



Vorlage an den Landrat

zum Postulat 96/257 von Peter Tobler betreffend "Ein Grundkonzept 'Kantonales Strafrecht' für Regierung und Landrat"

Vom 16. Januar 2001

Am 6. Februar 1997 überwies der Landrat das oben erwähnte, von 29 Landratsmitgliedern mitunterzeichnete Postulat von Peter Tobler an den Regierungsrat. Das Postulat hat folgenden Wortlaut:

"Das Strafrecht ist, im Unterschied zum Strafprozessrecht, primär Bundesrecht. Dem Kanton verbleibt jedoch ein nicht unerheblicher Kompetenzbereich zur Rechtssetzung auf diesem Gebiet, und er macht auch regelmässig davon Gebrauch.

Heute nun zeichnen sich Entwicklungen ab, die es ratsam erscheinen lassen, dass der Regierungsrat ein Grundkonzept für kantonales Strafrecht ausarbeitet und dem Landrat zur Kenntnis bringt. Anlass für dieses Begehren ist u.a. die Gegebenheit, dass der Landrat mit dem Instrument der parlamentarischen Initiative nunmehr direkt Recht setzen kann (auch Strafbestimmungen) und wissen sollte, nach welchen Grundsätzen die Regierung bisher gearbeitet hat und weiter zu arbeiten beabsichtigt.

Konkret besteht heute in Ermangelung eines solchen Konzeptes die Gefahr, dass durch den Landrat als Fremdkörper wirkende Strafbestimmungen in einzelne Gesetze aufgenommen werden, obwohl sie wegen ihrer Ausgestaltung, ihrem Strafmass oder ihren Adressaten nicht völlig zum bestehenden oder allenfalls geplanten kantonalen Strafrecht oder Strafprozessrecht passen (die im Entwurf vorliegenden Strafbestimmungen des Konsumkreditgesetzes sind ein typisches Beispiel für ein solches Phänomen). Zudem könnte sich die Frage stellen, ob es nicht Sinn machen würde, wenn ein solches Konzept auch im Rahmen der Revisionsarbeiten der Strafprozessordnung vorliegen würde, als Aussage darüber, welches kantonale Recht mit dieser Prozessordnung umgesetzt werden soll.

Ich bitte deshalb die Regierung um Prüfung, ob ein solches (möglicherweise generelles) Konzept für ein kantonales Strafrecht oder wenigstens dessen Grundsätze, eventuell zusammen mit der Revisionsvorlage für die Strafprozessordnung dem Landrat vorgelegt werden könnte."

Der Regierungsrat nimmt zum Postulat betreffend "Ein Grundkonzept 'Kantonales Strafrecht' für Regierung und Landrat" wie folgt Stellung:

1. Einleitende Bemerkungen

Direkter Anlass zu diesem Vorstoss war das Konsumkreditgesetz. Dessen Strafbestimmungen sehen einerseits einen im Quervergleich zu anderen kantonalen Strafbestimmungen hohen Bussenrahmen vor. Andererseits übernimmt dieses Gesetz in § 13 Abs. 3 fast wörtlich den Wortlaut von Art. 7 des Bundesgesetzes vom 22. März 1974 über das Verwaltungsstrafrecht (VStR), wonach unter bestimmten Voraussetzungen anstelle der eigentlich fehlbaren Person eine juristische Person zur Bezahlung der Busse verurteilt werden kann; auch dies ist im Rahmen der übrigen kantonalen Strafnormen zwar, wie später aufzuzeigen sein wird, nicht einzigartig, aber doch selten. Im weiteren ist das Konsumkreditgesetz das erste Gesetz, welches direkt durch den Landrat ausgearbeitet worden war.

Im Lichte dieser Umstände stellt der Vorstoss die Frage nach generellen Grundsätzen für die Ausgestaltung von kantonalen Strafnormen und regt die Ausarbeitung eines entsprechenden Konzepts an. Der Bericht beginnt in der Folge mit einer Bestandesaufnahme über die Strafbestimmungen des kantonalen Rechts, analysiert davon ausgehend den allfälligen Handlungsbedarf und schlägt Lösungen vor.

2. Bestandesaufnahme

2.1) Inventar der kantonalen Strafbestimmungen

Eine Sichtung der basellandschaftlichen Gesetzessammlung (SGS) im Intranet ("buss*" oder "straf*") ergibt 175 Fundstellen. Davon sind 116 lediglich Verweise, Verfahrensnormen etc.; 59 Fundstellen sind Gesetze mit Strafbestimmungen im weitesten Sinn. Die letzteren können in folgende Hauptgruppen gegliedert werden:

- eigentliche Strafbestimmungen
- Disziplinarrecht / Aufsichtsrechtliche Strafen
- Sitzungs"polizei"

a) Bei den **eigentlichen Strafbestimmungen** werden Übertretungen von kantonalen Gesetzen unter Strafe gestellt. Dies geschieht in aller Regel entsprechend dem System des Bundes und der meisten Kantone dadurch, dass die Strafbestimmungen sowie allfällige besondere Verfahrensvorschriften in den betreffenden Gesetzen selbst enthalten sind. Gemäss Art. 335 StGB können die Kantone

- eigene Übertretungsstraftatbestände normieren, sofern keine abschliessende Regelung des Bundes besteht (Haft bis drei Monate, Busse);
- die Übertretung kantonaler Verwaltungs- und Prozessvorschriften mit Strafe bedrohen, wobei hier neben Übertretungs- auch Vergehenstatbestände möglich sind (Gefängnis, Busse);
- Strafbestimmungen zum Schutz des kantonalen Steuerrechts aufstellen, auch hier ohne Beschränkung auf Übertretungen.

Materiell enthält das basellandschaftliche Recht fast nur Übertretungstatbestände. In formaler Hinsicht wird in nahezu allen Bereichen die Strafverfolgung und Beurteilung - stillschweigend oder ausdrücklich - ausschliesslich den gemäss Strafprozessordnung (StPO) zuständigen Behörden zugewiesen, für Übertretungen also in erster Linie den Statthalterämtern (Strafbehelfsverfahren). Es gibt nur sehr wenige Fälle, in welchen Verwaltungsstellen selbst Bussen aussprechen können.

In lediglich zwei Bereichen wird den Verwaltungsbehörden die *Befugnis zur Strafverfolgung* inklusive bestimmter Zwangsmassnahmen zugeordnet, nicht aber die Beurteilung:

- Waldgesetz: FörsterInnen
- Jagdgesetz: JagdaufseherInnen

Schliesslich sind in einem Bereich ausserhalb des eidgenössischen Strassenverkehrsgesetzes (SVG) *polizeiliche Ordnungsbussen* möglich:

- Rheinhafengesetz: Hafenpolizei

b) Im Bereich "**Disziplinar- / Aufsichtsrecht**" gibt es 6 Fundstellen; bei allen sind es direkt die befassen Verwaltungsbehörden, welche über die Ausfällung von Bussen/Disziplinarstrafen entscheiden und die Rechtsmittel gehen ebenfalls nicht über die Strafjustiz, sondern richten sich nach dem **kantonalen Verwaltungsrecht**

- Normalreglement Feuerwehr
- Gesetz über die Berufsbildung
- Verordnung über die AEA Arxhof
- Verordnung über die Bezirksgefängnisse
- Notariatsgesetz
- Advokaturgesetz
- Schulgesetz

Als Untergruppe dazu jene drei Bereiche, welche sich direkt auf **Bundesrecht** stützen (ebenfalls Strafe direkt durch Verwaltungsbehörde):

- Handelsregister
- Stiftungsaufsicht
- Zivilstandswesen

c) Ähnlich dazu in 6 Fundstellen die Bestimmungen, welche die Verfahrens- oder **Sitzungs"polizei"** oder -disziplin regeln:

- Landratsgesetz
- Gerichtsverfassungsgesetz
- Zivilprozessordnung
- Verordnung zum Bundesgesetz betr. Fabrikarbeit
- Gemeindegesetz
- Strafprozessordnung

Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass das *Gemeindegesetz* für kommunale Belange ebenfalls die Varianten Übertretungsstrafen, Sitzungspolizei und "Ordnungsbussen" vorsieht.

2.2) Häufigkeit der Verfahren

Es gibt keine umfassende Statistik über die strafrechtlichen Verurteilungen nach kantonalem Recht. Ein grosser Anteil der Fälle wurde bis Ende 1999 im sog. Bussenanerkennungsverfahren oder im Strafbefehlsverfahren erledigt; nur in Ausnahmefällen erfolgte eine eigentliche gerichtliche Beurteilung. Als grober Anhaltspunkt: im Jahre 1999 ergingen in den beiden grossen Bezirken Arlesheim und Liestal zusammen ca. 13'400 Strafbefehle/Bussenanerkennungen. Davon betrafen nur gerade ca. 70 kantonale Strafbestimmungen. Daraus kann geschlossen werden, dass die kantonalen Verwaltungsstellen tatsächlich in erster Linie die ihnen zur Verfügung stehenden verwaltungsrechtlichen Mittel - Verwarnungen, Auflagen, Widerruf von Bewilligungen, Zwangsvollzüge, Strafdrohungen nach Art. 292 StGB u.a.m. - ausschöpfen und damit auch auskommen. Damit erhält das Strafrecht den ihm gebührenden Stellenwert, nämlich den der "ultima ratio"; es soll erst dann zum Zuge kommen, wenn andere Mittel nicht tauglich sind. Nachdem kein allgemeiner Vollzugsnotstand zu beklagen ist, kann geschlossen werden, dass die verwaltungsrechtlichen Mittel in den meisten Fällen ausreichen und strafrechtliche Wege nur beschritten werden, wenn dies nicht mehr der Fall ist.

Der Vollständigkeit halber muss angefügt werden, dass Strafverfahren nach Bundesverwaltungsrecht, welche von kantonalen Behörden durchgeführt werden - dies betrifft meist jene Bereiche, in welchen die Kantone Bundesrecht zu vollziehen haben - , statistisch nicht separat erfasst werden; über deren Häufigkeit ist deshalb keine Aussage möglich.

2.3) Ist der allgemeine Bussenrahmen noch zeitgemäss oder wurde er durch die Geldentwertung stark erodiert ?

Grundsätzlich legt § 39 Absatz 4 des Einführungsgesetzes zum StGB (EG StGB, SGS 241) für alle Straftatbestände des EG StGB und anderer kantonaler Gesetze einen Bussenrahmen von 1 bis 2000 CHF fest. Dieser Ansatz aus dem Jahre 1941 (!) ist heute klar überholt und muss angepasst werden.

Einzelne neuere Gesetze legen deshalb abweichende Bussenrahmen fest. Dabei sind starke Unterschiede festzustellen. Dies kann teilweise "entstehungszeitlich" begründet werden (alte Normen = tiefere Bussen), teilweise sind die Unterschiede aber nicht a priori erklärbar. Einer der Gründe für die teils recht unterschiedlichen Bussenandrohungen in den einzelnen Gesetzen liegt wohl darin, dass anstelle von Quervergleichen innerhalb des basellandschaftlichen Rechts solche über ähnliche Rechtsetzungen anderer Kantone oder des Bundes vorgenommen wurden - welche indessen ihrerseits denselben Zufälligkeiten unterliegen dürften.

2.4) Zwei Beispiele

Der einleitend erwähnte § 13 Abs. 3 des Konsumkreditgesetzes ist in dieser Form keiner anderen Strafnorm des kantonalen Rechts eigen. Allerdings finden sich inhaltlich ähnliche bzw. sogar weitergehende Strafbestimmungen im Umweltschutzgesetz und im Gewässerschutzgesetz: dort wird allerdings nicht der Wortlaut des VStrR wiedergegeben, sondern mittels Verweis rezipiert. Interessant daran ist, dass beide Gesetze in enger Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Stadt (Umweltschutzgesetz) oder in Anlehnung an die baselstädtische Regelung (Konsumkreditgesetz) entstanden sind, die Inkohärenz der erwähnten formellen Aspekte (Zitat oder Verweis) also auch in BS besteht. In Klammer darf erwähnt werden, dass das baselstädtische Konsumkreditgesetz einen BS-spezifischen zusätzlichen "Sündenfall" darstellt, indem es im Unterschied zu den meisten baselstädtischen Gesetzen (s.o.) die Strafbestimmungen - einschliesslich dem mit BL identischen § 13 Abs. 3 - selbst enthält und dafür nicht auf das kantonale Übertretungsstrafgesetz verweist... (während die Strafbestimmungen zum Umweltschutzgesetz BS, systemrichtig, inklusive dem Verweis auf die Art. 6 und 7 VStrR in § 54b des baselstädtischen Übertretungsstrafgesetzes enthalten sind).

3. Gesetzgebungstechnik

Die Regionalkonferenz der Regierungen der Nordwestschweiz hat am 14. Juni 1974 die Richtlinien "Weisungen zur Gesetzgebungstechnik" verabschiedet. Ohne den Anspruch auf ein eigentliches, ausführliches Konzept erheben zu können, enthalten diese Weisungen einige kurze Hinweise für die Ausgestaltung von Strafnormen (Zweiter Teil, Formelles, Abschnitt I):

*"Die Aufnahme von Strafbestimmungen in den Schlussteil eines Erlasses darf erst erfolgen, wenn eine sorgfältige Abklärung ergeben hat, dass für das betreffende Gebiet bzw. das in Frage stehende Delikt nicht bereits Strafnormen des eidgenössischen (Strafgesetzbuch, Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht, Spezialverwaltungsrecht, z.B. Gewässerschutzgesetz) oder kantonalen (z.B. Bauge-
 setz, Steuer- und Finanzgesetz, Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Jagd und Vogelschutz) Rechts gelten. Dabei ist insbesondere Artikel 335 des Strafgesetzbuches betreffend Vorbehalt der kantonalen Gesetzgebung über das Polizei-, Verwaltungs- und Steuerstrafrecht zu beachten. Erscheint der Erlass einer besonderen Strafbestimmung als zulässig und notwendig, so muss im weiteren ge-
 prüft werden, ob die allgemeinen Bestimmungen des Strafgesetzbuches (z.B. betreffend Versuch, Teilnahme, Strafzumessung, Verjährung etc.) als anwendbar erklärt werden können, oder ob eine ab-
 weichende Regelung zu treffen ist.*

Strafbestimmungen gehören grundsätzlich auf Gesetzesstufe. Sie sind überflüssig, wenn die Mittel des Verwaltungszwangs oder andere administrative Massnahmen genügen. (...) Es ist darauf zu achten, dass der Strafraum in einem ausgewogenen Verhältnis zu den bei vergleichbaren Tatbeständen angedrohten Strafen steht. (...)"

Es wird also insbesondere auch auf die Notwendigkeit von Quervergleichen hingewiesen. Materielle Anhaltspunkte für die "richtigen" Strafraum können nur sehr allgemein formuliert werden; in Betracht fallen etwa die Bedeutung oder Gefährlichkeit für die Allgemeinheit, besondere Interessenlagen, wieviel Geld ist im Spiel u.a.m. Auch auf Bundesebene sind die entsprechenden Weisungen, obwohl ausführlicher und detaillierter, zu diesem Punkt kaum wesentlich aussagekräftiger. Immerhin wurde aber durch die Ausarbeitung und Verabschiedung dieser Richtlinien im Rahmen der Regionalkonferenz eine gewisse regionale "unité de doctrine" zwischen den Kantonen der Nordwestschweiz geschaffen.

4. Analyse

4.1) materielles Recht

Die obigen Ausführungen zeigen, dass mit Ausnahme der erwähnten Unterschiede bezüglich der Bussenrahmen keine eklatanten Missstände zu beklagen sind. Die Strafnormen werden in der Regel adäquat formuliert, die Strukturen und Verfahren sind im allgemeinen klar geregelt. Dennoch können Verbesserungen, Aktualisierungen und Präzisierungen angebracht werden.

a) Kantonales Übertretungsstrafrecht

In unseren Gesetzen befinden sich die Strafbestimmungen jeweils am Ende der Erlasse, im unmittelbaren Zusammenhang mit den verwaltungsrechtlichen Massnahmen. Dies ist die in der Schweiz übliche bzw. häufigere Variante. Demgegenüber hat beispielsweise Basel-Stadt (fast) sämtliche Strafbestimmungen in einem eigenen "kantonalen Übertretungsstrafrecht" vereint, auf welches in den übrigen Gesetzen unter dem Titel "Strafbestimmungen" verwiesen wird.

Beide Lösungen haben Vor- und Nachteile. In Basel-Stadt sind - fast - alle Strafbestimmungen auf einen Blick ersichtlich (mit zusätzlichen Bestimmungen in einer eigenen Verordnung darüber, welche Stelle welche Tatbestände verfolgt). Bei uns stehen die Strafbestimmungen im jeweiligen Spezialgesetz, was dem Rechtssuchenden das Suchen in weiteren Erlassen erspart. Es gibt keine überzeugenden Gründe, weshalb unsere oder die baselstädtische Variante vorzuziehen sei. Daher sieht der Regierungsrat keinen Anlass, die gesetzessystematische Lösung unseres Kantons aufzugeben.

b) Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch

Das basellandschaftliche Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (SGS 241, EG StGB) ist zweigeteilt: im ersten Teil enthält es seinem Namen entsprechend Ergänzungsbestimmungen, Zuständigkeitsnormen etc. zum StGB. Den zweiten Teil bilden kantonale Strafnormen, welche sich auf keinen bestimmten Teil des Verwaltungsrechts beziehen und deshalb nicht dort geregelt sind. In § 39 EG StGB ist beispielsweise geregelt, dass die allgemeinen Bestimmungen des Schweizerischen Strafgesetzbuches auch für die Strafbestimmungen der kantonalen Gesetze zur Anwendung kommen. Eine Revision des EG StGB ist längst überfällig. Sie wurde zugunsten der umfassenden Revisionsarbeiten der StPO (abgeschlossen) und zum Gerichtsverfassungsgesetz (laufend) aufgeschoben. Dies auch deshalb, weil in absehbarer Zeit - per 2003 ? - die Revision des Schweizerischen Strafgesetzbuchs weitere, tiefgreifende Änderungen bezüglich der kantonalen Einführungsbestimmungen erfordern wird und es wenig Sinn macht, ein Gesetz kurz nacheinander zweimal zu ändern. Es darf aber erwartet werden, dass die Bundesversammlung die Beratungen der StGB-Revisionsvorlage im Laufe des Jahres 2001 abschliessen kann. Anschliessend können die entsprechenden Arbeiten auf kantonaler Ebene umgehend anhandgenommen werden.

Im Rahmen der anstehenden Revision des EG StGB soll angestrebt werden, alle Zuständigkeitsnormen zum StGB in die bereits bestehende Verordnung zum StGB (SGS 241.1) überzuführen, sodass das übrige EG StGB zu einem kantonalen Übertretungsstrafgesetz werden kann. Dieses enthielte dann nur noch jene Strafbestimmungen, welche heute noch aktuell und notwendig sind und nicht in anderen Gesetzen plazierte werden können, sowie einen im

Vergleich zu heute etwas ausgebauteren allgemeinen Teil. Dazu gehört auch ein den heutigen Verhältnissen angepasster Bussenrahmen.

4.2) Verfahrensbestimmungen

Obwohl nicht im Zentrum des Vorstosses, muss kurz die Frage der Verfahrensbestimmungen gestreift werden. Wie im Rahmen der Bestandesaufnahme erwähnt wurde, besteht hier weitgehend eine "unité de doctrine", wonach praktisch alle Verfahren gemäss den Bestimmungen der StPO durch die Statthalterämter durchgeführt werden und nicht durch Verwaltungsbehörden. Dies wurde im Zusammenhang mit der StPO-Revision erst vor kurzer Zeit nochmals bekräftigt, hier besteht von der Sache her also kein Handlungsbedarf.

4.3) Gesetzgebungstechnik: Weisungen, besondere Vorkehren

Gemäss Auftrag im Regierungsprogramm 1999 - 2003 (vom Landrat am 13. April 2000 genehmigte Fassung, Massnahme 5.02.01.02) sind die kantonalen Weisungen zur Gesetzgebungstechnik zu überarbeiten. Dabei ist auch die Ausgestaltung von Strafnormen ausführlicher zu thematisieren. Dieser Teil der Weisungen wird in einer Weise ergänzt und ausgestaltet, dass die von P. Tobler mit Recht anvisierte Homogenisierung der kantonalen Strafbestimmungen besser als bisher gewährleistet werden kann. Die Überarbeitung ist gleichzeitig eine gute Gelegenheit, diese Weisungen wieder zu verteilen (auch Intranet) und sie damit bei jenen Stellen, welche die Gesetzgebung betreuen, präsenter zu machen. Gleichzeitig kann die Rolle des Vernehmlassungsverfahrens und insbesondere des Rechtsdienstes hervorgehoben werden; letzterer bietet sich für die Rolle einer direktionsübergreifenden, "neutralen" Fachstelle auch für Fragen zur Ausgestaltung von Strafnormen und -rahmen in idealer Weise an. Der Regierungsrat wird diese Weisungen nach der Überarbeitung und Verabschiedung dem Landrat zur Kenntnisnahme unterbreiten. Einer Beschlussfassung durch den Landrat in dieser Sache bedarf es aufgrund der Zuständigkeit des Regierungsrats zur Ausarbeitung von Entwürfen zu Verfassungsänderungen, Gesetzen und Dekreten nicht (§ 74 Abs. 1 KV).

5. Zusammenfassend

Der Regierungsrat gelangt zum Ergebnis, dass

- der überwiegende Teil der kantonalen Strafbestimmungen ausdrücklich auf den Bussenrahmen des EG StGB verweist oder sich stillschweigend darauf bezieht,
- nur in sehr wenigen Bereichen andere als die üblichen Verfahren und Behörden gemäss StPO zur Anwendung gelangen bzw. zuständig sind,
- auf ein eigentliches Grundkonzept "Kantonales Strafrecht" verzichtet werden kann, stattdessen aber bei der bevorstehenden Überarbeitung der kantonalen Weisungen zur Gesetzestchnik die Voraussetzungen für eine optimalere Homogenisierung der kantonalen Strafbestimmungen geschaffen werden,
- die Überarbeitung des EG StGB sowie der Verordnung zum StGB in Angriff genommen wird, sobald die Bundesversammlung das revidierte StGB verabschiedet hat.

6. Antrag

Mit dem vorliegenden Bericht hat der Regierungsrat auftragsgemäss das Postulat geprüft und über seine Abklärungen berichtet.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, das Postulat 96/257 von Peter Tobler betreffend "Ein Grundkonzept 'Kantonales Strafrecht' für Regierung und Landrat" als erfüllt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates
der Präsident: Koellreuter

der Landschreiber : Mundschin