

**Auszug aus dem Protokoll  
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 178/2002

Sitzung vom 18. September 2002

**1457. Motion (Festlegung von Gebühren und Abgaben durch den Kantonsrat)**

Die Kantonsräte Peter Good, Bauma, und Hansjörg Fehr, Kloten, haben am 10. Juni 2002 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird ersucht, dem Kantonsrat die gesetzlichen Anpassungen zur Beschlussfassung vorzulegen, wonach die Kompetenz zur Festlegung der Höhe von Gebühren und Abgaben künftig – unter Vorbehalt des Referendums – ausschliesslich und abschliessend dem Kantonsrat obliegen soll.

**Begründung:**

Die öffentlichen Haushalte erzielen eine Vielfalt verschiedener Einnahmen, wobei die öffentlichen Kausalabgaben (Beiträge, Ersatzabgaben, Gebühren usw.) eine wichtige Komponente der Zwangsabgaben darstellt. Seit 1990 sind die Einnahmen der öffentlichen Haushalte in der Schweiz stetig angestiegen. Untersuchungen zeigen, dass der Anstieg nichtsteuerlicher Einnahmen nicht zur Reduktion der Steuerbelastung in äquivalentem Ausmass führte. Die Höhe von Kausalabgaben kann nicht beliebig festgelegt werden, sondern es gilt der Grundsatz der Kostendeckung. Die Kosten sind aber keine fixe Grösse, sondern unterliegen dem Einfluss der Exekutive und der Verwaltung. Das heisst, zum Beispiel die Gebühr für einen neuen Pass kann nicht beliebig angehoben werden, wenn aber die Kosten des Passbüros zunehmen, steht einer Erhöhung der Gebühren nichts im Wege usw. Nachdem der Personalaufwand der kantonalen Verwaltung laufend steigt, weil sich die Verwaltung tendenziell immer mehr aufbläht – und dies gegen den Wunsch des Stimmbürgers – muss dem Kantonsrat die Möglichkeit gegeben werden, dieser Entwicklung mit ständig steigenden Abgaben und Gebühren, Einhalt zu gebieten.

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

**beschliesst der Regierungsrat:**

I. Zur Motion Peter Good, Bauma, und Hansjörg Fehr, Kloten, wird wie folgt Stellung genommen:

A. Gebühren, (Ersatz-)Abgaben und Beiträge gehören zur Gruppe der Kausalabgaben. Kausalabgaben sind das Entgelt für staatliche Leistungen oder für die Benützung von öffentlichen Einrichtungen. Damit unterscheiden sich Kausalabgaben von Steuern; letztere sind auch ohne

konkrete staatliche Gegenleistung geschuldet. Die Höhe der Kausalabgaben wird durch das so genannte Äquivalenzprinzip – die finanzrechtliche Ausprägung des Verhältnismässigkeitsprinzips – begrenzt: Die im Einzelfall erhobene Kausalabgabe muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen stehen, der dem Privaten aus der staatlichen Leistung erwächst. Insbesondere bei «kleinen Verrichtungen» der Verwaltung (z. B. Baubewilligung für ein Gartenhaus oder Erteilung einer amtlichen Bescheinigung) führt das Äquivalenzprinzip dazu, dass die Gebühren nicht kostendeckend erhoben werden können. Die Rechtsprechung lässt deshalb in gewissem Masse einen Ausgleich zu: Um solche Einnahmefizite auszugleichen, kann der Staat bei Verrichtungen, die für den Privaten von grosser Bedeutung sind, Kosten erheben, die über dem eigentlichen Verwaltungsaufwand liegen. Allerdings darf der Staat mit Kausalabgaben insgesamt nichts verdienen: Gemäss dem Kostendeckungsprinzip darf die Summe der in einem bestimmten Verwaltungszweig erhobenen Kausalabgaben den in diesem Verwaltungszweig anfallenden Aufwand nicht übersteigen.

Was die gesetzlichen Grundlagen betrifft, hat die Rechtsprechung folgende Leitsätze herausgearbeitet: Bei Kausalabgaben müssen in einem Gesetz im formellen Sinn grundsätzlich der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand (Grund) der Kausalabgabe und die Bemessungsgrundlagen festgelegt sein. Bei gewissen Kausalabgaben hingegen können bereits das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip den mit dem Legalitätsprinzip angestrebten Schutz gewährleisten, so dass das Erfordernis der formellgesetzlichen Grundlage nicht oder nur eingeschränkt gilt. Bei Kanzleigebühren etwa, also kleinen Abgaben für einfache Verwaltungstätigkeiten ohne grossen Prüf- oder Kontrollaufwand, genügt es, wenn die dargelegten Punkte in einer Verordnung geregelt werden. Bei den andern Verwaltungsgebühren müssen in einem Gesetz im formellen Sinn nur der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand der Abgabe genannt sein, nicht aber auch die Bemessungsgrundlagen. Für weitere Formen von Kausalabgaben bestehen andere Erleichterungen vom Grundsatz der formellgesetzlichen Grundlage (BGE 126 I 182; Ulrich Häfelin / Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. Auflage Zürich 1998, § 38).

B. Die Motionäre möchten die Rechtsordnung in dem Sinne ändern, dass die Kompetenz zur Festlegung der Höhe von Gebühren und Abgaben ausschliesslich beim Kantonsrat bzw. bei den Stimmberechtigten liegt. Sie begründen das im Wesentlichen wie folgt: Zwar unterlägen die Kausalabgaben dem Grundsatz der Kostendeckung. Damit werde aber nur sichergestellt, dass die Abgabe im Einzelnen nicht höher sein dürfe als der entsprechende Verwaltungsaufwand. Auf den Umfang des von

der Verwaltung betriebenen Aufwandes für die Amtshandlungen habe das Kostendeckungsprinzip indessen keinen Einfluss. Da dieser Aufwand und damit auch die Gebühren und Abgaben ständig steigen würden, müsse dem Kantonsrat die Möglichkeit gegeben werden, die Abgaben selbst festzulegen.

C. Die Verwaltung hat heute erwiesenermassen mehr und komplexere Aufgaben zu bewältigen als noch vor 20 oder 30 Jahren. Es bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme, dass die Verwaltung heute weniger effizient arbeitet als früher. Im Gegenteil: Der seit Jahren bestehende Kostendruck, faktische Stellenplafonierungen und Massnahmen zur Ausgabensenkung haben dazu geführt, dass für die heute zu erfüllenden Aufgaben proportional weniger Mittel zur Verfügung stehen als noch vor einigen Jahren. Die von der Verwaltung zu erbringenden Leistungen sind gesetzlich festgelegt und früher vorhandene Optimierungsmöglichkeiten sind ausgeschöpft. In beiden Bereichen besteht damit kaum mehr Spielraum. Es besteht keine Veranlassung zur Annahme, dass eine Verwaltungseinheit, welche die Kausalabgaben für die von ihr erbrachten Leistungen im Rahmen des gesetzlich Zulässigen erhöht, in Zukunft Aufgaben übernimmt, zu deren Erfüllung sie gesetzlich nicht verpflichtet ist, oder dass sie ihre Aufgaben weniger effizient erfüllt. Vielmehr leistet sie damit einen Beitrag an die Verbesserung der Staatsfinanzen, indem die Nettokosten der Verwaltungseinheit für die von ihr erbrachten Leistungen gesenkt werden.

Die Motionäre verlangen, dass die Höhe der Kausalabgaben vom Parlament festgelegt werden kann. Damit wollen sie erreichen, dass die Kausalabgaben gesenkt oder zumindest nicht erhöht werden. Indessen würde damit der Aufwand der Verwaltung für die Erfüllung der ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben nicht abnehmen und die Effizienz nicht zunehmen: Wie dargelegt, besteht in beiden Bereichen kein oder kaum mehr Spielraum. Im Übrigen würde die Fixierung oder Senkung der Kausalabgaben zu einem volkswirtschaftlich nicht erwünschten Ergebnis führen: Wenn eine Person einen noch kleineren Teil der Kosten tragen muss, die sie durch die Inanspruchnahme einer Verwaltungsleistung verursacht hat, so werden noch häufiger Verwaltungsleistungen in Anspruch genommen, auf die bei höher oder voller Kostentragungspflicht verzichtet würde. In der Privatwirtschaft würde man hier von Marktverzerrungen sprechen. Ein Tiefhalten der Kausalabgaben bewirkt also keine Senkung des gesamten Verwaltungsaufwandes, sondern seine Erhöhung, ferner eine Umlagerung der Kosten von den Leistungsbezüglichen und -bezügern auf die Allgemeinheit.

Die Motion ist ferner deshalb abzulehnen, weil sie im Gegensatz zu dem vom Kantonsrat mitgetragenen Konzept der wirkungsorientierten Verwaltungsführung steht. Nach diesem Konzept legt der Kantonsrat die Ziele einer Verwaltungseinheit fest und bewilligt die für die Zielerreichung benötigten Nettokosten. Wie die Verwaltungseinheit die Leistungen erbringt, soll aber ihr überlassen bleiben. Zu dieser der Verwaltung eingeräumten Freiheit und Verantwortung gehört auch die Möglichkeit, im gesetzlichen Rahmen neue Finanzierungsquellen zu erschliessen oder bestehende Quellen besser auszunützen.

Die Motionäre verkennen, dass gemäss dem von ihnen erwähnten Kostendeckungsprinzip nur jener Verwaltungsaufwand auf die Privaten überwält werden kann, welcher der Verwaltung bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben vernünftigerweise entsteht. Mit andern Worten ist auch das Kostendeckungsprinzip im Sinne der Verhältnismässigkeit zu lesen: Die Kosten und Gebühren sind gegen oben durch den Aufwand einer effizient arbeitenden Verwaltungseinheit begrenzt.

Schliesslich kann der Motion auch aus demokratischen Gründen nicht gefolgt werden. Formelle, vom Parlament zu beschliessende Gesetze sollen das Wichtige und Grundlegende regeln; die Details eines Regelungsbereichs hingegen gehören in eine Verordnung. Es kann nun nicht im Ernst behauptet werden, dass es sich etwa bei der Frage, ob für die Ausstellung eines Heimatscheins (vgl. §27 der kantonalen Zivilstandsverordnung; LS 231.1) 30, 40 oder 50 Franken zu bezahlen seien, um eine wichtige Frage im dargelegten Sinne handelt.

Die Mitsprache des Parlamentes bei Kausalabgaben rechtfertigt sich nur dort, wo es um die Frage geht, ob einer Privatperson, die eine Leistung der Verwaltung beansprucht, die vollen Kosten überwält werden sollen oder – ob mit Blick auf die sozialstaatliche Funktion des Gemeinwesens – zumindest ein Teil davon der Allgemeinheit überbunden werden soll. Diese Frage stellt sich vor allem dort, wo der Staat umfangreiche Leistungen für eine Privatperson erbringt und demzufolge hohe oder sehr hohe Kosten im Raum stehen. Zu denken ist hier in erster Linie an das Gerichtswesen. Gerade in diesem Bereich ist die Mitsprachemöglichkeit des Parlamentes aber schon nach geltendem Recht gegeben. So muss beispielsweise die vom Obergericht erlassene Gerichtsgebührenverordnung vom Kantonsrat genehmigt werden (§ 202 Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes, LS 211.1). Gleiches gilt im Bereich der Verwaltungsgerichtsbarkeit (§ 40 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes, LS 175.2). Generell kann ein Genehmigungsverbehalt des Parlamentes dort angezeigt sein, wo die Delegationsnorm im Gesetz relativ offen gehalten ist.

D. Zusammenfassend ist die Motion aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip bieten einen genügenden Schutz dafür, dass die Verwaltung keinen unverhältnismässigen Aufwand bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben treibt. Kausalabgaben dürfen nur den unumgänglichen Verwaltungsaufwand decken, und sie müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum Nutzen stehen, den der Einzelne daraus zieht.
- Wenn die Höhe aller Kausalabgaben umfassend durch den formellen Gesetzgeber festgelegt bzw. gesenkt würde, so liesse sich damit der Verwaltungsaufwand nicht verkleinern, und auch die Effizienz der Verwaltung könnte nicht weiter gesteigert werden. Denn die Verwaltung wird ohnehin nur dort tätig, wo sie vom Gesetz entsprechend verpflichtet ist, und allfällige Effizienzreserven sind auf Grund des seit Jahren bestehenden Kostendrucks ausgereizt.
- Die Motion widerspricht dem Grundanliegen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung und einem demokratischen Grundsatz, wonach sich das Parlament auf die wichtigen Fragen im Staat konzentriert.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 178/2002 nicht zu überweisen.

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**