

Eingang 07. APR. 2014 <i>Dph</i>		
Departement	Antr. / Erled.	z.K.
Präsident		
Finanz		
Bildung		
Bau		
SUS		✓
Kanzlei		
Dienst-/Stabstelle	✓	

Regierungsrat, Postfach 156, 6301 Zug

Stadtrat von Zug
 Stadthaus am Kolinplatz
 Postfach 1258
 6301 Zug

Zug, 1. April 2014 hs

Gemeindestrafrecht nach § 2 Übertretungsstrafgesetz, intertemporale Regelung für Verweisungen im kommunalen Verordnungsrecht auf § 8 PStG

Sehr geehrter Herr Stadtpräsident
 Sehr geehrter Herr stv. Stadtschreiber

Wir beziehen uns auf Ihre Anfrage vom 25. Februar 2014 und nehmen zu Ihren Fragen wie folgt Stellung:

Frage 1: Ist es richtig, dass gemeindliches Strafrecht bzw. entsprechende Verweisungen auf § 4 ÜStG neu nur noch in Form von Bestimmungen in allgemeinverbindlichen Gemeindereglementen erlassen werden dürfen?

Ja, es ist korrekt, dass gemeindliches Strafrecht und entsprechende Verweisungen auf § 4 Übertretungsstrafgesetz (ÜStG; BGS 312.1) seit Inkrafttreten des ÜStG am 1. Oktober 2013 nur noch in Form von Bestimmungen in allgemeinverbindlichen Gemeindereglementen erlassen werden dürfen. Wie im Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Übertretungsstrafgesetz vom 6. März 2012 ausgeführt, benötigt eine Strafnorm grundsätzlich eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesebene: «Strafnormen benötigen eine Rechtsgrundlage auf Gesetzesebene¹, weshalb gerichtliche Verfügungen, nicht publizierte Regierungsratsbeschlüsse und "polizeiliche Vorschriften" (§ 1 Abs. 2 Polizeistrafgesetz PStG [BGS 311.1]) keine neuen Übertretungsstraftatbestände schaffen können.»² Damit wurde mit dem Übertretungsstrafgesetz der heute geltenden Rechtslage bezüglich Normierung strafbaren Verhaltens Rechnung getragen, wie nachfolgend aufgezeigt wird:

Der Grundsatz «nulla poena sine lege» ist im Strafgesetzbuch in Art. 1 StGB wie folgt normiert: «Eine Strafe oder Massnahme darf nur wegen einer Tat verhängt werden, die das Gesetz ausdrücklich unter Strafe stellt.» Im kantonalen Strafrecht gelangt dieser Grundsatz nicht per se zur Anwendung, sondern leitet sich direkt aus Art. 9 BV und Art. 7 EMRK ab³. Da jedoch im

¹ Die gesetzvertretende Verordnung, welche sich gestützt auf eine in einem formellen Gesetz verankerte und ausreichende Delegation stützt, hat Gesetzescharakter (Bericht und Antrag des Regierungsrates zum ÜStG vom 6. März 2012, S. 17).

² Bericht und Antrag des Regierungsrates zum ÜStG vom 6. März 2012, S. 17.

³ Trechsel / Pieth (Hrsg.), Schweizerisches Strafgesetzbuch, Praxiskommentar, 2. Auflage, Art. 1 N 8.

Kanton Zug das Übertretungsstrafgesetz in § 3 das Schweizerische Strafgesetzbuch (StGB) für anwendbar erklärt, wird Art. 1 StGB zu einer kantonalen Vorschrift.

Die Frage auf welcher Erlassstufe eine Strafnorm festgehalten werden müsse, war Gegenstand verschiedener Entscheide. In der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) von 1982 Nr. 50 wird die Frage vertieft erläutert, inwiefern Verordnungen Straftatbestände und Strafdrohungen enthalten dürfen, solange sie sich im Rahmen von Verfassung und Gesetz halten.

Im Ergebnis wird Folgendes festgehalten:

1. Strafbestimmungen gehören grundsätzlich auf die Gesetzesstufe.
2. Neue Strafbestimmungen auf Verordnungsstufe sollen in der Regel nur erlassen werden, wenn und soweit es eine ausdrückliche Delegationsnorm erlaubt. Dabei gelten die allgemeinen Delegationsschranken.
3. Stützt sich eine Verordnung auf ein altes Gesetz ab, das selber keine Strafbestimmungen enthält, können Strafbestimmungen unter Umständen auch ohne ausdrückliche Delegation als Vollzugsbestimmungen zugelassen werden. Es können aber nur Übertretungstatbestände vorgesehen werden und es ist bloss eine bescheidene Höchstbusse vorzusehen. Bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit ist das Gesetz durch Strafbestimmungen oder eine Delegationsnorm zu ergänzen.

Diese Vorgaben sind grundsätzlich noch heute gültig. So hält der Gesetzgebungsleitfaden des Bundes (https://www.bj.admin.ch/content/dam/data/staat_buerger/legistik/gleitf-d.pdf) bezüglich Erlass einer Strafnorm auf Verordnungsstufe fest, dass hierfür eine ausdrückliche Delegationsnorm vorliegen muss. Völlig ausgeschlossen ist folglich eine Normierung auf Verordnungsstufe nicht, doch «angesichts der hohen Anforderungen, die im Strafrecht an das Legalitätsprinzip gestellt werden, ist die Schaffung einer formellgesetzlichen Grundlage auch bei niedrigen Bussen empfehlenswert».⁴ Das strafbare Verhalten sollte demzufolge wenigstens in Umrissen bereits als gesetzliches Verbot normiert sein.⁵

Was die Frage anbelangt, ob Gemeinden überhaupt Strafrecht erlassen können, so äussert sich der Bericht und Antrag des Regierungsrates zum Übertretungsstrafgesetz wie folgt: «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 selbständig (§ 3 Abs. 1 Gemeindegesetz). In diesem Rahmen steht der gemeindlichen Legislative (Grosser Gemeinderat der Stadt Zug, Gemeindeversammlungen) die Befugnis zum Erlass allgemeinverbindlicher Gemeindeglemente zu (§ 69 Ziff. 2 Gemeindegesetz). Dies schliesst auch den Erlass von Strafbestimmungen ein,

⁴ Bundesamt für Justiz: Gesetzgebungsleitfaden des Bundes, 3., nachgeführte Auflage, 2007, Rn 743, S. 292.

⁵ Niggli / Wieprächtiger, Basler Kommentar, Strafrecht 1, Art. 1-110 StGB, Jugendstrafgesetz, 2. Auflage.

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.» Damit folgt das ÜStG dem Bundesgericht, welches in BGE 96 I 24 festhält, dass Art. 335 StGB «den Kantonen» die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts überlässt. Mit dieser Formulierung werde aber nicht ausgeschlossen, dass die Gemeinden in ihrem Bereich auch strafrechtliche Vorschriften erlassen dürfen. Jedoch nur soweit, als sie nach kantonalem Recht auch befugt sind.

Frage 2: Trifft es zu, dass die unter altem Recht geschaffenen Verweisungen auf § 8 PStG übergangsrechtlich weiterhin anwendbar sind, auch wenn sie lediglich auf Stufe Verordnung (Stadtratsbeschluss) verankert sind?

Diese gesetzgeberischen Vorgaben nach der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden galten schon vor dem Inkrafttreten des Übertretungsstrafgesetzes, weshalb wir davon ausgehen, dass diese bereits heute bei den Gemeinden so gehandhabt werden. Folglich sollte zuerst geprüft werden, ob das strafbare Verhalten genügend bestimmt in einem allgemeinverbindlichen Gemeindereglement normiert oder ob eine explizite Delegationsnorm vorhanden ist. Ist dies der Fall, so ist der Verweis auf das ehemalige Polizeistrafgesetz in einem Stadtratsbeschluss a prima vista weiterhin gültig.

Falls dies verneint würde, so wäre zu prüfen, inwiefern die vorgängig zitierte Praxis von VPB (1982) Nr. 50 im konkreten Fall zur Anwendung gelangt. Unter Umständen können Strafbestimmungen dann ohne ausdrückliche Delegation als Vollzugsbestimmungen zugelassen werden, wenn sich ein Stadtratsbeschluss auf ein altes allgemeinverbindliches Gemeindereglement abstützt, das selber keine Strafbestimmungen enthält. Es kämen aber nur Übertretungstatbestände mit bescheidenen Höchstbussen in Frage.

Auf jeden Fall sollte bei der nächsten sich bietenden Gelegenheit eine Bereinigung der Verweisungen auf § 8 PStG vorgenommen werden. Dabei wäre durchaus denkbar, eine Delegationsnorm in einem allgemeinverbindlichen Erlass mit dem Verweis auf § 4 ÜStG zu verabschieden. Als Beispiele für eine rechtsgenügende Delegationsnorm können § 87 Schulgesetz (BGS 412.11) oder Art. 90 Strassenverkehrsgesetz (SR 741.01) angeführt werden.

Frage 3: Falls die Frage 2 bejaht wird: Bis zu welchem Zeitpunkt haben die Gemeinden ihr bisheriges Straf- bzw. Verweisungsrecht auf § 8 PStG dem neuen ÜStG (Erfordernis eines allgemeinverbindlichen Gemeindereglements) anzupassen?

Aufgrund der Ausführungen oben erübrigt sich eine Antwort.

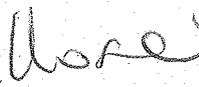
Seite 4/4

Zug, 1. April 2014

Freundliche Grüsse
Regierungsrat des Kantons Zug



Beat Villiger
Landammann



Tobias Moser
Landschreiber

Kopie an:

- Direktion des Innern
- Sicherheitsdirektion