



Beschluss des Stadtrats

vom 12. März 2025

GR Nr. 2024/581

Nr. 685/2025

Schriftliche Anfrage von Fanny de Weck, Moritz Bögli und Severin Meier betreffend Ersatzfreiheitsstrafen, Anzahl Verhaftungen zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen, durchschnittliche Gesamtkosten, Beurteilung des finanziellen Nutzens aus Bussgeldern gegenüber den Kosten der Verhaftung, durchschnittliche Dauer der Freiheitsstrafen, soziale und wirtschaftliche Situation der Betroffenen sowie Alternativen zu den Ersatzfreiheitsstrafen

Am 12. Dezember 2024 reichten die Mitglieder des Gemeinderats Fanny de Weck (SP), Moritz Bögli (AL) und Severin Meier (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2024/581, ein:

Ersatzfreiheitsstrafen sind Freiheitsstrafen, welche bei einer nicht bezahlten Busse oder Geldstrafe verhängt werden. Sie betreffen häufig einkommensschwache Personen und werfen sowohl wirtschaftliche als auch soziale Fragen auf.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie viele Verhaftungen werden von der Stadtpolizei Zürich jährlich zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen vorgenommen? Wie viele Personen wurden verhaftet? Bitte um Zahlen für die letzten 5 Jahre und Auflistung nach der Anzahl der multiplen Verhaftung derselben Person.
2. Wie hoch sind die durchschnittlichen Gesamtkosten einer solchen Verhaftung für die Stadt? Dabei sollen die direkten und indirekten Kosten einberechnet werden, inklusive Personalkosten und Kosten von der Ausschreibung/Suche der Person bis zu ihrer Übergabe an kantonale Stellen.¹

Kostenrelevant kann allenfalls u.a. Folgendes sein: Fahndung oder Patrouille, Festnahme und Transport, Verbringung auf den Polizeiposten, Leibesvisitation und Effektenkontrolle, Sicherstellungen, Erstellung des Verhaftungsrapports, Prüfung der Haftfähigkeit, ärztliche Begutachtung, Geschäftseröffnung, Rapportierung und Befragung, Dolmetscher- oder Anwaltstätigkeit, Transport und Zuführung ins Gefängnis, Erfassung von Personalien, Kleiderwechsel, Zellenbezug, Essensausgabe, Übernachtung und Zuführung zur zuständigen Amtsstelle.

Falls nicht alle Daten vorliegen, so bitten wir um eine Kostenschätzung.

3. Gibt es eine umfassende Vollkostenrechnung, die die finanziellen Auswirkungen von Ersatzfreiheitsstrafen auf den städtischen Haushalt darstellt, welche Einnahmen aus Bussgeldern sowie die Kosten für den Vollzug berücksichtigt? Wie sieht diese aus?
4. Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2019 ("Ersatzfreiheitsstrafen im Kanton Zürich", Schlussbericht von Kilius Research & Consulting)² entfallen 75 Prozent der abgesessenen Bussenhaften im Kanton Zürich auf Bussen in der Höhe von 350 Franken oder weniger. Trifft dies auch auf die Stadt Zürich zu? Bitte um Auflistung der Verteilung der Höhe der Bussen.

¹ Die Kosten der kantonalen Vollzugseinrichtungen für den eigentlichen Strafvollzug sind bekannt (vgl. Ostschweizer Strafvollzugskonkordat: Kostgelder und Gebühren); unsere Anfrage bezieht sich auf die städtischen Kosten

² <https://www.zh.ch/content/dam/zhweb/bilder-dokumente/themen/sicherheit-justiz/straf-und-massnahmenvollzug/nach-einer-verurteilung/Ersatzfreiheitsstrafen%20Z%C3%BCrich%20JuWe%20Bericht%20KRC.pdf>



2/7

5. Wie beurteilt der Stadtrat das finanzielle Nutzen der Einnahmen aus Bussgeldern gegenüber den Kosten der Verhaftung und Inhaftierungen von Personen wegen Ersatzfreiheitsstrafen?
6. Wie lange dauert eine Ersatzfreiheitsstrafe durchschnittlich?
7. Wie ist die soziale und wirtschaftliche Situation der Betroffenen in der Stadt Zürich, die Ersatzfreiheitsstrafen verbüssen? Kenn der Stadtrat Daten darüber, wie viele dieser Personen einkommensschwach oder von Armut betroffen sind?
8. Welche Massnahmen werden in der Stadt Zürich ergriffen, um Alternativen zu Ersatzfreiheitsstrafen zu fördern?
9. Welche zusätzlichen Möglichkeiten oder Konzepte sieht der Stadtrat, wie Personen, die aus finanziellen Gründen eine Ersatzfreiheitsstrafe antreten müssen, unterstützt werden können? Sieht er hier Handlungsbedarf?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

I. Zuständigkeiten im Übertretungsstrafrecht

Gemäss Art. 10 Abs. 2 Strafgesetzbuch (StGB, SR 311.0) sind Verbrechen Taten, die mit Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren bedroht sind. Vergehen können mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe geahndet werden (Art. 10 Abs. 3 StGB). Übertretungen sind Taten, die mit Busse bedroht sind (Art. 103 StGB).

Gemäss § 89 Abs. 1 Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess (GOG, LS 211.1) steht im Kanton Zürich die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen grundsätzlich den Statthalterämtern zu. Der Regierungsrat kann die Verfolgung und Beurteilung von Übertretungen auf Gesuch hin einer Gemeinde übertragen, wenn diese sicherstellt, dass sie dazu fachlich und organisatorisch in der Lage ist. Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Regelungen, welche die ausschliessliche Zuständigkeit der Statthalterämter vorsehen (§ 89 Abs. 2 GOG). Die Strafbefugnis der Gemeinde beträgt im Gegensatz zu den Statthalterämtern höchstens 500 Franken Busse. Die anzuordnende Ersatzfreiheitsstrafe darf zehn Tage nicht übersteigen (§ 89 Abs. 3 GOG). Die Zuständigkeit der Stadt Zürich im Bereich des Übertretungsstrafrechts ist gemäss Verordnung über die Zuständigkeit der Gemeinden im Übertretungsstrafrecht gegeben (LS 321.1). Gemäss dem Reglement über Organisation, Aufgaben und Befugnisse der Stadtverwaltung, Anhang 2, Ziff. 5.1.2 (ROAB, AS 172.101), ist das Stadtrichteramt eine Spezialverwaltungsbehörde mit Dienstabteilungskompetenzen. Bis zu einer Bussenkompetenz von 500 Franken führt es das ordentliche, kostenpflichtige Strafverfahren bei Übertretungen des eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Rechts durch, die auf dem Gebiet der Stadt Zürich begangen werden. Nebst den Statthalter- und Stadtrichterämtern sprechen unter bestimmten Voraussetzungen auch die Staatsanwaltschaften Bussen mittels Strafbefehls aus (Art. 352 Abs. 1 lit. a Strafprozessordnung, StPO, SR 312.0). Erheben beschuldigte Personen gegen den Strafbefehl Einsprache und halten nach Durchführung des ordentlichen Verfahrens durch die Statthalter- und Stadtrichterämter daran fest, geht die Verfahrenshoheit mittels Überweisung an das Bezirksgericht über, bei den Staatsanwaltschaften mittels Anklageerhebung (vgl. § 27 GOG betreffend die Zuständigkeit des Einzelgerichts).

Gemäss § 92 GOG fallen Bussen, die von einer Gemeindebehörde ausgefällt und eingetrieben werden, dieser zu.



3/7

II. Ersatzfreiheitsstrafe

1. Allgemeines

Das Institut der Ersatzfreiheitsstrafe gemäss Art. 106 StGB wurde mit dem revidierten Allgemeinen Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuchs eingeführt, welcher am 1. Januar 2007 in Kraft trat und dessen Vollzug im Kanton Zürich dem kantonalen Amt für Justizvollzug und Wiedereingliederung (JuWe) obliegt.

Das Stadtrichteramt hat in einem Strafbefehl die Höhe der anzuordnenden Ersatzfreiheitsstrafe gemäss Art. 106 Abs. 2 StGB gleichzeitig mit der Busse festzulegen. Diese darf zehn Tage nicht übersteigen (§ 89 Abs. 3 GOG).

Die Busse ist eine Strafe in Form eines festen Geldbetrags. Bei der Busse ist der bedingte Strafvollzug nicht möglich. Sie muss in jedem Fall bezahlt werden. Kann eine verurteilte Person eine Busse nicht bezahlen und kann das Stadtrichteramt den Betrag auf dem betriebsrechtlichen Weg nicht einfordern, tritt an deren Stelle eine Ersatzfreiheitsstrafe von mindestens einem Tag (Art. 36 StGB) und wird entsprechend durch die die Strafe ausfallende Behörde angeordnet.

Der übliche Umwandlungssatz der Ersatzfreiheitsstrafe bei Bussen entspricht 100 Franken pro Tag, wobei angebrochene Beträge in der Regel aufgerundet werden und das Minimum auch bei Bussen unter 100 Franken bei einem Tag Ersatzfreiheitsstrafe liegt (also z. B. 160 Franken Busse entsprechen 2 Tagen Ersatzfreiheitsstrafe).

2. Vollzug

Im Kanton Zürich werden Ersatzfreiheitsstrafen im Vollzugszentrum Bachtel (bei Männern) oder im Gefängnis Dielsdorf (bei Frauen) sowie im Gefängnis Zürich West oder auf Gesuch hin in Form von Electronic Monitoring in der Verantwortung des JuWe vollzogen. Die gemeinnützige Arbeit ist gemäss Art. 79a Abs. 2 StGB ausgeschlossen für den Vollzug einer Ersatzfreiheitsstrafe.

Wird der Vollzug einer Ersatzfreiheitsstrafe durch das Stadtrichteramt an das JuWe abgetreten, erhält die verurteilte Person von dieser Amtsstelle eine schriftliche Aufforderung, die Strafe an einem bestimmten Datum anzutreten. Nach Abtretung der Busse durch das Stadtrichteramt an das JuWe zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe bis zum eigentlichen Strafantritt können einige Monate vergehen. In dieser Zeit kann die verurteilte Person die Busse nach wie vor vollumfänglich oder teilweise bezahlen, womit die Ersatzfreiheitsstrafe entsprechend des Zahlungsumfangs hinfällig wird. Diese Zahlung wird vom JuWe einkassiert und fällt nicht mehr der Stadt Zürich zu.

Nach diesen einleitenden Bemerkungen können die Fragen wie folgt beantwortet werden:



4/7

Frage 1

Wie viele Verhaftungen werden von der Stadtpolizei Zürich jährlich zum Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen vorgenommen? Wie viele Personen wurden verhaftet? Bitte um Zahlen für die letzten 5 Jahre und Auflistung nach der Anzahl der multiplen Verhaftung derselben Person

Im Rahmen von polizeilichen Personenkontrollen werden auch Personen kontrolliert, die wegen einer Bussenumwandlung zur Verhaftung ausgeschrieben sind. Können diese Personen bei der Anhaltung die offenen Bussen nicht umgehend bezahlen, werden sie verhaftet und direkt der zuständigen Vollzugsbehörde zugeführt. Wird die Busse nach der Verhaftung bezahlt oder erweist sich die verhaftete Person als nicht hafterstehungsfähig, unterbleibt eine Zuführung. In diesem Zusammenhang kann auf der Basis der zur Verfügung stehenden Informationen im Polizeiinformationssystem POLIS folgende statistische Auskunft erteilt werden (Anzahl Verhaftungen wegen Bussenumwandlungen/Ersatzfreiheitsstrafen aller Übertretungsstrafbehörden und Staatsanwaltschaften):

Bussenverhaftungen (Ersatzfreiheitsstrafe)

Anzahl Zuführungen (nicht bezahlt, hafterstehungsfähig)

Zeitraum: 2020-2024

Ersteller: Stapo

Bussenverhaft (zugeführt)	Alle	davon mehrfach				
		5x	4x	3x	2x	(1x)
2020	279		2	1	27	214
2021	321			4	21	267
2022	373		2	4	22	309
2023	405	1		1	28	341
2024	394			3	16	353
Total	1772	5	16	39	228	1484

Bezahlt bzw. nicht hafterstehungsfähig haben/waren in diesem Zeitraum 534 Personen.

Bussenverhaft total	2306	Verhältnis
zugeführt	1772	77%
nicht zugeführt	534	23%

Können angehaltene Personen die Bussen bei einer polizeilichen Anhaltung umgehend bezahlen, erfolgt weder eine Verhaftung noch eine Zuführung. In Bezug auf die letzten fünf Jahre können dazu folgende Zahlen bekannt gegeben werden:

Ersatzfreiheitsstrafe (keine Verhaftung aber Zahlung)

Zeitraum: 2020-2024

Ersteller: Stapo

Jahr	Zahlungen	Betrag in CHF
2020	253	115992.00
2021	293	145236.35
2022	258	175049.00
2023	539	207513.00
2024	358	194228.00
Total	1701	838018.35



5/7

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in den letzten fünf Jahren 4007 Personen aufgrund von Ausschreibungen wegen Bussenumwandlung verhaftet oder angehalten wurden. 1772 Personen (44 Prozent) wurden den zuständigen Vollzugsbehörden zugeführt und 2235 Personen (56 Prozent) konnten die Busse bezahlen oder waren teilweise nicht hafterstehungsfähig.

Frage 2

Wie hoch sind die durchschnittlichen Gesamtkosten einer solchen Verhaftung für die Stadt? Dabei sollen die direkten und indirekten Kosten einberechnet werden, inklusive Personalkosten und Kosten von der Ausschreibung/Suche der Person bis zu ihrer Übergabe an kantonale Stellen.

Kostenrelevant kann allenfalls u.a. Folgendes sein: Fahndung oder Patrouille, Festnahme und Transport, Verbringung auf den Polizeiposten, Leibesvisitation und Effektenkontrolle, Sicherstellungen, Erstellung des Verhaftungsrapports, Prüfung der Haftfähigkeit, ärztliche Begutachtung, Geschäftseröffnung, Rapportierung und Befragung, Dolmetscher- oder Anwaltstätigkeit, Transport und Zuführung ins Gefängnis, Erfassung von Personalien, Kleiderwechsel, Zellenbezug, Essensausgabe, Übernachtung und Zuführung zur zuständigen Amtsstelle.

Falls nicht alle Daten vorliegen, so bitten wir um eine Kostenschätzung.

Eine auch nur annähernd zuverlässige Kostenschätzung ist nicht möglich. Die polizeilichen Anhaltungen und Verhaftungen erfolgen während der üblichen Patrouillentätigkeit und werden nicht gesondert zeitlich erfasst oder ausgewiesen. Zudem ist der Aufwand einzelfallabhängig und kann sehr gering oder aber auch eher aufwändig sein, abhängig von Faktoren wie Prüfung der Hafterstehungsfähigkeit, Beizug einer Dolmetscherin oder eines Dolmetschers, Befragung und Rapportierung oder Bezahlung der ausstehenden Busse. Tendenziell ist der Aufwand im Vergleich zu anderen Verhaftsausschreibungen und zu Festnahmen aufgrund von Straftaten in den meisten Fällen eher gering.

Frage 3

Gibt es eine umfassende Vollkostenrechnung, die die finanziellen Auswirkungen von Ersatzfreiheitsstrafen auf den städtischen Haushalt darstellt, welche Einnahmen aus Bussgeldern sowie die Kosten für den Vollzug berücksichtigen? Wie sieht diese aus?

Der eigentliche Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen im Gefängnis und die in diesem Zusammenhang entstehenden Kosten fallen in die Zuständigkeit der kantonalen Justizvollzugsbehörden und finden im städtischen Haushalt keinen Niederschlag. Bereits aus diesem Grund besteht keine Vollkostenrechnung im Sinne der Fragestellung. Zudem sind die der Stadtpolizei entstehenden finanziellen Aufwendungen nicht feststellbar (vgl. Antwort zu Frage 2). Im Übrigen fallen die eingenommenen Bussenbeträge in den Haushalt des für die urteilende Strafbehörde zuständigen Gemeinwesens und kommen somit nur dann der Stadtkasse Zürich zu, wenn das Stadtrichteramt eine Busse ausgesprochen hat. Demgegenüber verhaftet die Stadtpolizei Personen auf dem Gemeindegebiet der Stadt Zürich aber auch dann, wenn die Umwandlung einer Busse in eine Ersatzfreiheitsstrafe nicht vom Stadtrichteramt Zürich angeordnet wurde. Eine «umfassende Vollkostenrechnung» ist deshalb nicht möglich (vgl. auch die einleitenden Bemerkungen).



6/7

Frage 4

Gemäss einer Studie aus dem Jahr 2019 ("Ersatzfreiheitsstrafen im Kanton Zürich", Schlussbericht von Kiliass Research & Consulting) entfallen 75 Prozent der abgesessenen Bussenhaften im Kanton Zürich auf Bussen in der Höhe von 350 Franken oder weniger. Trifft dies auch auf die Stadt Zürich zu? Bitte um Auflistung der Verteilung der Höhe der Bussen.

Im Jahr 2023 verfügte das Stadtrichteramt 7983 Abtretungen zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe von 761 933 Franken an das JuWe wie folgt:

Bussenbetrag in Fr.	Anzahl Tage Ersatzfreiheitsstrafe	Anteil in %
0 bis 99	1	28
100 bis 199	2	31
200 bis 299	3	22
300 bis 399	4	10
400 bis 500	5	9

Frage 5

Wie beurteilt der Stadtrat das finanzielle Nutzen der Einnahmen aus Bussgeldern gegenüber den Kosten der Verhaftung und Inhaftierungen von Personen wegen Ersatzfreiheitsstrafen?

Angesichts der Zuständigkeitsregelungen im Übertretungsstrafrecht sowie im Bereich des Justizvollzugs und der polizeilichen Arbeit ist eine Beurteilung des «finanziellen Nutzens» von Bussgeldern für die Stadt Zürich nicht möglich (vgl. die einleitenden Bemerkungen sowie die Antworten zu den Fragen 2 und 3). Zudem erscheint die Frage nach einem geldwerten Vorteil im Bereich des Strafrechts ohnehin problematisch. Gemäss allgemeiner Lehre und Rechtsprechung wird der Sanktion, also vorliegend einer Busse oder Ersatzfreiheitsstrafe, bezüglich ihres Zwecks Strafcharakter zugeschrieben, wenn sie geschehenes Verhaltensunrecht ausgleichen und zugleich der Entstehung von künftigem präventiv entgegenwirken soll. Verwaltungshandeln im strafrechtlichen Bereich ist demnach nicht darauf ausgerichtet, einen finanziellen Nutzen aus Bussgeldern zu erzielen. Im Übrigen hat sich die Stadt Zürich an das Legalitätsprinzip zu halten, das unter anderem das Stadtrichteramt von Gesetzes wegen dazu verpflichtet, beim Erlass eines Strafbefehls, für den Fall, dass die Busse schuldhaft nicht bezahlt wird, eine Ersatzfreiheitsstrafe von mindestens einem Tag auszusprechen (Art. 106 Abs. 2 StGB).

Frage 6

Wie lange dauert eine Ersatzfreiheitsstrafe durchschnittlich?

Das Stadtrichteramt verfügte im Jahr 2023 Abtretungen zum Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe für die Dauer von einem bis fünf Tagen, wobei der prozentuale Anteil bei der Dauer von einem bis zwei Tagen überwiegt (vgl. Antwort zu Frage 4).



7/7

Frage 7

Wie ist die soziale und wirtschaftliche Situation der Betroffenen in der Stadt Zürich, die Ersatzfreiheitsstrafen verbüssen? Kenn der Stadtrat Daten darüber, wie viele dieser Personen einkommensschwach oder von Armut betroffen sind?

Das Stadtrichteramt erlässt seine Bussen gemäss den entsprechenden Deliktskategorien. Die Busenhöhe kann aber je nach Einzelfall variieren, abhängig von der Schwere des Verschuldens und den persönlichen Verhältnissen sowie dem Vorleben der beschuldigten Person – insbesondere, wenn z. B. weitere Delikte hinzukommen oder einschlägige Vorbussen vorliegen. Allerdings erhebt und sammelt das Stadtrichteramt keine Daten über die soziale und wirtschaftliche Situation der vom Vollzug von Ersatzfreiheitsstrafen betroffenen Personen.

Frage 8

Welche Massnahmen werden in der Stadt Zürich ergriffen, um Alternativen zu Ersatzfreiheitsstrafen zu fördern?

Gemäss § 38 Abs. 1 lit. a – c Justizvollzugsverordnung (JVV, LS 331.1.) gelten als besondere Vollzugsformen die gemeinnützige Arbeit i. S. v. Art. 79 a StGB, die elektronische Überwachung i. S. v. Art. 79 b Abs. 1 Bst. a StGB (EM Frontdoor) und die Halbgefängenschaft i. S. v. Art. 77 b StGB. Geregelt sind die Alternativen zur (Ersatz-)Freiheitsstrafe demnach im StGB, so dass die Zuständigkeit zur Einführung neuer Vollzugsformen beim Bundesgesetzgeber und nicht bei der Stadt Zürich liegt.

Das Stadtrichteramt ist gemäss Art. 36 und Art. 106 StGB von Gesetzes wegen dazu verpflichtet, in einem Strafbefehl die Höhe der anzuordnenden Ersatzfreiheitsstrafe gleichzeitig mit der Busse festzulegen, welche an deren Stelle tritt, wenn der Betreuungsweg sich als uneinbringlich erwiesen hat. Auf Gesuch kann die Ersatzfreiheitsstrafe beim JuWe in Form von Electronic Monitoring vollzogen werden, wobei die gemeinnützige Arbeit gemäss Art. 79a Abs. 2 StGB für den Vollzug einer Ersatzfreiheitsstrafe ausgeschlossen ist.

Frage 9

Welche zusätzlichen Möglichkeiten oder Konzepte sieht der Stadtrat, wie Personen, die aus finanziellen Gründen eine Ersatzfreiheitsstrafe antreten müssen, unterstützt werden können? Sieht er hier Handlungsbedarf?

Die soziale Unterstützung straffällig gewordener Menschen, z.B. durch Schuldenberatung oder Bewährungshilfe, obliegt den hierzu kompetenten Fachstellen und liegt ausserhalb des gesetzlichen Auftrags städtischer Strafverfolgungsbehörden. In diesem Zusammenhang kann z. B. die Budget- und Schuldenberatung der Stadt Zürich genannt werden.

Im Namen des Stadtrats
Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter