

## Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

22. Mai 2013

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 28. November 2012 reichten die Gemeinderäte Marc Bourgeois (FDP) und Michael Baumer (FDP) folgende Motion, GR Nr. 2012/439, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, dem Gemeinderat eine Weisung vorzulegen, welche bewirkt, dass alle Gebühreneinnahmen, die über das Kostendeckungsprinzip hinausgehen, direkt an die Bevölkerung zurückfliessen. Damit soll der lenkende Charakter dieser Gebühren unterstrichen, der Verdacht versteckter fiskalischer Massnahmen ausgeräumt, die Skepsis gegenüber lenkenden Massnahmen reduziert und die Kaufkraft der gesamten Bevölkerung erhöht werden.

Der Betrag soll beispielsweise direkt von der Steuerrechnung aller natürlichen Personen abgezogen werden. In jedem Fall ist ein unbürokratisches und kostengünstiges Verfahren zu wählen.

Begründung:

Gebühren sind aus steuersystematischer Sicht das Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste und vom Gemeinwesen erbrachte Leistung. Dabei ist nach bundesgerichtlicher Praxis wie bei allen kostenabhängigen Kausalabgaben das Kostendeckungsprinzip anzuwenden, wenn die entstehenden Kosten bezifferbar und den Leistungsbezügern klar zurechenbar sind.

In den letzten Jahren haben Gebühren mit lenkendem Charakter Aufwind erhalten, um so das Verhalten der Bevölkerung auf marktnahe Weise in die gewünschte Richtung zu lenken. Damit wurden diese Abgaben zu einer Mischung aus Gebühr und Lenkungsabgabe.

Im Zusammenhang mit lenkenden Gebühren geistert deshalb regelmässig der Vorwurf herum, dass die Stadt diese nicht (oder nicht nur) aus der vorgegebenen Motivation heraus erhebt, sondern zur Generierung möglichst hoher fiskalischer Erträge.

Mit der Annahme dieses Vorstosses kann diesem Vorwurf wirksam entgegengetreten werden. Trotzdem bleibt der lenkende Charakter der jeweiligen Gebühr durch dieses Vorgehen vollständig erhalten, und die Kosten des Gemeinwesens für die Erbringung der jeweiligen Leistungen bleiben vollständig gedeckt. Nebenbei wird so in einer wirtschaftlich schwierigen Zeit auch die Kaufkraft der gesamten Bevölkerung erhöht.

Neben dem erwähnten Netto-Steuerabzug sind auch standortfördernde Vergütungsvarianten wie etwa die Ausgabe von Gutscheinen für Leistungsbezüge beim Städtzürcher Gewerbe denkbar. Die Motionäre legen aber grossen Wert auf ein unbürokratisches und kostengünstiges Verfahren, das keiner laufender Anpassungen bedarf und zu keinen zusätzlichen Postversänden an die Bevölkerung führt.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachstehenden Gründen ab, die Motion entgegenzunehmen:

Die *Gebühr* ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Sache. Sie soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder die Benutzung der Einrichtung entstehen, ganz oder teilweise decken. Gemeinhin werden die Gebühren in Verwaltungs-, Benutzungs- und Konzessionsgebühren unterteilt (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich 2010, Rz. 2626 ff.).

Aus der Rechtsnatur der Gebühr als Entgelt für eine staatliche Leistung folgt, dass bei deren Bemessung grundsätzlich vom Wert dieser Leistung auszugehen ist, der sich nach dem

Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip bestimmt. Das *Kostendeckungsprinzip* besagt, dass der *Gesamtertrag* der Gebühren die *Gesamtkosten* des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf, während nach dem *Äquivalenzprinzip* die Höhe der Gebühr im *Einzelfall* in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen muss, den die staatliche Leistung für die abgabepflichtige Person hat (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2637 ff.).

Die *Verwaltungsgebühr* ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit. Für diese Abgabe gilt das Kostendeckungsprinzip uneingeschränkt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2627 ff. und 2638), entsprechend darf auf diesen Gesamterträgen gar *kein* Überschuss erzielt werden, und eine Missachtung dieses zentralen Grundsatzes durch ein Gemeinwesen würde einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten. Entsprechend sind die städtischen Verwaltungszweige in diesem Gebührenbereich verpflichtet, ihre Gebührenstrukturen regelmässig auf diese zwingende Vorgabe hin zu überprüfen. Es kann aber unter Verweis auf die Publikation «Gebührenfinanzierung 2010» des Eidgenössischen Finanzdepartements zur Situation in Kantonen und Gemeinden in den Jahren 2008 bis 2010 davon ausgegangen werden, dass die Stadt Zürich diesbezüglich keinen Sonderfall bildet und im Einklang mit den untersuchten Gebietskörperschaften in der Schweiz kaum kostendeckende oder «gewinnorientierte» Verwaltungsgebühren erhebt. Es ist darauf hinzuweisen, dass sich das Kostendeckungsprinzip auf die Deckung der gesamten Kosten eines Verwaltungszweigs bezieht (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2637). Die Kostendeckung bezieht sich damit nicht auf den Einzelfall. Pauschalierungen sind im Abgaberecht, gerade auch aus Wirtschaftlichkeitsgründen, vielmehr verbreitet und stehen im Einklang mit der Rechtsgleichheit (BGE 126 I 76 E. 2a). Betreffend die Gebührenerhebung für die Prüfung von Baugesuchen hat der Stadtrat in seinem Bericht zur Motion GR 2012/332 zum Kostendeckungsprinzip ausführlich Stellung bezogen.

Die *Benutzungsgebühr* ist das Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder Sache, sofern das Benutzungsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht. Für diese Abgabeform gilt das Kostendeckungsprinzip grundsätzlich ebenfalls, allerdings *nicht* uneingeschränkt. Gewisse Benutzungsgebühren dürfen die Höhe der dem Staat verursachten Kosten übersteigen, so dass dem Gemeinwesen ein Überschuss resultiert. Dies trifft gerade bei bestimmten Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Grundes zu, namentlich wenn sie – wie gewisse Gebühren für das Parkieren, das gesteigerten Gemeingebrauch darstellt – Lenkungswirkung erzielen, d. h., die Automobilistinnen und die Automobilisten vom Parkieren in den Innenstädten abhalten sollen. Die Voraussetzung ist allerdings, dass solche Gebühren auf einer formell-gesetzlichen Grundlage beruhen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2630 ff. und 2639), wobei für den Stadtrat unbestritten ist, dass dieser Grundsatz durch die Stadtverwaltung strikte eingehalten wird.

Für *Konzessionsgebühren* gilt das Kostendeckungsprinzip nach höchstrichterlicher Rechtsprechung gar nicht, denn bei der Verleihung des Rechts zur Ausübung einer monopolisierten Tätigkeit oder Sondernutzung einer öffentlichen Sache ist es legitim, dass der Staat eine Monopolrente abschöpft (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2633 ff. und 2640). Vom Wortlaut dieser Motion sind Konzessionsgebühren aber nicht erfasst.

Die Motionäre verlangen nun vom Stadtrat die Ausarbeitung einer Weisung, welche bewirkt, dass alle Gebühreneinnahmen, die über das Kostendeckungsprinzip hinausgehen, direkt an die Bevölkerung zurückfliessen. Damit soll der lenkende Charakter dieser Gebühren unterstrichen, der Verdacht versteckter fiskalischer Massnahmen ausgeräumt werden. Die Motionäre verzichten aber auf eine konkrete Benennung solcher «lenkenden» Gebühren. Es kann aber festgehalten werden, dass alle Gebühren mit Lenkungscharakter einer höherrangigen formell-gesetzlichen Grundlage bedürfen und daher demokratisch legitimiert sind.

Seinen Standpunkt zu den Parkplatzgebühren hat der Stadtrat dem Gemeinderat in der Stellungnahme zur Motion GR Nr. 2012/441 dargelegt und gilt sinngemäss für alle Gebühren mit Lenkungscharakter. Eine Änderung solcher Erlasse, welche erst die Rückerstattung von Gebühreneinnahmen ermöglichte, lehnt der Stadtrat ab. Denn obschon bei der Gebührenerhebung klarerweise der Lenkungscharakter im Vordergrund steht, stellen diese Gelder einen unverzichtbaren Teil der öffentlichen Abgaben dar. Es wäre in der gegenwärtigen Situation sowohl aus haushaltsrechtlicher wie auch aus finanzpolitischer Sicht unverantwortlich, auf beschlossene Einnahmen zu verzichten (vgl. hierzu Ausführungen in der Stellungnahme zur Motion GR Nr. 2012/441). Dies umso mehr, als dass die Motionäre keine Vorschläge für die Kompensation dieser Ausfälle durch Einsparungen oder anderweitige Mehreinnahmen machen. Es wäre daher verwaltungsökonomisch nicht vertretbar, Gebühreneinnahmen mit dem Giesskannenprinzip an die Bevölkerung auszuschütten, im Wissen darum, dass das Gemeinwesen diese Ausgaben später wieder über die allgemeinen Steuermittel beschaffen müsste.

Ebenso sprechen auch praktische Gründe gegen dieses Ansinnen, denn die von den Motionären suggerierte «einfache Lösung» für eine Rückerstattung gibt es nicht. So würde schon die Festlegung des rückerstattungsberechtigten Personenkreises heikle Fragen aufwerfen: Erfolgt die Rückerstattung über die Steuererklärung pro Person, pro Haushalt oder pro eingereichtem Steuerklärungsformular? Will man die Quellensteuerpflichtigen den ordentlich Steuerpflichtigen gleichstellen? Was gilt bei unterjährigem Zu- bzw. Wegzug?

Ausserdem sprechen gegen einen direkten Abzug von der Steuerrechnung auch formaljuristische Gründe, da gewissen Steuerrechnungen eben auch Verfügungscharakter zukommt. Wie würde eine vermeintlich Berechtigte oder ein vermeintlich Berechtigter sich gegen eine falsche Berechnung ihres bzw. seines Rückvergütungsbetrags zur Wehr setzen, und welcher Rechtsmittelweg müsste eingeschlagen werden? Es wäre mit Blick auf die kantonale und eidgenössische Steuergesetzgebung heikel, wenn gegen Steuererklärungen rekuriert würde, nur weil der gewährte Abzug für den Rückerstattungsbetrag (vermeintlich) falsch berechnet wurde. Die praktische Handhabung und die rechtliche Zulässigkeit einer Verknüpfung von Rückerstattungsbetrag und Steuerrechnung ist also nicht gegeben.

Die von den Motionären schliesslich alternativ vorgeschlagene Abgabe spezieller Gutscheine an die Stadtbevölkerung für Leistungsbezüge beim Städtzürcher Gewerbe würde einen schlicht unverhältnismässigen bürokratischen Aufwand für die Stadtverwaltung generieren. Solche «Bons» müssten (gerade aufgrund der geforderten Einlösbarkeit bei Dritten) in überzeugendem Masse fälschungssicher sein und können daher beispielsweise nicht mit den in den letzten Jahren an die Bevölkerung abgegebenen Entsorgungscoupons von ERZ Entsorgung + Recycling Zürich verglichen werden. Der Administrativaufwand für die Herstellung, Abgabe und Überwachung der korrekten Einlösung wäre substanziell und würde nicht dem von den Motionären geforderten *«unbürokratischen und kostengünstigen Verfahren, das keiner laufender Anpassungen bedarf und zu keinen zusätzlichen Postversänden an die Bevölkerung führt»* entsprechen.

Letztlich darf auch bezweifelt werden, dass der von den Motionären erhoffte Effekt der Kaufkraftstärkung eine spürbare und nachhaltige Wirkung zeigt.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

**Corine Mauch**

die Stadtschreiberin

**Dr. Claudia Cucho-Curti**