

Vorlage Stadtparlament

Datum	3. Mai 2022
Beschluss Nr.	1680
Aktenplan	152.15.12 Stadtparlament: Interpellationen

Interpellation FDP/JF-Fraktion, Die Mitte/EVP-Fraktion, SVP-Fraktion: Gebühren – sind die Prinzipien konsequent angewendet?; schriftlich

Die FDP/JF-Fraktion, Die Mitte/EVP-Fraktion und die SVP-Fraktion sowie weitere mitunterzeichnende Mitglieder des Stadtparlaments reichten am 22. Februar 2022 die beiliegende Interpellation «Gebühren – sind die Prinzipien konsequent angewendet?» mit insgesamt 32 Unterschriften ein.

Der Stadtrat beantwortet die Interpellation wie folgt:

1 Ausgangslage

Gebühren werden als Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Tätigkeit oder für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung geschuldet. Sie sollen die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken.¹ Gebühren werden unterteilt in:

- *Verwaltungsgebühr*: Sie ist das Entgelt für eine von der abgabepflichtigen Person veranlasste staatliche Tätigkeit. Darunter fallen z.B. Gebühren für die Bewilligungserteilung und allgemein für Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, für Kontrollen und für Aufsichtstätigkeiten.
- *Benützungsg Gebühr*: Sie bildet das Entgelt für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung oder einer öffentlichen Sache.
- *Konzessionsgebühr*: Sie ist das Entgelt für die Ausübung einer durch Regal oder Monopol grundsätzlich dem Gemeinwesen vorbehaltenen Tätigkeit oder für die Sondernutzung einer öffentlichen Sache im Gemeingebrauch.

Das Abgaberecht, und damit auch die Festlegung von Gebühren, unterliegt dem Legalitätsprinzip.² Das bedeutet, dass Gebühren in einem formellen Gesetz festgelegt sein müssen – entweder in einem bundesrechtlichen oder kantonalen Gesetz oder in einem kommunalen Erlass, wenn er von der Gemeindelegislative beschlossen wurde oder dem obligatorischen oder fakultativen Referendum unterstand.³ Zudem müssen zumindest die Grundzüge der Abgabe im formellen Gesetz geregelt werden. Die Anforderungen an die Umschreibung der Abgabebemessung im formellen Gesetz sind dann gelockert, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs-

¹ Häfelin/Müller/Uhlmann (2016): Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 632 ff.

² BGE 139 II 460 E. 2.1 S. 463.

³ BGE 120 Ia 265 E. 2a.

und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird.⁴ «Umgekehrt ist demnach die Überprüfung einer durch Verordnung festgelegten Abgabe auf Einhaltung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips entbehrlich, soweit die formell-gesetzliche Grundlage hinreichend bestimmt ist (...)».⁵ Es können auch Gebühren erhoben werden, die einen Mehrertrag abwerfen, soweit eine entsprechende formell-gesetzliche Grundlage besteht.⁶

Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass die Gebührenerträge den Gesamtaufwand in einem bestimmten Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig übersteigen dürfen.⁷ Zum Gesamtaufwand zählen nicht nur die laufenden Ausgaben, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven.⁸

Das Äquivalenzprinzip besagt, dass die Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss.⁹ Das Äquivalenzprinzip ist zumindest dann zu berücksichtigen, wenn der Wert der öffentlichen Leistung definiert werden kann. Entweder bestimmt sich dieser Wert nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den die abgabepflichtige Person von dieser staatlichen Leistung erzielt. Oder aber der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme des Gemeinwesens im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs.¹⁰ Das Äquivalenzprinzip stösst dann an seine Grenzen, wenn keine Marktpreise oder sonstigen plausiblen Vergleichswerte bestehen und auch der Kostenaufwand kaum eine Rolle spielt.¹¹ Dies ist vor allem bei staatlichen Monopolen der Fall und gilt folglich bei gewissen Benützungsgebühren.

2 Beantwortung der Fragen

1. Welche Gebühren verstossen in der Stadt St.Gallen gegen das Äquivalenzprinzip?

Die systematische Rechtssammlung der Stadt St.Gallen umfasst zahlreiche Erlasse inkl. Gebührentarife mit insgesamt mehreren hundert Gebühren. Die Gebühren bedürfen wie oben beschrieben einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Dies kann entweder eine bundesrechtliche oder eine kantonale Bestimmung sein. In Fällen, wo keine entsprechenden übergeordneten Vorgaben herangezogen werden können, sind die formell-gesetzlichen Grundlagen durch das Stadtparlament zu bestimmen. So dient beispielsweise das Stadtwerkereglement vom 24. März 2015 (SWR; SRS 511.1) für verschiedene von den St.Galler Stadtwerken erhobenen Gebühren als formell-gesetzliche Grundlage.

Im Rahmen der Beantwortung dieser Interpellation wurden sämtlichen Direktionen der Stadt St.Gallen die Fragen der Interpellation vorgelegt. Der Stadtrat geht nach erfolgter Konsultation davon aus, dass keine Gebühr gegen das Äquivalenzprinzip verstösst. In diesem Zusammenhang ist zu sagen, dass die

⁴ vgl. BGE 121 I 230 E. 3e.

⁵ BGE 121 I 230 S. 235.

⁶ BGE 124 I 11 E. 6d S. 21.

⁷ Häfelin/Müller/Uhlmann (2016): Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 634 f.

⁸ BGE 124 I 11 S. 20.

⁹ Häfelin/Müller/Uhlmann (2016): Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 636 f.

¹⁰ BGE 130 III 225 E. 2.3.

¹¹ Isabelle Häner (2015): Kausalabgaben – Eine Einführung, S. 15

Beantwortung der eingangs gestellten Frage im Einzelfall nicht immer eindeutig möglich ist. Denn die Anwendung des Äquivalenzprinzips bedingt, dass die staatliche Leistung bewertbar ist. Der Wert der staatlichen Leistung wird bestimmt nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen einträgt oder nach dem Kostenaufwand für Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs.¹² Insbesondere wo vergleichbare Leistungen von Privaten angeboten werden, lässt sich der Wert der staatlichen Leistung gut bestimmen. Wo aber eine nutzenorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers nicht möglich ist, muss der Kostenaufwand errechnet werden können. Allerdings werden in der städtischen Verwaltung nur in wenigen Bereichen die ganzen Vollkosten detailliert erfasst. In der Regel werden in der Rechnungslegung nur die reinen Betriebskosten – und auch diese nur teilweise – ausgewiesen. Somit kann auch nicht eine abschliessende Aussage zur Einhaltung des Äquivalenzprinzips ohne umfangreiche Abklärungen gemacht werden.

2. Welche Gebühren in der Stadt St.Gallen sind nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemessen?

In der Stadt St.Gallen werden Gebühren nur in zwei Bereichen nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemessen:

- Im Bereich des Kindes- und Erwachsenenschutzes werden insbesondere die Gebühren-Nummern 51.12 und 51.13. des Gebührentarifs für die Kantons- und Gemeindeverwaltung vom 2. Mai 2000 (GebT; sGS 821.5) nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bemessen. Bei weiteren Gebührentarif-Nummern wird im Kindes- und Erwachsenenschutz zwar nicht direkt auf die Höhe des Vermögens oder der erzielten Einkünfte Bezug genommen, diese fliessen aber bei der Festlegung der Gebührenhöhe mit ein, beispielsweise bei der Kenntnisnahme eines Inventars (GebT-Nr. 51.09) oder der Zustimmung zu einzelnen Rechtsgeschäften, wie beispielsweise bei der Genehmigung von Erbteilungsverträgen oder Liegenschaftsverkäufen (GebT-Nr. 51.14).
- Im Bereich der städtischen Tagesbetreuung entrichten die Inhaber der elterlichen Sorge nach Massgabe ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Gebühren für die Inanspruchnahme der Tagesbetreuung (Art. 9 des Reglements über die Tagesbetreuung; SRS 216.1).

Indirekt wird auch die Baubewilligungsgebühr entsprechend bemessen, da sie meist in einer gewissen Abhängigkeit von der Bausumme steht und die Bausumme wiederum in einem Zusammenhang mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit steht.

Darüber hinaus werden zum Beispiel Gebühren in folgenden Bereichen ermässigt oder ganz erlassen:

- Liegt das massgebende Einkommen resp. Vermögen unter einer bestimmten Schwelle, kann die Stadt nach Art. 11 des Reglements über die Kinder- und Jugendzahnklinik (SRS 216.6) Beiträge an die Kosten von zahn- und kieferorthopädischen Behandlungen leisten.
- Besuchen mehrere Kinder der gleichen Familie ein Angebot der städtischen Musikschule, so wird nach Art. 3 Abs. 5 des Gebührentarifs für den Besuch der städtischen Volksschule und der

¹² BGE 130 III 225 E. 2.3.

Musikschule (SRS 211.511) ein sogenannter «Geschwisterrabatt» gewährt. Dasselbe gilt auch für viele Kurse des Programms «Sommerplausch».

- Aus dem Schulfürsorgefonds können Beiträge für den Besuch der Musikschule, der städtischen Tagesbetreuung, der Aufgabenhilfe und des Angebots «Kunst und Handwerk» geleistet werden. Gebildet wurde dieser Fonds aus Zuwendungen von Privatpersonen, verbunden mit der Auflage, die Mittel für die Unterstützung und Förderung von sozial benachteiligten oder in sozial schwierigen Verhältnissen lebenden Schulkindern zu verwenden. Dazu besteht ein Reglement über den Schulfürsorgefonds (SRS 211.73), welches den Vollzug festlegt, unter anderem die Bemessungskriterien.
- In Rechtsverfahren wie beispielsweise Schuldbetreibungs- oder Konkursverfahren steht mittellosen Personen auf Gesuch hin die unentgeltliche Rechtspflege zu.

3. *Bei welchen Verwaltungszweigen resp. bei welcher Gebühr ist das Kostendeckungsprinzip nicht eingehalten (besteht irgendwo eine Über- resp. Unterdeckung und wenn ja, wie hoch fällt diese aus)?*

Vorweg ist zu sagen, dass das Kostendeckungsprinzip grundsätzlich für kostenabhängige Abgaben wie z.B. die Verwaltungsgebühren gilt.¹³ Nicht an das Kostendeckungsprinzip gebunden sind kostenunabhängige Abgaben, wie beispielsweise Konzessionsgebühren.¹⁴ Benutzungsgebühren können kostenabhängig oder auch kostenunabhängig ausgestaltet sein.¹⁵ Der Gesetzgeber ist im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen des übergeordneten Rechts und des Äquivalenzprinzips letztlich frei, wie er eine bestimmte Benutzungsgebühr ausgestalten will.¹⁶ Zur Beantwortung der in der Interpellation gestellten Frage zum Kostendeckungsprinzip fallen also insbesondere die Verwaltungsgebühren in Betracht.

Wie eingangs erwähnt, existieren in der Stadt St.Gallen unzählige Gebührentarife resp. Verwaltungsgebühren. Eine Aussage in der hier geforderten allgemeinen Art ist daher sehr schwierig. Nebst dieser Vielfalt an Gebührentarifen besteht eine weitere Schwierigkeit bei der Prüfung des Kostendeckungsgrades darin, dass in der Stadt St.Gallen in der Regel keine Vollkostenrechnung geführt wird. Den Dienststellen werden keine Mietkosten, Mobiliarkosten oder weitere Kosten von Querschnittdienststellen (Personaldienste, Stadtkanzlei, Hochbauamt, etc.) verrechnet. Es werden auch keine Kapitalkosten für Bauten und Anlagen sowie für das Grundstück bei den betreffenden Kostenstellen ausgewiesen. Bei der Beurteilung des Kostendeckungsgrades müssten diese Kosten aber berücksichtigt werden.

Die Direktionen haben daher auf der Basis der reinen Betriebskosten beurteilt, ob es Verwaltungszweige gibt, in denen das Kostendeckungsprinzip nicht eingehalten wird. Dazu wurden die Gebühreneinnahmen den Bruttokosten des betreffenden Verwaltungsbereichs gegenübergestellt. Zu berücksichtigen ist, dass in den von den Dienststellen angewendeten Reglementen verschiedene Bemessungsgrundsätze für Gebührenhöhen festgelegt sind.

¹³ BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174.

¹⁴ BGE 131 II 735 E. 3.2 S. 740.

¹⁵ Häfelin/Müller/Uhlmann (2016): Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2781 f.

¹⁶ Isabelle Häner (2015): Kausalabgaben – Eine Einführung, S. 28

Weder Über- noch Unterdeckung

In der Direktion Technische Betriebe existieren Reglemente, in denen kostendeckende Mechanismen festgehalten sind, sodass in diesen Fällen das Kostendeckungsprinzip stets eingehalten ist. Zu nennen sind beispielsweise Art. 14 und Art. 16 Abs. 2 des Abfallreglements (SRS 541.1) und Art. 23 des Abwasserreglements (SRS 543.1).

In der Direktion Inneres und Finanzen werden die Einbürgerungsgebühren nach dem Vollkostenprinzip berechnet. Diese Gebühren sind im Gebührentarif für Dienstleistungen der Bevölkerungsdienste (SRS 416.3) festgelegt und bewegen sich innerhalb des Rahmens, der vom Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5, Nr. 50.00.02 ff.) vorgegeben ist. Die Bevölkerungsdienste halten sich damit bei der Gebührenberechnung an das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip.

In der Direktion Soziales und Sicherheit gestaltete sich eine Beurteilung bei der Stadtpolizei als äusserst schwierig, da zum Zeitpunkt der Bewilligungserteilung viele Faktoren nicht beurteilt werden können. Beispielsweise werden je nach Strassenzug aufwändige oder weniger aufwändige (und somit teurere oder weniger teurere) Neugestaltungs- oder Sanierungsarbeiten fällig, die bei konsequenter Anwendung des Kostendeckungsprinzips bei Bewilligungen für Aussenrestaurationen für den öffentlichen Grund berücksichtigt werden müssten. Aufgrund der damit bestehenden Zuordnungsunsicherheiten können keine eindeutigen Aussagen gemacht werden. Es kann aber immerhin davon ausgegangen werden, dass keine Überdeckung besteht.

In der Direktion Planung und Bau sind die Gebühren in der Geomatik und Vermessung kostendeckend, es besteht weder eine Über- noch eine Unterdeckung. Im Bestattungswesen sind Bestattung für St.Gallerinnen und St.Galler grundsätzlich kostenlos. Besondere Gräber (z.B. Privatgräber) oder die Bestattung für Auswärtige werden verrechnet. Mit der Überarbeitung des Reglements wird bei den Auswärtigen die Kostendeckung realisiert.

Unterdeckung

Die Auswertung in der Direktion Bildung und Freizeit hat ergeben, dass in keinen der betroffenen Verwaltungseinheiten eine Überdeckung vorkommt. Bei allen Verwaltungseinheiten besteht eine Unterdeckung. Auch in der Direktion Inneres und Finanzen sowie in der Direktion Soziales und Sicherheit ist kein Verstoss gegen das Kostendeckungsprinzip feststellbar. Sowohl die Bevölkerungsdienste und das Steueramt als auch die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB) Region St.Gallen und die Sozialen Dienste arbeiten nicht kostendeckend (mit Ausnahme der Einbürgerungsgebühren, siehe oben). Aufgrund der Datenlage ist es allerdings nicht möglich, genaue Aussagen zur Unterdeckung zu machen. Was gesagt werden kann ist, dass bei Abklärungsverfahren im Kindes- und Erwachsenenschutz die Unterdeckung tendenziell grösser ist. Wenn es nach Errichtung einer Beistandschaft zu weiteren Verfahren kommt, dürften die Gebühren einen höheren Kostendeckungsgrad erreichen. In der Direktion Planung und Bau decken die Gebührenerträge die Gesamtkosten im Amt für Baubewilligungen nicht, es besteht also auch dort eine Unterdeckung.

Überdeckung

Betrachtet man nur die Betriebskosten, besteht am ehesten im Grundbuchamt und im Betreibungsamt eine Überdeckung. Um eine bessere Einschätzung geben zu können, bräuchte es eine Vollkostenrechnung. Diese ist jedoch nicht vorhanden. Im ausgewiesenen Ertragsüberschuss sind weder Mietkosten, Mobiliarkosten noch weitere Kosten von Querschnittdienststellen verrechnet. Die Gebührensätze im Betreibungsamt richten sich nach der Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über

Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.35) und sind betraglich abschliessend festgelegt. Auch die Gebührenansätze im Grundbuchamt ergeben sich aus übergeordnetem Recht, namentlich der Verordnung über die Gebühren für Amtshandlungen der Grundbuchämter und für die Durchführung von Grundstückschätzungen (sGS 914.5), und liegen somit nicht im Kompetenzbereich des Stadtrates.

Anders verhält es sich bei den St.Galler Stadtwerken (sgsw) und bei Entsorgung St.Gallen (ESG). Dort werden mit Art. 18 des Stadtwerkreglements und mit Art. 19 Abs. 2 des Abfallreglements bewusst wirtschaftliche Ziele verfolgt, sodass in diesen Fällen das Kostendeckungsprinzip keine Anwendung findet und eine rechtmässige Überdeckung entsteht. Bei den sgsw betrug die Abgeltung an den Allgemeinen Haushalt im Jahr 2020 CHF 3 Millionen. Bei den ESG liegt der Abgeltungsbetrag jährlich bei CHF 2.7 Millionen.

4. Bei welchen Gebühren sieht der Stadtrat aufgrund der aus den Fragen 1 - 3 erlangten Erkenntnisse einen Handlungsbedarf und bei welchen nicht (bitte mit Begründung)?

Aufgrund der durch die Umfrage in sämtlichen Direktionen erlangten Erkenntnisse sieht der Stadtrat derzeit nur in den weiter unten beschriebenen Fällen einen Handlungsbedarf. Die oben angeführte mögliche Überdeckung im Grundbuchamt und im Betreibungsamt basiert wie erwähnt nicht auf einer Vollkostenrechnung. Die einzelnen Gebührenansätze gerade in Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren können zudem nicht isoliert betrachtet werden, da es um die Zwangsvollstreckung von Geldforderungen als Ganzes geht. Je nach Verfahren sind das Betreibungsamt, das Konkursamt sowie die Gerichte involviert, wobei schweizweit sämtliche Konkursämter und Gerichte (stark) defizitär sind. Insgesamt besteht ein Konsens darüber, dass mit Schuldbetreibungs- und Konkursverfahren, an welchen verschiedene Organe beteiligt sind, kein übermässiger Ertrag erzielt wird. Dies zeigen Vergleiche mit anderen Kantonen, in welchen das Betreibungs- und Konkurswesen jeweils eine gemeinsame Dienststelle bilden. Diese kombinierten Organisationseinheiten arbeiten ausnahmslos nicht kostendeckend.

Folgend werden die Bereiche aufgeführt, in denen in der Vergangenheit immer wieder Diskussionen aufkamen oder gar ein eindeutiger Handlungsbedarf vorhanden ist:

- Die Einbürgerungsgebühren werden immer wieder als zu hoch taxiert. Dieser Umstand wird auch im derzeit hängigen Postulat «St.Gallen für Alle – Einbürgerungshürden senken» moniert. Der Stadtrat hat sich im Rahmen der Erheblicherklärung dazu bereit erklärt, die Anliegen vertieft zu klären, Vergleiche mit anderen Städten anzustellen und die Einbürgerungsrate St.Gallen und St.Gallen-Tablat zu konsultieren.
- Am Gebührentarif für das Bestattungs- und Friedhofswesen (SRS 415.111) müssen einige Ergänzungen für Dienstleistungen vorgenommen werden, welche bis anhin nicht geregelt waren (Miete für Raum für rituelle Waschungen, Abdankungsraum, einzelne Gemeinschaftsgräber). In diesem Zusammenhang werden auch die übrigen Gebühren überprüft, inwieweit sie die anfallenden Kosten decken.
- Der Stadtrat sieht aus verschiedenen Gründen Handlungsbedarf, das Reglement über die Benützung repräsentativer Säle und Flächen in Verwaltungsgebäuden sowie den entsprechenden Gebührentarif (SRS 181.81) zu überarbeiten.

- In der Beantwortung der Interpellation «Keine Erhöhung der Musikschultarife auf Kosten der Familien»¹⁷ hat der Stadtrat in Aussicht gestellt, dass er die Musikschultarife in den nächsten Jahren im Rahmen der Aufgabenüberprüfung «Fokus25» leicht erhöhen möchte. Zudem hat er sich bereit erklärt, anstelle des Geschwisterrabatts die Einführung von einkommensabhängigen Gebühren zu prüfen.
- Derzeit ist ein Gebührenreglement für die Schul-, Sport- und Freizeitanlagen in Erarbeitung. Darin werden die Gebührentarife für die Benützung von Schul- und Sportanlagen (SRS 211.61) und für die städtischen Bäder und das Eissportzentrum (SRS 273.71) integriert. Darüber hinaus werden die Tarife für die kostenpflichtige Nutzung der Freizeitanlagen für Kinder und Jugendliche aufgenommen.
- Über Rechnungen zur amtlichen Vermessung gibt es immer wieder Diskussionen, vom vorhandenen Rekursrecht wird aber höchst selten Gebrauch gemacht; in den letzten fünf Jahren gab es keinen einzigen Rekurs. Pläne und Daten können alternativ im Internet selbst bezogen bzw. gedruckt werden. Wer jedoch an Stelle dessen die Dienstleistungen bei Geomatik und Vermessung bezieht, hat die Gebühren für den Datenbezug zu tragen. Aus diesen Gründen sieht der Stadtrat keinen Handlungsbedarf.

Die Stadtpräsidentin:
Maria Pappa

Der Stadtschreiber-Stellvertreter:
Jürg Weder

Beilage:

- Interpellation vom 22. Februar 2022

¹⁷ Vgl. Vorlage Nr. 439 vom 27. April 2021, [unter diesem Link im Internet abrufbar](#) (Stand 28. April 2022)