



Ergebnis der ersten Lesung im Regierungsrat vom 6. September 2011

Übertretungsstrafgesetz (ÜStG)

Bericht und Antrag des Regierungsrates
vom xx. xxxxxxx 2011

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Der Regierungsrat unterbreitet Ihnen den Bericht und Antrag zur Neufassung des kantonalen Übertretungsstrafrechts. Es geht konkret um die Totalrevision des Polizeistrafgesetzes¹ und um die Schaffung von Rechtsgrundlagen, um auf kantonaler Ebene das Ordnungsbussenverfahren einzuführen. Dieses Rechtsetzungsprojekt hat seinen Ursprung in der Motion von Daniel Abt betreffend Verminderung von Littering vom 11. Mai 2007 (Vorlage Nr. 1536.1 - 12379) und der Motion von Andreas Hausheer betreffend Erhebung von Ordnungsbussen (direkte Bussenausfällung) vom 13. Oktober 2008 (Vorlage Nr. 1734.1 - 12887). Die Anliegen dieser beiden Vorfälle sollen nun umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang sind verschiedene Gesetze an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Dazu wird Ihnen der nachstehende Bericht erstattet, der wie folgt gegliedert ist:

I.	In Kürze	3
II.	Ausgangslage	4
III.	Kantonales Übertretungsstrafrecht	4
	1. Beschränkte Regelungsmöglichkeit des Kantons: Materielles Übertretungsstrafrecht	4
	2. Verfolgung kantonaler Übertretungen nach geltendem Recht: Ordentliches Verfahren	5
IV.	Verfolgung bestimmter Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren	6
	1. Übersicht	6
	2. Ordnungsbussenverfahren als besondere Form der Strafverfolgung	7
	3. Skizzierung der Zuger Ordnungsbussenregeln	8
	4. Politische Würdigung	9
	5. Systematik	10
V.	Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens	10
VI.	Vom Polizeistrafgesetz (PStG) zum Übertretungsstrafgesetz (ÜStG)	10
	1. Vorbemerkungen	10
	2. Erläuterung der einzelnen Gesetzesbestimmungen	12
	Titel	12
	1. Abschnitt: Allgemeines	13
	§ 1 Gegenstand, Geltungsbereich	13
	§ 2 Gemeindestrafrecht	14
	§ 3 Anwendung der allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs und des Jugendstrafrechts	15

¹ vom 26. Februar 1981 (BGS 311.1)

§ 4 Strafe	17
§ 5 Übertretung allgemeinverbindlicher Bestimmungen	18
2. Abschnitt: Einzelne Übertretungen	18
§ 6 Verunreinigung durch Kleinabfälle	18
§ 7 Andere Verunreinigungen	21
§ 8 Vermummungsverbot	21
§ 9 Gefährdung durch Tiere	22
§ 10 Lärm, Ruhestörung	22
§ 11 Unanständiges Benehmen	23
§ 12 Störung des Polizeidienstes	24
§ 13 Meldepflichtige Anlässe	25
§ 14 Verweigerung von Angaben	26
§ 15 Titelanmassung, unbefugte Berufsausübung	26
§ 16 Betteln	27
§ 17 Missachten von Ruhetags- oder Ladenöffnungsbestimmungen	29
3. Abschnitt: Ordnungsbussenverfahren	29
§ 18 Grundsatz	29
§ 19 Voraussetzungen	30
§ 20 Befugnis zur Erhebung	31
§ 21 Bussenhöhe	33
§ 22 Zusammentreffen mehrerer Übertretungen	34
§ 23 Ausschluss des Ordnungsbussenverfahrens	35
§ 24 Bezahlung	36
§ 25 Kosten	38
§ 26 Rechtskraft	38
§ 27 Aufsicht, Durchführung	39
§ 28 Kompetenzdelegation	40
4. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen	40
§ 29 Generalklausel	40
§ 30 Übergangsbestimmung	41
§ 31 Änderung bisherigen Rechts	42
§ 32 Aufhebung bisherigen Rechts	45
§ 33 Hängige Verfahren	46
§ 34 Inkrafttreten	46
VII. Bussenkatalog	46
VIII. Exkurs: Vereinheitlichung kommunalen Rechts und Einführung des Ordnungsbussenverfahrens für die Missachtung kommunaler Strafbestimmungen?	46
IX. Personelle und finanzielle Auswirkungen	48
X. Parlamentarische Vorstösse	53
XI. Anträge	53

I. In Kürze

Ahndung kantonaler Bagatellübertretungen im vereinfachten Verfahren

Bagatellübertretungen sollen künftig im Kanton Zug in einem vereinfachten Verfahren gebüsst werden können. Der Regierungsrat legt dem Kantonsrat das Übertretungsstrafgesetz vor, das auch das kantonale Ordnungsbussenverfahren regelt. Auf dieser Grundlage werden Übertretungen wie etwa Wegwerfen von Kleinabfällen, Verunreinigungen oder Verrichten der Notdurft im Siedlungsbereich ausserhalb sanitärer Anlagen direkt durch die Zuger Polizei gebüsst. Es sollen aber auch andere Kontrollorgane wie Förster, Wildhüter oder Fischereiaufseher je in dem in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Fachgebiet Übertretungen verfolgen können. Das Ordnungsbussenverfahren vereinfacht die Verfahrensabwicklung, verbessert die öffentliche Sicherheit und Ordnung und erzeugt gleichzeitig eine präventive Wirkung.

Heute kann die Zuger Polizei nur bei Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes direkt büßen. Alle anderen Übertretungen sind bei der Staatsanwaltschaft zu verzeigen, welche dann ein ordentliches Verfahren durchführt. Das kantonale Übertretungsstrafgesetz schafft nun die Rechtsgrundlagen, um bestimmte Bussen direkt auszufällen. Mit der Vorlage erfüllt der Regierungsrat zwei Motionen des Kantonsrats.

Rasche Abwicklung und präventive Wirkung

Die direkte Bussenerhebung durch die Polizei und andere Kontrollorgane erlaubt einerseits eine rasche strafrechtliche Ahndung von Übertretungen des kantonalen Rechts und reduziert den Aufwand der Strafverfolgungsbehörden. Auf der anderen Seite aber entfalten Strafen ihre nachhaltigste Wirkung dann, wenn sie unmittelbar nach der Tat über die fehlbare Person verhängt werden. Das Ordnungsbussenverfahren soll nicht nur die öffentliche Sicherheit und Ordnung verbessern, sondern gleichzeitig auch präventiv wirken und der fehlbaren Person die Folgen ihres Handelns vor Augen führen. Damit das kantonale Ordnungsbussenverfahren greifen kann, muss die Sach- und Rechtslage klar sein. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt oder lehnt die fehlbare Person das Ordnungsbussenverfahren ab, wird wie bisher das ordentliche Strafverfahren durchgeführt.

Neue Straftatbestände

Entsprechend der Forderung aus dem Kantonsrat wird das Litteringverbot, also das Verbot, Kleinabfälle wegzwerfen oder liegen zu lassen, als neuer Straftatbestand ins kantonale Übertretungsstrafgesetz eingeführt. Andere, bisher im Polizeistrafgesetz aufgeführte Tatbestände werden aufgehoben, weil sie entweder abschliessend auf Bundesebene geregelt sind oder ein bestimmtes Verhalten gemäss heutigem Verständnis nicht mehr als strafwürdig gilt. Dies führte zu einer grundlegenden Überarbeitung des geltenden, aus dem Jahre 1981 stammenden Polizeistrafgesetzes.

Bussenkatalog

Im Anhang zum Übertretungsstrafgesetz findet sich der Bussenkatalog. Er listet alle jene Übertretungen des kantonalen Rechts auf, die mit einer vorgegebenen bestimmten Busse in einem einfachen und raschen Verfahren geahndet werden. Dieser Bussenkatalog als Bestandteil des Übertretungsstrafgesetzes ist auf dem gleichen formellen Gesetzesweg zu beschliessen wie das Übertretungsstrafgesetz selbst.

II. Ausgangslage

Es befassen sich zwei parlamentarische Vorstösse mit dem Thema der direkten Bussenausfällung bei Widerhandlungen gegen kantonalrechtliche Übertretungen.

Am 11. Mai 2007 reichte Daniel Abt eine Motion betreffend Verminderung von Littering ein. Er beauftragte darin den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, die es ermögliche, Verursacherinnen und Verursacher von Littering im Ordnungsbussenverfahren zu büßen. Weiter forderte er den Regierungsrat auf, Sicherheitsassistentinnen und -assistenten auszubilden, welche Ordnungsbussen erheben dürfen.

Andreas Hausheer seinerseits reichte am 13. Oktober 2008 eine Motion betreffend Erhebung von Ordnungsbussen ein. Er beauftragte darin den Regierungsrat, dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, mit der Ordnungsbussen ("Bussen auf der Stelle") bei geringfügigen Übertretungen durch die Polizei oder durch andere vom Regierungsrat ermächtigte Kontrollorgane erhoben werden können. Dabei sollten in einem Katalog jene Übertretungen aufgelistet werden, die mit Ordnungsbussen geahndet werden könnten.

Am 17. Februar 2009 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat die Erheblicherklärung der beiden Motionen (Vorlage Nr. 1536.2/1734.2 - 13006). Der Kantonsrat folgte am 26. März 2009 diesem Antrag. Mit der vorliegenden Gesetzesvorlage erfüllt der Regierungsrat fristgerecht den ihm vom Kantonsrat erteilten Auftrag.

III. Kantonales Übertretungsstrafrecht

1. Beschränkte Regelungsmöglichkeit des Kantons: Materielles Übertretungsstrafrecht

1.1 Laut Art. 123 der Bundesverfassung (BV) ist die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Straf- und des Strafprozessrechts Sache des Bundes (Abs. 1). Hingegen fallen die Organisation der Gerichte, die Rechtsprechung in Strafsachen sowie der Straf- und Massnahmenvollzug in die Zuständigkeit der Kantone, soweit nichts anderes vorgesehen ist (Abs. 2). Gestützt auf diese Verfassungskompetenz bzw. auf den früheren Art. 64^{bis} aBV hat der Bundesgesetzgeber am 21. Dezember 1937 das seither immer wieder angepasste und per Anfang 2007 umfassend teilrevidierte Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB)², am 20. Juni 2003 das Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht (JStG)³, am 5. Oktober 2007 die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO)⁴ und am 20. März 2009 die Schweizerische Jugendstrafprozessordnung (JStPO)⁵ verabschiedet.

Soweit es um den Schutz der klassischen Rechtsgüter geht, beansprucht der Bund die alleinige Gesetzgebungskompetenz für sich und stellt gestützt darauf Verstöße gegen die Grundregeln des friedlichen Zusammenlebens unter Strafe. Hingegen verzichtet er auf die volle Ausschöpfung seiner Gesetzgebungskompetenz im Bagatellbereich, soweit er ein bestimmtes strafrechtliches Gebiet überhaupt nicht oder nur teilweise geregelt hat. In diesem engen Bereich räumt

² SR 311

³ SR 311.1

⁴ SR 312.0

⁵ SR 312.1

er den Kantonen die Befugnis ein, Übertretungsstrafrecht⁶ zu schaffen (Art. 335 Abs. 1 StGB). Damit wird den von Kanton zu Kanton möglicherweise wechselnden Ansichten über die Strafwürdigkeit oder Straflosigkeit eines bestimmten Verhaltens Rechnung getragen. Dies zeigt sich darin, dass die kantonalen Erlasse, welche das kantonale Übertretungsstrafrecht zum Gegenstand haben, kaum je überall identisch sind: Die Ansichten über die Strafwürdigkeit eines bestimmten Verhaltens sind nicht überall gleich.

Die Grenzziehung, was nach dem Willen des Bundesgesetzgebers gänzlich straflos bleiben und was der ergänzenden Gesetzgebung des Kantons überlassen werden soll, ist allerdings nicht immer einfach: Wird nämlich ein Tatbestand im Strafgesetzbuch nicht erwähnt, kann dies durchaus auch bedeuten, dass dieser Bereich gänzlich straflos zu bleiben hat. Also darf hier der Kanton kein kantonales Übertretungsstrafrecht schaffen. Aufgrund dieser Ausgangslage hat sich der kantonale Gesetzgeber insbesondere in Grenzfällen zurückzuhalten, wenn nicht mit der nötigen Sicherheit davon ausgegangen werden kann, der Bundesgesetzgeber habe den Entscheid den lokalen Auffassungen überlassen wollen, ob ein bestimmtes Verhalten straflos oder strafbar sein soll.

1.2 In zahlreichen Erlassen des Zuger Rechts finden sich Normen, welche entsprechend diesem bundesrechtlichen System ein bestimmtes Verhalten (Handeln, Unterlassen) unter Androhung von Busse vorschreiben. Es geht beispielsweise um Vorschriften des Feuerschutzes oder um solche im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes. Diese Erlasse haben eigene Strafbestimmungen; für deren Anwendung wird allerdings zumeist auf das Polizeistrafgesetz⁷ verwiesen. Demgegenüber enthält das geltende Polizeistrafgesetz keine spezifisch auf ein bestimmtes Thema eingegrenzten Übertretungstatbestände, sondern es enthält jenes Übertretungsstrafrecht, das sonst nicht anders platziert ist.

2. Verfolgung kantonaler Übertretungen nach geltendem Recht: Ordentliches Verfahren

Das materielle Strafrecht ist die eine Seite, dessen Umsetzung im Einzelfall die andere. Die Schweizerische Strafprozessordnung, die am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist, regelt die Verfolgung und Beurteilung der Straftaten nach Bundesrecht (Art. 1 Abs. 1 StPO) durch die Strafbehörden des Bundes und der Kantone. Soweit andere Bundesgesetze eigene Verfahrensregeln kennen, bleiben diese vorbehalten. Nicht unter die Schweizerische Strafprozessordnung fallen demgemäß etwa der Militärstrafprozess⁸ oder das im eidgenössischen Ordnungsbussengesetz⁹ vorgesehene Ordnungsbussenverfahren. Schliesslich ist davon ebenfalls ausgenommen das Verfahren bei Widerhandlungen gegen das kantonale Strafrecht, das Art. 335 StGB den Kantonen vorbehält. Sollten die Regeln der Strafprozessordnung auch auf das kantonale Übertretungsstrafrecht Anwendung finden, müssen die Kantone dies ausdrücklich sagen. Das hat der Kanton Zug in § 102 des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (GOG)¹⁰ getan.

Wenn somit die Strafprozessordnung auch auf kantonales Übertretungsstrafrecht Anwendung findet, bedeutet dies, dass die Beurteilung der im Polizeistrafgesetz und in anderen kantonalen

⁶ Der Begriff "Übertretung" entspricht dem Begriff von Art. 103 StGB. Danach sind Übertretungen Taten, die mit Busse bedroht sind. Freiheitsstrafen dürfen die Kantone somit nicht androhen.

⁷ vom 26. Februar 1981 (BGS 311.1)

⁸ SR 322.1

⁹ vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03)

¹⁰ vom 26. August 2010, Gerichtsorganisationsgesetz (BGS 161.1)

Erlassen aufgelisteten Übertretungen des kantonalen Rechts im ordentlichen Verfahren erfolgt, denn die Strafprozessordnung kennt das strafrechtliche Ordnungsbussenverfahren nicht. Somit sind Strafanzeigen an die Polizei oder an die Staatsanwaltschaft zu richten, es sei denn, die Polizei leite das Verfahren gestützt auf eigene Wahrnehmung ein. Die Polizei führt die sachdienlichen Ermittlungen durch. Sie ist es, welche die Straftatbestände nachzuweisen hat. Streitet die Täterin oder der Täter eine strafbare Handlung ab, werden in der Regel aufwändige Ermittlungen notwendig, damit der Straftatbestand rechtsgenügend nachgewiesen werden kann. Die Polizei übermittelt die Akten nach Abschluss ihrer Ermittlungen der Staatsanwaltschaft¹¹. Diese erlässt bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen einen Strafbefehl¹². Dagegen können die beschuldigte Person, weitere Betroffene sowie die Leitende Oberstaatsanwältin/der Leitende Oberstaatsanwalt innert 10 Tagen Einsprache erheben¹³, andernfalls der Strafbefehl in Rechtskraft erwächst. Im Falle einer Einsprache nimmt die Staatsanwaltschaft die weiteren Beweise ab und entscheidet über die Anklageerhebung oder die Einstellung des Verfahrens. Nicht jede Verzeigung endet mit einer Bestrafung: Häufig können Beweise nicht erbracht werden. Dies führt zur Einstellung des Strafverfahrens.

IV. Verfolgung bestimmter Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren

1. Übersicht

1.1 Bundesebene

Der Bund kennt aktuell¹⁴ nur in einem eng begrenzten Bereich das Ordnungsbussenverfahren, nämlich zur Ahndung bestimmter Übertretungen des Strassenverkehrsrechts¹⁵. Der dazugehörigen Ordnungsbussenverordnung ist eine umfassende Bussenliste angehängt. Dieses Ordnungsbussenrecht vollzieht die Zuger Polizei (§ 1 Abs. 3 Polizeigesetz¹⁶ in Verbindung mit §§ 104 - 107 GOG).

Das Ordnungsbussenverfahren bei Verkehrsübertretungen läuft wie folgt ab: Stellt die Polizei selbst oder mit der automatischen Überwachungsanlage eine Verkehrsregelverletzung fest, wird der fehlbaren Person die Busse bzw. das entsprechende Formular an Ort und Stelle übergeben oder ihr postalisch zugestellt. Wird die Busse sofort vor Ort bezahlt, erledigt sich damit ohne weiteres das Verfahren. In diesem Fall wird auf der Bussenquittung der Name der bestraften Person nicht erwähnt. Kann die Busse nicht sofort vor Ort erhoben werden, weil beispielsweise die fehlbare Person nicht angetroffen oder die Übertretung mit der automatischen Überwachungsanlage festgestellt wurde, erhält sie ein Bedenkfristformular mit Einzahlungsschein. Bezahlte sie die Busse innert der vorgegebenen Frist von 30 Tagen, erledigt sich damit das Verfahren. Wird die Frist zur Bezahlung hingegen nicht eingehalten, stellt ihr die Polizei einen schriftlichen Verzeigungsvorhalt zu. Dies ist nötig, könnte es doch sein, dass die fehlbare Person nicht in den Besitz des Bussenzettels gelangt ist, weil beispielsweise jemand den unter die Scheibenwischer geklemmten Bussenzettel entfernt hat. Keine Reaktion auf die ausgestell-

¹¹ Art. 307 StPO

¹² Art. 309 Abs. 4 StPO

¹³ Art. 354 ff. StPO

¹⁴ Am 29. September 2010 hat Ständerat Bruno Frick eine Motion eingereicht zur "Erweiterung des Ordnungsbussensystems zur Entlastung der Strafbehörden und der Bürgerinnen und Bürger" (10.3747). Der Bundesrat beantragt die Annahme der Motion. Der Ständerat hat sie am 16. Dezember 2010 angenommen.

¹⁵ Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970, OBG (SR 741.03) mit der dazugehörigen Ordnungsbussenverordnung vom 4. März 1996, OBV (SR 741.031)

¹⁶ vom 30. November 2006 (PolG; BGS 512.1)

te Busse heisst somit in diesem Fall nicht automatisch Ablehnung des Ordnungsbussenverfahrens. Lehnt die fehlbare Person das Ordnungsbussenverfahren hingegen ausdrücklich ab, überweist die Polizei die Akten der Staatsanwaltschaft¹⁷. Diese führt das ordentliche Strafverfahren durch, welches bei Übertretungen – wenn es zu einer Verurteilung kommt – in der Regel mit Strafbefehl abgeschlossen wird. Im Falle einer Verurteilung hat die gebüsst Person nebst der Busse zusätzlich Verfahrenskosten zu bezahlen.

Eine Ordnungsbusse wird mit der Bezahlung rechtskräftig. Ist man mit einer Ordnungsbusse nicht einverstanden, so genügt es, diese nicht zu bezahlen. Gegen Ordnungsbussen gibt es also kein Rechtsmittel. Erst nach durchgeföhrtem ordentlichem Strafverfahren ist die Einsprache gegen den Strafbefehl möglich.

1.2 Kantonsebene

Das geltende Zuger Recht kennt bis anhin das Ordnungsbussenverfahren nur im Verwaltungs-, im Zivil- und im Strafprozessrecht, nicht aber zur Verfolgung kantonaler Übertretungen. Im Verwaltungsprozess erlaubt § 33 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes¹⁸, ungehöriges oder trölerhaftes Verhalten mit Ordnungsbussen bis zu Fr. 5'000.-- zu ahnden. Und die Prozessgesetze des Bundes sehen vor, dass die Gerichte zur Wahrung der Verfahrensdisziplin Ordnungsbussen verhängen können¹⁹. Die Ordnungsbussen im Verwaltungs-, Zivil- und im Strafprozessrecht haben im Gegensatz etwa zum Ordnungsbussenverfahren im Strassenverkehr nicht Strafcharakter, also Vergeltung für begangenes Unrecht, sondern sie dienen der Wahrung der Verfahrensdisziplin. Ein Ordnungsbussenverfahren mit Strafrechtscharakter ähnlich dem Ordnungsbussengesetz im Strassenverkehr kennt der Kanton Zug aktuell nicht.

2. Ordnungsbussenverfahren als besondere Form der Strafverfolgung

2.1 Das Ordnungsbussenverfahren ist eine vereinfachte und formalisierte Form der Strafverfolgung. Vereinfacht nicht nur bezüglich Verfahren – es ermöglicht den sofortigen repressiven Zugriff des Staates –, sondern auch bezüglich Bestrafung. Im ordentlichen Verfahren kann – soweit nichts anderes vorgeschrieben ist – eine Busse bis zum Höchstbetrag von 10'000 Franken verhängt werden (Art. 106 StGB). Dies ist im Ordnungsbussenverfahren so nicht vorgesehen. Hier bezeichnet der Gesetzgeber bestimmte Übertretungen, die mit einem fixen Bussenbetrag geahndet werden. Das Ordnungsbussenverfahren setzt voraus, dass der Sachverhalt tatsächlich und rechtlich klar ist, sich die Sach- und Rechtslage also ohne weitere Abklärungen ergeben. Vorausgesetzt ist ferner, dass die fehlbare Person die Bestrafung im Ordnungsbussenverfahren nicht ablehnt. Dass die Polizei die Übertretung selbst feststellen müsste, ist die Regel, jedoch nicht in jedem Fall zwingend. Eine kantonalrechtliche Ordnungsbusse ist beispielsweise auch möglich, wenn die Polizei wegen Nachtruhestörung aufgeboten wird, bei ihrem Eintreffen jedoch wieder Ruhe herrscht. Anerkennt die fehlbare Person die ihr vorgeworfene Übertretung und lehnt sie deren Ahndung im Ordnungsbussenverfahren nicht ab, ist die Sache mit einer Ordnungsbusse zu erledigen. Soweit hingegen weitergehende Sachverhalts- oder Rechtsfragen abzuklären sind, ist das ordentliche Strafverfahren durchzuführen. In diesen Fällen ist es nach wie vor Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden und Gerichte, den Sachverhalt und die Rechtslage abzuklären und die fehlbare Person zu bestrafen oder freizusprechen.

Unter diesen Voraussetzungen – die fehlbare Person ist geständig und der Sachverhalt in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht klar – sollen künftig auf kantonaler Ebene für bestimmte

¹⁷ § 106 Abs. 2 GOG

¹⁸ vom 1. April 1976, BGS 162.1

¹⁹ z.B. Art. 64 Abs. 2 StPO, Art. 176 Abs. 1 StPO in Verbindung mit § 104 Abs. 2 GOG

Übertretungen des kantonalen Strafrechts direkt Bussen erhoben werden können. Die Verzeigung und damit auch die Einleitung des ordentlichen Strafverfahrens entfallen in diesen Fällen. Dass unter diesen Umständen die Persönlichkeit der fehlbaren Person und vor allem auch ihr Vorleben nicht weiter berücksichtigt werden, ergibt sich von allein. Deshalb eignen sich nur solche Tatbestände für die Erledigung im Ordnungsbussenverfahren, welche als leichtere Gesetzesverstöße, so genannte Bagateldelikte, zu werten sind. Weil es um den Vollzug kantonalen Strafrechts geht, können im Ordnungsbussenverfahren nur *Übertretungen* bestraft und erledigt werden, also nur Straftaten, die mit Busse bedroht sind.

2.2 Das Ordnungsbussenverfahren hat, wie die Erfahrungen mit Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes zeigen, verschiedene Vorteile: Die Verfolgung von Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren macht der fehlbaren Person unmittelbar nach begangener Straftat und somit noch vor Ort deutlich, dass ihr Verhalten strafrechtlich relevant ist und nicht geduldet wird. Weil die Strafe unmittelbar nach der verübten Tat verhängt wird, hat sie, wie die Erfahrung zeigt, die grösste und nachhaltigste Wirkung. Aber auch das Auftreten der Polizei vor Ort, insbesondere von uniformierten Polizeiangehörigen, hat eine präventive Wirkung, ähnlich den Quartierverantwortlichen im Rahmen des Community Policing oder der Polizeipatrouillen bei der Kontrolle des Strassenverkehrs. Damit zeigt der Staat, dass es ihm mit der Durchsetzung von Sicherheit und Ordnung ernst ist. Schliesslich ist das Ordnungsbussenverfahren im Vergleich zum ordentlichen formellen Strafverfahren weniger aufwändig, zumindest dann, wenn die Ordnungswidrigkeit anerkannt und die Busse vor Ort oder per Einzahlungsschein bezahlt wird.

Für die gebüsste Person selbst hat das Ordnungsbussenverfahren den Vorteil, dass kein formelles ordentliches Strafverfahren durchgeführt wird, bei dem die Verfahrenskosten nicht selten höher ausfallen als die Busse selber. Auch erfolgt keine polizeiliche Erfassung von Personendaten. Ist die Busse bezahlt, ist die Sache erledigt und das Verfahren abgeschlossen.

2.3 Verschiedene Kantone verfügen bereits über Rechtsgrundlagen für ein kantonalrechtliches Ordnungsbussenverfahren oder sind daran, ein solches einzuführen. Erwähnt seien etwa die Kantone Basel-Stadt, beide Appenzell, Obwalden, Nidwalden, Uri, Schwyz oder Bern.

3. Skizzierung der Zuger Ordnungsbussenregeln

3.1 Das Gerichtsorganisationsgesetz schreibt in den §§ 104 ff. Regeln für das Ordnungsbussenverfahren fest, und zwar umfassend, also sowohl für das eidgenössische als auch für das – bis anhin noch nicht bestehende – kantonale Ordnungsbussenverfahren. Es geht davon aus, dass für beide das gleiche Verfahren zur Anwendung gelangt, nämlich dasjenige gemäss eidgenössischem Ordnungsbussengesetz. Der Regierungsrat lehnt dies jedoch ab, und zwar im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

- Zuständig für die Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr sind ausschliesslich Polizeiorgane (Art. 4 OBG). Im kantonalen Ordnungsbussenrecht sollen jedoch nicht nur die Mitarbeitenden der Polizei Ordnungsbussen erheben können, sondern – je in ihrem Spezialbereich – auch kantonale Funktionsträgerinnen und -träger sowie Personen, die Teil der kantonalen Behördenorganisation sind und hoheitliche Befugnisse ausüben (§ 20 ÜStG). Diese wichtige Frage der Befugnis zur Ordnungsbussenerhebung ist also im eidgenössischen und im kantonalen Ordnungsbussenrecht unterschiedlich geregelt.
- Unterschiedlich ist aber auch das Verfahren der Inkassoabläufe beim Vollzug des Ordnungsbussengesetzes des Bundes und des Kantons. Das Bundesgesetz beschränkt sich auf Tatbestände im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr. Dabei wird bei Missachtung von Halte- und Parkievorschriften bei Nichtbetreffen der fehlbaren Person (dies ist

in der Regel die Lenkerin/der Lenker des Fahrzeuges) ein "Steckzettel" unter den Scheibenwischer geklemmt. Bei Nichtbezahlung der Busse innert Frist wird der fehlbaren Person eine Übertretungsanzeige ("Mahnung") zugestellt. Möglich ist nämlich, dass die fehlbare Lenkerin/der fehlbare Lenker die Busse ("Steckzettel") gar nicht zur Kenntnis genommen hat, weil der Steckzettel vom Winde verweht oder von jemandem weggenommen wurde. Beim kantonalen Ordnungsbussengesetz ist dieses Verfahren nicht möglich, weil die Ordnungsbusse der fehlbaren Person stets direkt und persönlich auszuhändigen ist. Lehnt sie dieses Verfahren ab, erfolgt eine Anzeige und die Durchführung des ordentlichen Strafverfahrens. Wollte man dieses unterschiedliche Verfahren in §§ 104 ff. GOG einfließen lassen, hätte dies unübersichtliche und kaum mehr verständlich formulierte Bestimmungen im Gerichtsorganisationsgesetz zu Folge. Dies soll vermieden werden: Künftig soll sich das GOG allein auf das eidgenössische Ordnungsbussengesetz beziehen, während im Übertretungsstrafgesetz abschliessend das kantonale Ordnungsbussenverfahren geregelt ist.

3.2 Unsere kantonalen Ordnungsbussenbestimmungen lehnen sich teilweise an bewährte Regelungen anderer Kantone an. Als Anhang wird dem Übertretungsstrafgesetz der Bussenkatalog angefügt, der ebenfalls Gesetzescharakter hat und im gleichen Verfahren geschaffen und gegebenenfalls auch wieder revidiert wird wie das Gesetz. Damit sind die Anforderungen an eine formell-gesetzliche Grundlage erfüllt.

4. Politische Würdigung

Die Einführung des kantonalen Ordnungsbussenverfahrens ist zweifellos vorteilhaft. Deswegen jedoch zu glauben, allein damit liesse sich eine gesellschaftliche (Fehl)Entwicklung nachhaltig stoppen, ist falsch und widerspricht den Erfahrungen in anderen Kantonen. Man muss sich der Tatsache bewusst sein, dass sich mit dieser Vorlage nicht alle Fragen bezüglich öffentlicher Sicherheit und Ordnung lösen lassen. Die Ressourcen der Polizei und der übrigen Kontrollorgane werden letztlich die Grenzen der direkten Bussenausfällung setzen. Zudem liefe es unserem Verständnis eines freiheitlichen Rechtsstaates zuwider, flächendeckend zu wirken, um jegliche Regelverstöße sofort ahnden zu können. Hingegen dürfte die Möglichkeit der direkten Bussenausfällung letztlich der Prävention und Abschreckung dienen und so ausuferndem Verhalten Einhalt gebieten. Erst die Zukunft wird zeigen, ob und inwiefern die direkte Bussenausfällung dazu beiträgt, leichtere Grenzüberschreitungen und Regelverstöße, die unsere Gesellschaft und das einvernehmliche Zusammenleben eben auch beeinträchtigen, zu eliminieren, zumindest aber zu minimieren.

Dass unser Kanton künftig insbesondere kein Littering-Problem mehr hat, ist nicht anzunehmen. Am Beispiel der Littering-Bekämpfung etwa zeigt der Stadtrat von Luzern im Bericht vom 25. August 2010 zum Postulat Nr. 42 2010/2012 auf, dass das dortige Littering-Gesetz allein die aktuelle Entwicklung nicht aufzuhalten vermochte. Seit Mai 2009 bis 22. Juli 2010 wurden im Kanton Luzern 322 (davon in der Stadt Luzern 129) Ordnungsbussen und 28 (davon in der Stadt Luzern 14) Anzeigen wegen Litterings auf dem Gebiet des Kantons Luzern ausgestellt. Nach Auffassung des Stadtrats von Luzern braucht es im Kampf gegen Littering vielmehr ein ganzes Bündel von Massnahmen. Dem pflichtet der Regierungsrat bei und verweist auch auf seine Ausführungen in der Motionsantwort vom 17. Februar 2009²⁰.

²⁰ Vorlage Nr. 1536.2/1734.2 - 13006

5. Systematik

In systematischer Hinsicht stellte sich die Frage, ob das kantonale Übertretungsstrafgesetz als separater Erlass neben einem Ordnungsbussengesetz ausgestaltet werden soll, oder ob die Materie in einem einzigen Erlass zusammenzufassen sei. Aus folgenden Gründen wurde das kantonale Übertretungsstrafrecht in einem einzigen Erlass gefasst: Zwischen dem kantonalen Übertretungsstrafrecht, insbesondere den Tatbeständen des geltenden Polizeistrafgesetzes, den Tatbeständen des kantonalen Bussenkatalogs sowie den Modalitäten des Ordnungsbussenverfahrens besteht ein derart enger Sachzusammenhang, dass sich eine einheitliche Kodifikation des kantonalen Übertretungsstrafrechts geradezu aufdrängt. Zudem ist ein einziger Erlass sowohl für die Polizei als auch für die Staatsanwaltschaft einfacher zu handhaben.

V. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Zum Entwurf des Übertretungsstrafgesetzes wurde intern bei den Gerichten, der Staatskanzlei, allen Direktionen und beim Datenschutzbeauftragten ein Mitberichtsverfahren durchgeführt. Die in diesem Rahmen gemachten Anregungen, Ergänzungen und Korrekturen wurden, soweit angezeigt, berücksichtigt. Nach der ersten Lesung der Vorlage im Regierungsrat wurde bei den Gerichten, den im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien, bei den Einwohnergemeinden des Kantons Zug, beim Advokatenverein des Kantons Zug, beim Staatspersonalverband des Kantons Zug, beim Verband Zuger Polizei sowie beim Zweckverband Abfallbewirtschaftung ZEBA ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt.

(Die weiteren Ausführungen dieses Abschnitts werden nach durchgeföhrtem externen Vernehmlassungsverfahren formuliert)

VI. Vom Polizeistrafgesetz (PStG) zum Übertretungsstrafgesetz (ÜStG)

1. Vorbemerkungen

1.1 Die Einföhrung des Ordnungsbussenverfahrens auf kantonaler Ebene bietet Gelegenheit, das geltende Polizeistrafgesetz kritisch zu überprüfen: Gibt es Tatbestände, die heute abschliessend auf Bundesebene geregelt, aber trotzdem noch im Polizeistrafgesetz aufgeführt sind? Oder die ein Verhalten festschreiben, das unsere Gesellschaft heute nicht mehr für strafwürdig hält? Gibt es anderseits neues unerwünschtes Verhalten, dessen Missachtung die Kantone in eigener Kompetenz verfolgen dürfen? Dabei muss das geschützte Rechtsgut definiert und die Strafwürdigkeit, soll unerwünschtes Verhalten strafrechtlich verfolgt werden, eingehend begründet sein. Es ist nämlich nicht alles, was möglicherweise einer Mehrheitsauffassung nicht entspricht, zum Vornherein auch strafwürdig. Auch ist es nicht richtig, unerwünschte gesellschaftliche Phänomene über das Strafrecht zu bekämpfen, indem sie kurzerhand verboten und unter Strafe gestellt werden. Aufgabe des Staates ist es, das Allgemeinwohl zu sichern (ähnlich auch Art. 2 der Bundesverfassung). Dazu schreibt er den Menschen ein bestimmtes Verhalten vor, das im Interesse der Allgemeinheit auch durchzusetzen ist. Das heisst keinesfalls, es sei jede Rechtswidrigkeit mit Strafe zu ahnden, solange sie mit anderen rechtlichen Mitteln oder Behelfen behoben werden kann. Erst durch das gegenseitige Abwägen der verschiedenen Interessen und Erwartungen erhält das Strafrecht den ihm gebührenden Stellenwert; es soll erst dann zum Zug kommen, wenn andere Mittel nicht taugen. Auch ist keine strafrechtliche Verfolgung nötig, wenn die verletzende Handlung so geringfügig ist, so dass sie die Rechtsordnung und das friedliche Zusammenleben insgesamt nicht stört. Solche geringfügigen Unebenheiten muss ein gefestigter Rechtsstaat ertragen können. Jeder Straftatbestand bedeu-

tet nämlich eine Einschränkung der Freiheit des Einzelnen. Diese Einschränkung muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Strafbestimmungen dürfen bei der Bevölkerung jedoch auch nicht Erwartungen wecken, die mit dem Strafrecht gar nicht erfüllt werden können. Die Schaffung kantonalen Übertretungsstrafrechts erfordert deshalb Augenmass.

Beim Entscheid, welches Verhalten straflos bleiben und welches als verpönt verfolgt werden soll, ist ebenfalls zu berücksichtigen, dass die Polizei die meisten kantonalen Übertretungen zu verfolgen hat. Beliebig zahlreiches Verhalten kantonal unter Strafe stellen zu wollen, ist kaum durchsetzbar und würde in der Praxis letztlich wohl zum polizeilich ausgeübten Opportunitätsprinzip führen. Ob ein nach Übertretungsstrafrecht verpöntes Verhalten geahndet wird oder nicht, würde damit weitgehend in das Belieben der einzelnen Mitarbeitenden der Polizei und allfälliger weiterer Kontrollorgane gestellt. Dies geht rechtsstaatlich nicht. Deshalb soll nach Auffassung des Regierungsrats nur jenes Verhalten unter Strafe gestellt werden, das wirklich strafwürdig ist und grundlegend dazu dient, das Allgemeinwohl zu sichern.

1.2 Es stellt sich auch die Frage, ob kantonale Übertretungen als Offizial- oder Antragsdelikte ausgestaltet werden sollen. Bei Offizialdelikten sind die Polizei und die übrigen Kontrollorgane berechtigt und verpflichtet, von Amtes tätig zu werden, also auch dann, wenn niemand ihr Einschreiten verlangt. Demgegenüber werden Antragsdelikte nur geahndet, wenn eine antragsberechtigte Person einen entsprechenden Strafantrag stellt (vgl. Art. 30 ff. StGB). Ausgehend vom Grundsatz, dass der Strafanspruch dem Staat zusteht und nicht dem Verletzten, können Antragsdelikte dann sinnvoll sein, wenn die Delikte einen relativ geringfügigen Unrechtsgehalt haben, so dass der Staat erst reagieren soll, wenn die verletzte Person die Strafverfolgung verlangt. Vor diesem Hintergrund sind deshalb Antragsdelikte nur dann angezeigt, wenn es um den Schutz *individueller*, nicht allgemeiner Interessen geht.

Im geltenden Polizeistrafgesetz ist aktuell einzig § 11 (Verunreinigung fremden Eigentums) als Antragsdelikt ausgestaltet. Demgegenüber findet sich im neuen Übertretungsstrafgesetz kein Antragsstrafatbestand mehr. Das kantonale Übertretungsstrafgesetz soll nämlich keine Tatbestände enthalten, bei denen es dem Belieben des Opfers anheimgestellt ist, den Staat einzuschalten oder nicht. Gemäss heutigem Konzept des Übertretungsstrafgesetzes wird das Interesse des Staates vorausgesetzt, die Missachtung eines bestimmten Verhaltens im Interesse der Allgemeinheit zu ahnden. Der Verzicht auf Antragsdelikte hat aber auch einen praktischen Grund: Übertretungsstrafatbestände, deren Ahndung nur auf Antrag möglich ist, können nicht im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden. Schliesslich wird das Erfordernis des Strafantrags von den betroffenen Opfern oft als lästige und unnötige Formalität empfunden, weshalb sie nicht selten auf den Strafantrag verzichten. Gestützt auf diese Überlegungen sieht der Regierungsrat davon ab, im kantonalen Übertretungsstrafrecht Antragsstrafatbestände festzuschreiben.

1.3 Schliesslich ermöglicht die vorliegende gründliche Überprüfung des Polizeistrafgesetzes schwerfällige und antiquiert wirkende Formulierungen zu eliminieren, soweit bisheriges Recht ganz oder teilweise ins neue Übertretungsstrafrecht übernommen wird. Unter dem Gesichtspunkt der Formulierung der Strafbestimmungen stellten wir hohe Anforderungen an deren Bestimmtheit, denn die Tragweite einer Strafbestimmung bedarf einer klaren Umschreibung im Gesetz. Aus der Bestimmung selbst muss unmissverständlich hervorgehen, was der Gesetzgeber unter Strafe stellen will. Strafbestimmungen im kantonalen Übertretungsstrafrecht, die in allgemeiner Weise irgend ein weit umschriebenes Verhalten unter Strafe stellen, genügen dem Legalitätsprinzip nicht und können deshalb auch nicht zur Strafe führen. Das geltende Polizeistrafgesetz weist solche unbestimmten und im Einzelfall auslegungsbedürftigen Normen auf,

etwa wenn es "auf andere Weise" erfolgte Verunreinigungen (§ 11) oder das Betteln "aus Arbeitsscheu oder Gewinnsucht" (§ 24) unter Strafe stellt. Im neuen Übertretungsstrafrecht wurde diesem Anliegen der Bestimmtheit von Strafnormen bestmöglich Rechnung getragen.

1.4 Gestützt auf alle diese Überlegungen erachten wir die Totalrevision des Polizeistrafgesetzes als angezeigt, was sich im Ergebnis auch deshalb als richtig erwiesen hat, als kein Straftatbestand so ins neue Gesetz übertragen wurde, wie er heute im Polizeistrafgesetz steht.

Das neue Übertretungsstrafrecht trägt schliesslich auch der berechtigten Forderung nach massvollen, schlanken Gesetzen Rechnung: Weist das geltende Polizeistrafgesetz noch 42 Paragraphen auf, kommt das Übertretungsstrafgesetz – einschliesslich die Regelung des Ordnungsbussenverfahrens – mit total 34 Paragraphen aus.

1.5 Unter gesetzestehnischen Gesichtspunkten stellte sich die Frage, ob alle in den verschiedenen kantonalen Erlassen festgeschriebenen Strafbestimmungen in ein und demselben Gesetz zusammengeführt und in einen einzigen Erlass integriert werden sollten, nämlich im vorliegenden Übertretungsstrafgesetz. Diese Frage wurde verneint. Sowohl die Festschreibung der Strafbestimmung am Ende des jeweiligen Erlasses wie auch die Zusammenfassung aller Strafbestimmungen im kantonalen Übertretungsstrafgesetz hat Vor- und Nachteile. Während alle Strafbestimmungen auf einen Blick ersichtlich sind, wenn sie im kantonalen Übertretungsstrafgesetz stehen, erspart es den Interessierten das Suchen in verschiedenen Erlassen, wenn die Strafbestimmung wie bisher und üblich am Ende des jeweiligen Erlasses steht. Es gibt denn auch keine überzeugenden Gründe für und gegen das eine oder das andere System. Im Kanton Zug jedenfalls hat es sich bis anhin bewährt, Strafbestimmungen jeweils am Ende der Erlasse festzuschreiben.

1.6 Im Hinblick auf die leichtere Lesbarkeit dieses Berichts wird nachfolgend der Begriff "Übertretungsstrafgesetz" bzw. "ÜStG" verwendet und nicht "Entwurf zum Übertretungsstrafgesetz" bzw. "E-ÜStG".

2. Erläuterung der einzelnen Gesetzesbestimmungen

Im Folgenden werden die einzelnen Gesetzesbestimmungen insoweit kommentiert, als sie sich nicht selbst erklären.

Titel

Das Gesetz soll nicht wie bisher "Polizeistrafgesetz" heißen, sondern neu "Übertretungsstrafgesetz" (ÜStG), und zwar aus folgenden Gründen: Unter dem Begriff "Polizei" wird vorab einmal generell diejenige staatliche Tätigkeit verstanden, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung, Gesundheit und Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr wahrt und durch Abwehr von Störungen und Gefährdungen schützt. Dieser Polizeibegriff, wie er auch im Polizeistrafgesetz verwendet wird, versteht unter "Polizei" also nicht eine Behörde, sondern eine *Funktion* im Dienste der Öffentlichkeit. Deshalb spricht das Polizeistrafgesetz auch von "Wirtschaftspolizei", "Feuerpolizei" oder "Sonntagspolizei". Der so verstandene Polizeibegriff ist heute jedoch kaum mehr verständlich. Unter "Polizei" wird aktuell vielmehr diejenige *Organisationseinheit* verstanden, deren Aufgabe vorab die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung durch Abwehr unmittelbar drohender Gefahren und die Verfolgung und Aufklärung von Straftaten ist. Deshalb ist der Begriff "Polizeistrafgesetz" zu ersetzen.

Das Schweizerische Strafgesetzbuch (Art. 335 Abs. 1 StGB) ermöglicht es den Kantonen, eine Busse vorzusehen für bestimmte Verhaltensweisen, die das Strafgesetzbuch einerseits nicht unter Strafe stellt, andererseits aber auch nicht in Form des qualifizierten Schweigens der Strafe entziehen will. Das Strafgesetzbuch spricht dabei nicht von "Polizei-", sondern von "Übertretungsstrafrecht"; die Marginalie von Art. 335 Abs. 1 StGB lautet "Gesetze der Kantone". Die vorliegende Revision des kantonalen Übertretungsstrafrechts bietet die Gelegenheit, den Titel des Polizeistrafgesetzes an das heutige Verständnis anzupassen und neu in "Übertretungsstrafgesetz" umzubenennen. Andere Kantone sprechen ebenfalls nicht von "Polizeistrafgesetz", sondern etwa von "kantonalem Strafrecht", so etwa Schwyz, Obwalden, Appenzell Ausserrhoden und Bern. Andere wiederum verwenden den Begriff "Übertretungsstrafgesetz", so etwa Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden oder Luzern. Der Regierungsrat favorisiert die Bezeichnung "Übertretungsstrafgesetz". Diesen Begriff als eigenständige Überschrift eines Gesetzes kennt das Bundesrecht nicht. Somit kommt bereits im Titel zum Ausdruck, dass es sich hier um die Wahrnehmung einer Restkompetenz geht, welche das Schweizerische Strafgesetzbuch den Kantonen einräumt. Gleichzeitig wird das Kürzel "ÜStG" eingeführt.

1. Abschnitt: Allgemeines

§ 1 *Gegenstand, Geltungsbereich*

Absatz 1:

Übertretungen im Sinne von Art. 103 StGB sind Taten, die mit Busse bedroht sind. Soweit das Übertretungsstrafrecht nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist, bleibt sie den Kantonen vorbehalten (Art. 335 Abs. 1 StGB). Dieser enge Zusammenhang zwischen Bundes- und kantonalem Strafrecht wird in Absatz 1 dieser Bestimmung dargestellt. Die Nennung eines Gerichtsstandes wie in § 1 Abs. 1 des Polizeistrafgesetzes erübrigts sich, da § 3 ÜStG die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs für anwendbar erklärt. Das Strafgesetzbuch regelt diesen in Art. 8 in Verbindung mit Art. 104 StGB.

Absatz 2:

Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieses Gesetzes ist, dass im Übertretungsstrafgesetz oder einem anderen kantonalen Gesetz, in einer vom Regierungsrat erlassenen gesetzesvertretenden Verordnung²¹ oder in einem allgemeinverbindlichen Gemeindereglement, das in seiner Strafbestimmung auf die Massgeblichkeit des Übertretungsstrafgesetzes verweist, eine bestimmte Handlung oder Unterlassung für strafbar erklärt wird. Strafnormen benötigen eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesebene²², weshalb gerichtliche Verfügungen, nicht publizierte Regierungsratsbeschlüsse und "polizeiliche Vorschriften" (§ 1 Abs. 2 PStG) keine neuen Übertretungsstrafatbestände schaffen können. Wird in gerichtlichen oder polizeilichen Verfügungen von den Adressatinnen und Adressaten ein bestimmtes strafrechtlich relevantes Verhalten verlangt, ist entweder auf Art. 292 StGB (Ungehorsam gegen amtliche Verfügungen) oder auf die allgemeine Strafbestimmung des kantonalen Rechts hinzuweisen (neu § 5 ÜStG).

²¹ Rechtsgrundlage für die Kompetenz des Regierungsrats, in Verordnungen Strafbestimmungen zu erlassen, ist die in einem formellen Gesetz festgeschriebene Delegation der Legislative an den Regierungsrat, primäres Recht zu setzen und materielle allgemeinverbindliche Regelungsinhalte zu erlassen (= gesetzesvertretende Verordnung).

²² Die gesetzesvertretende Verordnung, welche sich gestützt auf eine in einem formellen Gesetz verankerte Delegation stützt, hat Gesetzescharakter.

§ 2 **Gemeindestrafrecht**

Absatz 1:

Gemäss § 53 Abs. 1 Bst. b des Gesetzes über die Organisation der Zivil- und Strafrechtflege (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG)²³ ist der Gemeinderat Übertretungsstrafbehörde für jene Straftatbestände, die in gemeindlichen Erlassen vorgesehen sind. Von Bundesrechts wegen ist gemeindliches Strafrecht möglich. Soweit nämlich die Kantone ergänzendes Übertretungsstrafrecht erlassen dürfen (Art. 335 Abs. 1 StGB), erstreckt sich diese Befugnis auch auf den Erlass von Gemeindestrafrecht, sofern der Kanton die Gemeinden dazu befugt hat. Diese Befugnis ist aktuell im Zuger Recht allerdings nirgends ausdrücklich verankert. Zwar ordnen die Gemeinden ihre Angelegenheiten im Rahmen der Verfassung, der Gesetze und des ihnen zustehenden Ermessens selbstständig (§ 3 Abs. 1 Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden, Gemeindegesetz²⁴). In diesem Rahmen steht der gemeindlichen Legislative (Grosser Gemeinderat der Stadt Zug, Gemeindeversammlungen) die Befugnis zum Erlass allgemeinverbindlicher Gemeindereglemente zu (§ 69 Ziff. 2 Gemeindegesetz). Dies schliesst auch den Erlass von Strafbestimmungen ein, obschon sich weder die Materialien des Gemeindegesetzes noch dessen § 69 Ziff. 2 ausdrücklich dazu äussern. Aus Gründen der Rechtssicherheit soll nun diese Befugnis der Gemeinden, Straftatbestände zur Durchsetzung ihres Rechts zu erlassen, gesetzlich verankert werden. Es geht um Übertretungsstrafrecht. Deshalb ist es systemkonform, diese Kompetenz im Übertretungsstrafgesetz festzuschreiben.

Strafbestimmungen sind Bestandteile allgemeinverbindlicher Gemeindereglemente und unterliegen deshalb dem Genehmigungsvorbehalt gemäss § 36 des Gemeindegesetzes. Dies braucht in § 2 ÜStG nicht speziell erwähnt zu werden.

In verfahrensmässiger Hinsicht ermöglicht § 53 Abs. 2 GOG dem Gemeinderat, seine Befugnisse als gemeindliche Übertretungsstrafbehörde auf ständige gemeindliche Angestellte zu übertragen. Paragraph 53 Abs. 3 GOG definiert schliesslich auch das zur Anwendung gelangende Verfahren (ordentliches Verfahren). Damit erübrigen sich entsprechende Verfahrenshinweise im Übertretungsstrafgesetz.

Wenn sich die Strafverfolgung durch den Gemeinderat nach der Strafprozessordnung (§ 102 GOG) richtet, gelangen auch die Grundsätze des Strafverfahrensrechts zur Anwendung, namenlich etwa Art. 8 StPO. Nach dieser Bestimmung können die Staatsanwaltschaft und die Gerichte in bestimmten Fällen und unter bestimmten Voraussetzungen von einer Strafverfolgung absehen. Nach Art. 357 Abs. 1 StPO haben die zur Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen eingesetzten Verwaltungsbehörden die Befugnisse der Staatsanwaltschaft. Somit sind der Gemeinderat oder die von ihm bezeichneten ständigen gemeindlichen Angestellten insbesondere befugt, gestützt auf Art. 8 Abs. 2 StPO bei Übertretungen gemeindlichen Rechts von einer Strafverfolgung abzusehen.

Absatz 2:

Soweit allgemeinverbindliche Gemeindereglemente überhaupt eine Strafbestimmung enthalten, handelt es sich häufig nicht um eigenständig formulierte Strafnormen. Vielmehr verweisen die Strafbestimmungen zahlreicher allgemeinverbindlicher Gemeindereglemente mehr oder weniger deutlich auf bestimmte Normen des Polizeistrafgesetzes oder generell auf das Polizeistrafgesetz. Das bedeutet: Die Beurteilung von Übertretungen gemeindlichen Rechts erfolgt in die-

²³ vom 26. August 2010 (BGS 161.1)

²⁴ vom 4. September 1980 (BGS 171.1)

sen Fällen nicht durch den Gemeinderat, der an und für sich Übertretungsstrafbehörde von Tatbeständen ist, die in allgemeinverbindlichen Gemeindereglementen vorgesehen sind (§ 53 GOG), sondern die Beurteilung erfolgt wegen der Verweisung auf das anwendbare kantonale Recht durch die Staatsanwaltschaft im ordentlichen Verfahren (Art. 358 Abs. 1 StPO in Verbindung mit § 102 GOG). Damit die Staatsanwaltschaft im konkreten Fall überhaupt Kenntnis von einer strafrechtlich relevanten gemäss kantonalem Übertretungsstrafrecht zu ahndenden Missachtung gemeindlichen Rechts erhält, muss ihr dies zur Kenntnis gebracht werden. Deshalb erfolgt die Strafverfolgung solcher Übertretungen nur auf Anzeige des Gemeinderats hin, soweit die Ahndung gemäss kantonalem Recht erfolgt. Der Gemeinderat kann auch hier seine Befugnis auf ständige Angestellte der Gemeinde übertragen (§ 53 Abs. 2 GOG).

Enthalten allgemeinverbindliche Gemeindereglemente hingegen eigenständige Strafbestimmungen, die nicht auf die Anwendbarkeit kantonalen Rechts verweisen, liegt die Strafverfolgung beim Gemeinderat (§ 53 Abs. 1 Bst. b GOG). Dieser hat in seiner Funktion als Übertretungsstrafbehörde die Befugnisse der Staatsanwaltschaft. Er hat das Verfahren gemäss den Vorgaben der Strafprozessordnung durchzuführen (Art. 357 Abs. 1 und 2 StPO).

§ 3 Anwendung der allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs und des Jugendstrafrechts

a. Der Hinweis von § 3 im geltenden Polizeistrafgesetz, dass die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs auch für das Polizeistrafgesetz und für weitere Strafbestimmungen in kantonalen Gesetzen anwendbar sind, wird in § 3 des Übertretungsstrafgesetzes übernommen. Dies hat folgende Konsequenzen:

- Nachdem das Strafgesetzbuch per Anfang 2007 den Maximalbetrag der Bussen von 5'000 Franken auf 10'000 Franken (Art. 106 Abs. 1 StGB) erhöhte, beträgt die Höchstbusse für Übertretungen nach kantonalem Recht ebenfalls 10'000 Franken. Überdies ist anstelle der Busse gemeinnützige Arbeit möglich (Art. 107 StGB).
- Gemäss Art. 335 Abs. 2 StGB ist der Kanton befugt, Widerhandlungen gegen das kantonale *Verwaltungs- und Prozessrecht* mit Sanktionen zu bedrohen. Es geht hier nicht, wie in Art. 335 Abs. 1 StGB, um die Möglichkeit, eine Restkompetenz der Kantone auszuschöpfen. Vielmehr sind die Kantone ausserhalb des Kernstrafrechts bei der Aufstellung von Strafbestimmungen zum Schutz ihres Verwaltungsrechts frei. Denn man kann den Kantonen nicht bestimmte Materien zur selbstständigen Regelung übertragen, ohne ihnen nicht auch in entsprechendem Masse die Strafgewalt zuzuerkennen. Entsprechend sind sie frei, die Sanktionen zu bestimmen (Art. 335 Abs. 2 StGB). Fällt die Regelung von Materien in die Kompetenz der Kantone, können sie die entsprechenden Vorschriften durch Strafbestimmungen ergänzen, und zwar umfassend, also – im Gegensatz zum Kernstrafrecht – nicht auf Übertretungen beschränkt. Möglich sind somit grundsätzlich auch Freiheits- und Geldstrafen oder Bussen, die über den in Art. 106 Abs. 1 StGB erwähnten Höchstbetrag hinausgehen. Von dieser Kompetenz hat der Zuger Gesetzgeber Gebrauch gemacht und beispielsweise im Planungs- und Baugesetz²⁵ eine Busse bis 100'000 Franken vorgesehen (§ 70 Abs. 1).
- Die Anwendbarkeit des allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs auf das kantonale Übertretungsstrafgesetz hat zur Folge, dass grundsätzlich nur Vorsatztaten strafbar sind. Falls

²⁵ BGS 721.11

Fahrlässigkeit bestraft werden soll, ist dies im Übertretungsstrafgesetz ausdrücklich zu erwähnen.

- Im Schweizerischen Strafgesetzbuch ist bei Übertretungen der Versuch und die Gehilfenschaft nur in den vom Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen strafbar (Art. 105 Abs. 2 StGB). Das heisst: Mit der in § 3 ÜStG verankerten Erklärung, wonach die Allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs auch für das dem Kanton vorbehaltene Strafrecht gelten, soweit nichts anderes bestimmt ist, werden der Versuch und die Gehilfenschaft nur in den vom Übertretungsstrafgesetz bestimmten Fällen bestraft. Auf Bundesebene sind der Versuch einer Übertretung und die Gehilfenschaft zu einer Übertretung nur in wenigen Fällen strafbar²⁶. Im geltenden Polizeistrafgesetz wird der Versuch einer Übertretung sieben Mal und die Gehilfenschaft zur Übertretung einmal für strafbar erklärt. Das vorliegende Übertretungsstrafgesetz sieht demgegenüber davon ab, bei einzelnen Übertretungen auch den Versuch und die Gehilfenschaft für verfolgbar zu erklären. Dies lässt sich vertreten, denn Übertretungen stellen neben den Verbrechen und Vergehen die leichteste Form strafbaren Handelns dar. Dem trägt schliesslich auch das Strafgesetzbuch Rechnung.

Dass der Versuch einer Übertretung und die Gehilfenschaft zu einer Übertretung nicht strafbar sind, braucht in § 3 ÜStG nicht eigens erwähnt zu werden. Dies ergibt sich durch die Anwendbarkeit des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs von allein.

b. In § 3 ÜStG werden andere Regelungen vorbehalten ("soweit nichts anderes bestimmt ist"). Dieser Vorbehalt betrifft vor allem die Beurteilung von Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren. So werden etwa das Vorleben und die persönlichen Verhältnisse der fehlbaren Person bei der Bussenerhebung nicht berücksichtigt (§ 21 Abs. 2 ÜStG). Oder beim Zusammentreffen mehrerer Übertretungen erfolgt keine Strafschärfung im Sinne von Art. 49 Abs. 1 StGB in Verbindung mit Art. 104 StGB (§ 22 Abs. 1 ÜStG). Beide Ausnahmen entsprechen der Philosophie des Ordnungsbussenverfahrens: Bestimmte Übertretungen werden in einem vereinfachten Verfahren mit fixen Bussenbeträgen sofort geahndet. Gälten die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuchs ausnahmslos auch für das dem Kanton vorbehaltene Strafrecht, wäre die Einführung des kantonalen Ordnungsbussenverfahrens nicht möglich.

c. In § 3 wird auch das am 1. Januar 2007 in Kraft getretene Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 20. Juni 2003 (Jugendstrafgesetz)²⁷ erwähnt. Jugendliche, die im Zeitpunkt der Tat das 18. Altersjahr vollendet haben, fallen unter die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs (Art. 9 Abs. 2 StGB). Demgegenüber unterstehen Jugendliche, die im Zeitpunkt der Tat das 18. Altersjahr noch nicht vollendet haben, dem Jugendstrafgesetz. Es gilt für Personen, die zwischen dem vollendeten 10. und dem vollendeten 18. Altersjahr eine mit Strafe bedrohte Tat begangen haben²⁸. Während im Jugendstrafverfahren in erster Linie Schutzmassnahmen in Frage kommen, sieht Art. 24 Abs. 1 JStG vor, dass Jugendliche ab dem vollendeten 15. Altersjahr mit höchstens 2000 Franken gebüsst werden dürfen, dies unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse des Jugendlichen. In verfahrensrechtlicher Hinsicht gelangen – von bestimmten Ausnahmen abgesehen – im Jugendstrafprozess die Bestimmungen der Strafprozessordnung zur Anwendung (Art. 3 Abs. 1 JStPO²⁹).

²⁶ Art. 150^{bis} Abs. 2 StGB, Art. 329 Ziff. 2 StGB, Art. 293 Abs. 2 StGB

²⁷ JStG (SR 311.1)

²⁸ Art. 3 Abs. 1 JStG

²⁹ Schweizerische Jugendstrafprozessordnung vom 20. März 2009 (Jugendstrafprozessordnung, JStPO, SR 312.1)

Gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a JStPO ist eine dieser Ausnahmen die Nichtanwendbarkeit der StPO-Bestimmungen über die Übertretungsstrafbehörden (Art. 17 StPO) und das Übertretungsstrafverfahren (Art. 357 StPO) im Jugendstrafprozess. Das heisst: Widerhandlungen gegen *Bundes-Übertretungsstrafrecht* durch Jugendliche³⁰ dürfen im Jugendstrafprozess nicht von Verwaltungsbehörden beurteilt werden (Art. 3 Abs. 2 Bst. a JStPO). Hingegen bleibt es Sache der Kantone zu bestimmen, ob Verwaltungsbehörden Widerhandlungen gegen kantonales oder gemeindliches Strafrecht, welche von Jugendlichen begangen wurden, gemäss den Bestimmungen des Strafprozesses beurteilen dürfen³¹. Abgesehen davon, dass die Kompetenz von Verwaltungsbehörden zur Bestrafung von Jugendlichen dazu führt, dass auch der Gemeinderat von Jugendlichen verübt Widerhandlungen beurteilen darf, geht es letztlich um die im Alltag bedeutend wichtigere Frage, ob das Ordnungsbussenverfahren – die Ordnungsbussen werden von Verwaltungsbehörden (Polizei, andere vom Regierungsrat ermächtigte Personen) erhoben – auch auf Jugendliche angewendet werden soll, oder ob bei Jugendlichen immer das ordentliche Verfahren zur Anwendung zu kommen hat. Der Regierungsrat beantragt eine Bestimmung, wonach auch Verwaltungsbehörden kantonalrechtliche Übertretungen ahnden dürfen, die von Jugendlichen begangen wurden. Auf das kantonale Ordnungsbussenverfahren bezogen ermöglicht diese Regelung, das Ordnungsbussenverfahren auch auf Jugendliche anzuwenden. Ordnungsbussen sollen einen erzieherischen Wert haben, indem die Bestrafung unmittelbar nach einem Fehlverhalten erfolgt. Die sofortige Bestrafung vor Ort ist erfahrungsmaess nachhaltiger als ein späteres Verfahren, auch wenn dieses innert weniger Tage nach der Tat durchgeführt wird. Die Unmittelbarkeit der Bestrafung ist beispielsweise gerade im Bereich Littering wichtig, gehören doch Jugendliche auch zu jenen Gruppen von Leuten, auf welche die Littering-Bestimmung (§ 6 ÜStG) angewendet werden soll. Auch zeigte sich insbesondere in der vergangenen Littering-Diskussion, dass hier der politische Fokus stark auf die Jugendlichen gerichtet ist. Aus allen diesen Gründen ist es angezeigt, Widerhandlungen gegen kantonales oder gemeindliches Strafrecht, welche Jugendliche begangen haben, auch von Verwaltungsbehörden beurteilen zu lassen, sofern die Voraussetzungen dazu erfüllt sind.

Werden Jugendliche ebenfalls dem Ordnungsbussenverfahren unterstellt, dann ist in Kauf zu nehmen, dass dem Jugandanwalt insbesondere jugendliche Wiederholungstäterinnen und -täter nicht zur Kenntnis kommen. Er wird sich deshalb im Rahmen allfälliger weiterer Strafverfahren mangels Kenntnis über zahlreiche Ordnungsbussen kein vollständiges Bild über die fehlbaren Jugendlichen machen können. Diese Lücke ist jedoch eine Folge der Anonymität des Ordnungsbussenverfahrens und, wie auch bei den Erwachsenen, in Kauf zu nehmen. Dies lässt sich umso eher verantworten, als mit dem Ordnungsbussenverfahren nicht schweres, gesellschaftsschädigendes Verhalten geahndet wird, sondern eher leichtere Delikte, die teils den Charakter von Ordnungswidrigkeiten haben.

§ 4 Strafe

Mit der Anfang 2007 in Kraft getretenen Teilrevision des Schweizerischen Strafgesetzbuchs – dessen allgemeine Bestimmungen auch für das kantonale Übertretungsstrafrecht gelten (§ 3 ÜStG) – können Übertretungen nur mit Busse bestraft werden (Art. 103 StGB). Mit Zustimmung der Täterschaft kann an Stelle der ausgesprochenen Busse gemeinnützige Arbeit bis zu 360 Stunden angeordnet werden (Art. 107 StGB). Entsprechend lautet die im Übertretungsstrafgesetz verankerte Sanktion. Denkbar sind jedoch kantonale oder gemeindliche Strafbestimmun-

³⁰ Personen, die zwischen dem vollendeten 10. und vollendeten 18. Altersjahr eine mit Strafe bedrohte Tat begangen haben (Art. 1 Abs. 1 Bst. a Bundesgesetz über das Jugendstrafverfahren vom 20. Juni 2003, Jugendstrafgesetz, JStG, SR 311.1)

³¹ Basler Kommentar 2011, JStPO, Hug/Schläfli, Art. 7 N 9

gen, die ohne Verweisung auf das ÜStG ein bestimmtes Verhalten für strafbar erklären, ohne gleichzeitig auch die Sanktion festzulegen. Artikel 103 StGB hilft in solchen Fällen nicht weiter, denn diese Bestimmung sagt nur, dass Übertretungen Taten sind, welche mit Busse bestraft werden. Es wird aber nicht gesagt, welche *Tatbestände* eine Busse nach sich ziehen. Paragraph 4 ÜStG ist deshalb nötig, weil andernfalls im kantonalen oder gemeindlichen Recht ein bestimmtes Verhalten für strafbar erklärt wird, ohne auch die Sanktion dafür festzulegen.

§ 5 Übertretung allgemeinverbindlicher Bestimmungen

Der bisherige § 8 PStG wird im Übertretungsstrafgesetz neu als § 5 unter den 1. Abschnitt "Allgemeines" gesetzt; dies deshalb, weil es sich hier um eine allgemeine Verweisung auf das Übertretungsstrafgesetz handelt. Verschiedene kantonale und gemeindliche Erlasse verweisen entweder ausdrücklich auf § 8 PStG oder dann allgemein auf das Polizeistrafgesetz. Der neue § 5 ÜStG fängt diese Verweisungen auf. Weil § 8 PStG in systematischer Hinsicht nicht mit § 5 ÜStG korrespondiert, sind verschiedene kantonale Erlasse entsprechend anzupassen (vgl. § 31 ÜStG). Zusätzlich ist in § 29 eine Generalklausel vorzusehen, die Hinweise auf das bestehende Polizeistrafgesetz oder auf einzelne seiner Bestimmungen auf das Übertretungsstrafgesetz oder einzelne seiner Bestimmungen transformiert.

2. Abschnitt: Einzelne Übertretungen

Für die Begründung, weshalb hier der bisherige Begriff "Polizeiübertretung" durch "Übertretung" ersetzt wird, wird auf die Ausführungen verwiesen³², die erläutern, weshalb nicht mehr von "Polizeistrafgesetz" gesprochen wird, sondern neu von "Übertretungsstrafgesetz".

§ 6 Verunreinigung durch Kleinabfälle

Das Umweltschutzrecht will Menschen, Tiere und Pflanzen, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume gegen schädliche oder lästige Einwirkungen schützen sowie die natürlichen Lebensgrundlagen, insbesondere die biologische Vielfalt und die Fruchtbarkeit des Bodens, dauerhaft erhalten³³. Deshalb kennt das kantonale Umweltschutzrecht³⁴ auch Regeln über die Abfallvermeidung, -entsorgung und -verwertung. Dies alles ist jedoch mit dem Begriff "Littering" nicht identisch, obschon es sich hierbei ebenfalls um Abfall handelt.

Littering ist die weit verbreitete Unsitte, Verpackungen, Getränkedosen und -flaschen, Zigarettenstummel, Kaugummis, Zeitungen, Flyers etc. einfach wegzwerfen oder da liegen zu lassen, wo dieser Kleinabfall entstanden oder angefallen ist. Die dafür vorgesehenen öffentlichen Abfallbehälter, die eine ordentliche Entsorgung ermöglichen, werden nicht benutzt. Littering ist nicht in erster Linie ein Abfall-, sondern ein Ordnungsproblem. Littering beeinträchtigt das Erscheinungsbild unserer Ortschaften und geht zudem häufig einher mit Vandalismus und Sprayereien.

Erziehung, Ausbildung und Information können ihren Beitrag zur Lösung von Littering leisten, die Problematik allein aber nicht lösen. Dazu bedarf es eines Umdenkens. Vor diesem Hinter-

³² vorne unter Ziff. 2 "Titel"

³³ Art. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1083, Umweltschutzgesetz, USG (SR 814.01)

³⁴ Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über den Umweltschutz [EG USG] vom 29. Januar 1998 (BGS 811.1)

grund kann deshalb die strafrechtliche Ahndung nichts anderes als eine der Massnahmen zur Eindämmung von Littering sein.

Das geltende Bundesrecht kennt – mit Ausnahme im Bereich des Strassenverkehrs-³⁵ und des Personenbeförderungsgesetzes³⁶ – keine strafrechtliche Ahndung von Littering im öffentlichen Raum³⁷, denn die Aufrechterhaltung der Ordnung und der Ortsbildschutz sind kantonale bzw. gemeindliche Aufgaben. Auf kantonaler Ebene wird der Begriff "Littering" nur gerade in § 12 Abs. 1 des Reglements über die Abfallbewirtschaftung des ZEBA³⁸ erwähnt, und zwar gleichzeitig mit "Ablagerung von Abfällen": Danach sind das Ablagern von Abfällen auf öffentlichem und privatem Grund und Littering verboten. Wer dagegen verstösst, wird heute nach § 8 PStG gebüsst (§ 23 Abfallreglement). Zwar wird der Begriff "Littering" im Anhang zum Abfallreglement erläutert³⁹. Daran ändert jedoch nichts, dass der in § 12 des Abfallreglements festgeschriebene Übertretungsstraftatbestand zu wenig bestimmt und griffig ist. Es ist fraglich, ob eine Bestrafung wegen Litterings gestützt auf diese Bestimmung in allen Fällen vor dem Legalitätsprinzip (Art. 1 StGB) standzuhalten vermöchte.

Zwar ist davon auszugehen, dass das Littering-Problem im Kanton Zug weder grösser noch kleiner ist als andernorts. Trotzdem soll im kantonalen Übertretungsstrafgesetz ein rechtsgenügend bestimmter Rechtssatz geschaffen werden. Das geltende Polizeistrafgesetz kennt in § 11 den Straftatbestand der Verunreinigung fremden Eigentums. Danach wird – allerdings nur auf Antrag – bestraft, wer öffentliches oder privates Eigentum "auf andere Weise verunreinigt". Abgesehen davon, dass hier nicht das Eigentum als Rechtsbeziehung zwischen einer Sache und einem Rechtsträger Kriterium für die Strafbarkeit eines bestimmten Verhaltens sein darf, sondern allein die Tatsache, dass eine Sache durch die Verunreinigung unansehnlich und verschandelt und die öffentliche Ordnung beeinträchtigt wird, ist aktuell das strafwürdige Verhalten zu wenig bestimmt umschrieben. Derzeit könnte nämlich auf Antrag jede Verunreinigung irgendwelcher öffentlicher oder privater Sachen strafbar sein. Belangt könnte also etwa auch werden, wer mit schmutzigen Schuhen ein öffentliches oder privates Lokal betritt oder wer in einer Gaststätte aus Unachtsamkeit ein Weinglas umwirft und das Tischtuch und den Teppich besudelt. Dies war bestimmt nicht die Absicht des Gesetzgebers. Auch um Littering zu bestrafen, genügt § 11 PStG nicht, denn was heisst konkret schon "auf andere Weise verunreinigt"? Deshalb und angesichts der zunehmenden Bedeutung der Litteringproblematik ist es angezeigt, im Übertretungsstrafgesetz eine besondere Litteringbestimmung zu schaffen, wie dies der Regierungsrat in der Beantwortung der Motion Abt in Aussicht gestellt hatte.

Mit dem neuen § 6 ÜStG wird der Tatbestand des Litterings rechtsgenügend ins kantonale Übertretungsstrafgesetz eingefügt. Was unter den Begriff "Kleinabfälle" fallen kann, wird beispielhaft erwähnt. Dass damit nicht gemeint sein kann, alles und jedes sei künftig strafbar, er-

³⁵ Art. 60 Abs. 6 der Verkehrsregelnverordnung vom 13. November 1962, VRV (SR 741.11) verbietet das Hinauswerfen von Gegenständen aus dem Fahrzeug. Widerhandlungen werden gestützt auf Art. 90 Abs. 1 SVG bestraft.

³⁶ Art. 57 Abs. 2 Bst. a des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG, SR 745.1) verbietet das Hinauswerfen von Gegenständen während der Fahrt.

³⁷ Die Bestrafung der illegalen Abfallentsorgung (also nicht Littering) stützt sich auf Art. 61 Abs. 1 Bst. g USG. Danach ist die vorschriftswidrige Ablagerung von Abfällen ausserhalb bewilligter Deponien strafbar. Die Bestrafung erfolgt im ordentlichen Strafverfahren.

³⁸ vom 19. Mai 2005 (BGS 732.22); ZEBA = Zweckverband der Zuger Einwohnergemeinden für die Bewirtschaftung von Abfällen

³⁹ "Werden Abfälle wie Verpackungen, Getränkedosen, Zigarettenkippen etc. ausserhalb dafür vorgesehener Abfallbehälter absichtlich oder unabsichtlich zurückgelassen, wird dies als Littering bezeichnet."

gibt sich allein schon aus dem verfassungsmässigen Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Danach muss staatliches Handeln im öffentlichen Interesse liegen und gleichzeitig verhältnismässig sein. Es wäre deshalb unverhältnismässig, wenn jemand gestützt auf § 6 ÜStG bestraft würde, der die Asche seiner Zigarette auf den Boden schüttelt. Zwar handelt es sich dabei ebenfalls um Überreste von Raucherwaren, doch führen diese nicht zur Verschmutzung und Verunstaltung unserer Umgebung. Wer hingegen Zigarettenstummel weg wirft, macht sich des Litterings schuldig und wird bestraft, weil diese Überreste unsere Umgebung verschmutzen und verunstalten.

Grössere Abfälle, etwa Siedlungsabfälle, werden von dieser Bestimmung nicht erfasst. Die neue Bestimmung unterscheidet auch nicht zwischen öffentlichem und privatem Grund, wäre doch eine solche Differenzierung nicht sachgerecht. Stossen nämlich öffentlicher und privater Grund aneinander, bestände die Gefahr, dass sich die Litteringproblematik auf diese oder jene Seite verlagerte. Auch stellten sich Abgrenzungsfragen, wenn Kleinabfälle beispielsweise auf einem öffentlich zugänglichen, jedoch privaten Platz, etwa bei einem Einkaufszentrum, liegen gelassen oder weg geworfen werden. Bei der Littering-Bekämpfung geht es letztlich nicht um die Frage, wo Kleinabfälle weg geworfen oder liegen gelassen werden, sondern *dass dies geschieht*. Dadurch, dass nur die *unbefugte* Verunreinigung durch Kleinabfälle strafbar sein soll, werden jene Verunreinigungen nicht erfasst, die seit jeher beispielsweise bei einem Fas nachtsumzug entlang der Umzugsroute stillschweigend geduldet sind.

Möglich ist, dass im konkreten Einzelfall wegen der Art der weg geworfenen Ware das kantonale Übertretungsstrafgesetz nicht zur Anwendung gelangt, sondern eine andere Bestimmung, beispielsweise eine Straf norm eines Bundesspezialgesetzes. Dies braucht hier indes nicht ausdrücklich erwähnt zu werden, denn das Bundesrecht geht dem kantonalen Recht immer vor. Zum Verhältnis des ZEBA-Reglements zu § 6 ÜStG ist schliesslich zu sagen, dass die gemeindliche Zuständigkeit untergeht, sobald die kantonale Gesetzgebung abschliessend ist oder Ausschliesslichkeit beansprucht. Dies ist hier der Fall: Das kantonale Übertretungsstrafgesetz geht dem ZEBA-Reglement vor. Soweit deshalb die Ahndung von Littering in Frage kommt, ist die Bestrafung nicht auf das ZEBA-Reglement abzustützen, sondern auf § 6 des Übertretungsstrafgesetzes.

Es wurde davon abgesehen, die fahrlässige Begehung für strafbar zu erklären. Kleinabfälle werden in der Regel bewusst weg geworfen oder liegen gelassen. Auch werden die fehlbaren Personen oftmals von Mitarbeitenden der Polizei bei ihrem Verhalten beobachtet. Es ist zwar vorstellbar, dass eine Person gegebenenfalls die Schutzbehauptung aufstellt, sie hätte die absichtlich fortgeworfenen Kleinabfälle "zufälligerweise verloren". Ob ein Gericht letztlich dieser Schutzbehauptung Glauben schenkt, ist eine andere Frage. Der Regierungsrat vertritt jedenfalls die Ansicht, dass eine fahrlässige Verunreinigung durch Kleinabfälle nicht unter Strafe gestellt wird, da analog im Bundesrecht beispielsweise auch die fahrlässige Sachbeschädigung nicht strafbar ist (Art. 144 i.V.m. Art. 12 Abs. 1 StGB).

§ 7 *Andere Verunreinigungen*

Bst. a: Neben dem Schutz des Eigentums als Bestandteil der öffentlichen Ordnung soll hier auch die Ansehnlichkeit, Hygiene und Reinlichkeit angesprochen werden. Verrichten Personen in bewohnten Gebieten ihre Notdurft ausserhalb sanitärer Einrichtungen, verunstaltet dies nicht nur die Umgebung und sorgt für bedenkliche sanitäre Verhältnisse, sondern dies stellt auch ein Ärgernis dar. Die Strafbarkeit der Notdurftverrichtung ausserhalb sanitärer Anlagen beschränkt sich allerdings nur auf bewohnte Gebiete; jede andere Regelung wäre zu weit greifend und weltfremd. Es ist aus naheliegenden Gründen nur die vorsätzliche Tat strafbar.

Bst. b: Strafwürdig ist die Verunreinigung oder Verunstaltung öffentlich zugänglicher Bauten oder Anlagen⁴⁰ dann, wenn sie dadurch in ihrem Aussehen oder bestimmungsgemässen Gebrauch beeinträchtigt werden. Die Tatbestandsmerkmale der Verunreinigung oder Verunstaltung und der Beeinträchtigung im Aussehen oder bestimmungsgemässen Gebrauch müssen kumulativ erfüllt sein. Gemäss dieser Bestimmung strafbar wäre etwa das Verschmieren öffentlicher Ruhebänke beispielsweise durch Dreck oder Essensresten. Beides ist zwar leicht abwaschbar, verunmöglicht jedoch während einer gewissen Zeit den bestimmungsgemässen Gebrauch und beeinträchtigt die öffentliche Ordnung. Es geht hier also nicht um eine *Sachbeschädigung* fremden Eigentums – diese müsste gemäss Art. 144 StGB verfolgt werden – sondern um äusserliche Verunreinigungen und Verunstaltungen. Davon sind öffentliche wie private Bauten und Anlagen betroffen; massgebend sind nicht die Eigentumsverhältnisse, sondern ob die Bauten oder Anlagen öffentlich zugänglich sind oder nicht.

Es stellt sich hier (berechtigterweise) die Frage, ob auch das Spucken auf den Boden oder auf die Wände öffentlich zugänglicher Bauten oder Anlagen unter diese Bestimmung fällt. Dies ist nicht der Fall, denn durch Spucken allein werden Bauten und Anlagen weder in ihrem Aussehen noch in ihrem bestimmungsgemässen Gebrauch beeinträchtigt. Spucken auf den Boden oder auf Wände ist ein weit verbreitetes unanständiges, unhygienisches und abstossendes Verhalten. Es gehört nach Auffassung des Regierungsrats jedoch nicht zu den schwerwiegenden Problemen, die in erster Linie über den Weg des Strafrechts zu lösen sind. Vielmehr zählt es zu denjenigen gesellschaftlichen Phänomenen, bei denen – abgesehen von der Erziehung – letztlich nur gut und ansprechend gestaltete Informations- und Sensibilisierungsaktionen einen gewissen Erfolg erwarten lassen. Ganz verhindern lässt sich das Spucken in der Öffentlichkeit jedoch wohl nicht, nicht einmal dann, wenn es unter Strafe gestellt würde.

Bst. c: Schliesslich ist auch das unbefugte Plakatieren eine Art Verunreinigung und Verunstaltung. Dies soll bestraft werden. Verfolgt werden nicht nur jene, welche die Plakate selbst anbringen, sondern auch jene, welche das wilde Plakatieren veranlassen.

§ 8 *Vermummungsverbot*

Es kann hier auf die Ausführung des Regierungsrats zur Motion von Andreas Hausheer betreffend Massnahmen zur Erhöhung der Effizienz der polizeilichen Gewaltprävention vom 10. November 2010 (Vorlage Nr. 1859.2 -13606) verwiesen werden. Der Kantonsrat am 7. Juli 2011 die entsprechende Ergänzung des Polizeistrafgesetzes in 1. Lesung mit grossem Mehr verabschiedet. Das Motionsbegehr ist somit umgesetzt. Das Vermummungsverbot wird – das In-

⁴⁰ zum Begriff vgl. § 1 der Verordnung zum Planungs- und Baugesetz vom 16. November 1999 (V PBG, BGS 721.111)

krafttreten dieser Bestimmung vorausgesetzt – unverändert ins Übertretungsstrafgesetz übernommen, wie es der Kantonsrat ins Polizeistrafgesetz eingefügt hat.

§ 9 Gefährdung durch Tiere

Das Tierschutzrecht des Bundes⁴¹ will die Würde und das Wohlergehen des Tieres schützen. Entsprechend sind die Bestimmungen ausgestaltet. Lediglich Art. 77 der Tierschutzverordnung nimmt Personen, die Hunde halten oder ausbilden, in die Pflicht: Sie haben alle Vorkehrungen zu treffen, damit der Hund Menschen und Tiere nicht gefährdet. Gefährdungen können jedoch auch von anderen Tieren als nur von Hunden ausgehen. Generell gilt, wer ein Tier hält, verfügt über ein Lebewesen, das entsprechend seiner tierischen Eigenart über eine eigene, unberechenbare Initiative verfügt. Deshalb ist der richtige Umgang mit dem Tier wichtig. Dies setzt ein Gewaltverhältnis über das Tier voraus: Eine bestimmte Sorgfalt kann nur beachten, wer die Möglichkeit hat, die dazu erforderlichen Vorkehrungen zu treffen. Wer also ein Tier hält, hat es auch zu beaufsichtigen, kurzum so zu halten, dass es zu keiner Gefährdung oder Belästigung führt. Verantwortlich für die korrekte Tierhaltung ist nicht nur, wer am Tier Eigentum hat, sondern auch, wer es – möglicherweise auch nur vorübergehend – besitzt, ohne Eigentümerin oder Eigentümer zu sein. Soweit eine Gefährdung von Hunden ausgeht, greifen die Strafbestimmungen des Tierschutzgesetzes (Art. 28 Abs. 1 Bst. a TSchG).

Bst. a dieser Bestimmung bezieht sich auf die tierische Eigenart. Dieser hat die Halterin oder der Halter angemessen Rechnung zu tragen. In Bst. b und c hingegen wird das Tier als willenloses Werkzeug der Tierhalterin bzw. des Tierhalters missbraucht. In diesen Fällen wird es durch die Beeinflussung des Menschen zur Gefahr für andere. Diese beiden Tatbestände kolliidieren nicht mit solchen des Strafgesetzbuchs, sondern gelangen subsidiär zur Anwendung, also dann, wenn kein Straftatbestand des Strafgesetzbuchs erfüllt ist. Wer also ein Tier reizt allein um des Reizens willen und nicht, um es als Waffe zu missbrauchen, erfüllt keinen StGB-Straftatbestand. Solche Tiere sind jedoch unberechenbar und gefährden Mensch, Tiere oder Sachen. Dies soll strafbar sein, denn ein solches Verhalten stört und beeinträchtigt das Allgemeinwohl. Ebenfalls soll strafrechtlich zur Rechenschaft gezogen werden, wer ein Tier auf Menschen oder Tiere hetzt oder es von einem Angriff nicht abhält oder abzuhalten versucht. Auch dieser Straftatbestand ist subsidiär zum Strafgesetzbuch, denn allein das Hetzen eines Tieres auf einen Menschen erfüllt keinen Tatbestand des Strafgesetzbuchs. Der Biss eines aufgehetzten Hundes kann jedoch eine Körperverletzung sein. In diesem Falle kommt dann nicht das Übertretungsstrafgesetz zur Anwendung, sondern das Strafgesetzbuch.

Weil das Tier eine eigene und unberechenbare Initiative entwickeln kann, muss an die Tierhaltung ein strenger Massstab angelegt werden. Deshalb soll Fahrlässigkeit strafbar sein.

§ 10 Lärm, Ruhestörung

Das Bestimmtheitsgebot vorab im Strafrecht verlangt die möglichst präzise Umschreibung des strafwürdigen Verhaltens. Ein bestimmtes Verhalten darf nämlich nur dann bestraft werden, wenn die Strafbarkeit hinreichend bestimmt ist und damit voraussehbar war. Dies ist im Bereich Lärm und Ruhestörung nicht einfach, denn Lärm wird von Mensch zu Mensch unterschiedlich empfunden. Gleich verhält es sich bei der Frage, wann sich jemand in seiner Ruhe gestört fühlt. Letztlich wird immer das subjektive Empfinden über die Strafbarkeit entscheiden, selbst

⁴¹ Tierschutzgesetz (TSchG) vom 16. Dezember 2005 (SR 455); Tierschutzverordnung (TSchV) vom 23. April 2008 (SR 455.1)

wenn ein Gericht zu beurteilen hat, ob in einem konkreten Fall Lärm bzw. Ruhestörung vorgelegen hatte oder nicht. Deshalb ist hier eine Formulierung zu finden, die sich, soweit überhaupt möglich, an objektivierbaren Kriterien orientiert.

In unserem dicht besiedelten Land besteht grundsätzlich kein Anspruch auf vollständige Ruhe. Das enge Zusammenleben und die heutige Lebenssituation (Arbeitszeiten, Arbeitsmittel, Mobilität usw.) bringen zwangsläufig einen gewissen Geräuschpegel mit sich. Dieser fällt nicht überall in gleicher Intensität an. Gehen Geräusche über das üblicherweise zu tolerierende hinaus, liegt eine Ruhestörung vor. Wer beispielsweise mitten in der Stadt an einer Hauptverkehrsachse (Strasse, Schiene) wohnt, hat einen höheren Geräuschpegel in Kauf zu nehmen als jemand, der abseits der Zivilisation sein Zuhause hat. Auch muss jemand, der im Landwirtschaftsgebiet wohnt, im Sommer denjenigen Lärm erdulden, der wegen der Heu-Ernte anfällt, manchmal sogar sonntags. Aussergewöhnlich wäre hier der gleiche Lärm jedoch, wenn er sonntags ausserhalb der Erntezeit verursacht würde. Dies zeigt, dass nicht generell gesagt werden kann, in welchen Fällen Lärm zu ertragen und in welchen er nicht zu ertragen ist.

Auf kantonaler Ebene ist nirgends definiert, in welcher Zeitspanne Nachtruhe herrscht; diese Definition ist Sache der Gemeinden⁴². In diesem Sinne legen verschiedene gemeindliche Reglemente die Nachtruhe fest, wobei das Ende der Nachtruhe nicht durchwegs überall gleich geregelt ist. Die Verweisung auf die am fraglichen Ort massgebliche Nachtruhe bietet die erforderliche Objektivierung zur Beurteilung der Frage, ob die Nachtruhe im Einzelfall gestört wird oder nicht.

§ 11 *Unanständiges Benehmen*

Der geltende § 21 des Polizeistrafgesetzes ist mit "Ruhestörung und Unfug" überschrieben. Im vorliegenden Übertretungsstrafgesetz wird der Schutz vor Lärm in § 10 sichergestellt. Hingegen wird bewusst von einer Bestimmung abgesehen, die den Unfug unter Strafe stellt, dies aus folgenden Gründen:

"Unfug" ist ein Sammelbegriff für verschiedene Verhaltensweisen, welche dem üblichen und allgemein akzeptierten Tun und Lassen zuwiderlaufen. Der Begriff "Unfug" meint somit eine grob ungehörige Handlung oder Unterlassung, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder gar zu gefährden, zumindest aber die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Insofern ist der Begriff "Unfug" wenig bestimmt und nicht aussagekräftig. Wird Unfug unter Strafe gestellt, wie dies § 21 des Polizeistrafgesetzes vorsieht, fallen darunter sämtliche Handlungen und Unterlassungen, die mit der öffentlichen Ordnung nicht konform sind. Die Unfugbestimmung charakterisierte sich damit als eine Art strafrechtliche Generalklausel. Dies ist rechtsstaatlich nicht zulässig. Die Tragweite einer Strafbestimmung bedarf nämlich einer unmissverständlichen Um schreibung im Gesetz; es muss ihr unzweifelhaft entnommen werden können, was der Gesetzgeber unter Strafe gestellt haben will.

Es gibt Verhaltensweisen, die in unserem Kulturkreis und nach unserem Verständnis unpassend und unanständig sind sowie Sitte oder Anstand klar verletzen. Sie laufen den Wertvorstellungen unserer Bevölkerung, insbesondere den sittlichen Wertvorstellungen, krass zuwider. Auch wenn den Begriffen "unanständiges Benehmen", "anstössig" und "Sitte oder Anstand verletzendes Verhalten" eine gewisse Bestimmtheit fehlt, so besteht trotzdem ein allgemeines Wissen darüber, was letztlich unter "unanständigem Benehmen" verstanden wird. Wer sich

⁴² § 59 Abs. 1 Ziff. 3 Gemeindegesetz

beispielsweise auf die Angehörigen eines Geschlechts bezogen beleidigend oder diskriminierend äussert oder entsprechend handelt, oder wer sich öffentlich so verhält, so dass dadurch ein feindliches Klima für die Angehörigen eines Geschlechts geschaffen wird, macht sich des Sexismus schuldig. Solches klar sexistisches Verhalten fällt unter den Begriff des unanständigen Benehmens und ist, sofern es nicht nach Bundesstrafrecht verfolgt wird, gemäss kantonalem Übertretungsstrafgesetz zu verfolgen. Wird ein derart unanständiges Benehmen als strafwürdig bezeichnet, erfolgt dies zum Schutz des Menschen. Dieser Schutz kann ihm nur dann ausreichend zuteil werden, wenn das notwendige rechtliche Instrumentarium zur Verfügung steht, um möglichen Gefährdungen der öffentlichen Ordnung zu begegnen. Die Verfolgung unanständigen Benehmens trägt damit zu einem gedeihlichen Zusammenleben in unserer Gesellschaft bei. Insofern sind die Begriffe "unanständiges Benehmen" und "anstössiges, Sitte und Anstand grob verletzendes Verhalten" ausreichend bestimmt. Deshalb wird davon abgesehen, unanständiges Benehmen nur dann strafrechtlich zu verfolgen, wenn sich jemand dadurch gestört oder belästigt fühlt. Die öffentliche Ordnung und Sittlichkeit sind Gemeingut. Wer dagegen verstösst, missachtet gewachsene soziale Regeln und stört die öffentliche Ordnung. Dies reicht für die Strafbarkeit unanständigen Benehmens aus. Individuelle Beeinträchtigungen sind unter diesen Umständen nicht erforderlich.

§ 12 Störung des Dienstes

Im ersten Absatz wird die aktuelle Bestimmung im Polizeistrafgesetz (§ 20) wie folgt präzisiert:

Bst. a:

Auf Bundesebene hat Art. 286 StGB die Hinderung einer Amtshandlung im Sinne einer aktiven Störung zum Gegenstand. Soweit das Strafgesetzbuch die Hinderung einer Amtshandlung nicht weitergehend regelt, bleibt Platz für kantonales Recht. Keine Hinderung der Amtshandlung im Sinne des Strafgesetzbuchs liegt beispielsweise vor, wenn jemand einer Amtshandlung zuvorkommt und sie dadurch vereitelt. Dieses Verhalten kann somit kantonal als Straftatbestand festgeschrieben werden. Tatbestände – allerdings sicherheitspolizeilich motiviert –, die der Hinderung einer Amtshandlung nahe kommen, jedoch nicht von Art. 286 StGB abgedeckt sind, kennt beispielsweise das Polizeigesetz. In § 16 Bst. d des Polizeigesetzes⁴³ etwa darf die Polizei eine Person von einem Ort wegweisen, fernhalten oder ihr die Rückkehr verbieten, wenn sie Einsätze zur Wiederherstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung stört oder sich in solche Einsätze einmischt. Die gleichen Massnahmen darf die Polizei auch anordnen gegenüber einer Person, welche die Polizei an der Durchsetzung vollstreckbarer Entscheide stört oder sich in solche Einsätze einmischt (§ 16 Bst. e PolG).

Schliesslich ist eine polizeiliche Wegweisung möglich gegenüber jener Person, welche die Erfüllung polizeilicher Aufgaben zu vereiteln versucht (§ 16 Bst. f PolG). In solchen Fällen wird die Polizei die fehlbare Person auf das Ungehörige ihres Tuns aufmerksam machen und sie auffordern, das störende Tun zu unterlassen. Setzt sich die Person über diese oder andere Aufforderungen hinweg, macht sie sich gemäss § 12 ÜStG strafbar.

Bst. b:

Personen, die beispielsweise der Begehung strafbarer Handlungen bezichtigt werden, fehlt oft jegliche Einsicht und jegliches Verständnis für die Aufgabenerfüllung der Polizei. Mitarbeitende der Polizei werden deswegen teilweise ungebührlich behandelt. Erreichen die Ungebührlichkeiten noch nicht den Grad einer Täglichkeit – was etwa beim Schlagen der Fall wäre – oder einer Ehrverletzung, bleiben sie aktuell für jene Person folgenlos, die sich ungebührlich verhalten

⁴³ in der vom Kantonsrat am 7. Juli 2011 in 1. Lesung verabschiedeten Fassung

hat. Dies ist nicht nur für die betroffenen Polizei-Mitarbeitenden frustrierend, die nichts anderes als ihre Pflicht erfüllen. Dies beeinträchtigt letztlich auch die Arbeit und die Autorität der Polizei, deren Aufgabe es ist, das friedliche Zusammenleben zu sichern. Deshalb soll künftig gebüsst werden können, wer sich gegenüber der Polizei ungebührlich verhält. Selbstverständlich muss die Respektlosigkeit einen bestimmten Grad aufweisen, bevor sie strafbar ist. Jede Gereiztheit genügt nicht. Wenn aber Mitarbeitende der Polizei in solchen Auseinandersetzungen angerempelt, festgehalten und gestossen, ja sogar bespuckt oder mit wüsten Schimpfwörtern eingedeckt werden, darf dies im Interesse der Allgemeinheit nicht ohne Folgen bleiben. Schliesslich erfüllen die Polizistinnen und Polizisten gestützt auf demokratisch legitimierte Bestimmungen ihren Dienst. Entsteht aufgrund verfehlter gesellschaftlicher Entwicklungen ein Respektdefizit gegenüber der Polizei, dann beeinträchtigt dies die öffentliche Sicherheit und damit ureigenste Interessen der Allgemeinheit.

Die Formulierung weist im Übrigen darauf hin, dass diese Bestimmung nur zur Anwendung gelangt, wenn sich die Mitarbeitenden der Polizei im Dienst befinden. Werden sie ausserhalb ihrer Arbeitszeit angerempelt und ungebührlich behandelt, greift § 12 ÜStG nicht.

Im Rechtsstaat liegen die Rechtsdurchsetzung, die Streiterledigung und die dazu mitunter erforderliche Gewaltanwendung ausschliesslich in den Händen des Staates. Die Polizei ist ein Instrument zur Umsetzung dieses staatlichen Gewaltmonopols. Sie darf unter bestimmten Voraussetzungen im Einzelfall Zwang anwenden. Insoweit sind die Mitarbeitenden der Polizei, welche über hoheitliche polizeiliche Gewalt verfügen, mit den übrigen Staatsangestellten nicht gleichzusetzen. Ungebührliches Verhalten gegenüber Amtspersonen soll folglich nicht generell strafbar sein, sondern restriktiv gehandhabt werden. Die Mitarbeitenden des Rettungsdienstes Zug als auch des Medizinalamtes sowie diejenigen Funktionsträgerinnen- und träger des Kantons und Personen, welche der Regierungsrat gemäss § 20 Abs. 2 dieses Gesetzes zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt hat (wie das Kantonsforstamt und das Amt für Fischerei und Jagd), laufen jedoch - wie auch die Mitarbeitenden der Polizei - aufgrund ihrer Aufgaben häufiger als andere Staatsangestellte Gefahr, von Dritten ungebührlich behandelt zu werden. Folglich wird die Störung des Dienstes dieser Personen in sinngemässer Anwendung von § 12 Abs. 1 ebenfalls mit Busse bestraft.

Deshalb soll sich der Straftatbestand von § 12 Bst. b ÜStG nur auf die Mitarbeitenden der Polizei beschränken.

§ 13 Meldepflichtige Anlässe

Gemäss § 20 des Polizei-Organisationsgesetzes⁴⁴ haben die Veranstaltenden Anlässe auf öffentlichem oder privatem Grund spätestens zwei Monate vor der Durchführung zu melden, wenn erhebliche Sicherheitsprobleme zu erwarten sind. Die Polizei kann mit den Veranstaltern eine Vereinbarung zur sicheren Durchführung des Anlasses treffen. Kommt hingegen keine Vereinbarung zustande, wird der Anlass bewilligungspflichtig.

Es ist aktuell nicht strafbar, wenn meldepflichtige Anlässe ohne Rücksprache mit der Polizei durchgeführt werden. Gerade bei grösseren Anlässen liegt jedoch die rechtzeitige Meldung im öffentlichen Interesse, um der Zuger Polizei die notwendigen Abklärungen im Hinblick auf angemessene Ordnungs- und Sicherheitsmassnahmen zu ermöglichen. Dies gilt insbesondere auch für grössere private Anlässe wie etwa Partys und dergleichen, welche in der Praxis gera-

⁴⁴ vom 30. November 2006 (PolOrgG; BGS 512.2)

de im Sommer immer öfter vorkommen. Es kann nicht sein, dass die Veranstaltenden keine Meldung machen und dadurch davon profitieren, dass sie zu Lasten der allgemeinen Ordnung und Sicherheit keine Auflagen usw. einhalten müssen.

§ 14 Verweigerung von Angaben

Das Polizeigesetz kennt als Sanktion beim Widerstand gegen die Personenkontrolle den polizeilichen Gewahrsam (§ 11 in Verbindung mit § 12 Bst. h PolG). Diese in diesem Zusammenhang durchgeführte Befragung ist sicherheitspolizeilich motiviert. Das heisst unter anderem, dass sie nur von Mitarbeitenden der Polizei vorgenommen werden darf, die über hoheitliche polizeiliche Gewalt verfügen (§ 6 PolOrgG). Ist die Nachfrage nach den Personalien einer Person hingegen nicht sicherheitspolizeilich motiviert, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Bestimmung, welche die Verweigerung von Angaben zur Person unter Strafe stellt. Diese Notwendigkeit ist gegeben.

In den meisten nicht sicherheitspolizeilich motivierten Fällen erkundigt man sich nach den Personalien immer dann, wenn die betroffene Person um etwas ersucht, etwa um die Ausstellung einer Identitätskarte, eines Abonnements oder dergleichen. In diesen Fällen gibt die ersuchende Person ihre Personalien ohne Weiteres an. Möglich und im Alltag immer wieder vorkommend ist aber auch etwa der folgende Fall: Eine unberechtigte Person überschreitet das Bahn-gleis. Dies wird gestützt auf Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 8 des Bundesgesetzes betreffend Handhabung der Bahnpolizei vom 18. Februar 1878⁴⁵ mit Busse bestraft. Nicht selten verweigern jedoch die Fehlbaren dem zuständigen Bahnpersonal die Personalien, so dass sie erst nach der polizeilichen Ermittlung verzeigt und gebüsst werden können. Auch wenn in solchen Fällen der Tatbestand der Störung von Betrieben, die der Allgemeinheit dienen (Art. 239 StGB), nicht erfüllt sind, ist das Interesse der Allgemeinheit am Funktionieren eines ungestörten Bahnbetriebs das geschützte Rechtsgut. Ähnliche Situationen ergeben sich in der Praxis auch, wenn jemand beispielsweise gegenüber Billettkontrolleurinnen und -kontrolleuren der Zugerland Verkehrsbetriebe (ZVB) oder – auf Zuger Boden – der SBB keine oder unrichtige Angaben macht. Dies erschwert oder verunmöglicht es, Übertretungen gegen Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes⁴⁶ zu ahnden. Wer gegen die Billettpflicht verstösst, soll gebüsst und auf sein Fehlverhalten aufmerksam gemacht werden können. Dies ist aber nur möglich, wenn die fehlbare Person ihre Personalien angibt.

§ 15 Titelanmassung, unbefugte Berufsausübung

Gemäss dem geltenden § 30 des Polizeistrafgesetzes wird unter anderem gebüsst, wer unbefugt einen Titel oder eine Berufsbezeichnung führt, namentlich einen akademischen Titel oder ein Diplom verwendet, um den Anschein besonderer Auszeichnungen oder Fähigkeiten zu erwerben.

Soweit es sich um nicht-akademische Titel handelt, regelt das Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 13. Dezember 2002⁴⁷ die Sanktionen bei Titelanmassung (Art. 63). Und im Bereich der Bundes-Hochschulen regelt das Bundesgesetz über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen vom 4. Oktober 1991 (ETH-Gesetz)⁴⁸ den Schutz der ETH-Titel (Art. 38). In bei-

⁴⁵ SR 742.147.1

⁴⁶ Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (SR 745.1)

⁴⁷ SR 412.10

⁴⁸ SR 414.110

den Erlassen wird die Strafverfolgung den Kantonen zugewiesen. Raum für kantonales Übertretungsstrafrecht gibt es in diesen Bereichen somit nicht.

Bezüglich der übrigen Hochschulen – es handelt sich um kantonale Einrichtungen – sieht die jeweilige Gesetzgebung der Hochschul-Kantone Strafbestimmungen bei Titelanmassungen vor (z.B. § 47 Abs. 2 des Zürcher Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 in Verbindung mit § 6 des Zürcher Straf- und Justizvollzugsgesetzes vom 19. Juni 2006). Gestützt auf das Territorialprinzip im Strafrecht greifen jedoch insbesondere die Zürcher Strafbestimmungen des Universitätsgesetzes nicht, wenn sich jemand im Kanton Zug unberechtigterweise mit einem Titel schmückt, der ihm gar nicht zusteht. Deshalb ist im Übertretungsstrafgesetz eine entsprechende Strafbestimmung vorzusehen.

Es gibt verschiedene Berufe, deren Ausübung einer Bundes- oder kantonalen Bewilligung bedarf. Um welche Berufe es sich handelt, ergibt sich aus der jeweiligen Spezialgesetzgebung. So sieht beispielsweise das Zuger Gesundheitsgesetz⁴⁹ in § 6 zahlreiche Berufe vor, die nur mit einer Bewilligung ausgeübt werden dürfen. Auch wer einen Beruf trotz Entzugs der Berufsausübungsbewilligung weiterhin ausübt, macht sich der unbefugten Berufsausübung schuldig. In der Strafbestimmung (§ 68) verweist das Gesundheitsgesetz auf das Polizeistrafgesetz, insbesondere auf dessen § 30 (unbefugte Berufsausübung und Titelanmassung).

Der Grund für die Bewilligungspflicht bestimmter Berufe liegt einerseits im besonderen Gefährdungspotenzial, das diesen Berufen innewohnt (z.B. Medizinalberufe), anderseits in der Erwartung der Öffentlichkeit nach hoher Vertrauenswürdigkeit und Sachkunde der betreffenden Berufsinhaberin oder des betreffenden Berufsinhabers (z.B. Anwaltsberuf). Hier geht es um Treu und Glauben im Geschäftsverkehr. Die Öffentlichkeit soll vor unfähigen und pflichtvergessenen Personen geschützt werden. Die Strafwürdigkeit der Titelanmassung und unbefugten Berufsausübung ist mithin ausgewiesen.

§ 16 *Betteln*

Das geltende Polizeistrafgesetz stellt Betteln unter Strafe (§ 24), wenn aus Arbeitsscheu oder Gewinnsucht gebettelt wird oder wenn jemand für sich bittelt lässt. Beide Tatbestandsmerkmale lassen sich in der Praxis allerdings kaum je zuverlässig nachweisen. Gerade bei Bettlern, die aus dem Ausland herreisen, um im Kanton Zug zu betteln, kann das Vorliegen dieser beiden Tatbestandsmerkmale kaum nachgewiesen werden, da die persönlichen Verhältnisse am ursprünglichen Wohnort in der Regel nicht bekannt sind. Dazu kommt, dass Anstiftung gemäss Art. 24 StGB kein Abhängigkeitsverhältnis voraussetzt; wer eine Person zu einer Straftat anstiftet (mit welchen Mitteln auch immer), macht sich strafbar. Dieser Grundsatz gilt auch für das Übertretungsstrafrecht (Art. 104 StGB in Verbindung mit Art. 24 StGB und § 3 ÜStG): Wer für sich bitteln lässt, stiftet einen anderen zu einer Übertretung an und macht sich deswegen der Anstiftung zum Betteln strafbar. Anders gesagt: Der Straftatbestand des Bettelns in der heutigen Ausgestaltung kommt für die Ahndung im Ordnungsbussenverfahren nicht in Frage.

Abzuwägen ist, ob dieser Straftatbestand entweder generell aus dem kantonalen Übertretungsstrafgesetz zu entfernen ist mit der Folge, dass Betteln nicht (mehr) strafbar wäre. Oder soll Betteln generell verboten und unter Strafe gestellt werden? Oder nur dann, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind? Da diese Fragen hier zu beantworten sind, erachtet es der Re-

⁴⁹ vom 30. Oktober 2008 (BGS 821.1)

gierungsrat für angezeigt, die nachfolgenden Ausführungen etwas weiter zu fassen, um die Meinungsbildung zu ermöglichen.

Vorerst ist zu bemerken, dass Art. 12 der Bundesverfassung ein Recht auf Hilfe in Notlagen garantiert ("wer in Not gerät und nicht in der Lage ist, für sich zu sorgen, hat Anspruch auf Hilfe und Betreuung und auf die Mittel, die für ein menschenwürdiges Dasein unerlässlich sind"). In der Schweiz müsste also niemand betteln, um zu überleben. Auf der anderen Seite sind Fälle bekannt, wo Betteln zu einer ansehnlichen Einkommensquelle geworden ist.

Betteln gilt hier allgemein als unerwünschtes gesellschaftliches Phänomen, vor allem auch deshalb, weil bekannt ist, dass nicht selten vom Ausland her organisierte Bettlerbanden in unsere Städte entsandt werden. Betteln erschöpft sich nicht allein darin, dass jemand am Boden kauert und seine Hand ausstreckt oder eine Schachtel vor sich liegen hat. Betteln zeigt sich auch darin, dass jemand auf der Strasse an Passantinnen und Passanten herantritt und beispielsweise auf die angebliche Not seiner im Ausland lebenden Familie hinweist, und zwar nicht selten mit einer lästigen Bestimmtheit und Hartnäckigkeit und in der bestimmten Erwartung einer finanziellen Leistung. Häufig empfinden dies die Angesprochenen als ausgesprochen lästig und reagieren gereizt.

Soll Betteln deshalb generell verboten und unter Strafe gestellt werden, wie dies einige Kantone⁵⁰ vorsehen? Sollen Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Raums so vor missliebigen Begegnungen geschützt werden?

Wie erwähnt, muss heute in der Schweiz niemand betteln, denn unser Sozialsystem fängt Armut weitgehend auf. Von da her besteht somit kein Grund zum Betteln. Wenn dennoch gebettelt wird, hängt dies vielfach damit zusammen, dass es trotz allem einträglich sein kann, spenden doch etliche Personen aus Mitleid oder zur Gewissensberuhigung. Für Bettelnde besteht deshalb keine Veranlassung, mit Betteln aufzuhören. Davon profitieren auch jene Bettlerbanden, die vom Ausland her operieren. Unter diesem Gesichtspunkt sind Bettelnde als Problem der öffentlichen Ordnung und Sicherheit einzustufen. Bettelnde gebärden sich nicht selten renitent und belästigen Personen. Weil sie sich häufig dort aufhalten, wo Passantenströme durchgehen, fühlen sich viele Personen durch die Bettelei gestört und in ihrem Sicherheitsempfinden beeinträchtigt. Auch wenn Betteln im Kanton Zug aktuell nicht als Problem einzustufen ist, das sofort dringend zu lösen ist, soll trotzdem heute die Rechtsgrundlage geschaffen werden, um das Betteln generell zu verbieten und unter Strafe zu stellen. Ein solches Verbot hält auch der bundesgerichtlichen Überprüfung stand: Das Bundesgericht⁵¹ entschied in einem Genfer Fall, das in einem kantonalen formellen Gesetz geregelte Verbot der Bettelei beruhe auf einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Das Bettelverbot rechtfertige sich durch das öffentliche Interesse an der Eindämmung der Gefahren, die sich aus dem Betteln für die öffentliche Ordnung, Sicherheit und Ruhe ergeben könnten, sowie zum Schutz namentlich der Kinder und im Kampf gegen menschliche Ausbeutung. Insgesamt erachtet das Bundesgericht das Bettelverbot als verhältnismässig.

Allerdings könnte das generelle Bettelverbot und dessen konkrete Durchsetzung zu einer nicht unerheblichen Belastung der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsorgane führen. Dies darf nicht unbeachtet bleiben. Nachdem das Gros der in der Schweiz bettelnden Personen aus dem Ausland stammt und in der Regel weder über das Geld zum Bezahlen einer (Ordnungs-)Busse

⁵⁰ z.B. Basel-Stadt, Genf, Glarus, Schwyz, Thurgau, Zürich

⁵¹ BGE 134 I 214

noch über Ausweispapiere verfügen, wird in der Regel eine polizeiliche Anhaltung im Sinne von Art. 215 StPO notwendig sein. Eine Untersuchungshaft wegen Fluchtgefahr ist nicht möglich, da diese nur bei Verbrechen und Vergehen zulässig ist (Art. 221 StPO). Entweder lässt man dann die Bettlerin oder den Bettler wieder laufen im Wissen, dass ein später ausgestellter Strafbefehl nie zugestellt und vollzogen werden kann, oder man führt die Person unmittelbar bei der polizeilichen Festnahme der Staatsanwaltschaft zu, lässt sie staatsanwaltlich einvernehmen, durch die Staatsanwältin oder den Staatsanwalt unmittelbar einen Strafbefehl ausstellen und eröffnen, anschliessend die Obergerichtskanzlei die Uneinbringlichkeit der Busse feststellen und die Ersatzfreiheitsstrafe anordnen. Der Aufwand für einen einzigen Bettelei-Fall ist unabhängig vom Vorgehen im Vergleich zum zu erwartenden Ergebnis unverhältnismässig hoch. Der Regierungsrat ist sich dieser Problematik bewusst, hält jedoch dafür, dass ein generelles Bettelverbot auch eine präventive Wirkung zeitigt in dem Sinne, als sich herumspricht, dass sich Betteln im Kanton Zug letztlich nicht lohnt. Damit würde sich diese Belastung der Strafverfolgungs- und Strafvollzugsorgane vermindern.

Nicht unter den Begriff "Bettelnde" fallen Strassenmusizierende. Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Bundesverordnung über das Gewerbe der Reisenden vom 4. September 2002⁵² bedarf keiner Bewilligung, wer als Strassenkünstlerin und -künstler oder als Strassenmusikantin oder -musikant tätig ist. Gestützt auf § 84 Abs. 4 des Gemeindegesetzes⁵³ hat beispielsweise der Stadtrat von Zug am 1. April 2003 die Verordnung über die Strassenkunst erlassen. Vom Verbot des aufdringlichen Bettelns gemäss kantonalem Übertretungsstrafgesetz ist die Strassenkunst nicht betroffen. Ebenfalls nicht unter den Begriff "Betteln" fällt, wer beispielsweise auf öffentlichen Plätzen Rosen oder Lederwaren gegen Entgelt zu veräussern versucht. Hier gelangen die Bestimmungen über den gesteigerten Gemeingebräuch zur Anwendung, in der Stadt Zug etwa der Stadtratsbeschluss betreffend Regelung der Kompetenzen bei Benützung öffentlichen Grundes oder städtischer Liegenschaften vom 19. Dezember 1989.

§ 17 Missachten von Ruhetags- oder Ladenöffnungsbestimmungen

Bereits das geltende Polizeistrafgesetz kennt in § 26 eine Strafbestimmung mit der Marginalie "Sonntagspolizei". Diese wird sprachlich leicht angepasst ins Übertretungsstrafgesetz übernommen. Dies ist auch deshalb angezeigt, weil das Ruhetags- und Ladenöffnungsgesetz vom 28. August 2003 (BGS 942.31) keine eigene Strafbestimmung enthält.

3. Abschnitt: Ordnungsbussenverfahren

§ 18 Grundsatz

Nicht alle kantonalen Übertretungen können und sollen im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden, sondern nur bestimmte, nämlich jene, die im Anhang zum Übertretungsstrafgesetz aufgelistet sind. Dies hat seinen Grund darin, dass sich nicht jedes verpönte Tun oder Unterlassen eignet, im Ordnungsbussenverfahren geahndet zu werden. Die Ahndung der Titelanmassung und der unbefugten Berufsausübung etwa bedarf wohl in den meisten Fällen eines eingehenden Beweisverfahrens und kann kaum je an Ort und Stelle gebüsst werden. Auch ist es kaum vorstellbar, dass die Polizei in solchen Fällen jemanden in flagranti ertappt und die Übertretung selbst feststellt. Solche Tatbestände taugen somit nicht zur Aufnahme in den Bussenkatalog so wenig wie solche Übertretungen, die zum Vornherein nicht als leichtere Regelverstöße zu be-

⁵² SR 943.11

⁵³ Gesetz über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden vom 4. September 1980 (BGS 171.1)

zeichnen sind. Hingegen sind beispielsweise das Wegwerfen oder Liegenlassen von Verpackungen und dergleichen geeignet, mit einer Ordnungsbusse geahndet zu werden.

Ordnungsbussengesetze anderer Kantone⁵⁴, aber auch das eidgenössische Ordnungsbussen-gesetz, wählen eine Formulierung, wonach bestimmte Übertretungen in einem vereinfachten Verfahren mit Ordnungsbussen geahndet werden können. Für das eidgenössische Ordnungsbussengesetz hat das Bundesgericht entschieden⁵⁵, dass diese Formulierung nicht den Sinn einer Kann-Vorschrift habe, welche die Anwendung des Gesetzes in das Ermessen der rechts-anwendenden Instanz stelle. Diese Formulierung wolle vielmehr Ziel und Tragweite des Gesetzes umschreiben, indem die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens auf Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes beschränkt und durch die maximale Bussenhöhe abgegrenzt sei. Das Ordnungsbussenverfahren sei, wenn seine Voraussetzungen gegeben seien, obligatorisch anzuwenden.

Obschon dies das Bundesgericht für das eidgenössische Ordnungsbussengesetz so entschieden hat, müssen seine Folgerungen doch auch für das kantonale Ordnungsbussenwesen gelten, denn sowohl dem Bundes- wie auch dem kantonalen Ordnungsbussenverfahren liegt die gleiche Philosophie zugrunde. Deshalb schliesst sich der Regierungsrat der Auffassung des Bundesgerichts an und schlägt vor, eine Formulierung zu wählen, die selbsterklärend ist und keiner Interpretation durch Gerichte bedarf. Bestimmte Übertretungen des kantonalen Rechts sind deshalb, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind, zwingend im Ordnungsbussenverfahren zu ahnden. Diejenigen Fälle, in denen eine dem Ordnungsbussenrecht unterliegende Übertretung ausnahmsweise im ordentlichen Verfahren zu ahnden ist, werden nachfolgend abschliessend erwähnt (§ 19 Abs. 2, § 23, § 24 Abs. 5). Die klare und unmissverständliche Formulierung dient der Rechtssicherheit: Als schematisches Verfahren sieht es für die gleichen Übertretungen für alle fehlbaren Personen die gleichen Bussen und Erledigungsmodalitäten vor. Ein Ermessen der Polizei betreffend Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens ist ausgeschlossen.

§ 19 Voraussetzungen

Das Ordnungsbussenverfahren mit direkter Bussenausfällung ist nur möglich, wenn bestimmte Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind.

Absatz 1:

Bst. a: Es müssen jene Tatbestände, die im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden können, samt den Bussenansätzen im Anhang zum Übertretungsstrafgesetz aufgeführt sein. Der Bussenkatalog enthält keine eigenen materiellen Strafbestimmungen, sondern listet nur jene Übertretungsstrafatbestände des kantonalen Rechts auf, welche statt im ordentlichen neu auch im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden. Gleichzeitig wird die jeweilige Bussenhöhe festgelegt.

Bst. b: Nebst dem Erfordernis, dass die Übertretung im Bussenkatalog aufgelistet ist, muss zudem der Sachverhalt tatsächlich und rechtlich klar sein. Dies ist in erster Linie dann der Fall, wenn das Kontrollorgan die Übertretung selbst festgestellt hat. Der Sachverhalt gilt aber auch dann als tatsächlich und rechtlich klar, wenn das Kontrollorgan die Übertretung zwar nicht

⁵⁴ Schwyz: § 1 der kantonalen Ordnungsbussenverordnung vom 18. Februar 2009 (Parlamentserlass); Obwalden: Art. 1 der kantonalen Ordnungsbussenverordnung vom 25. Oktober 2007 (Parlamentserlass); Basel-Stadt: § 1 der baselstädtischen Ordnungsbussenverordnung vom 6. Dezember 2005 (Regierungsratserlass)

⁵⁵ 6B_975/2008 und dort zitierte Entscheide

selbst festgestellt hat, die fehlbare Person jedoch die begangene Übertretung anerkennt. Im kantonalen Ordnungsbussenverfahren gilt somit das Prinzip der Unmittelbarkeit.

Absatz 2:

Schliesslich setzt das Ordnungsbussenverfahren voraus, dass die fehlbare Person die Bestrafung mit einer Ordnungsbusse nicht ablehnt. Andernfalls gelangt das ordentliche Verfahren zur Anwendung. Was dies konkret heisst, ergibt sich aus dem Gerichtsorganisationsgesetz⁵⁶.

§ 20 *Befugnis zur Erhebung*

Absatz 1:

Grundsätzlich darf die Polizei keine Strafen verhängen. Zwar ist sie eine Strafverfolgungsbehörde im Sinne des Schweizerischen Strafprozessordnung (Art. 12 Bst. a und 15 in Verbindung mit Art. 306 f. StPO), jedoch ohne richterliche Kompetenz zur Ausfällung von Strafen.

Als Ausnahme von diesem Grundsatz ermächtigt die Schweizerische Strafprozessordnung den Bund und die Kantone⁵⁷, die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen auf Verwaltungsbehörden zu übertragen. Von dieser Kompetenz hat der Bund Gebrauch gemacht: In seinem Ordnungsbussengesetz⁵⁸ ermächtigt er die Polizei zur Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr. Im Kanton Zug vollzieht die Zuger Polizei das Ordnungsbussengesetz des Bundes und die dazugehörende Ordnungsbussenverordnung (§ 1 Abs. 3 Polizeigesetz⁵⁹).

Weil der Kanton Zug bis anhin kein kantonales Ordnungsbussenrecht kennt, stellte sich bisher die Frage nicht, wer Ordnungsbussen des kantonalen Rechts erheben soll. Zwar greift diesbezüglich § 104 Abs. 1 Bst. b des Gerichtsorganisationsgesetzes insofern vor, als die Polizei "für das Erheben von Ordnungsbussen nach den Ordnungsbussenvorschriften in kantonalen Gesetzen" für zuständig erklärt wird. Folglich hat der Gesetzgeber an und für sich die Frage der Zuständigkeit zur Ausfällung von Ordnungsbussen nach kantonalem Recht bereits entschieden: Ordnungsbussen nach kantonalem Recht erhebt die Zuger Polizei. In Ermangelung eines kantonalen Ordnungsbussenrechts gelangt diese Bestimmung des Gerichtsorganisationsgesetzes derzeit jedoch nicht zur Anwendung.

Allerdings ist es nicht zwingend, dass nur vollumfänglich ausgebildete Polizistinnen und Polizisten mit umfassender hoheitlicher polizeilicher Gewalt kantonalrechtliche Ordnungsbussen ausfällen können. Um die öffentliche Sicherheit und Ordnung in den Bereichen Prävention und Strafverfolgung wirksam sicherzustellen und die stetig zunehmende und qualitativ anspruchsvoller polizeilichen Tätigkeiten erbringen zu können, sollen Polizeiaufgaben, für deren kompetente Wahrnehmung eine reduzierte polizeiliche Grundausbildung ausreicht, von polizeilichen Sicherheitsassistentinnen und -assistenten erfüllt werden. Solche Aufgaben können zwar auch von Polizistinnen und Polizisten ausgeführt werden, doch ist gesetzlich nicht vorgeschrieben, dass solche Tätigkeiten zwingend nur von vollumfänglich ausgebildetem Polizeipersonal zu erledigen sind. Vielmehr bedingt ein sinnvoller Ressourceneinsatz die Zuteilung der unterschiedlichen Tätigkeiten an unterschiedlich ausgebildetes Personal. Kriterien sind dabei die notwendigen Anforderungen an die konkrete Tätigkeit. Sicherheitsassistentinnen und -assistenten erfüllen die Voraussetzungen, um bestimmte Aufgaben im Bereich Ordnung und Sicherheit abzudecken und in Erfüllung einer bestimmten, klar definierten Aufgabe hoheitlich zu handeln

⁵⁶ § 106 Abs. 2 GOG

⁵⁷ Art. 17 Abs. 1 StPO

⁵⁸ vom 24. Juni 1970 (SR 741.03)

⁵⁹ vom 30. November 2006 (BGS 512.1)

und polizeilichen Zwang auszuüben. Die Ausbildung für Sicherheitsassistentinnen und -assistenten dauert mit Praktika rund fünf Monate. Sie sind bei der Zuger Polizei angestellt, werden mit auf bestimmte Aufgabenbereiche beschränkte polizeilichen hoheitlichen Kompetenzen ausgestattet und versehen ihren Dienst bewaffnet. Gegenwärtig hat die Zuger Polizei 360 Stellenprozente für die Anstellung von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten.

Absatz 2:

Bleibt die Kompetenz zur Erhebung kantonaler Ordnungsbussen auf die Polizei beschränkt, wirkt sich dies auf den Umfang und Inhalt des Bussenkatalogs aus. Es macht wenig Sinn, dort Tatbestände zu erwähnen, deren Missachtung zwar im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden könnten, die Polizei jedoch kaum je solches fehlbares Verhalten aufgrund eigener Wahrnehmung feststellen kann. Gemeint sind hier Übertretungen aus den Bereichen Jagd, Fischerei, Forst, Naturschutz und Umwelt. Diese müssten nach wie vor im ordentlichen Strafverfahren beurteilt werden.

Es gibt deshalb gute Gründe, in bestimmten Bereichen auch andere der Polizei nicht zugehörige Personen mit der Bussenerhebung zu ermächtigen. In Frage kommen etwa Wildhüterinnen/Wildhüter⁶⁰, Fischereiaufseherinnen/Fischereiaufseher⁶¹ oder Försterinnen/Förster. Das Bundesrecht steht einer solchen Kompetenzzuweisung nicht entgegen, denn Art. 17 Abs. 1 StPO ermächtigt den Bund und die Kantone, die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen auch auf andere Verwaltungsbehörden als nur auf die Polizei beschränkt zu übertragen.

- Die mit der Jagd- und Fischereiaufsicht betrauten Personen verfügen als Organe der Jagdpolizei gestützt auf Bundes-⁶² und kantonales Recht⁶³ über weitreichende Kompetenzen in den Bereichen Sachverhaltsfeststellung, Ermittlung der Täterschaft, Beschlagnahme von Gerätschaften und/oder Beute sowie bei der Durchsuchung von Gebäuden, Anlagen, Fahrzeugen und Behältnissen. Bei der Wildhut kommt noch die Kompetenz dazu, Waffen tragen zu dürfen⁶⁴. Damit verfügen diese Organe für ihren Bereich über gründlichere Kenntnisse der Vorschriften und Bestimmungen als die Mitarbeitenden der Polizei. Aufgrund ihrer berufsspezifischen Aus- und Weiterbildung sowie ihrer hoheitlichen Kompetenzen im Bereich der Jagd- und Fischereiaufsicht sind sie in der Lage, ein fehlbares Verhalten sofort zu beurteilen (z.B. ist ein Tier aufgrund seiner Alters- und Geschlechtsklasse zum Abschuss freigegeben? Wurde die Jagdmethode richtig und im erlaubten Sinn angewendet? Um welche Fischart handelt es sich? Fällt der gefangene Fisch unter die Schonbestimmungen?). Auch markieren sie im Gegensatz zur Polizei im Rahmen ihrer Aufgabenerfüllung regelmässig und auch in abgelegenen Gebieten örtliche Präsenz. Die Unmittelbarkeit von Verhalten und Sanktion ist eine unabdingbare Voraussetzung zur Durchsetzung der Rechtsordnung. Diese Unmittelbarkeit ist nur dann zu verwirklichen, wenn die Sach- und Beurteilungskompetenz mit der Sanktionskompetenz zusammenfällt. Dem kommt das Ordnungsbussenverfahren insofern entgegen, als die Ordnungsbusse unmittelbar nach der festgestellten Übertretung

⁶⁰ Die Bezeichnung "Wildhüter" wird synonym verwendet zu Jagdpolizei, Wildschutzorgan oder Jagdaufseher.

⁶¹ Im Kanton Zug sind drei Personen gleichzeitig Wildhüter und Fischereiaufseher. Dies deshalb, weil die im Amt für Wald und Wild angestellten Personen in Personalunion jagd- und fischereipolizeiliche Aufgaben wahrnehmen.

⁶² Bundesgesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 20. Juni 1986 (Jagdgesetz, JSG, SR 922)

⁶³ § 36 Gesetz über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere und Vögel vom 25. Oktober 1990 (Jagdgesetz, BGS 932.1)

⁶⁴ § 40 Abs. 3 Verordnung über die Jagd und den Schutz wildlebender Säugetiere vom 21. Mai 1991 (Jagdverordnung, BGS 932.11)

erhoben wird. Müssten die Aufsichtsorgane bei Verstößen, die sie selbst festgestellt haben, Anzeige einreichen und möglicherweise sogar die Polizei rufen, ist dies mit einem zusätzlichen zeitlichen und administrativen Aufwand verbunden. Dieser ist im Verhältnis zur Sache, um die es geht, nicht angemessen.

- Die Direktion des Innern erfüllt im Wald nicht nur baupolizeiliche Aufgaben⁶⁵, sondern sie kann als zuständige Behörde störende Tätigkeiten im Wald einschränken oder verbieten, namentlich das Reiten, Rad- oder Skifahren abseits von Strassen und befestigten Wegen⁶⁶. Auch besteht gemäss § 11 EG Waldgesetz eine Melde- und Bewilligungspflicht für Veranstaltungen im Wald. Wer gegen Einschränkungen oder Verbote sowie gegen die Melde- oder Bewilligungspflicht verstösst, wird gebüsst⁶⁷.

Der Kanton Zug verfügt über eine Waldfläche von 6'342 ha. Davon sind 327 ha Staatswald, 4'119 ha übrige öffentliche Waldungen (Korporationen, Waldgenossenschaft Steinhausen) und 1'896 ha Privatwaldungen. Der Kanton bildet einen Forstkreis, der in einzelne Forstreviere unterteilt ist. Diese Forstreviere werden von den Revierforstleuten des Kantons und der Waldeigentumsberechtigten geleitet. In dieser Stellung sind die Revierforstleute Teil der kantonalen Behördenorganisation und üben hoheitliche Befugnisse aus⁶⁸. Insgesamt 14 Personen, d.h. die Forstingenieure (3) und die Försterinnen/Förster des kantonalen Amts für Wald und Wild (5) sowie die Försterinnen/Förster der Korporationen Zug (2.5), Oberägeri (1), Unterägeri (2), Baar (1) und Walchwil (1) sowie der Waldgenossenschaft Steinhausen (1), üben Aufsichtsfunktionen aus.

- Es sollen nur *kantonale* Funktionsträgerinnen/-träger in Betracht kommen, also insbesondere keine Delegation auf Gemeindeangestellte oder auf private Sicherheitsleute. Auch sollen diese kantonalen Funktionsträgerinnen/-träger eine Aufsichtsfunktion in ihrem Bereich ausüben müssen. Damit wird die Kompetenz zur Bussenausfällung dort angesiedelt, wo sie auch tatsächlich ausgeübt werden kann. Kommt dazu, dass die Wildhüter/Fischereiaufseher sehr genau ihre Möglichkeiten und Grenzen einzuschätzen wissen und bei Bedarf rechtzeitig die Polizei beziehen.

Insgesamt sprechen gewichtige Gründe für die Zuweisung der Ordnungsbussenkompetenz auf bestimmte andere Organe, dies allerdings nur je beschränkt auf die in ihren Zuständigkeitsbereich fallenden Fachgebiete. Dies wird das jagd-, fischerei- und forstpolizeiliche Kontrollwesen deutlich glaubwürdiger machen. Wer konkret mit der Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen je in seinem Bereich auszustatten ist, wird in einer Verordnung zu konkretisieren sein.

Soweit der Regierungsrat die Bussenerhebung auf andere Personen ausdehnt, haben sich diese gegenüber der fehlbaren Person mit einem amtlichen Ausweis zu legitimieren. Demgegenüber gelangt für Polizistinnen und Polizisten, Sicherheitsassistentinnen und -assistenten sowie für die Mitarbeitenden des Verkehrskontrolldienstes § 105 GOG zur Anwendung.

§ 21 *Bussenhöhe*

Absatz 1:

Das Ordnungsbussenverfahren fällt nur bei leichteren Gesetzesverstößen in Betracht, die keine weiteren Folgen nach sich ziehen. Deshalb werden im Bussenkatalog nur solche kantonalen

⁶⁵ § 6 Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 26. November 1998 (BGS 721.11)

⁶⁶ § 9 Abs. 3 i.V.m. § 29 Bst. f des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über den Wald vom 17. Dezember 1998 (EG Waldgesetz, BGS 931.1)

⁶⁷ § 33 EG Waldgesetz

⁶⁸ § 27 Abs. 3 EG Waldgesetz

Übertretungen aufgenommen, die einen relativ geringen Unrechtsgehalt haben und keine allzu grossen Folgen nach sich ziehen. Diese Beschränkung muss sich in der Bussenhöhe niederschlagen. Kommt dazu, dass nur bei Übertretungen mit relativ geringem Unrechtsgehalt die Voraussetzung der tatsächlichen und rechtlichen Klarheit gegeben sein dürfte, wie dies § 19 Abs. 1 Bst. b ÜStG vorsieht, damit die Ahndung einer Übertretung im Ordnungsbussenverfahren überhaupt in Frage kommen kann. Aufgrund dessen ist die im Strafgesetzbuch (Art. 106 Abs. 1 StGB) vorgesehene Höchstbusse von 10'000 Franken für die Bestrafung im Ordnungsbussenverfahren ausgeschlossen. Vielmehr ist entsprechend der Gewichtung der Übertretung die Höchstbusse betragsmässig zu begrenzen. In seiner Antwort auf die Motionen Abt und Hausheer⁶⁹ ging der Regierungsrat von einer Bussenhöchstgrenze von 300 Franken aus. Diese Aussage erwuchs in der parlamentarischen Beratung der Motionsantwort keine Opposition. Der Regierungsrat schlägt nun jedoch einen Maximalbussenbetrag von 500 Franken vor. Wie ein Vergleich zeigt, gehen andere Zentralschweizer Kantone ebenfalls von diesem Bussenhöchstbetrag aus, nämlich die Kantone Nidwalden⁷⁰ und Schwyz⁷¹. Demgegenüber legen die Kantone Luzern⁷², Obwalden⁷³ und Uri⁷⁴ die maximal im Ordnungsbussenverfahren mögliche Busse auf 300 Franken fest. Nachdem jedoch die einzelnen Ordnungsbussen im Bussenkatalog ohnehin betragsmässig begrenzt sind, fällt nicht so sehr ins Gewicht, ob der Maximalbetrag 300 oder auf 500 Franken beträgt. Er spielt hingegen dort eine Rolle, wo mehrere Übertretungen zusammenkommen, die alle im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden können. Übersteigt die Gesamtbuisse den Betrag von 500 Franken, müssen die Übertretungen im ordentlichen Verfahren beurteilt werden (§ 23 Bst. c ÜStG).

Absatz 2:

Dem Grundsatz des raschen und einfachen Verfahrens entspricht, dass die Polizei keine weiteren Abklärungen zu tätigen hat, wenn die Voraussetzungen zur Ahndung der Übertretung im Ordnungsbussenverfahren gegeben sind. Dies würde dem Grundgedanken des Ordnungsbussenverfahrens zuwiderlaufen. So sind etwa Vorleben und persönliche Verhältnisse der fehlbaren Person für die Bussenhöhe nicht relevant. Dies ist auch im eidgenössischen Ordnungsbussenverfahren⁷⁵ so. Diese ist betragsmässig bestimmt und im Einzelfall nicht auf die konkreten Verhältnisse anpassbar. Auch braucht die Polizei allfällige Geschädigte nicht zu kontaktieren, um abzuklären, ob sie sich als Privatklägerin/-kläger am Verfahren beteiligen wollen⁷⁶. Erst wenn die fehlbare Person mit der Bussenerhebung nicht einverstanden ist oder die Busse nicht fristgerecht bezahlt, gelangt das ordentliche Verfahren zur Anwendung; dann wird den persönlichen und finanziellen Verhältnissen der fehlbaren Person Rechnung getragen. Dann fallen neben der Busse auch Verfahrenskosten an.

§ 22 Zusammentreffen mehrerer Übertretungen

Im kantonalen Übertretungsstrafgesetz soll, wie auch beim Bund, von der Strafschärfung im Sinne von Art. 49 Abs. 1 StGB in Verbindung mit Art. 104 StGB abgesehen werden. Eine Strafschärfung widerspricht dem Grundsatz des Ordnungsbussenverfahrens, das auf einem vereinfachten Verfahren beruht und für bestimmte Übertretungen fixe Bussenansätze vorsieht, was

⁶⁹ Vorlage Nr. 1536.2/1734.2 - 13006

⁷⁰ Art. 97 Abs. 1 des Gerichtsgesetzes vom 9. Juni 2010

⁷¹ § 6 Abs. 2 der kantonalen Ordnungsbussenverordnung vom 18. Februar 2009

⁷² § 5 Abs. 2 des Übertretungsstrafgesetzes vom 14. September 1976

⁷³ Art. 43 des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 22. September 1996

⁷⁴ Art. 58b Abs. 1 des Gerichtsorganisationsgesetzes vom 17. Mai 1992

⁷⁵ Art. 1 Abs. 3 OBG

⁷⁶ Geschädigte müssen ihre Forderungen aus einer Übertretung auf dem Zivilweg geltend machen.

die sofortige Ahndung des fehlbaren Verhaltens vor Ort ermöglicht. Der Verzicht auf die Straf- schärfung im kantonalen Ordnungsbussenverfahren entspricht, wie erwähnt, nicht der Bestim- mung von Art. 49 Abs. 1 StGB. Dies ist jedoch nicht problematisch, denn § 3 ÜStG erklärt die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuchs – wozu auch Art. 49 StGB gehört – nur insoweit für anwendbar, als "nichts anderes bestimmt ist".

Die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens ist nur möglich, wenn die fehlbare Person dies nicht ablehnt. Lehnt sie bei mehreren Übertretungen, die alle im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden könnten, das Ordnungsbussenverfahren für eine oder mehrere der ihr vorgewor- fenen Übertretungen und somit die Gesamtbussen ab, fällt die Anwendung des Ordnungsbus- senverfahrens insgesamt dahin und es wird das ordentliche Verfahren durchgeführt. Damit wird die Zweiteilung des Verfahrens zur Ahndung mehrerer Übertretungen vermieden.

§ 23 Ausschluss des Ordnungsbussenverfahrens

Es bedarf keiner Erwähnung im Gesetz, dass das kantonale Ordnungsbussenverfahren ausge- schlossen ist, wenn Straftatbestände des Bundesrechts erfüllt sind. Es geht hier einzig um kan- tonales Übertretungsstrafrecht, dessen Vollzug der Kanton in eigener Kompetenz regeln darf. Ebenfalls nicht erwähnt zu werden braucht die Tatsache, dass nur solche kantonalen Übertre- tungen in einem vereinfachten Verfahren mit Ordnungsbussen geahndet werden können, die im Bussenkatalog aufgelistet sind. Straftatbestände, die dort nicht erwähnt werden, dürfen nicht im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden, selbst wenn die fehlbare Person mit der direkten Bussenerhebung einverstanden sein sollte. Dies ist eine Folge des Legalitätsprinzips.

Bst. a: Gemäss Art. 24 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 20. Juni 2003 über das Jugendstraf- recht⁷⁷ können Jugendlichen Bussen erst ab vollendetem 15. Lebensjahr auferlegt werden. Diese ist unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse der/des Jugendlichen festzu- setzen und beträgt höchstens 2'000 Franken. Auch das eidgenössische Ordnungsbussenge- setz⁷⁸ schliesst bei Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht vollendet haben, die Ausfäl- lung einer Ordnungsbuisse aus.

Bei fehlbaren Jugendlichen, die zwar das 10. (Art. 4 JStG), nicht aber das 15. Altersjahr voll- endet haben, ist das ordentliche Verfahren durchzuführen. Diese Regelung ist gerechtfertigt, weil bei diesen Jugendlichen vor allem die erzieherische, persönliche Betreuung sowie die the- rapeutische Behandlung im Vordergrund steht und weniger die Strafe im Sinne der Vergeltung für begangenes Unrecht. Gebüssst werden können jedoch Jugendliche ab dem vollendeten 15. Altersjahr. Hier geht das Jugendstrafgesetz von der Überlegung aus, dass Jugendliche ab dem 15. Altersjahr in der Regel über gewisse Einkünfte verfügen, sei dies Taschengeld oder selbst erwirtschaftete Einnahmen. Deshalb soll bei ihnen auch auf kantonaler Ebene die Ord- nungsbuisse möglich sein, wirkt doch insbesondere bei Jugendlichen die sofortige Bestrafung nachhaltiger als ein späteres ordentliches Verfahren.

Bst. b: Die direkte Bussenausfällung ist des Weiteren nicht zulässig, wenn der fehlbaren Per- son neben der Übertretung gemäss Bussenkatalog noch weitere Delikte vorgeworfen werden, für die zwingend das ordentliche Verfahren durchzuführen ist. Dies einerseits darum, weil in solchen Fällen ohnehin ein ordentliches Verfahren gegen die fehlbare Person eingeleitet wer- den muss. Anderseits ist dieser Person dann, wenn sie zwei oder mehr Übertretungen began-

⁷⁷ Jugendstrafgesetz, JStG (SR 311.1)

⁷⁸ Art. 2 Bst. c OBG

gen hat, eine Gesamtstrafe aufzuerlegen (Art. 49 Abs. 1 StGB in Verbindung mit Art. 104 StGB). Etwa ist denkbar, dass die fehlbare Person zur im Ordnungsbussenverfahren zu ahndenden Übertretung zusätzlich eine nicht im Bussenkatalog aufgeführte Widerhandlung begangen oder einen Straftatbestand des Bundesrechts erfüllt hat. Wenn beispielsweise jemand ohne entwerteten Fahrausweis einer Billettkontrolle die Angabe ihres Namens verweigert (§ 14 ÜStG), könnte dies für sich allein mit einer Ordnungsbusse erledigt werden. Reisen mit nicht entwertetem Fahrausweis ist jedoch ebenfalls strafbar, und zwar nach Bundesrecht⁷⁹. Diese Übertretung kann nicht im Ordnungsbussenverfahren geahndet werden, weshalb das Ordnungsbussenverfahren auch für die Verweigerung von Angaben (§ 14 ÜStG) nicht zur Anwendung gelangt.

Bst. c: Wie im Ordnungsbussengesetz des Bundes (Art. 3a Abs. 1 OBG) werden bei Erfüllung mehrerer im Bussenkatalog aufgeführter Übertretungen die entsprechenden Bussenbeträge zusammengezählt und eine Gesamt-Ordnungsbusse ausgefällt. Auf Bundesebene darf diese den Betrag von 600 Franken nicht übersteigen (Art. 3a Abs. 2 OBG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 2 OBG). Auf kantonaler Ebene soll das kantonale Ordnungsbussenverfahren bei der Kummulation mehrerer Übertretungen nur dann möglich sein, wenn die Gesamtsumme aller Übertretungen den Betrag von 500 Franken nicht übersteigt. In einem solchen Fall kann nämlich in der Regel insgesamt nicht mehr von einer leichten Übertretung gesprochen werden.

Bst. d: Diese Bestimmung ist selbsterklärend.

Bst. e: Das Ordnungsbussenverfahren soll auch dann nicht zur Anwendung kommen, wenn bei einer strafbaren Handlung Gegenstände verwendet wurden, welche die Sicherheit von Personen oder die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährden (Art. 69 ff. StGB) oder wenn Gegenstände der fehlbaren Person als Beweismittel gebraucht werden (Art. 263 ff. StPO).

§ 24 Bezahlung

Absatz 1:

Die fehlbare Person kann die Busse sofort bezahlen. Damit wird der Bussenentscheid sofort rechtskräftig. Will oder kann sie dies nicht, weil sie etwa den erforderlichen Geldbetrag nicht auf sich trägt, kann sie von der Möglichkeit einer 30-tägigen Bedenkfrist Gebrauch machen. Das heisst nicht, dass sie damit die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens ablehnt. Vielmehr soll sie nicht schlechter gestellt werden als diejenigen, die vor Ort bezahlen. Gleichzeitig bietet diese Frist der fehlbaren Person die Möglichkeit, sich mit der nötigen Distanz zum Geschehen zu entscheiden, ob sie die Busse im Ordnungsbussenverfahren bezahlen oder ob sie das ordentliche Verfahren verlassen möchte. Eine ratenweise Bezahlung einer Ordnungsbusse ist ausgeschlossen. Ratenzahlungen widersprächen nämlich dem Zweck des Ordnungsbussenverfahrens, das innert kurzer Zeit eine vollständige Tilgung der Ordnungsbusse sicherstellen und eine rasche und sinnvolle Handhabung bei leichteren Übertretungen ermöglichen will.

⁷⁹ Art. 20 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 1 Bst. a des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009, Personenbeförderungsgesetz, PBG (SR 745.1)

Absatz 2:

Die Ausstellung der Quittung bei sofortiger Bezahlung dient einerseits der fehlbaren Person als Beleg, anderseits ermöglicht sie der Polizei die Kostenabrechnung und Auswertung. Die Quittung enthält den Ort, das Datum und die Zeit sowie einen Vermerk der geahndeten Übertretung. Das Kontrollorgan unterzeichnet die Quittung. Zu Kontrollzwecken werden die einzelnen Quittungen nummeriert und die Kopie der fehlbaren Person abgegeben. Die Quittung nennt den Namen der fehlbaren Person nicht. Dies entspricht dem eidgenössischen Ordnungsbussengesetz. Dies ist angezeigt, nachdem die Busse sofort beglichen und damit rechtskräftig wurde. Allerdings verunmöglicht dieses Verfahren die nachträgliche Einleitung des ordentlichen Verfahrens etwa dann, wenn beispielsweise das Ordnungsbussenverfahren trotz eines Ausschlussgrundes durchgeführt wurde. Dies ist jedoch vertretbar. Immerhin wurde die fehlbare Person gebüsst. Dass sie nicht im Ordnungsbussenverfahren hätte gebüsst werden dürfen sondern im ordentlichen Verfahren, hat nicht sie zu verantworten, sondern diejenige Person, welche die Ordnungsbusse (fälschlicherweise) erhoben hat.

Absatz 3:

Wird der fehlbaren Person ein Bedenkfristformular mit Einzahlungsschein ausgehändigt, sind zusätzlich zu den Angaben gemäss Absatz 2 der Name und Vorname der fehlbaren Person, ihr Heimatort, ihr Geburtsdatum sowie ihre Postadresse festzuhalten. Die umgehende Erhebung von Geburtsdatum und Heimatort bei unbezahlten Bussen am Tatort dient nicht nur dazu, die gebüsste Person eindeutig zu identifizieren, sondern führt auch zu einem geringeren Verwaltungsaufwand: Beide Daten sind unverzichtbar und müssten zwingend erhoben werden, falls das ordentliche Verfahren eingeleitet werden müsste. Erfolgt die Erhebung dieser Daten unbürokratisch mittels Identitätskarte oder einem anderen Personenausweis am Tatort, sind spätere aufwändige Abklärungen nicht mehr notwendig. Alle diese Daten werden der Inkassostelle weitergeleitet und dort für die Kontrolle des Zahlungseingangs registriert bzw. im Falle der Nichtbezahlung und Verzeigung an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet. Bei der Bearbeitung der Personendaten sind die einschlägigen Datenschutzbestimmungen, insbesondere Zweckbindung, Datensicherheit und Löschung, zu beachten.

Absatz 4:

Bezahlt die fehlbare Person die Busse nicht nach Ablauf der Frist von 30 Tagen, bringt sie damit sinngemäss ihre Ablehnung des Ordnungsbussenverfahrens zum Ausdruck. In diesem Fall wird unverzüglich das ordentliche Verfahren eröffnet und durchgeführt⁸⁰. In Abweichung zu den Inkassoabläufen beim Vollzug des Ordnungsbussengesetzes des Bundes, welches sich auf Tatbestände aus dem Strassenverkehr beschränkt, ist beim Vollzug des kantonalen Ordnungsbussengesetzes die Ausstellung eines "Steckzettels" bei Nichtbetroffenen der fehlbaren Person mit nachfolgender Zustellung einer Übertretungsanzeige ("Mahnung") bei Nichtbezahlung der Busse nicht möglich. Gemäss kantonalem Ordnungsbussengesetz ist nämlich der fehlbaren Person die Ordnungsbusse stets direkt und persönlich auszuhändigen, sofern sich diese mit der direkten Bussenerhebung einverstanden erklärt (§ 19 ÜStG). Lehnt die betroffene Person dieses Verfahren demgegenüber ab, erfolgt eine Anzeige und die Durchführung des ordentlichen Strafverfahrens (§ 19 Abs. 2 ÜStG)⁸¹. Diese unterschiedliche Vorgehensweise bei den Zahlungsabläufen rechtfertigt sich insbesondere deshalb, weil beim Vollzug des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes die fehlbare Lenkerin/der fehlbare Lenker im Strassenverkehr oft nicht vor Ort angetroffen wird bzw. nicht sichergestellt werden kann, dass sie/er die Busse ("Steckzettel") auch wirklich zur Kenntnis genommen hat.

⁸⁰ vgl. auch § 103 GOG

⁸¹ vgl. auch § 106 Abs. 2 GOG

Absatz 5:

Bei Personen ohne festen Wohnsitz in der Schweiz ist die Anwendung des Ordnungsbussen- gesetzes auf jene Fälle zu beschränken, in denen die fehlbare Person die Busse sofort vor Ort bezahlt. Die Einleitung des Rechtshilfeverfahrens ins Ausland zur Erhebung der Busse ist aufwendig und kaum verhältnismässig. Auch ist nicht sicher, ob die betreffende Person vom Ausland aus die Busse im nachhinein bezahlt. Kann deshalb die Busse nicht sofort bezahlt werden, ist der Bussenbetrag angemessen sicherzustellen. Die Sicherstellung ist aber nur im Rahmen des ordentlichen Verfahrens möglich⁸², welches bei Personen ohne festen Wohnsitz in der Schweiz in diesem Fall sofort eröffnet wird. Das heisst: Personen ohne festen Wohnsitz in der Schweiz wird die Möglichkeit der späteren Bezahlung der Busse mit Einzahlungsschein nicht gewährt. Diese Regelung kennt im Übrigen auch das eidgenössische Ordnungsbussengesetz (Art. 9 OBG).

§ 25 Kosten

Das Ordnungsbussenverfahren verursacht einen geringeren Aufwand als das ordentliche Strafverfahren. Deshalb ist es angezeigt, der fehlbaren Person bei sofortiger Bezahlung der Busse oder bei Begleichung der Busse innert der 30-tägigen Frist keine Kosten aufzuerlegen. Das eidgenössische Ordnungsbussengesetz lautet diesbezüglich gleich (Art. 7 OBG).

§ 26 Rechtskraft

Mit der Bezahlung der Busse vor Ort oder mit dem Einzahlungsschein hat die fehlbare Person die Erfüllung eines oder mehrerer Übertretungsstrafatbestände anerkannt und in die direkte Bussenausfällung eingewilligt. Es wäre deshalb widersprüchlich, wenn sie im Nachhinein das ordentliche Verfahren einleiten würde oder könnte. Für die fehlbare Person wird der Bussenentscheid mit der Bezahlung der Busse sofort rechtskräftig und kann nicht mehr angefochten werden.

Die Strafverfolgungsbehörden und die Gerichte sind indes nicht an die Erledigung einer Widerhandlung gegen eine kantonale Übertretung im Ordnungsbussenverfahren gebunden. Stellt sich im Nachhinein auf Veranlassung der gebüssten Person oder von der Übertretung betroffenen Person, Behörde oder Dienststelle heraus, dass die Tat nicht über das Ordnungsbussenverfahren hätte erledigt werden dürfen, kann nachträglich das ordentliche Verfahren eingeleitet werden, es sei denn, die Tat sei verjährt. Erforderlich ist somit der Anstoss der gebüssten Person oder der von der Übertretung betroffenen Person, Behörde oder Dienststelle; von Amtes wegen darf nicht auf die Erledigung der Übertretung im Ordnungsbussenverfahren zurückgekommen werden. Wird jemand beispielsweise wegen Verunreinigung eines öffentlichen Gebäudes mit einer Ordnungsbusse bestraft und stellt das berechtigte Gemeinwesen wenig später aber fest, dass es sich nicht bloss um eine Verunreinigung handelt, sondern um eine Sachbeschädigung⁸³, kann es noch immer Strafantrag stellen, worauf nachträglich das ordentliche Strafverfahren eröffnet wird.

⁸² Art. 263 Abs. 1 Bst. b in Verbindung mit Abs. 3 StPO

⁸³ Beispiel aus dem Bericht des Schwyzer Regierungsrats zur kantonalen Ordnungsbussenverordnung (KOBV) vom 15. Oktober 2008, Seite 16

§ 27 **Aufsicht, Durchführung**

Absatz 1:

Der Vollzug des Ordnungsbussenwesens gehört thematisch teilweise zum Strafvollzug. In Umsetzung von § 115 Abs. 1 GOG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 der Verordnung über den strafrechtlichen Justizvollzug gegenüber Erwachsenen⁸⁴ ist es sachgerecht, die Sicherheitsdirektion mit der Aufsicht über den Vollzug des Ordnungsbussenwesens zu beauftragen, soweit es sich nicht um Jugendliche handelt. Dies ist nicht neu: Bereits § 6 der per Ende 2010 aufgehobenen Verordnung über den Vollzug des Bundesgesetzes über Ordnungsbussen im Strassenverkehr vom 21. August 1973⁸⁵ wies die Aufsicht über die Handhabung des Ordnungsbussenverfahrens der Sicherheitsdirektion zu. Allerdings war damals die Aufsicht insofern beschränkt, als es nur um das Ordnungsbussenverfahren gemäss Strassenverkehrsgesetz handelte. Dieses hatte seit jeher die Polizei zu vollziehen. Nun geht es neu nicht nur um den Vollzug des eidgenössischen Ordnungsbussenrechts, sondern zusätzlich auch um das kantonale Ordnungsbussenwesen.

Gemäss § 27 Abs. 1 ÜStG beaufsichtigt die Sicherheitsdirektion den Vollzug des Ordnungsbussenwesens, somit auch die nicht-polizeilichen Kontrollorgane, die der Direktion des Innern angehören. Die Aufsicht der Sicherheitsdirektion über die nicht-polizeilichen Kontrollorgane beschränkt sich dabei auf den (technischen) Vollzug des Ordnungsbussenwesens. Auch wird die Sicherheitsdirektion, vertreten durch die Zuger Polizei, allfällige Reklamationen gegen das Verhalten der Kontrollorgane bearbeiten. Erreichen die Vorhaltungen gegen ein Kontrollorgan jedoch ein solches Ausmass, so dass personalrechtliche Massnahmen ins Auge zu fassen sind, ist dafür nicht die Sicherheitsdirektion zuständig sondern die Direktion des Innern.

Soweit es um Ordnungsbussen gegenüber fehlbaren Jugendlichen geht, ist die Aufsicht darüber der Jugendanwältin bzw. dem Jugendanwalt zugewiesen (§ 2 Abs. 2 der Verordnung über den Vollzug der Schutzmassnahmen und Strafen gegenüber Jugendlichen vom 20. November 2007⁸⁶).

Absatz 2:

Die Ausfällung der Ordnungsbussen ist das eine, die Administration im rückwärtigen Bereich das andere. So sind beispielsweise nicht nur die Bussenzettel bzw. die Bedenkfristformulare mit Einzahlungsschein bereit zu stellen, sondern auch die vor Ort erhobenen Bussen an eine zuständige Stelle abzuliefern, die Einhaltung der 30-tägigen Bedenkfrist zu kontrollieren und nach deren unbenütztem Ablauf das Geschäft der Staatsanwaltschaft zur Beurteilung der Übertretung im ordentlichen Verfahren weiterzuleiten. Es sind aber gegebenenfalls auch Reklamationen Betroffener zu bearbeiten. Würde nur die Polizei Ordnungsbussen erheben, stellte sich die Frage der Administration nicht in diesem Ausmass, denn die Polizei vollzieht aktuell das eidgenössische Ordnungsbussengesetz. Der Mechanismus beim Vollzug des Ordnungsbussenverfahrens ist ihr somit nicht fremd.

Es werden wohl auch künftig vor allem Polizistinnen und Polizisten sowie Sicherheitsassistentinnen und -assistenten sein, welche kantonale Ordnungsbussen ausfällen werden. Die übrigen ermächtigten Kontrollorgane werden mutmasslich eher seltener zum Zuge kommen, dies nicht zuletzt aufgrund ihrer beschränkten Befugnis zur Erhebung von Ordnungsbussen⁸⁷. Um die Verwaltung nicht mit administrativen Zusatzaufwendungen aufzublähen, soll der Vollzug und

⁸⁴ vom 7. Dezember 2010 (BGS 331.2)

⁸⁵ GS 20, 315

⁸⁶ BGS 331.71

⁸⁷ § 20 ÜStG

die Koordination des gesamten Ordnungsbussenwesens der Zuger Polizei übertragen werden. Dies ist sachgerecht, verfügt doch die Polizei bereits im Bereich des eidgenössischen Ordnungsbussenverfahrens über eine diesbezügliche langjährige Erfahrung. Das bedeutet unter anderem, dass die weiteren ermächtigten Kontrollorgane die eingezogenen bzw. ausgefallenen Ordnungsbussen mit den entsprechenden Unterlagen der Zuger Polizei zur Weiterbearbeitung (Inkasso, Verzeigung an die Staatsanwaltschaft bei Nichtbezahlen der Busse innert der 30-tägigen Frist) weiterzuleiten haben.

Da der Polizei im Bereich Ordnungsbussen damit eine eigentliche Klammerfunktion zukommt, muss sie den übrigen ermächtigten Kontrollorganen direkt – also unter Umgehung des Dienstwegs – und verbindlich Weisungen erteilen können. Diese Weisungsbefugnis beschränkt sich nur auf den Ordnungsbussenbereich. Gegenstand einer solchen Weisung könnten etwa die Modalitäten der Bussgeldabgabe an die Polizei oder das Verfahren bei Reklamationen gebüßter Personen gegen die Dienstausübung des nicht-polizeilichen Kontrollorgans sein.

§ 28 Kompetenzdelegation

Absatz 1:

Zwar ist es Sache der Legislative, die im Bussenkatalog aufzulistenden Übertretungen zu bezeichnen, die im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden können. Angezeigt ist es jedoch, den Regierungsrat zu ermächtigen, im jeweils geltenden Bussenkatalog die Verweisungen auf die gesetzlichen (Straf-)Bestimmungen nötigenfalls anzupassen, wenn dies durch Änderung dieser Bestimmungen erforderlich wird, etwa als Folge einer neuen Nummerierung der entsprechenden Bestimmungen. Dadurch lässt sich ein aufwändiges Revisionsverfahren vor dem Kantonsrat für diese Fälle vermeiden. Materiell wird damit nichts verändert.

Absatz 2:

Wie nachfolgend in Ziffer 10 des Kommentars zu § 31 ÜStG ausgeführt wird, eröffnet die Einführung des kantonalen Ordnungsbussenverfahrens den Gemeinden neue Möglichkeiten zur Durchsetzung gemeindlichen Rechts im Bereich von Ruhe und Ordnung. Der Regierungsrat soll jene Tatbestände des Bussenkatalogs bezeichnen können, für deren Durchsetzung die (Einwohner)Gemeinden mit der Polizei Verwaltungsvereinbarungen über den Beizug von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten abschliessen können. Der Bussenertrag, den die von der Gemeinde beauftragten Sicherheitsassistentinnen und -assistenten erzielen, fällt in die jeweilige Gemeindekasse.

4. Abschnitt: Übergangs- und Schlussbestimmungen

§ 29 Generalklausel

In einer Vielzahl geltender kantonaler Erlasse und in gemeindlichen Reglementen wird entweder auf die Anwendbarkeit des Polizeistrafgesetzes vom 26. Februar 1981 ganz allgemein oder auf einzelne seiner Bestimmungen verwiesen. Prominent und häufig – auch im Zusammenhang mit richterlichen Verboten – wird § 8 des Polizeistrafgesetzes (Übertretung allgemeinverbindlicher Vorschriften) erwähnt, sozusagen als Auffangtatbestand oder als eine Art Generalklausel. Es gilt, hier den nahtlosen Übergang vom Polizeistrafgesetz zum Übertretungsstrafgesetz sicherzustellen. Nachfolgend wird in § 31 ÜStG zwar aufgelistet, welche Gesetze als Folge des neuen Rechts anzupassen sind. Damit jedoch nichts durch die Maschen fällt und weil gemeindliche Reglemente mit dieser (kantonalen) Vorlage nicht angepasst werden können, ist die Generalklausel und vor allem auch der ausdrückliche Hinweis auf § 8 des Polizeistrafgesetzes notwendig.

Der Zusatz "soweit nicht anderes Recht zur Anwendung gelangt" bedarf der Erklärung: Das Polizeistrafgesetz bzw. einzelne seiner Bestimmungen werden aktuell teilweise auch in Fahr- oder Parkierverboten auf privatem Grund oder etwa in Betretungsverboten erwähnt. Dies ist künftig nicht mehr möglich, und zwar aus folgenden Gründen: Das gerichtliche Verbot zum Schutz von Rechten an Grundstücken – beispielsweise ein Fahr-, Parkier- oder Betretungsverbot – stützte sich bis Ende 2010 auf § 126 ff. der Zivilprozessordnung für den Kanton Zug⁸⁸. Seit Anfang 2011 regelt neu der Bund abschliessend das Zivilprozessrecht⁸⁹. Dieses befasst sich in Art. 258 ff. mit dem gerichtlichen Verbot. Die ZPO schreibt auch die Sanktion bei Widerhandlung gegen das Verbot fest (es ist eine Busse bis 2000 Franken möglich). Nachdem der Bund das gerichtliche Verbot umfassend regelt, bleibt kein Raum mehr für eine kantonale Regelung, auch nicht für eine kantonale Strafandrohung. Allerdings unterlässt es die Schweizerische Zivilprozessordnung festzuschreiben, was ab 2011 mit bestehenden, nach kantonalem Recht errichteten gerichtlichen Verboten geschieht. Dies stellt § 127 GOG klar. Danach werden Widerhandlungen, die ab Anfang 2011 begangen wurden, gestützt auf Art. 258 ZPO geahndet. Nun ist es aber so, dass verschiedene publizierte gerichtliche Verbote, die nach altem Recht verfügt wurden, auf das Polizeistrafgesetz verweisen, und zwar etwa wie folgt:

- a. generell auf das Polizeistrafgesetz: Diesfalls beträgt die maximal mögliche Busse 2000 Franken (Art. 258 Abs. 1 ZPO in Verbindung mit § 127 Abs. 2 GOG);
- b. auf § 8 PStG: Diesfalls beträgt die maximal mögliche Busse ebenfalls 2000 Franken (Art. 258 Abs. 1 ZPO in Verbindung mit § 127 Abs. 2 GOG);
- c. auf das PStG mit Nennung eines bestimmten Bussenbetrags: Ist der publizierte Bussenbetrag milder als 2000 Franken (Art. 258 Abs. 1 ZPO), gilt diese mildere Strafandrohung (§ 127 Abs. 2 GOG).

Mit dem Zusatz "soweit nicht anderes Recht zur Anwendung gelangt" wird bei altrechtlichen gerichtlichen Verboten auf die Anwendbarkeit von Art. 258 Abs. 1 ZPO in Verbindung mit § 127 Abs. 2 GOG hingewiesen.

§ 30 *Übergangsbestimmung*

Das kantonale Ordnungsbussenverfahren wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Übertretungsstrafgesetzes wirksam. Die direkte Bussenausfällung vor Ort unmittelbar nach der begangenen Übertretung bringt es mit sich, dass das Ordnungsbussenverfahren nur auf jene Übertretungen Anwendung findet, die noch nicht verzeigt und damit dem ordentlichen Verfahren zugewiesen sind. Folglich ist das Ordnungsbussenverfahren nur anwendbar auf Übertretungen, die nach Inkrafttreten des Übertretungsstrafgesetzes begangen werden.

Die übrigen Bestimmungen des Übertretungsstrafgesetzes erfordern keine Übergangsbestimmung (vgl. auch § 33 ÜStG).

⁸⁸ vom 3. Oktober 1940 (GS 14, 219)

⁸⁹ Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272)

§ 31 Änderung bisherigen Rechts

Im Rahmen der Neufassung des bisherigen Polizeistrafgesetzes und seiner Umbenennung in Übertretungsstrafgesetz ist eine Anzahl Gesetze insofern anzupassen, als der Begriff "Polizeistrafgesetz" durch "Übertretungsstrafgesetz" ersetzt wird⁹⁰. Zudem ist dort, wo ausdrücklich auf § 8 des Polizeistrafgesetzes verwiesen wird, generell auf die allgemeine Strafbestimmung des Übertretungsstrafgesetzes zu verweisen. Die Anpassungen sind – mit Ausnahme der Ziffern 1, 9, 10 und 20 des Gesetzesantrags – selbsterklärend und brauchen deshalb nicht weiter kommentiert zu werden.

Die Nummerierung der nachfolgenden Erläuterungen folgt jener in § 31 ÜStG.

1. Gesetz über die Organisation der Zivil- und Strafrechtspflege (Gerichtsorganisationsgesetz, GOG) vom 26. August 2010⁹¹

- a. § 53 Abs. 5 und § 107 Abs. 2
 - Die Gemeinden sind gestützt auf § 17 des Polizei-Organisationsgesetzes befugt, zur Durchsetzung von Ruhe und Ordnung den Verkehrskontrolldienst (VKD) und/oder Sicherheitsassistentinnen oder -assistenten (SiAss) der Zuger Polizei beizuziehen. Als Angestellte der Zuger Polizei können diese nicht nur Verkehrsregelverletzungen im Ordnungsbussenverfahren ahnden (§ 1 Abs. 3 Polizeigesetz), sondern SiAss (nicht aber die Mitarbeitenden des VKD) dürfen zudem alle polizeilichen Massnahmen gemäss §§ 9 ff. des Polizeigesetzes vornehmen (z.B. Anhaltung, Personenkontrolle). Nachdem im Kanton Zug die Polizei unter kantonaler Hoheit die polizeilichen Aufgaben erfüllt (§ 4 Abs. 1 Polizei-Organisationsgesetz), es also keine gemeindliche Polizei gibt, ist dies eine attraktive Möglichkeit für die Gemeinden, ihre Anliegen rechtsgenügend durchzusetzen. Mit Verwaltungsvereinbarungen können sie sich die Dienste dieser Polizeiangestellten zunutze machen. In der Vereinbarung werden die Art und Weise der vom VKD und von den SiAss für die Gemeinde konkret zu erbringenden Leistungen festgelegt.
 - Die Kontrolle des ruhenden Verkehrs auf öffentlichen Parkplätzen und damit die Durchsetzung der gemeindlichen Parkregimes fallen unter die den Gemeinden auferlegte Pflicht, Ruhe und Ordnung zu gewährleisten. Wenn die Gemeinden dazu den VKD oder SiAss beziehen, dann allein zur Kontrolle und Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, nicht jedoch mit dem Auftrag, für und im Namen der Gemeinde Ordnungsbussen gemäss OBG zu erheben. Dazu fehlt den Gemeinden die Rechtsgrundlage; sie dürfen weder nach Bundesrecht (OBG) noch nach kantonalem Recht Ordnungsbussen erheben und somit auch nicht den Auftrag zur Erhebung von Ordnungsbussen erteilen. Diesbezüglich ist die heutige Formulierung von § 107 Abs. 2 GOG nicht richtig. Wenn der VKD und die SiAss bei der Kontrolle des ruhenden Verkehrs Ordnungsbussen erheben, tun sie dies *nicht* im Auftrag der Gemeinden, sondern gemäss *eigener Verpflichtung* gestützt auf Art. 301 StPO in Verbindung mit § 93 GOG (Anzeigepflicht). Jedoch fliesst der so generierte Bussenertrag nach dem Willen des Gesetzgebers statt in die Staats- in die Gemeindekasse (§§ 17 f. Polizei-Organisationsgesetz). Stellt jedoch eine Polizistin oder ein Polizist, die/der nicht von der Gemeinde mit Kontrollaufgaben beauftragt ist, im Rahmen seiner normalen Patrouillentätigkeit eine Verkehrsregelverletzung im ruhenden Verkehr auf einem von der Gemeinde bewirtschafteten öffentlichen Parkplatz fest, büssst sie/er eben-

⁹⁰ Der Regierungsrat wird auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Vorlage das Verordnungsrecht entsprechend anpassen.

⁹¹ GS 30, 619 (BGS 161.1)

falls. Allerdings fällt dann der Bussenertrag in die Staats- und nicht in die Gemeindekasse.

- Wohin der Ertrag aus der Ahndung von Übertretungen (§ 53 Abs. 1 GOG) fliest, deren Beurteilung Sache des Gemeinderats ist, darf nicht in § 107 GOG geregelt werden. Diese Bestimmung meint nämlich den Ertrag aus Ordnungsbussen. Solche darf der Gemeinderat nicht verhängen. Systematisch gehört die Regelung mit dem Inhalt, wohin der Ertrag von Bussen fliest, die der Gemeinderat verhängt, zu § 53 GOG. Deshalb ist § 53 GOG zu ergänzen.
 - § 107 Abs. 2 GOG spricht in der geltenden Fassung von *privaten* Parkplätzen, die von SiAss oder von Mitarbeitenden des VKD gestützt auf eine mit der Gemeinde abgeschlossenen Vereinbarung zu kontrollieren sind. Solche muss die Gemeinde jedoch gar nicht kontrollieren. Es geht hier nämlich um Übertretungen eines durch die zuständige Behörde erlassenen gerichtlichen Verbots im Sinne von Art. 258 ZPO. Für Widerhandlungen gegen gerichtliche Verbote sieht die ZPO kein Ordnungsbussenverfahren vor. Vielmehr werden Widerhandlungen gegen gerichtliche Verbote nur auf Antrag hin verfolgt. Die SiAss oder der VKD darf somit aufgrund selbst festgestellter Park- und Fahrverbotübertretungen auf privatem Grund nicht von sich aus aktiv werden. Dazu sind sie nicht befugt. "Antragsberechtigt ist vorab der dinglich Berechtigte sowie sein Einzel- oder Gesamtnachfolger. Bestehen bezüglich des bzw. der mit der Verbotsnorm belegten Raumes oder Fläche ein beschränktes dingliches Recht (z.B. ein Fusswegrecht), ist (ausschliesslich) der Inhaber des beschränkten dinglichen Rechts antragsberechtigt"⁹². Deshalb ist § 107 Abs. 2 GOG entsprechend anzupassen.
- b. § 102
- Widerhandlungen von Jugendlichen gegen kantonales oder gemeindliches Strafrecht werden gemäss Jugendstrafprozessordnung beurteilt. Die Anwendbarkeit der Jugendstrafprozessordnung im kantonalen Übertretungsstrafrecht neben der Anwendbarkeit der Strafprozessordnung ist in § 102 GOG zu erwähnen. Wenn § 102 GOG von "Behörden des Kantons Zug" spricht, sind darunter die gesetzgebenden Behörden des Kantons und der Gemeinden gemeint.
 - Beim Vermummungsverbot (§ 8 ÜStG) handelt es sich um einen Tatbestand des kantonalen Übertretungsstrafrechts. In diesem Bereich dürfen die Kantone legiferieren, soweit die Übertretung nicht Gegenstand der Bundesgesetzgebung ist (Art. 335 Abs. 1 StGB). In verfahrensmässiger Hinsicht findet die Schweizerische Strafprozessordnung und die Jugendstrafprozessordnung auch auf die Verfolgung von Straftaten des kantonalen Übertretungsstrafrechts Anwendung⁹³, insbesondere auf das Polizeistrafgesetz⁹⁴ bzw. neu auf das Übertretungsstrafgesetz. Folglich gilt auch hier Art. 8 StPO, wonach es der Polizei verwehrt ist, gestützt auf das Opportunitätsprinzip auf die Strafverfolgung zu verzichten. Soll die Polizei unter ganz bestimmten Voraussetzungen von der Durchsetzung des Vermummungsverbotes absehen dürfen, muss dieses kantonale Opportunitätsprinzip als Ausnahme vom Grundsatz von § 102 GOG ausdrücklich im Übertretungsstrafgesetz festgeschrieben sein (§ 8 Abs. 2 ÜStG). Diese Ausnahme von der Regel ist möglich, weil einerseits der Kanton in diesem Bereich des Übertretungsstrafrechts autonom ist und in einer Kompetenz bestimmen kann, ob und inwieweit die Regeln der Strafprozessordnung

⁹² BSK ZPO, Tenchio, Art. 258 N 24

⁹³ § 102 GOG

⁹⁴ vom 26. Februar 1981 (BGS 311.1)

auf das kantonale Übertretungsstrafrecht anwendbar sein sollen, anderseits die Ausnahme von der Regel gleich wie § 102 GOG in einem formellen Gesetz festgeschrieben wird.

c. § 104 Abs. 1

Die Zuständigkeitsbestimmung ist insofern zu ergänzen, als die Polizei nach wie vor zum Erheben von Ordnungsbussen im Strassenverkehr zuständig ist. Im kantonalen Ordnungsbussenrecht sind dafür auch eigens ermächtigte nicht-polizeiliche Kontrollorgane je in ihrem Bereich zuständig. Entsprechend ist § 104 Abs. 1 GOG zu formulieren. Die Bst. a und b dieses Absatzes fallen dahin.

Absatz 1 dieser Bestimmung hat die strafrechtliche Ordnungsbusse zum Gegenstand, Absatz 2 hingegen die prozessuale. Nachdem Absatz 1 ohnehin angepasst wird, ist im gleichen Zug diese Präzisierung vorzunehmen ("strafrechtliche" Ordnungsbusse).

d. § 105 Marginalie

Die Einführung des kantonalen Ordnungsbussenverfahrens bedingt eine Präzisierung in der Marginalie. Auf Kantonsebene ist die Frage der Uniformierung und Legitimation in § 20 ÜStG und § 9 des Polizei-Organisationsgesetzes geregelt.

e. § 106 Abs. 1

Diese Anpassung ist eine Folge der Einführung des kantonalen Ordnungsbussenverfahrens.

9. Polizeigesetz vom 30. November 2006⁹⁵

Dass die Polizei das eidgenössische Ordnungsbussengesetz vollzieht, entspricht gelgendem Recht (§ 1 Abs. 3 Polizeigesetz). Daran ändert sich nichts. Dies entspricht denn auch Art. 4 des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes. Danach sind es Polizeiorgane, welche die Ordnungsbussen im Strassenverkehr erheben.

Diese Ausschliesslichkeit ist im kantonalen Ordnungsbussenrecht nicht gegeben. Gemäss § 20 ÜStG können neben der Polizei und der ihr angehörenden Sicherheitsassistentinnen und -assistenten auch kantonale Funktionsträgerinnen und -träger sowie Personen, die Teil der kantonalen Behördenorganisation sind und hoheitliche Befugnisse ausüben, je in ihrem Fachbereich Ordnungsbussen erheben. Dies ist der Grund für die Einschränkung "soweit nichts anderes bestimmt ist".

10. Gesetz über die Organisation der Polizei (Polizei-Organisationsgesetz) vom 30. November 2006⁹⁶

Der Gemeinderat kann zur Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung in jenen Bereichen, die im Anhang zum Polizei-Organisationsgesetz aufgelistet sind, mit der Zuger Polizei Verwaltungsvereinbarungen über den Beizug des Verkehrskontrolldienstes und von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten abschliessen (§ 17 Abs. 1 Polizei-Organisationsgesetz). In Frage kommen solche Verwaltungsvereinbarungen zur Durchsetzung des eidgenössischen Ordnungsbussengesetzes im Bereich des ruhenden Verkehrs (§ 17 Abs. 2 Polizei-Organisationsgesetz). Auf diese Weisen können die Gemeinden ihre bewirtschafteten öffentlichen Parkplätze kontrollieren und den dabei erzielten Bussenbetrag in ihre Gemeindekasse fliessen lassen. Daran ändert das Übertretungsstrafgesetz nichts.

⁹⁵ GS 29, 11 (BGS 512.1)

⁹⁶ GS 29, 33 (BGS 512.2)

Die Einführung des kantonalen Ordnungsbussenverfahrens eröffnet den Gemeinden neue Möglichkeiten zur Durchsetzung gemeindlichen Rechts im Bereich Ruhe und Ordnung.

Bekanntlich bezeichnet § 53 GOG den Gemeinderat als Übertretungsstrafbehörde zur Beurteilung von Übertretungen gegen Bestimmungen allgemeinverbindlicher Gemeinereglemente (§ 53 Abs. 1 Bst. b GOG). Allerdings verweisen die Strafbestimmungen in gemeindlichen Reglementen in der Regel auf das (kantonale) Polizeistrafgesetz, das zur Anwendung gelangt. Daran ändert das Übertretungsstrafgesetz nichts. Soweit jedoch der Bussenkatalog vorsieht, dass Übertretungen gegen gemeindliches Recht im (kantonalen) Ordnungsbussenverfahren geahndet werden können (weil sie im kantonalen Übertretungsstrafgesetz erwähnt werden), soll es der Einwohnergemeinde – gleich wie bisher bei der Kontrolle des ruhenden Verkehrs auf öffentlichen Parkplätzen – ermöglicht werden, mit der Polizei Verwaltungsvereinbarungen über den Bezug von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten abzuschliessen zur Kontrolle der Einhaltung von Bestimmungen in jenen Bereichen, in denen die Zuständigkeit der Gemeinde gegeben ist. Nach dem Vorschlag des Regierungsrats betrifft dies aktuell die Bereiche Littering, Ruhestörung und das Gastgewerbe. Übertretungen in diesen Bereichen werden, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind, im Ordnungsbussenverfahren geahndet. Gemäss § 18 des Polizei-Organisationsgesetzes fällt der so erzielte Bussenertrag in die jeweilige Gemeindekasse. Sieht eine Gemeinde vom Bezug von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten zur Durchsetzung gemeindlichen Rechts ab, fällt die Kontrolle der Einhaltung gemeindlichen Rechts in den Grundauftrag der Zuger Polizei. Die von ihr erhobenen Bussen fallen in die Staatskasse.

20. Einführungsgesetz über den Wald (EG Waldgesetz) vom 17. Dezember 1998⁹⁷

Es ist weder im Waldgesetz⁹⁸ noch im EG Waldgesetz des Kantons Zug eine Bestimmung enthalten, welche nachteilige Nutzungen ohne Bewilligung unter Strafe stellt. Dabei gibt es in der Praxis immer wieder nachteilige Nutzungen des Waldes, welche ohne Bewilligung ausgeübt werden. Im Vordergrund steht dabei das Ablagern von Grüngut im Wald, das ausserhalb des Waldes anfällt. Weil Siedlungen zunehmend direkt an den Wald angrenzen, werden waldfremde Grünmaterialien (meistens Rasenschnitt, Baum- und Sträucher Schnitt von meist exotischen Pflanzen) oft im Wald deponiert. Diese nachteilige Nutzung von Wald akzentuiert die Neophytenproblematik und kann zu Sicherheitsproblemen führen (etwa bei Ablagerungen in Bachnähe). Zudem handelt es sich dabei oft um Material, das mit Pflanzen- und oder Insektenschutzmitteln bespritzt worden ist. Weiter ist das Beweiden im Wald zu nennen, was ebenfalls eine nachteilige Waldnutzung des Waldes ist.

Um diese Sachverhalte kantonal unter Strafe zu stellen, ist eine gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht notwendig. Diese wird hier geschaffen.

§ 32 Aufhebung bisherigen Rechts

Mit dem Inkrafttreten des Übertretungsstrafgesetzes werden alle ihm widersprechenden Bestimmungen aufgehoben, insbesondere das geltende Polizeistrafgesetz. Im Anhang zu dieser Vorlage wird dargelegt, um welche Bestimmungen es sich handelt und weshalb sie nicht ins Übertretungsstrafgesetz übertragen werden. Der besseren Übersicht wegen wird dort jeweils

⁹⁷ GS 26, 311 (BGS 931.1)

⁹⁸ Art. 42 bis 45 WaG (SR 931.0)

die Bestimmung erwähnt, die aufgehoben werden soll, anschliessend die Begründung, weshalb sie aufzuheben ist.

§ 33 Hängige Verfahren

Diese Bestimmung ist selbsterklärend und braucht deshalb nicht näher erläutert zu werden.

§ 34 Inkrafttreten

Das Übertretungsstrafgesetz mitsamt der angehängten Bussenliste untersteht dem fakultativen Referendum im Sinne von § 34 der Kantonsverfassung. Um allen Umständen, welche durch die Neuschaffung des kantonalen Übertretungsstrafrechts entstehen, bestmöglich Rechnung tragen zu können, empfiehlt es sich, es dem Regierungsrat anheim zu stellen, das Datum des Inkrafttretens dieses Erlasses zu bestimmen.

VII. Bussenkatalog

Ziel des Ordnungsbussenverfahrens ist die Ahndung von Übertretungen in einem einfachen und raschen Verfahren ohne aufwendige Beweisführung und mit auf das Minimum reduzierter Schriftlichkeit. Entsprechend beschränkt sich der Bussenkatalog auf Übertretungen mit – so weit man das überhaupt sagen kann – relativ geringem Unrechtsgehalt, die häufig vorkommen und deren Ahndung in der Regel zu keinen Diskussionen führen. Entsprechend sind die vorgeschlagenen Bussen veranlagt. Massgebend für die Festlegung der Bussenhöhe sind die Schwere der Übertretung, die bisherige Bussenpraxis des Übertretungsstrafrichters sowie teilweise auch die Regelung in anderen Kantonen. Unbestrittenemassen wird mit dem Ordnungsbussenverfahren eine gewisse Pauschalierung der Übertretungen in Kauf genommen. Auch hängt die Höhe der Ordnungsbusse nicht vom Vermögen der fehlbaren Person ab. Dies liegt aber am System. Zur Ahndung bedeutender Übertretungen mit grossem Unrechtsgehalt hingegen eignet sich das Ordnungsbussenverfahren klarerweise nicht.

Die im Bussenkatalog aufgeführten Straftatbestände können enger, nicht jedoch weiter sein als die entsprechenden Strafbestimmungen. Wird zudem gegen Strafbestimmungen verstossen, die nicht mit einer Ordnungsbusse erledigt werden können, gelangt das ordentliche Strafverfahren zur Anwendung.

Es braucht hier nicht weiter ausgeführt zu werden, dass selbstverständlich die vom Bundesrecht vorgesehenen Übertretungen von Strassenverkehrsbestimmungen in der kantonalen Ordnungsbussenliste nicht erwähnt werden; dafür ist das eidgenössische Ordnungsbussenrecht da.

VIII. Exkurs: Vereinheitlichung kommunalen Rechts und Einführung des Ordnungsbussenverfahrens für die Missachtung kommunaler Strafbestimmungen?

Im Zusammenhang mit der Motion Daniel Abt betreffend Verminderung von Littering und der Motion von Andreas Hausheer betreffend Erhebung von Ordnungsbussen (Vorlage Nr. 1536.2/1734.2 - 13006) hat der Kantonsrat den Regierungsrat beauftragt abzuklären und entsprechend dem Ausgang dieser Abklärungen auf Gesetzesstufe umzusetzen, ob Straftatbestände, die in gemeindlichen Erlassen festgeschrieben sind, zusammen mit den Gemeinden und unter Bezug und Mithilfe des Obergerichts und der Sicherheitsdirektion vereinheitlicht

werden können mit der Möglichkeit, leichtere Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren durch die Polizei und im ordentlichen Verfahren durch die Staatsanwaltschaft und allenfalls durch die Gemeinden zu ahnden.

Ging man bei der Beantwortung der Motionen Daniel Abt und Andreas Hausheer noch davon aus, das gemeindliche Recht enthalte ausnahmslos eigenständige Strafbestimmungen, zeigten nun die vertieften Abklärungen, dass dem nicht so ist. Soweit gemeindliche Reglemente überhaupt eine Strafbestimmung enthalten, sind es kaum eigenständig formulierte Strafnormen, sondern es wird in der Regel mehr oder weniger deutlich auf die Anwendbarkeit der Bestimmungen des Polizeistrafgesetzes verwiesen. Das bedeutet: Die Beurteilung von Übertretungen kommunaler Strafbestimmungen erfolgt nicht durch den Gemeinderat, der an und für sich Übertretungsstrafbehörde von Tatbeständen ist, die in allgemeinverbindlichen Gemeindereglementen vorgesehen sind (§ 53 GOG), sondern die Beurteilung erfolgt im ordentlichen Verfahren durch die Staatsanwaltschaft (§ 2 PStG). Verfügt ein gemeindliches Reglement hingegen über eine eigenständige Strafbestimmung, also eine Bestimmung ohne Verweisung auf kantonales Recht, ist es Sache des Gemeinderats, die Übertretung gegen Normen gemeindlicher Erlassen zu ahnden (§ 53 GOG).

Damit ist nichts darüber gesagt, ob nicht bestimmte Straftatbestände des kommunalen Rechts vereinheitlicht werden sollten mit dem Ziel, sie dann auch ohne Umweg über das Übertretungsstrafgesetz oder anderer kantonaler Gesetze im Ordnungsbussenverfahren erledigen zu können. Es gibt nämlich in den gemeindlichen Reglementen Tatbestände, deren Übertretung an und für sich im Ordnungsbussenverfahren erledigt werden könnten. Das Hundereglement der Einwohnergemeinde Hünenberg vom 9. Dezember 1996 beispielsweise schreibt vor (Art. 8), dass Hunde in öffentlichen Lokalen, auf öffentlichen Anlagen und in Naturschutzgebieten an der Leine geführt werden müssen. Die Missachtung dieser Vorschrift könnte – die entsprechende Rechtsgrundlage vorausgesetzt – mit Ordnungsbussen geahndet werden, ohne dass der Straftatbestand zuvor in einem kantonalen Erlass erwähnt wird, wie dies beispielsweise bei der Ruhestörung der Fall ist.

Jede Gemeinde ist autonom und regelt somit ihre Angelegenheiten selbstständig. Autonom hält sie somit auch fest, welches Verhalten sie ihrer Bevölkerung vorschreibt und ob die Missachtung solcher Regeln strafbar sein soll oder nicht. Diese Autonomie zeigt sich denn auch darin, dass nicht jede Zuger Einwohnergemeinde je über die gleichen Reglemente verfügt. Zwar wäre eine weitgehende Vereinheitlichung der gemeindlichen Reglemente durchaus wünschenswert und auch im Sinne der Rechtsgleichheit. Diese Einheit lässt sich jedoch aufgrund des geltenden Rechts nicht erzwingen, zumal das geltende Recht die Möglichkeit des "gemeindlichen Konkordats" nicht kennt, also die Plattform, um flächendeckend das gleiche Recht auf alle Gemeinden anwenden zu können. Ohne eine solche Art "Konkordat" könnten sich die Gemeinde-exekutiven zwar auf einheitliche formulierte Reglemente einigen. Dass diese dann auch so von der Gemeindelegislative beschlossen würden, ist möglich, jedoch nicht zwingend. Die Gefahr, dass einheitlich formuliertes Gemeinderecht letztlich den Durchbruch doch nicht schafft, besteht somit. So ist deshalb die Vielfalt des kommunalen Rechts hinzunehmen, was nicht zwingend ein Nachteil sein muss, lassen sich doch auf diese Weise örtliche Eigenheiten angemessen berücksichtigen.

IX. Personelle und finanzielle Auswirkungen

1. Staatsanwaltschaft

Eines der Hauptziele der Einführung des kantonalen Ordnungsbussenverfahrens besteht in der Vereinfachung und Beschleunigung derjenigen Übertretungsstrafverfahren, mit denen geringfügige Verstöße gegen kantonales Recht geahndet werden sollen. Durch die direkte Bussen-ausfällung und -bezahlung erübrigen sich nicht nur die Anzeige an die Staatsanwaltschaft und die damit verbundenen Arbeiten, auch wird die Staatsanwaltschaft künftig mit diesen Übertretungen nicht mehr belastet. Ungewiss und kaum abschätzbar ist jedoch die Akzeptanz dieser für den Kanton Zug bis anhin nicht bekannten Art zu büßen. Vor allem auch deshalb nicht, weil künftig neben der Polizei auch andere ermächtigte Personen Ordnungsbussen erheben. Inwie-weit dafür die Akzeptanz des Ordnungsbussenverfahrens reicht, lässt sich heute noch nicht sagen.

Auf der anderen Seite soll mit der Einführung dieses einfachen und unbürokratischen Verfahrens aber auch bewirkt werden, dass die mögliche Zurückhaltung der Polizei abnimmt, wegen relativ geringer Verstöße ein aufwendiges ordentliches Strafverfahren einzuleiten. Wird häufiger gebüßt, steigt auch das Risiko, dass die fehlbare Person das Ordnungsbussenverfahren ablehnt. In diesen Fällen ist weiterhin das ordentliche Übertretungsstrafverfahren durchzuführen. Dies wiederum belastet die Staatsanwaltschaft. Zuverlässige Zahlen sind hier jedoch aus ersichtlichen Gründen nicht möglich. Irgendwelche Aussagen wären reine Spekulation, nachdem der Kanton Zug mit dem kantonalen Ordnungsbussenverfahren über keinerlei Erfahrungen und Referenzwerte verfügt. Es kann deshalb aus heutiger Sicht nicht gesagt werden, ob und in welchem Umfang das Übertretungsstrafgesetz innerhalb der Organisation der Staatsanwalt-chaft Änderungen generiert. Möglich ist dies durchaus, zumal im Übertretungsstrafgesetz auch neue Straftatbestände geschaffen werden (z.B. Verbot des Littering).

Schliesslich ist zu erwähnen, dass die Missachtung von Bestimmungen in gemeindlichen Erlassen von der Staatsanwaltschaft beurteilt wird, sofern die gemeindliche Strafbestimmung auf die Zuständigkeit des Kantons verweist. Ob und gegebenenfalls in welchem Umfang dies die Staatsanwaltschaft belastet, lässt sich heute ebenfalls nicht abschätzen, nicht zuletzt auch deshalb nicht, weil die Strafverfolgung nur auf Anzeige des Gemeinderats erfolgt (§ 2 Abs. 2 ÜStG).

2. Direktion des Innern

Die Einführung des Ordnungsbussenverfahrens und die Umsetzung der Ordnungsbussen-Tatbestände durch Wildhut und Fischereiaufsicht sowie durch das Forstpersonal des Amtes für Wald und Wild werden keine personellen und finanziellen Folgen für das Amt für Wald und Wild haben. Änderungen können einzig darin bestehen, dass beim Ordnungsbussenverfahren dem Jagd- und Fischereirecht sowie der Waldgesetzgebung mehr Nachachtung verschafft wird und gleichzeitig – durch die Unmittelbarkeit – mehr "Einsicht" in das Mass und Verfahren der Busse besteht, als mit einem langwierigen Anzeigeverfahren. Der personelle Aufwand wird gleich bleiben. Im Zeitumfang, der bisher für die Anzeigenerstattung und Dokumentation nötig war, können künftig unmittelbare Bussenentscheide gefällt werden. Pro Zeiteinheit ist also mehr Wirkung durch direkte Sanktion möglich. Betragsmässig lässt sich der dadurch zu erzielende Ertrag, der sich unmittelbar auf diese Vorlage zurückführen lässt, nicht beziffern.

3. Zuger Polizei

3.1 Die Bekämpfung von Verunreinigungen und Littering – wohl diejenigen Tatbestände, de-ren Bekämpfung im Ordnungsbussenverfahren im Vordergrund stehen dürften – stellt eine klassische polizeiliche "Hol"-Tätigkeit dar. Das bedeutet, dass die betreffenden Ordnungswidrigkeiten nur dann entdeckt und geahndet werden, wenn eine Polizistin/ein Polizist aktiv pat-

rouilliert, sich zum Tatzeitpunkt am Tatort aufhält und das fehlbare Verhalten unmittelbar sieht. Denn Verunreinigungen von öffentlichem Grund werden selten von Privatpersonen beanzeigte, zumal diese den Namen der Täterin/des Täters nicht kennen. Ebenfalls sind Littering und Verunreinigungen Übertretungsdelikte, welche nicht ausschliesslich den Bereich Ordnung und Sicherheit berühren. Sie bilden einen Grenzbereich zur Aufgabe der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung, wofür im Kanton Zug die Gemeinden zuständig sind.

Die effektive Bekämpfung solcher Hol-Delikte – diese sind bekanntlich stark mit gesellschaftlichen Problemen verbunden – ist folglich generell mit einem sehr hohen personellen Aufwand verbunden: Die Polizei kann dabei entweder uniformiert patrouillieren, was gleichzeitig auch noch einen präventiven Effekt hätte, oder aber in Zivil auftreten, was wesentlich effektiver wäre. Es werden einerseits vermehrte Patrouillen notwendig sein, um z.B. Littering im Übertretungsbereich eindämmen zu können, andererseits ist die Zuger Polizei diesbezüglich auch auf die Unterstützung der Gemeinden angewiesen. Diese haben letztlich auch ein ureigenes Interesse daran, dass die von ihnen unterhaltenen Parkanlagen, Promenaden und Gebäude nicht verunreinigt werden.

Diese komplexe Ausgangslage führte in der Vergangenheit dazu, dass Littering und Verunreinigungen – soweit diese gemäss geltendem Polizeistrafgesetz strafbar waren – bisher nur sporadisch verfolgt und geahndet wurden. Von den nur rund 180 Verzeigungen der Zuger Polizei wegen Verstössen gegen das Polizeistrafgesetz im Jahr 2010 betrafen etwas mehr als 1 % Verunreinigungen fremden Eigentums (§ 11 PolStrG). Dies ist ein Indiz dafür, dass in der Praxis Polizisten kaum Zeit dafür verwendeten, "Hol-Delikte" im Übertretungsstrafbereich zu bekämpfen. Aufgrund der personellen Situation ist die Zuger Polizei aktuell darauf ausgerichtet, "Bring-Delikte" nachzuforschen (das sind z.B. polizeiliche Ermittlungen aufgrund von Anzeigen, Reaktion auf Telefon 117er-Anrufe, Prüfen von Hinweisen aus der Bevölkerung und von Behörden, Erledigung von Aufträgen der Staatsanwaltschaft und anderer Behörden). Wenn heute die Mitarbeitenden der Polizei schon einmal Verunreinigungen oder Littering sehen, lassen sie es oftmals bei einer mündlichen Ermahnung bewenden, weil es zeitlich sehr aufwendig ist, entsprechende Anzeigen zu erstatten (ordentliches Strafverfahren). Verstärkt wird dieses Nicht-ahnden durch den Umstand, dass oft Verfahrenseinstellungen oder nur geringe Bussen resultieren.

Die Zuger Polizei ist sich bewusst, dass – wie vereinzelt zu Recht moniert – im Bereich Littering, Verunreinigungen und auch in anderen, die öffentliche Ruhe und Ordnung betreffenden Tatbeständen ein Defizit vorhanden ist. Die politischen Erwartungen betreffend Behebung dieser Defizite im Zusammenhang mit der Einführung des Ordnungsbussenverfahrens sind gross. Allerdings vermag eine Gesetzesänderung allein diesbezüglich keine grundlegende Wende zu bewirken: Bestehen wie bis anhin starke Patrouillendefizite, werden die entsprechenden Straftaten nicht entdeckt und können demzufolge auch nicht geahndet werden. So lässt sich ein Umdenken von Teilen der Gesellschaft mit entsprechender Verhaltensänderung im Zusammenhang mit dem Umgang mit Kleinabfällen nicht herbeiführen. Bei einem aufgrund von man gelnden personellen Ressourcen bestehenden Vollzugsproblem bringt auch eine neue Strafbestimmung im Übertretungsstrafrecht in der Praxis wenig Nutzen.

3.2 Straftaten wie Littering oder Verunreinigungen können durch eine kostenintensive Polizeipräsenz erkannt und geahndet werden. Wie hoch die eingesetzten Mittel für die Bekämpfung des gesellschaftlichen Problems angesetzt werden sollen, ist eine politische Frage. Gestützt auf die obigen Überlegungen bezüglich der Umsetzung der neuen gesetzlichen Bestimmungen bestehen grundsätzlich die folgenden drei Handlungsvarianten:

3.2.1 Minimalvariante (Status quo)

Wie vorne unter Ziff. 3.1 ausgeführt, wird ein Festhalten am personellen *Status quo* (Stand 30. Juni 2011) dazu führen, dass die Zuger Polizei im Rahmen ihrer üblichen Patrouillen nur unwe sentlich mehr Straftatbestände nach dem Übertretungsstrafgesetz ahndet.

Verbessert werden sollte die Situation mit den am 19. Oktober 2010 vom Regierungsrat im Rahmen der Polizeivorlagen beantragten zehn zusätzlichen Präsenz-Stellen für die Zuger Polizei, welche primär in den Polizeiregionen für das Community Policing eingesetzt werden. Dadurch kann sie besser präsent sein und folglich auch mehr Übertretungsstrafatbestände entdecken und umgehend ahnden. Polizeipräsenz und Community Policing bedeuten aber nicht, dass während der erhöhten Polizeipräsenz ausschliesslich Abfallsünder oder dergleichen gezielt geahndet werden. Unter Community Policing fällt beispielsweise unter anderem auch eine vernetzte bürger- und gemeinschaftsorientierte Polizeiarbeit, verbunden mit einer Förderung der Eigenverantwortung der Bevölkerung⁹⁹. Insbesondere wegen dieser wichtigen Aufgabe, die von der Polizei Erfahrung und eine entsprechende Ausbildung erfordert, beantragte der Regierungsrat in der Polizeivorlage nicht die Anstellung von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten, sondern die Erhöhung des Bestands an ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten.

Die zehn zusätzlichen Präsenzstellen werden mehr Verstösse gegen das Übertretungsstrafgesetz ahnden können. Auf der anderen Seite werden sie auf den ganzen Kanton verteilt. Dies führt dazu, dass die "Hotspots", welche im Hinblick auf die Aufrechtherhaltung von Ruhe und Ordnung problematisch sind, nicht volumnäiglich repressiv abgedeckt werden können. Die Präsenzstellen sollen nämlich nicht primär Littering, Verunreinigungen und dergleichen bekämpfen. Das wäre bei voll ausgebildeten Polizistinnen und Polizisten unökonomisch und wenig effizient. Zudem werden die zehn neuen Präsenzstellen vornehmlich uniformiert eingesetzt, was im Kampf gegen Litterung und Verunreinigungen nur suboptimal ist.

Diese Minimalvariante hätte – bis auf die bereits am 19. Oktober 2010 vom Regierungsrat beantragten zehn neuen Präsenzstellen der Zuger Polizei – keine neuen personellen Aufwendungen zur Folge.

3.2.2 Optimalvariante

Für die Ahndung von Littering, Verunreinigungen und dergleichen ermöglicht das Ordnungsbussenverfahren eine administrativ einfache Fallerledigung. Das Verfahren ist standardisiert und erfordert keine besonderen Fachkenntnisse für die Ausfüllung des Bussenzettels oder Be denkfristformulars. Deshalb sind insbesondere Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten prädestiniert für den Vollzug des Ordnungsbussenrechts, nicht zuletzt auch deshalb, weil sie flexibel ereignis- und schwerpunktbezogen als Verstärkung der Polizeipatrouillen eingesetzt werden können. Bereits eine Patrouille von zwei Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten kann – wenn sie zeitlich und örtlich effektiv eingesetzt wird (z.B. an Wochenendabenden an der Seepromenade) – Littering und Verunreinigungen spürbar bekämpfen.

Optimalerweise sollte die Zuger Polizei mit acht Sicherheitsassistentinnen und Sicherheitsassistenten zum Vollzug des neuen Übertretungsstrafgesetzes verstärkt werden. Diese könnten (teilweise auch in ziviler Kleidung) als Doppelpatrouillen flexibel zu den kritischen Zeiten an denjenigen Orten im Kanton Zug eingesetzt werden, wo Verunreinigungen und Littering immer wieder festgestellt werden. Mit diesem personellen Mitteleinsatz sollte eine effektive Bekämpfung möglich sein. Rechnet man bei den Lohnkosten einer Sicherheitsassistentin oder eines Sicherheitsassistenten die Ausbildung, den Arbeitsplatz inkl. Informatik, Ausrüstung, Mobilität,

⁹⁹ Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 19. Oktober 2010 zu den Polizeivorlagen (Vorlage Nr. 1984.1/1662.4/1725.2/1938.2 - 13579, S. 7)

Sozialkosten, Support durch Back-Office (Bussenadministration, Inkasso, IT-Support) und der gleichen hinzu, belaufen sich die Personalkosten auf rund CHF 115'254 pro Jahr. Vier Doppelpatrouillen würden pro Jahr rund CHF 922'032 Sach- und Personalaufwand verursachen.

Auf den zusätzlichen Sach- und Personalaufwand sind die Mehreinnahmen im Zusammenhang mit den erhobenen Ordnungsbussen anzurechnen. Eine Sicherheitsassistentin oder ein Sicherheitsassistent dürfte über das Jahr gerechnet rund 180 Einsatztage leisten. Davon ausgehend, dass sie/er pro Tag im Durchschnitt Ordnungsbussen im Umfang von rund CHF 300 ausfällt, dürften bei acht Sicherheitsassistentinnen oder Sicherheitsassistenten rund CHF 432'000 an Bussgelder anfallen.

Um die mit dem Übertretungsstrafgesetz angestrebte bessere Ordnung im öffentlichen Raum zu erzielen, würden dem Kanton Zug bei der Anstellung von acht Sicherheitsassistentinnen und/oder Sicherheitsassistenten netto ein Mehraufwand von rund CHF 490'032 erwachsen.

3.2.3 Mittlere Variante

Eine mittlere Variante geht von der Anstellung von vier neuen Sicherheitsassistentinnen oder Sicherheitsassistenten aus. Mit diesem zusätzlichen Mittelansatz könnte dem Übertretungsstrafgesetz zwar keine optimale, jedoch eine ausreichend gute Nachachtung unter vernünftigem Mitteleinsatz verschafft werden.

Gemäss den in Ziff. 3.2.2 erwähnten Grundlagen verursachen vier zusätzliche Sicherheitsassistentinnen oder Sicherheitsassistenten rund CHF 461'016 zusätzliche Sach- und Personalaufwendungen pro Jahr. Die Busseneinnahmen würden gestützt auf die obenstehenden Berechnungen jährlich rund CHF 216'000 betragen. Netto würde somit ein zusätzlicher Aufwand von rund CHF 245'016 erwachsen.

3.2.4 Vom Regierungsrat favorisierte Variante

Der Regierungsrat favorisiert die Minimalvariante und somit den Status quo. Das heisst, die Polizei wird Übertretungen im Rahmen ihrer üblichen Patrouillen ahnden. Der Regierungsrat favorisiert diese Variante aus folgenden Gründen:

- a. Die Zuger Polizei wird in den nächsten Jahren zusätzliche zehn Stellen erhalten, die in erster Linie die Polizei-Präsenz verstärken und vor allem in den Polizeiregionen für das Community Policing eingesetzt werden. Damit verstärkt die Polizei ihre Präsenz mit der Folge, dass sie auch mehr Übertretungen entdeckt und umgehend ahndet. Auch wenn das Community Policing mehr umfasst als nur gerade die Verfolgung von Übertretungen, und obschon die zehn zusätzlichen Polizeistellen auf den ganzen Kanton verteilt und nicht auf die so genannten Hotspots konzentriert werden, hält der Regierungsrat dafür, dass die Minimalvariante – zumindest vorläufig – ausreicht zur Durchsetzung des Übertretungsstrafgesetzes.
- b. Dazu kommt, dass mit der Ergänzung von § 17 des Polizei-Organisationsgesetzes die Rechtsgrundlage geschaffen wird, um den Gemeinden die Durchsetzung gemeindlichen Rechts im Bereich von Ruhe und Ordnung zu erleichtern. Neu soll es der Einwohnergemeinde, gleich wie bisher bei der Kontrolle des ruhenden Verkehrs auf öffentlichen Parkplätzen, ermöglicht werden, mit der Polizei Verwaltungsvereinbarungen über den Bezug von Sicherheitsassistentinnen und -assistenten abzuschliessen zur Kontrolle der Einhaltung von Bestimmungen in jenen Bereichen, in denen die Zuständigkeit der Gemeinde gegeben ist. Dies könnten etwa die Bereiche Littering, Ruhestörung und das Gastgewerbe betreffen. Übertretungen in diesen Bereichen werden, soweit die Voraussetzungen erfüllt sind, im Ordnungsbussenverfahren geahndet. Macht eine Gemeinde von dieser Möglichkeit Gebrauch, erfolgt der Einsatz der Sicherheitsassistentinnen und -assistenten kostendeckend. Gemäss der Verordnung über den Kostenersatz für polizeiliche Leistun-

gen¹⁰⁰ wird der Einsatz der Sicherheitsassistentinnen und -assistenten mit einer Stundenpauschale in Rechnung gestellt, mit welcher die Personal-, Infrastruktur- und Materialkosten abgegolten sind. Gemäss § 18 des Polizei-Organisationsgesetzes fällt der so erzielte Bussenertrag in die jeweilige Gemeindekasse. Aufgrund dieser attraktiven Möglichkeiten zur Durchsetzung von Ruhe und Ordnung darf aus heutigen Sicht davon ausgegangen werden, dass die Gemeinden vom Angebot Gebrauch machen, Sicherheitsassistentinnen und -assistenten einzusetzen und den so erzielten Bussenertrag in die Gemeindekasse fliessen zu lassen. In welchem Umfang dem Kanton ein Ertrag erwächst, der unmittelbar auf diese Vorlage zurückzuführen ist, lässt sich aus heutiger Sicht nicht beziffern. Irgendwelche Annahmen müssten als Spekulation bezeichnet werden.

3.3 Ordnungsbussenerhebung ausserhalb der Zuger Polizei

Gemäss § 20 Abs. 2 ÜStG sollen weitere Personen ausserhalb der Zuger Polizei (bspw. Mitarbeiter des Amts für Wald und Wild) dazu ermächtigt werden, Ordnungsbussen auszustellen. Dabei soll die Bussenadministration auch für diese Ämter durch die Zuger Polizei erfolgen, was eine Kostenverteilung nach sie ziehen wird. Die Details einer solchen Zusammenarbeit (inkl. Kostenfolge) müsste im Rahmen einer Vereinbarung geregelt werden. Ob und welche Kosten dabei allenfalls anfallen, lässt sich heute noch nicht sagen.

3.4 Finanztabelle

A	Investitionsrechnung	2012	2013	2014	2015
1.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Ausgaben bereits geplante Einnahmen				
2.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Ausgaben effektive Einnahmen				
B Laufende Rechnung (nur Abschreibungen auf Investitionen)					
3.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplante Abschreibungen				
4.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektive Abschreibungen				
C Laufende Rechnung (ohne Abschreibungen auf Investitionen)					
5.	Gemäss Budget oder Finanzplan: bereits geplanter Aufwand bereits geplanter Ertrag	0.00	0.00	0.00	0.00
6.	Gemäss vorliegendem Antrag: effektiver Aufwand effektiver Ertrag	0.00	0.00	0.00	0.00

¹⁰⁰ vom 11. Dezember 2007 (BGS 512.26)

X. Parlamentarische Vorstösse

- 1. Motion von Daniel Abt betreffend Verminderung von Littering vom 11. Mai 2007 (Vorlage Nr. 1536.1 - 12379)**
- 2. Motion von Andreas Hausheer betreffend Erhebung von Ordnungsbussen (direkte Bussenausfällung) vom 13. Oktober 2008 (Vorlage Nr. 1734.1 - 12887)**

Diese am 26. März 2009 erheblich erklärten Motionen (Kantonsratsprotokoll vom 26. März 2009, Nr. 698) werden mit der vorliegenden Vorlage in allen Teilen erfüllt und können daher als erledigt von der Geschäftsliste abgeschrieben werden.

XI. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht stellt Ihnen der Regierungsrat die folgenden **Anträge**:

1. Auf die Vorlage Nr. xxxx – xxxxx sei einzutreten und ihr zuzustimmen.
2. Es seien die folgenden erheblich erklärten Motionen als erledigt abzuschreiben:
 - a. Motion von Daniel Abt betreffend Verminderung von Littering vom 11. Mai 2007 (Vorlage Nr. 1536.1 - 12379),
 - b. Motion von Andreas Hausheer betreffend Erhebung von Ordnungsbussen (direkte Bussenausfällung) vom 13. Oktober 2008 (Vorlage Nr. 1734.1 - 12887).
3. Es sei davon Vormerk zu nehmen, dass die Bemühungen zur Vereinheitlichung kommunalen Rechts und zur Einführung des Ordnungsbussenverfahrens für die Missachtung kommunaler Strafbestimmungen bis auf weiteres nicht weitergeführt werden.

Zug,

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Matthias Michel

Der Landschreiber: Tobias Moser

Beilage:

Anhang mit jenen Bestimmungen des Polizeistrafgesetzes, die nicht ins Übertretungsstrafgesetz übernommen werden