Neuerlass der Gebührenverordnung

Antrag

Der Gemeindeversammlung wird beantragt, folgenden Beschluss zu fassen:

1. **Die Gebührenverordnung der Gemeinde Seegräben wird, gestützt auf Art. 12 lit. b der Gemeindeordnung, festgesetzt.**
 2. **Der Gemeinderat wird ermächtigt, geringfügige und allfällige aus einem Rechtsmittelverfahren zwingend notwendig werdende Änderungen an der Gebührenverordnung in eigener Kompetenz vorzunehmen. Entsprechende Beschlüsse sind zu publizieren.**
-

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 von den Stimmberechtigten festgelegt werden. Das bedeutet, die gesetzliche Grundlage muss zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlage für die Abgabe festhalten. Nach den Bemessungsgrundlagen berechnet die Exekutive sodann die Höhen der Gebühren im Einzelnen und hält sie in einem Gebührentarif fest. Ausserdem darf die Exekutive darin sogenannte Kanzlei- oder Verwaltungsgebühren direkt festlegen. Das sind Gebühren, die niedrig sind (das heisst in der Regel höchstens 500 Franken betragen) und für Routinehandlungen verlangt werden. Die rechtsanwendenden Stellen (z.B. die Baubewilligungsbehörde) setzen die individuelle Gebühr letztlich für den Einzelfall fest.

Die Gemeindeversammlung hat für verschiedene Gebühren schon genügende gesetzliche Grundlagen geschaffen, nämlich:

- Abwasserverordnung vom 19. Februar 1975
- Abfallverordnung vom 02. April 2003
- Beitragsverordnung für familien- und schulergänzende Betreuung vom 10. Dezember 2013

Diese Rechtsgrundlagen bleiben unverändert in Kraft.

Teilweise bestehen auch gesetzliche Grundlagen im übergeordneten Recht. Die übrigen Gebühren wurden bisher basierend auf die regierungsrätliche 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. Durch den Wegfall dieser Grundlage sind die Gemeinden gehalten, selbst Rechtsgrundlagen zu schaffen, damit sie rechtsgültig Gebühren erheben dürfen.

Die Gemeindeordnung sieht in Art. 12 lit b vor, dass die Grundlagen der Gebührenerhebung durch die Gemeindeversammlung festgesetzt werden. Diese Grundlagen werden in der vorliegend zu beschliessenden Gebührenverordnung festgesetzt.

Rechtliche Rahmenbedingungen für Gebühren

Prinzipien des Abgaberechts

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

Die Gemeinden können den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlage selbst festsetzen. Wichtige Prinzipien des Abgaberechts wie das Verursacherprinzip, das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip müssen dabei 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 übersteigt. Gemeinden dürfen ohne gesetzliche Grundlage 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 Gemeindeversammlung und Gemeinderat

Die Anforderungen des Abgaberechts bedeuten, dass die in Seegräben nun zusätzlich nötige rechtliche Grundlage zumindest Art und Gegenstand der Abgabe, den Kreis der Abgabepflichtigen und die Bemessungsgrundlage für die Abgabe festhalten muss. Das findet durch Erlass der Verordnung durch die Gemeindeversammlung statt. Sodann berechnet der Gemeinderat nach den darin statuierten Bemessungsgrundlagen die Höhen der Gebühren im Einzelnen und hält sie in öffentlich publizierten Gebührentarifen fest.

Stossrichtung der neuen Gebührenverordnung

Der Gemeinderat hat sich für die Erarbeitung der neuen Gebührenverordnung folgende Vorgaben gegeben:

Es werden keine neuen Gebühren eingeführt.

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.

Art, Grundlage und Berechnung bleiben unverändert.

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.

Die Gebühren werden grundsätzlich nicht erhöht.

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 erlaubt. Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen. Niedrigere Gebühren werden dort erhoben, wo die Gemeinde mit der Leistung gleichzeitig andere wichtige Aufgaben erfüllt. Bei wenigen Dienstleistungen im Einwohnerkontrollwesen werden die Gebühren leicht nach der Empfehlung des Verbandes Zürcher Einwohnerkontrollen (VZE) im Sinne der Harmonisierung angepasst.

Neue Gebührenverordnung

Grundlage der Arbeit an der Verordnung

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

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]). Die Gemeinden regeln ihre Angelegenheiten selbständig, das kantonale Recht gewährt ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum (Art. 85 KV).

Gliederung der neuen Verordnung

Die Gebührenverordnung ist in zwei Teile gegliedert, einen allgemeinen und einen speziellen Teil.

Der allgemeine Teil enthält generelle Bestimmungen wie Gebührenpflicht, Bemessungsgrundlagen, Zuständigkeiten, Gebührenerhöhung und -ermässigung, Verzicht, Stundung, Fälligkeiten, Zahlungsverzug usw. Zudem wird in diesem Teil den Behörden die Kompetenz übertragen, die einzelnen Gebührenhöhen in ihren Zuständigkeiten festzulegen. Sie müssen dazu die Vorgaben der Verordnung beachten.

Im speziellen 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 definiert.

Bewährtes Modell

Mit dem vorliegenden Vorschlag des Gemeinderats 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 den Tarif festlegen und das im Einzelfall anwenden. 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 gewahrt. Die Gemeindeversammlung setzt mit der Verordnung den rechtlichen Rahmen und Gerichte und Behörden können Gebühren, was ihre Regelung wie ihre konkrete Veranlagung angeht, auf ihre rechtliche und materielle Vereinbarkeit mit dem übergeordneten Recht überprüfen.

Abschied der Rechnungsprüfungskommission

Die Rechnungsprüfungskommission hat an ihren Sitzungen vom 9. und 17. Mai 2018 auch das Sachgeschäft "neue Gebührenverordnung" beraten.

Aufgrund der Aufhebung der alten kantonalen Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden (VOGG) ist neu jede Gemeinde verpflichtet, selber die notwendige gesetzliche Grundlage zur Erhebung von kommunalen Gebühren zu schaffen.

Aus finanzpolitischer Sicht ist die vorliegende Verordnung nicht zu beanstanden.

Die RPK empfiehlt daher der Gemeindeversammlung, der Festsetzung der neuen Gebührenverordnung zuzustimmen.

Seegräben, 17. Mai 2018

Für die Rechnungsprüfungskommission:

Der Präsident: Der Aktuar:

Th. Meyer

F. Fisch