

Beschluss Nr. 249/2025
Schwyz, 1. April 2025 / jh

Teilrevision des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (FHG) und des Finanzhaushaltsgesetzes für die Bezirke und Gemeinden (FHG-BG) – Gebührenerhebung
Bericht und Antrag an den Kantonsrat

1. Übersicht

Das Bundesgericht hatte mit Entscheid 2C_699/2017 vom 12. Oktober 2018 betreffend die Gemeinde Reichenburg festgehalten, dass das Strassengesetz vom 15. September 1999 (StraG, SRSZ 442.110) und §§ 81 f. des Justizgesetzes vom 18. November 2009 (JG, SRSZ 231.110) in Verbindung mit der Gebührenordnung für die Verwaltung und die Rechtspflege im Kanton Schwyz vom 20. Januar 1975 (GebO, SRSZ 173.111) keine genügenden gesetzlichen Grundlagen darstellen, um die Erhebung von Parkplatzgebühren für gesteigerten Gemeindegebrauch (Langzeitparkieren) durch Gemeinden zu begründen. Gestützt auf die daraufhin erfolgten Empfehlungen des kantonalen Rechtsdienstes haben inzwischen zahlreiche Gemeinden und Bezirke – wo erforderlich – die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung von Benützungsgebühren für das Langzeitparkieren angepasst und in Begleitung durch den Rechtsdienst ihre Gebührenregelungen auch anderweitig überprüft.

Im Nachgang zum besagten bundesgerichtlichen Entscheid galt es – in Koordination mit weiteren gebührenrechtlichen Vorstössen und Rechtsetzungsvorhaben sowie Bedürfniserhebungen bei den Departementen und Ämtern – über die Gebührenerhebung für das Langzeitparkieren hinaus auch den grundsätzlichen Handlungsbedarf bezüglich zusätzlicher gesetzlicher Grundlagen für die (kantonale und kommunale) Gebührenerhebung auf Stufe der Verwaltung zu prüfen. Dies insbesondere mit Blick darauf, dass es im Kanton Schwyz kein Gesetz gibt, das die Grundsätze für die Festlegung und die Anpassung von Gebühren einheitlich regelt. Die entsprechenden Grundsätze wie auch die einzelnen Gebührenansätze sind vielmehr in Erlassen unterschiedlicher Regelungsstufe auf Ebene Kanton bzw. Bezirke und Gemeinden enthalten. Dabei ist mitunter fraglich, ob sämtliche Regelungen in verfassungsrechtlicher Hinsicht den heutigen Anforderungen an eine genügende gesetzliche Grundlage in jedem Fall voll gerecht zu werden vermögen. Diesbezüglich gilt es auch in Erinnerung zu rufen, dass der Regierungsrat bereits mit RRB Nr. 169 vom 16. Februar 2010 dem Kantonsrat (zur Schaffung einer genügenden gesetzlichen Grundlage für alle Gebührenarten) beantragte, die ausgearbeitete Vorlage eines Gebührengesetzes anzunehmen, wobei der

Kantonsrat jedoch nicht auf das Geschäft eintrat und dieses daraufhin nicht mehr weiterverfolgt wurde.

Als Folge der umfassenden Überprüfung der gesetzlichen Grundlagen für die kantonale und kommunale Gebührenerhebung wird im Sinne einer verbesserten Rechtssicherheit vorgeschlagen, in den Finanzhaushaltsgesetzen für den Kanton sowie die Bezirke und Gemeinden in je einem neuen Kapitel «Gebühren» die wichtigsten Eckpfeiler zur Gebührenpflicht bzw. zur Gebührenerhebung und -bemessung, gleichsam als Auffangregelung, für die Verwaltung einheitlich zu regeln. Damit wird über die damals vom Bundesgericht konkret beurteilte Frage des Langzeitparkierens hinaus eine formell-gesetzliche Normierung für die Gebührenerhebung (Verwaltungs-, Benützungs- und Konzessionsgebühren) auf sämtlichen Stufen der Verwaltung und mithin auch für die Gemeinde- bzw. Bezirksebene geschaffen, damit den bundesrechtlichen Vorgaben besser entsprochen werden kann. Schliesslich soll – im Einklang mit den bundesrechtlichen Vorgaben und der gelebten Rechtswirklichkeit – damit auch eine grundsätzliche Möglichkeit zur Gebührenpauschalierung auf Gesetzesstufe verankert werden. Auf Gemeindestufe ändert sich dabei nichts an der grundsätzlichen Zuständigkeitsordnung, wie sie in § 12 Abs. 1 Bst. b des Gemeindeorganisationsgesetzes vom 25. Oktober 2017 (GOG, SRSZ 152.100) geregelt ist, vielmehr soll auch hier eine diesbezügliche Auffangregelung geschaffen werden. Hervorzuheben gilt es, dass mit der vorliegenden Revision keine neuen Gebühren eingeführt oder Gebührentarife angepasst werden.

2. Ausgangslage

2.1 Verfassungsmässige Vorgaben

Gemäss den verfassungsmässigen Vorgaben, die auch im besagten Bundesgerichtsurteil hervorgehoben wurden, braucht es für die Erhebung von Benützungsgebühren (u. a. für das Langzeitparkieren auf öffentlichen Parkplätzen) eine Grundlage in einem formellen Gesetz, wobei darin gemäss Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) der Gegenstand der Abgabe (z. B. Benutzung einer öffentlichen Sache bzw. Parkieren auf öffentlichen Parkplätzen), der Kreis der Abgabepflichtigen (der Benutzer einer öffentlichen Sache oder Einrichtung, also z. B. beim Langzeitparkieren der Fahrzeughalter) sowie die Grundlagen der Bemessung (Entgelt pro Parkdauer bzw. allgemein die Grundsätze der Berechnungsweise) geregelt sein müssen. Als Gesetz im formellen Sinne gelten dabei (neben Bundes- und kantonalen Gesetzen) im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden und Bezirke auch Beschlüsse der Stimmbürger (Legislative), namentlich einschlägige Gebührenreglemente, nicht jedoch Erlasse der Gemeinde- oder Bezirksräte als Exekutivorgane. Das Bundesgericht hielt zudem ausdrücklich fest, dass sich die entsprechende Gebührenerhebung durch Bezirke und Gemeinden nicht (alleine) auf das bestehende kantonale Recht (z. B. das JG) abstützen könne bzw. dieses hierfür nicht zu genügen vermöge. Schliesslich regelt das JG gemäss dessen § 2 Abs. 1 die Organisation und die Zuständigkeiten der Justizbehörden, womit es – ausserhalb des Justizbereichs – auch vom Regelungsinhalt her nicht recht als Grundlage für die Erhebung von Verwaltungs-, Benützungs- und Konzessionsgebühren auf Stufe der Verwaltung passen will (worauf das Bundesgericht im besagten Entscheid denn auch hingewiesen hat). Schliesslich eignet sich das Justizgesetz auch nicht als gesetzliche Grundlage für die Erhebung der entsprechenden Gebühren auf Gemeinde- bzw. Bezirksstufe.

Demgegenüber ist bezüglich der Erhebung von sogenannten Kontrollgebühren für das Kurzzeitparkieren auf öffentlichen Parkplätzen bzw. Plätzen und Strassen gestützt auf Lehre und Rechtsprechung auch weiterhin davon auszugehen, dass hierfür ein Exekutiverlass bzw. ein Beschluss des Gemeinde- oder Bezirksrats genügt. Die Praxis des Bundesgerichts, bis wann von einem kurzzeitigen Parkieren (schlichter Gemeingebrauch) und ab wann von Langzeitparkieren (bzw. von gesteigertem Gemeingebrauch) auszugehen ist, ist indes nicht einheitlich und hängt auch von den örtlichen Verhältnissen und dabei insbesondere der Benutzungsfrequenz der entsprechenden Parkplätze ab (so gilt etwa in der Innenstadt von Zürich bereits ein Parkieren von 30 Minuten als

Langzeitparkieren im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung). Jedenfalls als Langzeitparkieren gelten dagegen diejenigen Konstellationen, bei denen die Gemeinden oder Bezirke den Benutzern entgeltliche Parkkarten (Bewilligungen) für das Nachtparkieren auf öffentlichen Strassen bzw. Parkplätzen («Laternengaragen») oder entsprechende Tages-, Monats- oder Jahreskarten für das Abstellen der Fahrzeuge auf öffentlichem Grund ausstellen.

2.2 Weitere Rahmenbedingen

In den letzten Jahren gab es mit den Anpassungen auf Gemeinde- und Bezirksstufe auch auf Kantonsebene mehrere gesetzgeberische Vorhaben bzw. parlamentarische Vorstösse im Bereich des Gebührenrechts. So wurde etwa der Gebührentarif für die Verwaltung vom 12. Dezember 2017 umfassend überarbeitet und durch denjenigen vom 7. März 2023 ersetzt, womit auch Anpassungen an der GebO einhergingen. Zudem sind allein aus den letzten beiden Jahren die Motion M 16/22: Dynamisierung Deckelung Gerichtskostenvorschuss – Zivilverfahrenstourismus eindämmen (erheblich erklärt) sowie das Postulat P 20/22: Gebühren überprüfen und – wo sinnvoll – senken (nicht erheblich erklärt) zu erwähnen. Schliesslich ist derzeit eine Anpassung der Gebühren für Schlichtungsverhandlungen in Prüfung.

2.3 Prüfung des Handlungsbedarfs

Die entsprechenden Gebühren werden gemeinhin in drei Kategorien unterteilt:

- die Verwaltungs-,
- die Benützungs- und
- die Konzessionsgebühren.

Die Verwaltungsgebühren bilden das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit bzw. ein Tätigwerden von Verwaltungsbehörden (z. B. Verfahrensgebühren im Allgemeinen, Prüfungsgebühren, Gebühren für die Erteilung einer Baubewilligung, Beratungsgebühren). Dabei stellen die sogenannten Kanzlei- und Kontrollgebühren Unterarten der Verwaltungsgebühren dar, für deren Erhebung es – anders als bei den übrigen Verwaltungsgebühren – keiner formell-gesetzlichen Grundlage bedarf bzw. ein Exekutiverlass ausreicht. Kanzleigegebühren 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). Typische Kontrollgebühren sind etwa die oben erwähnten Gebühren für das kurzzeitige Parkieren. Der Übergang von den Kanzlei- zu den übrigen Verwaltungsgebühren ist indes fließend.

Benützungsgebühren sind das Entgelt für die Benützung einer öffentlichen Sache bzw. einer öffentlichen Einrichtung oder Anlage (z. B. Studiengebühren, Gebühren für die Benützung öffentlicher Sportanlagen, Eintrittsgebühren für öffentliche Badeanstalten oder Museen sowie eben Gebühren für das Langzeitparkieren [gesteigerter Gemeindegebrauch]).

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).

Die umfassende Überprüfung ergab, dass sich zwar der wesentliche Teil der in der GebO sowie im Gebührentarif bzw. in anderweitigen Exekutiverlassen aufgeführten Gebühren auf eine eidgenössische oder kantonale spezialgesetzliche Grundlage abstützen lässt, aber dennoch entsprechender Handlungsbedarf besteht.

So bestehen im Bereich der eigentlichen Gerichts- bzw. Prozess- oder Verfahrenskosten (vgl. StPO und ZPO) bzw. allgemein bei Gebühren im Bereich der Verwaltungsrechtspflege

(vgl. Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 6. Juni 1974 [VRP, SRSZ 234.110]) weitestgehend spezialgesetzliche Grundlagen. Zudem sind im Bereich der Gerichtsgebühren auch die bundesgerichtlichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage gemäss konstanter Rechtspraxis erheblich tiefer, so dass sich diesbezüglich kein Handlungsbedarf aufdrängt. Ein solcher wurde denn auch von den kantonalen Gerichten (so auch nicht etwa vom Kantonsgericht und vom Verwaltungsgericht im Rahmen der Vernehmlassung zur Teilrevision FHG und FHG-BG) nie geltend gemacht. Dies gilt umso mehr, als die entsprechenden Gebühren im Kanton Schwyz bekanntermassen auch im landesweiten Vergleich tief liegen und nicht kostendeckend sind. Zudem besteht dort mit der Verankerung im JG, anders als bei den Gebühren für die Verwaltung, eine passende Rechtsgrundlage. Allfällige Anpassungen der Gerichtsgebühren werden sodann im Rahmen der Umsetzung der Motion M 16/22 noch spezifisch thematisiert werden, die vorliegende Teilrevision soll sich auf die Gebührenerhebung für die Verwaltung beschränken. Auch bei den Konzessionsgebühren bestehen regelmässig spezialgesetzliche Grundlagen, derweil solche insbesondere für gewisse weitere Benützungsgebühren oftmals nur knapp gehalten sind (nebst denjenigen für das Langzeitparkieren insbesondere für die Benützung von öffentlichen Räumen bzw. Anlagen und Einrichtungen oder Strassen im Bereich des gesteigerten Gemeindegebrauchs) sowie für bestimmte Verwaltungsgebühren (die über blossе Kanzleigebühren hinausgehen und nicht im Kontext mit dem Erlass einer Verfügung stehen, so etwa für Auskünfte, Beratungen etc.). Der Übergang zu den Kanzlei- und Kontrollgebühren (die keiner Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen) ist dabei bisweilen fließend und wird auch von der Rechtsprechung nicht einheitlich behandelt. Lässt sich sodann etwa die Benützung öffentlicher Räume oder Einrichtungen anhand eines unter Privaten für entsprechende Leistungen bestehenden Marktwertes vergleichen und liegt die öffentliche Abgabe – wie regelmässig – erheblich tiefer, bestehen keine Bedenken. Wenig problematisch sind schliesslich die Studiengebühren, da bei diesen die bundesgerichtlichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage ebenfalls erheblich tiefer sind (wenn sie einer langen Übung entsprechen, in masslicher Hinsicht bescheiden bleiben, als allgemein üblich gelten und sich eine allfällige Erhöhung im bisherigen Rahmen bewegt, vgl. dazu etwa den Kanton Schwyz betreffend BGer 2C_586/2016 vom 8. Mai 2017).

Zu bedenken gilt es, dass die spezialgesetzlichen Grundlagen bezüglich des Kreises der Abgabepflichtigen sowie der Bemessungsgrundlagen regelmässig sehr knapp gehalten sind, sofern sie sich dazu überhaupt äussern (und nicht bloss Delegationsnormen bzw. Verweise auf die GebO und die entsprechenden Tarife enthalten).

3. Revisionsziel und Grundzüge der Vorlage

3.1 Umsetzung der bundesgerichtlichen Gebührenvorgaben im Finanzhaushaltsrecht

Unter Berücksichtigung der dargelegten Umstände wird die Schaffung einer allgemeinen Grundlage für die Gebührenerhebung auf Stufe Kanton im Gesetz über den kantonalen Finanzhaushalt vom 20. November 2013 (FHG, SRSZ 144.110) und auf Stufe Bezirke und Gemeinden im Finanzhaushaltsgesetz für die Bezirke und Gemeinden vom 30. Mai 2018 (FHG-BG, SRSZ 153.100) vorgeschlagen. Dabei geht es um die Grundlagen von Gebühren für:

- Amtshandlungen der Verwaltung des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden (Verwaltungsgebühren);
- die Benützung von öffentlichen Sachen oder Einrichtungen des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden (Benützungsgebühren);
- die Erteilung von Konzessionen für die Beanspruchung von Kantons-, Bezirks- und Gemeindegut (Konzessionsgebühren).

Damit wird über die vom Bundesgericht konkret beurteilte Frage des Langzeitparkierens hinaus eine formell-gesetzliche Normierung für die Gebührenerhebungen (Verwaltungs-, Benützungs-

und Konzessionsgebühren) auf sämtlichen Stufen der Verwaltung und mithin auch für die Gemeinde- bzw. Bezirksebene geschaffen, womit den bundesrechtlichen Vorgaben besser entsprochen wird. Schliesslich kann damit auch eine grundsätzliche Möglichkeit zur Gebührenpauschalierung auf Gesetzesstufe verankert werden.

Die Finanzhaushaltsgesetze für den Kanton und die Bezirke und Gemeinden bieten sich von ihrem Anwendungsbereich her als Gefässe zur formell-gesetzlichen Regelung der wichtigsten Grundsätze für die Erhebung und Bemessung von Gebühren an. Die Schaffung eines eigenständigen und umfassenden Gebührengesetzes analog zur Vorlage aus dem Jahr 2010 erscheint derzeit nicht als opportun.

3.2 Grundzüge der Regelung

In den Ergänzungen zu den beiden Finanzhaushaltsgesetzen für den Kanton sowie die Bezirke und Gemeinden werden in einem jeweils neuen Kapitel «Gebühren» die wichtigsten Eckpfeiler zur Gebührenpflicht sowie zur Gebührenerhebung und -bemessung gesetzt: So werden neu insbesondere die Benützungs- und Konzessionsgebühren explizit vom Regelungsbereich erfasst und entsprechend normiert sowie die Geltung des Kostendeckungsprinzips für Verwaltungsgebühren und kostenabhängige Benützungs- und Konzessionsgebühren verankert. Als weitere Bemessungsgrundlage wird das Äquivalenzprinzip genannt. Nach der Rechtsprechung können die Vorgaben betreffend die formell-gesetzliche Bemessung der Abgaben bei gewissen Arten von Kausalgebühren gelockert werden, wo das Mass der Abgabe durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip begrenzt wird. Der Regierungsrat bzw. die Bezirks- und Gemeinderäte werden ermächtigt, die Gebühren in Gebührentarifen zu regeln. Weiter wird eine gesetzliche Grundlage zur Pauschalierung von Gebühren aufgenommen und es werden die Kriterien zur Gebührenfestsetzung innerhalb eines Gebührenrahmens festgelegt.

4. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Sämtliche Gemeinden und Bezirke, die sich materiell zur Vorlage geäussert haben, begrüssen diese ausdrücklich. Dies gilt gleichermassen für den Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke (VSZGB). Einzig der Bezirk Gerau und die Gemeinde Illgau haben einzelne Änderungsvorschläge eingebracht, die anderen Gemeinden und Bezirken unterstützen die Vorlage vollumfänglich. Der Bezirk Gersau und die Gemeinde Illgau beantragen insbesondere, dass die Gebühren nicht nur für Personen, die ihren Wohnsitz ausserhalb des Kantons haben, höher angesetzt werden können, sondern auch für Personen, die den Wohnsitz ausserhalb des Bezirks oder der Gemeinde haben. Eine Differenzierung der Gebührenansätze unter Berücksichtigung, ob die gebührenpflichtige Person im betreffenden Bezirk oder Gemeinde Wohnsitz und damit z. B. bereits eigene Steuermittel beigetragen hat, ist nach der Rechtsprechung grundsätzlich zulässig. Die Bestimmung von § 47e Abs. 2 FHG-BG wurde entsprechend im Sinne eines grösseren Handlungsspielraumes angepasst.

Bei den Parteien begrüssen die Mitte, die GLP, die SP und die SVP die Vorlage im Sinne der Rechtssicherheit und der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben grundsätzlich. Einzig die FDP steht der vorliegenden Teilrevision kritisch gegenüber. Sie erkennt keinen dringenden Handlungsbedarf und ist der Ansicht, dass die bestehenden gesetzlichen Regelungen bereits ausreichend sind bzw. bei Bedarf (wie bzgl. Langzeitparkieren erfolgt) spezifisch angepasst werden können. Zudem befürchtet sie, dass die allgemeine Ermächtigung der Exekutivbehörden zur Festlegung von Gebührentarifen zu einer unkontrollierbaren Gebührenpraxis führt, die nicht im Sinne der Schwyzer Bevölkerung sei. Dazu gilt es zu bemerken, dass die Ergänzungen der Finanzhaushaltsgesetze für den Kanton und die Bezirke und Gemeinden in einem Kapitel «Gebühren» nicht fiskalisch motiviert sind, sondern der Rechtssicherheit und der Umsetzung bundesrechtlicher Vorgaben dienen. Sie schaffen keine neuen Gebührentatbestände und beinhalten keine Gebührentarife, sondern allgemeine Vorgaben für die Erhebung und Bemessung von Gebühren. Auch werden keine spezialgesetzlichen Zuständigkeitsordnungen verschoben.

Sämtliche Parteien unterstreichen sodann die Wichtigkeit, dass die vorliegende Revision nicht zum Anlass für Gebührenerhöhungen bzw. Tarifierpassungen genommen werde, was der Regierungsrat denn auch bereits mehrfach ausdrücklich klar gemacht hat. SVP und FDP stellen sich des Weiteren gegen eine mögliche Gebührenerhöhung bei einer Teuerung von 3 % und verlangen stattdessen eine entsprechende Erhöhung auf 5 (SVP) bzw. 10 % (FDP). Die vorliegende Gesetzesrevision ist nicht fiskalisch motiviert, sondern dient primär der Rechtssicherheit bzw. der Umsetzung verfassungsmässiger Vorgaben an die Gebührenerhebung. Um die in der Vernehmlassung geäusserten Bedenken, dass die Bestimmung über die Gebührenanpassungen faktisch zu einer «Erhöhungswelle» der Gebühren führen würde, zu zerstreuen, wird auf eine gesetzliche Regelung der Modalitäten bei Gebührenanpassungen und jeglichen «Prüf- und Anpassungsautomatismus» bei einer bestimmten Teuerung bzw. nach einer bestimmten Zeit verzichtet und die entsprechenden §§ 48h FHG und § 47h FHG-BG aus der Vernehmlassungsversion gestrichen. Bereits bisher wurden die Gebühren jedoch periodisch durch entsprechende Revisionen der Tarife an die Kosten- bzw. anderweitige Entwicklungen angepasst. Solche Anpassungen stehen auch in Zukunft offen. Dies soll jedoch durch die ordentlich bzw. ursprünglich zuständigen Organe auf dem dafür vorgesehenen Weg erfolgen bzw. müssen von diesen beschlossen werden. Die GLP möchte schliesslich für politische, kulturelle, sportliche und gemeinnützige Organisationen bei der Benutzung von Räumlichkeiten im staatlichen Besitz die Möglichkeit eines Erlasses oder einer Ermässigung von Gebühren vorsehen, wenn die Einrichtungen für nichtkommerzielle Zwecke benutzt werden. Die gesetzliche Verankerung einer entsprechenden Kann-Bestimmung (ohne entsprechenden Anspruch) erscheint sachgerecht. Voraussetzung hierfür ist eine rechtsgleiche Handhabung.

Das Kantonsgericht befürwortet den Vernehmlassungsentwurf ohne Anpassungen. Auch das Verwaltungsgericht hält in seiner Stellungnahme fest, die vorgelegten Gesetzesänderungen seien nicht zuletzt Folge bundesgerichtlicher Rechtsprechung zu den Anforderungen an die gesetzlichen Grundlagen von Nutzungsgebühren, weshalb es die angestossenen Revisionsarbeiten grundsätzlich begrüsse. Nachvollziehbar sei auch, dass die notwendigen Grundlagen in den beiden Finanzhaushaltsgesetzen geschaffen werden sollen. Eine wiederkehrende Streitfrage im Zusammenhang mit Gebühren (und Kausalabgaben generell) betreffe die Verwirkung und Verjährung. Sie sei regelmässig gesetzgeberisch nicht geregelt und müsse durch die Rechtsprechung beantwortet werden. Eine Klärung durch den Gesetzgeber sei hier vorzuziehen. So sei etwa zu begrüssen gewesen, dass sich die Vorlage eines Gebührengesetzes aus dem Jahre 2010 ausdrücklich zur Frage der Fälligkeit und Verjährung geäussert habe.

Die Hauptstossrichtung der Teilrevision von FHG und FHG-BG zielt auf die Schaffung von (allgemeinen) formell-gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung und Bemessung von Gebühren und somit auf deren (genügende) Legitimation. Die Anpassungen sollen gerade nicht in Richtung eines eigentlichen Gebührengesetzes (wie anno 2010) ausgeweitet werden. Fragen zur Fälligkeit und Verjährung können – soweit sie nicht ohnehin schon in Spezialgesetzen geregelt sind (z. B. Steuergesetzgebung) – daher grundsätzlich, wie heute bereits, durch die Rechtsprechung und Lückenfüllung entschieden werden. So bildet etwa – wie das Verwaltungsgericht auch in einem kürzlich ergangenen Entscheid selbst festgestellt hat – die 10-jährige Verjährungsfrist von Kausalabgaben aufgrund der langen Dauer und regelmässigen gerichtlichen Bestätigung im Mindesten eine erhärtete Verwaltungs- und Gerichtspraxis dar, wenn ihr nicht gar schon eine gewohnheitsrechtliche Wirkung zugesprochen werden könne (vgl. VGE II 2024 42 vom 28. August 2024, Erw. 3.3). Eine (inhaltliche) Neuauflage des Gebührengesetzes im Sinne der Vorlage aus dem Jahre 2010 (auf die der Kantonsrat damals nicht eintrat) erscheint daher nicht als opportun. Weder die Gemeinden bzw. Bezirke noch die Parteien haben denn auch entsprechende Änderungsanträge gestellt. Hingegen nimmt der Regierungsrat das Anliegen des Verwaltungsgerichtes auf, wonach in neu § 47f Abs. 1 FHG-BG ein ausdrücklicher Vorbehalt von § 12 Abs. 1 Bst. b GOG aufzunehmen sei. Damit soll verdeutlicht werden, dass sich an der grundsätzlichen Zuständigkeitsordnung, wonach die Stimmberechtigten kommunale Rechtssätze beschliessen – soweit nicht nach kantonalem oder kommunalem Recht ein anderes Organ zuständig ist –, mit der Teilrevision nichts ändert.

5. Erläuterungen zu den Rechtsanpassungen

5.1 FHG

§ 48a (Gegenstand der Abgabe)

Im Bereich des Gegenstands der Abgabe wird festgehalten, wofür Gebühren erhoben werden, nämlich für Amtshandlungen der Verwaltung des Kantons (Verwaltungsgebühren), die Benützung von öffentlichen Sachen oder Einrichtungen des Kantons (Benützungsgebühren) sowie für die Erteilung von Konzessionen für die Beanspruchung von Kantonsgut (Konzessionsgebühren). Damit werden neu auch explizit die Gebühren für die Benützung von öffentlichen Sachen oder Einrichtungen (z. B. Gebühren für das Langzeitparkieren bzw. allgemein die Benützung von Strassen im Rahmen des gesteigerten Gemeingebrauchs und Studiengebühren) sowie für die Erteilung von Konzessionen erwähnt und damit für sämtliche Stufen der Verwaltung formell-gesetzlich verankert.

Abs. 2 enthält einen Vorbehalt von (spezialgesetzlichen) Gebührengrundlagen, welche den Bestimmungen zu den Gebühren im FHG vorgehen.

§ 48b (Gebührenpflicht)

Hier wird der Kreis der Abgabepflichtigen – wiederum formell-gesetzlich und für sämtliche Stufen der Verwaltung – geregelt. Gebührenpflichtig wird, wer eine bestimmte staatliche Leistung in Anspruch nimmt bzw. verursacht oder eine öffentliche Sache oder Einrichtung benützt. Bei Gebühren für das Langzeitparkieren ist dies z. B. der Halter des Fahrzeugs, bei einem Baugesuch der Gesuchsteller oder bei einer Konzession der Konzessionsnehmer.

§ 48c (Kostendeckungsprinzip)

Laut dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen. Nach der Rechtsprechung umfasst ein Verwaltungszweig die sachlich zusammenhängenden Verwaltungsaufgaben (vgl. BGE 126 I 180). Zum massgebenden Gesamtaufwand sind neben den laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges (inklusive allgemeine Unkosten) auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen.

Das Kostendeckungsprinzip findet nur bei kostenabhängigen Kausalabgaben Anwendung. 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 Benützungsgebühren (z. B. private Nutzung von öffentlichen Gewässern) zur Anwendung. Zudem gilt es für diejenigen Konzessionsgebühren, die für die Inanspruchnahme monopolisierter staatlicher Dienstleistungen erhoben werden.

Gemäss Abs. 2 kann die Gebührenerhebung bei Benützungsgebühren mit einer Verhaltenslenkung verbunden werden, z. B. bei Gebühren für die Benutzung des öffentlichen Grundes (Parkgebühren). 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 Anstalten mit industriellem oder gewerblichem Charakter 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.

§ 48d (Äquivalenzprinzip)

Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die Höhe der Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen muss, den die staatliche Leistung für die abgabepflichtige Person hat. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Gebühren nicht die Kosten der Leistung übersteigen dürfen.

sichtigen sind dabei insbesondere die wirtschaftliche Bedeutung und das Interesse der abgabepflichtigen Person an der Leistung, ebenso der Kostenaufwand des Gemeinwesens. Es gilt für alle Gebühren.

Das Äquivalenzprinzip bezieht sich in erster Linie auf den konkreten Einzelfall. Die jeweiligen Umstände sind deshalb vorab bei der Festsetzung der Gebühr im Einzelfall zu berücksichtigen. Das gebührenerhebende Gemeinwesen hat sich jedoch bereits bei der abstrakten Festlegung der Gebührentarife am Äquivalenzprinzip zu orientieren; nicht nur die konkret auferlegte Gebühr, sondern auch die abstrakten Gebührenansätze und -tarife müssen demnach in einer angemessenen Relation zum Gegenwert für die abgabepflichtige Person stehen.

§ 48e (Rechtsgleichheitsgebot)

Bei der Ausgestaltung von Kausalabgaben ist das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot zu befolgen (Art. 8 BV). Differenzierungen und Abstufungen sind nur zulässig, wenn sie objektiv begründet werden können. Personen mit Wohnsitz innerhalb des betreffenden Gemeinwesens dürfen somit privilegiert werden, wenn dafür sachliche Gründe bestehen. Vor der Rechtsgleichheit verantwortlich ist nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Ungleichbehandlung der Benutzer von öffentlichen Einrichtungen, wie Spitälern, Schulen oder Hallenbädern, die in erster Linie für die eigene Bevölkerung und mit allgemeinen Steuergeldern gebaut und betrieben werden. Eine stärkere Belastung auswärtiger Abgabepflichtiger lässt sich unter Umständen auch mit dem Kostendeckungsprinzip begründen, wenn diese einen höheren Aufwand verursachen. Zulässig ist ebenfalls eine abgestufte Belastung bei fiskalischen Regal- bzw. Konzessionsgebühren (vor allem bei Jagd und Fischerei). Entsprechend kann von Personen mit auswärtigem Wohnsitz unter Umständen eine höhere Gebühr verlangt werden.

§ 48f (Gebührentarife)

Die Bestimmung enthält die Ermächtigung an den Regierungsrat, die konkreten Gebührentarife unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze festzulegen.

Weiter bildet Abs. 2 der Bestimmung die formell-gesetzliche Rechtsgrundlage zur Erhebung von Pauschalgebühren. Pauschalgebühren eignen sich insbesondere bei standardisierten staatlichen Tätigkeiten oder wenn sich eine spezifische Gebührenbemessung als unverhältnismässig erwiese. Sie müssen sich jedoch ebenfalls am objektiven Wert der Leistung orientieren und auf sachlichen Kriterien, namentlich entsprechenden Erfahrungswerten, beruhen. Üblich sind auch Gebührenrahmen mit einem Mindest- und Höchstansatz. Schliesslich kann auch eine Gebührenbemessung nach Zeitaufwand oder nach anderen sachlichen Kriterien (z. B. Taxipunkte, Seitenzahl einer Verfügung u. a.) vorgesehen werden.

Abs. 3 ist direkter Ausfluss des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips und soll in begründeten Ausnahmefällen ein Abweichen von Höchst- oder Mindestansätzen bzw. einem Pauschalbetrag ermöglichen. Die entsprechenden Regelungen sind im Rahmen des sog. Sockel-Spanne-Prinzips auch innerkantonale weit verbreitet.

Gemäss Abs. 4 können die Gebühren für die Benützung von Räumlichkeiten, welche politische, kulturelle, sportliche oder gemeinnützige Organisationen für ihre nichtkommerzielle Tätigkeit benützen, ermässigt oder ganz erlassen werden, wobei einer rechtsgleichen Behandlung hier hohes Gewicht zukommt, wenngleich aufgrund der Kann-Bestimmung kein Anspruch auf einen entsprechenden Erlass oder eine Ermässigung besteht.

§ 48g (Festsetzung innerhalb des Gebührenrahmens)

Bei einem Gebührenrahmen steht der gebührenerhebenden Behörde eine gewisse Entscheidungsfreiheit zu. Sie hat sich aber an das Äquivalenzprinzip zu halten. Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass eine Kausalabgabe im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung oder des abgegoltenen Vorteils stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegen muss. Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot im Bereich der Kausalabgaben.

Gemäss Abs. 2 hat die zuständige Behörde bei der Festsetzung der Gebühr den Arbeitsaufwand, die Bedeutung der Sache, den Nutzen für die gebührenpflichtige Person sowie etwa die Dauer der

Benützung einer öffentlichen Sache zu gewichten. Die wirtschaftliche Bedeutung einer staatlichen Leistung für die Privaten darf somit in die Gebührenfestsetzung einfließen. Die Gebühr muss aber angemessen bleiben.

Aus Gründen der Verwaltungsökonomie sind jedoch Pauschalierungen bzw. Schematisierungen von Gebühren, sofern sie sich am objektiven Wert der Leistung und entsprechenden, auf sachlichen Kriterien beruhenden Erfahrungswerten orientieren, in einem gewissen Rahmen zulässig.

§ 48h (Auslagen)

Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Auslagen sind zusammen mit der Gebühr für die Leistungserbringung bei der gebührenpflichtigen Person in Rechnung zu stellen. Abs. 3 hält aber fest, dass geringe Auslagen grundsätzlich in den Gebühren inbegriffen sind (z. B. das Porto für eine einzelne Postsendung oder die Kosten einzelner Telefongespräche). Diese sind nicht separat in Rechnung zu stellen.

5.2 FHG-BG

§ 47a (Gegenstand der Abgabe)

Im Bereich des Gegenstands der Abgabe wird festgehalten, wofür Gebühren erhoben werden, nämlich für Amtshandlungen der Verwaltung der Bezirke und der Gemeinden (Verwaltungsgebühren), die Benützung von öffentlichen Sachen oder Einrichtungen der Bezirke und der Gemeinden (Benützungsgebühren) sowie für die Erteilung von Konzessionen für die Beanspruchung von Bezirks- oder Gemeindegut (Konzessionsgebühren). Damit werden neu auch explizit die Gebühren für die Benützung von öffentlichen Sachen oder Einrichtungen (z. B. Gebühren für das Langzeitparkieren) sowie für die Erteilung von Konzessionen erwähnt und damit für sämtliche Stufen der Verwaltung formell-gesetzlich verankert.

Abs. 2 enthält einen Vorbehalt von spezialrechtlichen Gebührenerlassen (namentlich an der Urne beschlossene Gebührenreglemente), welche den Bestimmungen zu den Gebühren im FHG-BG vorgehen.

§§ 47b (Gebührenpflicht) – 47e (Rechtsgleichheitsgebot)

Vgl. die Ausführungen zu § 48b – 48e FHG analog.

§ 47f (Gebührentarife)

Die Bestimmung enthält die Ermächtigung an die Exekutiven von Bezirken und Gemeinden, die konkreten Gebührentarife unter Berücksichtigung der allgemeinen Grundsätze festzulegen. Auf Stufe Bezirke bzw. Gemeinden bleiben durch Beschluss der Stimmbürger (Legislative) erlassene Gebührenreglemente (z. B. Reglemente für das Langzeitparkieren auf öffentlichen Plätzen), vorbehalten. An der Zuständigkeitsordnung, wie sie in § 12 Abs. 1 Bst. b GOG geregelt ist, ändert sich nichts. In § 47f Abs. 1 wird die Regelung von § 12 Abs. 1 Bst. b GOG, wonach die Stimmberechtigten kommunale Rechtssätze beschliessen – soweit nicht nach kantonalem oder kommunalem Recht ein anderes Organ zuständig ist – ausdrücklich vorbehalten (vgl. auch § 47a Abs. 2 FHG-BG). Mit den neuen Bestimmungen soll (lediglich) eine Auffangregelung geschaffen werden, um auch auf Bezirks- und Gemeindeebene den bundesrechtlichen Vorgaben noch besser zu entsprechen.

Weiter bildet Abs. 2 der Bestimmung die formell-gesetzliche Rechtsgrundlage zur Erhebung von Pauschalgebühren. Pauschalgebühren eignen sich insbesondere bei standardisierten staatlichen Tätigkeiten, in Rechtsmittelverfahren oder wenn sich eine spezifische Gebührenbemessung als unverhältnismässig erwiese. Sie müssen sich jedoch ebenfalls am objektiven Wert der Leistung orientieren und auf sachlichen Kriterien, namentlich entsprechenden Erfahrungswerten, beruhen. Üblich sind auch Gebührenrahmen mit einem Mindest- und Höchstansatz. Schliesslich kann auch eine Gebührenbemessung nach Zeitaufwand oder nach anderen sachlichen Kriterien (z. B. Taxpunkte, Seitenzahl einer Verfügung u. a.) vorgesehen werden.

Abs. 3 ist direkter Ausfluss des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips und soll in begründeten Ausnahmefällen ein Abweichen von Höchst- oder Mindestansätzen ermöglichen. Die entsprechenden Regelungen sind im Rahmen des sog. Sockel-Spanne-Prinzips auch innerkantonale weit verbreitet.

Gemäss Abs. 4 können auch hier die Gebühren für die Benützung von Räumlichkeiten, welche politische, kulturelle, sportliche oder gemeinnützige Organisationen für ihre nichtkommerzielle Tätigkeit benützen, ermässigt oder ganz erlassen werden, wobei einer rechtsgleichen Behandlung hohes Gewicht zukommt, wenngleich aufgrund der Kann-Bestimmung kein Anspruch auf einen entsprechenden Erlass oder eine Ermässigung besteht.

§§ 47g (Festsetzung innerhalb des Gebührenrahmens) – 47h (Auslagen)
Vgl. die Ausführungen zu § 48g – 48h FHG analog.

5.3 Gebührenordnung für die Verwaltung und die Rechtspflege (GebO, SRSZ 173.111)

Die vorliegende Gesetzesrevision bzw. auch die künftigen Anpassungen im Bereich der Gerichtskosten (vgl. Motion M 16/22) werden in der Folge eine umfassende Überprüfung und Anpassung der GebO erforderlich machen. Insbesondere wird vorliegend eine generelle formell-gesetzliche Grundlage zur Erhebung von Pauschalgebühren geschaffen bei standardisierten staatlichen Tätigkeiten oder wenn sich eine spezifische Gebührenbemessung als unverhältnismässig erwiese, womit auch der Rechtswirklichkeit nachgelebt wird. Zudem wird es im Rahmen einer grundsätzlichen Überprüfung auch um eine entsprechende Koordination von Erlassen bezüglich Rechtspflegegebühren und Gebühren der Verwaltung bzw. allenfalls eine entsprechende Entflechtung der diesbezüglichen Erlasse gehen.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Ergänzungen der Finanzhaushaltsgesetze für den Kanton und die Bezirke und Gemeinden in einem Kapitel «Gebühren» sind nicht fiskalisch motiviert, sie dienen der Rechtssicherheit. Sie schaffen keine neuen Gebührentatbestände und beinhalten keine Gebührentarife, sondern allgemeine Vorgaben für die Erhebung und Bemessung von Gebühren. Die neuen Bestimmungen haben deshalb keine unmittelbaren finanziellen Auswirkungen. Sie dienen in erster Linie der Rechtssicherheit. Bereits bisher sind die Gebühren zudem periodisch an die Kostenentwicklung angepasst worden. Künftig haben solche Gebührenanpassungen nach den Vorgaben in den Finanzhaushaltsgesetzen zu erfolgen. Auch in personeller Hinsicht ergeben sich aus der Teilrevision der Finanzhaushaltsgesetze keine Änderungen. Es entsteht daraus weder Mehr- noch Minderbedarf an Personal.

7. Behandlung im Kantonsrat und Referendum

7.1 Ausgabenbremse

Beim vorliegenden Beschluss handelt es sich nicht um eine Ausgabenbewilligung. Für die Schlussabstimmung gilt das einfache Mehr gemäss § 87 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR; SRSZ 142.110).

7.2 Referendum

Gemäss §§ 34 Abs. 2 und 35 der Kantonsverfassung vom 24. November 2010 (KV, SRSZ 100.100) unterstehen:

- a) Erlass, Änderung und Aufhebung von Gesetzen;
- b) internationale und interkantonale Vereinbarungen mit Gesetzesrang;
- c) Ausgabenbeschlüsse über neue einmalige Ausgaben von mehr als 5 Mio. Franken und Ausgabenbeschlüsse über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 500 000.--; dem obligatorischen oder fakultativen Referendum.

Der vorliegende Beschluss hat den Erlass oder die Änderung oder Aufhebung eines Gesetzes zum Gegenstand und unterliegt somit bei Zustimmung von weniger als drei Viertel der an der Schlussabstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem obligatorischen oder bei Zustimmung von drei Viertel und mehr der an der Abstimmung teilnehmenden Mitglieder des Kantonsrates, dem fakultativen Referendum.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die beiliegenden Vorlagen anzunehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Departemente.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael Stähli
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber