

**Antrag und Weisung
an den Grossen Gemeinderat**

GGR-Geschäft 18/2017

Stadtratsbeschluss vom 20. September 2017

Antrag

Der Stadtrat beantragt dem Grossen Gemeinderat, er möge folgenden Beschluss fassen:
(Referent: Stadtrat Henry Vettiger, Ressort Finanzen + Immobilien)

Die Gebührenverordnung der Stadt Wetzikon wird genehmigt.

Weisung

Zusammenfassung

Auf den 1. Januar 2018 fällt die kantonale Gebührenverordnung für Gemeindebehörden ersatzlos weg. Diese muss durch eine kommunale Verordnung ersetzt werden, um die von der Gemeinde erhobenen Gebühren wieder auf eine rechtlich genügende Stufe zu stellen. Die Gebührenverordnung wird durch den Grossen Gemeinderat erlassen. Sie gibt den Rahmen vor, indem sich der Stadtrat bei der Festlegung der Gebühren in einem oder mehrerer Tarife bewegen kann.

Mit der neuen Verordnung werden keine neuen Gebühren eingeführt und auch ihre wesentlichen Berechnungselemente bleiben unverändert. Die rechtlichen Anforderungen sind gewahrt, wie das Verursacherprinzip sowie das Kostendeckungsprinzip, das besagt, dass der Gebührenertrag eines bestimmten Verwaltungsbereichs dessen Kosten nicht übersteigen darf. Ebenso wird mit der Verordnung das Gebot verwirklicht, dass die Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss.

In der neuen Verordnung sind grundsätzlich alle Gebühren der Stadt geregelt, ausser jenen der eigenwirtschaftlichen Betriebe für die Wasser- und Elektrizitätsversorgung, für die Abwasser- und für die Abfallentsorgung sowie weiterer Bereiche, für die bereits genügende gesetzliche Grundlagen bestehen.

Der Stadtrat empfiehlt, die neue Gebührenverordnung anzunehmen.

Ausgangslage

Gebühren sind öffentliche Abgaben. Sie müssen von den Privaten für bestimmte Leistungen der Verwaltung bezahlt werden und dürfen höchstens kostendeckend sein.

Das Legalitätsprinzip verlangt, dass die Grundlagen der Gebührenerhebung in einer formell-gesetzlichen Grundlage enthalten sind, also in einem referendumsfähigen Erlass. Diese gesetzliche Grundlage muss für eine Abgabe zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen (*Wer muss die Gebühr bezahlen?*), den Gegenstand der Abgabe (*Was führt zu einer Gebühr?*) und die Grundzüge der Bemessung (*Wonach richtet sich die Gebührenhöhe ab?*) festhalten. Auch die Wetziker Gemeindeordnung bestimmt in Art. 19, dass der Grosse Gemeinderat die "Grundsätze für die Gebührenerhebung" erlässt. Der Grosse Gemeinderat setzt damit den Rahmen für die Gebührenerhebung.

Gestützt auf die Bemessungsgrundlagen berechnet der Stadtrat sodann die Höhe der Gebühren im Einzelnen und hält sie in einem Gebührentarif fest. Ergänzend darf der Stadtrat darin sogenannte Kanzlei- oder Verwaltungsgebühren direkt festlegen. Das sind Gebühren, die niedrig sind (das heisst in der Regel höchstens 500 Franken betragen) und für einfache Routinehandlungen verlangt werden können. Die rechtsanwendenden Stellen (z. B. die Baubewilligungsbehörde) setzen die individuelle Gebühr dann für den Einzelfall fest, entweder direkt in einem Beschluss oder mittels Rechnung.

Die Legislative (früher Gemeindeversammlung) hat für zahlreiche Gebühren schon genügende gesetzliche Grundlagen geschaffen, so zum Beispiel:

- Kehrrechtverordnung vom 18. März 1996
- Verordnung über Beiträge und Gebühren an Abwasseranlagen vom 26. Februar 1979
- Verordnung über die Gebühren für Elektrizität, Erdgas und Wasser vom 1. Januar 2009
- Reglement über das nächtliche Dauerparkieren auf öffentlichem Grund (Parkierungsreglement) vom 20. März 1995

Diese Rechtsgrundlagen bleiben unverändert in Kraft und müssen gegebenenfalls zu einem späteren Zeitpunkt überarbeitet werden.

Verschiedentlich bestehen auch gesetzliche Grundlagen im übergeordneten Recht.

Die übrigen Gebühren wie etwa die Gebühren für Baubewilligungen, für polizeiliche Bewilligungen usw. wurden bis heute basierend auf der regierungsrätlichen Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (VOGG) vom 8. Dezember 1966 erhoben.

Mit der Totalrevision des kantonalen Gemeindegesetzes wird die VOGG per 1. Januar 2018 aufgehoben. Damit fehlt ab diesem Zeitpunkt für einen Teil der kommunalen Gebühren eine genügende Rechtsgrundlage. Nach Wegfall dieser Grundlage sind die Gemeinden gehalten, selbst Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit sie rechtsgültig Gebühren erheben dürfen.

Diese Grundlagen werden in der vorliegend zu beschliessenden Gebührenverordnung festgesetzt.

Rechtliche Rahmenbedingungen für Gebühren

Prinzipien des Abgaberechts

Die Stadt erhebt ihre selbst festgelegten Gebühren und solche, die direkt auf übergeordnetem Recht beruhen. In solchen Fällen ist die Stadt zur Gebührenerhebung verpflichtet und hat in der Berechnung kaum oder keinen eigenen Spielraum.

Die Städte und Gemeinden können den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlagen selbst festsetzen. Wichtige Prinzipien des Abgaberechts wie das Verursacherprinzip, das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip müssen dabei allerdings beachtet werden. Das Verursacherprinzip stammt aus dem Umweltrecht und besagt, dass Kosten umweltrechtlicher Massnahmen der Verursacherin bzw. dem Verursacher überbunden werden sollen. Mit dem Kostendeckungsprinzip wird sichergestellt, dass der Gebührenertrag die Gesamtkosten in einem bestimmten Verwaltungsbereich nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Städte und Gemeinden können somit durch das Erheben von Gebühren keine Gewinne erwirtschaften. Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 8 und Art. 9 der Bundesverfassung) für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Die Gebühren bemessen sich daher nicht wie die Einkommenssteuern an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, sondern sind ein für alle gleiches Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen.

Aufgabenteilung zwischen Legislative (Grosser Gemeinderat) und Exekutive (Stadtrat)

Die Anforderungen des Abgaberechts bedeuten, dass die in Wetzikon nun zusätzlich nötige rechtliche Grundlage zumindest Art und Gegenstand der Abgabe, den Kreis der Abgabepflichtigen und die Grundzüge der Bemessung für die Abgabe festhalten muss. Die Grundlage dafür ist die Gebührenverordnung, die vom Grossen Gemeinderat beschlossen wird. Gestützt darauf kann der Stadtrat nach den darin statuierten Bemessungsgrundlagen die Höhe der Gebühren im Einzelnen festlegen und hält sie in Gebührentarifen fest, die amtlich zu veröffentlichen sind.

Diese Form der Aufgabenteilung zwischen Legislative und Exekutive ist in der Wetziker Gemeindeordnung vom 23. September 2012 bereits vorweggenommen, indem Art. 19 Abs. 2 lit. g dem Grossen Gemeinderat die Kompetenz zur Festlegung der "Grundsätze der Gebührenerhebung" zuweist.

Damit erhält der Stadtrat die Kompetenz, die Gebühren sporadisch den Begebenheiten anzupassen, ohne dass dafür der Grosse Gemeinderat einen Beschluss fassen muss.

Stossrichtung der neuen Gebührenverordnung

Es war lange unklar, ob der Kanton eine neue Grundlage für die Gebühren der Gemeinden schafft. Deshalb konnten die Arbeiten für die Ausarbeitung einer neuen Gebührenverordnung erst im Sommer 2017 angegangen werden. Erklärtes Ziel des Stadtrates ist es, ab 1. Januar 2018 eine eigene kommunale Grundlage zur Gebührenerhebung zu haben. Um trotz des engen Zeitplans auf diesen Zeitpunkt hin bereit zu sein, hat der Stadtrat für die Erarbeitung der neuen Gebührenverordnung folgende Rahmenbedingungen gesetzt:

1. Es werden keine neuen Gebühren eingeführt.
2. Art, Grundlage und Berechnung der bisher erhobenen Gebühren bleiben unverändert.
3. Die Gebühren werden weder erhöht noch gesenkt.

In der Verordnung werden alle Gebührentatbestände so erfasst, wie sie heute gehandhabt werden, sich in übergeordneten Gebührenerlassen finden und sich als rechtmässig erwiesen haben. Es werden keine neuen oder anderen Gebührentatbestände eingeführt.

Die Verordnung bildet die bisher angewandten Gebührenregelungen in ihren wesentlichen Berechnungselementen ab. So wird sichergestellt, dass die neuen Regelungen und die Gebührenhöhe für die Leistungsempfängerin oder den Leistungsempfänger unverändert bleiben.

Für das Kostendeckungsprinzip gilt: Durch die Gebühren sollen nicht die Kosten jeder einzelnen Tätigkeit der Verwaltung gedeckt werden, sondern die durchschnittlichen Kosten für die gesamte Tätigkeit eines Verwaltungszweiges. Eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung der Gebühr ist dabei erlaubt und aus verwaltungsökonomischen Gründen sogar geboten. Zum Gesamtaufwand gehören dabei nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges, sondern auch die Gemeinkosten sowie allgemeine Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven. Niedrigere Gebühren können dort erhoben werden, wo die Gemeinde mit der Leistung gleichzeitig andere wichtige Aufgaben erfüllt (z. B. mit der Regionalbibliothek einen Bildungsauftrag, sodass die Ausleihgebühren nicht kostendeckend sein müssen).

Eine summarische Prüfung der Gebühreneinnahmen durch die Stadtkanzlei hat ergeben, dass in keinem Verwaltungszweig zu hohe Gebühren erhoben werden, also die durchschnittlichen Kosten für die gesamte Tätigkeit eines Verwaltungszweiges mit Gebühreneinnahmen überschritten werden. Aus diesem Grund wird es auf den 1. Januar 2018 keine Gebührensenkungen geben. Der Stadtrat wird in den nächsten Jahren aber die Gebühren in einzelnen Verwaltungszweigen periodisch überprüfen und gegebenenfalls den tatsächlichen Kosten des Verwaltungszweiges anpassen.

Der frühere Gemeinderat (Exekutive) hat gestützt auf die VOGG am 27. November 2013 eine Verordnung über die Gebühren im Bauwesen verabschiedet. Baubewilligungsgebühren machen mit rund 1 Mio. Franken jährlich den grössten Anteil der Einnahmen aus Verwaltungsgebühren aus. Zum Vergleich nimmt die Einwohnerkontrolle pro Jahr "nur" rund 130'000 Franken ein. Der Stadtrat wird deshalb auf die neue Gebührenverordnung einen separaten "Gebührentarif im Bauwesen" erlassen, der bis auf redaktionelle Anpassungen bezüglich der Rechtsgrundlagen und der Inkraftsetzung den bisherigen Tarif 1:1 übernehmen wird. Damit wird die etablierte Gebührenpraxis im Bauwesen weitergeführt.

Sämtliche übrigen Gebühren werden dann im Allgemeinen Gebührentarif zusammengefasst. Aufgrund der knappen zeitlichen Vorgaben liegt dieser Allgemeine Gebührentarif erst in einem groben Entwurf vor. Er soll aber bis Ende Oktober für die parlamentarische Debatte noch in einer definitiven Form überarbeitet und dem Grossen Gemeinderat zur Verfügung gestellt werden.

Neue Gebührenverordnung

Grundlage der Arbeit an der Verordnung

Die vom Stadtrat vorgeschlagene Gebührenverordnung ersetzt grundsätzlich die bis 31. Dezember 2017 geltende kantonale Verordnung von 1966 und schafft damit für die heutigen Gebühren der Stadt eine neue, genügende Rechtsgrundlage. Ihre Erarbeitung basiert auf einer Musterverordnung, die vom Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute (VZGV) für alle Zürcher Gemeinden erarbeitet worden ist. Ihr juristischer Rahmen ist sorgfältig aufgearbeitet und formuliert, er gewährleistet die Einhaltung der rechtsstaatlichen Grundsätze.

Die Verordnung legt die Grundsätze für die Erhebung von Abgaben fest. Sie bestimmt insbesondere die Art und den Gegenstand der Abgabe, die Grundsätze der Bemessung und den Kreis der abgabepflichtigen Personen (Art. 126 Kantonsverfassung [KV]).

Gliederung der neuen Verordnung

Die Gebührenverordnung ist in zwei Teile gegliedert, einen allgemeinen (ersten) und einen besonderen (zweiten) Teil.

Der allgemeine Teil enthält generelle Bestimmungen wie Gebührenpflicht, Bemessungsgrundlagen, Zuständigkeiten, Gebührenerhöhung und -ermässigung, Verzicht, Stundung, Fälligkeiten, Zahlungsverzug usw. Zudem wird in diesem Teil dem Stadtrat die Kompetenz übertragen, die einzelnen Gebührenhöhen festzulegen. Er muss dabei die Vorgaben der Verordnung beachten.

Im besonderen Teil sind die Bestimmungen für die Gebühren der einzelnen Verwaltungsbereiche geregelt. Dort werden für jede zu erhebende Gebühr Art und Gegenstand, Bemessungsgrundlage und die zahlungspflichtige Person in den Grundzügen definiert.

Bewährtes Modell

Mit dem vorliegenden Vorschlag des Stadtrates wird die sich in der bisherigen Anwendung bewährte Regelung weitergeführt, indem die Verordnung alle wesentlichen Aspekte einer Gebühr abstrakt regelt, während Behörde und Verwaltung in diesem Rahmen dann die Gebühren im Tarif oder im Einzelfall festlegen. Dieses Modell ist klar und widerspruchsfrei, seine Weiterführung trägt damit massgeblich zur Rechtssicherheit bei. Es ermöglicht zudem, Gebühren flexibel anzupassen, wenn übergeordnetes Recht ändert oder wenn es zur Wahrung des Verursacherprinzips, des Kostendeckungsprinzips oder des Äquivalenzprinzips notwendig ist.

Die demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle über die Höhe der Gebühren ist und bleibt gewahrt. Der Grosse Gemeinderat setzt mit der Verordnung den rechtlichen Rahmen, die rechtsanwendenden Behörden und die Gerichte können die Gebühren, was ihre Regelung wie ihre konkrete Veranlagung angeht, auf ihre rechtliche und materielle Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüfen.

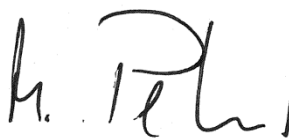
Fakultatives Referendum

Nach Art. 10 der Gemeindeordnung unterstehen Beschlüsse des Grossen Gemeinderates grundsätzlich dem fakultativen Referendum, ausser sie sind durch Gesetz oder Gemeindeordnung davon ausgenommen. Für die Gebührenverordnung besteht keine Befreiung von der Referendumpflicht, weshalb ein solcher Beschluss des Grossen Gemeinderates dem fakultativen Referendum untersteht.

Im Namen des Stadtrates



Ruedi Rüfenacht
Präsident



Marcel Peter
Stadtschreiber

Aktenverzeichnis

- Gebührenverordnung der Stadt Wetzikon, Entwurf vom 14. September 2017
- Erläuterungen zur Gebührenverordnung, Stand 14. September 2017
- Mustergebührenverordnung VZGV mit Erläuterungen vom 28. April 2017
- Verordnung über die Gebühren im Bauwesen vom 27. November 2013
- Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (VOGG) vom 8. Dezember 1966