

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

22. Mai 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. November 2012 reichten die Gemeinderäte Marc Bourgeois (FDP) und Roger Tognella (FDP) folgende Motion, GR Nr. 2012/440, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche bewirkt, dass alle Nettoerträge aus Ordnungsbussen direkt an die Bevölkerung zurückfliessen. Damit soll der Behauptung nachgelebt werden, dass Ordnungsbussen keinen fiskalischen Zweck erfüllen, sondern ausschliesslich der Sicherheit und Ordnung im Strassenverkehr dienen.

Der Betrag soll beispielsweise direkt von der Steuerrechnung aller natürlichen Personen abgezogen werden. In jedem Fall ist ein unbürokratisches und kostengünstiges Verfahren zu wählen.

Begründung:

Bussen zählen aus steuersystematischer Sicht nicht zu den öffentlichen Abgaben, da sie nicht dazu bestimmt sind, den öffentlichen Finanzbedarf zu decken. Gerade Ordnungsbussen haben lediglich den Zweck, Sicherheit und Ordnung im Strassenverkehr zu gewährleisten. Entgegen dieser Zwecksetzung werden die Netto-Bussenerträge heute zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs herangezogen und entsprechend budgetiert. Über die lenkende Wirkung hinaus wird so von der Gesamtbevölkerung erheblich Kaufkraft abgeschöpft.

Es ist deshalb nicht weiter verwunderlich, wenn in diesem Zusammenhang stets der Vorwurf laut wird, dass die Stadt Zürich nicht aus Gründen der Verkehrssicherheit und der Ordnung im Strassenverkehr eine hohe Kontroll-dichte aufweist, sondern (zumindest auch) zur Generierung möglichst hoher fiskalischer Erträge. Selbst das Bundesamt für Verkehr hielt vor einigen Jahren fest: „Es fällt uns vermehrt auf, dass die neuen Lasergeräte nicht dort aufgestellt werden, wo es für die Verkehrssicherheit relevant ist, sondern wo am meisten Bussgeld kassiert werden kann.“

Diesem Vorwurf kann der Stadtrat selber ganz einfach entgegentreten – indem er das erwirtschaftete Geld nicht ausgibt, sondern der Bevölkerung zurückgibt. Diese ist ja letztlich auch Leidtragende des unkorrekten Verhaltens Gebüsster. Die Sicherheits- und Ordnungswirkung der Bussen bleibt durch dieses Vorgehen vollständig erhalten. Auch die Kosten zur Kontrolle sowie zur Ausstellung und zum Eintreiben der Ordnungsbussen bleiben weiterhin vollständig gedeckt. Nebenbei wird so in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit auch die Kaufkraft der gesamten Bevölkerung erhöht.

Neben dem erwähnten Netto-Steuerabzug sind auch standortfördernde Vergütungsvarianten wie etwa die Ausgabe von Gutscheinen für Leistungsbezüge beim Stadtzürcher Gewerbe denkbar. Die Motionäre legen aber grossen Wert auf ein unbürokratisches und kostengünstiges Verfahren, das keiner laufender Anpassungen bedarf und zu keinen zusätzlichen Postversänden an die Bevölkerung führt.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Ordnungsbussen sind Verwaltungsstrafen für geringfügige Verletzungen des Verwaltungsrechts. Gemeinhin dienen Verwaltungsstrafen primär der Sanktionierung von Verstössen gegen das Verwaltungsrecht und bezwecken damit dessen Durchsetzung, während das Strafgesetzbuch andere Rechtsgüter schützt. Gewisse Verwaltungsstrafen haben allerdings *Strafcharakter* (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 1171 ff.). Hierzu zählen auch die von den Motionären erwähnten Ordnungsbussen im Strassenverkehr.

Übertretungen der Strassenverkehrsvorschriften des Bundes können nach dem Ordnungsbussengesetz vom 24. Juni 1970 (OBG; SR 741.03) in einem vereinfachten Verfahren mit Ordnungsbussen bis Fr. 300.– geahndet werden (Art. 1 Abs. 1 und 2 OBG). Nach der Rechtsprechung handelt es sich bei Art. 1 Abs. 1 OBG *nicht* um eine Kann-Vorschrift, welche die Anwendung des Gesetzes in das Ermessen der rechtsanwendenden Instanzen stellt. Vielmehr ist das Ordnungsbussenverfahren, wenn seine Voraussetzungen gegeben sind, *obligatorisch* anzuwenden (BGE 121 IV 375 E. 1a S. 377; 105 IV 136 E. 1–3 S. 138 f.). Die Busshöhe für die konkrete Übertretung richtet sich dabei nach den pauschalisierten Richtwerten in Anhang 1 der Ordnungsbussenverordnung (OBV; SR 741.031), die der Bundesrat, gestützt auf Art. 3 OBG, erlassen hat. Der Täter kann die Busse sofort oder innert 30 Tagen bezahlen (Art. 6 Abs. 1 OBG). Mit der Bezahlung wird die Busse in der Regel rechtskräftig (vgl. Art. 8 OBG).

Die Motionäre verlangen nun, dass die Nettoeinnahmen (gemeint sind wohl die Bruttoeinnahmen abzüglich des Administrativaufwands sowie der Abschreibung uneinbringlicher Forderungen) dieser Bussengelder in einem einfachen Verfahren an die Bevölkerung rückerstattet werden.

Dagegen sprechen für den Stadtrat gleich mehrere Gründe: So ist das Gemeinwesen bekanntlich in seinem gesamten Handeln an die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundprinzipien gebunden. Entsprechend müssten für den Rückerstattungsvorgang unter Beachtung des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung [BV; SR 101]) erst die notwendigen rechtlichen Grundlagen geschaffen werden, auch unter Beachtung und Einhaltung des Gleichheitsgebots (Art. 8 BV) sowie des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 BV). Hierbei würde noch die unlösbare Schwierigkeit auftreten, dass die Beschränkung der Rückerstattungsberechtigung aus dem «Bussentopf» auf Stadtzürcher Steuerpflichtige die verfassungsmässigen Rechte gleich mehrerer Personengruppen auf äusserst heikle, wenn nicht gar auf unzulässige Weise tangieren würde, so namentlich jene der

- *Stadtzürcher Einwohnerinnen und Einwohner untereinander*. Natürliche Personen *ohne* (wie Wochenaufenthalterinnen und Wochenaufhalter) oder nur mit *beschränkter* Steuerpflicht (aufgrund wirtschaftlicher Zugehörigkeit) wären gegenüber Personen mit *unbeschränkter* Steuerpflicht (aufgrund persönlicher Zugehörigkeit) benachteiligt, obwohl sie – wie von den Motionären angeführt – auf gleiche Weise und in gleichem Ausmass «*Leidtragende des unkorrekten Verhaltens Gebüsster*» sein könnten;
- *Gebüssten untereinander*. Es wäre schlicht unhaltbar, dass zwei für die gleiche Übertretung gebüsste Personen mit unterschiedlichem Wohnort (beispielsweise zwei hintereinander auf der Rosengartenstrasse 10 km/h zu schnell fahrende Autolenkende aus Zürich und Schlieren) einzig aufgrund ihres unterschiedlichen Steuerdomizils nicht die gleiche Strafe träge: So müssten aufgrund der im (einfachen) Ordnungsbussenverfahren gewährleisteten Anonymität im Rahmen einer solchen Rückerstattungsaktion nämlich *alle* Steuerpflichtigen der Stadt Zürich gleichermassen berücksichtigt werden, also auch jene, die in der entsprechenden Ausschüttungsperiode selber gebüsst worden wären. Als direkte Konsequenz resultierte daraus, dass sich bei der Person mit Stadtzürcher Steuersitz automatisch der Effekt einer Bussenreduktion einstellte, weshalb der angestrebte Strafcharakter in den konkreten Einzelfällen, wenn auch nicht direkt vereitelt, doch zumindest abgeschwächt würde. Umgekehrt stellte sich für die auswärtige Verkehrssünderin oder den auswärtigen Verkehrssünder die krasse Ungerechtigkeit ein, dass diese oder dieser mit seinem Bussgeld mithelfen würde, die Strafe der gebüssten Stadtzürcherin oder des Stadtzürchers zu mildern.

Weiter macht es für den Stadtrat auch einen handfesten Unterschied, ob das Gemeinwesen die im Rahmen seiner polizeilichen Tätigkeit erhobenen Bussen, welche der Durchsetzung der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der öffentlichen Ruhe und Ordnung und der öffentlichen Sicherheit dienen, für die Finanzierung seiner Aufgaben einbehält und damit die Gesamtbevölkerung an diesen Erträgen partizipieren lässt oder ob er solche Bussgelder an Private zu deren persönlichen Verwendung abtritt.

Da es hierbei letztlich um die Anwendung von übergeordnetem Bundesrecht geht, welches von rechtsanwendenden Instanzen in der Stadt Zürich wie erwähnt *zwingend* und selbstredend unter Einhaltung rechtsstaatlicher Prinzipien anzuwenden ist, sieht der Stadtrat für das von den Motionären geforderte Rückererstattungsmodell *keinen* Handlungsspielraum für eine verfassungskonforme Umsetzung.

Ausserdem sprächen gegen dieses Ansinnen auch haushaltsrechtliche und finanzpolitische Argumente sowie letztlich auch praktische Gründe (vgl. hierzu Ausführungen in den Stellungnahmen zu den Motionen GR Nr. 2012/339 und GR Nr. 2012/441). Schliesslich darf auch bezweifelt werden, dass der von den Motionären erhoffte Effekt der Kaufkraftstärkung eine spürbare und nachhaltige Wirkung zeigt.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti