

Antrag des Regierungsrates vom 18. September 2013

5023

**Beschluss des Kantonsrates
über die kantonale Volksinitiative
«Ja zu fairen Gebühren in den Gemeinden» –
Änderung Gemeindegesetz**

(vom)

Der Kantonsrat,

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

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren in den Gemeinden» – Änderung Gemeindegesetz 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:

«Das Gemeindegesetz des Kantons Zürich (GG) vom 6. Juni 1926 wird wie folgt geändert:

§ 41 B. Befugnisse [der Gemeindeversammlung]

Absatz 3 Ziff. 8 neu:

Genehmigung des Gebührenkatalogs sowie Genehmigung der Gebühren, deren Gesamtertrag die Aufwendungen des Gemeinwesens übersteigt.

§ 93 3. Ausschluss des Referendums, a. Kraft Gesetzes

Ziff. 9 neu:

die Genehmigung des Gebührenkatalogs sowie die Genehmigung der Gebühren, deren Gesamtertrag die Aufwendungen des Gemeinwesens übersteigt.

§ 108 III. Beschlüsse [des Grossen Gemeinderats]

Ziff. 7 neu:

Genehmigung des Gebührenkatalogs sowie Genehmigung der Gebühren, deren Gesamtertrag die Aufwendungen des Gemeinwesens übersteigt.

neu:

§ 122 a E^{bis}. Gebühren

¹ Alle von der Gemeinde und ihren Anstalten erhobenen Gebühren sind unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage in einem Gebührenkatalog zu erfassen, der jeweils zu Beginn einer Legislatur zur Genehmigung vorzulegen ist.

² Gebühren, deren Gesamtertrag über den Aufwendungen des Gemeinwesens angesetzt wird, werden je einzeln genehmigt.

³ Es dürfen nur genehmigte Gebühren erhoben werden.

neu:

§ 122 b E^{ter}. Gebühren der Zweckverbände und der gemeinsamen Anstalten

¹ Alle von einem Zweckverband erhobenen Gebühren sind unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage in einem Gebührenkatalog zu erfassen. Die Verbandsordnung regelt die Genehmigung des Gebührenkatalogs.

² Alle von einer gemeinsamen Anstalt erhobenen Gebühren sind unabhängig von ihrer Rechtsgrundlage in einem Gebührenkatalog zu erfassen. Der Gründungsvertrag regelt die Genehmigung des Gebührenkatalogs.

³ Die Zweckverbände und gemeinsamen Anstalten dürfen nur genehmigte Gebühren erheben.

⁴ Die Zweckverbände und gemeinsamen Anstalten dürfen keine Gebühren erheben, deren Gesamtertrag ihre Aufwendungen im betreffenden Bereich übersteigt.

neu:

§ 140 A. Rechnungsprüfungskommission

¹ Die Rechnungsprüfungskommission prüft alle Anträge von finanzieller Tragweite an die Gemeindeversammlung oder den Grossen Gemeinderat, insbesondere Voranschlag, Jahresrechnung, Gebührenkatalog und Spezialbeschlüsse. Sie klärt die finanzrechtliche Zulässigkeit, die finanzielle Angemessenheit und die rechnerische Richtigkeit ab. Sie erstattet dazu Bericht und Antrag.

² Die Rechnungsprüfungskommission kontrolliert das Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinde.

³ Die Rechnungsprüfungskommission prüft die Gebührenkataloge der Zweckverbände und der gemeinsamen Anstalten der Gemeinde. Sie kann sich dabei mit den Rechnungsprüfungskommissionen der anderen verbundenen Gemeinden koordinieren. Sie erstattet dazu einen Bericht, der öffentlich aufgelegt wird.

Übergangsbestimmung neu.

§ 41 Abs. 3 Ziff. 8, § 93 Ziff. 9, § 108 Ziff. 7, § 122 a, § 122 b und § 140 Abs. 1 und Abs. 3 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 im Kanton» – Änderung Kantonsverfassung) 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 in den Gemeinden» – Änderung Gemeindegesezt 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. 831/2013).

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 in den Gemeinden» – Änderung Gemeindegesetz 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 (genehmigungspflichtige Gebührenkataloge, Prüfung und Berichterstattung durch die RPK) und andererseits durch eine materielle Voraussetzung (keine mehr als kostendeckenden Gebühren von Zweckverbänden und interkommunalen Anstalten) 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 in einem Gebührenkatalog erfasst und vom zuständigen Organ auf kommunaler Ebene genehmigt wurden. Diese Regelung lässt ausser Acht, dass sowohl der Bundesgesetzgeber als auch der kantonale Gesetzgeber unabhängig von einer solchen kommunalen Genehmigung neue Gebühren einführen können, die von einer kommunalen Vollzugsbehörde zu erheben sind, oder Vorgaben für die Ausgestaltung solcher Gebühren machen können (z. B. Verursachergerechtigkeit im Abfallwesen oder in anderen Bereichen des Umweltrechts). Dies könnte im Einzelfall zu einem Konflikt zwischen der vorgeschlagenen Regelung und dem übergeordneten Recht führen, wenn die im Gebührenkatalog enthaltenen Gebühren den Vorgaben des übergeordneten Rechts widersprechen oder wenn eine vom übergeordneten Recht vorgeschriebene Gebühr im Gebührenkatalog nicht enthalten ist. Dem übergeordneten Recht käme diesfalls der Vorrang zu, d. h., es wäre unter Umständen eine vom übergeordneten Recht vorgegebene Gebühr zu erheben, obwohl das zuständige Organ auf kommunaler Ebene sie nicht bzw. noch nicht mit dem Gebührenkatalog genehmigt hat. Dies ist für die Rechtsunterworfenen schwer nach-

vollziehbar und beeinträchtigt die Rechtssicherheit erheblich (vgl. dazu auch Ziff. 4.2.2 hinten).

Das zuständige Genehmigungsorgan auf kommunaler Ebene könnte einen solchen Konflikt aber dadurch vermeiden, dass es die im übergeordneten Recht neu eingeführten bzw. vorgegebenen Gebühren jeweils mittels Nachträgen in die Gebührenkataloge aufnahme. Im Übrigen kann die vorgeschlagene Regelung auch so verstanden werden, dass sie sich von vornherein nur auf Gebühren des kommunalen Rechts bezieht. Sie kann insofern mittels einer wohlwollenden Auslegung in Einklang mit dem übergeordneten Recht gebracht werden.

Nach der vorgeschlagenen Regelung dürften Gemeinden und ihre Anstalten auch weiterhin Gebühren erheben, die mehr als kostendeckend sind, sofern diese im Gebührenkatalog erfasst und von der Gemeindelegislative (Gemeindeversammlung bzw. Gemeindeparlament) genehmigt wurden. Zweckverbänden und interkommunalen Anstalten wäre dies hingegen verwehrt. Die Gebührenerhebung durch private Träger kommunaler Aufgaben ist sodann überhaupt nicht geregelt. Diese Ungleichbehandlung mag auf den ersten Blick fragwürdig erscheinen. Sie lässt sich aber sachlich rechtfertigen: Zweckverbände und interkommunale Anstalten unterliegen einer weniger direkten demokratischen Kontrolle als Gemeinden und ihre Anstalten. Eine eingeschränktere Kompetenz zur Gebührenerhebung ist insofern sachlich begründbar. Mit der Übertragung öffentlicher Aufgaben an Private wird sodann typischerweise bezweckt, dass diese über eine weitgehende Autonomie verfügen, zumal sie regelmässig im Wettbewerb mit anderen privaten Leistungsanbietern stehen. Die Nichtunterstellung privater Aufgabenträger unter die Regeln für Gemeinden und ihre Anstalten lässt sich deshalb ebenfalls sachlich rechtfertigen.

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:

- Alle von einer *Gemeinde und ihren Anstalten* erhobenen Gebühren sollen in einem *Gebührenkatalog* erfasst werden. Dieser soll jeweils zu Beginn einer Legislatur der *Gemeindeversammlung bzw. dem Gemeindeparlament zur Genehmigung* vorgelegt werden. Gebühren, die mehr als kostendeckend sind, sollen dabei je einzeln genehmigt werden. Es sollen nur genehmigte Gebühren erhoben werden.
- Die von *Zweckverbänden und interkommunalen Anstalten* erhobenen Gebühren sollen jeweils ebenfalls in einem *Gebührenkatalog* erfasst werden. Die *Genehmigung* des Gebührenkatalogs soll in der Verbandsordnung bzw. im Gründungsvertrag geregelt werden. Zweckverbände und interkommunale Anstalten sollen nur genehmigte Gebühren erheben dürfen. Sie sollen zudem *keine Gebühren* erheben dürfen, die *mehr als kostendeckend* sind.
- Die *Rechnungsprüfungskommission* soll die *Gebührenkataloge* der Gemeinde und ihrer Anstalten sowie der Zweckverbände und der interkommunalen Anstalten *prüfen und dazu Bericht erstatten*.

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 den Gemeindelegislativen (Gemeindeversammlungen bzw. Gemeindeparlamenten) im Rahmen des übergeordneten Rechts frei, Gebühren jeglicher Art selber in eigenen Erlassen zu regeln. Die Schwellen für ein fakultatives Referendum gegen Gebühren-

regelungen in solchen Erlassen sind bekanntermassen niedrig. Gebührenregelungen können zudem von Gerichten und Behörden sehr weitgehend 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. Die vorgesehene Erstellung und Genehmigung verschiedener Gebührenkataloge brächte einen erheblichen Aufwand mit sich. Dasselbe gilt für die vorgesehene Prüfung und Berichterstattung durch die Rechnungsprüfungskommissionen.

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 kommunale Gebührennorm den Vorgaben des übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Rechts (z. B. dem Grundsatz der Verursachergerechtigkeit im Abfallwesen oder in anderen Bereichen des Umweltrechts) entspricht. Mit der vorgeschlagenen Regelung kommt ein weiterer Entscheid hinzu, der seinerseits den kommunalen Gebührennormen und/oder den Vorgaben des übergeordneten Rechts widersprechen kann: die Genehmigung bzw. Nichtgenehmigung der verschiedenen Gebührenkataloge. Bei diesen Gebührenkatalogen 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 oder ein kommunaler Erlass eine Gebühr vorsieht, die von einer kommunalen Behörde zu erheben ist, kann das zuständige Genehmigungsorgan auf kommunaler Ebene deren Erhebung nach der vorgeschlagenen Regelung ganz einfach

unterbinden, indem es den Gebührenkatalog bzw. die betreffende Gebühr nicht mehr genehmigt. Dies ist selbst dann möglich, wenn das Gesetz bzw. der Erlass zuvor in einer Volksabstimmung gutgeheissen wurde. Das Genehmigungsorgan auf kommunaler Ebene kann sich damit selbst über den Willen der kantonalen oder kommunalen 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 geringer Höhe (sog. Kanzleigebühen) selber zu regeln. Zum anderen war es bis anhin Sache der Exekutive, geltende Gebühren in Gebührenkatalogen (ohne eigene Gesetzeskraft) zusammenzustellen (vgl. als Beispiel dazu das «Gebührenreglement» der Stadt Illnau-Effretikon).

4.2.4 Vereitelung des Verursacherprinzips

Viertens widerspricht die vorgeschlagene Regelung der Forderung nach Kostenwahrheit und Verursachergerechtigkeit. Die Führung genehmigungspflichtiger Gebührenkataloge und deren Prüfung 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 Änderung des entsprechenden Erlasses eingeführt oder erhöht worden ist, frühestens ab Beginn der nächsten Legislatur auch tatsächlich erhoben werden, wenn das zuständige Genehmigungsorgan auf kommunaler Ebene 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 (was z. B. bei Kehrtricksackgebühren von Bedeutung sein kann). Dies ist nicht verursachergerecht.

4.2.5 Unzweckmässiger Eingriff in die Gemeindeautonomie

Fünftens greift die Regelung ohne Not in die Gemeindeautonomie ein. Sie beschränkt den Handlungsspielraum der Gemeinden in umständlicher und unzweckmässiger Weise.

5. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Überlegungen, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren in den Gemeinden» – Änderung Gemeindegesetz abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Heiniger	Husi