



17-440 F4.5  
Erlass Gebührenverordnung  
Antrag und Weisung an den Gemeinderat

---

## Ausgangslage

Die Gemeinden werden durch das kantonale Recht für bestimmte Aufgaben zur Rechtsetzung verpflichtet. Darüber hinaus können sie sich aller örtlichen öffentlichen Aufgaben annehmen, die nicht ausdrücklich oder stillschweigend durch die Rechtsordnung dem Bund oder dem Kanton vorbehalten sind, und sie dürfen dabei rechtsetzend tätig werden bzw. sind zum Erlass von autonomen Satzungen befugt (Art. 83 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV], vgl. auch Art. 50 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]). Für einzelne Rechtserlasse bestimmt das kantonale Recht die Kompetenz wie zum Beispiel hinsichtlich dem Erlass der Bau- und Zonenordnung, im Übrigen ist die Kompetenzenregelung den Gemeinden im Rahmen ihrer Gemeindeautonomie überlassen (Art. 85 KV). Der Grundsatz, wonach kommunales Recht in einem formellen Gesetz, das heisst durch die Stimmberechtigten oder ein Parlament erlassen werden muss, gilt lediglich für das Abgabenrecht.

Gemäss Art. 29 Ziff. 1.3 Gemeindeordnung (GO) stehen der Erlass und die Abänderung für die Grundsätze der Gebührenerhebung dem Gemeindeparlament bzw. dem Gemeinderat zu. Dagegen hat die Exekutive bzw. der Stadtrat ausdrücklich die Kompetenz zur Festsetzung der Gebühren für Dienstleistungen und Inanspruchnahme öffentlicher Anstalten und Einrichtungen (Art. 36 Ziff. 2.4 GO). Gemäss Dübendorfer Praxis lässt sich festhalten, dass unter dem Begriff „Dienstleistungen“ nicht nur Dienstleistungen im engeren Sinne, sondern generell alle Leistungen der Stadtverwaltung an die Empfänger zu verstehen sind – also jedenfalls auch klassische Amtshandlungen wie zum Beispiel Bewilligungserteilung oder polizeilich motivierte Kontrollen und Massnahmen. Zudem stehen dem Stadtrat im Sinne einer Generalklausel diejenigen Befugnisse zu, die nicht ausdrücklich einem anderen Organ zugeordnet sind (Art. 36 Abs. 1 GO). Da in der Gemeindeordnung – abgesehen von der Schulpflege im Zusammenhang mit der Benützung von Schullokalitäten, Turnhallen und Plätzen durch Dritte, für die Betreibungsbehörde und dem Friedensrichter – keine zusätzlichen Kompetenzen zur Gebührenfestsetzung an weitere Behörden und Amtsstellen erteilt werden (Art. 59 Ziff. 11, 70 Abs. 3, 71 Abs. 3 GO), ist der Stadtrat grundsätzlich zur konkreten Festsetzung aller Gebühren im Zuständigkeitsbereich der Gemeinde zuständig.

Dementsprechend erliess der Stadtrat das Allgemeine Gebührenreglement zur Regelung der kommunalen Gebühren ausserhalb der durch den Gemeinderat gestützt auf Art. 29 Ziff. 1.2 erlassenen Verordnungen (z.B. Bürgerrecht, Abfall, Abwasser).

Die gemäss Art. 29 Ziff. 1.3 durch den Gemeinderat zu erlassenden Grundsätze für die kommunale Gebührenerhebung fehlt jedoch bis heute. Mit der vorliegenden Gebührenverordnung soll dieser Mangel behoben werden.

## Erwägungen

### Formell gesetzliche Grundlage

Das Legalitätsprinzip wird im Bereich des Gebührenrechts – wie allgemein im Abgaberecht – streng gehandhabt. Jede Abgabe muss in einem Gesetz im formellen Sinn, das genügend bestimmt ist, verankert sein. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessungsgrundlage selber festlegen (VB.2007.00272.). Den rechtsanwendenden Be-



hörden darf kein übermässiger Spielraum verbleiben. Dem Erfordernis der gesetzlichen Grundlage kommt im Abgaberecht gemäss Art. 127 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) die Bedeutung eines verfassungsmässigen Rechts zu. Art. 127 BV gilt anders als sein Wortlaut für jegliche Abgaben, dessen Verletzung mit öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiär mit Verfassungsbeschwerde vor Bundesgericht geltend gemacht werden kann (BGE 135 I 130, 140).

Gemeindeerlasse bzw. autonome Satzungen sind keine Gesetze im formellen Sinn. Trotzdem erfüllen sie die Anforderungen an die gesetzliche Grundlagen im formellen Sinn, wenn sie kompetenzgemäss erlassen worden sind und wenn die Stimmberechtigten an deren Erlass mitwirken konnten; es handelt sich dann sozusagen um „formelle Gesetze niederer Stufe“. Mitwirkung an Gemeindeerlassen erhält das Stimmvolk mittels Gemeindeversammlung oder in einer Urnenabstimmung. Erlasse von Gemeindeparlamenten erfüllen die Voraussetzung an die gesetzliche Grundlage nur, wenn sie dem fakultativen Referendum unterstehen (JAAG/RÜSSLI, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, Rz. 435.). Der vollziehenden Behörde kann indessen die Kompetenz übertragen werden, nach hinreichend im Gesetz bestimmten Kriterien die absolute Höhe der Abgabe festzulegen, sofern Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage der Abgabe in einem Gesetz umschrieben sind (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2800; BGE 102 Ia 7, 10).

#### Weniger strenge Anforderungen an gesetzliche Grundlage bei Kausalabgaben

Abgaben werden nach herrschender Lehre grundsätzlich in zwei Gruppen unterteilt: Steuern und Kausalabgaben. Steuern sind voraussetzungslos geschuldet, während Kausalabgaben Geldentschädigungen sind, die für eine staatliche Leistung oder besondere Vorteile erhoben werden.

Bei den Kausalabgaben kann vom strikten Erfordernis des formellen Gesetzes abgewichen werden. Einerseits reicht bei blossen Kanzlei- und Kontrollgebühren eine Verordnung oder ein Reglement. Andererseits dürfen die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage dort herabgesetzt werden, wo den Privaten die Überprüfung der Kausalabgabe auf ihre Rechtmässigkeit anhand der verfassungsrechtlichen Prinzipien Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip ohne Weiteres offen steht.

Das Kostendeckungsprinzip verlangt, dass eine Gebühr nicht oder nur geringfügig höher bemessen werden darf, als sie Kosten beim betreffenden Verwaltungszweig generiert hat. Gewisse Benutzungs- und Konzessionsgebühren sind jedoch kostenunabhängig, wie zum Beispiel die Benutzung des öffentlichen Grundes, weshalb dort das Kostendeckungsprinzip nicht anwendbar ist. Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis stehen zum Wert, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Als Gradmesser für eine Gebühr ist das vergleichsweise Heranziehen einer ähnlichen Leistung aus der Privatwirtschaft oftmals hilfreich. Sodann ist ein gewisser Ausgleich bzw. eine Reduktion im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung und das Interesse der Privaten an der Leistung zulässig. Weiter zulässig sind gewisse Pauschalisierungen aus Gründen der Verwaltungsökonomie. Dabei ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2778 ff.; BGE 139 III 334, 337 f.).

Diese Prinzipien vermögen jedoch nur die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Bemessung der Abgaben zu lockern, aber nicht eine gesetzliche Grundlage völlig zu ersetzen. Das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip können die Höhe bestimmter Kausalabgaben ausreichend begrenzen, sodass der Gesetzgeber deren Bemessung – nicht aber die Abgabe der Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstandes der Abgabe – der Exekutive überlassen darf. Der Spielraum der Exekutive darf aber nicht zu gross sein. Reichen das Kostendeckungs- sowie das Äquivalenzprinzip als Berechnungsmassstäbe nicht aus, muss der Gesetzgeber die Höhe der Abga-



be selbst festsetzen oder deren Bestimmung zumindest durch weiterführende Richtlinien lenken (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2806 ff.). Somit darf auf die maximale Abgabenhöhe in einem Gesetz im formellen Sinn (bzw. in einem gleichwertigen Erlass) zwar grundsätzlich verzichtet werden, allerdings muss die konkrete Tarifbestimmung in einer generell-abstrakten Regelung festgesetzt werden.

### Gegenwärtige Beurteilung Rechtslage in Dübendorf und weitere Schritte

Bisher hat sich das im Vollzug sehr bedeutsame Allgemeine Gebührenreglement der Stadt Dübendorf in erster Linie auf die kantonale Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden vom 8. Dezember 1966 (Gemeindegebührenverordnung) gestützt. Diese Verordnung stützt sich im Ingress auf § 13 Abs. 1 des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Gemäss der Rechtsprechung stellt § 13 Abs. 1 VRG trotz der weiten Umschreibung von Abgabeobjekt und -subjekt sowie dem Fehlen von Angaben zur Bemessungsgrundlage und zur Gebührenhöhe grundsätzlich eine genügende gesetzliche Grundlage für die Gebührenaufgabe an Personen dar, die ein erstinstanzliches Verfügungsverfahren ausgelöst haben. Dies allerdings nur, wenn das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip eingehalten werden und die in der Gemeindegebührenverordnung festgehaltenen Grundsätze noch zusätzlich in einem kommunalen Erlass präzisiert werden (VB.2007.00272; BGE 123 I 248 E. 3b) und 3f)). Diese Voraussetzungen durften beim Allgemeinen Gebührenreglement der Stadt Dübendorf bisher als erfüllt betrachtet werden. Mittels Teilrevision 2017 des Allgemeinen Gebührenreglementes wurde ausserdem der direkte Verweis auf § 13 Abs. 1 VRSG zusätzlich eingefügt.

Mit der Einführung des neuen Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 auf nächstes Jahr wird die Gemeindegebührenverordnung per 31. Dezember 2017 ausser Kraft treten. Nach den vorstehend gemachten Ausführungen ist anzunehmen, dass das Allgemeine Gebührenreglement der Stadt Dübendorf, das sich neuerdings direkt auf § 13 VRG stützt, dem Erfordernis der ausreichenden gesetzlichen Grundlage auch nach Ausserkrafttreten der Gemeindegebührenverordnung im Geltungsbereich von § 13 VRG genüge getan wird (vgl. jedoch sogleich auch übernächster Abschnitt). Allerdings könnte das bisherige Unterbleiben des Gemeinderatserlasses hinsichtlich der Festlegung der Grundsätze der Gebührenerhebung ein wesentlicher Mangel für die Rechtmässigkeit der vom Stadtrat erlassenen Gebührenreglemente – und insbesondere bezüglich des Allgemeinen Gebührenreglementes – darstellen. (Hinsichtlich der Problematik um die derzeitig einzelnen analogen Verweise auf einzelne Normen der Gemeindegebührenverordnung im Allgemeinen Gebührenreglement ist auf SRB Nr. 17-367 vom 26. Oktober 2017 zu verweisen.)

Jedenfalls hat der Gemeinderat im Einklang mit der Gemeindeordnung möglichst rasch eine Verordnung zu erlassen, in welcher er die Grundsätze der Gebührenerhebung festlegt. Neben der Anordnung der Einhaltung der Grundsätze des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips sind auch möglichst die Gebührenobjekte und -subjekte sowie die Bemessungsgrundlage zu umschreiben, so dass der Stadtrat als vollziehende Behörde kompetenzgemäss die absolute Höhe der Abgabe in seinen Gebührenreglementen festsetzen kann.

Aufgrund der mit § 13 Abs. 1 VRG als genügend einzustufenden gesetzlichen Grundlage wäre der Erlass dieser Verordnung im Bereich von § 13 Abs. 1 VRG nicht dem fakultativen Referendum zu unterstellen, sofern gewährleistet wird, dass das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip bei der Gebührenerhebung eingehalten und ausreichend stark konkretisiert wird. Ausserhalb des Geltungsbereiches, also immer, wenn eine Gebührenrechnung ohne Verfügung gestellt wird, ist allerdings mit § 13 Abs. 1 VRG keine genügend gesetzliche Grundlage vorhanden. Aufgrund dessen ist die neue Gebührenverordnung zwingend dem fakultativen Referendum zu unterstellen. Die Umgehung mittels Dringlichkeitsartikel (Art. 6 Abs. 2 GO) ist somit kein gangbarer Weg.



## Entwurf der Gebührenverordnung per 1. Januar 2018

Der Stadtrat legt dem Gemeinderat mit diesem Beschluss den Entwurf vom 26. Oktober 2017 (E-GebV) für die per 1. Januar 2018 zu erlassende Gebührenverordnung vor. Der Entwurf der Gebührenverordnung ist in drei Kapitel unterteilt.

Zuerst sind die allgemeinen Bestimmungen aufgeführt. Darin werden der Gegenstand der Verordnung, die generelle Auslösung der Gebührenpflicht für Leistungen der Stadt sowie die Bemessungsgrundlagen festgehalten. In den Bemessungsgrundlagen (Art. 3 E-GebV) ist die Einhaltung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips verankert. Weiter hervorzuheben sind insbesondere die Normen betreffend Gebührenermässigung sowie -verzicht, aussergewöhnlichen Aufwand, das Inkasso und die Verjährung. Schliesslich wird die Kompetenz des Stadtrates zum Erlass von Gebührenreglementen entsprechend der Gemeindeordnung bestätigt.

Im zweiten Kapitel des Verordnungsentwurfes werden die einzelnen Bereiche aufgezeigt, für welche der Stadtrat die Gebühren konkret festzusetzen hat. Dadurch werden die Gebührenobjekte und -subjekte gegenüber der generellen Gebührenpflicht in den Allgemeinen Bestimmungen stark konkretisiert. Die aufgezählten Bereiche sind jedoch nicht abschliessend. In Art. 19 Abs. 2 E-GebV wurde ein Auffangtatbestand formuliert, von welchem aufgrund den Gegebenheiten der Dübendorfer Gemeindeordnung allerdings nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht werden sollte. Weiter speziell herauszuheben ist die maximal Grenze für Parkierungsgebühren auf öffentlichem Grund, weil diesfalls das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip nicht zum Tragen kommt. Um den Legalitätsprinzip bestmöglich zu genügen, ist eine Obergrenze vorzusehen.

Zuletzt sind die Übergangsbestimmungen aufgeführt.

Für weitere Details ist auf den Entwurf der Gebührenverordnung vom 26. Oktober 2017 zu verweisen.

## Konsequenzen einer Ablehnung und Dringlichkeit

Bei einer Ablehnung, ist davon auszugehen, dass insbesondere diejenigen Gebühren, die sich aus juristischer Sicht auf das Allgemeine Gebührenreglement, 1. Januar 2017, stützen aufgrund des fehlenden Gemeinderatserlasses und demnach fehlender Rechtsgrundlage nicht legal erhoben werden können. Im Rekursfall würde die erhobene Gebühr bei deren Anfechtung jeweils aufgehoben. Diese Tatsache stellt ein gewisses finanzielles Risiko und Prestigeverlust für die Stadt Dübendorf dar.

Die Verabschiedung der Gebührenverordnung durch den Gemeinderat ist daher zeitlich äusserst dringend. Dieser Mangel im Normgefüge der Stadt Dübendorf ist möglichst rasch zu beseitigen. Jede Verzögerung führt zur Anfechtbarkeit der vor dem Erlass der Gebührenverordnung erhobenen Gebühren. Aus den in Ziff. 2.4 genannten Gründen ist es allerdings nicht möglich, den Gemeinderatsbeschluss als „dringend“ im Sinne von Art. 6 Abs. 2 GO zu erklären.

## **Beschluss**

1. Dem Gemeinderat wird beantragt, den Entwurf der Gebührenverordnung vom 26. Oktober 2017 zu genehmigen.
2. Der Antrag und die Weisung zum Gemeinderatsgeschäft Nr. 223/2017 werden genehmigt und zuhanden des Gemeinderates verabschiedet.



## Mitteilung durch Protokollauszug

- Gemeinderat durch Weisung
- Finanzvorstand, mit Weisung
- Stadtschreiber
- Leitung Finanz- und Controllingdienste
- Akten

Stadtrat Dübendorf



Lothar Ziörjen  
Stadtpräsident



Martin Kunz  
Stadtschreiber