

Botschaft

zum Gesetz betreffend die Änderung des geltenden Rechts über die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts und die Verhängung von Ordnungsbussen

Der Staatsrat des Kantons Wallis

an

den Grossen Rat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete

Wir haben die Ehre, Ihnen mit der vorliegenden Botschaft einen Entwurf des Gesetzes betreffend die Änderung des geltenden Rechts über die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts sowie die Verhängung von Ordnungsbussen, welche die Übertretungen der Bundesvorschriften über den Strassenverkehr bestrafen, zu unterbreiten.

1. Allgemeines

Die in der Rechtspflege und im Strafverfahrensrecht vorgenommenen gesetzlichen Änderungen vom 1. Januar 2011 haben der Staatsanwaltschaft die Befugnis zur Verfolgung der Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts und zur Verhängung der unbezahlten oder angefochtenen, auf dem Gemeindegebiet begangenen oder von der Gemeindepolizei festgestellten, Ordnungsbussen erteilt. Nach einem Erfahrungsjahr zeigt die Praxis, dass die Staatsanwaltschaft mit dieser Lösung in geringfügigen Arbeiten versinkt, was zum Nachteil der Behandlung der eigentlich in ihren Aufgabenbereich fallenden Rechtsfälle geschieht.

Das vorliegende Gesetz bezweckt, diese Situation zu beheben.

1.1 Statistische Daten

Die beiliegenden statistischen Daten vermitteln einen guten Überblick der Situation.

Im Jahresdurchschnitt werden ungefähr 4'000 Bagatellfälle an die Staatsanwaltschaft überwiesen, darunter betreffen 86 % Übertretungen des Bundesgesetzes über die Ordnungsbussen und 14 % Übertretungen der Gemeindegesetzgebung. 83 % dieser Anzeigen werden durch einen Strafbefehl (Verurteilung) erledigt; 5 % werden ohne Verurteilung erledigt; gegen weniger als 2 % der Strafbefehle werden Einsprache erhoben; weniger als ein Strafbefehl von 1'000 wird nach der Einsprache an das Bezirksgericht überwiesen.

1.2 Stellungnahme der betroffenen Kreise

1.2.1 Auf die Vernehmlassung des Vorentwurfs nahm der Verband der Walliser Gemeinden durch die Vereinigung der Walliser Gemeindepolizeien Stellung.

Diese Vereinigung unterstützt die im vorliegenden Entwurf übernommenen Lösungen des Vorentwurfs. Sie gibt jedoch zu bedenken, dass der Wechsel der rechtlichen Stellung des Polizeigerichts – nicht mehr als Gerichtsbehörde verstanden, sondern als eine strafrechtliche Verwaltungsbehörde – infolge der Teilnahme eines Gemeinderatsmitgliedes innerhalb des Polizeigerichts zu einem Unabhängigkeitsproblem gegenüber der Gemeindeverwaltung führen könnte. Die Antwort auf diese Frage wird unter der nachfolgenden Ziffer 2.2 gegeben.

1.2.2 Das Kantonsgericht, die Staatsanwaltschaft und der Walliser Anwaltsverband haben dem Entwurf grundsätzlich zugestimmt. Der Walliser Anwaltsverband unterstreicht, dass sich der Entwurf *wie die Konkretisierung einer notwendigen, ja sogar erforderlichen Reform* zeigt.

1.2.3 Die Konferenz der erstinstanzlichen richterlichen Behörden (KERB) hat erkannt, dass mit dem als geschickt qualifizierten Entwurf das gesteckte Ziel erreicht wird, nämlich die Staatsanwaltschaft von den Bagatellfällen zu entlasten. Sie unterstreicht jedoch, dass der Entwurf eine direkte Auswirkung auf die Arbeit der Bezirksrichter und der Straf- und Massnahmenvollzugsrichter haben wird. Diese Überlegungen werden bei den nachfolgenden finanziellen Auswirkungen mitberücksichtigt. Es bleibt zu vermerken, dass die KERB im Zeitpunkt ihrer Stellungnahme nicht im Besitze der beiliegenden Statistik war.

Die KERB schlägt einen Gegenentwurf vor, mit welchem einerseits einer Arbeitsüberlastung der Bezirksrichter und der Straf- und Massnahmenvollzugsrichter vorgebeugt und andererseits dem Polizeigericht seine rechtliche Stellung als Gerichtsbehörde bewahrt werden soll (unten Ziff. 2.2). Der Gegenentwurf beruht auf vier Grundsätzen:

1° Die Schweizerische Strafprozessordnung (StPO) ist anwendbar für die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts (Art. 2 Abs. 1 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung [EGStPO] unverändert).

2° In erster Instanz fallen die Übertretungen des Bundes-, Kantons- und Gemeinderechts in die Zuständigkeit einer kommunalen oder kantonalen Verwaltungsbehörde, welche die StPO anwendet und einen Strafbefehl erlässt.

3° Im Falle einer Einsprache gegen den Strafbefehl:

- a/ entscheidet das Polizeigericht über die Übertretungen, die in Zuständigkeit der kommunalen Verwaltungsbehörde fallen;
- b/ entscheidet der Bezirksrichter über die Übertretungen, die in die Zuständigkeit der kantonalen Verwaltungsbehörde fallen;

4° Ein Kantonsrichter entscheidet über die angefochtenen Urteile des Polizeigerichts und der Bezirksrichter.

Die zweiten und dritten Grundsätze führen jedoch zwei grundlegende Veränderungen in der Walliser Rechtsordnung und in der Praxis ein:

1° Die Verallgemeinerung des so genannten Grundsatzes "*Verwaltung - Richter*" zwingt:

- a/ den Gemeinderat unweigerlich eine Dienststelle der Verwaltung oder eine Verwaltungskommission zu bestimmen und mit der Bestrafung der Übertretungen zu beauftragen, vor allem mit der Beurteilung der Übertretungen des Polizeireglementes (insbesondere Verletzung der öffentlichen Ordnung, der Ruhe, des Verhaltens auf den öffentlichen Strassen);
- b/ den Staatsrat eine Dienststelle der Verwaltung oder eine Verwaltungskommission zu bestimmen und mit der Beurteilung der zurzeit in die Zuständigkeit einer Gerichtsbehörde fallenden Übertretungen des Kantonsrechts zu beauftragen (insbesondere für die Ahndung der Übertretungen des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch [Strassenprostitution], des Gesetzes zum Schutz gegen Feuer und Naturelemente, des Gesundheitsgesetzes und des Forstgesetzes);
- c/ den kommunalen und kantonalen Gesetzesgeber vorher mehrere Gesetze im vorerwähnten Sinne der Buchstaben a und b zu ändern. Die KERB stellt zutreffend fest, dass die Bestimmung der anstelle der Gerichtsbehörde für die Beurteilung der Übertretungen zuständigen Verwaltungsbehörden *eine vollständige Prüfung der Spezialgesetzgebung* zur Folge hat ... *um die Überraschungen zu begrenzen*

2° Die Verwaltungsbehörde verwendet nicht das ihr vertraute Gesetzes über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege (VVRG), sondern die weitgehend unbekannt StPO. Die Schwierigkeit wird besonders bei den Gemeinden gespürt, die im Gegensatz zu den Polizeigerichten nicht notwendigerweise über einen Juristen verfügen. Die Polizeigerichte werden zwangsläufig von einem Schreiber, der Inhaber eines Universitätstitels in Rechtswissenschaft ist, unterstützt.

Es gilt festzuhalten, dass die Änderung des anwendbaren Verfahrens den kantonalen Gesetzgeber erneut zu einer Änderung der Gesetzgebung veranlasst, insbesondere des Gesetzes über den Natur- und Heimatschutz, des Gesetzes zum Schutz gegen Feuer und Naturelemente, des Steuergesetzes, des Strassengesetzes, des Gesetzes über die Beschäftigung und die Massnahmen zugunsten von Arbeitslosen, des Forstgesetzes.

Die gesetzgeberischen und organisatorischen Auswirkungen veranlassen den Staatsrat den Gegenentwurf der KERB abzulehnen.

1.2.4 Der Staatsrat verzichtet auf eine umfangreichere Vernehmlassung des Vorentwurfs, da der Gegenstand vor allem fachspezifischer Natur ist (Art. 94 des Gesetzes über die Organisation der Räte und die Beziehungen zwischen den Gewalten).

2. Kommentar des Entwurfs

2.1 Geltungsbereich

Der Entwurf beschränkt sich auf das geltende Recht über die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts und die Verhängung von Ordnungsbussen. Die anderen Änderungen der kantonalen Rechtspflege werden voraussichtlich am Ende eines längeren Beurteilungszeitraums vorgenommen.

2.2 Funktionelle und organisatorische Art der Behörde (BGE 2C_187/2011 E. 3.1)

Im Allgemeinen ist zwischen der funktionellen und organisatorischen Art der Gerichtsbehörde zu unterscheiden.

Aus funktioneller Sicht ist das Polizeigericht, das wie eine strafrechtliche Gemeindeverwaltungsbehörde konzipiert ist, ein Gericht (Art. 6 Abs. 3 neu E.RPflG); es „*spricht Recht*“. Im Gegensatz dazu ist das Polizeigericht aus organisatorischer Sicht nicht mehr wie eine Gerichtsbehörde konzipiert (Art. 6 Abs. 1 Buchstabe a E.RPflG).

Die durch den Entwurf vorgenommenen Änderungen berücksichtigen diese Unterscheidung.

Das Polizeigericht als eine strafrechtliche Gemeindeverwaltungsbehörde einzusetzen, heisst am System „*Verwaltung – Richter*“ festzuhalten. Dieses System ist im Strafrecht zugelassen und kommt innerhalb der kantonalen Verwaltung ziemlich häufig zur Anwendung für die Bestrafung der in den eidgenössischen Spezialgesetzen vorgesehenen Übertretungen.

2.3 Änderung des Gesetzes über die Rechtspflege (RPflG)

- Artikel 6

Die Änderung des Artikels 6 RPflG berücksichtigt die neue organisatorische Art des Polizeigerichtes.

Da das Polizeigericht nicht durch ein anderes Gesetz, vor allem durch das Gemeindegesetz, eingesetzt wird, ist eine Neudefinierung seiner rechtlichen Stellung im Artikel 6 Absatz 3 erforderlich. Dies erfolgt insbesondere unter Bezugnahme auf den Artikel 9 RPflG, dessen Aufhebung vorgeschlagen wird.

Gemäss Artikel 191b Absatz 2 der Bundesverfassung können die Kantone gemeinsame richterliche Behörden einsetzen. Im Gegenteil erlauben die Artikel 60 und folgende der Kantonsverfassung betreffend die richterliche Gewalt den Gemeinden nicht, kommunale Gerichtsbehörden einzusetzen. Nachdem das Polizeigericht nicht mehr eine strafrechtliche Gerichtsbehörde sondern eine strafrechtliche Verwaltungsbehörde ist, können die Gemeinden eine Vereinbarung über die Einsetzung eines interkommunalen Polizeigerichtes abschliessen, welche gemäss dem Gemeindegesetz die Zusammenarbeit regelt (Gemeindegesetz, Art. 110 ff.). Das interkommunale Polizeigericht wird mit der gleichen Organisation wie das kommunale Polizeigericht ausgestattet; seine Mitglieder werden durch das Exekutivorgan der durch die Vereinbarung bezeichneten Gemeindegruppe ernannt.

- **Artikel 9**

Die Aufhebung rechtfertigt sich, weil das Polizeigericht nicht mehr eine Gerichtsbehörde sondern eine strafrechtliche Verwaltungsbehörde ist.

2.4 Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Strafgesetzbuch (EGStGB)

Die Aufhebung des Artikels 15, die Ergänzung des Artikels 18 und der neue Artikel 24a berücksichtigen die organisatorische Art des neuen Polizeigerichtes. Der Entwurf des neuen Artikels 24a übernimmt im Wesentlichen die im Artikel 15 aufgeführten Grundsätze, welcher zur Aufhebung vorgeschlagen wird.

Da das Polizeigericht keine Gerichtsbehörde mehr ist, kann es nicht mehr die Umwandlung der Busse in eine Ersatzfreiheitsstrafe anordnen (Art. 36 Abs. 2 StGB). Aus diesem Grunde wird der Artikel 66 Absatz 2 neu formuliert.

2.5 Änderung des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung (EGStPO)

- **Artikel 2**

Der Grundsatzverweis auf die StPO für die Verfolgung und Beurteilung der Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts rechtfertigt sich nicht mehr, weil das Polizeigericht keine Gerichtsbehörde mehr ist (oben Ziff. 2).

Das Polizeigericht ist eine strafrechtliche Gemeindeverwaltungsbehörde. Wie es der Artikel 38 Absatz 2 Buchstabe b des EGStPO vorsieht, kommt das VVRG zur Anwendung (vgl. unten zu Art. 38 EGStPO).

- **Artikel 11**

Die Änderung des Artikels 11 Absatz 1 (Buchstabe a neu) des EGStPO erinnert an den Grundsatz über den Vorrang des Bundesrechts, welcher die Bestrafung der Übertretungen gemäss der Spezialgesetzgebung der Artikel 352 und folgende der StPO in erster Linie der Staatsanwaltschaft anvertraut. Der Vorbehalt der Verwaltungsbehörde (Abs. 1 Buchstabe b neu) betrifft insbesondere das Polizeigericht, welches nicht in einer Frist von 30 Tagen bezahlte Ordnungsbussen zu beurteilen hat (Änderung des AGSVG Ziff. 2.6 nachfolgend).

Der neue Wortlaut des Artikels 11 Absatz 2 macht aus dem Polizeigericht die ordentliche strafrechtliche Verwaltungsbehörde („*mangels gegenteiliger Bestimmung*“ im Gesetzestext), im Gegensatz zu den anderen Verwaltungsbehörden der Gemeinde, die für die Beurteilung einiger Übertretungen zuständig sind, insbesondere im Bauwesen. Dies sind besondere strafrechtliche Verwaltungsbehörden.

- **Artikel 38**

Insoweit als die strafrechtliche Verwaltungsbehörde (namentlich das Polizeigericht) das VVRG anwendet und dieses Gesetz keine Zwangsmassnahmen über die Verfolgung und die Beurteilung einer Übertretung vorsehen, insbesondere die Untersuchungshaft einer die öffentliche Ordnung störenden Person, empfiehlt es sich, für diese Vorgänge die StPO vorzubehalten.

2.6 Änderungen des Ausführungsgesetzes über die Bundesgesetzgebung betreffend den Strassenverkehr (AGSVG)

Der neue Artikel 15 Absatz 3 nimmt Bezug auf den Artikel 10 Absatz 2 des Ordnungsbussengesetzes (OBG), nämlich dass eine Nichtbezahlung innert der festgesetzten Frist einer Ablehnung des vereinfachten Verfahrens des OBG gleichkommt. Es wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das ordentliche Verfahren (Art. 10 Abs. 2 OBG) in die Zuständigkeit einer Verwaltungsbehörde fällt (Art. 357 StPO).

Im Falle einer Einsprache gegen den Strafbefehl (Art. 15 Abs. 4 neu) ist der Bezirksrichter zuständig (Art. 11 Abs. 1 Buchstabe b neu EGStPO; Art. 356 Abs. 1 und 357 Abs. 2 StPO).

2.7 Übergangsrecht

Die im Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes hängigen Verfahren werden nach bisherigem Recht weiterbehandelt (Ziff. VI.1 des Entwurfs). Es ist nicht nachvollziehbar, ein nach dem Gesetz über das Strafverfahren eröffneten Rechtsfall gemäss den Vorschriften des Gesetzes über das Verwaltungsstrafverfahren zu behandeln. Die Rechtsnatur der ausgesprochenen Strafbefehle ist grundverschieden.

3. Finanzielle Auswirkungen

Der vorliegende Entwurf entlastet die Staatsanwaltschaft im Jahresdurchschnitt um die 4'000 Bagatellfälle. Dies hat zur Folge, dass das Bezirksgericht und das Straf- und Massnahmenvollzugsgericht die Einsprachen gegen die durch das Polizeigericht erlassenen Strafbefehle zu behandeln haben. Eher seltener haben sie die Umwandlung einer Busse in eine Ersatzfreiheitsstrafe im Falle einer Übertretung des Gemeindereglementes, welches diese Ersatzstrafe ausnahmsweise vorsieht, zu behandeln. Die beiliegenden Statistiken erlauben jedoch die Behauptung, dass diese Auswirkung geringfügig ist.

Der vorliegende Entwurf gibt dem Polizeigericht die Kompetenz zurück, die es vor dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung in Sachen Ordnungsbussen OBG bereits hatte.

4. Schlussfolgerung

Eingesehen die vorgenannten Erwägungen, empfehlen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, die Annahme des vorliegenden Gesetzes betreffend die Änderung des geltenden Rechts über die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen des kantonalen und kommunalen Rechts und die Verhängung von Ordnungsbussen und empfehlen Sie samt uns dem Machschatz Gottes.

Sitten, den 1. Februar 2012

Der Präsident des Staatsrates: **Jacques Melly**
Der Staatskanzler: **Philipp Spörri**

Beilage : Statistiken der Staatsanwaltschaft



Ordnungsbussen und Übertretungen des kommunalen Rechts

(Situation am 28. November 2011 für das ganze Wallis)

	Eingang	Erledigung mit Strafbefehl	Erledigung durch Nichteintreten oder Einstellung	Anklage beim erstinstanzlichen Gericht	Anderweitige Erledigung	Anzahl erhobene Einsprachen gegen die Strafbefehle
Ordnungsbussen	3077	2498	60	3	99	58
Übertretungen des kommunalen Rechts	504	479	2	-	15	-
Total	3581	2977	62	3	114	58

Kommentar

Die beiden ersten Kolonnen erfordern keinen besonderen Kommentar.

Die dritte Kolonne (Erledigung durch Nichteintreten oder Einstellung) erfasst die Verfahren, welche die Eingangsprüfung nicht überstanden haben, nämlich diejenigen die irgendeinen Fehler aufweisen, der die strafrechtliche Verfolgung aussichtslos ja sogar unmöglich machte oder auch diejenigen, bei denen die erhobenen Einsprachen gegen die Strafbefehle gutgeheissen wurden.

Die vierte Kolonne (Anklage beim erstinstanzlichen Gericht) betreffen direkt die Bezirksgerichte, weil es sich hiermit um die Anzahl der ihnen unterbreiteten Akten während der berücksichtigten Periode handelt.

Die fünfte Kolonne (anderweitige Erledigung) zählt hauptsächlich die anormalen Fälle auf, die sich aus dem chaotischen und plötzlichen Charakter der Einmischung in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft anfangs des Jahres 2011 ergeben. Es geht dabei um Akten, die irrtümlich eröffnet, diejenigen die doppelt eröffnet und durch Verbindung, usw. erledigt wurden. Die als solche in dieser Rubrik eingetragene Anzahl Fälle wird schnell abnehmen und Geschichte werden.

Die letzte Kolonne gibt die Anzahl der erhobenen Einsprachen gegen einen Strafbefehl während der berücksichtigten Periode an. Sie darf nicht mit den anderen Zahlen in Verbindung gesetzt werden, ausser um festzustellen, dass auf 58 eingetragene Einsprachen nur deren 3 bis zu einem Bezirksgericht gelangt sind.