

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 10. Juli 2013

831. Kantonale Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren in den Gemeinden» – Änderung Gemeindegesetz; 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 in den Gemeinden» – Änderung Gemeindegesetz 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 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.

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

³Die 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 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.»

Mit der Initiative wird somit 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*.

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 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 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.

3.3 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 Umweltrecht). Dies könnte im Einzelfall zu einem Konflikt zwischen der vorgeschlagenen Regelung und dem übergeordneten Recht führen. 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 aufnähme. Im Übrigen kann die vorgeschlagene Regelung auch so verstanden werden, dass sie sich von vornherein nur auf Gebühren des kommunalen Rechts bezieht. Sie kann dadurch 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 unterstehen einer weniger direkten demokratischen Kontrolle als Gemeinden und ihre Anstalten. Eine eingeschränkte 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.

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 den Gemeindelegislativen (Gemeindeversammlungen bzw. Gemeindeparlamenten) frei, Gebühren jeglicher Art selber in eigenen Erlassen zu regeln. Die Schwellen für ein fakultativeres Referendum gegen Gebührenregelungen in solchen Erlassen 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. Die vorgesehene Erstellung und Genehmigung verschiedener Gebührenkataloge brächte einen erheblichen Aufwand mit sich. Dasselbe gilt für die vorgesehene Prüfung und Berichterstattung durch die Rechnungsprüfungskommissionen. *Zweitens* 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 die technische Entwicklung, den Fortschritt usw. Verteuert sich eine staatliche Leistung aufgrund solcher externer Faktoren, kann die Gebühr als Gegenleistung der Leistungs-

empfängerin 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 vom Leistungsempfänger getragen. Dies ist nicht verursachergerecht. *Drittens* greift die Regelung ohne Not in die Gemeindeautonomie ein. Sie beschränkt den Handlungsspielraum der Gemeinden in umständlicher und unzweckmässiger Weise.

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

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Es wird festgestellt, dass die am 23. Januar 2013 eingereichte Volksinitiative «Ja zu fairen Gebühren in den Gemeinden» – Änderung Gemeindegesetz 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