in dem Widerhandlungen neu vom Amt für Migration und der Luzerner Polizei gebüsst werden.

5.3 Gesetz über die Luzerner Polizei

§ 1a

Beim Ordnungsbussengesetz handelt es sich um Strafrecht 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 vom 27. Januar 1998 (SRL Nr. 350) enthält hinsichtlich der Tätigkeit der Polizei in der Verfolgung der Straftaten einen Verweis auf eidgenössisches Strafrecht. Die Aufzählung ist mit dem Ordnungsbussenverfahren und einem Verweis auf das Übertretungsstrafgesetz zu ergänzen.

5.4 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 Ordnungsbussen zu belegen. Der Entwurf der Bussenliste zählt lediglich eine Vorschrift auf, deren Verletzung mit Ordnungsbussen geahndet werden soll, das unberechtigte Pflücken, Ausgraben, Ausreissen Wegführen, Anbieten, Verkaufen, Kaufen oder Vernichten von nicht mehr als fünf Stück wildlebender Pflanzen, die im Anhang 2 zur Verordnung über den Natur- und Heimatschutz vom 16. Januar 1991 aufgeführt sind.

In einen neuen Absatz 3 des § 53 des kantonalen Gesetzes soll ein Vorbehalt zum Ordnungsbussenverfahren im Naturschutzrecht aufgenommen werden. Schutzvorschriften ergeben sich hauptsächlich aus den entsprechenden Verordnungen, hauptsächlich im Hinblick auf das Naturschutzgebiet Wauwilermoos, das ein Wasser- und Zugvogelreservat von nationaler Bedeutung ist (vgl. Vorlage B Kap. 2.4).

5.5 Fischereigesetz

§ 5b

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

In einem neuen Absatz 3^{bis} des § 5b des kantonalen Fischereigesetzes vom 30. Juni 1997 (SRL Nr. 720) soll die Ordnungsbussenkompetenz der kantonalen Fischereiaufseherinnen und -aufseher aufgenommen werden. Die Wendung "wie die Luzerner Polizei" zeigt auf, dass auch die Luzerner Polizei Ordnungsbussen erheben kann und andererseits, dass dasselbe Verfahrensrecht wie bei der Polizei gilt, nämlich die Bestimmungen des (eidgenössischen) Ordnungsbussengesetzes. Mit dieser Formulierung werden hier wie auch in den entsprechenden Bestimmungen der weiteren zur Änderung vorgeschlagenen Erlasse die Regelungen in den §§ 1 Absatz 2 und 5 Absatz 1 UeStG-Entwurf aufgenommen.

§ 38

Da auch das eidgenössische Ordnungsbussenrecht als Strafrecht anzuwenden ist, muss Absatz 2 darauf angepasst werden.

§ 39

In dieser Bestimmung, welche die Strafverfolgung im ordentlichen Strafverfahren regelt, ist das Ordnungsbussenverfahren als besonderes Strafverfahren vorzubehalten.

5.6 Kantonales Jagdgesetz

Vorbemerkung

Im Rahmen der Totalrevision des kantonalen Jagdrechts wurden die Befugnisse der Organe der Jagdaufsicht des Kantons Luzern neu geregelt (vgl. Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat B 95-2017). Seit dem 1. April 2018 haben die kantonalen Wildhüterinnen und -hüter die Befugnis, bei Widerhandlungen gegen kantonales Jagdrecht, die sie bei ihrer Tätigkeit feststellen und auf welche das Ordnungsbussenverfahren angewendet wird, wie die Luzerner Polizei Ordnungsbussen zu erheben (§ 47 Abs. 3 Kantonales Jagdgesetz vom 4. Dezember 2017, KJSG, SRL Nr. 725). Gestützt auf § 55 Absatz 3 KJSG hat der Regierungsrat die entsprechenden Tatbestände samt Bussenhöhe in der Ordnungsbussenliste festgelegt (vgl. Anhang 2 Verordnung über die Ordnungsbussen vom 22. Dezember 1972, SRL

Nr. 314). Mit der Einführung von Ordnungsbussen bei Widerhandlungen gegen eidgenössisches Jagdrecht ist die Befugnis zur Erhebung von Ordnungsbussen auf Widerhandlungen gegen eidgenössisches Jagdrecht auszuweiten.

§ 47

Der Bundesrat ist gemäss neuem Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Jagdgesetz vom 20. Juni 1986 (SR 922) mit Ordnungsbussen zu belegen. Der Entwurf der Bussenliste sieht Ordnungsbussen hauptsächlich bei der unberechtigten Benützung von besonders geschützten Waldgebieten (Ruhezonen von Wildtieren, Jagdbanngebieten, Wasser- und Zugvogelreservaten), bei der Verletzung von Ausweispflichten bei der Jagd und beim Wildernlassen von Hunden vor. In Absatz 3, der die Kompetenz zur Erhebung der Ordnungsbussen der kantonalen Wildhüterinnen und Wildhüter regelt, ist das eidgenössische Jagdrecht zusätzlich zum kantonalen zu erwähnen.

§ 55

In der 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 erledigt werden können.

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

5.7 Gesundheitsgesetz

§ 47

Das Gesundheitsgesetz vom 13. September 2005 (GesG, SRL Nr. 800) enthält ein Rauchverbot in Innenräumen von Schulen, Verwaltungsgebäuden und Spitälern und erwähnt die Möglichkeit der Betreiber, Ausnahmegewilligungen für speziell bestimmte Zonen oder Räume zu erteilen (§ 47 GesG). 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 und regelt die Einrichtung von Raucherräumen (Art. 2). Gestützt auf das neue Ordnungsbussengesetz führt der Entwurf der Bussenliste das Rauchverbot als Ordnungsbussentatbestand auf. Somit muss § 47 GesG angepasst werden. In Absatz 1 soll 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, nur die Luzerner Polizei Ordnungsbussen erheben zu lassen.

§ 61

Bei der Streichung des Gesetzesverweises in § 61 handelt es sich um eine Folgeanpassung aus dem geänderten § 47 Absatz 1.

5.8 Gesetz über das Halten von Hunden

§ 13

Gemäss Entwurf der Bussenliste 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. Nach kantonalem Recht ist die Missachtung der Hundeleinenpflicht im Wald und in Waldesnähe (§ 27 Abs. 1 KJSV in Verb. mit § 31 Abs. 1 KJSG) seit dem 1. April 2018 ein Ordnungsbussentatbestand (vgl. Anhang 2 Ziff. 4 Verordnung über die Ordnungsbussen). Solche Ordnungsbussen sprechen die Wildhüterinnen und -hüter sowie die Polizeiorgane aus (§ 47 Abs. 3 KJSG).

Aufgrund dieser Ordnungsbussentatbestände ist es angebracht, auch die in der besonderen Hundegesetzgebung verankerten Betretungs- und Leinenpflichten dem Ordnungsbussenverfahren zu unterwerfen, zumal sich diese Pflichten auch auf Naturschutzgebiete beziehen. Der Regierungsrat soll durch Verordnung die ordnungsbussenberechtigten Aufsichtsorgane bezeichnen (§ 13 Abs. 1). Zum entsprechenden Verordnungsrecht vgl. Vorlage B Kapitel 2.9.

5.9 Kantonales Waldgesetz

§ 42

Aus Absatz 4 dieser Bestimmung des Kantonalen Waldgesetzes vom 1. Februar 1999 (SRL Nr. 945) sind die Verweise zu den Paragraphen des eidgenössischen Waldgesetzes zu streichen. Dadurch bezieht sich die Wendung "Strafbestimmungen des Bundesrechts" auch auf das neue Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016, sobald es in Kraft tritt.

§ 43

In Absatz 2 ist der Vorbehalt des Ordnungsbussenverfahrens aufzunehmen (vgl. dazu der neue Abs. 2^{bis}).

Der Bundesrat ist gemäss neuem Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Waldgesetz vom 4. Oktober 1991 (WaG, SR 921.0) mit Ordnungsbussen zu belegen. Der Entwurf der Bussenliste sieht Ordnungsbussen bei der Missachtung von Zugangsbeschränkungen in bestimmten Waldgebieten und beim unberechtigten Befahren von Wald oder Waldstrassen mit Motorfahrzeugen vor. Diese Zugangsbeschränkungen können sich aus eidgenössischen oder kantonalen Vorschriften ergeben (vgl. für den Motorfahrzeugverkehr Art. 15 Abs. 2 WaG in Verb. mit § 11 KWaG). Widerhandlungen gegen eidgenössische und kantonale walddrechtliche Zugangsvorschriften werden indes gemäss dem Entwurf der Bussenliste nach dem gleichen Bussentarif des eidgenössischen Rechts geahndet. Neben den Polizeiorganen sollen bei Widerhandlungen gegen Zugangsvorschriften, namentlich dem unberechtigten Befahren von Waldstrassen, auch die Wildhüterinnen und -hüter gemäss Jagdgesetz die Ordnungsbussenkompetenz erhalten, die sich regelmässig im Wald aufhalten und Kenntnisse im Ordnungsbussenverfahren aufweisen. Entsprechend ist ein neuer Absatz 2^{bis} zu schaffen. Es wird vorgeschlagen, auf die Einführung der Ordnungsbussenkompetenz für Revierförsterinnen und -förster oder für Personen der mit der Beförderung beauftragten Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts nach § 40 KWaG zu verzichten. Bei Strafhandlungen kann der Polizei Strafanzeige gestellt werden.

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

5.10 Gewerbepolizeigesetz

§§ 20 und 20b

Der Bundesrat ist gemäss dem neuen Ordnungsbussengesetz ermächtigt, Übertretungen gegen das Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb vom 19. Dezember 1986 (UWG, SR 241) mit Ordnungsbussen zu belegen. Der Entwurf der Bussenliste sieht Ordnungsbussen bei Verletzungen der Pflicht zur Preisbekanntgabe oder zur Grundpreisbekanntgabe von Waren vor (Art. 24 Abs. 1a und 2 UWG). Desweiteren sollen Übertretungen gegen das Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden vom 23. März 2001 (SR 943.1; im Folgenden: BG) mit Ordnungsbussen belegt werden. Im Einzelnen sind Ordnungsbussen bei folgenden Tatbeständen dieses Bundesgesetzes vorgesehen:

1. Ausübung des Reisengewerbes ohne Bewilligung (Art. 14 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 BG) Fr. 200.--

2. Anbieten von Waren oder Dienstleistungen, deren Vertrieb im Reisengewerbe gegen Einschränkungen oder Verbote verstösst (Art. 14 Abs. 1 Bst. e und Abs. 2 BG) Fr. 200.--

3. Nichtmitführen der Bewilligung bei der Ausübung des Reisengewerbes (Art. 14 Abs. 1 Bst. f und Abs. 2 BG) Fr. 50.--

Zur Erhebung der Ordnungsbussen bei Widerhandlungen gegen die genannten Preisbekanntgabe- und Reisendenvorschriften soll die Luzerner Polizei berechtigt erklärt werden. Die §§ 20 und 20b des Gewerbepolizeigesetzes vom 23. Januar 1995 (SRL Nr. 955) sind jeweils mit einem Absatz 2 zu ergänzen.

5.11 Gewässergesetz (Entwurf gemäss Botschaft B 125)

§§ 40 und 44

Das neue Gewässergesetz gemäss der Botschaft B 125 vom 17. April 2018, welche das Wasserbaugesetz vom 30. Januar 1979 (SRL Nr. 760) und damit auch die einzig verbliebene Norm des Wasserrechtsgesetzes von 1875 aufheben soll, stellt die künftige Rechtsgrundlage für die Verordnung über die Schifffahrt vom 18. Februar 2011 dar (vgl. § 5 Abs. 1 Satz 2 GewG-Entwurf). In § 40 ist die Zuständigkeit und in § 44 die Strafbestimmung im Hinblick auf die Ordnungsbussenerhebung zu ergänzen.

6 Auswirkungen

Die Kantone sind verpflichtet, die Ordnungsbussenverfahren anstelle der ordentlichen Strafverfahren durchzuführen. Im Kanton Luzern sollen aber keine neuen Ordnungsbussenbehörden geschaffen werden. Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen beschränken sich auf die für den Vollzug des Bundesrechts notwendigen Anpassungen und notwendige Folgeanpassungen des kantonalen Spezialrechts, das in engem Zusammenhang mit dem Bundesrecht steht. Neue gesetzliche Straftatbestände werden nicht eingeführt.

Ordnungsbussenverfahren sind für die betroffene Person, welche die Übertretung begangen hat, im Vergleich zum ordentlichen Strafverfahren weniger aufwendig. Hinsichtlich der finanziellen Aufwendungen des Ordnungsbussenverfahrens ist aber

darauf hinzuweisen, dass die Kosten vom Staat zu tragen sind, kann doch gegenüber der beschuldigten Person nur genau die Ordnungsbusse, die sich gemäss dem eidgenössischen Bussentarif manchmal nur auf 20, 50 oder 100 Franken beläuft, geltend gemacht werden. Nicht in Rechnung gestellt werden können etwa – im Sinn eines Gebührentarifs der Verwaltung – die Aufwendungen für das Aufsichtspersonal und die Aufsicht- und Kontrollmassnahmen und die administrativen Kosten. Verfahrenskosten werden erst erhoben, wenn die beschuldigte Person das Ordnungsbussenverfahren ausdrücklich ablehnt oder sie die Ordnungsbusse nicht bezahlt und infolge dessen das ordentliche Strafverfahren durch die Staatsanwaltschaft und allenfalls vor Gericht zu führen ist.

Die Polizeiorgane stellen rund 70'000-80'000 Ordnungsbussen pro Jahr aus (ohne automatische Überwachungsanlagen). 99 Prozent fallen im Strassenverkehr an. Auch mit der vom Bundesgesetzgeber erweiterten Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens 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 beschuldigte Person eine oder mehrere Straftatbestände erfüllt, womit das ordentliche Strafverfahren und nicht das einfachere Ordnungsbussenverfahren zur Anwendung gelangt. Schliesslich weitet der Bund das Ordnungsbussenverfahren auch im Verkehrsbereich noch aus, insbesondere indem es inskünftig auch bei Ordnungswidrigkeiten im Schiffsverkehr zur Anwendung gelangen soll.

Bereits heute werden jährlich rund 18'000 Ordnungsbussentatbestände bei der Staatsanwaltschaft angezeigt, die daraufhin das ordentliche Strafverfahren führt. 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 jedenfalls die Luzerner Staatsanwaltschaft nicht.

Auch die Luzerner Polizei geht aufgrund der Zahl der bisher im ordentlichen Strafverfahren erteilten Bussen nicht davon aus, dass ihre Frontorgane in nennenswertem Umfang vom Gesetzesvollzug entlastet werden, indem die Aufsichtsorgane der Verwaltung nun Ordnungsbussen erheben. Hingegen wird für die Luzerner Polizei die administrative Belastung grösser. Die Einführung des neuen Ordnungsbussenrechts schafft zunächst einmal Schulungsbedarf bei sämtlichen kantonalen Aufsichtsorganen, die Ordnungsbussenkompetenzen erhalten. Aufgrund der geringen zu erwartenden Anzahl an Ordnungsbussen, welche die Fachbehörden ausstellen, ist sodann geplant, dass die Luzerner Polizei den Zahlungseingang, die Fristenkontrolle sowie das Mahn- und Anzeigeverfahren für die gesamte Verwaltung bewirtschaftet. Der Fachdienst Verkehrssicherheit verarbeitet derzeit mehrere zehntausend Ordnungsbussenzettel im EDV-System EPSIPOL und führt das Inkasso durch. Der Aufbau einer parallelen Ordnungsbussenverwaltung bei den Fachdienststellen 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.

7 Weiteres Vorgehen

Nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens ist die Botschaft an den Kantonsrat zu erarbeiten. Die Gesetzesänderungen sollen auf den 1. Januar 2020 in Kraft treten, gleichzeitig wie das neue eidgenössische Ordnungsbussengesetz.



Justiz- und Sicherheitsdepartement

Bahnhofstrasse 15

6002 Luzern

Telefon 041 228 59 18

justiz@lu.ch

www.lu.ch