

Antrag des Regierungsrates vom 18. September 2013

5022

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Ja zu fairen Gebühren im Kanton» –
Änderung Kantonsverfassung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 18. September 2013,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren im Kanton» – Änderung Kantonsverfassung 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:

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

«Die Verfassung des Kantons Zürich (KV) vom 27. Februar 2005 wird wie folgt geändert:

Art. 32 Obligatorisches Referendum

Absatz 1 lit. g. neu.

Gesetze und ihre Änderung, die neue Gebühren, deren Gesamttrag über den Aufwendungen des Gemeinwesens angesetzt wird

(Art. 126 Abs. 4 neu), einführen oder für die Einzelnen höhere Gebührenbelastungen zur Folge haben.

Art. 38 Rechtsetzung

Absatz 1 lit. d. geändert.

Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Steuern und anderen Abgaben;

Art. 56 Finanzbefugnisse

Absatz 1 lit. e. neu.

die Genehmigung des Gebührenkatalogs.

Absatz 2 lit. e. neu.

die Genehmigung von Gebühren, deren Gesamtertrag die Aufwendungen des Gemeinwesens übersteigt.

Art. 126 Weitere Abgaben

Absatz 3 neu.

Der durch Gebühren erzielte Gesamtertrag darf die Aufwendungen des Gemeinwesens nicht übersteigen und die im Einzelfall erhobene Abgabe darf nicht in ein offensichtliches Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung treten.

Absatz 4 neu.

Für Gebühren, deren Gesamtertrag über den Aufwendungen des Gemeinwesens angesetzt wird, kommen sinngemäss die Grundsätze, die für die Ausgestaltung von Steuern gelten, zur Anwendung.

Absatz 5 neu.

Alle Gebühren sind in einem Gebührenkatalog zu erfassen, der jeweils zu Beginn einer Legislatur dem Kantonsrat zur Überprüfung und Genehmigung vorzulegen ist. Die Höhe von Gebühren, deren Gesamtertrag über den Aufwendungen des Gemeinwesens angesetzt wird, werden je einzeln überprüft und genehmigt. Es werden nur genehmigte Gebühren erhoben.

Übergangsbestimmung neu.

Art. 32 Abs. 1 lit. g, Art. 38 Abs. 1 lit. d, Art. 56 Abs. 1 lit. e und Abs. 2 lit. e und Art. 126 Abs. 3, 4 und 5 sind innert 4 Jahren nach deren Inkrafttreten umzusetzen.»

Die Volksinitiative wird wie folgt begründet:

Die Initiative (sowie die parallel dazu eingereichte Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren in den Gemeinden» – Änderung Gemeindegesetz) wurde auf dem Unterschriftenbogen wie folgt begründet:

«Ziel der Volksinitiativen «Ja zu fairen Gebühren» ist es, den Vorgang der Gebührenerhebung einerseits demokratisch zu legitimieren und andererseits die Höhe von Gebühren durch konkrete Vorgaben zu beschränken. Dazu sollen alle Gebühren in einem Gebührenkatalog erfasst und dem Souverän zu Beginn einer Legislatur zur Genehmigung vorgelegt und verabschiedet werden. Um die Höhe der Gebühren begrenzen zu können, fordern die Initiativen die strikte Einhaltung des Kostendeckungsprinzips bei der Gebührenbemessung.»

Weisung

1. Formelles

Am 23. Januar 2013 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 31. August 2012 (ABI 2012-08-31) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren im Kanton» – Änderung Kantonsverfassung bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 28. März 2013 (ABI 2013-04-05) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterschriften fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Sie ist als ausgearbeiteter Entwurf abgefasst.

Mit Beschluss vom 10. Juli 2013 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative gültig sei, und verzichtete gleichzeitig auf einen Gegenvorschlag zur Initiative (RRB Nr. 830/2013).

2. Gültigkeit

2.1 Vorbemerkungen

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). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Volksinitiative «in dubio pro populo» («im Zweifel für das Volk») für gültig zu erklären, wenn sie mittels einer wohlwollenden Auslegung nach den anerkannten Auslegungsmethoden in Einklang mit dem übergeordneten Recht gebracht werden kann (vgl. etwa BGE 138 I 131 oder BGE 132 I 282, E. 3.1 S. 286).

2.2 Einheit der Materie

Der Grundsatz der Einheit der Materie besagt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. etwa BGE 129 I 366, E. 2.3 S. 371 ff.), dass «eine Vorlage grundsätzlich nur einen Sachbereich zum Gegenstand haben darf und zwei oder mehrere Sachfragen und Materien, die keinen inneren sachlichen Zusammenhang aufweisen, nicht zu einer einzigen Abstimmungsfrage verbunden werden dürfen». Der sachliche

Zusammenhang darf «nicht bloss künstlich, subjektiv oder rein politisch» bestehen. Erforderlich ist «eine Ausrichtung, die aus der Sicht der Willensbildung und -äusserung der Stimmberechtigten als gemeinsam wahrgenommen werden kann». Dies mag wiederum «vom gesellschaftlich-historischen Umfeld und der konkreten politischen Auseinandersetzung» abhängen. An die Einhaltung des Grundsatzes dürfen jedenfalls «keine überspannten Anforderungen» gestellt werden.

Die Initiative «Ja zu fairen Gebühren im Kanton» – Änderung Kantonsverfassung zielt klar auf eine Beschränkung der Höhe der Gebühren. Dies besagt schon der Titel. Die Begründung auf dem Unterschriftenbogen unterscheidet zwar zwischen der demokratischen Legitimation der Gebührenerhebung als einem Ziel der Initiative und der Beschränkung der Höhe von Gebühren als einem anderen Ziel. Letztlich geht es dabei aber um ein und dasselbe: Die Höhe der Gebühren soll einerseits durch formelle Hürden (formellgesetzliche Grundlage, obligatorisches Referendum, genehmigungspflichtiger Gebührenkatalog) und andererseits durch materielle Voraussetzungen (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) beschränkt werden. Die vorgeschlagenen Vorschriften stehen somit in einer sachlichen Beziehung zueinander und verfolgen das gleiche Ziel. Die Einheit der Materie ist damit gewahrt.

2.3 Kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht?

Nach der vorgeschlagenen Regelung dürften nur noch Gebühren erhoben werden, die im Gebührenkatalog erfasst und vom Kantonsrat genehmigt wurden. Diese Regelung lässt ausser Acht, dass der Bundesgesetzgeber unabhängig von einer solchen kantonalen Genehmigung neue Gebühren einführen kann, die von einer kantonalen Vollzugsbehörde zu erheben sind, oder Vorgaben für die Ausgestaltung solcher Gebühren machen kann (z. B. Verursachergerechtigkeit im Abfallwesen oder in anderen Bereichen des Umweltrechts). Dies könnte im Einzelfall zu einem Konflikt zwischen der vorgeschlagenen Regelung und dem Bundesrecht führen, wenn die im Gebührenkatalog enthaltenen Gebühren den Vorgaben des Bundesrechts widersprechen oder wenn eine vom Bundesrecht vorgeschriebene Gebühr im Gebührenkatalog nicht enthalten ist. Dem Bundesrecht käme diesfalls der Vorrang zu, d. h., es wäre unter Umständen eine vom Bundesrecht vorgegebene Gebühr zu erheben, obwohl der Kantonsrat sie nicht bzw. noch nicht mit dem Gebührenkatalog genehmigt hat. Dies ist für die Rechtsunterworfenen schwer nachvollziehbar und beeinträchtigt die Rechtssicherheit erheblich.

Der Kantonsrat könnte einen solchen Konflikt aber dadurch vermeiden, dass er die vom Bundesgesetzgeber neu eingeführten bzw. vorgegebenen Gebühren jeweils mittels Nachträgen in den Gebührenkatalog aufnähme. Im Übrigen kann die vorgeschlagene Regelung auch so verstanden werden, dass sie sich von vornherein nur auf Gebühren des kantonalen Rechts bezieht. Sie kann insofern mittels einer wohlwollenden Auslegung in Einklang mit dem übergeordneten Recht gebracht werden. Es ist deshalb – zumindest nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» – nicht von einem Verstoß gegen übergeordnetes Recht auszugehen.

2.4 Keine offensichtliche Undurchführbarkeit

Die Initiative erscheint nicht als offensichtlich undurchführbar.

2.5 Ergebnis

Nach dem Gesagten erweist sich die Volksinitiative als gültig, da die Voraussetzungen von Art. 28 Abs. 1 KV – zumindest nach dem Grundsatz «in dubio pro populo» – erfüllt sind.

3. Ausgangslage

Mit der Initiative wird im Wesentlichen Folgendes verlangt:

- Die Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Gebühren sollen in jedem Fall – neu auch bei Gebühren in geringer Höhe – in einem *formellen Gesetz* geregelt werden.
- Gesetze und Gesetzesänderungen sollen neu dem *obligatorischen Referendum* unterstehen, wenn sie neue Gebühren einführen, die mehr als kostendeckend sind, oder für die Einzelnen höhere Gebührenbelastungen zur Folge haben.
- Das *Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip* soll neu für alle Gebühren gelten. Für Gebühren, die mehr als kostendeckend sind, sollen neu die Grundsätze für die Ausgestaltung von Steuern sinngemäss zur Anwendung kommen (Allgemeinheit, Gleichmässigkeit und Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit).
- Alle Gebühren sollen in einem *Gebührenkatalog* erfasst werden. Dieser soll jeweils zu Beginn einer Legislatur dem *Kantonsrat zur*

Überprüfung und Genehmigung vorgelegt werden. Gebühren, die mehr als kostendeckend sind, sollen dabei je einzeln überprüft und genehmigt werden. Es sollen nur genehmigte Gebühren erhoben werden.

4. Stellungnahme

4.1 Bewährtes geltendes Recht

Die Grundsätze für die Erhebung von Gebühren wurden anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung vor rund zehn Jahren eingehend beraten. Das Ergebnis dieser Beratungen sind die heute geltenden Bestimmungen von Art. 38 Abs. 1 lit. d und Art. 126 KV. Die Verhältnisse haben sich seither nicht grundlegend verändert. Es besteht deshalb kein Anlass für eine Änderung des geltenden Rechts.

Im Gegenteil hat sich die bestehende Regelung in der Praxis bewährt. Mit ihrer Klarheit und Widerspruchsfreiheit trägt sie massgeblich zur Rechtssicherheit bei. Sie ermöglicht zudem eine flexible Anpassung von Gebühren bei Änderungen des übergeordneten Rechts sowie zur Verwirklichung des Verursacherprinzips, des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips. Die demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle über die Höhe der Gebühren ist dabei sichergestellt. Es steht dem Gesetzgeber im Rahmen des übergeordneten Rechts frei, Gebühren jeglicher Art in einem formellen Gesetz zu regeln. Die Schwellen für ein fakultatives Referendum gegen Gebührenregelungen auf Gesetzesstufe sind bekanntermassen niedrig. Gebührenregelungen können zudem von Gerichten und Behörden sehr weit gehend auf ihre Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüft werden.

4.2 Schwerwiegende Nachteile der Initiative

Die vorgeschlagene Regelung weist gegenüber dem geltenden Recht erhebliche Nachteile auf, ohne dass der behauptete Nutzen einer gebührenbegrenzenden Wirkung dargetan ist. Sie ist allgemein zu wenig durchdacht.

4.2.1 Bürokratische und kostspielige Regelung

Erstens ist die Regelung bürokratisch, schwerfällig und kostspielig. Selbst für die Erhebung von Gebühren in geringer Höhe müsste neu stets der formelle Gesetzgebungsprozess durchlaufen werden; eine Verordnung würde dafür nicht mehr genügen. Bei der Einführung neuer Gebühren, die mehr als kostendeckend sind, und bei jeder Erhöhung der Gebührenbelastung müsste zudem zwingend eine Volksabstimmung durchgeführt werden. Alle Gebühren wären sodann in einem Gebührenkatalog zu erfassen. Dieser wiederum müsste dem Kantonsrat regelmässig zur Überprüfung und Genehmigung vorgelegt werden. Dies alles brächte erheblichen Aufwand mit sich.

Verhältnismässig gering wäre der Zusatzaufwand nur bei sogenannten Gemengsteuern wie z. B. Notariatsgebühren, bei denen eine Gebühr mit einer Steuer verbunden wird. Solche Abgaben unterliegen aufgrund ihres teilweisen Steuercharakters schon heute dem formellen Gesetzeserfordernis und der Referendumsregelung, wie sie die Volksinitiative für alle Gebühren vorschlägt. Aufgrund ihres teilweisen Gebührencharakters müssten sie aber immer auch in den genehmigungspflichtigen Gebührenkatalog aufgenommen und regelmässig überprüft und genehmigt werden.

4.2.2 Gefahr widersprüchlicher Entscheide

Zweitens erhöht die Regelung die Gefahr widersprüchlicher Entscheide und beeinträchtigt dadurch die Rechtssicherheit. Schon heute kann sich die Frage stellen, ob eine kantonale Gebührennorm den Vorgaben des übergeordneten Bundesrechts (z. B. dem Grundsatz der Verursachergerechtigkeit im Abfallwesen oder in anderen Bereichen des Umweltrechts) entspricht. Mit der vorgeschlagenen Regelung kommen weitere Entscheide hinzu, die ihrerseits den kantonalen Gebührennormen und/oder den Vorgaben des übergeordneten Rechts widersprechen können: die Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung des Gebührenkatalogs sowie gegebenenfalls die Zustimmung bzw. Nichtzustimmung der Stimmberechtigten zu Gebührenerhöhungen an der Urne. Beim vorgesehenen Gebührenkatalog handelt es sich im Übrigen um ein Rechtsinstitut, das dem zürcherischen Recht bis anhin unbekannt ist und dessen Rechtsnatur unklar ist.

Das folgende Beispiel veranschaulicht diese Problematik:

Wenn ein kantonales Gesetz eine Gebühr vorsieht, kann der Kantonsrat deren Erhebung nach der vorgeschlagenen Regelung ganz einfach unterbinden, indem er den Gebührenkatalog bzw. die be-

treffende Gebühr nicht mehr genehmigt. Dies ist selbst dann möglich, wenn das Gesetz zuvor in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurde. Der Kantonsrat kann sich damit selbst über den Willen der Stimmberechtigten hinwegsetzen.

4.2.3 Widerspruch zur Gewaltenteilung

Drittens widerspricht die Regelung dem herkömmlichen Verständnis der Gewaltenteilung. Zum einen wird der Exekutive damit ihre alt-hergebrachte und bewährte Kompetenz genommen, die Voraussetzungen und Bemessungsgrundlagen von Verwaltungsgebühren in geringerer Höhe (sogenannte Kanzleigebühen) selber zu regeln. Zum anderen war es bis anhin Sache der Exekutive, geltende Gebühren in Gebührenkatalogen (ohne eigene Gesetzeskraft) zusammenzustellen.

4.2.4 Vereitelung des Verursacherprinzips

Viertens widerspricht die vorgeschlagene Regelung der Forderung nach Kostenwahrheit und Verursachergerechtigkeit. Das formelle Gesetzesforderndnis, die Referendumsregelung und die Führung eines genehmigungspflichtigen Gebührenkatalogs erschweren die nötige flexible Anpassung von Gebühren an externe Faktoren wie z. B. die technische Entwicklung, den Fortschritt usw. erheblich. Insbesondere kann eine Gebühr, die während einer Legislatur durch Gesetzes- oder Verordnungsänderung eingeführt oder erhöht worden ist, frühestens ab Beginn der nächsten Legislatur auch tatsächlich erhoben werden, wenn der Kantonsrat sie mit dem Gebührenkatalog genehmigt hat – unter Umständen also erst nach Ablauf von vier Jahren.

Verteuert sich eine staatliche Leistung aufgrund von externen Faktoren, kann die Gebühr als Gegenleistung der Leistungsempfängerin oder des Leistungsempfängers deshalb – wenn überhaupt – nur mit erheblicher Verzögerung an die gestiegenen Kosten des Staates als Leistungserbringer angepasst werden. Die nicht gedeckten Kosten werden dann von der Allgemeinheit statt von der Leistungsempfängerin oder vom Leistungsempfänger getragen. Dasselbe gilt sinngemäss bei einer Kostensenkung. Dies ist nicht verursachergerecht.

4.2.5 Unpassende steuerrechtliche Kriterien

Fünftens passen die steuerrechtlichen Kriterien, die für alle mehr als kostendeckenden Gebühren sinngemäss gelten sollen (Allgemeinheit, Gleichmässigkeit und Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit), ihrer Natur nach nicht auf Gebühren. Bei einer Gebühr geht es gerade darum, von den Empfängerinnen und Empfängern einer staatlichen Leistung (und nicht von der Allgemeinheit) ein Entgelt zu verlangen, das aus Rationalisierungs- und Effizienzgründen pauschal festgesetzt wird (und nicht aufgrund der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit).

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren im Kanton» – Änderung Kantonsverfassung abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi