

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 18. März 2009

427. Kantonale Volksinitiative zur Verwendung der Ordnungsbussen im Strassenverkehr; Verkehrssicherheitsinitiative (Rechtmässigkeit)

1. Am 29. September 2008 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 18. April 2008 (ABl 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 (ABl 2008, 2201) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist.

Gestützt auf § 128 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161) hat der Regierungsrat innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über die Rechtmässigkeit der Initiative zu beschliessen. Gleichzeitig beschliesst er, ob die Direktion einen Gegenvorschlag ausarbeiten soll (§ 65a Abs. 1 Verordnung über die politischen Rechte; VPR; LS 161.1). Hält der Regierungsrat die Initiative nicht für vollständig unrechtmässig und verzichtet er auf einen Gegenvorschlag, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach Einreichung der Initiative Bericht und Antrag darüber (§ 65a Abs. 2 lit. a VPR).

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 der Kantonsverfassung; KV; LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig.

2. Mit der Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

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 von 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.

Die Volksinitiative wahrt die Einheit der Materie und ist nicht offensichtlich undurchführbar. Zudem steht sie nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung nicht unbedenklich ist die im §2 vorgesehene ungleiche Behandlung der Städte Zürich und Winterthur gegenüber den übrigen Gemeinden. Zu prüfen bleibt, ob der Initiative ein Gegenvorschlag gegenüberzustellen ist.

3. Einnahmen aus den Ordnungsbussen, mit denen Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes geahndet werden, stehen demjenigen Gemeinwesen zu, dessen Organe die Bussen ausfällen.

Ordnungsbussen, die von der Kantonspolizei erhoben werden, fallen in die allgemeine Staatskasse. Bestimmungen über die Verwendung der Bussengelder bestehen keine. Zweck einer Ordnungsbusse ist indessen nicht die Finanzierung von bestimmten Staatsaufgaben, sondern die Bestrafung von Gesetzesübertretungen. Sie dienen 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. Würde der Forderung nach einer Zweckbestimmung der Ordnungsbussen entsprochen, stünde dies im Widerspruch zu anderen Geldstrafen, die der Staat wegen Verletzung der Strassenverkehrsgesetzgebung erhebt und die weiterhin der allgemeinen Staatskasse zugeführt werden.

Auch aus finanzpolitische Sicht ist eine Zweckbestimmung von Verkehrsbussen oder auch von anderen Mitteln sehr fragwürdig, da sie die Anpassung und Priorisierung der Staatsausgaben an die zu lösenden Probleme beeinträchtigen können. Ausgaben werden unter Umständen getätigt, auch wenn gar kein Handlungsbedarf besteht oder wenn dringendere Aufgaben zu finanzieren wären. Das beeinträchtigt letztlich die Effizienz der staatlichen Tätigkeit. Einzelne Ausgabenbereiche sollten nicht mittels zweckgebundener Einnahmequellen privilegiert werden.

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).

Nach dem Gesagten ist darauf zu verzichten, der Volksinitiative einen Gegenvorschlag gegenüber zu stellen. Zudem ist die Rechtmässigkeit der Initiative festzustellen, da keine Gründe für eine vollständige oder teilweise Unrechtmässigkeit ersichtlich sind. Die Sicherheitsdirektion ist demnach zu beauftragen, dem Regierungsrat zur Initiative Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 128 Abs. 4 GPR vorzulegen.

Auf Antrag der Sicherheitsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 29. September 2008 eingereichte kantonale Volksinitiative zur Verwendung der Ordnungsbussen im Strassenverkehr (Verkehrssicherheitsinitiative) rechtmässig ist.

II. Die Sicherheitsdirektion wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und über deren Inhalt zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag wird verzichtet.

III. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Direktion der Justiz und des Innern und die Sicherheitsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi