

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 292/2017

Sitzung vom 9. Januar 2018

1. Anfrage (Richtlinien für die Gebührenansätze der Übertretungsstrafbehörden und das Äquivalenzprinzip)

Die Kantonsräte Hans-Peter Amrein, Küsnacht, und Christian Hurter, Uetikon a. S., haben am 6. November 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Die geltenden Richtlinien der Direktion der Justiz und des Innern vom 18. Mai 2012 (gez. Martin Graf, Regierungsrat) schreiben den Übertretungsstrafbehörden die folgenden Gebührenansätze beim Erlass eines Strafbefehls vor:

Bussenbetrag von	Bussenbetrag von
Fr. 1 – 80: Gebühr Fr. 90	Fr. 1501 – 2000: Gebühr Fr. 750
Fr. 81 – 150: Gebühr Fr. 150	Fr. 2001 – 3000: Gebühr Fr. 900
Fr. 151 – 250: Gebühr Fr. 250	Fr. 3001 – 4000: Gebühr Fr. 1000
Fr. 251 – 400: Gebühr Fr. 330	Fr. 4001 – 5000: Gebühr Fr. 1200
Fr. 401 – 600: Gebühr Fr. 430	Fr. 5001 – 10000: Gebühr Fr. 1500
Fr. 601 – 1000: Gebühr Fr. 550	über Fr. 10001: Gebühr Fr. 2000
Fr. 1001 – 1500: Gebühr Fr. 650	

Es scheint offensichtlich, dass diese Gebührenordnung, etwa bei der Ahndung von Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz, Fiskalcharakter hat, werden doch die entsprechenden Strafbefehle durch die Sachbearbeiter innert weniger Minuten am Computer bearbeitet und ausgestellt.

In seiner Antwort auf die Anfrage KR-Nr. 180/2017 Gebühren Äquivalenzprinzip schreibt der Regierungsrat: «Eine Kontrolle der gesamten Gebühreneinnahmen eines Verwaltungszweigs (auch im Verhältnis zum Aufwand des jeweiligen Verwaltungszweiges) erfolgt durch den Regierungsrat und die Verwaltung zudem im Budgetprozess sowie im Rahmen der Jahresrechnung. Schliesslich kontrolliert die Finanzkontrolle stichprobenweise die Gebührenfestsetzung und -erhebung durch Regierungsrat und Verwaltung».

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wann hat der Regierungsrat die obigen Gebührensätze und die entsprechenden Einnahmen der Statthalterämter mit Bezug auf die Einhaltung des Äquivalenzprinzips einer genaueren Überprüfung unterzogen?
2. Hat die Finanzkontrolle die Gebührenfestsetzung und -erhebung der Übertretungsstrafbehörden im Kanton Zürich einer stichprobenweisen Kontrolle unterzogen und zu welchem Befund mit Bezug auf die Einhaltung des Äquivalenzprinzips ist sie gekommen? Wann wird sie (wieder) eine solche Kontrolle vornehmen?

3. Wie viele Strafbefehle wurden im Kanton Zürich im Jahre 2016 unter Anwendung obiger Gebührenordnung aufgrund von Verstössen gegen das Strassenverkehrsgesetz ausgestellt (Bitte um Auflistung in tabellarischer Form, aufgeschlüsselt nach einzelnen Statthalterämtern und den verschiedenen Bussenbetragskategorien gemäss Verordnung)?
4. Ist der Regierungsrat auch der Ansicht, dass die obige Verordnung respektive die entsprechenden Gebührenansätze dringlich einer Revision unterzogen werden müssen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans-Peter Amrein, Küssnacht, und Christian Hurter, Uetikon a. S., wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass zwischen der Abgabe und dem objektiven Wert der staatlichen Leistung im konkreten Fall kein offensichtliches Missverhältnis bestehen darf. Anders als beim Kostendeckungsprinzip ist demnach eine Einzelfallbetrachtung vorzunehmen. Der Wert der Leistung bestimmt sich dabei nach der konkreten Leistung im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind aus Gründen der Verwaltungsökonomie in gewissem Umfang Pauschalierungen bzw. Schematisierungen zulässig.

Die Gebührenrahmen für die Übertretungsstrafbehörden sind in der Verordnung über die Gebühren, Auslagen und Entschädigungen der Strafverfolgungsbehörden (GebV StrV, LS 323.1) geregelt. Demgemäss erlässt die Direktion der Justiz und des Innern gestützt auf § 13 GebV StrV innerhalb des vorgesehenen Gebührenrahmens Richtlinien zur einheitlichen Bemessung dieser Gebühren. Die Direktion der Justiz und des Innern ist dieser Vorgabe nachgekommen und hat am 18. Mai 2012 Richtlinien zu den Gebührenansätzen der Übertretungsstrafbehörden erlassen.

Im Budgetprozess und im Rahmen der Jahresrechnung überprüft der Regierungsrat regelmässig die gesamten Gebühreneinnahmen eines Verwaltungszweigs. Der Kostendeckungsgrad der Statthalterämter im Übertretungsstrafrecht wird jährlich überprüft und das Ergebnis im Jahresbericht festgehalten. Gemäss dem Jahresbericht 2015 betrug der Kostendeckungsgrad 87,46%. Für das Jahr 2016 betrug der Kostendeckungsgrad 83,33%.

Eine konkrete Kontrolle der Gebührenhöhe im Einzelfall findet sodann durch die Gerichte statt. Die gegen einen Strafbefehl zulässige Einsprache richtet sich grundsätzlich gegen alle Punkte des Strafbefehls einschliesslich Kostenfolge. Die Gebühren können auch gesondert angefochten werden (vgl. Art. 357 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 356 Abs. 6 Schweizerische Strafprozessordnung [SR 312.0]). Durch diese Einzelfallüberprüfung achten die Gerichte in Bezug auf das Äquivalenzprinzip ebenso auf dessen Einhaltung.

Zu Frage 2:

Die Finanzkontrolle des Kantons Zürich ist gemäss Art. 129 Abs. 2 der Kantonsverfassung (LS 101) unabhängig und gemäss § 1 Abs. 3 des Finanzkontrollgesetzes (LS 614) administrativ der Geschäftsleitung des Kantonsrates zugeordnet. Die Finanzkontrolle untersteht damit nicht der Aufsicht des Regierungsrates. Sie äussert sich zur vorliegenden Frage wie folgt:

«Eine konkrete Prüfung der Gebührenfestsetzung und -erhebung der Übertretungsstrafbehörden hat die Finanzkontrolle in den letzten Jahren nicht vorgenommen.

Im Rahmen von Einnahmenprüfungen im Gebührenbereich beurteilt die Finanzkontrolle immer das Legalitätsprinzip wonach das Erfordernis eines genügenden Rechtssatzes im Zentrum steht.

Darüber hinaus berücksichtigt die Finanzkontrolle bei Ordnungs- und Rechtmässigkeitsprüfungen von Gebühren auch die Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz als Erfordernisse der Gesetzesform bezüglich Begrenzung der Höhe.

Hinsichtlich Kostendeckungsprinzip nimmt die Finanzkontrolle eine Beurteilung vor, ob der gesamte Gebührenertrag die gesamten Kosten nicht oder nur geringfügig übersteigt. Eine besondere Problematik in diesem Zusammenhang ergibt sich häufig aus der Beurteilung der Zurechenbarkeit der indirekten bzw. der Gemeinkosten. In vielen Fällen ist eine präzise Kostenzuweisung zur Gebührenerhebung nicht mit genügender Sicherheit nachzuweisen.

Betreffend Äquivalenzprinzip beurteilt die Finanzkontrolle, ob die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem sachgerechten Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung steht. Grundsätzlich unterstellt die Finanzkontrolle, dass dem Regierungsrat bezogen auf die Anforderung des Äquivalenzprinzips bei der Festsetzung der Gebühren ein Ermessensspielraum zusteht, solange die Höhe der Ansätze den Gebührencharakter nicht sprengen. Eine nach dem Wert der Busse bemessene Gebühr hat die Finanzkontrolle bisher nie kritisiert. Dagegen hat die Finanzkontrolle in einem anderen Fall darauf hingewiesen, dass eine uneinheitliche Bemessung von Gebühren in der Verantwortung der Bezirke aus Sicht der Finanzkontrolle problematisch erscheint.»

Zu Frage 4:

Zur Erarbeitung der Richtlinien zu den Gebührenansätzen der Übertrretungsstraftbehörden vom 18. Mai 2012 wurde eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich aus Vertretungen der betroffenen Behörden zusammensetzte. Von der Arbeitsgruppe berücksichtigt wurde dabei insbesondere, dass zum gesamten Aufwand eines durchschnittlichen Falles alle Vorgänge bis und mit dem Erlass des Strafbefehls gehören: Von der Überprüfung der Personalien sowie der örtlichen und funktionalen Zuständigkeit bis zur juristischen Würdigung und dem Entscheid über die Erledigungsart. Ferner ist der Strafbefehl zu verfassen, zu versenden und ein Eintrag in der Geschäftskontrolle vorzunehmen. Sodann zählt zum Aufwand auch der Vollzug, der die (erneute) Rechnungstellung, die Betreuung und/oder einen Vollzugauftrag (für Ersatzfreiheitsstrafe oder Anordnung gemeinnütziger Arbeit) umfassen kann. Für die Berechnung des Aufwands sind dabei nicht nur die Personalkosten, sondern die Kosten der gesamten Infrastruktur (Büros, Möbel, IKT, Telefonanlage usw.) zu berücksichtigen.

Schliesslich bildet auch der vorgelagerte Aufwand Teil der Kosten: Namentlich müssen der polizeiliche Aufwand (Personalkosten, Kosten der Infrastruktur usw.) durch die erhobenen Gebühren abgegolten werden, da die Polizeibehörden in Fällen, die sie an die Statthalterämter überweisen, keine eigenen Verfahrenskosten erheben dürfen.

Damit wurde ausreichend sichergestellt, dass das Äquivalenzprinzip bei der Gebührenerhebung Beachtung findet.

Die hiervor aufgeführten Faktoren, die beim Erlass der Richtlinien berücksichtigt wurden, haben sich seither nicht wesentlich verändert. Die Einhaltung des Äquivalenzprinzips ist unter Anwendung der genannten Richtlinien weiterhin gewährleistet. Insofern sieht der Regierungsrat keinen Bedarf, diese Richtlinien zu ändern.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi