



Protokollauszug vom

16.12.2020

Departement Sicherheit und Umwelt / Schutz & Intervention Winterthur

Gebührenordnung Schutz & Intervention Winterthur

IDG-Status: öffentlich

SR.20.860-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Es wird eine neue Gebührenordnung Schutz & Intervention Winterthur erlassen.
2. Die Gebührenordnung tritt am 1. Februar 2021 in Kraft. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.
3. Gegen diese Gebührenordnung kann innert 30 Tagen von der Veröffentlichung an gerechnet beim Statthalteramt des Bezirkes Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur, Rekurs erhoben werden. Die Rekurschrift ist im Doppel einzureichen und muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.
4. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, die Gebührenordnung mit Rechtsmittelbelehrung zu publizieren.
5. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, die Gebührenordnung nach Ablauf der Rechtsmittelfrist in die externe Erlassammlung (WES) aufzunehmen.
6. Mitteilung an: Departement Sicherheit und Umwelt, Schutz & Intervention; Stadtkanzlei (Zur Publikation und Aufnahme in die WES); Finanzamt; Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Schutz & Intervention Winterthur (SIW) sorgt für den Schutz von Leben, Gesundheit, Umwelt und Eigentum sowie die Minimierung von Schadenereignissen und Schäden. Zahlreiche Einsätze von SIW gehören zu den Sicherheitsaufgaben des Gemeinwesens und sind daher unentgeltlich. Andere Einsätze hingegen werden denjenigen Personen in Rechnung gestellt, die sie durch ihr Verhalten oder Vorgehen verursacht haben. Um den Ersatz der Kosten dieser Einsätze verfügen zu können, benötigt SIW eine entsprechende Gebührenordnung.

2. Handlungsbedarf

Der grösste Teil der Einsatzkostenverrechnung von SIW wird durch die GVZ gemäss deren gesetzlichen Grundlagen vorgenommen. Für die restlichen Gebühren, welche durch SIW selber verrechnet werden, fehlte bisher eine ausreichende gesetzliche Grundlage. Dieser Umstand ist im Mai 2014 im Zusammenhang mit einer angefochtenen Kostenverrechnung eines Einsatzes von SIW festgestellt worden. Der Stadtratsbeschluss mit den relevanten Gebühren wurde nie publiziert. Im November 2014 hat darauf das Statthalteramt des Bezirks Winterthur sämtliche Gemeinden im Bezirk auf das Erfordernis einer amtlich publizierten gesetzlichen Grundlage für Gebühren hingewiesen. Ebenso stellte die Finanzkontrolle in ihrem Revisionsbericht 2015 fest, dass nicht für alle von SIW in Rechnung gestellten Gebühren eine genügende Rechtsgrundlage besteht, weshalb diese zu schaffen sei. Im Revisionsbericht 2018 kam es erneut zu einer Feststellung, dass bei der Verrechnung von Einsätzen der Zivilschutzorganisation nicht immer die gleichen Gebühren angewendet wurden, verbunden mit dem Antrag, die Preise sauber zu dokumentieren und damit einheitlich anzuwenden. Diesen Anträgen der Finanzkontrolle und dem Hinweis des Statthalteramtes wird mit dem Erlass der vorliegenden Gebührenordnung von SIW nun Folge geleistet.

3. Gebührenordnung Schutz & Intervention Winterthur

3.1. Allgemeines

Die SIW-Gebührenordnung enthält sämtliche relevanten Gebühren, die von SIW verrechnet werden. Damit können die heute schon angewendeten Gebühren der ehemals getrennten Bereiche Feuerwehr und Zivilschutz in einen einheitlichen SIW-Erlass zusammengefasst und auf eine genügende gesetzliche Grundlage gestellt werden. Einzige Ausnahme bilden die Gebühren für die Erstellung von Schutzräumen. Diese sind seit 2004 in der Verordnung über die Gebühren im Bauwesen (WS 7.1.3-2) geregelt.

Ergänzend zu den Regelungen der Gebührenordnung SIW kommen die Bestimmungen der städtischen Verordnung über die Kanzlei- und Verwaltungsgebühren (WS 6.3-1) in ihrer jeweils geltenden Fassung zur Anwendung.

3.2. Rechtliche Aspekte

Die Verwaltungsgebühren gehören zu den sog. Kausalabgaben. Sie müssen von den Privaten für bestimmte staatliche Leistungen bezahlt werden. Im Gegensatz zu Steuern werden die staatlichen Leistungen direkt in Anspruch genommen und bezahlt.

Aufgrund des Legalitätsprinzips im Abgaberecht benötigen Kausalabgaben grundsätzlich eine Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Stadtrat, so muss zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlage für die Abgabe im Gesetz selber festgelegt sein. Die Rechtsprechung sieht darüber hinaus für gewisse Gebühren eine «Lockerung» der Anforderungen vor, sofern das Mass der Abgabe durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wird und somit nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Das Gesagte gilt auch für Gebühren, mit denen Leistungen mit einem Marktwert abgegolten werden. Grundsätzlich können aber auch in diesen Fällen nur die Anforderungen in Bezug auf die Vorgaben zur Bemessung herabgesetzt werden, nicht aber hinsichtlich des Abgabepflichtigen und des Gegenstands der Abgabe. Sollten sich aber das Abgabeobjekt und -subjekt «von selbst ergeben», kann auf deren Erwähnung im formellen Gesetz verzichtet werden (Michael Beusch, in: Häner / Rüssli / Schwarzenbach, Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Art. 126 N 15 Fn. 39). Die Bedeutung des Legalitätsprinzips hängt demnach von der Art der Abgabe ab. Es darf weder seines Gehalts entleert noch überspannt werden, so dass es mit der Rechtswirklichkeit und der Praktikabilität in einen Widerspruch gerät.

Die Gebührenordnung stützt sich namentlich auf die Bestimmung von § 27 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes über die Feuerpolizei und das Feuerwehrwesen (FFG) vom 24. September 1978 (LS 861.1). Dabei handelt es sich um ein Gesetz im formellen Sinn, in welchem Abgabeobjekt und -subjekt umschrieben werden. Demnach qualifiziert das FFG als genügende gesetzliche Grundlage für die Gebührenaufgabe. Da sich das FFG nicht zur Bemessungsgrundlage äussert, ist es zulässig, die Gebühren auf Verordnungsstufe zu regeln, weil im Einzelfall die auferlegten Gebühren anhand des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips überprüfbar sind. Des Weiteren orientiert sich die SIW-Gebührenordnung an den von der Gebäudeversicherung Kanton Zürich (GVZ) erlassenen Tarifen und Weisungen.

In Bezug auf die Zivilschutzorganisation werden Abgabeobjekt und -subjekt in § 21 des kantonalen Zivilschutzgesetzes (ZSG) vom 19. März 2007 (LS 522) umschrieben. Bei der Bemessung der Einsatzkosten orientiert sich die SIW-Gebührenordnung an der Weisung Nr. 5/05 - 104-01 des BABS vom 19. Dezember 2005 betreffend «Pauschalierung der Kosten für Einsätze des Zivilschutzes zu Gunsten der Gemeinschaft auf nationaler Ebene».

Neben den Einsatz- und Dienstleistungskosten regelt die Gebührenordnung auch noch Kanzlei- und einfache Kontrollgebühren, welche nicht in einem formellen Gesetz geregelt sein müssen. Für diese in der SIW-Gebührenordnung geregelten Gebühren genügt demnach ein stadträtlicher Erlass.

3.3. Finanzielle Auswirkungen

Mit dem Erlass der Gebührenordnung erfolgt eine Neueinführung von Gebühren der Zivilschutzorganisation für periodische Schutzraumkontrollen. Die Verordnung führt demnach zu Mehreinnahmen bei SIW von jährlich rund 25 000 Franken.

3.4. Erläuterung der einzelnen Artikel

Die Gebührenordnung besteht aus einem Allgemeinen Teil mit Hinweisen zur Erhebung von Gebühren, die sich an der städtischen Verordnung der Kanzlei und Verwaltungsgebühren orientieren. Im zweiten Teil werden die einzelnen Gebühren für die gesamte Organisation von Schutz & Intervention festgehalten, welche nicht durch übergeordnetes Recht geregelt sind.

Gebührenordnung Schutz & Intervention Winterthur

1. Allgemeines

Art. 1 Geltungsbereich

Die Festlegung der Gebühren erfolgt nach den gleichen Grundsätzen wie bei der städtischen Verordnung für Kanzlei- und Verwaltungsgebühren.

Abs. 2 weist darauf hin, dass die besonderen Gebührevorschriften der GVZ, des Amts für Militär- und Zivilschutz (AMZ) sowie des Bundesamts für Bevölkerung- und Zivilschutz (BABS) vorbehalten bleiben. Die vorliegende städtische Gebührenordnung regelt nur die Gebühren von SIW, die nicht anderswo geregelt sind.

Im Übrigen kommen gemäss Abs. 3 die Bestimmungen der Verordnung über die Kanzlei- und Verwaltungsgebühren zur Anwendung. Durch eine dynamische Verweisung auf «die jeweils geltende Fassung» ist gewährleistet, dass zukünftige Änderungen automatisch auch für die SIW-Gebührenordnung zur Anwendung gelangen.

Art. 2 Gebührenpflicht

Mit Artikel 2 wird verdeutlicht, dass grundsätzlich der «Verursacher» einer Leistung oder einer Amtshandlung die entsprechende Gebühr schuldet. Bei Schutz & Intervention betrifft das massgeblich die Verrechnung von Einsatz- und Dienstleistungskosten.

Gestützt auf Abs. 2 kann SIW beispielsweise mittels Leistungsvereinbarungen von anderen Feuerwehren für Arbeiten beauftragt werden, welche diese nicht alleine erbringen können.

Schutz & Intervention vermietet gestützt auf eine einmalige grundsätzliche «Machbarkeits-Abklärung» mit dem Bereich Immobilien der Stadt Winterthur nicht benutzte Räume in Zivilschutzanlagen. Es besteht kein gesetzlicher Auftrag für die Vermietung von leerstehenden Räumlichkeiten, und die Mieten sind in dem Sinne auch keine Gebühren. Das mehrmalige Nachfragen der Finanzkontrolle (ohne Feststellung im Bericht) nach der gesetzlichen Grundlage für die Vermietung von Räumen in Zivilschutzanlagen hat SIW dazu veranlasst, eine Bestimmung dazu in die Gebührenordnung aufzunehmen. Auf die Vermietung könnte jederzeit verzichtet werden. Gegenwärtig werden damit aber Einnahmen von jährlich rund 50 000 Franken erzielt. Die Räumlichkeiten sind nur über Schwellen erreichbar und eignen sich daher als Bastel- oder Bandproberäume, Archive oder für die Aufbewahrung nicht allzu schwerer Gegenstände. Da es im Raum Winterthur keine vergleichbaren Räumlichkeiten gibt, werden auch keine privaten Anbieter konkurriert. Die Zivilschutzorganisation von SIW kann hier eine Nachfrage nach Räumlichkeiten ausserhalb von Wohnüberbauungen stillen, die auch emissionsreiche Tätigkeiten erlauben und für die es ansonsten keinen Markt gibt. Aktuell wird bei sämtlichen Mietverträgen ein Mietzins in der Höhe von 75 Franken pro Quadratmeter im Jahr verlangt. Im Vergleich dazu beträgt der ortsübliche Mietzins für Lagerräume mit Zufahrtsmöglichkeit und ohne Schwellen rund 110 Franken pro Quadratmeter. Abs. 3 erlaubt indessen auch eine Anpassung nach oben oder unten, entsprechend der örtlichen Begebenheiten.

Art. 3 Gebührenermässigung oder -verzicht

In manchen Fällen kann die Verrechnung der Einsatz- oder Dienstleistungskosten zu unverhältnismässigen oder stossenden Situationen führen. Darum ist es wichtig, dass SIW hier die Möglichkeit eingeräumt wird, auf Gebühren zu verzichten, wenn genannte Gründe vorliegen. Die Norm entspricht derjenigen von Art. 8 der städtischen Verordnung über die Kanzlei- und Verwaltungsgebühren und erlaubt hier einen gewissen Spielraum, um unverhältnismässige oder stossende Situationen zu vermeiden.

Art. 4 Mehrwertsteuer

Eine allfällige Mehrwertsteuer ist nicht in den Gebühren enthalten und wird zusätzlich verrechnet.

2. Einzelne Gebühren

2.1. Schutz & Intervention

Art. 5 Personalaufwand

Bei den von SIW verrechneten Einsätzen und Dienstleistungen gemäss Art. 5 sollen im Sinne der Einheitlichkeit und Einfachheit dieselben Stundensätze zur Anwendung kommen, wie bei der Verrechnung gegenüber der GVZ. Seit der Einführung des zentralen Inkassos durch die GVZ am 1. Juni 2009 haben die Erfahrungen gezeigt, dass die Transparenz der Kostenaufgabe erhöht und die unterschiedlichen Stundenansätze beim Personalaufwand durch das Festsetzen von Pauschalansätzen beseitigt werden müssen. In der Folge wurde 2012 festgelegt, in welchem Umfang die Feuerwehren ihre Personalkosten aus Einsätzen gegenüber der GVZ verrechnen können. Gleichzeitig wurden die verrechenbaren Stundenansätze für Angehörige der Miliz- und der Berufsfeuerwehren nach oben begrenzt: 120 Franken pro Stunde für Angehörige der Berufsfeuerwehr einschliesslich Spesen und 65 Franken pro Stunde für Angehörige der Freiwilligen Feuerwehr einschliesslich Spesen.

Die Stundenansätze der SIW-Gebührenordnung orientieren sich einerseits an den pauschalen Maximalsätzen der GVZ. Andererseits ergeben sie sich gleichermassen aus der Berechnung der Kosten nach der Methode von Art. 29 der städtischen Verordnung über die Gebühren im Bauwesen vom 26. April 2004 (WS 7.1.3-2): Auszugehen ist bei der Festsetzung der Gebühr nach Aufwand (Kostendeckungsprinzip) von der mittleren Grundbesoldung der SIW-Angestellten, einschliesslich Nacht- und Sonntagsdienstzulagen sowie Verpflegung. Für Sozialleistungen und Arbeitsplatzkosten sind 70% dazuzurechnen. Daraus ergibt sich ein mittlerer Stundensatz von rund 120 Franken. Dieser gilt demnach nicht nur für die Berufsfeuerwehr, sondern erstreckt sich auf sämtliche Mitarbeitenden von SIW. Für Angehörige der Freiwilligen Feuerwehr ist bei der Festsetzung der Gebühr nach Aufwand von der doppelten Grundbesoldung inklusive Arbeitsplatzkosten und Verpflegung auszugehen. Pikettzulagen werden anteilmässig dazugerechnet.

Die Anwendung einheitlicher Stundenansätze entspricht gängiger Praxis der GVZ, dient der Einfachheit, Klarheit und Übersichtlichkeit und reduziert den Abrechnungsaufwand. Demnach macht es bei einem Einsatz keinen Unterschied, ob eine Kommandantin bzw. ein Kommandant auf Platz ist oder nicht.

2.2. Feuerwehr

Art. 6 Kostenaufgabe nach § 27 FFG

Einsätze nach § 27 Abs. 2 FFG wurden früher mit Verweis auf die GVZ-Weisung «Rechnungsstellung bei Feuerwehr-Einsätzen» verrechnet. Die Gebühr für einen zu verrechnenden Einsatz gemäss § 27 Abs. 2 FFG stellt eine Kausalabgabe dar. Es handelt sich dabei um eine Verwaltungsgebühr, welche als Entgelt für eine staatliche Tätigkeit erhoben wird. Die Voraussetzungen für die Erhebung einer solchen Kausalabgabe müssen in den angewandten Vorschriften so genau umschrieben sein, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichtigen für den Bürger hinreichend voraussehbar sind. Demnach reicht es nicht, wenn eine Gemeinde in ihrer Verfügung, mit welcher die Kosten eines Einsatzes verrechnet werden, lediglich auf die GVZ-Weisung «Rechnungsstellung bei Feuerwehr-Einsätzen» verweist. Da es sich bei dieser Weisung nicht um eine amtlich publizierte Tarifordnung der GVZ handelt, kann sie den Betroffenen nicht direkt verpflichten und stellt demnach in dieser Form keine genügende gesetzliche Grundlage für die Verrechnung von Gebühren dar. Weil sich aus dem kantonalen Recht nur der Kreis der Abgabepflichtigen und der Gegenstand der Abgabe, nicht jedoch die Bemessungsgrundlage ergeben, obliegt es folglich den Gemeinden, selber eine genügende gesetzliche Grundlage für die Verrechnung der Einsatzkosten der Feuerwehr zu erlassen oder in einem entsprechenden Erlass auf den Kostentarif der GVZ zu verweisen. Mit Art. 6 Abs. 1 und dem Verweis von Abs. 2 auf «die jeweils gültigen Tarife der GVZ, namentlich der Weisung für die Rechnungsstellung bei Feuerwehreinsätzen einschliesslich ihrer Anhänge», wird der diesbezügliche Formulierungsvorschlag des Statthalteramts in einem Schreiben an die Politischen Gemeinden des Bezirks Winterthur vom 27. November 2014 betreffend «Kostenverrechnung des Feuerwehreinsatzes durch die Gemeinde: Erfordernis der genügenden gesetzlichen Grundlage» sinngemäss übernommen.

Art. 7 Benützung von Fahrzeugen, Containern und Paletten

Diese Tarife orientieren sich an den Tarifen der GVZ. Diese verwendet für die Verrechnung ihrer Einsätze dieselben Tarife. Abs. 3 macht deutlich, dass die mitgeführten Gerätschaften in den Fahrzeugkosten enthalten sind und nicht zusätzlich verrechnet werden.

Art. 8 Materialersatz und -nutzung

Da sich die verwendeten Materialien und deren Preise ständig verändern, ist eine detaillierte Auflistung des gesamten Materials in der Gebührenordnung nicht zielführend. Deshalb wird der Kommandantin oder dem Kommandanten von SIW die Kompetenz eingeräumt, entsprechende Preislisten zu erlassen. Die Preise werden nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip festgelegt, d.h. es wird der Einkaufspreis zuzüglich Verwaltungsaufwand verrechnet. Der Verwaltungs-

aufwand kann indessen nur dann verrechnet werden, wenn dieser nicht schon in der Stundenabrechnung des Personalaufwands gemäss Art. 5 enthalten ist. Die Preislisten werden auf der Website von SIW publiziert.

Art. 9 Pauschale Verrechnung

Die Pauschalgebühren gemäss Anhang haben sich in den letzten Jahren bestens bewährt und sind entsprechend etabliert. Sie sind grundsätzlich bei allen Einsätzen kostendeckend. Die Pauschalen sind inkl. aller Kosten zu verstehen.

Bei grösseren Abweichungen kann von der Pauschale abgewichen werden. Die Abweichung muss aber begründet werden können und soll nur in besonderen Fällen zur Anwendung gelangen, wenn die Pauschale unverhältnismässig tief wäre und der Einsatz in grossem Masse über den durchschnittlichen – durch die Pauschale abgegoltenen – Einsatz hinausgeht.

2.3. Zivilschutzorganisation

Art. 10 Einsatzverrechnung

Für Einsätze zu Gunsten der Gemeinschaft, die von Bund und Kanton verfügt worden sind, wird die Stadt vom Bund oder Kanton direkt entschädigt. Einsätze der Zivilschutzorganisation, die kommunal verfügt worden sind, werden dem Kostenträger nach den im Anhang genannten Tarifen verrechnet.

Art. 11 Periodische Schutzraumkontrollen

Bislang wurde für periodische Schutzraumkontrollen keine Gebühr erhoben. Mit der Schaffung der neuen gesetzlichen Grundlage soll in Zukunft eine Gebühr erhoben werden. Andere Städte, wie Zürich, verrechnen periodische Schutzraumkontrollen schon seit Jahren. Winterthur will dies nun auch einführen. Die Regelung von Abs. 2 soll ausserdem dazu beitragen, dass Termine weniger verschoben oder versäumt werden.

3. Schlussbestimmungen

Art. 12 Inkrafttreten

Die Gebührenordnung tritt am 1. Februar 2021 in Kraft.

4. Veröffentlichung

Amtliche Publikation dieses Beschlusses, der Gebührenordnung und der Begründung. Gegen diese Gebührenordnung kann innert 30 Tagen von der Veröffentlichung an gerechnet beim Statthalteramt des Bezirkes Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur, Rekurs erhoben werden. Die Rekursschrift ist im Doppel einzureichen und muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten. Der angefochtene Beschluss ist beizulegen. Die angerufenen Beweismittel sind genau zu bezeichnen und soweit möglich beizulegen.

5. Medienmitteilung

Es ist keine Medienmitteilung vorgesehen.

Beilage:

1. Gebührenordnung Schutz & Intervention Winterthur mit Anhang