

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

Sitzung vom 10. Juli 2013

### **830. Kantonale Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren im Kanton» – Änderung Kantonsverfassung; Gültigkeit/Gegenvorschlag**

#### **1. Zustandekommen**

Am 23. Januar 2013 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 31. August 2012 (ABl 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 (ABl 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.

Gemäss § 130 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR; LS 161) beschliesst der Regierungsrat innert sechs Monaten nach Einreichung der Initiative über deren Gültigkeit (Abs. 1). Hält er die Initiative für vollständig ungültig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigerklärung (Abs. 2). Hält er sie für wenigstens teilweise gültig, erstattet er dem Kantonsrat innert neun Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über deren Gültigkeit und Inhalt (Abs. 3). Beantragt der Regierungsrat einen Gegenvorschlag zur Initiative, legt er den Bericht und Antrag innert 16 Monaten nach Einreichung der Initiative vor (Abs. 4).

#### **2. Inhalt**

Mit der Volksinitiative in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehrten 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 Gesamtertrag 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 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.»

Mit der Initiative wird somit 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.

### **3. Gültigkeit**

#### **3.1 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).

#### **3.2 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 Stimmberchtigten 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.

### **3.3 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 Umweltrecht). Dies könnte im Einzelfall zu einem Konflikt zwischen der vorgeschlagenen Regelung und dem Bundesrecht führen. 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 dadurch in Einklang mit dem übergeordneten Recht gebracht werden. Im Übrigen sind keine Konflikte mit dem übergeordneten Recht ersichtlich. Es ist deshalb – zumindest «in dubio pro populo» – nicht von einem Verstoss gegen übergeordnetes Recht auszugehen.

### **3.4 Keine offensichtliche Undurchführbarkeit**

Die Initiative erscheint nicht als offensichtlich undurchführbar.

### **3.5 Ergebnis**

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

## **4. Gegenvorschlag**

Die Grundsätze für die Erhebung von Gebühren wurden anlässlich der Totalrevision der Kantonsverfassung vor rund zehn Jahren eingehend beraten. 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. Sie ermöglicht 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 sichergestellt. Es steht dem Gesetzgeber 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.

Die vorgeschlagene Regelung weist demgegenüber erhebliche Nachteile auf, ohne dass der behauptete Nutzen einer gebührenbegrenzenden Wirkung dargetan ist. *Erstens* ist die Regelung sehr bürokratisch, schwerfällig und kostspielig. Selbst für die Erhebung von Gebühren in geringer Höhe müsste neu der formelle Gesetzgebungsprozess und teilweise sogar eine obligatorische Volksabstimmung durchlaufen werden. Die vorgesehene Erstellung und Genehmigung eines Gebührenkatalogs brächte weiteren 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 immerhin in den genehmigungspflichtigen Gebührenkatalog aufgenommen werden. *Zweitens* widerspricht die vorgeschlagene Regelung der Forderung

nach Kostenwahrheit und Verursachergerechtigkeit. Das formelle Gesetzeserfordernis, die Referendumsregelung und die Führung eines genehmigungspflichtigen Gebührenkatalogs erschweren die nötige flexible Anpassung von Gebühren an die technische Entwicklung, den Fortschritt usw. Verteuert sich eine staatliche Leistung aufgrund solcher externer 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. Dies ist nicht verursachergerecht. *Drittens* 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).

Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, wie ein sinnvoller Gegenvorschlag zur Initiative aussehen könnte. Eine Zwischenlösung zwischen der bestehenden und der vorgeschlagenen Regelung ist schwer denkbar, eine Regelung in anderen Rechtsgrundlagen ebenso.

Der Volksinitiative ist deshalb kein Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Die Direktion der Justiz und des Innern ist zu beauftragen, dem Regierungsrat zur Initiative Bericht und Antrag an den Kantonsrat im Sinne von § 130 Abs. 3 GPR vorzulegen.

## 5. Öffentlichkeit

Es handelt sich vorliegend um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrates nicht zu beeinträchtigen. Dieser Zwischenentscheid ist daher bis zur Veröffentlichung des Beschlusses über Bericht und Antrag zur Volksinitiative nicht öffentlich (§ 23 Abs. 2 lit. b Gesetz über die Information und den Datenschutz, IDG, LS 170.4).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Es wird festgestellt, dass die am 23. Januar 2013 eingereichte Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren im Kanton» – Änderung Kantonsverfassung gültig ist.

II. Die Direktion der Justiz und des Innern wird beauftragt, dem Regierungsrat einen Bericht und Antrag über die Gültigkeit und den Inhalt der Initiative zu unterbreiten. Auf einen Gegenvorschlag zur Initiative wird verzichtet.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:



**Husi**