

Antrag des Regierungsrates vom 17. Juni 2009

4608

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative zur Verwendung
der Ordnungsbussen im Strassenverkehr
(Verkehrssicherheitsinitiative)**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 17. Juni 2009,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative zur Verwendung der Ordnungsbussen im Strassenverkehr (Verkehrssicherheitsinitiative) wird abgelehnt.

II. Die Volksinitiative wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

III. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

IV. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

**Gesetz über die Verwendung von Bussengeldern bei Übertretungen
im Strassenverkehr (Bussenverwendungsgesetz)**

§ 1. Geltungsbereich

Dieses Gesetz findet Anwendung auf sämtliche Ordnungsbussen, welche gestützt auf das Polizeiorganisationsgesetz und das Ordnungsbussengesetz wegen Verstössen gegen das Strassenverkehrsrecht ausgesprochen werden.

§ 2. Zweck und Mittelverwendung

Ein Viertel der von der Kantonspolizei und den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur eingenommenen Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehr fliessen in den Verkehrssicherheitsfonds und werden zweckgebunden für Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit verwendet.

Die von den übrigen Gemeindepolizeien eingenommenen Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehr verbleiben den Gemeinden.

§ 3. Verkehrssicherheitsfonds

Der Verkehrssicherheitsfonds ist ein rechtlich unselbständiger Fonds mit eigener Rechnung. Er darf sich nicht verschulden. Die flüssigen Mittel werden verzinst.

Aus dem Fonds werden finanziert:

- a. Schulungen, Verkehrserziehung, Ausbildung von Junglenkern;
- b. Sicherheitskampagnen;
- c. andere Massnahmen, die der Verkehrssicherheit dienen.

§ 4. Beitragsberechtigung

Beiträge aus dem Verkehrssicherheitsfonds können geleistet werden an:

- a. den Kanton;
- b. die politischen Gemeinden;
- c. Verkehrsverbände und andere privatrechtliche Organisationen, welche sich auf Grund ihrer Statuten für die Sicherheit auf der Strasse und die Verkehrserziehung einsetzen, für konkrete Projekte und Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit.

§ 5. Schlussbestimmungen

Der Regierungsrat erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen innerhalb eines Jahres seit Inkrafttreten dieses Gesetzes.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

Begründung:

«Mehr Verkehrssicherheit durch gezielten Einsatz von Ordnungsbussgelder

- Im Kanton Zürich fliessen jährlich über 90 Millionen Franken an Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehr in die allgemeine Staatskasse bzw. die Kassen der beiden Städte Zürich und Winterthur.
- Ein Viertel dieser Bussgelder soll zweckgebunden für präventive Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit eingesetzt werden und nicht wie bis anhin irgendwo in der Staatskasse untergehen.
- Es ist offensichtlich, dass alle davon profitieren, wenn unsere Strassen sicherer werden. Dank des neu zu schaffenden Verkehrssicherheitsfonds haben die Gemeinden die Möglichkeit, Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit zu treffen (z. B. Verkehrsunterricht, sichere und helle Strassenübergänge bei Schulhäusern, Lotsendienste).
- Laut Unfallstatistik werden zunehmend mehr Unfälle durch Junglenker verursacht. Es ist deshalb auch sinnvoll, weitere Mittel in die Junglenker-Ausbildung zu investieren (z. B. Fahrkurse für 17-Jährige).»

Weisung**1. Formelles**

Am 29. September 2008 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 18. April 2008 (ABI 2008, 602) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative zur Verwendung der Ordnungsbussen im Strassenverkehr (Verkehrssicherheitsinitiative) bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 24. November 2008 (ABI 2008, 2201) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Mit Beschluss vom 18. März 2008 stellte der Regierungsrat sodann fest, dass die Volksinitiative rechtmässig sei. Gleichzeitig verzichtete er auf einen Gegenvorschlag zur Initiative.

2. Gegenstand und Gültigkeit der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt den Erlass eines Gesetzes, das die Verwendung von Bussengeldern bei Übertretungen im Strassenverkehr regelt. Ein Viertel der von der Kantonspolizei und den Stadtpolizeien Zürich und Winterthur eingenommenen Ordnungsbussen aus dem Strassenverkehr soll in einen Verkehrssicherheitsfonds fliessen und zweckgebunden für Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit verwendet werden. Aus dem Fonds sollen Schulungen, Verkehrserziehung, Ausbildung von Junglenkerinnen und -lenkern, Sicherheitskampagnen und andere Massnahmen, die der Verkehrssicherheit dienen, finanziert werden. Beitragsberechtigt wären Kanton, politische Gemeinden, Verkehrsverbände und andere privatrechtliche Organisationen, die sich für die Sicherheit auf der Strasse und die Verkehrserziehung einsetzen.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung; KV; LS 101).

Die Volksinitiative regelt die Verwendung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr und hat damit nur einen Sachbereich zum Gegenstand, weshalb die Einheit der Materie gewahrt ist. Ordnungsbussen im Strassenverkehr können gestützt auf das Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03) erhoben werden. Gemäss Art. 4 OBG bezeichnen die Kantone die für die Erhebung der Bussen zuständigen Organe. Über die Verwendung der Bussengelder spricht sich das OBG nicht aus. Auf kantonaler Ebene bestimmt § 352 Abs. 2 der Strafprozessordnung vom 4. Mai 1919 (LS 321), dass die von den Polizeiorganen erhobenen bundesrechtlichen Ordnungsbussen im Strassenverkehr demjenigen Gemeinwesen zufallen, dessen Polizeikorps sie erhoben hat. Die Volksinitiative verstösst damit auch nicht gegen übergeordnetes Recht. Sie ist überdies nicht offensichtlich undurchführbar. Die Volksinitiative zur Verwendung der Bussengelder im Strassenverkehr (Verkehrssicherheitsinitiative) erweist sich somit als gültig.

3. Beurteilung der Volksinitiative

Einnahmen aus den Ordnungsbussen, mit denen Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes geahndet werden, stehen demjenigen Gemeinwesen zu, dessen Organe die Bussen ausfallen (§ 352 Abs. 2 StPO). Die von der Kantonspolizei erhobenen Ord-

nungsbussen fliessen in die allgemeine Staatskasse. Bestimmungen über die Verwendung der Bussengelder bestehen heute keine.

Die Verkehrssicherheit und die Verwirklichung von Massnahmen zur Erhöhung derselben sind wichtige Anliegen. Die Bereitstellung finanzieller Mittel für solche Massnahmen über die gesetzliche Zweckbindung von Ordnungsbussen, wie dies die vorliegende Initiative verlangt, ist jedoch aus grundsätzlichen Überlegungen abzulehnen.

Aus finanzpolitischer Sicht ist die Zweckbestimmung von Verkehrsbussen oder auch von anderen Mitteln wie Steuern, Abgaben oder Gebühren sehr fragwürdig und unerwünscht. Vom Staat zu verbuchende Einnahmen vorab mit Zweckbindungen zu versehen, beeinträchtigt den Handlungsspielraum im Rahmen der Budgethoheiten der Parlamente, welche die Anpassung und Priorisierung der verfügbaren Staatsmittel für die zu lösenden Probleme zum Ziel haben. Einzelne Ausgabenbereiche sollten deshalb nicht mittels zweckgebundener Einnahmequellen privilegiert werden. Zweckbindungen können die Effizienz der staatlichen Tätigkeit beeinflussen und zudem dazu führen, dass unter Umständen Ausgaben getätigt werden, auch wenn gar kein Handlungsbedarf besteht oder wenn dringendere Aufgaben zu finanzieren wären.

Zweck einer Ordnungsbusse ist nicht die Finanzierung von bestimmten Staatsaufgaben, sondern die Bestrafung von Gesetzesübertretungen. Sie dient mithin dazu, nicht gewünschtes Verhalten zu verhindern. Die Höhe der Busse orientiert sich denn auch an einer möglichst hohen präventiven und einer angemessenen repressiven Wirkung und nicht an den Kosten der Organe, welche die Bussen aussprechen. Müssten Ordnungsbussen zweckbestimmt für Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrssicherheit eingesetzt werden, stünde dies im Widerspruch zu anderen Geldstrafen, die der Staat wegen Verletzung der Strassenverkehrsgesetzgebung erhebt und die weiterhin der allgemeinen Staatskasse zugeführt werden.

Gemäss Initiativtext wären neben Kanton und Gemeinden auch Verkehrsverbände und private Organisationen beitragsberechtigt, die sich aufgrund ihrer Statuten für die Sicherheit auf der Strasse und die Verkehrserziehung einsetzen. Gestützt darauf könnten Verbände wie beispielsweise ACS, TCS oder VCS Verkehrssicherheitskampagnen, die sie bisher selber finanzierten bzw. bei denen sie als Sponsoren auftraten, mit Mitteln aus den Ordnungsbussen durchführen. Mittels vom Staat eingetriebener (Bussen-)Gelder könnten sich die Verbände so zu werbewirksamen Auftritten zugunsten ihrer anderen Verbandstätigkeiten verhelfen.

Schliesslich ist festzuhalten, dass mit der Unterstützung der Verkehrssicherheitsinitiative weiteren Begehren für die zweckgebundene

Verwendung von Bussen in anderen Bereichen Tür und Tor geöffnet würde. Zu denken ist dabei auch an die Forderungen privater Vereine und Verbände.

Der Regierungsrat hat sich bereits früher gegen eine Zweckbindung von Ordnungsbussen im Strassenverkehr ausgesprochen (vgl. Stellungnahme zur Motion KR-Nr. 162/1998 betreffend Ordnungsbussen gehören dem Strassenfonds). Auch in seiner Stellungnahme vom 4. März 2009 zum Handlungsprogramm des Bundes zur Erhöhung der Sicherheit im Strassenverkehr Via sicura lehnt er es ab, die im Strassenverkehr ausgesprochenen Bussen zur Finanzierung eines Teils der vorgeschlagenen Massnahmen einer Zweckbindung zu unterstellen (RRB Nr. 389/2009).

4. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, die Volksinitiative zur Verwendung der Ordnungsbussen im Strassenverkehr (Verkehrssicherheitsinitiative) abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Aeppli Husi