Anpassung des kantonalen Rechts an das Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 (Bezeichnung der neben der Polizei zur Erhebung von Ordnungsbussen zuständigen Organe), Vernehmlassung

* Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, GOG (Änderung)
* Verordnung über die Umsetzung des bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahrens (Neuerlass)
* Verordnung über das kantonalrechtliche Ordnungsbussenverfahren (Änderung)

Entwurf mit Erläuterungen vom 3. Dezember 2018

1. Allgemeine Erläuterungen

Der Regierungsrat hat die Direktion der Justiz und des Innern ermächtigt, die zusammen mit der Sicherheitsdirektion ausgearbeitete Änderung des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1) mit zugehöriger Umsetzungsverordnung und einer Änderung der Verordnung über das kantonalrechtliche Ordnungsbussenverfahren vom 14. Oktober 1992 (LS 321.2) in eine Vernehmlassung zu geben.

1. Ausgangslage
2. Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes und Anpassungen der Ordnungsbussenverordnung

Die eidgenössischen Räte beschlossen am 18. März 2016 die Totalrevision des Ordnungsbussengesetzes (nOBG, BBl 2016, 2037). Wie das geltende Gesetz zählt es nicht die einzelnen Tatbestände auf, die durch Ordnungsbusse zu ahnden sind, sondern ermächtigt den Bundesrat, die im Ordnungsbussenverfahren zu verfolgenden Tatbestände mit dem Bussenbetrag in Bussenlisten zu bezeichnen.

Heute beschränkt sich der Anwendungsbereich des bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahrens auf Übertretungen des Strassenverkehrs- und des Betäubungsmittelrechts. Das neue Ordnungsbussengesetz dehnt den Anwendungsbereich auf Übertretungen aus insgesamt 17 Bundesgesetzen aus. Es schafft damit die Grundlage dafür, dass bestimmte Übertretungen dieser Bundesgesetze im einfachen, raschen und für die betroffene Person kostengünstigen anonymen Ordnungsbussenverfahren mit Ordnungsbussen geahndet werden können. Die Ausweitung des Geltungsbereichs erfordert auf Bundesebene zum einen Anpassungen der Ordnungsbussenverordnung. Zum anderen erfolgt eine Erweiterung der sogenannten Ordnungsbussenliste im Anhang der Ordnungsbussenverordnung, welche die einzelnen Übertretungshandlungen konkretisiert und die Ordnungsbussentarife festsetzt.

Neu kommt das Ordnungsbussenverfahren neben dem Strassenverkehrs- und dem Betäubungsmittelrecht in folgenden Bundesgesetzen zur Anwendung:

* Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005[[1]](#footnote-1)
* Asylgesetz vom 26. Juni 1998[[2]](#footnote-2)
* Bundesgesetz vom 19. Dezember 1986[[3]](#footnote-3) gegen den unlauteren Wettbewerb
* Bundesgesetz vom 1. Juli 1966[[4]](#footnote-4) über den Natur- und Heimatschutz
* Waffengesetz vom 20. Juni 1997[[5]](#footnote-5)
* Alkoholgesetz vom 21. Juni 1932[[6]](#footnote-6)
* Nationalstrassenabgabegesetz vom 19. März 2010[[7]](#footnote-7) (NSAG)
* Bundesgesetz vom 3. Oktober 1975[[8]](#footnote-8) über die Binnenschifffahrt
* Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983[[9]](#footnote-9)
* Lebensmittelgesetz vom 9. Oktober 1992[[10]](#footnote-10)
* Bundesgesetz vom 3. Oktober 2008[[11]](#footnote-11) zum Schutz vor Passivrauchen
* Waldgesetz vom 4. Oktober 1991[[12]](#footnote-12)
* Jagdgesetz vom 20. Juni 1986[[13]](#footnote-13)
* Bundesgesetz vom 21. Juni 1991[[14]](#footnote-14) über die Fischerei
* Bundesgesetz vom 23. März 2001[[15]](#footnote-15) über das Gewerbe der Reisenden

Ende April 2017 schickte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) einen Entwurf für eine Ordnungsbussenverordnung inklusive Bussenliste als Anhang (E-OBV) in die Vernehmlassung. Der Bundesrat beabsichtigte, das neue Gesetz und die Verordnung auf den 1. Januar 2018 in Kraft zu setzen. Der Regierungsrat hat sich am 23. August 2017 zum E-OBV vernehmen lassen und festgehalten, dass eine Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2018 nicht realistisch erscheine. Der Regierungsrat beantragte daher, die neuen Erlasse auf einen mit den Kantonen abgesprochenen Zeitpunkt in Kraft zu setzen.

Aufgrund der zahlreichen Änderungs- und Ergänzungsanträge hat das EJPD den Kantonen am 18. April 2018 eine überarbeitete Ordnungsbussenverordnung samt Bussenlisten als Anhänge 1 und 2 zur Ordnungsbussenverordnung zur fachlichen Beurteilung zukommen lassen. Den grössten Teil der Bussenlisten in den Anhängen der Verordnung bilden die Übertretungen des Strassenverkehrsrechts (Anhang 1, Bussenliste 1). Die Bussenliste 1 übernimmt dabei die bereits heute im Anhang zur Ordnungsbussenverordnung aufgeführten Übertretungstatbestände und die Bussenhöhen. Im Anhang 2 werden die Übertretungen nach den übrigen Erlassen aufgeführt (Bussenliste 2).

Das neue Bundesrecht sieht im Hinblick auf die Ausweitung des Anwendungsbereiches vor, dass neben der Polizei auch weitere Organe zur Erhebung von Ordnungsbussen berechtigt sind. Dies macht Sinn, da das Ordnungsbussenverfahren neu auch für Übertretungen zur Anwendung gelangt, die nicht primär durch die Polizei, sondern von anderen staatlichen Organen festgestellt werden. Die Kantone haben diese Organe zu bezeichnen (Art. 2 Abs. 1 nOBG).

Das neue Ordnungsbussengesetz sieht weiter vor, dass sich die Polizei und die weiteren Organe gegenüber der beschuldigten Person ausweisen müssen (Art. 2 Abs. 3 nOBG). Hingegen wird auf die bisher geltende Uniformpflicht verzichtet. Wie bisher gilt zudem das sogenannte Unmittelbarkeitsprinzip, aus dem sich ergibt, dass eine Widerhandlung nur vom Vertreter desjenigen Organs geahndet werden kann, welcher diese direkt am Ort der Tat festgestellt hat (Art. 3 Abs. 1 nOBG). Auch daraus ergibt sich der Bedarf, andere Organe als die Polizei zu bezeichnen, die zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt sind.

Der definitive Entscheid des Bundesrates über die Inkraftsetzung des neuen Ordnungsbussengesetzes und der neuen Ordnungsbussenverordnung mit den zugehörigen Bussenlisten steht zwar zurzeit noch aus. Das EJPD teilte Ende Oktober 2018 allerdings mit, dass eine Inkraftsetzung des neuen Ordnungsbussenrechts auf den 1. Januar 2020 geplant sei. Das kantonale Recht ist daher auf den 1. Januar 2020 anzupassen.

1. Bestehende kantonale Regelung

Im Kanton Zürich richtet sich die Zuständigkeit für die Erhebung von *bundesrechtlichen* Ordnungsbussen nach § 170 GOG (§ 86 Abs. 2 GOG).

Gemäss § 170 Abs. 1 GOG übt der Regierungsrat die Befugnisse aus, welche die Bundesgesetzgebung bei durch Ordnungsbussen zu ahndenden Delikten den Kantonen zuweist (§ 170 Abs. 1 GOG). Diese Regelung räumt dem Regierungsrat die Kompetenz ein, die zur Erhebung von (bundesrechtlichen) Ordnungsbussen zuständigen Polizeiorgane zu bezeichnen.

Gemäss geltendem Recht legt der Regierungsrat die Bedingungen fest, unter denen neben der Kantonspolizei auch kommunale Polizeikorps zur Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr berechtigt sind (§ 170 Abs. 2 GOG). Diesem Auftrag ist der Regierungsrat mit zwei Beschlüssen aus den 1970er Jahren, welche noch in Kraft sind, nachgekommen:

Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 4218 vom 19. Juli 1972 beauftragte der Regierungsrat die Kantonspolizei zum Vollzug des OBG im Strassenverkehr für das ganze Kantonsgebiet, die Polizeikorps der Städte Zürich und Winterthur für deren Stadtgebiete sowie auf Gesuch hin die Verkehrspolizeikorps weiterer Städte und Gemeinden für deren Gebiet sowie die Flughafenwache, soweit ihre Organe die Voraussetzungen des Reglements der Sicherheitsdirektion über die Ausbildung und Prüfung der Verkehrspolizeiorgane erfüllen. Die Sicherheitsdirektion hat für die einheitliche Gestaltung der Formulare im Kanton Zürich zu sorgen. Mit Regierungsratsbeschluss Nr. 981 vom 28. Februar 1973 wurde der Anwendungsbereich des RRB Nr. 4218/1972 auch auf Hilfspolizeiorgane ausgedehnt, wobei diese nur auf Gesuch und nur beschränkt auf Fussgänger und den ruhenden Verkehr zur Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr ermächtigt werden können. Gestützt darauf ermächtigte der Regierungsrat mit einzelnen Beschlüssen bisher auch zahlreiche Gemeinden zum Vollzug des Ordnungsbussengesetzes (Beispiel: RRB Nr. 965/2009, Gemeinde Hinwil). Auch diese Beschlüsse sind noch in Kraft.

Bisher verlangt § 170 Abs. 3 GOG, dass die für das Polizeiwesen zuständige Direktion die Mitarbeitenden der Kantonspolizei, die zur Erhebung von Ordnungsbussen berechtigt sind, einzeln zu bezeichnen hat. Weiter haben die Gemeindevorstände die Mitarbeitenden ihrer Polizei zu bezeichnen, die zur Erhebung von Ordnungsbussen berechtigt sind.

Die Ordnungsbussen, die sofort oder innert der Bedenkfrist von 30 Tagen bezahlt werden, fallen gemäss § 170 Abs. 4 GOG dem Gemeinwesen zu, dessen Polizei sie erhoben hat. Gelangt das ordentliche Verfahren zur Anwendung, so fliesst die allfällige Busse der Kasse jenes Gemeinwesens zu, in dem das ordentliche Verfahren durchgeführt wird (§ 170 Abs. 4 i.V.m. § 92 GOG).

Für die Erhebung von *kantonalrechtlichen* Ordnungsbussen regelt zudem die Verordnung über das kantonalrechtliche Ordnungsbussenverfahren, welche Übertretungen des kantonalen Rechts mit Ordnungsbusse bestraft werden können (§ 1) und wer neben der Polizei zur Erhebung von kantonalrechtlichen Ordnungsbussen ermächtigt ist (§ 2).

1. Handlungsbedarf

Wie bereits ausgeführt, weitet das neue bundesrechtliche Ordnungsbussengesetz das Ordnungsbussenverfahren über das Strassenverkehrs- und Betäubungsmittelrecht hinaus auf weitere Rechtsgebiete bzw. Bundesgesetze aus. Die Kantone sind verpflichtet, das Ordnungsbussenverfahren anzuwenden (vgl. Botschaft des Bundesrates zum Ordnungsbussengesetz vom 17. Dezember 2014, BBl 2013 959, S. 965).

Das neue Bundesrecht sieht vor, dass neben der Polizei auch weitere Organe, die für den Vollzug der in Art. 1 Abs. 1 lit. a nOBG genannten Gesetze und der darauf gestützten Verordnungen zuständig sind, Ordnungsbussen erheben können. Die Kantone haben die zur Erhebung von Ordnungsbussen zuständigen Organe zu bezeichnen (Art. 2 Abs. 1 nOBG). Damit obliegt es den Kantonen, neben Polizeiorganen auch weitere Organe zu bezeichnen, die in den neu dem Anwendungsbereich des Ordnungsbussenverfahrens unterstellten Bundesgesetzen zur Erhebung von Ordnungsbussen berechtigt sind. Die im Ordnungsbussengesetz enthaltene Aufzählung der Bundesgesetze, die in den Anwendungsbereich des Ordnungsbussenverfahrens fallen, und die in den Anhängen 1 (Bussenliste 1) und 2 (Bussenliste 2) der Ordnungsbussenverordnung aufgeführten Ordnungsbussentatbestände geben den Gegenstand der kantonalen Revision vor.

§ 170 Abs. 1 GOG weist dem Regierungsrat bereits heute sämtliche kantonalen Befugnisse zu, welche sich aus der Bundesgesetzgebung bei Ordnungsbussendelikten ergeben. Damit könnte der Regierungsrat gestützt auf § 170 Abs. 1 GOG grundsätzlich die weiteren Organe, die neben der Polizei zur Erhebung von Ordnungsbussen in den jeweiligen Spezialgebieten zuständig sind, bezeichnen. § 170 Abs. 2 GOG betreffend die Anforderungen erwähnt hingegen nur die Polizei und Ordnungsbussen im Strassenverkehr. Somit könnte der Regierungsrat in Bezug auf die weiteren zu bezeichnenden Organe keine Bedingungen und Anforderungen, beispielsweise an die Ausbildung, festlegen. Das wäre weiterhin nur für die Polizei und in Bezug auf Ordnungsbussen im Strassenverkehr möglich. Dies wäre aber wenig sinnvoll: Die weiteren Organe, die zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt werden sollen, müssen für diese Aufgabe entsprechend ausgebildet werden. Aus diesem Grund wird eine Anpassung des GOG erforderlich.

Um die neu berechtigten Organe zu bezeichnen und Einzelheiten betreffend die Bewilligung und Ausbildung zu regeln, soll eine neue Verordnung erlassen werden. Bei dieser Gelegenheit sollen die noch aktuellen Regelungen der beiden Regierungsratsbeschlüsse aus den 1970er Jahren (RRB Nr. 4218/1972 und RRB Nr. 981/1973) in die neue Verordnung integriert werden, was der besseren Übersicht und einer klaren Struktur dient. Damit kann auch dem Pluralismus von Rechtsgrundlagen im Bereich der Erhebung von bundesrechtlichen Ordnungsbussen auf kantonaler Ebene begegnet werden. Es entspricht einem bewussten Entscheid, die jeweiligen Zuständigkeiten nicht in den dazugehörigen kantonalen Spezialgesetzen und Spezialverordnungen, sondern analog der Verordnung über das kantonalrechtliche Ordnungsbussenverfahren in einer einheitlichen Verordnung zu regeln.

In der Aufforderung der Direktion der Justiz und des Innern zur Stellungnahme im Rahmen der ersten Vernehmlassung zum Entwurf der Ordnungsbussenverordnung wurden die Adressaten aufgefordert, mitzuteilen, welche Behörden allenfalls zur Erhebung von bundesrechtlichen Ordnungsbussen im Kanton in Frage kommen. Dabei hat sich herausgestellt, dass durchaus ein Bedürfnis danach besteht, dass neben der Polizei weitere Organe zur Erhebung von bundesrechtlichen Ordnungsbussen in den Bereichen, in denen sie für den Vollzug der Gesetze zuständig sind, berechtigt sein sollen. Dies sind namentlich die Jagdaufseher, die vom Amt für Landschaft und Natur beauftragten Ranger, Staats- und Revierförster, Wildhüter, die Fischereiaufseher und die Einwohnerkontrollbehörden der Gemeinden.

Gestützt auf das Ergebnis der Vernehmlassung wurden in dieser Vorlage die neben der Polizei zur Erhebung von bundesrechtlichen Ordnungsbussen künftig ermächtigten Organe konkret bezeichnet (vgl. Beilage tabellarische Übersicht der zur Ausstellung von Ordnungsbussen zuständigen Behörden und Polizeikorps im Kanton Zürich). Die Auflistung ist abschliessend. Im Rahmen der Vernehmlassung soll die Auflistung auf ihre Vollständigkeit geprüft sowie die Berechtigung der einzelnen Organe einer genauen Betrachtung unterzogen werden.

In der neuen Verordnung soll weiter die Bewilligungspflicht und die Ausbildung geregelt werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die neu bezeichneten Organe über die entsprechende Fachkompetenz verfügen müssen, damit im Falle einer Nichtbezahlung der Ordnungsbussen auch eine den Anforderungen der entsprechenden Strafbehörde genügende Rapportierung sichergestellt ist.

Die Revision im bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahren soll zudem dazu genutzt werden, die kantonalen Rechtsgrundlagen zum bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahren zu aktualisieren und in einer einheitlichen Verordnung zu regeln, wobei die wobei die bewährten Teile der bisherigen Regelung materiell übernommen werden sollen, formell allerdings in die neue Verordnung eingegliedert werden sollen. Die bisherigen RRB Nr. 4218/1972 und RRB Nr. 981/1973 müssen demnach nach Inkrafttreten der Änderungen vom Regierungsrat formell aufgehoben werden.

1. Anpassung der Verordnung über das kantonalrechtliche Ordnungsbussenverfahren

Das Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen vom 3. Oktober 2008 (SR 818.31) untersagt das Rauchen in geschlossenen Räumen, die öffentlich zugänglich sind. Als öffentlich zugängliche Räume gelten insbesondere Restaurations- und Hotelbetriebe (Art. 1 und 2). Wer gegen das Rauchverbot vorsätzlich oder fahrlässig verstösst, wird mit Busse bis zu Fr. 1000 bestraft (Art. 5 Abs. 1 lit. a). Neu kann das Rauchen im bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahren in geschlossenen, öffentlich zugänglichen Räumen gestützt auf Ziff. X, Nr. 10001 Bussenliste 2, Anhang 2 zur Ordnungsbussenverordnung mit einer Ordnungsbusse von Fr. 80 geahndet werden.

Damit ist die in der Verordnung über das kantonalrechtliche Ordnungsbussenverfahren vorgesehene Busse wegen Verstosses gegen das Rauchverbot in Innenräumen von Gastwirtschaftsbetrieben durch den Gast obsolet und kann gestrichen werden.

1. Auswirkungen

Trotz Erweiterung der im Ordnungsbussenverfahren zu behandelnden Tatbestände und der Ermächtigung zusätzlicher Organe zur Erhebung von bundesrechtlichen Ordnungsbussen ist davon auszugehen, dass im Strassenverkehr mit Abstand die meisten Ordnungsbussen ausgestellt werden. Die Ordnungsbussentatbestände der anderen Gesetze werden zahlenmässig kaum ins Gewicht fallen. Es ist somit nicht mit (spürbaren) Mehreinnahmen aus Ordnungsbussen für die Staatskasse zu rechnen.

Durch die Ausweitung des Ordnungsbussenverfahrens werden die Verwaltungs-, Polizei- und Strafjustizbehörden einerseits entlastet, indem Bagatellfälle von Übertretungen nicht mehr in einem aufwändigen Verfahren bearbeitet werden müssen, sondern in der Regel mit der Ausstellung und Bezahlung einer Ordnungsbusse erledigt werden können. Auf der anderen Seite entstehen den Polizeikorps, Städten und Gemeinden sowie weiteren kantonalen Stellen Initialkosten für die Anpassung bzw. für die Beschaffung der nötigen EDV-Infrastruktur zur Administration der Bussenverwaltung. Diese Kosten dürften sich für die Gemeinden und den Kanton in Grenzen halten, da vorgesehen ist, dass die Kantonspolizei gestützt auf eine entsprechende Vereinbarung die Bussenadministration übernehmen kann. Die Kantonspolizei wird ihre bestehende Infrastruktur anpassen. Die EDV Systeme müssen entsprechend umprogrammiert und die neuen Bussenziffern müssen in der Bussenadministrations- und den Rapportsystemen erfasst werden. Zusätzlich müssen Formulare und eventuell Ausweise angepasst werden und das Personal ist entsprechend auszubilden.

1. Erläuterung zu den Änderungen im Einzelnen
2. Erläuterungen zur Änderung des GOG

§ 170 Abs. 2 GOG

Für den Erlass einer Verordnung zur Bezeichnung der zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigten Stellen und zur Festlegung von Anforderungen an diese durch den Regierungsrat muss auf Gesetzesebene eine klare Rechtsgrundlage geschaffen werden. In der Verordnung sollen die Details der Umsetzung geregelt werden. Dazu gehören die Bezeichnung der zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigten Organe sowie die Anforderungen bezüglich Bewilligungspflicht, Ausbildung und Ausweisen. Zudem ist aufgrund der bundesrechtlich vorgeschriebenen Ausweitung des Ordnungsbussenverfahrens die bisherige Beschränkung auf den Strassenverkehr aufzuheben. Die Zuständigkeit der Kantonspolizei soll sich wie für die weiteren zu bezeichnenden Organe künftig nicht mehr implizit aus dem GOG ergeben, sondern in der gestützt auf § 170 Abs. 2 GOG erlassenen Verordnung des Regierungsrates als Grundsatz- und Auffangkompetenz geregelt sein.

§ 170 Abs. 3 GOG

Der bisherige Abs. 3, welcher vorsieht, dass die zur Ordnungsbussenausstellung berechtigten Mitarbeiter der Polizei einzeln zu bezeichnen sind, soll gestrichen werden. Diese Regelung ist unnötig und verursachte in der Vergangenheit einen erheblichen Verwaltungsaufwand. In der Verordnung ist vorgesehen, dass jede Polizistin und jeder Polizist mit eidgenössischem Fachausweis im Rahmen ihrer bzw. seiner Zuständigkeit gemäss Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004 (POG, LS 551.1) Ordnungsbussen ausstellen kann. Hierdurch kann der administrative Aufwand verringert werden. Dies gilt auch für die Bezeichnung durch die Gemeindevorstände.

Der bisherige Abs. 4 wird neu zu Abs. 3. Der Begriff "Polizei" ist durch den Begriff "Organ" zu ersetzen, da neben der Polizei künftig auch andere Behörden zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt werden sollen.

§ 170 Abs. 4 GOG

Es macht wenig Sinn, wenn die neu autorisierten kantonalen Stellen oder kleinere Gemeinden, die pro Jahr nur wenige Ordnungsbussen ausstellen, für die Ordnungsbussenverarbeitung ein eigenes EDV System anschaffen müssen. Die Auslagerung der Bussenverarbeitung an Private ist ebenfalls problematisch, da es sich beim Ordnungsbussenverfahren um ein Teil des Strafrechts handelt, welches nicht leichtfertig und ohne gesetzliche Grundlagen an Private ausgelagert werden kann.

Aus diesem Grunde wird vorgeschlagen, dass die Kantonspolizei die Ordnungsbussenadministration für andere kantonale Stellen sowie für Gemeinden übernehmen kann. Das sogenannte Bearbeiten im Auftrag ist datenschutzrechtlich zulässig, sofern keine rechtliche Bestimmung oder vertragliche Vereinbarung entgegensteht (§ 6 Abs. 1 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4). Man spricht in diesem Zusammenhang von einer Auslagerung der Datenbearbeitung; das auslagernde öffentliche Organ ist dabei der Auftraggeber und der Dritte (Private oder andere öffentliche Organe) der Auftragnehmer. Eine Auslagerung muss in einer gesetzlichen Bestimmung oder in einem Vertrag geregelt sein.[[16]](#footnote-16) Um die datenschutzrechtlichen Vorgaben erfüllen zu können, ist für die nötige Datenbearbeitung durch die Kantonspolizei auf Gesetzesstufe eine rechtliche Grundlage zu schaffen.

So kann neu etwa ein Wildhüter eine Ordnungsbusse wegen verbotenen Befahrens einer Waldstrasse mit einem Motorfahrzeug ausstellen. Wenn die Baudirektion die Verarbeitung nun der Kantonspolizei überträgt, so übernimmt diese das Verfahren und muss hierfür die erfassten Daten des Wildhüters zur Bearbeitung übernehmen. Sie kontrolliert beispielsweise die Mahnfristen mittels EDV-System. Auf Verordnungsstufe ist klarzustellen, dass die Kantonspolizei für die Bussenverarbeitung – wie heute – ein automatisches Datenverarbeitungssystem verwenden kann.

1. Erläuterungen zur Verordnung über die Umsetzung des bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahrens

§1 Zweck

Diese Verordnung regelt die kantonale Umsetzung des bundesrechtlichen Ordnungsbussengesetzes, legt insbesondere die zur Ordnungsbussenerhebung berechtigten Organe fest.

§ 2 Kantonspolizei

Die Zuständigkeit der Kantonspolizei ergibt sich neu nicht mehr direkt aus dem GOG.

Die Kantonspolizei ist wie bisherohne Einschränkungen zur Erhebung von Ordnungsbussen auf dem gesamten Kantonsgebiet zuständig, damit also auch für die Erhebung von Ordnungsbussen für Übertretungen nach den neu dem Anwendungsbereich des Ordnungsbussenverfahrens unterstellten Gesetzen. Die Zuständigkeit der Kantonspolizei ist damit sowohl Grundsatz- als auch Auffangzuständigkeit.

§ 3 Kommunalpolizeien

Bisher mussten Städte und Gemeinden, auch wenn sie ein eigenes Polizeikorps hatten, durch den Regierungsrat zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt werden (ausser die Städte Zürich und Winterthur, für die sich die Kompetenz direkt aus dem RRB Nr. 4218/1972 ergeben hat). Neu sollen Kommunalpolizeien zur Erhebung von Ordnungsbussen auf ihrem Stadt- bzw. Gemeindegebiet gemäss der sachlichen Zuständigkeit des Polizeiorganisationsgesetzes generell ermächtigt sein. Das bringt eine erhebliche administrative Erleichterung. Zudem gilt es zu berücksichtigten, dass die Ausbildung der Polizistinnen und Polizisten in der Schweiz vereinheitlicht wurde. So schliessen sie seit rund zehn Jahren ihre Ausbildung mit einem eidgenössisch anerkannten Titel als Polizistin bzw. Polizist mit Fachausweis ab. Hierdurch ist mitunter auch die fachliche Ausbildung von Polizistinnen und Polizisten zur Anwendung des Ordnungsbussengesetzes ausreichend gewährleistet und es bedarf keiner zusätzlichen Bewilligung mehr. Die dahingehend veraltete Rechtslage soll daher im Rahmen der vorliegenden Revision modernisiert und den heutigen Gegebenheiten angepasst werden.

§ 4 Gemeinden ohne eigenes Polizeikorps

Städte und Gemeinden, die über kein eigenes Polizeikorps verfügen, sollen wie bisher auf Gesuch hin durch den Regierungsrat (mittels Regierungsratsbeschluss) zur Erhebung von Ordnungsbussen auf ihrem Gemeindegebiet ermächtigt werden. Voraussetzung dazu ist, dass die in der Gemeinde zur Erhebung von Ordnungsbussen eingesetzten Personen über eine entsprechende Bewilligung der Kantonspolizei gemäss § 7 Abs. 2 der Verordnung als Hilfskräfte und Dritte verfügen. Diese Bewilligung beschränkt sich wie auch für andere Hilfskräfte und Dritte auf den ruhenden Verkehr. Auch dies entspricht der bisherigen Rechtslage. Die Ermächtigung von anderen Organen richtet sich nach § 6 und § 7 Abs. 3 der Verordnung.

§ 5 Hilfskräfte und Dritte

Wie bisher sollen für die Kontrolle des ruhenden Verkehrs Hilfskräfte angestellt oder Dritte beauftragt werden können (vgl. § 5 Abs. 1 POG). Deren Zuständigkeit soll sich wie bisher auf den ruhenden Verkehr beschränken, da Hilfskräfte und Dritte über keine Kompetenzen im Bereich von polizeilichen Zwangsmassnahmen verfügen. So können sie keine Personen kontrollieren und gegen deren Willen die Ausweise verlangen (vgl. § 5 Abs. 2 POG). Die Zuständigkeiten betreffend Fussgänger und Benützern fahrzeugähnlicher Geräte sollen deshalb wegfallen.

Die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur können für die Erhebung von Ordnungsbussen hingegen im gesamten Bereich des Strassenverkehrsgesetzes Hilfskräfte anstellen. Bereits heute werden von der Stadtpolizei Zürich polizeiliche Sicherheitsassistenten als Hilfskräfte (Polizeilicher Assistenzdienst; PAD) für verkehrspolizeiliche Kontrollen im Strassenverkehr eingesetzt. Sie sind von der Stadt Zürich ermächtigt, Ordnungsbussen für Übertretungen sowohl im *fahrenden* wie auch im *ruhenden* Verkehr auszustellen. Sie sind uniformiert und absolvieren bei der Stadtpolizei Zürich eine fundierte Ausbildung von sechs Monaten, welche sie mit einer Prüfung und Brevetierung abschliessen. Zudem sind sie bewaffnet. Die fundierte Ausbildung rechtfertigt es, dass sie im gesamten Strassenverkehr Ordnungsbussen ausstellen können. Diese Ausbildung können nur die grossen Korps gewährleisten. Somit ist diese Möglichkeit auf die Kantonspolizei sowie die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur zu beschränken. Die Stadtpolizei Winterthur setzt zurzeit noch keine Sicherheitsassistenten im Bereich Strassenverkehr ein. Die Kantonspolizei setzt polizeiliche Sicherheitsassistenten ein, jedoch nicht im Bereich von Strassenverkehrskontrollen.

§ 6 Weitere Organe

Gemäss Art. 2 Abs. 1 nOBG bezeichnen die Kantone die zur Erhebung der Ordnungsbussen zuständigen Organe. Gemäss Art. 2 Abs. 1 nOBG werden die Ordnungsbussen von Polizeiorganen und Behörden erhoben, die für den Vollzug der Gesetze nach Art. 1 Abs. 1 lit. a nOBG und der gestützt darauf erlassenen Verordnungen zuständig sind. Da das nOBG die Liste der Gesetze nach Art. 1 Abs. 1 lit. a nOBG auf insgesamt 17 Bundesgesetze erweitert hat, sind dementsprechend neben der Polizei auch andere Organe zu bezeichnen, die in den jeweiligen Gesetzen zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt sind.

Diese weiteren Organe werden in dieser Verordnung benannt, aufgeteilt nach den jeweiligen Gesetzen. Die Organe sind nur berechtigt, Übertretungen in den jeweils ihnen zugeordneten Gesetzen im Ordnungsbussenverfahren zu ahnden. Es ist klarzustellen, dass diese Organe keine polizeilichen Zwangsmassnahmen und strafprozessuale Ermittlungshandlungen vornehmen dürfen. Das ist im Kanton Zürich gemäss § 5 Abs. 2 POG alleine den Angehörigen der zuständigen Polizei vorbehalten.

Im Rahmen der Vernehmlassung zur Revision des Ordnungsbussengesetzes wurden als Organe zur Erhebung von Ordnungsbussen neben der Polizei namentlich Jagdaufseher, Ranger, Staats- und Revierförster, Wildhüter, Fischereiaufseher und die Einwohnerkontrollen der Gemeinden bezeichnet. Diese Anregungen wurden in die vorliegende Vorlage in Bezug auf die jeweiligen Spezialgesetze aufgenommen.

Da das Gesetz über Jagd und Vogelschutz (LS 922.1) gerade totalrevidiert werden soll, wurde in dieser Vorlage der neuen Terminologie der "Revieraufsicht" statt der bisher geltenden "Jagdaufsicht" bereits Rechnung getragen.[[17]](#footnote-17)

Für die Ahndung von Übertretungen im Ordnungsbussenverfahren für die folgenden Gesetze wurden keine weiteren Organe für zuständig erklärt. In diesen Bereichen ist somit einzig die Polizei zur Ordnungsbussenerhebung berechtigt:Umweltschutzgesetz, Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen, Bundesgesetz über das Gewerbe der Reisenden, Waffengesetz, Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, Alkoholgesetz, Nationalstrassenabgabegesetz, Asylgesetz, Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt, Lebensmittelgesetz.

§ 7 Bewilligungen

Polizistinnen und Polizisten mit eidgenössischem Fähigkeitsausweis sind (in ihrem Zuständigkeitsbereich) neu automatisch zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt. Gemäss geltendem Recht mussten sie einzeln ernannt werden (§ 170 Abs. 3 GOG). Hierfür mussten mit viel administrativem Aufwand Listen geführt werden (vgl. dazu auch die Erläuterungen zur Änderung des GOG, S. 6). Mit der vorgeschlagenen Regelung entfällt dieser unnötige administrative Aufwand.

Wie bisher bedürfen Hilfskräfte und Dritte einer Bewilligung von der Kantonspolizei. Die Städte Zürich und Winterthur erteilen dagegen eigene Bewilligungen.

Nachdem die nach § 6 bezeichneten Organe die zur Ausstellung von Ordnungsbussen geforderte Ausbildung absolviert haben, erteilen die zuständige Direktion bzw. die Gemeinden ihnen eine Bewilligung, welche sie zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigt (Erlassform Verfügung).

§ 8 Ausbildung

Die Bewilligungsbehörden nach § 7 Abs. 2 und 3 haben die Ausbildung sicherzustellen.

Die Ausbildung muss den jeweiligen Kompetenzen des ausstellenden Organs entsprechen. So muss die Ausbildung im Strassenverkehr und in der Binnenschifffahrt umfassender sein (Fachkenntnisse des Strassenverkehrsrechts- bzw. Binnenschifffahrtsrechts), als wenn vom Organ nur einzelne Tatbestände mit Ordnungsbusse geahndet werden können.

Bisher hat die Sicherheitsdirektion die Grundlagen der Ausbildung und Prüfung in einem Reglement festgehalten. Es macht Sinn, dass auch die neu zuständigen Bewilligungsbehörden ein Ausbildungsreglement erlassen können. Das Reglement der Sicherheitsdirektion über die Ausbildung und Prüfung von Verkehrspolizeiorganen zur Erhebung von Ordnungsbussen sowie das Bewilligungsverfahren vom 30. August 2013 wird in der Folgean die neuen rechtlichen Bestimmungen angepasst werdenmüssen.

§ 9 Ausweispflicht

Das neue Ordnungsbussengesetz sieht keine Uniformpflicht zur Ausstellung von Ordnungsbussen mehr vor. Neu genügt nach Bunderecht, dass sich die Polizei beziehungsweise die Organe gegenüber der beschuldigten Person ausweisen. Auf kantonaler Stufe ist sicherzustellen, dass es sich um einen amtlichen Ausweis handelt, aus welchem u.a. auch die Funktion ersichtlich ist, die zur Erhebung der Ordnungsbusse ermächtigt. Eine Identitätskarte genügt nicht.

§ 10 Bussenformulare

Der Inhalt der Ordnungsbussenformulare ist im Bundesrecht geregelt. Sie müssen den Bestimmungen des Ordnungsbussengesetzes entsprechen. Um eine minimale Einheitlichkeit und Qualitätsstandard sicherstellen zu können, soll die Kantonspolizei betreffend Gestaltung der Formulare Vorschriften erlassen können. Bisherige Erfahrungen zeigen, dass hierfür eine Notwendigkeit besteht.

§ 11 Administrative Verarbeitung

Grundsätzlich haben die für die ordnungsbussenausstellenden Organe zuständigen Direktionen beziehungsweise die Gemeinden die nötige Verwaltungsorganisation für die Halternachforschung, das Rechnungswesen und die Überwachung der Bedenkfristen zu schaffen und dafür Gewähr zu bieten, dass erforderlichenfalls das ordentliche Übertretungsstrafverfahren mit Verzeigung eingeleitet wird.

Will eine Direktion oder eine Gemeinde diese Aufgabe nicht übernehmen (Fehlen von notwendigen Ressourcen, Infrastruktur wie EDV-Verarbeitungssystem, Personal), so besteht die Möglichkeit, mittels einer Vereinbarung die administrative Verarbeitung der Kantonspolizei zu übertragen.

Dabei gilt § 170 Abs. 3 GOG, wonach die Ordnungsbussen demjenigen Gemeinwesen zufallen, dessen Organ sie erhoben hat. Die Entschädigung für die Leistung der Kantonspolizei kann in der Vereinbarung festgehalten werden.

§ 12 Übergangsbestimmung

Die nach bisherigem Recht mittels Regierungsratsbeschlüssen erteilten Ermächtigungen an die Gemeinden zur Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr behalten ihre Gültigkeit.

Die nach bisherigem Recht an Hilfspersonen und Dritte erteilten Bewilligungen zur Erhebung von Ordnungsbussen bezüglich ruhendem Verkehr, Zufussgehende und Benützern von fahrzeugähnlichen Geräten werden in ihrer Gültigkeit auf den ruhenden Verkehr beschränkt. Dies analog den neu auszustellenden Bewilligungen für Hilfspersonen und Dritte (§ 5 Abs. 1 i.V.m. § 7). Mit Ausnahme der von den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur angestellten Hilfskräfte, welche für das gesamte Strassenverkehrsrecht Ordnungsbussen ausstellen können, sind Hilfskräfte und Dritte in ihrer Möglichkeit zur Erhebung der Personalien eingeschränkt und können insbesondere keine Personenkontrollen gegen den Willen der beschuldigten Person vornehmen. Dementsprechend soll ihre Kompetenz auf den ruhenden Verkehr, bei welchem sie die Halterdaten mit Hilfe des Kontrollschildes in Erfahrung bringen können, beschränkt sein.

**Vorentwurf vom 3. Dezember 2018**

**Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG)[[18]](#footnote-18)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Geltendes Recht** | **Neues Recht** |
| 4. Abschnitt: Ordnungsbussenverfahren | 4. Abschnitt: Ordnungsbussenverfahren |
| A. Bundesrechtliche Ordnungsbussen | A. Bundesrechtliche Ordnungsbussen |
| § 170  1 Der Regierungsrat übt die Befugnisse aus, welche die Bundesgesetzgebung bei durch Ordnungsbussen zu ahndenden Delikten den Kantonen zuweist. | § 170  Abs. 1 unverändert. |
| 2 Er legt die Anforderungen fest, denen die Gemeinden und ihre Polizeien zu genügen haben, um neben der Kantonspolizei zur Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr durch die Mitarbeitenden ihrer Polizei berechtigt zu sein. Er bezeichnet die Gemeinden, die diese Voraussetzungen erfüllen. | 2 Er bezeichnet insbesondere die für die Erhebung von Ordnungsbussen zuständigen Organe und legt die Anforderungen fest, denen diese zu genügen haben. |
| 3 Die für das Polizeiwesen zuständige Direktion bezeichnet die Mitarbeitenden der Kantonspolizei, die zur Erhebung von Ordnungsbussen berechtigt sind. Die Gemeindevorstände bezeichnen die Mitarbeitenden ihrer Polizei, die zur Erhebung von Ordnungsbussen berechtigt sind. | Abs. 3 wird gestrichen. |
| 4 Die Ordnungsbussen fallen demjenigen Gemeinwesen zu, dessen **Polizei** sie erhoben hat. Wird das ordentliche Strafverfahren durchgeführt, gilt § 92. | Der bisherige Abs. 4 wird zu Abs. 3.  3 Die Ordnungsbussen fallen demjenigen Gemeinwesen zu, dessen **Organ** sie erhoben hat. Wird das ordentliche Strafverfahren durchgeführt, gilt § 92. |
|  | 4 Die Kantonspolizei kann die Ordnungsbussenadministration für andere kantonale Stellen sowie für Gemeinden gegen Kostenverrechnung übernehmen. Die Kantonspolizei ist zu diesem Zweck zur Datenbearbeitung und -speicherung berechtigt. Sie kann für die Bussenverarbeitung ein automatisches Datenverarbeitungssystem verwenden. |

**Verordnung**

**über die Umsetzung des bundesrechtlichen Ordnungsbussenverfahrens**

(Entwurf vom 3. Dezember 2018)

*Der Regierungsrat,*

gestützt auf § 170 Abs. 1 und 2 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 19. Mai 2010 (GOG)[[19]](#footnote-19),

*beschliesst:*

§1 Zweck

Diese Verordnung regelt die kantonale Umsetzung des Ordnungsbussengesetzes vom 18. März 2016 und bezeichnet insbesondere die zur Ordnungsbussenerhebung ermächtigten Organe.

§ 2 Kantonspolizei

Die Kantonspolizei ist zur Erhebung von Ordnungsbussen auf dem gesamten Kantonsgebiet in allen Bereichen ermächtigt.

§ 3 Kommunalpolizeien

Die Kommunalpolizeien sind zur Erhebung von Ordnungsbussen auf ihrem Stadt- bzw. Gemeindegebiet gemäss ihrer sachlichen Zuständigkeit nach dem Polizeiorganisationsgesetz vom 29. November 2004[[20]](#footnote-20) ermächtigt.

§ 4 Gemeinden ohne eigenes Polizeikorps

Der Regierungsrat kann auf Gesuch hin Städte und Gemeinden ohne eigene Polizeikorps zur Erhebung von Ordnungsbussen betreffend ruhender Verkehr im Bereich Strassenverkehrsgesetz auf ihrem Gebiet ermächtigen. Die hierfür eingesetzten Personen müssen die Voraussetzungen gemäss § 7 Abs. 2 und § 8 erfüllen.

§ 5 Hilfskräfte und Dritte

1Für die Erhebung von Ordnungsbussen im ruhenden Verkehr können Hilfskräfte angestellt oder Dritte beauftragt werden.

2Die Stadtpolizeien Zürich und Winterthur können für die Erhebung von Ordnungsbussen im gesamten Bereich des Strassenverkehrsgesetzes vom 19. Dezember 1958[[21]](#footnote-21) Hilfskräfte anstellen.

§ 6 Weitere Organe

Für die Erhebung von Ordnungsbussen sind neben den Polizeiangehörigen zudem folgende Organe ermächtigt:

a. Revieraufseher für Übertretungen nach dem:

* Bundesgesetz vom 1. Juli 1966[[22]](#footnote-22) über den Natur- und Heimatschutz
* Waldgesetz vom 4. Oktober 1991[[23]](#footnote-23)
* Jagdgesetz vom 20. Juni 1986[[24]](#footnote-24)

b. Vom Amt für Landschaft und Natur beauftragte Ranger für Übertretungen nach dem:

* Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über den Natur- und Heimatschutz
* Waldgesetz vom 4. Oktober 1991
* Jagdgesetz vom 20. Juni 1986

c. Staats- und Revierförster für Übertretungen nach dem Waldgesetz vom 4. Oktober 1991

d. Wildhüter für Übertretungen nach dem Jagdgesetz vom 20. Juni 1986

e. Fischereiaufseher für Übertretungen nach dem:

* Jagdgesetz vom 20. Juni 1986
* Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über die Fischerei[[25]](#footnote-25)

f. Die mit der Führung des Einwohnerregisters betrauten Personen der Gemeinden für Übertretungen nach dem Ausländergesetz vom 16. Dezember 2005[[26]](#footnote-26).

§ 7 Bewilligung

1Zur Erhebung von Ordnungsbussen berechtigt sind Polizistinnen und Polizisten mit eidgenössischem Fähigkeitsausweis.

2Hilfskräfte und Dritte gemäss § 5 bedürfen einer Bewilligung von der Kantonspolizei; die Städte Zürich und Winterthur erteilen in ihrem Zuständigkeitsbereich eigene Bewilligungen.

3Die nach § 6 bezeichneten Organe benötigen eine Bewilligung der zuständigen Direktion bzw. der Gemeinde.

§ 8 Ausbildung

Die Bewilligungsbehörden nach § 7 Abs. 2 und 3 haben eine genügende Ausbildung sicherzustellen. Sie können dazu ein Reglement erlassen.

§ 9 Ausweispflicht

Die zur Erhebung von Ordnungsbussen ermächtigten Personen haben sich mit einem entsprechenden amtlichen Ausweis zu legitimieren.

§ 10 Bussenformulare

1Die Bussenformulare müssen den bundesrechtlichen Vorschriften entsprechen.

2Die Kantonspolizei kann Vorschriften betreffend die Gestaltung der Formulare erlassen.

§ 11 Administrative Verarbeitung

1Die für die Ordnungsbussen ausstellenden Organe zuständigen Direktionen bzw. Gemeinden haben die nötige Verwaltungsorganisation für die administrative Verarbeitung der Bussen selbst zu schaffen.

2Die administrative Verarbeitung kann mittels Vereinbarung der Kantonspolizei übertragen werden.

§ 12 Übergangsbestimmung

1Die nach bisherigem Recht erteilten Ermächtigungen zur Erhebung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr behalten ihre Gültigkeit.

2Die nach bisherigem Recht erteilten Bewilligungen zur Erhebung von Ordnungsbussen bezüglich ruhender Verkehr, Zufussgehenden und Benützern von fahrzeugähnlichen Geräten behalten ihre Gültigkeit nur hinsichtlich des ruhenden Verkehrs.

**Vorentwurf vom 3. Dezember 2018**

**Verordnung über das kantonalrechtliche Ordnungsbussenverfahren[[27]](#footnote-27)**

|  |  |
| --- | --- |
| **Geltendes Recht** | **Neues Recht** |
| § 1 |  |
| 7. Gastgewerbegesetz vom 1. Dezember 1996 |  |
| d Verstoss gegen das Rauchverbot in Innenräumen von Gastwirtschaftsbetrieben durch den Gast | Streichen. |

1. SR 142.20 [↑](#footnote-ref-1)
2. SR 142.31 [↑](#footnote-ref-2)
3. SR 241 [↑](#footnote-ref-3)
4. SR 451 [↑](#footnote-ref-4)
5. SR 514.54 [↑](#footnote-ref-5)
6. SR 680 [↑](#footnote-ref-6)
7. SR 741.71 [↑](#footnote-ref-7)
8. SR 747.201 [↑](#footnote-ref-8)
9. SR 814.01 [↑](#footnote-ref-9)
10. SR 817.0 [↑](#footnote-ref-10)
11. SR 818.31 [↑](#footnote-ref-11)
12. SR 921.0 [↑](#footnote-ref-12)
13. SR 922.0 [↑](#footnote-ref-13)
14. SR 923.0 [↑](#footnote-ref-14)
15. SR 943.1 [↑](#footnote-ref-15)
16. Veronica Blattmann, in: Bruno Baeriswyl/Beat Rudin (Hrsg.), Praxiskommentar zum Informations- und Datenschutzgesetz des Kantons Zürich, Zürich Basel Genf 2012, § 6 N 3. [↑](#footnote-ref-16)
17. Antrag des Regierungsrates zum Kantonalen Jagdgesetz (Vorlage 5447; Amtsblatt vom 20. April 2018, Meldungsnummer 234919. [↑](#footnote-ref-17)
18. LS 211.1 [↑](#footnote-ref-18)
19. LS 211.1 [↑](#footnote-ref-19)
20. LS 551.1 [↑](#footnote-ref-20)
21. SR 741.01 [↑](#footnote-ref-21)
22. SR 451 [↑](#footnote-ref-22)
23. SR 921.0 [↑](#footnote-ref-23)
24. SR 922.0 [↑](#footnote-ref-24)
25. SR 923.0 [↑](#footnote-ref-25)
26. SR 142.20 [↑](#footnote-ref-26)
27. LS 321.2 [↑](#footnote-ref-27)