

Demokratische JuristInnen Luzern  
6000 Luzern  
djl@djs-jds.ch  
www.djs-jds.ch

**Justiz- und  
Sicherheitsdepartement**  
Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
vernehmlassungen.jsdds@lu.ch

Luzern, den 21. Dezember 2018

## **Stellungnahme zur Einführung des neuen eidgenössischen Ordnungsbussenrechts im Kanton Luzern**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 27. September 2018 haben Sie die oben erwähnte Vorlage in die Vernehmlassung geschickt. Die Demokratischen JuristInnen Luzern (DJL) nehmen die Möglichkeit wahr, im Folgenden dazu kurz Stellung zu nehmen:

### **Vorbemerkungen**

Ein vereinfachtes Verfahren bei geringfügigen Delikten, wie es das Ordnungsbussenverfahren bei Übertretungen darstellt, erlaubt i.d.R. eine einfachere, schnellere und kostengünstigere Erledigung von Strafverfahren. Dies kann eine Annehmlichkeit für Betroffene darstellen. Der Preis dafür ist allerdings hoch: Die Verfahrensrechte werden massiv eingeschränkt. Namentlich geht damit ein Verzicht auf zahlreiche verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Garantien einher (z.B. der Anspruch auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV, die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV, das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht nach Art. 30 Abs. 1 BV, das Recht auf eine öffentliche Urteilsverkündung nach Art. 30 Abs. 3 BV, das Recht auf Überprüfung durch ein höheres Gericht nach Art. 32 Abs. 3 BV, Strafzumessungsregeln, welche dem Verschulden und den finanziellen Verhältnissen Rechnung tragen etc., vgl. auch Botschaft zum Ordnungsbussengesetz vom 17. Dezember 2014, BBl 2015, 959 ff.). Es erscheint daher dringend erforderlich, dass das vereinfachte Verfahren im kritischen Lichte dieser Einschränkungen betrachtet wird.

### **Unterminierung einer bevölkerungsnahen Verwaltung vermeiden**

Die beabsichtigte Verschiebung bzw. Einführung der Zuständigkeit bei den spezialgesetzlichen Vollzugsbehörden (statt bei der Staatsanwaltschaft bzw. der Polizei) ist in mehrfacher Hinsicht als problematisch zu beurteilen. Die gemäss Spezialgesetz zuständigen Behörden üben ihre Tätigkeit regelmässig als Verwaltungsbehörden aus. Dementsprechend kommen verwaltungsrechtliche Grundsätze zur Anwendung. Es bestehen Mitwirkungspflichten, die teilweise sehr weit reichen (insb.

im AuG). Schliesslich besteht in bestimmten Spezialgebieten eine besondere Nähe zu betroffenen Kreisen, etwa im Natur- und Landschaftsschutz, Forst, Jagd, Fischerei etc. Diese Nähe und das Schaffen einer Vertrauensbasis erscheinen für die Umsetzung der Spezialerlasse in verwaltungsrechtlicher Hinsicht grundsätzlich richtig und erforderlich. Diese Basis droht verloren zu gehen bzw. wird untergraben, wenn dieselben Behörden die Kompetenz erhalten, zugleich als Verwaltungs- und als Strafbehörde aufzutreten. Es ist nicht förderlich für die „Bürgernähe“, wenn sich die Bevölkerung in immer mehr Lebensbereichen mit staatlichen „Ordnungshütern“ konfrontiert sehen, die Übertretungen feststellen und Bussen einkassieren. Ein „Bussenstaat“ mit einer Vielzahl von „Ordnungshütern“ ist nicht erstrebenswert. Der Kontakt zwischen der Bevölkerung und dem Staat soll vielmehr durch gegenseitiges Vertrauen und Verständnis bestimmt sein.

Ein einfaches Verfahren – und der damit verbundene geringere Arbeitsaufwand seitens der Behörden – birgt ferner die Gefahr, dass anstatt ein Gespräch mit den Betroffenen gesucht, direkt der Bussenzettel gezückt wird. Aus denselben Gründen, sowie der Tatsache, dass Strafrecht nur als *ultima ratio* eingesetzt werden soll, empfehlen wir – soweit dies mit Blick auf eine kantonale Kompetenz möglich ist – in den einzelnen Erlassen die Möglichkeit einer Ermahnung oder einer schriftlichen Verwarnung zu prüfen, wie sie etwa die aktuelle Verordnung betreffend den Pflanzenschutz vorsieht (vgl. § 4).

Vor diesem Hintergrund erscheint es alsdann falsch, das Ordnungsbussenverfahren auszuweiten, um die Strafverfolgungsbehörden von Arbeit zu entlasten. Es ist davon auszugehen, dass es durch die Ausweitung des Ordnungsbussenverfahrens zu mehr ausgesprochenen Bussen kommen wird. Wenn nun aber – auf Grund der eben angesprochenen Problembereiche – gleichzeitig die allgemeine Bereitschaft der Bevölkerung sinkt, solche Angelegenheiten im Ordnungsbussenverfahren zu erledigen, steigt unter Umständen gar der Aufwand im ordentlichen Strafverfahren.

### **Zum Ordnungsbussenverfahren**

Wie aufgezeigt, wird mit dem Ordnungsbussenverfahren auf zentrale verfassungsrechtliche und völkerrechtliche Garantien verzichtet. Es ist daher zu garantieren, dass der Entscheid der Betroffenen, das Ordnungsbussenverfahren zu akzeptieren, ein aufgeklärter und freier sein muss. Seitens der Behörden muss die für Strafbehörden vorauszusetzende Fachkompetenz insb. mit Blick auf strafprozessuale Garantien und Parteirechte unbedingt garantiert sein. Zu diesem Zwecke müssen entsprechende Informationen gewährleistet, Schulungen und verwaltungsinterne Abläufe professionell organisiert werden.

Unabdingbar erscheint, dass die Betroffenen über ihre Rechte korrekt und in verständlicher Weise informiert werden. Insbesondere ist sicherzustellen, dass in sachlicher Weise, ohne Beeinflussung, auf die Möglichkeit einer Ablehnung des Ordnungsbussenverfahrens informiert wird (vgl. Art. 13 nOBG). Als Gesetzeserfordernis sollte zusätzlich hinzukommen, dass eine unterschriftliche Bestätigung des Betroffenen über die Information seiner Rechte nötig ist, wenn die Ordnungsbusse noch am Tatort erhoben und eingezogen wird. Wo erforderlich (insb. im Bereich des Ausländerrechts) ist zu diesem Zweck eine Übersetzung beizuziehen und entsprechende Informationen in ausländischer Sprache abzufassen.

Soweit dieselbe Behörde als Verwaltungsbehörde und Strafbehörde auftritt, dürfte nicht selten ein Interessenkonflikt vorliegen, zumal die Behörde ein (verwaltungsrechtliches) Interesse an einer unmittelbaren Sanktionierung haben kann. Diese Problematik erweckt Zweifel an einer straf- und verwaltungsrechtlichen Personalunion. Mit einer Anpassung der Zuständigkeit kann diese Problematik allerdings entschärft werden (vgl. nachfolgend Zuständigkeit).

Die Wahrung strafprozessualer Garantien (insb. Beschuldigtenrechte) setzt zudem voraus, dass mit der Umsetzung beauftragte Fachbehörden hinreichend geschult werden. Die strafprozessualen Garantien (Unschuldsvermutung, Selbstbelastungsfreiheit etc.) geltend grundsätzlich auch im Ordnungsbussenverfahren. Die Schulung betreffende Ausführungen fehlen in der Botschaft gänzlich. Es ist dringend erforderlich, hierzu frühzeitig ein Konzept auszuarbeiten. Es darf jedenfalls nicht sein, dass in gewissen Fachbereichen aufgrund einer geringen zu erwartenden Anzahl an Ordnungsbussen nur minimale Instruktionen vorgenommen werden.

## Zur Zuständigkeitsordnung

Der vorgesehenen Dispersion der Zuständigkeit für das Ordnungsbussenverfahren auf BeamtInnen der kantonalen Verwaltung ist grundsätzlich mit Skepsis zu begegnen. Diese Behörden sind nicht „klassische“ Strafbehörden und deshalb mit entsprechenden strafprozessualen Grundsätzen nicht vertraut. Ausserdem zeichnen sich klarerweise Interessenkonflikte ab, etwa wo die Behörde an einer langfristigen Zusammenarbeit interessiert ist und ein bestehendes Vertrauensverhältnis nicht mit einer Bestrafung gefährden will (Fischerei, Jagd etc.), oder wo umgekehrt die Behörde als Verwaltungsbehörde ein Interesse hat, Betroffene mit entsprechenden Sanktionierungen unter (Mitwirkungs-)Druck zu setzen (z.B. im Bereich des Ausländerrecht). Dies ist umso problematischer, wo es sich um keinen einfach feststellbaren Sachverhalt handelt; so ist es bspw. sehr schwierig festzustellen, ob eine Person bewusst bei der Beschaffung der Ausweispapiere nicht mitwirkt oder ob es ihr aus bestimmten Gründen faktisch nicht möglich ist (vgl. Art. 120 AuG, Art. 116 AsylG, die in der Ordnungsbussenverordnung [nOBV] ausdrücklich erwähnt werden). Darüberhinaus ist es rechtlich heikel zu bestimmen und schlussendlich ein Ermessensentscheid, was eine angemessene Mitwirkung bedeutet.

Die Vereinigung von verwaltungsrechtlichen und strafrechtlichen Kompetenzen kann zudem – insbesondere dort, wo ermessenweise weitgehende Mitwirkungspflichten geltend bzw. im Einzelfall von Behörden auferlegt werden – mit dem strafrechtlichen Grundsatz *nemo tenetur se ipsum accusare vel procedere*, bzw. mit dem Anspruch auf ein faires Verfahren in Konflikt treten. So kann insb. im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Bewilligungserteilung oder Regularisierung eine Pflicht zur Offenlegung eines Sachverhaltes bestehen. Diesen in der Folge *ad hoc* zu bestrafen, erscheint indes angesichts des genannten Grundsatzes problematisch und zudem treuwidrig. Insofern erscheint in der Praxis eine klare Trennung des Straf- und Verwaltungsverfahrens erforderlich und es ist die Unverwertbarkeit verwaltungsrechtlicher Akten in einem allfälligen Strafverfahren zu postulieren.

Hinsichtlich der Zuständigkeit erscheint dringend erforderlich, dass – soweit möglich – die Zuständigkeit zum Aussprechen von Ordnungsbussen innerhalb der Fachbehörde einer nicht verwaltungsrechtlich vorbefassten bzw. einer unabhängigen Abteilung bzw. Amtsperson zukommt. Insbesondere beim Amt für Migration ist diese Kompetenz zu begrenzen, etwa auf AbteilungsleiterInnen (und nicht wie vorgesehen auf FachmitarbeiterInnen, vgl. § 2 Abs. 2 nEG AuG und AsylGVO).

Viel zu weit gehend und daher entschieden abgelehnt wird sodann die Kompetenz der Reservatsaufsicht gemäss § 3a Abs. 2 Verordnung zum Schutze des Wauwilermooses, wonach diese befugt sein soll, „wie die Luzerner Polizei Personen anzuhalten, ihre Personalien festzustellen, Räume, Einrichtungen und Fahrzeuge zu durchsuchen sowie Gegenstände zu beschlagnahmen.“ Eine Kompetenz zur Anordnung entsprechender schwerwiegender Grundrechtseingriffe bzw. strafprozessualer Zwangsmassnahmen kommt richtigerweise nur den Strafbehörden (insb. Staatsanwaltschaft, ggf. Polizei) zu und kann nicht leichtfertig ordnungsweise an weitere Behörden delegiert werden. Auf den Absatz ist daher zu verzichten.

### **Weitere Anmerkung**

Wir regen zudem dazu an, die unterbreitete Vorlage, die auch Novellen im Übertretungsstrafgesetz (UeStG-LU) enthält, zum Anlass zu nehmen, einzelne Straftatbestände im UeStG zu überdenken. Zahlreiche Straftatbestände erscheinen insb. mit Blick auf das Legalitätsprinzip (Art. 1 StGB, insb. Bestimmtheitsgebot, *nulla poena sine lege certa*) problematisch, teilweise stellt sich auch die Frage, ob überhaupt eine entsprechende kantonale Strafrechtskompetenz besteht (vgl. etwa Verbrecherwerkzeug, Aufforderung zu Vergehen und Ungehorsam, unanständiges Benehmen, Trunkenheit, Verweigerung der Angabe von Personalien, Störung des Polizeidienstes etc.).

Wir bitten Sie höflich, unsere Überlegungen zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

**Vorstand der Demokratischen JuristInnen Luzern**