



An den Grossen Rat

12.5377.02

JSD/P125377
Basel, 24. April 2013

Regierungsratsbeschluss vom 23. April 2013

Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten betreffend „Erhöhung der Kompetenz der Polizistinnen und Polizisten zur direkten Bussenerhebung bei Verstössen gegen das kantonale Übertretungsstrafgesetz“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Februar 2013 die nachstehende Motion Emmanuel Ullmann und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die Sicherheitsdebatte ist vor allem während des Wahlkampfes aufgeflammt - die Probleme wurden damit jedoch nicht gelöst.

Die Staatsanwaltschaft bekundet Mühe, ihre Pendenzenberge abzuarbeiten. Mit der Justizreform ist die Situation nicht einfacher geworden, im Gegenteil. Auch wenn bisher wichtige Fälle gemäss Bericht der GPK (noch) nicht bis zur Verjährung verschleppt wurden, so konnte bereits festgestellt werden, dass die Dauer der Untersuchungshaft zunahm. Auch bei der Polizei spitzt sich die Situation seit Jahren zu. Aus diesem Grund hat der Grosse Rat 45 zusätzliche Stellen bewilligt. Nebst Personalausbau kann auch der Abbau von administrativen Arbeiten zu einer besseren Situation führen. Eine mögliche Lösung wäre die Handlungskompetenz der Polizei zu erhöhen wie folgt:

Übertretungen nach kantonalem Recht, die nicht im Ordnungsbussenkatalog (vgl. Anhang 2 zur Ordnungsbussenverordnung; 257.115) aufgeführt sind, können nicht von der Kantonspolizei mittels direkter Bussenerhebung geahndet werden. In diesen Fällen muss die Polizei eine Verzeigung an die Staatsanwaltschaft machen, welche dann mittels Strafbefehl die Busse ausspricht, was regelmässig mit der Überbindung von Verfahrenskosten (in der Regel zusätzlich mit CHF 200) verbunden ist. Dies bedeutet für den Gebüssten faktisch eine überhöhte Sanktion (Busse und Verfahrenskosten) und für die Staatsanwaltschaft und vor allem für die Kantonspolizei einen zusätzlichen (vermeidbaren) administrativen Aufwand. Dies liesse sich ändern, indem die Kompetenz der Kantonspolizei zur direkten Ordnungsbussenerhebung ausgedehnt wird. Selbstverständlich sind dabei die verfassungsmässigen Verfahrensgarantien zu berücksichtigen.

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung des Übertretungsstrafgesetzes (253.100) zu unterbreiten, die der Kantonspolizei eine erhöhte Kompetenz zur direkten Erhebung von Ordnungsbussen einräumt. Damit zusammenhängend wäre auch die Ordnungsbussenverordnung entsprechend vom Regierungsrat anzupassen. Dies könnte insbesondere durch eine Normbusse für Übertretungen nach kantonalem Übertretungsstrafgesetz realisiert werden, welche Übertretungen grundsätzlich mit einer fixen Busse (z.B. CHF 120) sanktioniert, sofern für die spezifische Übertretung im Bussenkatalog nicht eine höhere/tiefere Busse vorgesehen ist oder durch die Übertretung Personen erheblich gefährdet wurden oder grosser Sachschaden entstanden ist. In den letzten beiden Fällen hätte wie bis anhin in jedem Fall eine Verzeigung an die Staatsanwaltschaft zu erfolgen.

Emmanuel Ullmann, Dieter Werthemann, André Auderset, Felix Meier, Christian von Wartburg, Ursula Metzger Junco P., Sibel Arslan, Tanja Soland, Remo Gallacchi, Toni Casagrande, Kerstin Wenk, Peter Bochsler, Andreas Zappalà, Brigitta Gerber“

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 Abs. 1 und 2 GO bestimmen Folgendes:

- ¹ In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.
- ² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, die Kompetenz der Kantonspolizei zur Erhebung von Ordnungsbussen zu erweitern. Dazu soll im Übertretungsstrafgesetz die rechtliche Grundlage geschaffen und beispielsweise eine fixe „Normbusse“ von 120 Franken eingeführt werden.

Für Regelungen im Bereich des materiellen Strafrechts besteht grundsätzlich eine alleinige Kompetenz des Bundes. Art. 335 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB, SR 311) räumt den Kantonen das Recht ein, soweit nicht eine bundesgesetzliche Regelung besteht, selber Übertretungstatbestände zu kodifizieren. Der Kanton Basel-Stadt hat mit der Schaffung des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes (UeStG, SG 253.100) davon Gebrauch gemacht.

Das kantonale Übertretungsstrafgesetz enthält einen Katalog von Handlungen und Unterlassungen, welche mit Busse bedroht sind. § 11 UeStG bestimmt als Höchstgrenze 10'000 Franken für eine Busse, soweit es das Gesetz nicht ausdrücklich anders bestimmt. Die §§ 16 bis 94 UeStG enthalten sodann die verschiedenen Übertretungen (z.B. Diensterschwerung, Bettelverbot, sich ohne Berechtigung als Inhaber eines akademischen Grades bezeichnen, Verrichten der Notdurft etc.). Die Verordnung über die direkte Erhebung von Bussen für die Übertretungen des baselstädtischen Rechts (Ordnungsbussenverordnung, SG 257.115) listet dann die Tatbestände des Übertretungsstrafgesetzes auf, die im Ordnungsbussenverfahren verfolgt werden können.

Das kantonale Gesetz über die Einführung der Schweizerischen Strafprozessordnung (EG StPO, SG 257.100) bestimmt in § 37:

Direkte Bussenerhebung durch Polizeiorgane

§ 37. Der Regierungsrat kann auf dem Ordnungswege die Kantonspolizei und andere in einem Gesetz ausdrücklich bezeichnete Organe mit polizeilichen Kompetenzen ermächtigen, Bussen bis zu 300 Franken für bestimmte geringfügige im baselstädtischen Übertretungsstrafgesetz vom 15. Juni 1978 aufgeführte Übertretungen direkt zu verhängen und einzukassieren, wenn der Sachverhalt klar ist und die fehlbare Person dieser Erledigung zustimmt. Über die Regelung der Einzelheiten, insbesondere über die Liste der Tatbestände und die Bussenhöhe hört der Regierungsrat vor Erlass einer Verordnung das Strafgericht an.

Die Ordnungsbussenverordnung stützt sich auf die erwähnte Bestimmung im EG StPO. Sinn und Zweck der Baselstädtischen Ordnungsbussenverordnung war die Vereinfachung der Strafverfolgung bei Übertretungen, sofern der Sachverhalt klar ist und die fehlbare Person dieser Erledigung zustimmt. Bei Widerhandlungen, durch die Personen verletzt wurden, erheblicher Sachschaden

entstanden ist oder kumulativ ein anderes Delikt verübt wurde, kommt die Ordnungsbussenverordnung nicht zur Anwendung. Vor Erlass der Ordnungsbussenverordnung wurden die Übertretungstatbestände eingehend überprüft und diskutiert, welche überhaupt für das Ordnungsbussenverfahren in Frage kommen. Der als Anhang zur Bussenverordnung publizierte Katalog ist das politische Ergebnis dieser Diskussion mit Bussen in der Höhe von 20 bis 200 Franken.

Dieses bewährte Zusammenspiel zwischen Gesetzen und Verordnung müsste bei Annahme der Motion geändert werden. Die bestehenden Regelungsorte EG StPO und Bussenverordnung müssten revidiert und auch die für eine Verordnung typische hohe Detaillierung neu in das Übertretungsstrafgesetz überführt werden. Formaljuristisch ist dies durchaus möglich, jedoch ist zumindest zu hinterfragen, ob dies aufgrund der geschilderten Grundlagen sinnvoll erscheint (siehe nachstehend Ziff. 2).

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Kompetenz zur Erhebung von Ordnungsbussen nach geltendem Recht

Die Übertretungen des kantonalen Rechts, die mit Ordnungsbussen geahndet werden können, sind mit den entsprechenden Bussenbeträgen im Anhang zur Ordnungsbussenverordnung aufgeführt. Die nicht aufgeführten Übertretungen werden wie diejenigen, bei denen andere Voraussetzungen für das vereinfachte Verfahren nicht erfüllt sind, im ordentlichen Verfahren – mittels sogenannter „Überweisung mit Antrag“ an die Staatsanwaltschaft – behandelt.

Im Hinblick auf den Erlass der Ordnungsbussenverordnung im Jahr 2005 erfolgte eine eingehende Überprüfung der UeStG-Tatbestände hinsichtlich ihrer Aufnahme in den Deliktskatalog. Seither wurden bereits einige weitere Tatbestände in das Ordnungsbussenverfahren überführt. Es sind dies:

OB-Ziffer	Übertretungstatbestand UeStG	wirksam seit
920.3.	Verbotenes Beseitigen von Haushaltabfällen, Sperrgut und Elektroschrott auf Allmend (§ 54b Abs. 8 und § 28 Abs. 1 USG BS)	1.7.2012
920.4.	Unzeitiges Bereitstellen von Abfall auf Allmend (§ 25 Abs. 1 UeStG und § 8 Abs. 1 und 2 der Verordnung über Abfallsammlung)	1.7.2012
930.	Missachten des Zutrittsverbots für Hunde (§ 89 UeStG und § 4 Abs. 1 der Verordnung betreffend das Halten von Hunden)	1.7.2007
931.	Verbotenes Baden von Hunden in öffentlichen Brunnen (§ 89 UeStG und § 4 Abs. 2 der Verordnung betreffend das Halten von Hunden)	1.7.2007
932.	Missachten von signalisierten Hundeverboten (§ 89 UeStG und § 4 Abs. 2 der Verordnung betreffend das Halten von Hunden)	1.7.2007
933.	Missachten der vorgeschriebenen Hundeführung an der kurzen Leine (§ 89 UeStG und § 5 Abs. 5 der Verordnung betreffend das Halten von Hunden)	1.7.2007
934.	Missachten der Vorschriften über die Beseitigung von Hundekot (§ 89 UeStG und § 5 Abs. 5 der Verordnung über das Halten von Hunden)	1.7.2007
940.1.	Nichtmitführen der Fischereikarte, des Fangbüchleins sowie eines amtlichen Ausweises beim Fischen (§ 90 UeStG und § 12 der Fischereiverordnung)	1.7.2012
940.2.	Nichteinhalten der zeitlichen und örtlichen Einschränkungen der Fischerei (§ 90 UeStG sowie §§ 8, 14 und 21 der Fischereiverordnung)	1.7.2012
940.3.	Nichteintragen von behändigten Fischen im Fangbüchlein (§ 90 UeStG und § 19 der Fischereiverordnung)	1.7.2012
940.4.	Nichteintragen des Fischgangs (Datum) im Fangbüchlein (§ 90 UeStG und § 19 der Fischereiverordnung)	1.7.2012

Das Ordnungsbussenverfahren hat sich für die Sanktionierung von geringfügigen Übertretungen des kantonalen Rechts in der Praxis bewährt. Es ist ein schnelles und effizientes Strafverfahren, das oft weit weniger bürokratisch und für die Betroffenen günstiger ist, als ein ordentliches Strafbefehlsverfahren.

2.2 Mögliche Tatbestände im UeStG, die für das OB-Verfahren geeignet wären

Der Regierungsrat kommt nach einer ersten Prüfung zum Schluss, dass die Anwendung des Ordnungsbussenverfahrens bei zahlreichen Tatbeständen nicht nur denkbar ist, sondern vertieft geprüft werden soll. Lohnend erscheint auch die gründliche Prüfung, für welche dieser OB-Tatbestände die von den Motionärinnen und Motionären vorgeschlagene „Normbusse“ in Höhe von 120 Franken in Frage käme.

Ob es mit einer Erweiterung des Deliktatalogs zu einer signifikanten weiteren Vereinfachung und Beschleunigung der Verfahren (und damit vor allem zu einem Abbau der Pendenzen bei den Strafverfolgungsbehörden) kommen würde, ist indes offen. Zu beachten ist dabei, dass einerseits

gewisse Delikte nicht sehr häufig begangen werden, andererseits durch die Überführung weiterer Delikte in das Ordnungsbussenverfahren zwar das Strafbefehlsdezernat der Staatsanwaltschaft und der Aussendienst der Kantonspolizei entlastet würden, gleichzeitig jedoch ein Mehraufwand im Innendienst der Kantonspolizei entstehen würde (Erledigung sämtlicher Back-office-Arbeiten, z.B. Erfassung der Ordnungsbussen im IT-System, Bearbeitung von Einsprachen und Beschwerden sowie das Mahnwesen bei Nichtbezahlung der Busse mit entsprechender Anzeige an das Strafbefehlsdezernat).

2.3 Umsetzung des Anliegens

Wie bereits erwähnt, finden sich die Tatbestände, die im vereinfachten Ordnungsbussenverfahren erledigt werden können, im Anhang der Ordnungsbussenverordnung. Auch die Höhe der einzelnen Sanktion ist dort geregelt.

Selbstverständlich liesse sich dieser Katalog in ein Gesetz, namentlich in das UeStG überführen. Nach Ansicht des Regierungsrats macht dies aber aufgrund der bewährten Systematik und des für ein Gesetz unüblich hohen Detaillierungsgrads keinen Sinn. Sämtliche in der Motion zum Ausdruck gebrachten Anliegen lassen sich mit einer Anpassung der Ordnungsbussenverordnung erfüllen, falls – und dies würde nach dem Verständnis des Regierungsrats dem Zweck der Motion zuwiderlaufen – nicht weitere Tatbestände als Übertretungen des kantonalen Rechts definiert werden sollen. Der Regierungsrat stellt aber mit Nachdruck in Aussicht, dass sämtliche Tatbestände des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes, wie auch die Einführung einer Normbusse, möglichst rasch vertieft auf ihre Aufnahme in die Ordnungsbussenverordnung geprüft werden, falls der Vorstoss, wie nachstehend beantragt, als Anzug überwiesen werden sollte.

Bei dieser Gelegenheit möchte der Regierungsrat ebenfalls prüfen, ob die Uniformpolizei im Sinne der Motionärinnen und Motionäre zusätzlich entlastet werden könnte, in dem auch gewisse zivile Angehörige des Polizeikorps künftig mit der Kompetenz zur Ausstellung von Ordnungsbussen ausgestattet werden.

2.4 Exkurs: Ausweitung des Ordnungsbussenverfahrens auf Bundesebene

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Bund am 15. März 2013, ausgehend von der Motion Bruno Frick (10.3747), eine Vorlage zur Ausweitung des Ordnungsbussenverfahrens in die Vernehmlassung geschickt hat. Nach dem geltenden eidgenössischen Ordnungsbussengesetz (OGB, SR 741.03) können nur Übertretungen des Strassenverkehrsgesetzes in einem einfachen Ordnungsbussenverfahren mit Bussen bis zu 300 Franken geahndet werden. Dieses Verfahren soll nun – im Sinne der bestehenden Regelung im Kanton Basel-Stadt – ausgeweitet werden. Der Vorstoss auf Bundesebene hat mit der oben genannten Motion gemeinsam, dass es den Motionärinnen und Motionären in beiden Fällen um die Entlastung der Strafverfolgungsbehörden und der Bürgerinnen und Bürger geht. Ersterer bezieht sich jedoch auf Delikte des Bundesrechts, Zweitere auf solche des kantonalen Rechts. Zwischen den beiden politischen Vorstössen besteht demnach kein direkter rechtlicher Zusammenhang.

3. Fazit

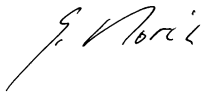
Die durchwegs positiven Erfahrungen mit dem Ordnungsbussenverfahren zeigen, dass es sich um ein taugliches Instrument zur Ahndung von Bagatelldelikten handelt. Der Regierungsrat begrüsst die Stossrichtung der Motion, das Ordnungsbussenverfahren auf weitere Tatbestände auszudehnen. Sämtliche Tatbestände des kantonalen Übertretungsstrafgesetzes sollen, wie auch

die Einführung einer Normbusse, vertieft auf ihre Aufnahme in die Ordnungsbussenverordnung geprüft werden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Emmanuel Ullman betreffend „Erhöhung der Kompetenz der Polizistinnen und Polizisten zur direkten Bussenerhebung bei Verstössen gegen das kantonale Übertretungsstrafgesetz“ als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin