



Telefon +41 (0)52 632 73 62
Fax +41 (0)52 632 72 00
staatskanzlei@ktsh.ch

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Schaffhausen, 23. Februar 2016

Motion 2015/8 von Kantonsrat Matthias Frick vom 16. November 2015 betreffend "Gebührenspegel"

Schriftliche Stellungnahme des Regierungsrates

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motion verlangt vom Regierungsrat ein Gesetz auszuarbeiten, welches alle kantonalen Gebühren mit Angabe der heutigen Rechtsgrundlage auflistet und das fortan als Rechtsgrundlage für alle Gebühren dienen soll. Begründet wird der Vorstoss mit dem Umstand, dass die Gebührensituation heute unübersichtlich und schwer nachvollziehbar sei. In dem zu erarbeitenden Gebührenspiegel sollen neben den Gebühren alle vom Kanton verlangten Geldbeträge mit Gebührencharakter, auch die als Steuern oder Bussen bezeichneten Gebühren wie die Strassenverkehrssteuer, Hundesteuer oder die Abstimmungsbusse, enthalten sein. Gebühren, welche in dem zu erlassenden Gebührengesetz oder eben in diesem Gebührenspiegel nicht enthalten sind, soll nach dessen Inkrafttreten die Rechtsgrundlage entzogen sein.

Der **Regierungsrat beantragt Ihnen, diese Motion abzulehnen**. Was der Motionär hier verlangt, ist in der beantragten Form erstens rechtlich äusserst problematisch, zweitens gesetzgebungstechnisch nicht umsetzbar, und drittens bringt die ganze Übung keinen Mehrwert.

Rechtlich ist das Verlangte problematisch, weil jede Abgabe an die Öffentlichkeit – sei es eine Steuer oder sei es eine Kausalabgabe – eine *eigene inhaltliche Begründung in einem Gesetz benötigt* und man deshalb nicht einfach eine Liste mit Verweisen auf die Rechtsgrundlagen anderer Gesetze erstellen kann als Rechtsgrundlage für die Erhebung der Abgaben.

Das in der Motion Verlangte ist zudem ein *gesetzgeberischer und rechtsetzungstechnischer Unsinn*, dem jegliche sachliche Notwendigkeit bzw. innere Begründung entbehrt.

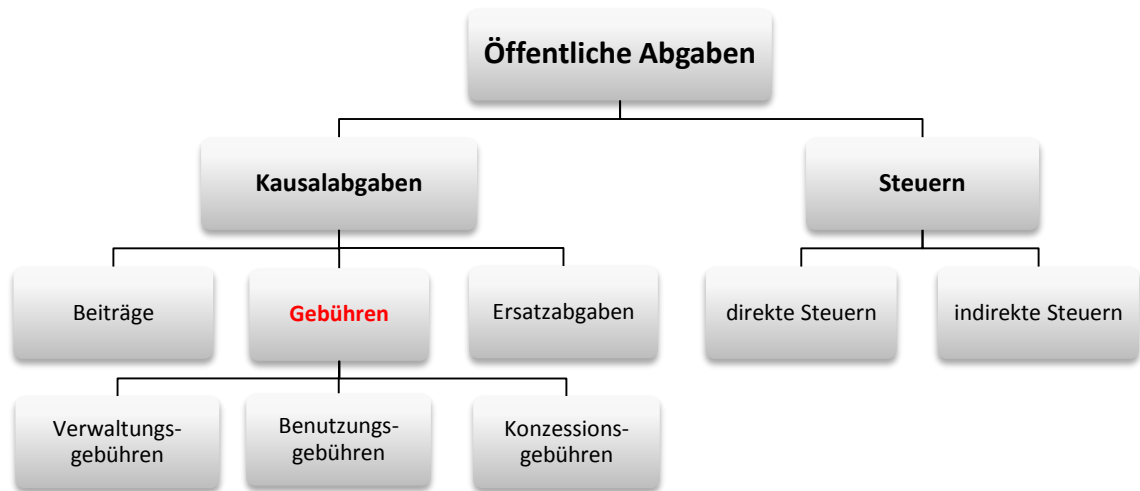
Schliesslich bringt die vom Motionär verlangte Liste in einem Gesetz mit Verweisen auf alle Artikel der kantonalen Rechtsordnung, die eine Abgabe vorsehen, *keinen Mehrwert*. Damit wird weder die Übersichtlichkeit über die geltenden Gebühren konkret gesteigert noch wäre eine diesbezügliche Liste je vollständig. Denn erstens wäre selbst ein sich auf die eigentlichen Gebühren beschränkender einheitlicher Gebührenkatalog aufgrund der unterschiedlichen Bedürfnisse und Vorgaben der einzelnen Sachbereiche enorm lang. Und zweitens bestehen neben den Abgaben des kantonalen Rechts vielfältige Abgaben, die aufgrund von Bundesgesetzen oder kommunalen Erlassen zu entrichten sind. Diese würden – und müssten in einem kantonalen Erlass – auf dem „Gebührensiegel“ fehlen.

Und schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass, wenn der Inhalt der Motion rechtlich unproblematisch wäre und inhaltlich Sinn machen würde – was eben beides nicht zutrifft –, damit noch *keine einzige Gebühr auf ihre Rechtmässigkeit oder auf ihre Höhe hin überprüft wäre*. Oder mit anderen Worten: Mit dieser Motion würde sich keine einzige Gebühr auch nur um einen Franken ändern.

Dass das Ansinnen des Motionärs praktisch gar nicht umsetzbar ist, ergibt sich bereits aus der *Unterschiedlichkeit der verschiedenen öffentlichen Abgaben*. Der Motionär verkennt die verschiedenen Arten der Abgaben und vermischt bereits im Motionstext Grundlegendes. Es gibt im Recht der öffentlichen Abgaben eine klare Systematik der Arten der Abgaben. Um dies zu erläutern, ist nachfolgend in verkürzter Form eine Übersicht über die öffentlichen Abgaben und deren Systematik aufzuzeigen.

1. Übersicht über die öffentlichen Abgaben

Der Staat, und das ist in der Schweiz sowohl der Bund, der Kanton und die Gemeinden, erhebt zur Mittelbeschaffung *Steuern und andere Abgaben* (z.B. Art. 98 lit. a KV). Es wird also zunächst unterschieden zwischen Steuern und Abgaben. Jede Steuer und jede Abgabe benötigt sodann eine eigene *Rechtsgrundlage in einem Gesetz*, die den Gegenstand der Steuer oder Abgabe, die Bemessungsgrundlage und den Kreis der Abgabepflichtigen festhält (vgl. Art. 50 KV).



Steuern sind unabhängig von einer individuell zurechenbaren Gegenleistung des Staates zu entrichten. Sie dienen der allgemeinen Finanzierung des öffentlichen Haushaltes. Es gibt direkte Steuern (z.B. Einkommens- und Vermögenssteuer, Gewinn- und Kapitalsteuer) und es gibt indirekte Steuern (z.B. Mehrwertsteuer, Tabaksteuer, Alkoholsteuer). Die Verwendung von gewissen Steuern ist zweckgebunden wie beispielsweise die Mineralölsteuer.

Die zweite Kategorie der öffentlichen Abgaben (neben den Steuern) wird als *Kausalabgaben* zusammengefasst. Das sind Geldleistungen an den Staat, welche die Privaten als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu bezahlen haben. Bei den Kausalabgaben werden drei Arten von Abgaben unterschieden:

1. Beiträge: Dabei handelt es sich um Abgaben, die als Beitrag an die Kosten einer öffentlichen Einrichtung denjenigen Personen auferlegt werden, denen aus der Einrichtung wirtschaftliche Sondervorteile erwachsen (z.B. Erschliessungsbeiträge der Grundeigentümer oder Kanalisationsanschlussbeiträge).

2. Ersatzabgaben: Dabei handelt es sich um Abgaben, die als Ersatz für Naturallasten dienen, von denen die Pflichtigen dispensiert werden (z.B. Feuerwehrpflichtersatzgabe, Militärpflichtersatzabgabe, Ersatz für Schutzraumbaupflicht).

3. Gebühren: Dabei handelt es sich um Abgaben, die als Entgelt für die Inanspruchnahme von Amtshandlungen oder für die Benutzung einer staatlichen Einrichtung erhoben werden. Die Gebühren werden dann nochmals unterteilt in Verwaltungsgebühren, Benutzungsgebühren und Konzessionsgebühren. Nachfolgend ein paar Beispiele:

- *Verwaltungsgebühren* sind Baubewilligungsgebühren, Handelsregistergebühren, Gerichtsgebühren, Gebühren des Strassenverkehrsamtes, des Passbüros usw.
- *Benutzungsgebühren* sind Studiengebühren oder das Eintrittsgeld in eine öffentliche Badeanstalt oder das Schulgeld für Schüler mit ausserkantonalem Wohnsitz.
- *Konzessionsgebühren* sind beispielsweise die Gebühren für die Nutzung der Wasserkraft oder die Gebühren für die Bootsliegendeplätze oder für den nächtlichen Laterneparkplatz.

Aus der Rechtsnatur der soeben erwähnten Gebühren als Entgelt für eine konkrete staatliche Leistung folgt, dass bei der *Bemessung der Gebühr* vom Wert dieser Leistung auszugehen ist. Wenn der Gesetzgeber die Höhe der konkreten Gebühr nicht festlegt, bestimmt sich deren Höhe nach dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen darf, und das Äquivalenzprinzip bedeutet, dass die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen muss.

Gesetzestechisch werden die Abgaben – ob Steuern oder Kausalabgaben – sinnvollerweise immer im entsprechenden (Sach-) Gesetz festgelegt: Im Steuergesetz werden zum Beispiel die Einkommens- und Vermögenssteuer festgelegt, im Bundesgesetz über das Handelsregister werden die Handelsregistergebühren festgelegt, im kantonalen Baugesetz werden die Baubewilligungsgebühren festgelegt, im kommunalen Erlass über die Wasser- und Abwassergebühren werden diese Gebühren festgelegt. Normalerweise besteht bei den Kausalabgaben eine *Grundsatznorm in einem formellen Gesetz*, und die einzelnen Ansätze werden dann in Vollzugsverordnungen präzisiert und konkret festgelegt wie zum Beispiel in der Baubewilligungsgebührenverordnung (SHR 700.108). Auf diese Weise kann auch überprüft werden, ob die einzelnen Gebühren rechtmässig sind, nämlich über eine ausreichende Rechtsgrundlage verfügen und in der Höhe richtig bemessen sind. Zudem besteht auf diese Weise eine gewisse Flexibilität für die Anpassung der Abgaben, insbesondere der Gebühren.

Im Ergebnis stützen sich sämtliche Abgaben des öffentlichen Rechts auf eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage – Gesetze und ausführende Verordnungen – und sind somit demokratisch legitimiert. Jede gestützt auf diese Rechtsgrundlagen verfügte Abgabe kann im Einzelfall mit einem Rechtsmittel angefochten werden. Mittels Rechtsmittelbelehrung werden die Betroffenen darauf aufmerksam gemacht.

In manchen Fällen sieht im Übrigen auch das Bundesrecht vor, dass kantonale Vollzugsbehörden Gebühren zu erheben haben, und macht Vorgaben für die Ausgestaltung solcher Gebühren. So stützt sich etwa die Verordnung über die Gebühren für die Fleischkontrolle auf Art. 45 des

Bundesgesetzes über Lebensmittel und Gebrauchsgegenstände (SR 817.0). In solchen Fällen ist das vom Motionär Verlangte ebenfalls nicht umsetzbar.

2. Folgerung und Antrag

Im Ergebnis verkennt der Motionär, dass eben

1. jede einzelne Abgabe eine Rechtsgrundlage in einem Gesetz benötigt und man deshalb nicht einfach eine Liste mit Verweisen auf die Rechtsgrundlagen anderer Gesetze erstellen kann, die als Rechtsgrundlage für die Erhebung der Abgaben dient.
2. alle Kausalabgaben materiell, das heisst inhaltlich begründet und gebunden sind an eine staatliche Tätigkeit oder an die Nutzung einer staatlichen Einrichtung, die eben in einem Gesetz entsprechend zu umschreiben ist;
3. die unterschiedliche inhaltliche Begründung der Abgaben es verunmöglicht, diese in einem einzigen Erlass zu regeln. Zudem gelten für die verschiedenen Arten der Abgaben unterschiedliche Prinzipien und Grundsätze für die Bemessung der zulässigen Höhe der Gebühren (z.B. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip).

Im Ergebnis ist es nicht möglich, in einem Gebührenkatalog die bestehende Vielzahl rechtlich unterschiedlich begründeter Abgaben (Steuern, Gebühren, Ersatzabgaben, usw.) aufzuführen. Wie bereits ausgeführt, ist die vorliegende Motion in der beantragten Form erstens rechtlich und gesetzgebungstechnisch nicht umsetzbar und zweitens bringt die ganze Übung keinen Mehrwert.

Aus all den angeführten Gründen beantragt Ihnen der Regierungsrat, die Motion abzulehnen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:



Dr. Reto Dubach

Der Staatsschreiber:



Dr. Stefan Bilger