



Nr. 887

Stans, 17. Dezember 2013

Justiz- und Sicherheitsdirektion. Parlamentarische Vorstösse. Motion von Landrat Bruno Duss, Buochs, und Mitunterzeichnenden betreffend Anpassung des Gebührengesetzes und weiterer Gesetze und Verordnungen (Gebührenkatalog). Antrag an den Landrat

Sachverhalt

1.

Mit Schreiben vom 1. Juli 2013 hat das Landratsbüro die Motion von Landrat Bruno Duss, Buochs, und Mitunterzeichnenden betreffend die Anpassung des Gebührengesetzes und weiterer Gesetze und Verordnung überwiesen.

2.

Die Motion hat folgenden Wortlaut:

„Der Regierungsrat wird aufgefordert, umgehend die massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen im kantonalen Gebührengesetz (Art. 1 und Art. 9; NG 265.5) anzupassen, so wie weitere mit dieser Gesetzesänderung verbundenen Anpassungen in der kantonalen Gesetzgebung vorzunehmen.“

Im Einzelnen verlangt der Motionär die folgenden Anpassungen (Änderung in kursiver Schrift):

Art. 1 Abs. 2 Gebührengesetz:

„Vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen eidgenössischer oder vom Landrat genehmigte kantonale Erlasse“.

Art. 9 Gebührengesetz

„Alle Gebühren sind in einem Gebührenkatalog zu erfassen, der jeweils zu Beginn einer Legislatur dem Landrat zur Überprüfung und Genehmigung vorzulegen ist. Die Höhe von Gebühren, deren Gesamtertrag über den Aufwendungen des Gemeinwesens angesetzt wird, werden je einzeln überprüft und genehmigt. Es werden genehmigte Gebühren erhoben.“

Weitere Erlasse

Die Motion verlangt ferner auch die Anpassungen aller „Erlasse, welche heute noch selbständig eine Gebühr festhalten oder die diesbezügliche Kompetenz zum Erlass einer Gebühr an den Regierungsrat delegieren“.

Zur weiteren Begründung wird auf den Motionstext verwiesen.

3.

Die mit der Bearbeitung betraute Justiz- und Sicherheitsdirektion hat alle Direktionen sowie die Staatskanzlei zum Mitbericht eingeladen.

Erwägungen

1 Termin

Gemäss § 108 Abs. 2 des Landratsreglements (NG 151.11) hat der Regierungsrat binnen sechs Monaten seit der Überweisung des Vorstosses seine Stellungnahme abzugeben. Der vorliegende Regierungsratsbeschluss erfolgt somit innert der gesetzlichen Frist.

2 Rechtliche Ausgangslage

2.1 Allgemeine Grundsätze

2.1.1 Arten von Gebühren

Die Gebühr ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Sie soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken. Dabei werden folgende Gebühren unterschieden:

Verwaltungsgebühren: Die Verwaltungsgebühr ist das Entgelt für eine staatliche Tätigkeit (z.B. Gerichtsgebühr, Prüfungsgebühr, etc.). Die Kanzleigebühr stellt eine Verwaltungsgebühr dar, die für eine einfache Tätigkeit der Verwaltungsbehörden ohne besondere Prüfungs- und Kontrollaufwand erhoben wird und von geringer Höhe ist (z.B. Gebühr für Fotokopie).

Benutzungsgebühr: Die Benutzungsgebühr ist das Entgelt für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung oder einer öffentlichen Sache, sofern das Benutzungsverhältnis dem öffentlichen Recht untersteht.

Konzessionsgebühr: Die Konzessionsgebühr ist das Entgelt für die Erteilung bzw. Inanspruchnahme einer Konzession.

2.1.2 Bemessung der Gebühren

Aus der Rechtsnatur als Entgelt für eine staatliche (und fremd verursachte) Leistung folgt, dass bei der Bemessung grundsätzlich vom Wert dieser Leistung auszugehen ist. Wenn der Gesetzgeber die Höhe der Gebühr nicht festlegt, bestimmt sie sich nach dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip.

Kostendeckungsprinzip:

Dieses Prinzip bedeutet, dass der *Gesamtertrag* der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen darf. Das Kostendeckungsprinzip findet nur bei kostenabhängigen Kausalabgaben Anwendung. So gilt dieses Prinzip für Verwaltungsgebühren uneingeschränkt. Gewisse Benutzungsgebühren sind hingegen kostenunabhängig.

Gebühren dürfen grundsätzlich auch so angesetzt werden, dass sie die anfallenden Kosten nicht vollumfänglich decken. Das Kostendeckungsprinzip gibt in diesem Sinne nur die Obergrenze der Gebühren vor. Sofern das Verursacherprinzip bundesrechtlich vorgeschrieben ist (z.B. Abfall und Abwasser), müssen die Gebühren die effektiven Kosten jedoch zwingend vollumfänglich decken.

Äquivalenzprinzip:

Nach dem Äquivalenzprinzip muss die Höhe der *Gebühr im Einzelfall* in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen, den die staatliche Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Ein gewisser Ausgleich im Hinblick auf die wirtschaftliche Bedeutung und das Interesse des Privaten an der Leistung ist zulässig, ebenso in beschränktem Ausmass eine Pauschalierung aus Gründen der Verwaltungsökonomie. Die Relation zwischen Höhe der Gebühr und Wert der Leistung muss aber bestehen bleiben. Das Äquivalenzprinzip gilt für alle Gebühren. In gewissen Fällen lässt sich der Nutzen einer staatlichen Leistung indessen nur schwer bestimmen, so dass dem Gesetzgeber ein grosser Entscheidungsspielraum zusteht.

2.1.3 Formelle Anforderungen an die Gebührenerhebung

Die Abgaben müssen in einer generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein, die genügend bestimmt ist. Der Gesetzgeber hat die wesentlichen Elemente einer Abgabe festzulegen. Mindestens Folgendes muss im Gesetz umschrieben sein:

- Kreis der Abgabepflichtigen
- Gegenstand der Abgabe
- Höhe der Abgabe in den Grundzügen (Bemessungsgrundlage)

Der vollziehenden Behörde kann indessen die Kompetenz übertragen werden, nach hinreichenden im Gesetz bestimmten Kriterien die absolute Höhe der Abgaben festzulegen, sofern Subjekt, Objekt und Bemessungsgrundlage der Abgabe in einem Gesetz umschrieben ist.

Bei Kanzleigebühren gilt das Erfordernis der Gesetzesform nicht. Es genügt, wenn die Kanzleigebühren in einer regierungsrätlichen Verordnung umschrieben sind. Weiter dürfen die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage dort herabgesetzt werden, wo den Privaten die Überprüfung der Abgabe auf ihre Rechtmässigkeit anhand anderer verfassungsrechtlicher Prinzipien ohne Weiteres offen steht. Namentlich können die verfassungsrechtlichen Prinzipien der Kostendeckung und der Äquivalenz zu einer Herabsetzung der Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage betreffend die Höhe der Gebühr führen. Dies schliesst indessen nicht per se aus, dass auch die Höhe der Gebühr in einem Gesetz verankert wird und ein gesetzlicher Tarif aufgestellt wird.

2.2 Regelung im Kanton Nidwalden

2.2.1 Gebührengesetzgebung

Im Kanton Nidwalden regelt unter anderem das Gesetz über die amtlichen Kosten (Gebührengesetz, GebG; NG 265.5) die Erhebung von amtlichen Kosten (inkl. Gebühren) durch die kantonale Verwaltung für Amtshandlungen, Dienstleistungen, Verfügungen und Entscheide oder die Benützung öffentlicher Sachen und Einrichtungen.

Es gilt der Grundsatz, dass für alle Amtshandlungen, Dienstleistungen, Verfügung und Entscheide sowie für die Benützung öffentlicher Sachen und Einrichtungen amtliche Kosten erhoben werden, sofern nicht die Unentgeltlichkeit vorgesehen ist (Art. 7 GebG). Keine amtlichen Kosten werden erhoben:

1. für Auskünfte, Informationen und dergleichen ohne besonderen Aufwand;
2. für die Gewährung oder Verweigerung finanzieller Beitragsleistungen aller Art im erstinstanzlichen Verfahren;
3. für die Festlegung von Ersatzabgaben und Steuern aller Art im erstinstanzlichen Verfahren;

4. in Einspracheverfahren, sofern die Einsprache nicht leichtfertig oder trölerisch erfolgt ist;
5. in Aufsichtsbeschwerdeverfahren, sofern die Aufsichtsbeschwerde nicht leichtfertig oder trölerisch erfolgt ist.

Der Regierungsrat legt die Gebühren in einem Tarif fest. Er überprüft die Gebühren regelmässig und passt sie der Kostenentwicklung an (Art. 9 GebG). Die Grundsätze für die Gebührenfestsetzung sind dabei in Art. 10 bis 12 GebG festgehalten. Erwähnt sei namentlich, dass die Gebühr nach Zeitaufwand zu berechnen ist, wenn zwischen Tarif und dem effektiven Aufwand ein Missverhältnis besteht.

Der Regierungsrat hat die Gebühren in der Vollzugsverordnung zum Gesetz über die amtlichen Kosten (Gebührenverordnung, GebV; NG 265.51) und im dazugehörigen Anhang geregelt. In dieser Verordnung legt er auch Stundenansätze nach Leistungslohnbändern für die Gebühr nach Zeitaufwand fest. Gebühren, die im Tarif nicht aufgeführt sind, bemessen sich nach dem Zeitaufwand (§ 2 Abs. 2 GebV).

2.2.2 Weitere kantonale Erlasse mit Bestimmungen zu Gebühren

Gemäss Art. 1 Abs. 2 GebG bleiben die besondere Bestimmungen eidgenössischer oder kantonaler Erlasse vorbehalten. Das Gebührengesetz kommt somit nur zur Anwendung, wenn im Spezialerlass keine Bestimmungen zu den Gebühren enthalten sind. Die Gebühren sind demnach nicht nur in der Gebührengesetzgebung im engeren Sinn geregelt. Verschiedene andere kantonale Erlasse enthalten Gebührenbestimmungen.

So enthalten beispielsweise verschiedene interkantonale Vereinbarungen Gebührenregelungen. Diese Gebühren werden oft durch ein interkantonales Gremium – und somit weder durch den Regierungsrat noch durch den Landrat – erlassen (z.B. Gebühren für hoheitliche Tätigkeiten des Laboratoriums der Urkantone [NG 717.311]).

In der rein innerkantonalen Gesetzgebung enthalten sowohl vom Landrat verabschiedete Erlasse (z.B. das Gesetz über die Kosten im Verfahren vor den Gerichten und den Justizbehörden [Prozesskostengesetz, PKoG; NG 261.2], die Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Enteignung [NG 266.11] oder die Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [Bauverordnung, BauV; NG 611.11] wie auch vom Regierungsrat verabschiedete Verordnungen (z.B. Vollzugsverordnung zum Gesetz über Niederlassung und Aufenthalt [NAV; NG 122.11], Vollzugsverordnung zum Einführungsgesetz zum Ausländerrecht [Ausländerverordnung; NG 122.21], Vollzugsverordnung zum Gesetz über die Ausübung des Anwaltsberufes [Anwaltsverordnung; NG 267.11], Vollzugsverordnung zum Schifffahrtsgesetz [Schifffahrtsverordnung; NG 654.11], Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Betäubungsmittel und die psychotropen Stoffe [Kantonale Betäubungsmittelverordnung; NG 716.1], Vollzugsverordnung über den Jagdlehrgang und die Jagdprüfung [Jagdprüfungsverordnung; NG 841.12], Vollzugsverordnung zum Personalgesetz betreffend die Benützung von Parkplätzen [Parkplatzbenützungsverordnung; NG 165.115] oder Vollzugsverordnung über die Grundbuchgebühren [Grundbuchgebührenverordnung, GBGebV; NG 214.12] Gebührenregelungen.

Auch Erlasse anderer Instanzen enthalten teilweise Gebührenbestimmungen (Reglement über die kaufmännische Berufsmaturität [Berufsmaturitätsreglement; NG 313.111] oder Verordnung über die Gebühren an der Hochschule Luzern, FH Zentralschweiz [Gebührenverordnung-HSLU; NG 317.113]).

3 Gebührenentwicklung im Kanton Nidwalden

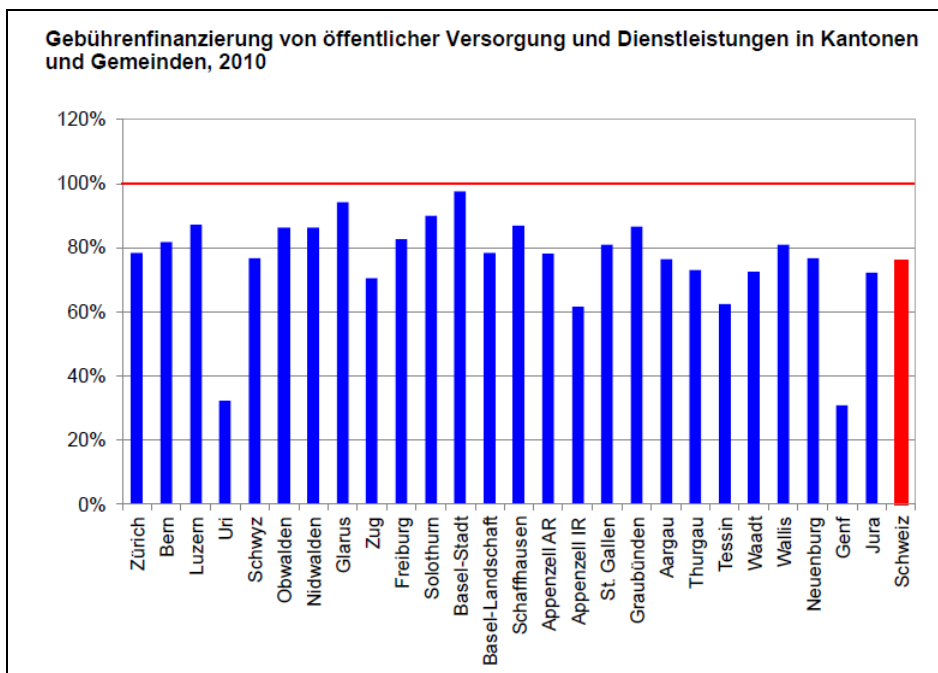
3.1 Die Gebühren in Nidwalden sind nicht wesentlich angestiegen.

Die Entwicklung der Gebühren der Jahre 2010 bis 2012 zeigt, dass die Einnahmen aus den Gebühren für Amtshandlungen, Benutzungsgebühren und Dienstleistungen nicht angestiegen sind; im Gegenteil, es ist eine minime Reduktion der Einnahmen von 3 Prozent zu verzeichnen.

Entwicklung Gebühren		2010	2011	2012	Veränderung 2010 zu 2012
4210	Gebühren für Amtshandlungen	6'613'293.02	6'066'466.39	6'777'635.93	2%
4240	Benutzungsgebühren und Dienstleistungen	1'879'862.91	1'578'431.72	1'462'759.37	-22%
Total		8'493'155.93	7'644'898.11	8'240'395.30	-3%

3.2 Beurteilung Kostendeckungs-, Verursacher- und Äquivalenzprinzip

Die Eidgenössische Finanzverwaltung publizierte am 30. Oktober 2012 den Indikator der Gebührenfinanzierung, welcher auf dem Kostendeckungsprinzip basiert. Das Resultat zeigt, dass in Nidwalden die Gebühreneinnahmen in einer Gesamtbetrachtung ca. 85 Prozent der Kosten decken.



Eidgenössische Steuerverwaltung, Gebührenfinanzierung 2010

3.3 Generelle Überprüfung der Gebühren

Eine periodische und summarische Überprüfung gemäss Art. 9 Abs. 2 des Gebührengesetzes findet bereits heute statt. Der Gebührentarif wurde letztmals im Rahmen des Massnahmenplanes „Konsolidierung Haushaltgleichgewicht“ nach einem einheitlichen Kalkulationsmodell überprüft und wo nötig angepasst (RRB 860 vom 10. Dezember 2013). Der entsprechende RRB samt dem dazugehörigen Bericht wurde allen Mitgliedern des Landrates zugestellt. Betreffend den Gebühren beim Grundstückerwerb beziehungsweise den Grundbuchgebühren wird auch auf diesen Bericht zum RRB Nr. 860 vom 10. Dezember 2013 verwiesen.

Mit der Motion wird beantragt, Art. 9 des Gebührengesetzes wie folgt zu ändern:

... Die Höhe von Gebühren, deren Gesamtertrag über den Aufwendungen des Gemeinwesens angesetzt wird, werden je einzeln überprüft und genehmigt...

Dieser Forderung nach einer individuellen Überprüfung wird bereits heute nachgelebt, nachdem allen Gebühren ein einheitliches Kalkulationsmodell zu Grund gelegt wird.

In der Verwaltung des Kantons Nidwalden wird keine klassische Kostenrechnung geführt. Wird mit dem Begriff „Aufwendungen des Gemeinwesens“ eine Kostenrechnung gefordert, hat die Umsetzung der Motion weitreichende organisatorische und finanzielle Auswirkungen.

3.4 Überprüfung der Gebühren im Einzelfall

Der Vollständigkeit halber ist anzumerken, dass jede im Einzelfall festgelegte Gebühr mittels Beschwerde angefochten werden kann. Mittels Rechtsmittelbelehrung werden die Betroffenen darauf aufmerksam gemacht.

Die Tatsache, dass äusserst selten Gebührenbeschwerde geführt wird, zeigt, dass im Allgemeinen die erhobenen Gebühren nicht als unverhältnismässig hoch empfunden werden.

4 Schlussfolgerung

Insbesondere aus folgenden Gründen ist die Motion abzulehnen:

- Namentlich bei den Verwaltungsgebühren ist ein landrätlicher Tarif nicht notwendig. Die Gebühren werden durch das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip bereits in ihrer Höhe beschränkt. Es ist nicht zweckmässig, wenn alle Gebühren im gleichen Verfahren festgelegt werden.
- Eine parlamentarische Festlegung der Gebühren stellt die anerkannten Prinzipien grundsätzlich in Frage, da ein politisch festgelegter Gebührenkatalog dem Einzelfall nicht gerecht werden kann. So kann der Arbeitsaufwand und damit die Gebühr für die Koordination von Baugesuchen je nach der Komplexität des Bauvorhabens und der Qualität der eingereichten Dokumentation von unter Fr. 100.- bis weit über Fr. 10'000.- reichen.
- Die Motion verlangt einen abschliessenden Gebührenkatalog. Für Amtshandlungen, die nicht im Gebührenkatalog aufgeführt sind, dürften keine Gebühren erhoben werden. Dadurch bestünde die Gefahr, dass Lücken im Tarif bestehen und nicht alle relevanten Amtshandlungen, Dienstleistungen, Verfügungen und Entscheide, etc. erfasst sind. Gemäss Motion wäre es künftig nicht mehr zulässig, einen Auffangtatbestand in Form einer Gebühr nach Zeitaufwand – wie in der geltenden Gebührengesetzgebung vorgesehen – zu verankern. Diese Lücken im Tarif könnten zu stossenden Ergebnissen führen. Insbesondere bei missbräuchlichem, trölerischem oder gar rechtswidrigem Verhalten oder entsprechenden Eingaben muss es auch künftig möglich sein, Gebühren zu verlangen, selbst wenn kein Tarif besteht.
- Da zahlreiche Erlasse Gebührenbestimmungen enthalten, müsste ein zeitaufwendiges Gesetzgebungsprojekt lanciert werden. Es bestehen derzeit andere Gesetzgebungsprojekte, die wichtiger sind.
- Die Auffindbarkeit der Gebührenbestimmungen könnte für den nicht geübten Leser erschwert werden, da die Tarife grundsätzlich in den landrätlichen Tarif überführt werden müssten und nicht mehr im Spezialerlass aufgeführt wären.
- Ein landrätlicher Tarif führt zu einem relativ starren System und zu einer Ausweitung der formell-gesetzlichen Grundlagen im Kanton. Der Grundsatz der schlanken Gesetz-

gebung würde verletzt. Der Landrat müsste sich mit untergeordneten Fragen beschäftigen. Selbst kleinste Anpassungen müssten durch den Landrat beschlossen werden.

- Eine vollständige Umsetzbarkeit dürfte nicht realistisch sein. Insbesondere bei Gebühren, die weder vom Landrat noch vom Regierungsrat erlassen werden (z.B. interkantonale Gremien) können die entsprechenden Gebührentarife kaum in einem landrätlichen Tarif verankert werden.
- Weder hat generell ein ungebührlicher Gebührenanstieg stattgefunden, noch werden die im Einzelfall festgelegten Gebühren als ungerecht empfunden. Der vom Motionär als unbestreitbare Tatsache wahrgenommene Gebührenanstieg hat im Kanton Nidwalden nicht stattgefunden.

Beschluss

Dem Landrat wird beantragt, die Motion von Landrat Bruno Duss, Buochs, und Mitunterzeichnenden abzulehnen.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Landratssekretariat
- Landrat Bruno Duss, Buochs
- Staatskanzlei
- Justiz- und Sicherheitsdirektion

NWLR.131

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN



Landschreiber