

Beschluss Nr. 437/2023
Schwyz, 13. Juni 2023 / jh

Postulat P 20/22: Gebühren überprüfen und – wo sinnvoll – senken
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 6. Dezember 2022 haben die Kantonsräte Roland Lutz, Dr. Alexander Lacher und Roman Bürgi folgendes Postulat eingereicht:

«Ausgangslage: Unser Kanton hat bekanntlich übermässig Eigenkapital angehäuft, was eigentlich nach einer Steuersenkung ruft. Angesichts der OECD-Mindestbesteuerung und möglichen «Untermarginalitäten» im Finanzausgleich (NFA) besteht hierfür allerdings wenig Spielraum.

Vor diesem Hintergrund möchten wir den Hebel (wenigstens) bei den Gebühren ansetzen.

Forderung an den Regierungsrat: Wir bitten den Regierungsrat um eine Auslegeordnung aller derzeit erhobenen Gebührenarten auf kantonaler Ebene. Für jede Gebührenart ist zu überprüfen, ob sie ggf. abgeschafft oder gezielt gesenkt werden kann, um die Schwyzer Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger zu entlasten.

In Zeiten allgemeiner Teuerung und wirtschaftlicher Unsicherheit wäre dies ein wichtiges Signal an die Bevölkerung.

Wir bitten den Regierungsrat in der Folge, dem Parlament Vorschläge zu unterbreiten welche Gebühren gesenkt oder gar abgeschafft werden können.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Die Bemessung der Gebühren ist an rechtliche Vorgaben gebunden und deren Höhe im Kanton Schwyz überdies notorisch moderat. Gebührensenkungen sind denn auch kein geeignetes finanzpolitisches Instrument, um ein für zu hoch gehaltenes Eigenkapital im Kantonsvermögen zu senken. Die transparent ausgewiesenen Gebühren der kantonalen Verwaltung werden bereits heute in gewissen zeitlichen Abständen auf deren Aktualität und Einhaltung der Vorgaben hin überprüft und gegebenenfalls angepasst.

2.2 Rechtliche Ausgangslage

2.2.1 Begrifflichkeiten

Gebühren sind das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Sie sollen die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken.

Die entsprechenden Gebühren werden dabei gemeinhin in drei Kategorien unterteilt,

1. die Verwaltungs-;
2. die Benutzungs- und
3. die Konzessionsgebühren.

Die Verwaltungsgebühren bilden das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit bzw. ein Tätigwerden von Verwaltungsbehörden bzw. Rechtspflegeorganen (z. B. Gerichtsgebühren, Verfahrensgebühren im Allgemeinen, Prüfungsgebühren, Gebühren für die Erteilung einer Baubewilligung, Beratungsgebühren). Dabei stellen die sogenannten Kanzlei- und Kontrollgebühren Unterarten der Verwaltungsgebühren dar, Kanzleigebühren werden für einfache Tätigkeiten der Verwaltungsbehörden ohne besonderen Prüfungs- bzw. Kontrollaufwand erhoben und sind von geringer Höhe (z. B. Gebühren für Fotokopien, für die Verlängerung von Ausweisen oder für die Erteilung von einfachen Auskünften).

Benutzungsgebühren sind das Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Sache bzw. einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage (z. B. Studiengebühren, Gebühren für die Benutzung öffentlicher Sportanlagen, Eintrittsgebühren für öffentliche Badeanstalten oder Museen).

Konzessionsgebühren (auch Monopol- oder Regalgebühren) sind schliesslich das Entgelt für die Erteilung der entsprechenden Konzession (Recht zur Ausübung einer monopolisierten Tätigkeit bzw. zur Sondernutzung einer öffentlichen Sache).

2.2.2 Rechtliche Vorgaben

2.2.2.1 Kantonale Erlasse

Derweil die Grundlagen für die Gebührenerhebung regelmässig formellgesetzlich geregelt sind (z. B. in § 81 f. des Justizgesetzes vom 18. November 2009 [JG, SRSZ 231.110]), ergeben sich die einzelnen konkreten Gebührenhöhen – soweit sie nicht bundesrechtlich vorgegeben sind – heute insbesondere aus der Gebührenordnung für die Verwaltung und die Rechtspflege im Kanton Schwyz vom 20. Januar 1975 (GebO, SRSZ 173.111) sowie dem Gebührentarif der kantonalen Verwaltung. Daneben bestehen in ausgewählten Sachbereichen weitere spezialrechtliche Bestimmungen (so insbesondere im kantonalen Schul-, Gesundheits- und Umweltrecht, dazu spezifisch

in der Verordnung über die Gebühren und Nutzungsmodalitäten im Bereich der Geoinformation vom 19. Juni 2012 [SRSZ 214.112], im Gebührentarif für die Bereinigung der dinglichen Rechte und die Anlage des eidgenössischen Grundbuches vom 27. Januar 1975 [SRSZ 213.411], im Gebührentarif für Notare und Grundbuchverwalter sowie freiberufliche Urkundspersonen vom 27. Januar 1975 [SRSZ 213.512] sowie im Gebührentarif für Rechtsanwälte vom 27. Januar 1975 [SRSZ 280.411]).

Die Gebührenhöhen (wobei oftmals auch Gebührenrahmen vorgegeben sind) werden entsprechend transparent ausgewiesen und Anpassungen an Gebührenerlassen jeweils auch im Amtsblatt publiziert.

Derweil sich die Bemessungsgrundlagen teils ebenfalls aus kantonalen Bestimmungen ergeben (vgl. etwa § 3 GebO [Berechnung nach Zeitaufwand und Bedeutung der Sache]), mit der auch dem Einzelfall angemessen Rechnung getragen werden kann, bestehen diesbezüglich auch bundesrechtliche Vorgaben, insbesondere das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip. Der Regierungsrat wird sodann noch im Juni eine Anpassung der Finanzhaushaltsgesetze in die Vernehmlassung geben, mit denen weitere Grundsätze der Gebührenerhebung und -bemessung formellgesetzlich verankert werden sollen.

2.2.2.2 Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie das Willkürverbot (vgl. Art. 5 Abs. 2 und Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). 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. Ein gewisser Ausgleich im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung und das Interesse der Privaten an der Leistung ist zulässig. Zulässig sind Pauschalierungen 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. Die Relation zwischen Höhe der Gebühr und Wert der Leistung muss bestehen bleiben; fragwürdig sind daher meist starre bzw. reine «Prozent- oder Promille-Gebühren». Der Wert der staatlichen Leistung bemisst sich entweder nach dem – nicht notwendigerweise wirtschaftlichen – Nutzen, den diese dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme des Gemeinwesens im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges. In gewissen Fällen lässt sich der Nutzen einer staatlichen Leistung nur schwer bestimmen, z. B. wenn die Leistung keinen «Marktwert» aufweist, weil Private keine vergleichbaren Leistungen anbieten. Das Äquivalenzprinzip gilt grundsätzlich für alle Gebühren. In gewissen Fällen ist seine praktische Bedeutung aber deshalb eingeschränkt, weil das Gemeinwesen angesichts der Gesamtkosten der staatlichen Leistung ohnehin nur sehr geringe Gebühren verlangt (z. B. Gerichts- oder Universitätsgebühren).

Im Gegensatz zum Äquivalenzprinzip beruht das Kostendeckungsprinzip nicht auf einer verfassungsrechtlichen Grundlage, sondern ergibt sich aus dem Wesen der Gebühr bzw. der Kausalabgabe selbst. Es bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Zum Gesamtaufwand sind neben den laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges auch Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen. Spezialgesetzlich kann sodann eine Pflicht zur vollständigen Kostendeckung vorgesehen sein.

Legt der Gesetzgeber eine Abgabe fest, die ihrer Natur nach nicht kostenabhängig ist oder die zu einem Mehrertrag führen soll, gilt das Kostendeckungsprinzip hingegen nicht. Es ist deshalb zwischen kostenabhängigen und kostenunabhängigen Gebühren zu unterscheiden. Für Verwaltungs- und Rechtspflegegebühren gilt das Kostendeckungsprinzip uneingeschränkt. Ebenso kommt es

bei kostenabhängigen Benutzungsgebühren (z. B. Gebühren für die Trinkwasserversorgung) zur Anwendung. Zudem gilt es für diejenigen Konzessionsgebühren, die für die Inanspruchnahme monopolisierter staatlicher Dienstleistungen erhoben werden.

Die Gebührenerhebung darf bei Benutzungsgebühren auch mit einer gewissen Verhaltenslenkung verbunden werden, z. B. bei Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Grundes. Auch dürfen Konzessionsgebühren, die auf einem historischen Regal (Berg-, Salz-, Jagd- und Fischereiregal) mit fiskalischer Komponente beruhen, einen Mehrertrag abwerfen. Ebenso darf sich aus den Gebühreneinnahmen von kantonalen oder kommunalen Anstalten mit industriellem oder gewerblichem Charakter (z. B. gemeindeeigenes Elektrizitätswerk) ein gewisser Reingewinn ergeben. In diesen Fällen handelt es sich um kostenunabhängige Gebühren, weshalb das Kostendeckungsprinzip nicht vollumfänglich eingehalten werden muss. Dem Gesetzgeber sind bei der Bemessung von kostenunabhängigen Kausalabgaben aber durch das Äquivalenzprinzip und die verfassungsmässigen Rechte, vor allem das Rechtsgleichheitsgebot, gleichwohl Schranken gesetzt. Eine Begrenzung der Höhe kann sich aus verfassungsrechtlicher Sicht auch aufdrängen, falls der öffentliche Grund zu ideellen Zwecken beansprucht wird, insbesondere zur Ausübung von Grundrechten, die nicht durch zu hohe Gebühren erschwert werden darf.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Aus dem Gesagten und den genannten kantonal- und bundesrechtlichen Vorgaben, nach denen sich die Gebührenerhebung im Kanton Schwyz richtet, ergibt sich entsprechend, dass sich diese nicht als finanzpolitisches bzw. finanzrechtliches Gefäss eignet, um eine hohe bzw. für zu hoch befundene Eigenkapitalreserve im Kantonsvermögen abzubauen. Dafür stehen zum einen vielmehr gezielte steuerliche Entlastungen (vgl. Postulat P 21/22: «Potenzial gezielter und wirksamer steuerlicher Entlastungen», bei dem der Regierungsrat denn auch mit RRB Nr. 345 vom 16. Mai 2023 die Erheblicherklärung beantragt hat; diesbezüglich sind noch weitere politische Vorstösse hängig [vgl. etwa die Motion M 22/22: «Sozialabzüge erhöhen – Kaufkraft stärken – JETZT», bei der der Regierungsrat mit Beschluss Nr. 348 vom 16. Mai 2023 ebenfalls die Erheblicherklärung beantragt]), zum anderen Investitionstätigkeiten sowie Finanz- und Aufgabenprüfungen im Vordergrund, wobei Letztere ja derzeit ebenfalls im Gange ist. Insofern laufen derzeit bereits finanzpolitische Überprüfungen und Projekte, um das Eigenkapital gezielt abzubauen bzw. sinnvoll einzusetzen. Die Gebührenerhebung eignet sich dafür jedoch nicht. Der Kanton erhebt keine Gebühren auf Vorrat und im rechtlich «luftleeren» Raum; entsprechend wird auch nicht in finanziell schlechten Zeiten ein Zuviel an Gebühren erhoben, um die Staatskasse zu füllen. Dies lassen die gesetzlichen Vorgaben nicht zu. Die häufig vorzufindenden Gebührenrahmen ermöglichen zudem eine sachgerechte Festsetzung im Einzelfall. Die GebO bzw. der Gebührentarif für die kantonale Verwaltung werden des Weiteren regelmässig auf deren Aktualität hin überprüft, nicht mehr zu erhebende Gebühren werden gestrichen, andere gegebenenfalls auch erhöht, um eine angemessene Kostendeckung zu erreichen. Die letzte entsprechende Anpassung erfolgte am 7. März 2023. Hinzu kommt, dass es als notorisch angesehen werden kann, dass der Kanton Schwyz insbesondere im Bereich der Verwaltungsgebühren nur sehr moderate Ansätze kennt, die regelmässig weit davon entfernt sind, kostendeckend zu sein. Dies erkannten auch die Unterzeichner der Motion M 16/22: «Dynamisierung Deckelung Gerichtskostenvorschuss – Zivilverfahrenstourismus eindämmen», mit der gerade eine Erhöhung der Gerichtskosten in diesem Bereich verlangt wurde. Diese Motion wurde an der Kantonsratssitzung vom 24. Mai 2023 für erheblich erklärt, aufgrund dessen nun Gerichts- und Verfahrenskosten im Hinblick auf eine angemessene Erhöhung zu überprüfen sein werden. Gerade bei den tiefen Gerichtsgebühren zeigt sich denn auch, dass eine weitere Senkung klarerweise falsche Anreize setzen würde. Auch vor diesem Hintergrund erscheint eine Überprüfung sämtlicher Gebühren im Hinblick auf deren Senkung zum Abbau des Eigenkapitals als nicht zielführend, zumal – wie ausgeführt – im Kanton keine Gebühren auf Vorrat erhoben werden und deren Aktualität bereits heute regelmässig überprüft wird. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat, das Postulat als nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 20/22 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Sicherheitsdepartement; Finanzdepartement.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

