



Schweizerischer Städteverband
Monbijoustrasse 8
Postfach 8175
3001 Bern

St.Gallen, 7. Juni 2013

Vernehmlassung zur Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes

Sehr geehrte Damen und Herren

Die KSPD bedankt sich für die Gelegenheit, an der Vernehmlassung zum oben genannten Vorentwurf teilnehmen zu können.

Ausgangslage

Das geltende Ordnungsbussengesetz des Bundes vom 24. Juni 1970 (OBG, SR 741.03) sanktioniert geringfügige Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958 (SVG, SR 741.01). Mit der vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beantragten Regelung soll der Wirkungskreis des geltenden OBG erheblich erweitert werden. Ziel der Revision ist es, dass das Ordnungsbussenverfahren bei zahlreichen weiteren Gesetzen zur Anwendung gelangt, welche ähnlich geringfügige Übertretungen wie das SVG enthalten. In Bezug auf die Gesetzessystematik und das Verfahren knüpft der Vorentwurf an das geltende OBG an und übernimmt zahlreiche Bestimmungen des OBG. Im Vorentwurf OBG werden nur die Gesetze genannt, für welche das Ordnungsbussenverfahren eingeführt wird, nicht aber die einzelnen Tatbestände. Die Kompetenz zur Auswahl der Delikte wird wie bis anhin dem Bundesrat übertragen. Der Vorentwurf OBG schlägt vor, (neu auch) die geringfügigen Übertretungen aus folgenden Gesetzen dem Ordnungsbussenverfahren zu unterstellen:

- Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932
- Strassenverkehrsgesetz vom 19. Dezember 1958
- Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2004
- Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975 über die Binnenschifffahrt
- Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992
- Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008 zum Schutz vor Passivrauchen
- Waldgesetz vom 4. Oktober 1991
- Jagdgesetz vom 20. Juni 1986
- Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei
- Messgesetz vom 17. Juni 2011



Allgemeines

Grundsätzlich befürwortet die KSPD die Stossrichtung der geplanten Revision und die Grundzüge der Vorlage. Der Vorentwurf OBG erscheint als kohärent und konzise. Dass die Kompetenz der Kantone zur Beibehaltung ihres Ordnungsbussenverfahrens (OBV) bei Übertretungen ihrer kantonalen Bestimmungen anerkannt wird, entspricht dem föderalen Prinzip. Die Delegation der Kompetenz an den Bundesrat zur Definition der OB-Tatbestände in einer Verordnung erlaubt eine zeitnahe Reaktion auf Veränderungen, was sinnvoll erscheint, ebenso wie die Übernahme der bisherigen Strukturen des OBG.

Allerdings erscheinen die Regelungsmaterialien einzelner in Art. 1 aufgeführter Gesetze in einen OB-Katalog weniger geeignet als andere. Zu denken ist etwa an das Lebensmittelgesetz, wo zur Feststellung des strafbaren Sachverhalts oft Untersuchungen (beispielsweise Laboruntersuchungen) durchgeführt werden müssen, die Kosten verursachen, die im OBV nicht auferlegt werden könnten. Zudem sollte das OBG nach Ansicht der KSPD sämtliche Anwendungsbereiche regeln. Folglich wäre es sinnvoll, die Bestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes (BetmG, SR 812.121) betreffend das Ordnungsbussenverfahren für den Cannabis-Konsum ebenfalls ins OBG zu integrieren. Dem Sonderstatus kann mit einem speziellen Abschnitt (analog SVG) Rechnung getragen werden.

Die KSPD würde es begrüessen und geht davon aus, die Gelegenheit zu erhalten, sich ebenfalls zu der zu erwartenden bundesrätlichen Verordnung (Art. 12 des Vorentwurfs OBG) äussern zu können.

Zu den einzelnen Bestimmungen des Vorentwurfs OBG

Art. 1

Es ist davor zu warnen, Art. 1 OBG in Bezug auf die aufgeführten Gesetze zu eng zu fassen (und damit allenfalls die Bussenerhebung auf der Stelle in Bezug auf bestimmte Bundesgesetze, die in einigen Kantonen bisher reibungslos funktioniert, zu verunmöglichen). Die Liste der aufgeführten Bundesgesetze ist daher um verschiedene Gesetze zu erweitern. Notwendige Beschränkungen können sich später immer noch durch die Liste gemäss Art. 12 ergeben.

Zu ergänzen wären in diesem Sinne in Art. 1 z.B. das Ausländergesetz (AuG, SR 142.20) und das Umweltschutzgesetz (USG, SR 814.01), die etwa im Anhang zur Strafprozessordnung des Kantons St.Gallen (sGS 962.11) betreffend die Bussenerhebung auf der Stelle aufgeführt sind.

Ebenfalls zu Art. 1 hinzuzufügen ist die Schweizerische Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO; SR 272). Dies deshalb, weil Art. 258 ZPO (Gerichtliches Verbot, Grundsatz) in der Rechtswirklichkeit praktisch ausschliesslich als Massengeschäft im Zusammenhang mit dem Missachten eines audienzrichterlichen Parkverbots in Erscheinung tritt, das schon aus verfahrensökonomischen Gründen einer Erledigung im Ordnungsbussenverfahren zugänglich sein muss. Zudem ist hier der Unrechtsgehalt in aller Regel nicht höher als bei der Missachtung eines strassenverkehrsrechtlichen Parkverbots im Sinne der Verkehrsregelnverordnung (VRV, SR 741.11) und der Signalisationsverordnung (SSV, SR 741.21). Entsprechend könnte allenfalls auch die Abstufung des OB-Rahmens vorgenommen werden. Voraussetzung für ein Ordnungsbussen- oder ein ordentliches Übertretungsverfahren ist in diesem Umfeld ja ohnehin eine Anzeige der dinglich Berechtigten. Insofern werden deren Rechte – wenn überhaupt – nur marginal beschnitten. Ihre Beteiligungsrechte können sie ebenfalls im ordentlichen Übertretungsstrafverfahren geltend machen, indem sie sich als Privatklägerschaft konstituieren. Die Rechtswirklichkeit zeigt und zeigt heute ohnehin, dass den Verzeigungen und Strafan-



tragen in aller Regel eine Kontaktnahme zwischen den Berechtigten und den Besitzesstörerinnen bzw. -störern vorausgeht, in der jene gegen Entrichtung einer Umtriebsgebühr den Verzicht auf eine Anzeige oder einen Strafantrag in Aussicht stellen. In diesem Sinne behalten die Berechtigten Entscheidung und Disposition über die Anhebung eines Verfahrens; trotzdem bleiben diese Fälle ein Massengeschäft. Mit dem unter Art. 2 nachfolgend dargestellten Ergänzungsvorschlag wären auch hartnäckige Wiederholungstäterinnen und -täter auf angemessene Weise ins Recht zu fassen. Allerdings müssten hier dann die Regeln über die Halterhaftung greifen können.

In der ZPO ist das Missachten eines gerichtlichen Verbots als Antragsdelikt ausgestaltet. Auch wenn hier Drittpersonen (nämlich die an einem Grundstück dinglich Berechtigten) beteiligt sind, so ist doch festzustellen, dass diese Beteiligung von Drittpersonen auch in anderen Konstellationen gegeben ist. Zu denken ist etwa an das Personenbeförderungsgesetz oder an das Waldgesetz, deren Übertretungen dem Grundsatz nach ausdrücklich als dem OBV zugänglich betrachtet werden.

Der Kanton Zürich beispielsweise kannte vor dem Inkrafttreten der Schweizerischen Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) eine Regelung, die eine Erledigung der audienzrichterlich verbotenen Besitzstörungen im Ordnungsbussenverfahren ermöglichte (vgl. § 1 Ziff. 1 der Verordnung über das kantonale rechtliche Ordnungsbussenverfahren vom 14. Oktober 1992, LS 321.1, in ihrer Fassung vom 1. Januar 2008). In das neue OBG, beziehungsweise in die bundesrätliche Verordnung, ist eine analoge Bestimmung aufzunehmen. Damit wird in diesem Massengeschäft eine formlose Erledigung ermöglicht, welche die Interessen aller Beteiligten in adäquater Weise berücksichtigt. Die dinglich Berechtigten werden den Papierkrieg, den sie im Zusammenhang mit ihrem Strafantrag zu führen haben, nicht vermissen, die Täterinnen und Täter erführen in der grossen Mehrheit der Fälle eine dem Unrechtsgehalt angemessene und der Missachtung eines strassenverkehrsrechtlichen Parkverbots analoge Bestrafung (keine Verfahrenskosten!) und die Strafbehörden würden von einem mitunter erheblichen Aufwand entlastet. Falls sich dies aus gesetzgeberischen Überlegungen als notwendig erweisen sollte, könnte im Zuge der Totalrevision des OBG auch Art. 258 ZPO geändert werden.

Art. 2

Die Rechtswirklichkeit konfrontiert die Übertretungsstrafbehörden namentlich im Ordnungsbussenverfahren (OBV) im Zusammenhang mit kantonalen und kommunalen Übertretungen gelegentlich mit einer hartnäckigen Wiederholungstäterschaft. Hier gibt § 174 lit. b des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess des Kantons Zürich (GOG, LS 211.1) den Strafverfolgungsbehörden im Sinne von Art. 12 der Strafprozessordnung (StPO, SR 312.0) die Möglichkeit, von einer Ordnungsbusse abzusehen und eine Verzeigung zu erstatten, wenn anzunehmen ist, dass sich wegen mehrfacher Übertretung eine strengere Bestrafung rechtfertigt.

Zwar hat sich die Konzeption des OBG, das in seiner heutigen Ausgestaltung ja nur SVG-Übertretungen betrifft, ausserordentlich gut bewährt. Bei den in Art. 1 des Vorentwurfs OBG aufgeführten Gesetzen sind aber sehr wohl Übertretungen denkbar, die im Falle ihrer mehrfachen und/oder wiederholten Tatbegehung eine Situation oder eine Gefährdung schaffen, bei der die öffentlichen Interessen andere Massnahmen nahelegen als nur eine anonyme Ordnungsbusse. Zu denken ist namentlich an das Lebensmittelgesetz, das Alkoholgesetz, das Jagdgesetz und andere. Der Entwurf zur To-



talrevision des OBG wäre deshalb wünschbar mit einer zu § 174 lit. b GOG analogen Regelung für die in Art. 1 Abs. 1 genannten Gesetze – mit Ausnahme des SVG natürlich – zu ergänzen. Diese Frage der mehrfachen Tatbegehung in sensiblen Rechtsgebieten wäre allerdings und ohne weiteres auch mit einer restriktiven bundesrätlichen Ausgestaltung des OB-Katalogs zu lösen. Dabei vergäbe man sich aber in der grossen Mehrzahl der OB-tauglichen Übertretungen die Chance, einzelfalladäquat eine Ordnungswidrigkeit im Ordnungsbussenverfahren zu erledigen.

Die geplante Revision weitet die Anwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens ebenfalls auf häufig vorkommende Bagatelldelikte im Waldgebiet aus, für deren Anzeige heute auch die städtischen Förster und Wildhüter zuständig sind, beispielsweise das Deponieren von Abfällen im Wald, das Wildernlassen von Hunden oder das unberechtigte Fahren mit Motorfahrzeugen auf Waldstrassen. Gemäss Art. 2 des Vorentwurfs OBG setzt das Ordnungsbussenverfahren voraus, dass das „zuständige Polizeiorgan“ den Verstoss selbst beobachtet hat. Die KSPD ist der Meinung, dass Förster und Wildhüter in diesem Zusammenhang ebenfalls als „zuständige Polizeiorgane“ verstanden werden müssten oder beschränkt auf diese Tatbestände zu polizeilichen Hilfspersonen gemacht werden. Andernfalls wäre darauf zu verzichten, die oben genannten Tatbestände in den OB-Katalog des Bundesrats aufzunehmen, damit weiterhin sowohl die Polizei als auch die Förster und Wildhüter diese anzeigen können.

Art. 4

Art. 4 Abs. 2 OBG sollte präzisiert werden. Es sollte deutlicher zum Ausdruck kommen, dass es nur ein Spezialfall des Ordnungsbussenverfahrens ist, wenn ein Angehöriger eines Polizeiorgans direkten Kontakt mit der fehlbaren Person hat. Die Bestimmung sollte so formuliert werden, dass klar ist, dass ein Ordnungsbussenverfahren auch angewendet werden kann, wenn nicht unmittelbar ein direkter Kontakt besteht (wie durch Art. 6 Abs. 4 OBG impliziert).

Es stellt sich die Frage, ob es wirklich ein Polizeiorgan (im engeren Sinne) sein muss, das zur Ausstellung einer OB berechtigt ist (siehe Ausführungen zu Art. 2). Im Übrigen unterstützt die KSPD, dass der Grundsatz der Uniformpflicht dahinfallen soll. Als problematisch erachtet die KSPD allerdings die in Art. 4 Abs. 2 vorgesehene (allgemeine) Regelung betreffend Ausweispflicht. Zur Ausweispflicht bestehen regelmässig schon entsprechende Regeln in den kantonalen Polizeigesetzen. So hält z.B. Art. 14 des Polizeigesetzes des Kantons St. Gallen (sGS 451.1) fest: „Die Polizeikräfte weisen sich bei jeder Amtshandlung aus. Die Uniform gilt als Ausweis. Wer uniformiert ist, gibt ihren oder seinen Namen bekannt, wenn sie oder er bei einer Amtshandlung darum ersucht wird und es die Umstände zulassen.“ Die vorliegende Regelung in Art. 4 Abs. 2 bedeutet aber wohl, dass sich der Beamte immer noch zusätzlich aktiv (mit Dienstausweis?) ausweisen muss. Damit würden, jedenfalls im Kanton St.Gallen, je nach Amtshandlung unterschiedliche Ausweisregeln für die Polizei gelten. Bis anhin gab es im OBG eine solche Regelung auch nicht (und ebensowenig in der kantonalen StPV). Auch das nunmehr im BetmG mit Änderung vom 28. September 2012 verankerte Ordnungsbussenverfahren enthält keine Regeln betreffend die polizeiliche Ausweispflicht. Von der vorgeschlagenen Regelung ist daher abzu-sehen. In der Sache scheint es immerhin richtig, dass ein Kontrollorgan in Zivil (nicht nur Polizeiangehörige, auch andere ermächtigte Stellen) sich jeweils ausweisen muss (so wie es Art. 14 Polizeigesetz SG für zivile Polizeikräfte bereits heute vorsieht).

Art. 6

In Art. 6 Abs. 1 und 4 OBG sollte präzisiert werden, wann eine „Identifikation“ im Sinne des Gesetzes vorliegt. Insbesondere ist bezüglich Abs. 4 unklar, ob das Vorliegen von Personalien allein genügen würde.

Im Zuge der Vorbereitungsarbeiten im Hinblick auf die Inkraftsetzung der „Halterhaftung für Bussen“ im Sinne von Art. 6 OBG (Änderung vom 15. Juni 2012) auf den 1. Januar 2014 haben sich Fragen nach dem Umfang dieser Halterhaftung ergeben. Zwar weisen die Erläuternden Berichte des Bundesrates zu Via Sicura und zum vorliegenden Vorentwurf OBG in eine bestimmte Richtung, die so dem Gesetzestext aber nicht mit genügender Klarheit zu entnehmen ist. Abs. 6 des Vorentwurfs ist deshalb wie folgt zu ergänzen (Ergänzungsvorschlag unterstrichen): „Bezahlt die Halterin oder der Halter die Busse nicht fristgerecht, so wird gegen sie oder ihn das ordentliche Strafverfahren eingeleitet.“ Damit wäre gleichzeitig auch gesagt, dass sich die Halterhaftung im Sinne von Abs. 8 des Vorentwurfs OBG eben nicht nur auf die (Ordnungs-)Busse, sondern auch auf die Kosten im ordentlichen Übertretungsverfahren erstreckt.

In der Praxis führt die „Halterhaftung“ dort zu Problemen, wo ein Unternehmen im Sinne von Art. 102 des Strafgesetzbuches (StGB, SR 311.0) als Halterin oder Halter eines Fahrzeuges auftritt, weil die strafgesetzlichen Regeln für Verbrechen und Vergehen Anwendung finden. Ohne entsprechende gesetzliche Grundlage lassen sich die Unternehmen im Bereich der SVG-Übertretungen deshalb nur sehr schwer – und sehr oft überhaupt nicht – ins Recht fassen. Art. 6 ist deshalb mit einem Abs. 9 zu ergänzen mit sinngemäss folgendem Wortlaut: „Ist ein Unternehmen Halterin oder Halter eines Fahrzeuges, so ist Art. 102 StGB sinngemäss anwendbar.“ Ob mit dieser Zusatzregelung die StGB-Problematik wirklich ausgeräumt wird, ist jedoch fraglich. Eine entsprechende Regelung im materiellen Recht wäre wohl vorzuziehen bzw. zweckmässiger.

Zu Art. 6 Abs. 7 OBG wäre wünschenswert, dass die im Erläuternden Bericht erwähnte 30-tägige Frist explizit genannt wird, um Unklarheiten zu vermeiden.

Ich danke Ihnen für Ihre Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

Konferenz der Städtischen Polizeidirektorinnen und Polizeidirektoren

Präsident


Nino Cozzio

