

Erläuternder Bericht zum Vorentwurf zur Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes

(Umsetzung der Motion Frick 10.3747. Erweiterung des Ordnungsbussensystems zur Entlastung der Strafbehörden und der Bürgerinnen und Bürger)

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

Das Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970¹ (OBG) steht seit dem 1. Januar 1973 auf Bundesebene in Kraft. Es hat sich für die Sanktionierung von geringfügigen Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958² (SVG) bewährt. Für alle anderen Straftaten galten bis zum Inkrafttreten der Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007³ (StPO) am 1. Januar 2011 die kantonalen Verfahrensbestimmungen. Mit der StPO hat der Bund das Strafverfahrensrecht gestützt auf seine verfassungsrechtliche Kompetenz nach Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999⁴ (BV) auf Bundesebene abschliessend geordnet⁵.

Seither ist es den Kantonen verwehrt, eigene strafprozessuale Verfahrensvorschriften für die Verfolgung und Beurteilung von *Delikten des Bundesrechts* zu erlassen. Hingegen lässt die StPO die Befugnis der Kantone unberührt, das Verfahren für die Verfolgung und Beurteilung von Delikten gegen *kantonale und kommunale Strafbestimmungen* (z.B. nächtliche Ruhestörung, Entsorgen von Hundekot, Nichteinhalten von Öffnungszeiten im Gastgewerbe) zu regeln. Es handelt sich um Materien, die das Bundesrecht den Kantonen überlässt und die nicht das Strafrecht betreffen (z.B. die Abfallbewirtschaftung). Einige Kantone haben ein Ordnungsbussenverfahren für

1 OBG vom 24. Juni 1970, OBG, SR **741.03**

2 SR **741.01**

3 SR **312.0**

4 SR **101**

5 Botschaft zur Vereinheitlichung des Strafprozessrechts vom 21. Dezember 2005, BBl **2006** 1085,1095, 1101.

Übertretungen ihrer kantonalen Bestimmungen beibehalten⁶. Dies zeigt, dass ein Bedürfnis besteht, Bagatelldelicten auf eine einfache Weise zu ahnden.

Die StPO sieht selber kein Ordnungsbussenverfahren vor, sie enthält aber in Artikel 1 Absatz 2 StPO einen Vorbehalt zugunsten von Verfahrensvorschriften, welche in anderen Bundesgesetzen geregelt sind (z.B. das OBG und das Bundesgesetz vom 22. März 1974⁷ über das Verwaltungsstrafrecht [VStrR]). Diese Bestimmung lässt ausdrücklich Raum, um ein generelles Ordnungsbussenverfahren auf Bundesebene einzuführen.

1.2 Motion Frick

Mit der Motion 10.3747 verlangen Ständerat Frick und 33 Mitunterzeichnende die Erweiterung des Ordnungsbussensystems zur Entlastung der Strafbehörden und der Bürgerinnen und Bürger. Der Bundesrat hat die Annahme der Motion beantragt. Der Ständerat ist diesem Antrag am 16. Dezember 2010 gefolgt⁸. Am 13. April 2011 hat der Nationalrat als Zweitrat die Motion angenommen⁹. Die Motion verlangt eine Prüfung, welche einfachen Verstösse gegen die Rechtsordnung zusätzlich zum heutigen Recht dem Ordnungsbussen-System unterstellt werden können und der Bundesrat wurde beauftragt, eine Gesetzesvorlage und einen Bericht auszuarbeiten.

1.3 Die beantragte Neuregelung

Das geltende OBG findet ausschliesslich auf einen Rechtsbereich, auf Widerhandlungen im Strassenverkehrsrecht, Anwendung. Mit der beantragten Neuregelung soll

⁶ THOMAS HANSJAKOB, Ordnungsbussen - im SVG, bei Cannabiskonsum oder überhaupt? In: Liber amicorum für Andreas Donatsch, Schulthess Juristische Medien AG, Zürich/Basel/Genf 2012, S. 323 ff.; St. Gallen: Art. 9 f. der Strafprozessverordnung vom 23. November 2010 sGS 962.11; Graubünden: Verordnung über die Erhebung von Ordnungsbussen bei Jagdrechtsübertretungen vom 10. August 2004 BR 740.030, Verordnung über die Erhebung von Ordnungsbussen bei Fischereirechtsübertretungen vom 8. Dezember 2003 BR 760.160, Art. 30 ff. der kantonalen Natur- und Heimatschutzverordnung vom 18. April 2011 BR 496.100, Art. 5 ff. der Verordnung zum Gesundheitsgesetz vom 16. Dezember 2008 BR 500.010, Art. 18a ff. der Ausführungsbestimmungen zum Gastwirtschaftsgesetz vom 22. Dezember 1998 BR 945.110; Appenzell Innerrhoden: Verordnung über die Ordnungsbussen vom 15. Juni 2009 Nr. 311.010 der Gesetzessammlung; Aargau: § 38 des Einführungsgesetzes zur Schweizerischen Strafprozessordnung vom 16. März 2010 SAR 251.200; Thurgau: § 51 des Gesetzes über die Zivil- und Strafrechtspflege vom 17. Juni 2009 RB 271.1; Schaffhausen: Verordnung über den unmittelbaren Busseinzug vom 11. Juli 1989 SHR 311.101; Bern: Verordnung über die Ordnungsbussen vom 18. September 2002 BSG 324.111; Basel-Stadt: Verordnung über die direkte Erhebung von Bussen für Übertretungen des baselstädtischen Rechts vom 6. Dezember 2005 SG 257.115; Zug: der Erlass eines Übertretungsstrafgesetzes (ÜStG) ist in Vorbereitung; http://www.zug.ch/behoerden/kantonsrat/kantonsratsvorlagen_geschaeft/2123/?searchterm=üstg; Neuchâtel : art. 6, al. 2, de la loi d'introduction du code de procédure pénale suisse du 27 janvier 2010, RSN 322.0, arrêté du 30 décembre 2011 concernant les infractions pouvant être sanctionnées selon un tarif , RSN 322.00; Obwalden: Verordnung über die direkte Busseausfällung durch die Kantonspolizei und weitere Kontrollorgane vom 25. Oktober 2007 GDB 310.41; Luzern: Verordnung über die Ordnungsbussen vom 22. Dezember 1972 SRL Nr. 314.

⁷ SR 313.0

⁸ AB 2010 S 1346

⁹ AB 2011 N 701

der Wirkungskreis dieses Gesetzes erheblich erweitert werden. Ziel der Revision ist es, dass das Ordnungsbussenverfahren auf zahlreiche weitere Gesetze zur Anwendung gelangt, welche ähnlich geringfügige Übertretungen wie das SVG enthalten. Hierzu wird das geltende OBG totalrevidiert¹⁰.

Das geltende OBG bildet die Grundlage für die neue Regelung. Die bisherige Struktur erscheint auch für das inskünftig erweiterte Ordnungsbussenverfahren geeignet. Dieses soll weiterhin in einem eigenen, von der StPO unabhängigen Erlass geregelt werden. Dabei übernimmt der neue Erlass zahlreiche Bestimmungen des geltenden OBG. Von einer Eingliederung in die StPO wird abgesehen, auch um diese nicht noch umfangreicher werden zu lassen; sie enthält bereits heute 457 Artikel.

Der Vorentwurf erfasst Straftaten des Bundesrechts, welche nach geltendem Recht in einem durch die StPO oder durch das OBG geregelten Verfahren verfolgt und beurteilt werden. Er ergänzt materiell die Verfahrensvorschriften der Strafprozessordnung für Übertretungen im Bagatellbereich. Delikte, die heute nicht nach den Regeln der StPO verfolgt und beurteilt werden, werden nicht in die Revision einbezogen. Dies betrifft namentlich Delikte, deren Beurteilung den Verwaltungsbehörden des Bundes obliegt und nach VStrR erfolgt. Artikel 65 VStrR sieht bereits ein abgekürztes Verfahren für Bagatellfälle vor. Deshalb erscheint eine Ausdehnung des Ordnungsbussenverfahrens auf solche Fälle nicht erforderlich. Zudem bezieht sich die Begründung der Motion nur auf Verfahren, welche bisher durch die StPO geregelt waren und durch die kantonalen Polizeibehörden verfolgt wurden.¹¹

In Bezug auf die Gesetzessystematik und das Verfahren knüpft der Vorentwurf an das bisherige OBG an. Er nennt nur die Gesetze, nicht aber die einzelnen Tatbestände, für welche das Ordnungsbussenverfahren eingeführt werden soll. Die Kompetenz zur Auswahl der Delikte wird dem Bundesrat übertragen. Eine solche Delegation rechtfertigt sich angesichts der Vielzahl von Übertretungen. Bereits der bisherige Katalog für Strassenverkehrsdelikte umfasst rund zwanzig Seiten. Dieses Vorgehen ermöglicht, beförderlich auf Veränderungen zu reagieren. Der Deliktskatalog und die Bussenhöhe können in einer bundesrätlichen Verordnung angepasst werden, ohne dass sich das Parlament mit jeder Änderung befassen muss. Im Interesse einer einheitlichen Rechtsanwendung ist das Ordnungsbussenverfahren obligatorisch. Sind die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt, steht die Anwendbarkeit dieser Verfahrensbestimmungen nicht im Belieben der Kantone.

Am 28. September 2012 haben die eidgenössischen Räte eine Revision des Betäubungsmittelgesetzes vom 3. Oktober 1951¹² (BetmG) beschlossen¹³. Diese führt ein Ordnungsbussenverfahren ein für den Konsum von Betäubungsmitteln mit dem Wirkstoff Cannabis. Die Verfolgung von geringfügigen Verstössen gegen das Betäubungsmittelgesetz soll damit erleichtert werden. Es fragt sich, ob das Ordnungsbussenverfahren im Betäubungsmittelrecht in den vorliegenden Erlass integriert werden soll. Zwar liesse sich dafür ins Feld führen, damit würden alle Ordnungsbussenverfahren in einem einzigen Erlass geregelt. Dennoch soll von einer Integration

¹⁰ Diese Totalrevision hat eine andere Einordnung in der systematischen Rechtssammlung (SR) zur Folge, da das neue Gesetz nebst dem Strassenverkehrsrecht weitere Materien umfassen soll.

¹¹ Siehe auch AB 2010 S 1345 f.; AB 2011 N 700 ff.

¹² SR **812.121**

¹³ **BB1** 2012 8153

der neuen Bestimmungen des Betäubungsmittelgesetzes in diese Vorlage abgesehen werden. Denn das Ordnungsbussenverfahren für den Cannabis-Konsum erfordert Sonderregelungen, so etwa über die Einziehung von Betäubungsmitteln und über den Verzicht auf eine Ordnungsbusse bei einem leichten Fall. Es erscheint nicht sachgerecht, Bestimmungen in das allgemeine OBG aufzunehmen, welche nur für die Übertretungen des Betäubungsmittelgesetzes Bedeutung haben. Vielmehr sollte das Ordnungsbussenverfahren für Cannabis-Konsum aufgrund seiner Besonderheiten und der engen Verknüpfung von Straf- und Strafbefreiungsnormen des Betäubungsmittelgesetzes in diesem selber geregelt bleiben.

2 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des Ordnungsbussengesetzes

Artikel 1 Grundsätze

Gegenüber dem geltenden OBG werden Änderungen vorgenommen, die sich aus der Erweiterung des Gesetzeskatalogs und dem neuen Strafprozessrecht ergeben. Zudem erfolgen einige redaktionelle Änderungen und Umstellungen in der Gesetzessystematik, die aber den wesentlichen Inhalt nicht berühren.

Die Buchstaben a bis j nennen die einzelnen Gesetze, für welche das Ordnungsbussenverfahren gelten soll. Der Vorentwurf behält die Anwendbarkeit des Ordnungsbussenverfahrens für das Strassenverkehrsgesetz bei und dehnt sie auf weitere Gesetze aus. Um zu ermitteln, in welchem Bereich das Bedürfnis nach einem Ordnungsbussenverfahren besteht, wurde abgeklärt, welche Straftatbestände des Bundesrechts sich für die Beurteilung im Ordnungsbussenverfahren eignen.

Der Vorentwurf schlägt vor, zusätzlich die geringfügigen Übertretungen des Alkoholgesetzes vom 21. Juni 1932¹⁴, des Bundesgesetzes vom 20. März 2009¹⁵ über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 1975¹⁶ über die Binnenschifffahrt (BSG), des Lebensmittelgesetzes vom 9. Oktober 1992¹⁷; des Bundesgesetzes vom 3. Oktober 2008¹⁸ zum Schutz vor Passivrauchen, des Waldgesetzes vom 4. Oktober 1991¹⁹ (WaG), des Jagdgesetzes vom 20. Juni 1986²⁰ (JSG), des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991²¹ über die Fischerei (BGF) und des Messgesetzes vom 17. Juni 2011²² (MessG) dem Ordnungsbussenverfahren zu unterstellen. Hierbei handelt es sich um einen Grundsatz. Es gibt in diesen Gesetzen auch Tatbestände, welche sich nicht für das Ordnungsbussenverfahren eignen, weil sie dem Verwaltungsstrafrecht unterstehen oder weil regelmässig eine höhere Busse in Betracht fällt. Beispielsweise dürfte sich in Bezug auf das Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008²³ zum Schutz vor Passivrauchen nur Artikel 5

- 14 SR 680
- 15 SR 745.1
- 16 SR 747.201
- 17 SR 817.0
- 18 SR 818.31
- 19 SR 921.0
- 20 SR 922.0
- 21 SR 923.0
- 22 SR 941.20
- 23 SR 818.31

Absatz 1 Buchstabe a als Tatbestand für die Beurteilung im Ordnungsbussenverfahren eignen, dies aufgrund des Höchstbetrags der Busse von Fr. 300.--.

Das Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005²⁴ (AuG) sowie das Asylgesetz vom 26. Juni 1998²⁵ (AsylG) wurden nicht in den Gesetzeskatalog des Ordnungsbussenverfahrens aufgenommen. Zwar sehen einige Kantone für einfache Übertretungen dieser Gesetze ein Ordnungsbussenverfahren vor.²⁶ Indessen sind regelmässig weitere Abklärungen des Sachverhalts erforderlich, wenn eine ausländische Person angehalten wird. Oft ist nicht sofort klar, ob sich die betroffene Person z.B. im Rahmen eines bewilligungsfreien Aufenthalts in der Schweiz aufhält (z.B. als Tourist), wie lange sich die betroffene Person bereits in der Schweiz aufhält oder ob ein Bewilligungs- oder Verlängerungsverfahren hängig ist. In solchen Fällen sind weitere Abklärungen des Sachverhalts notwendig, um sicherzugehen, dass eine Übertretung vorliegt und welches Strafmass gerechtfertigt erscheint.

Absatz 2

Das abgekürzte Verfahren nach Artikel 65 Absatz 1 VStrR erfüllt die Bedürfnisse nach einem einfachen Verfahren hinreichend, weshalb das Ordnungsbussenverfahren nur für Bundesgesetze vorgesehen wird, welche nicht (ausschliesslich) dem Verwaltungsstrafrecht unterstehen, sondern auch eine Strafverfolgung durch die Kantone vorsehen. Deshalb finden etwa das Energiegesetz vom 26. Juni 1998²⁷ (EnG) oder das Elektrizitätsgesetz vom 24. Juni 1902²⁸ (EleG) keine Aufnahme in Artikel 1.

Absatz 3

Das Ordnungsbussenverfahren bezweckt, die Strafverfolgungsbehörden von unnötiger Arbeit zu entlasten. Geringfügige Verstösse sollen auf einfache Art und Weise geahndet werden. Gegenstand des Ordnungsbussenverfahrens bilden Übertretungen des Bundesrechts, deren Strafbarkeit sich ohne weitere Abklärungen zweifelsfrei ergibt.

Die Höchstgrenze für Ordnungsbussen wird wie bisher auf Fr. 300.-- festgesetzt. Auf eine Erhöhung auf Fr. 400.-- oder Fr. 500.-- wird verzichtet. Eine Minderheit des Nationalrats bekämpfte die Motion Frick mit dem Argument, es werde eine Grundlage geschaffen, damit der Staat auf einfachem Weg zu Mehreinnahmen komme. Mit der Beibehaltung der Höchstgrenze soll diesen Argumenten entgegen gewirkt werden. Im Jahr 1996 wurde die Obergrenze der Ordnungsbusse aufgrund der Teuerung (Berechnungsbasis der Teuerung von 1970 bis 1993) auf Fr. 300.-- erhöht.²⁹ Diese Obergrenze der Ordnungsbusse von Fr. 300.-- entspricht heute einem Betrag von Fr. 343.--, wenn man die Teuerung der letzten zwanzig Jahre berücksich-

²⁴ SR **142.20**

²⁵ SR **142.31**

²⁶ Im Kanton Uri: Ordnungsbussenliste Ziff. 1.10 im Reglement über die Erhebung von Ordnungsbussen vom 9. Juni 2009 (Ordnungsbussenreglement, OBR), Urner Rechtsbuch 3.9223; im Kanton St. Gallen: Art. 9 und Anhang Ziff. 13 der Strafprozessverordnung vom 23. November 2010 sGS 962.11.

²⁷ SR **730.0**

²⁸ SR **734.0**

²⁹ BBL **1993** III 769 772.

tigt.³⁰ Diese geringe Differenz rechtfertigt eine Erhöhung auf Fr. 400.-- oder Fr. 500.-- nicht. Ausserdem wurde mit dem neuen Allgemeinen Teil des Strafbuches die maximal mögliche Bussenhöhe für Übertretungen von Fr. 40'000.-- auf Fr. 10'000.-- reduziert (Art. 106 Abs. 1 StGB), weshalb sich eine weitere Erhöhung der Ordnungsbussen trotz der Teuerung nicht aufdrängt.

Selbst wenn das Ordnungsbussenverfahren aufgrund der Bussenhöhe ausser Betracht fällt, besteht mit dem in der StPO ausgebauten Strafbefehlsverfahren die Möglichkeit, Übertretungen in einem einfachen und raschen Verfahren zu beurteilen. Im Übrigen kann auch zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden, ob eine Erhöhung der Strafe für Ordnungsbussen geboten ist.

Der Bundesrat wird in der Ausführungsverordnung zum Erlass die Bussenhöhe für die einzelnen Delikte in Form eines fixen Betrages festsetzen. Diese Tarifbussen vereinfachen das Verfahren. Sie werden unabhängig von der finanziellen Leistungsfähigkeit erhoben. Selbst wenn man die unterschiedliche finanzielle Leistungsfähigkeit der beschuldigen Person berücksichtigen wollte, bliebe nur wenig Raum für Abstufungen, denn das Unrecht ist gering und die Schuld weist nach Art und Intensität wenige Unterschiede auf. Die betroffenen beschuldigten Personen empfinden die Ordnungsbussen in der Regel auch nicht als rechtsungleich. Die Vereinfachung des Verfahrens ist ihnen oft willkommen. Die Annehmlichkeit der einfacheren, schnelleren und kostengünstigeren Erledigung wiegt die Einschränkung von Verfahrensrechten auf.

Absatz 4

Beim Ordnungsbussenverfahren handelt es sich um ein vereinfachtes Strafverfahren. Die Ordnungsbussen soll vor Ort erhoben werden können. Alle notwendigen Verfahrenshandlungen müssen sofort vorgenommen werden können. Deshalb bleiben Vorleben und persönliche Verhältnisse der beschuldigten Person unberücksichtigt. Einvernahmen zur Person und der Beizug weiterer Zeugen fallen weg. Dies gilt aber nur, wenn niemand verletzt oder gefährdet worden ist (vgl. unten zu Art. 2 Abs. 2 Bst. a). Sind Dritte durch die Tat betroffen, verfügen sie über eigene Verfahrensrechte. Weder die Strafverfolgungsbehörden noch die beschuldigte Person können durch die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens Dritte einseitig vom Verfahren ausschliessen.

Artikel 2 Voraussetzungen

Absatz 1

Die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens setzt voraus, dass das Delikt direkt vor Ort von einer oder einem Polizeiangehörigen festgestellt werden kann. Die Feststellung kann auch mit Hilfe einer automatischen Überwachungsanlage (z.B. durch eine Überwachungskamera im öffentlichen Raum) erfolgen, beispielsweise

³⁰ Landesindex der Konsumentenpreise, Stand per 31. Dezember 1993 auf 100.4 Punkten, Stand per 31. Dezember 2012 auf 115.0 Punkten (Basis Mai 1993 = 100 Punkte), <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/05/02/blank/data.html>

anlässlich einer Geschwindigkeitskontrolle. Es handelt sich um Delikte, die häufig vorkommen, von geringer Schwere sind und die sich formlos erledigen lassen.

Das Ordnungsbussenverfahren soll nur bei bescheidenen Strafen zur Anwendung gelangen. Es schränkt die in der Bundesverfassung und der Konvention vom 4. November 1950³¹ zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) des Täters bestehenden Verfahrensrechte stark ein³². Akzeptiert eine beschuldigte Person die Ordnungsbusse, so verzichtet sie auf zahlreiche verfassungsrechtliche Garantien wie z.B. den Anspruch auf rechtliches Gehör nach Artikel 29 Absatz 2 BV, die Rechtsweggarantie nach Artikel 29a BV, das Recht auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht nach Artikel 30 Absatz 1 BV, das Recht auf eine öffentliche Urteilsverkündung nach Artikel 30 Absatz 3 BV und das Recht auf Überprüfung durch ein höheres Gericht nach Artikel 32 Absatz 3 BV sowie auf die im ordentlichen Strafverfahren vorgesehenen Strafzumessungsregeln, welche dem Verschulden und den finanziellen Verhältnissen Rechnung tragen.

Die Formulierung in *Absatz 1* wird gegenüber dem geltenden OBG umgestellt und die Grundsätze für die Anwendung des Verfahrens werden positiv formuliert. Inhaltlich hat sich nichts geändert.

Absatz 2

Buchstabe a

Ausgeschlossen ist das Ordnungsbussenverfahren bei Widerhandlungen, durch welche die beschuldigte Person eine Person gefährdet, verletzt oder Sachschaden verursacht hat. In solchen Fällen sind regelmässig weitere Abklärungen erforderlich. Bei Personenschäden lassen sich die massgebenden Strafbestimmungen (z.B. eine einfache oder schwere Körperverletzung) erst ermitteln, wenn das Ausmass des Schadens klar ist. Zudem verfügen die durch die Straftat geschädigten Personen über eigene Verfahrensrechte. Sie können sich zur Sache äussern oder Zivilforderungen geltend machen, was den Rahmen des Ordnungsbussenverfahrens übersteigt. Eine formlose Erledigung des Verfahrens ist bei der Beteiligung von Drittpersonen nicht möglich.

Buchstabe b

Der Grundsatz der Verfahrensökonomie gebietet es, dass mehrere Widerhandlungen gemeinsam in einem einzigen Verfahren beurteilt werden. Sind nicht alle Delikte, die die beschuldigte Person begangen hat, im Ordnungsbussenkatalog der bundesrätlichen Verordnung gemäss Artikel 13 VE-OBG aufgeführt, so findet ein ordentliches Verfahren statt, selbst wenn eines der Delikte theoretisch im Ordnungsbussenverfahren beurteilt werden könnte.

Buchstabe c

Lehnt die beschuldigte Person das Ordnungsbussenverfahren für eine oder mehrere Übertretungen ab, so findet das ordentliche Verfahren statt. Sie braucht für ihre

³¹ SR 0.101

³² YVAN JEANNERET, Les amendes d'ordre dans le désordre, in: ZStrR 127 2009 S. 321 ff., S. 334.

Entscheidung keinen Grund anzugeben. Buchstabe c übernimmt die Formulierung des bisherigen Artikels 3a Absatz 2 Satz 1 OBG. Mit dieser Bestimmung wird dem Anspruch auf Einhaltung der Verfahrensgarantien nach Artikel 29 ff. BV und Artikel 6 Ziffer 1 EMRK Rechnung getragen.

Absatz 3

Die Strafen gegen Jugendliche sind im Jugendstrafgesetz vom 20. Juni 2003³³ (JStG) geregelt. Jugendliche dürfen erst ab dem 15. Altersjahr mit einer Busse bis zu Fr. 2'000.-- bestraft werden (Art. 24 Abs. 1 JStG). Deshalb ist das Ordnungsbussenverfahren gegen Jugendliche unterhalb dieser Altersgrenze ausgeschlossen; für diese Täter findet das Jugendstrafverfahren Anwendung.

Artikel 3 Konkurrenz

Absatz 1

Im Ordnungsbussenverfahren wird die Strafe nach dem in der bundesrätlichen Verordnung vorgesehenen Tarif festgesetzt. Jedes Delikt wird mit einer bestimmten Busse geahndet. Hat die beschuldigte Person gegen mehrere Vorschriften verstossen, für welche eine Ordnungsbusse vorgesehen ist, gilt das Kumulationsprinzip. Die Strafen werden zu einer einzigen Busse zusammengezählt. Der Bundesrat kann hiervon Ausnahmen vorsehen. Diese Kompetenz hat er in der bisherigen Ordnungsbussenverordnung vom 4. März 1996³⁴ (OBV) wahrgenommen. So hat er namentlich eine Addition von Bussen ausgeschlossen, wenn mit dem Parkieren oder Halten des Motorfahrzeugs im Halteverbot zusätzlich ein anderer Tatbestand des ruhenden Verkehrs erfüllt ist (Art. 2 Bst. a OBV), wenn eine Person für den Sachverhalt gleichzeitig als Fahrzeughalterin und Fahrzeugführerin verantwortlich ist (Art. 2 Bst. b OBV) und wenn zwei oder mehr allgemeine Verkehrsregeln, Signale oder Markierungen missachtet wurden, die denselben Schutzzweck haben (Art. 2 Bst. c OBV).

Absatz 2

Das Ordnungsbussenverfahren findet von Gesetzes wegen keine Anwendung, wenn der Bussenbetrag das Doppelte der Höchstgrenze, mithin Fr. 600.--, übersteigt. Es kommt somit nur bei bescheidenen Strafen zur Anwendung. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) macht die Anwendbarkeit von Artikel 6 EMRK (auch) davon abhängig, wie hoch die abstrakte Strafdrohung ist. Bezogen auf eine Busse in der Höhe von Fr. 500.--, mit der Möglichkeit, diese in Haft umzuwandeln, hat er die Anwendbarkeit von Artikel 6 EMRK bejaht³⁵. Artikel 6 EMRK wird durch das Ordnungsbussenverfahren unabhängig von der Höhe der Busse nicht verletzt, weil der Täter dieses Verfahren ablehnen kann (vgl. Art. 10 VE-OBG und nachfolgend Ziff. 6.2).

³³ SR 311.1

³⁴ SR 741.031

³⁵ Urteil i.S. Weber gegen die Schweiz vom 22. Mai 1990, Nr. 11034/84, Ziff. 34 f.

Artikel 4 Zuständige Polizeiorgane

Absatz 1

Die Kantone sind gemäss Artikel 14 StPO zuständig, ihre Strafbehörden zu bezeichnen. Analog dazu sieht Artikel 4 Absatz 1 des Vorentwurfs vor, dass die Kantone regeln, welche Organe Ordnungsbussen erheben dürfen. Die Kantone können diese Kompetenz ganz oder teilweise an die Gemeinden weiterdelegieren, auf deren Gebiet die Gemeindepolizei die Widerhandlungen verfolgt.

Die Delegation von polizeilichen Befugnissen an Private ist gemäss Artikel 178 Absatz 3 BV zulässig, sofern die Übertragung der Aufgabe in einem Gesetz im formellen Sinn enthalten ist, die Delegation im öffentlichen Interesse liegt und verhältnismässig ist. Anders als im Bereich wirtschaftlicher Tätigkeiten kann der Staat die Gewährleistung der gesellschaftlichen Sicherheit nicht vollständig privatisieren, d.h. die Aufgabe den Privaten überlassen. Obwohl die Verfassung keine entsprechenden Schranken vorsieht, wird in der Lehre vertreten, dass es einen Kernbestand an Verwaltungsaufgaben gibt, die nicht delegierbar sind. In diesem Zusammenhang wird auch die Strafverfolgung im engeren Sinn genannt.³⁶ Wird privates Sicherheitspersonal in untergeordneten Funktionen eingesetzt, d.h. wird es bei der Ausübung seiner Tätigkeit von staatlichem Personal eng kontrolliert und hat es keine eigenen Handlungsspielräume, so hat man es nicht mit einer Übertragung staatlicher Aufgaben an Private zu tun. In solchen Fällen übt das private Sicherheitspersonal eine blosse Hilfstätigkeit für staatliche Stellen aus.³⁷

Der Vorentwurf schliesst - wie das geltende Recht - eine Delegation an Private nicht aus. Es obliegt indessen den Kantonen, eine solche nach Massgabe der dafür geltenden Regeln festzulegen, d.h. im kantonalen Recht eine Rechtsgrundlage für die Delegation zu schaffen.

Absatz 2

Polizeiangehörige sollen Ordnungsbussen nur erheben, wenn sie in amtlicher Funktion tätig sind. Die Privatpersonen dürfen keinen Zweifel über die Funktion der Polizeiangehörigen haben. Daher müssen sich diese als solche ausweisen, wenn sie jemanden wegen eines Ordnungsbussdelikts anhalten.

Hingegen wird vorgeschlagen, auf die Uniformpflicht zu verzichten. Die geltende Bestimmung in Artikel 4 Absatz 2 OBG ist überholt. Polizeimitarbeiterinnen und Polizeimitarbeiter dürfen selbst schwerere Widerhandlungen, je nach den anwendbaren kantonalen Bestimmungen, in Zivilkleidung feststellen. Beispielsweise sind auf der Autobahn häufig zivile Polizeipatrouillen anzutreffen. Deshalb rechtfertigt es

³⁶ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl **2012** 4459, 4541 ff. und 4584 ff. mit Verweisen auf den Bericht des Bundesrates zu den privaten Sicherheits- und Militärfirmen vom 2. Dezember 2005, BBl 2006 650; auf GIOVANNI BIAGGINI, St. Galler Kommentar zu Art. 178 BV, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2008, Rz. 28; sowie auf WALTER KÄLIN/ANDREAS LIENHARD/JUDITH WYTENBACH, Auslagerung von sicherheitspolizeilichen Aufgaben, in: ZSR 126/2007 I, Beiheft 46, S. 74.

³⁷ Bericht des Bundesrates vom 2. März 2012 in Erfüllung des Postulats Malama 10.3045 vom 3. März 2010 Innere Sicherheit. Klärung der Kompetenzen, BBl **2012** 4459; 4542.

sich, für die geringfügigeren, dem Ordnungsbussenverfahren zu unterstellenden Widerhandlungen von der Uniformpflicht abzusehen.

Auch in der von den eidgenössischen Räten beschlossenen Änderung des BetmG, welche die Erhebung von Ordnungsbussen bei Cannabiskonsum betrifft, wurde auf die Uniformpflicht verzichtet³⁸.

Artikel 5 Verfahren im Allgemeinen

Artikel 5 regelt das Verfahren für die neu aufgenommenen Gesetze. Das Verfahren für das Strassenverkehrsrecht regelt dagegen Artikel 6. Der Vorentwurf behält das geltende Ordnungsbussenverfahren in der Sache bei bzw. passt es an die Formulierung an, wie sie von den eidgenössischen Räten für das Ordnungsbussenverfahren im Strassenverkehrsrecht beschlossen worden sind³⁹. Neu ist Absatz 4, wonach bei nicht identifizierter, d.h. unbekannter Täterschaft ein ordentliches Strafverfahren stattfindet. Weil die Widerhandlungen im Ordnungsbussenverfahren aber vor Ort feststellbar sein müssen, dürfte die beschuldigte Person jedoch in der Regel bekannt sein.

Artikel 6 Verfahren bei Strassenverkehrsdelikten

Artikel 6 übernimmt das Verfahren für Ordnungsbussen im Strassenverkehr sowie den Grundsatz der Halterhaftung in der Fassung, wie sie das Parlament vor Kurzem beschlossen hat.⁴⁰

Artikel 6 sieht eine Haftung der Fahrzeughalterin oder des Fahrzeughalters vor, wenn sich die Fahrzeugführerin oder der Fahrzeugführer nicht ermitteln lässt. Zwar liesse sich argumentieren, die Halterhaftung gehöre zumindest teilweise in das materielle Recht, d.h. das Strassenverkehrsgesetz. Denn beim Grundsatz, dass eine Halterin oder ein Halter für die mit seinem Fahrzeug begangenen Delikte unter gewissen Voraussetzungen haftet, handelt es sich um eine materielle Bestimmung. Hingegen gehört das bei der Halterhaftung anwendbare Verfahren zum Prozessrecht und damit ins Ordnungsbussenverfahren. Angesichts der Neuheit der Regelung verzichtet der Vorentwurf auf eine Umgestaltung und eine Aufsplitterung der Regeln zur Halterhaftung. Im Gegensatz zu den Sonderregelungen im Betäubungsmittelstrafrecht betreffend die Einziehung und den Verzicht auf eine Ordnungsbusse handelt es sich bei der Regelung des Verfahrens für identifizierte und nicht identifizierte Fahrzeugführerinnen und Fahrzeugführer um Grundsätze, die bei allen dem Ordnungsbussenverfahren unterstellten Gesetzen praktische Bedeutung haben, weshalb sie nicht im Spezialgesetz zu regeln sind.

Der Vorentwurf verzichtet darauf, die Halterhaftung für das Strassenverkehrsrecht zu einer allgemeinen Regel umzugestalten. Denn in andern Bereichen existiert - ausser im Schifffahrtsbereich - keine mit der Fahrzeughalterin oder dem Fahrzeughalter vergleichbare Drittperson, welche kraft einer besonderen Eigenschaft eine

³⁸ **BBJ** 2012 8153

³⁹ Strassenverkehrsgesetz (SVG) Änderung vom 15. Juni 2012, **BBJ** 2012 5959

⁴⁰ Strassenverkehrsgesetz (SVG) Änderung vom 15. Juni 2012, **BBJ** 2012 5959

Mitverantwortung an der Tat trägt. Eine Ausdehnung auf den Schifffahrtsbereich erscheint nicht notwendig, denn die Seepolizei hält die fehlbare Person in aller Regel direkt an.

Absatz 4

Im Strassenverkehr ist nicht immer bekannt, wer eine Widerhandlung begangen hat. Namentlich bei geparkten Fahrzeugen können Übertretungen in Abwesenheit der beschuldigten Person festgestellt werden, so dass diese nicht vor Ort identifiziert werden kann. Auch beim Einsatz automatischer Überwachungsanlagen ist eine Auswertung erforderlich und die Täterschaft häufig unbekannt. In solchen Fällen wird in einem ersten Schritt die Ordnungsbusse der Person zugestellt, die im Fahrzeugausweis als Halterin oder Halter oder als für das Fahrzeug verantwortliche Person eingetragen ist. Massgebend ist die formelle Eigenschaft als Halterin oder Halter.

Absatz 7

Die Halterin oder der Halter hat die Möglichkeit, die fehlbare Person innert der 30-tägigen Frist zu melden und damit die Vermutung der Täterschaft von Absatz 4 zu widerlegen. Ab diesem Zeitpunkt richtet sich das Verfahren gegen diese Person.

Bezeichnet die Fahrzeughalterin oder der Fahrzeughalter eine Drittperson für die Tat als verantwortlich, so bleibt in der Schwebe, ob sie oder er verantwortlich gemacht wird. Kann im Verfahren gegen die Drittperson der Tatverdacht nicht erhärtet werden, so wird die Halterin oder der Halter definitiv ins Recht gefasst, allerdings dieses Mal im ordentlichen Verfahren, weil sie oder er das Ordnungsbussenverfahren bereits einmal bestritten hat.

Absatz 8

Sofern die Identität der Fahrzeugführerin oder des Fahrzeugführers nicht ermittelt werden kann, muss die Halterin oder der Halter die Busse bezahlen. Sie oder er kann sich unter den bisherigen Voraussetzungen exkulpieren, wenn sie oder er beispielsweise einen Diebstahl, eine Entwendung zum Gebrauch oder eine Veruntreuung glaubhaft machen kann, welcher bzw. welche auch mit entsprechender Sorgfalt nicht hätte verhindert werden können. In solchen Fällen hatte sie oder er keinen Einfluss auf die Benutzung des Fahrzeugs und damit auf die Tat.

Artikel 7 Kosten

Im Ordnungsbussenverfahren werden keine Kosten erhoben. Durch die Raschheit des Verfahrens und den Verzicht auf weitere Abklärungen entsteht üblicherweise nur geringer Aufwand. Dieser Vorteil kommt der beschuldigten Person zugute, die die Ordnungsbusse akzeptiert.

Artikel 8 Rechtskraft

Akzeptiert die beschuldigte Person die Ordnungsbusse und bezahlt sie diese fristgerecht, so ist das Verfahren abgeschlossen. Die Rechtskraft steht unter dem Vorbehalt, dass das Ordnungsbussenverfahren tatsächlich anwendbar ist bzw. korrekt

angewendet wird. Stellt sich nachträglich heraus, dass das Ordnungsbussenverfahren unter Missachtung der Voraussetzungen von Artikel 1, 2 und 3 VE-OBG durchgeführt wurde, so ist die Busse nichtig, denn es handelt sich um Gültigkeitsvorschriften. Die geltende Bestimmung von Artikel 11 Absatz 2 OBG, wonach die beschuldigte Person oder eine von der Tat betroffene Person beim Richter anzeigen kann, dass die Vorschriften zum Erlass einer Ordnungsbusse missachtet wurden und darauf der Richter die Ordnungsbusse aufhebt, ist obsolet.

Artikel 9 Beschuldigte Personen ohne Wohnsitz in der Schweiz

Die beschuldigte Person mit Wohnsitz im Ausland hat eine angemessene Sicherheit für die Ordnungsbusse zu leisten, sofern sie diese nicht sofort bezahlt. Voraussetzung dafür ist, dass die Polizeiorgane sie an Ort und Stelle anhalten. Verlässt die beschuldigte Person die Schweiz, bevor die Tat festgestellt wird, z.B. durch Auswertung einer automatischen Überwachungsanlage, so kann keine Sicherheit mehr verlangt werden.

Will die beschuldigte Person die Sicherheitsleistung nicht bezahlen, so können die Behörden das ordentliche Verfahren anwenden. Sie können die beschuldigte Person im Rahmen des ordentlichen Verfahrens vorläufig für maximal 24 Stunden festnehmen (Art. 217 Abs. 3 Bst. b StPO). Ausserdem wird die beschuldigte Person bei einem Schuldspruch im ordentlichen Verfahren kostenpflichtig.

Artikel 10 Ablehnung des Ordnungsbussenverfahrens

Absätze 1 und 2

Die Annahme der Ordnungsbusse ist für die beschuldigte Person freiwillig. Bei Nichtbezahlung oder Ablehnung des Verfahrens durch die beschuldigte Person gelangt das ordentliche Strafverfahren gemäss StPO oder JStPO zur Anwendung.

Artikel 11 Ordnungsbusse im ordentlichen Strafverfahren

Eine Ordnungsbusse muss nicht zwingend im Ordnungsbussenverfahren ausgesprochen werden; dies kann auch im ordentlichen Verfahren geschehen. Sind daneben weitere Widerhandlungen zu beurteilen, für welche eine Busse ausgefällt wird, sollte die Richterin oder der Richter die Höhe der Ordnungsbusse und der gewöhnlichen Übertretungsbusse angeben, damit die Strafzumessung hinreichend nachvollziehbar ist (Art. 50 StGB).

Der bisherige Artikel 11 Absatz 2 OBG, wonach das Ordnungsbussenverfahren nicht in Rechtskraft erwächst, wenn die Voraussetzungen für den Erlass einer Ordnungsbusse nicht gegeben sind, wurde gestrichen. Die Voraussetzungen für das Ordnungsbussenverfahren gemäss der neuen Artikel 1 bis 3 sind, wie bereits erwähnt, Gültigkeitsvorschriften. Somit hat eine Ordnungsbusse keinen Bestand, wenn sie unter Missachtung dieser Vorschriften erlassen wurde.

Artikel 12 Ausführung des Gesetzes

Die Kompetenz zur Bestimmung der dem Ordnungsbussenverfahren unterstehenden Straftatbestände und zur Festsetzung der Tarife wird an den Bundesrat delegiert. Der Verordnungsweg eignet sich, um Anpassungen rasch vorzunehmen und auf konkrete Gegebenheiten zu reagieren. Der Bundesrat erlässt auch alle weiteren Ausführungsvorschriften zum Gesetz. Der Vorentwurf lässt aufgrund der Formulierung "listet... auf" Raum, dass der Bundesrat eine oder mehrere Ordnungsbussenlisten erstellen kann. Der Bundesrat bestimmt oder genehmigt die zum Erlass der Ordnungsbussen notwendigen Formulare (Art. 1, Art. 3 und Art. 12 VE-OBG).

3 Übergangsrecht

Übergangsrechtliche Regelungen sind nicht erforderlich. Ist eine beschuldigte Person mit dem Ordnungsbussenverfahren nicht einverstanden, so kann sie nach wie vor das ordentliche Verfahren verlangen, welches bisher zur Anwendung gelangt ist.

4 Auswirkungen

4.1 Auf den Bund

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf den Bund.

4.2 Auf die Kantone und Gemeinden

Diese Vorlage entlastet die Strafverfolgungs- und Gerichtsbehörden, indem sie das Verfahren für weitere Bundesgesetze vereinfacht. Die Bussen werden von den Kantonen erhoben, weil ihnen die Strafverfolgung obliegt (Art. 4 des Vorentwurfs). Die Einnahmen aus den Bussen fliessen in die kantonalen Staatkassen und tangieren den Finanzhaushalt des Bundes nicht. Die Anzahl der Ordnungsbussenverfahren wird steigen, weil eine grössere Anzahl Gesetze unter dieses Verfahren fällt. Dies führt zu Mehreinnahmen im Ordnungsbussenbereich, gleichzeitig aber auch zu Mindereinnahmen in den ordentlichen Strafverfahren nach Strafprozessordnung. Es ist davon auszugehen, dass sich Mehr- und Mindereinnahmen ausgleichen, da keine neuen Straftatbestände geschaffen werden.

Hingegen sind derzeit nicht näher bezifferbare Einsparungen beim Aufwand der kantonalen Strafverfolgungsbehörden zu erwarten, weil das vermehrt zur Anwendung gelangende Ordnungsbussenverfahren sie entlastet.

4.3 Auf die Volkswirtschaft

Diese Vorlage lässt keine volkswirtschaftlichen Auswirkungen erwarten.

5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Diese Vorlage ist in der Botschaft vom 25. Januar 2012⁴¹ über die Legislaturplanung 2011-2015 nicht angekündigt.

⁴¹ BBl 2012 481

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Der Erlass stützt sich auf Artikel 123 Absatz 1 der Bundesverfassung, wonach die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Strafrechts und des Strafprozessrechts Sache des Bundes ist. Er ist somit verfassungsmässig.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz, namentlich mit Artikel 6 EMRK vereinbar. Eine Person, welche sich wegen einer im Ordnungsbussenverfahren zu behandelnden Übertretung strafbar macht, muss nicht auf die in der Konvention garantierten Verfahrensrechte verzichten. Sie kann das ordentliche Verfahren verlangen, in welchem die Konventionsrechte eingehalten werden.