

Beschluss Nr. 707/2021
Schwyz, 19. Oktober 2021 / ju

Teilrevision Kantonales Ordnungsbussengesetz
Stellungnahme zum Ergebnis der Kommissionsberatung

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 295/2021 vom 27. April 2021 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat Bericht und Vorlage für eine Teilrevision des Kantonalen Ordnungsbussengesetzes vom 18. Februar 2009 (KOBG, SRSZ 233.210) unterbreitet.

Die Rechts- und Justizkommission hat die Gesetzesvorlage anlässlich ihrer Sitzung vom 8. September 2021 vorberaten. Die Ausweitung des bislang auf Strassenverkehrsdelikte und die sogenannte Kifferbusse beschränkten Ordnungsbussenrechts des Bundes auf geringfügige Widerhandlungen nach 16 weiteren Bundesgesetzen und die damit verbundenen Verfahrensanpassungen bedingen auch eine Harmonisierung der kantonalen Ordnungsbussengesetzgebung. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um eine Justierung der kantonalen Gesetzesarchitektur mit nur marginalen Eingriffen in das materielle Nebenstrafrecht. Das Anliegen der Revision ist eine Vereinfachung der Verfahrensabwicklung durch die Ordnungsbussenorgane und die Verbesserung der Nachvollziehbarkeit des Bagatelldeliktverfahrens durch die fehlbare Person, unabhängig davon, ob es sich um eine bundesrechtliche oder kantonale Ordnungsbusse handelt oder solche gleichzeitig ausgefällt werden. In der Vernehmlassung war die Vorlage gut aufgenommen worden.

Das Eintreten auf die Vorlage war für die Rechts- und Justizkommission demnach unbestritten. In der Detailberatung ergab sich ein einziger Minderheitsantrag. Die Kommission beantragt dem Kantonsrat, die Vorlage des Regierungsrates mit zwei redaktionellen Anpassungen gemäss beigefügter Synopse anzunehmen.

2. Beratungsgegenstand

Die Ordnungsbussenkompetenz beim erweiterten bundesrechtlichen wie auch beim kantonalen Ordnungsbussenrecht soll wie bis anhin hauptsächlich bei der Kantonspolizei liegen (§ 2 Abs. 1 nKOBG). Neben den Polizisten sollen die von der Kantonspolizei eingesetzten polizeilichen Hilfskräfte, bei welchen es sich ebenfalls um Angehörige des Polizeikorps handelt, weiterhin nach Massgabe des polizeilichen Dienstrechts und der ihnen zugewiesenen Aufgaben auch gewisse

Ordnungsbussen ausfallen können, namentlich im ruhenden Verkehr. Anzumerken ist, dass mit der Teilrevision des Polizeigesetzes vom 27. Mai 2020 der Status der kommunalen Hilfskräfte abgeschafft wurde.

Gemäss der unveränderten Bestimmung von § 2 Abs. 2 KOBG kann der Regierungsrat weitere Funktionäre des Kantons im Sinne von § 1 Abs. 2 Bst. a bis c des Gesetzes über die Haftung des Gemeinwesens und die Verantwortlichkeit seiner Funktionäre vom 20. Februar 1970 (Staatshaftungsgesetz, StHG, SRSZ 140.100) in ihrem spezifischen Verantwortungsbereich zur Bussenerhebung ermächtigen. Diese zusätzlichen Ordnungsbussenorgane müssen somit zwingend in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton stehen. Der Kantonsrat hat eine Privatisierung von polizeilichen Befugnissen bereits mehrfach abgelehnt und in der Vernehmlassung wurde bekräftigt, dass privates Sicherheitspersonal oder mit staatlichen Aufsichtsaufgaben beauftragte Private keine Ordnungsbussenkompetenz erhalten sollen. Der Regierungsrat begrüsst diese konsequente Grundhaltung. Private sollen nicht durch Private gebüsst werden.

Hingegen hat sich die Ausstattung von bestimmten kantonalen Funktionären, die in ihrem Aufgabenbereich spezifische Aufsichtsaufgaben (Jagd-, Fischerei-, Forst- und Naturschutzaufsicht) wahrzunehmen haben und teilweise bereits über gerichtspolizeiliche Befugnisse verfügen, bewährt. Diese sowie zwei weitere neue Kontrollorgane (Migrationsamt, Arbeitsinspektorat) sollen deshalb vom Regierungsrat hinsichtlich ihrer bundesrechtlichen Vollzugsaufgaben ebenfalls zur Erhebung von Ordnungsbussen nach Bundesrecht ermächtigt werden.

Diese weiteren Kontrollorgane werden von der Kantonspolizei im Ordnungsbussenverfahren geschult und von dieser beaufsichtigt. Die Kantonspolizei kann ihrerseits vom Fachwissen dieser spezialgesetzlichen Aufsichtsorgane profitieren. Die Möglichkeit dieser Kontrollorgane, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeiten vor Ort von der Ordnungsbussenkompetenz Gebrauch machen zu können, entlastet nicht nur die Kantonspolizei von ihrer Patrouillen- und Kontrolltätigkeit, sondern auch die im Verzeigungsfall zuständigen ordentlichen Strafbehörden.

Die von der Kommission angesprochene Frage hinsichtlich des Wegfalls der Ausnahmen vom Ordnungsbussenverfahren gemäss dem bisherigen § 5 KOBG, namentlich auch bei Kindern und Jugendlichen, die das 15. Altersjahr noch nicht vollendet haben, verdeutlicht den Mechanismus der Harmonisierung des kantonalen mit dem bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahren. Durch den Verweis im neuen § 7 Abs. 1 nKOBG auf die auch im kantonalen Ordnungsbussenverfahren massgebenden bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften erübrigt sich die Normierung von analogen Ausnahmbestimmungen im kantonalen Recht. Die bisherigen Ausnahmen gemäss § 5 KOBG entsprechen ohnehin weitestgehend denjenigen des OBG.

Mit Blick auf die beim Zusammentreffen mehrerer Übertretungen maximal ausfällbare Gesamtbusse von Fr. 600.-- gemäss § 6 Abs. 2 nKOBG, welche bisher Fr. 500.-- betrug und an jene nach OBG angepasst werden soll, wurde aus der Kommission angeregt, auch die kantonale Höchstbusse für eine einzelne Ordnungsbusse von Fr. 250.-- an die bundesrechtliche Höchstbusse von Fr. 300.-- anzugleichen. Der Regierungsrat erkennt wie die Kommissionsmehrheit hierfür keine Notwendigkeit. Anders als in Art. 5 Abs. 5 OBG, wo der Gesetzgeber dem Bundesrat einen Bussenrahmen bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 300.-- vorgegeben hat und ihm die Festlegung der einzelnen Bussen auf Verordnungsstufe überlassen hat, beruht die kantonale Ordnungsbussengesetzgebung auf einer anderen Konzeption. Der kantonale Gesetzgeber setzt die einzelnen Bussen im Anhang zum KOBG fest und muss sich hierfür nicht noch zusätzlich eine Bussenhöchstgrenze setzen.

In der weiteren Beratung war das Bettelverbot ein zentraler Diskussionspunkt. Die geltende Strafnorm war im Jahre 2009 in Anlehnung an das Genfer Bettelverbot bei der Einführung des kantonalen Ordnungsbussenverfahren in § 17 des Gesetzes über das kantonale Strafrecht vom 13. Januar 1972 (StrafG, SRSZ 220.100) aufgenommen worden. Ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) vom 19. Januar 2021, welches das Genfer Bettelverbot in einem Anwendungsfall als konventionswidrig erklärte und so zu interpretieren sein dürfte, dass

nicht jegliches Betteln kriminalisiert werden darf, legt bei der Gelegenheit der vorliegenden Revision eine entsprechende Differenzierung der kantonalen Strafbestimmung nahe. Unangetastet bleibt dabei aber das organisierte bzw. bandenmässige Betteln, welches weiterhin auch nicht mittels Ordnungsbussen bagatellisiert wird. Der Fokus liegt neu darauf, ob Betteln im Sinne der öffentlichen Ordnung und Sicherheit als aufdringlich oder belästigend wahrgenommen wird. Hier soll der Staat nach objektiven Kriterien ein abwehrendes Zeichen im Interesse des friedlichen öffentlichen Zusammenlebens setzen. Die Objektivierung der Tatbestandselemente des Bettelverbots ist auch für die Ahndung im Ordnungsbussenverfahren erforderlich, weil andernfalls die Kantonspolizei auf die Aussagen der von den Bettelnden angesprochenen Personen angewiesen wäre und der Sachverhalt mithin tatsächlich und rechtlich nicht klar erhoben werden könnte und folglich eine Verzeigung erforderlich wäre.

Anders als Kantone mit Ballungszentren und starkem grenzüberschreitenden Personenverkehr bestehen im Kanton Schwyz keine grossstädtischen Milieus, welche für Bettelnde eine besondere Attraktivität aufweisen. Der Regierungsrat befürchtet auch nicht, dass die Lockerung des kantonalen Bettelverbots Signalwirkung haben wird. Die neue Strafnorm und die weiterhin nur in Bagatellfällen mögliche Erledigung im Ordnungsbussenverfahren wird ausreichen, um unerwünschte Erscheinungsformen unterbinden zu können. Er sieht sich in dieser Auffassung durch die Kommissionsmehrheit bestätigt.

3. Änderungsanträge der Kommission

Ziff. 1.1 Anhang KOBG

Eine Kommissionsminderheit spricht sich dafür aus, dass eine Erhöhung der Bettelbusse im Ordnungsbussenverfahren von Fr. 100.-- anstelle von Fr. 80.-- angezeigt sei, nachdem der Bettelstraftatbestand aufgrund des EMRK-Urteils habe abgeschwächt werden müssen.

Die Mehrheit der Kommission erachtet diese geringfügige Erhöhung der Ordnungsbussen nicht als wirksam und abschreckend. Der neue Straftatbestand wird als hinreichend griffig erachtet, um gegen neuralgische Erscheinungen vorgehen zu können. Darüber hinaus soll aber gesetzgeberisch kein Problem bewirtschaftet werden, welches sich aufgrund der bisherigen Erfahrungen nicht stellt.

Der Regierungsrat stellt sich hinter die Auffassung der Kommissionsmehrheit. Erhebungen der Kantonspolizei über die in den letzten Jahren im Ordnungsbussenverfahren erhobenen Bettlerbussen zeigen, dass alle Bussen direkt aus dem erbettelten Geld bezahlt wurden und folglich keine Bedenkfrizettel ausgestellt werden bzw. keine Verzeigung erfolgen mussten:

2018: 8 Quittungen
2019: 6 Quittungen
2020: 8 Quittungen
2021: 18 Quittungen

Bei einer Erhöhung der Bettelbusse besteht indessen zunehmend die Gefahr, dass solche Ordnungsbussen nicht mehr bezahlt werden können. Dies würde dann einen erheblichen Mehraufwand im nachfolgenden Straf- und Inkassoverfahren bedeuten, zumal die wenigstens Bettler einen Wohnsitz im Kanton oder in der Schweiz haben. Eine Erhöhung der Bettelbusse um lediglich Fr. 20.-- dürfte zudem kaum abschreckende bzw. generalpräventive Wirkung entfalten.

Wesentlicher erscheint dem Regierungsrat, dass die Kantonspolizei auf illegales Betteln unmittelbar durch Präsenz, Ordnungsbussen und allfällige Wegweisungen reagieren kann. Dies wirkt auf die Bettlerszene präventiver als die Erhöhung der Ordnungsbussen auf Fr. 100.--.

Ziff. 1.7 Anhang KOBG

Aus der Kommission erfolgte der Hinweis, dass sich in Ziff. 1.7 des Bussenkatalogs in der Vorlage ein redaktioneller Fehler (fehlendes «n») eingeschlichen hat. Richtigerweise muss es heissen:

Missachten einer polizeilichenn Wegweisung (...)

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegende Vorlage zur Teilrevision des Kantonalen Ordnungsbussengesetzes in der Fassung der vorberatenden Rechts- und Justizkommission anzunehmen.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente; Rechts- und Beschwerdedienst; Kantonspolizei; Staatsanwaltschaft.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber