

Regierungsratsbeschluss

vom 23. August 2016

Nr. 2016/1462

KR.Nr. A 0050/2016 (FD)

Auftrag Manfred Küng (SVP, Kriegstetten): Rechtsschutz bei Gebühren mit Ermessensbereich Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird ersucht, die erforderlichen betrieblichen und rechtlichen Massnahmen zu treffen, damit bei der Festsetzung von Ermessensgebühren begründet wird, welchen Zeitaufwand die Mitarbeiter der Verwaltung und der Gerichte hatten und wie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen bei der Gebührenfestsetzung berücksichtigt wird.

2. Begründung

In der Debatte zum neuen Gebührentarif im Kantonsrat vom 8. März 2016 wurde von Seiten der Regierung eingeräumt, dass die Verwaltung und die Gerichte heute bei der Festsetzung von Ermessensgebühren in der Regel keine Ausführungen zum zeitlichen Aufwand der Mitarbeiter der Verwaltung und der Gerichte machen.

Laut § 3 „Gebührenrahmen“ des Gebührentarifs (GT) sind die Gebühren u.a. nach dem Zeit- und Arbeitsaufwand und nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen zu bemessen. Auch die Gebührenpflichtigen haben Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV). Das bedeutet, dass die Behörden ihren Entscheid über die Festsetzung der Gebühren begründen müssen (Art. 18 Abs. 2 KV). Daraus folgt, dass für eine rechtsstaatlich einwandfreie Gebührenfestsetzung in der Begründung zur Verfügung anzugeben ist, wie viel Zeit von der Verwaltungs- oder Gerichts-Behörde für die Behandlung des betreffenden Geschäfts aufgewendet worden ist und inwieweit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen berücksichtigt worden ist.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die vorliegend zu diskutierenden Gebühren stellen eine öffentliche Abgabe dar. Öffentliche Abgaben sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts dem Staat schulden und die vorwiegend der Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs dienen (siehe hierzu auch ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Zürich 2016, N 2753 ff.). Die Unterteilung der öffentlichen Abgaben erfolgt grob in Kausalabgaben und Steuern. Steuern sind unabhängig von der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen zu entrichten. Kausalabgaben sind dagegen kraft öffentlichen Rechts als Gegenleistung für staatliche Leistungen oder besondere Vorteile geschuldet. Zwischen einer Kausalabgabe und der mit ihr finanzierten Tätigkeit muss somit ein sachlicher, direkter Zusammenhang bestehen, der die Erhebung einer Abgabe rechtfertigt. Es werden hierbei namentlich die Gebühren, die Vorzugskosten und die Ersatzabgaben unterschieden.

3.2 Rechtliche Grundlagen und Arten der Gebühren im Kanton Solothurn

Nach Art. 127 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101), der für alle Arten von Steuern und Abgaben, insbesondere auch für kantonale Verwaltungsgebühren gilt, unterliegt das Abgaberecht einem strengen Legalitätsprinzip. Danach müssen Abgaben in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein, so dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten voraussehbar sowie rechtsgleich sind (BGE 2C_195/2015 E. 3.1) Die rechtlichen Grundlagen für die Erhebung der Gebühren finden sich im Kanton Solothurn in Art. 131 Abs. 1 Bst. a der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV, BGS 111.1), § 371 des Gesetzes über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954 (EG ZGB, BGS 211.1) und dem Gebührentarif vom 24. Oktober 1979 (GT, BGS 615.11).

Mit Weisung über den Vollzug des Gebührentarifs vom 29. Juni 1993 (Weisung GT) hat der Regierungsrat gestützt auf den GT festgelegt, in welchen Fällen eine Pauschalgebühr bzw. eine Rahmengebühr (Ermessensgebühr) zu erheben ist.

Pauschalgebühren sind gemäss § 1 Abs. 2 der Weisung GT für Geschäfte vorgesehen, die nur einen unerheblich abweichenden Zeit- und Arbeitsaufwand verursachen. Sie werden periodisch einer Überprüfung unterzogen. Klassische Pauschalgebühren stellen beispielsweise die Gebühren für das Ausstellen eines Jagdpasses oder die Fischereibewilligung dar.

Die Rahmengebühren dagegen werden durch einen Mindest- und einen Höchstsatz bzw. -betrag begrenzt. Nach § 1 Abs. 2 der Weisung GT sind Gebühren für die der GT einen Gebührenrahmen festlegt, grundsätzlich nach dem für das Geschäft benötigten Zeit- und Arbeitsaufwand in der ganzen Verwaltung einheitlich zu erheben. Rahmengebühren stellen den grösseren Teil der Gebühren im GT dar und sind beispielsweise in den Aufgabenbereichen der Amtschreibereien oder der Gerichte häufig anzutreffen.

Der vorliegende Auftrag verlangt, dass für eine rechtsstaatlich einwandfreie Gebührenfestsetzung in der Begründung zur Verfügung anzugeben ist, wieviel Zeit aufgewendet worden ist und inwieweit die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen berücksichtigt worden ist. Der Auftrag bringt folglich sinngemäss vor, dass ohne diese konkreten Angaben der GT zu wenig bestimmt und für einen Gebührenpflichtigen die Höhe der Abgabe nicht vorhersehbar sei.

Zur Diskussion steht somit nicht der Gewaltenteilungsaspekt der genügenden demokratischen bzw. formellgesetzlichen Abstützung der Gebühr, sondern der rechtsstaatliche Aspekt der rechtssatzmässigen Bestimmtheit, der namentlich den Grad der Begründungsdichte einer Gebührenverfügung vorgibt.

3.3 Bemessung der Gebühren oder die Frage der Ermittlung des Aufwands

Wie unter Ziff. 3.2 ausgeführt unterliegt das Abgaberecht einem strengen Legalitätsprinzip. Die Anforderungen an die Umschreibung der Abgabenbemessung im formellen Gesetz sind dann gelockert, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird.

Das Kostendeckungsprinzip bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (BGE 132 II 371 E. 2.1).

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert dagegen das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen (BGE 130 III 225 E. 2.3). Bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren darf deshalb auch - wie § 3 GT festhält - der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interessen Rechnung getragen werden.

§ 3 GT nimmt die genannten verfassungsrechtlichen Prinzipien auf und konkretisiert diese in der Weisung GT. Dabei kann aufgrund der Ausführungen festgehalten werden, dass bei der Bemessung der Gebühr ein Schematismus in gewissen Grenzen zulässig ist, auch wenn in der Folge die erhobene Gebühr nicht genau mit der effektiven Benützung korreliert (BGE 2C_1054/2013 E. 6.2 mit weiteren Hinweisen).

Nach gefestigter Praxis des Bundesgerichtes ist es demnach nicht erforderlich, dass in der Begründung der Gebührenverfügung der Zeitaufwand der Behörde und der Umfang der Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen im Detail aufgelistet werden. Vielmehr sind auch andere Bemessungskriterien zulässig und ein gewisser Schematismus im Rahmen der verfassungsrechtlichen Prinzipien nicht nur erforderlich, sondern auch unumgänglich. Die Weisung GT des Regierungsrates setzt diese Erkenntnisse korrekt um, indem es namentlich in § 1 Abs. 1 die besonderen Bemessungskriterien explizit erwähnt.

Es können an dieser Stelle nicht die Bemessungskriterien für sämtliche staatlichen Rahmengebühren erklärt werden, dies würde den Rahmen des vorliegenden Auftrags sprengen. Beispielfhaft wird aber nachfolgend die Bemessung der Gebühren der Amtschreibereien sowie der Gerichte aufgezeigt, die einen gewichtigen Anteil an den Gebühreneinnahmen stellen.

3.3.1 Gebühren der Amtschreibereien

Die Gebühren der Amtschreibereien stellen mehrheitlich Rahmengebühren dar. Gestützt auf § 6 der Weisung GT hat der Regierungsrat für die wichtigsten und häufigsten Geschäfte der Amtschreibereien Pauschal- bzw. Grundgebühren, bemessen nach dem durchschnittlichen Zeit- und Arbeitsaufwand, festgelegt. Die Erhebung von Pauschalgebühren als Bemessungskriterien im Bereich der Rahmengebühren wird in der Lehre vor dem Hintergrund des Äquivalenzprinzips als unproblematisch erachtet. (vgl. STEFAN OESTERHELT, Handänderungssteuern und Grundbuchgebühren bei Umstrukturierungen, StR Nr. 11/2006, Seite 758 ff.). Die Preise für Dienstleistungen der Amtschreibereien finden sich zudem auf der Internetseite der Amtschreibereien (vgl. www.so.ch > Verwaltung > Amtschreibereien > Preise für Dienstleistungen im Bereich Grundbuch und Güter- und Erbrecht). Dabei ist unter Bekanntgabe der rechtlichen Grundlage im GT ersichtlich, für welches Geschäft welche Grundgebühr und in welcher Höhe zusätzliche Gebühren und Auslagen anfallen. Beispielfhaft sei an dieser Stelle die Dienstleistung der Handänderung angeführt, die sich nach GT innerhalb einer Rahmengebühr von 10 – 10'000 Franken bewegen kann. Diese relativ weite Rahmengebühr wird gestützt auf die Weisung GT und der veröffentlichten Preise der Amtschreibereien in eine Grundpauschale von 1'507.50 Franken, zusätzliche Gebühren von 285 Franken und Auslagen von 145 Franken unterteilt. Damit ist für die gebührenpflichtige Person erkennbar, in welcher Höhe sich die mutmasslichen Gebühren bewegen werden. Anzumerken bleibt, dass als Basis für die Angabe der zusätzlichen Gebühren und Auslagen der durchschnittlich verrechnete Betrag gilt. Je nach Aufwand des Falles können diese Beträge somit geringer oder höher ausfallen. Die Höhe der Gebühren und Auslagen der Amtschreibereien war auch schon Streitgegenstand der Beurteilung durch das Bundesgericht, letztmals mit Urteil 2C_195/2015 vom 19. August 2015. Das Bundesgericht hielt dabei namentlich fest, „dass die konkrete Höhe der Gebühr offensichtlich nicht nach Einzelfall-Willkür der Verwal-

tung festgesetzt wird, sondern nach Kriterien, [...] die eine rechtsgleiche Handhabung erkennen lassen.“ Im Ergebnis hat das Bundesgericht die Anwendung der Pauschalisierung der Gebühren im Bereich der Amtschreibereien als rechtskonform befunden und damit einen gewissen Schematismus in Bezug auf die Begründung der Gebühren bestätigt.

3.3.2 Gebühren an den Gerichten

Zu den Gebühren an den Gerichten hat die Gerichtsverwaltungscommission zusammenfassend wie folgt Stellung genommen:

Die Gerichte bemessen ihre Gebühren nicht nur nach dem Zeitaufwand, sondern auch nach der Bedeutung des Geschäfts, nach dem Interesse an der Verrichtung sowie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen (§ 3 GT). Der Zeitaufwand ist somit ein Faktor unter anderen und nicht alleine für die Gebührenbemessung bestimmend.

Die für einen Fall aufgewendete Zeit wird nicht auf die Stunde genau ermittelt, sondern von den Gerichten in der Regel aufgrund schematischer Vorgaben ausgehend von Erfahrungswerten pauschal festgelegt. Die von den Gerichten angewandten Pauschalen beruhen auf langjährigen Erfahrungswerten und stehen in einer zuverlässigen Relation zum tatsächlichen Aufwand.

Der Kostendeckungsgrad der Gerichte beläuft sich im Schnitt auf rund 20%. Die Gesamtheit der von den Gerichten erhobenen Gebühren entspricht damit dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip. Streitig war bis anhin nur die Verteilung der Gebühren, jedoch nie deren Höhe. Es besteht daher kein Bedarf, die pro Fall aufgewendete Zeit stundengenau zu ermitteln und die Gebühren entsprechend diesem Aufwand genau festzulegen. Die entsprechenden Aufwendungen wären sehr hoch und würden den Prozessparteien keinen Nutzen bringen, erheben doch die Gerichte, entsprechend der sozial- und wirtschaftspolitischen Bedeutung der Gerichtsbarkeit, ohnehin keine kostendeckenden Gebühren.

Die finanzielle Leistungsfähigkeit einer Partei wird insbesondere dadurch berücksichtigt, dass Rechtssuchende in bescheidenen finanziellen Verhältnissen die unentgeltliche Rechtspflege beanspruchen können, sofern deren Rechtsbegehren nicht aussichtslos sind.

Betreffend die Gebühren an den Gerichten bleibt anzufügen, dass der Regierungsrat den Gerichten keine Vorgaben machen kann. Vorgaben zur Gebührenfestlegung und –begründung kann einzig der Gesetzgeber machen, wobei davon auszugehen ist, dass der Kanton zwar die Tarifhoheit hat, dass aber die Anforderungen an die Begründung des Kostenbescheids bundesrechtlich zu regeln sind (Art. 238 Bst. g und 239 der Schweizerischen Zivilprozessordnung [ZPO, SR 272]).

3.4 Fazit

Bei der Bemessung staatlicher Gebühren heisst das Bundesgericht einen gewissen Schematismus gut. Mit § 3 GT und der Weisung GT werden die verfassungsrechtlichen Prinzipien des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip umfassend berücksichtigt und in der Praxis angewendet (siehe Beispiel Amtschreibereien). Es besteht daher kein Bedarf, den Zeitbedarf und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in jedem Fall stundengenau zu ermitteln und die Gebühren diesem Aufwand entsprechend festzulegen, zumal mit dem GT und der Weisung GT dem rechtsstaatliche Aspekt der rechtssatzmässigen Bestimmtheit Genüge getan wird.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Diese Zeile bitte nicht löschen!

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat