

S. 510 / Nr. 81 Gewaltentrennung (d)

BGE 56 I 510

81. Auszug aus dem Urteil vom 20. Dezember 1930 i. S. Badertscher gegen Regierungsrat Zürich.

Regeste:

Erhebung einer Abgabe von 10 Fr. für die jährliche Erneuerung der Führerbewilligung i. S. von Art. 12 ff. des Automobilkonkordats, gestützt auf die regierungsrätliche Gebührenordnung für die kantonalen Verwaltungsbehörden. Anfechtung mit der Begründung, dass die Abgabe nach ihrem Betrage keine Gebühr mehr, sondern eine Steuer darstelle und deshalb gegen Art. 20 II des Konkordats sowie die KV (von Zürich Art. 19 IV) verstosse, die für die Einführung von Steuern ein Gesetz fordere. Abweisung. (E. 1). Angeblich rechtsungleiche Bemessung gegenüber einer verwandten Gebühr (E. 2.).

Nach Art. 20 Abs. 2 und 3 des Automobilkonkordats vom 7. April 1914 können die Kantone, neben der in Abs. 1 ebenda vorgesehenen Sondersteuer auf Motorfahrzeugen, «zur Deckung der gehaltenen Kosten für die Prüfung der Führer und Wagen, für Schilder, für Ausstellung der Bewilligungen und für sonstige Leistungen Gebühren erheben». Die Höhe der Steuern und Gebühren wird von den Kantonen auf Grund ihrer Gesetze bestimmt.

Seite: 511

Die vom zürcherischen Regierungsrat mit Genehmigung des Kantonsrates am 11. Dezember 1922 erlassene Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden bestimmt in § 1: «Zur Deckung der Kosten, die dem Staate durch Inanspruchnahme der Amtstätigkeit von Behörden, Beamten und Angestellten der Staats- und Bezirksverwaltung entstehen, werden, soweit nicht durch besondere Gesetze oder Verordnungen anderes bestimmt ist, Staats- und Schreibgebühren nach Massgabe der nachfolgenden Bestimmungen erhoben.» An Staatsgebühren sind u. a. nach § 2 zu entrichten: «a) für Bussenverfügungen, Verwarnungen - Ausweise, - je nach Umfang, Zeit- und Arbeitsaufwand, sowie nach Bedeutung der Sache 50 Cts. bis 50 Fr; c) für die Erteilung von Bewilligungen und Konzessionen eine einmalige oder sich wiederholende Gebühr von 5-2000 Fr.» Dazu kommen die Schreibgebühren nach § 4. Wo in der Gebührenordnung Mindest- und Höchstbeträge festgesetzt sind, werden die Gebühren, falls nichts anderes vorgeschrieben ist, nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung des Geschäftes berechnet (§ 6)

Gestützt auf diesen Erlass hat die Polizeidirektion des Kantons Zürich durch Verfügung vom 1. März 1923 die Gebühren für die jährliche Erneuerung der Führer- (Fahr-) bewilligung i. S. von Art. 12 ff., insbesondere 16 des Automobilkonkordats wie folgt festgesetzt: für die Führung von Automobilen 10 Fr., Motorrädern 5 Fr., Fahrrädern mit Hilfsmotor 3 Fr. Seit mehreren Jahren suchte die Sektion Zürich des Automobilklubs der Schweiz eine Ermässigung des für die Erneuerung der Automobilführerbewilligung geltenden Ansatzes von 10 Fr. zu erwirken, wurde aber mit diesem Verlangen von den kantonalen Behörden jeweils abgewiesen. Durch Eingabe vom 8. April 1930 stellte der heutige Rekurrent Badertscher an die Polizeidirektion des Kantons Zürich das Begehren, es sei ihm die Automobilführerbewilligung für das Jahr 1930 gegen Entrichtung einer Gebühr von 1 Fr. zu erneuern.

Seite: 512

Er berief sich auf ein beigelegtes Gutachten von Prof. Fleiner in Zürich, das unter näherer Begründung die Auffassung vertrat, der Betrag von 10 Fr. könne nicht mehr als eine wirkliche Gebühr gelten, sondern stelle eine unzulässige verschleierte Steuer dar. Die Polizeidirektion lehnte indessen durch Verfügung vom 11. April 1930 das Begehren ab und hielt an der Abgabe von 10 Fr. fest. Eine Beschwerde des Rekurrenten über diese Verfügung hat der Regierungsrat des Kantons Zürich mit Entscheid vom 19. September 1930 abgewiesen.

Das gleiche Schicksal hatte ein gegen den Entscheid des Regierungsrats beim Bundesgericht eingereichter staatsrechtlicher Rekurs. Der Rekurrent hatte darin an der im kantonalen Verfahren vertretenen Rechtsauffassung festgehalten und zur Begründung auf die Angaben der kantonalen Staatsrechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des Dienstzweiges verwiesen, dem im Kanton Zürich die Erneuerung der Führerbewilligungen und die übrigen in Art. 20 II des Automobilkonkordats erwähnten Verrichtungen übertragen seien (kantonale Motorfahrzeugkontrolle). Es ergebe sich daraus, dass die Gesamteinnahmen dieser Amtsstelle aus Gebühren deren Gesamtunkosten (aus Besoldungen, Bureauauslagen usw.) in den Jahren 1927, 1928 und 1929 um 262000, 308000 und 334000 Fr. überschritten hätten. Allein die darin enthaltenen Gebühren für Prüfung von Führern und Fahrzeugen und für Abgabe von Kontrollschildern hätten jeweils mehr als genügt, um die gesamten Auslagen und Aufwendungen der Motorfahrzeugkontrolle zu decken, so dass diese, selbst wenn die

Erneuerungsgebühr nach dem Antrag des Rekurrenten auf 1 Fr. angesetzt werde, noch immer mit Gewinn arbeiten würde. Zum gleichen Ergebnis komme man, wenn man den Einnahmeposten «Staats- und Schreibgebühren», d. h. die Erneuerungsgebühren allein mit den darauf entfallenden Unkosten vergleiche. Da die fragliche Erneuerungstätigkeit die Motorfahrzeugkontrolle nur während einer sehr beschränkten Zeit, sozusagen

Seite: 513

ausschliesslich im Monat Januar, in Anspruch nehme, könne auch dem Konto «Staats- und Schreibgebühren

nur ein entsprechend beschränkter Teil der Gesamtkosten des Dienstzweiges belastet werden. Stelle man ihn mit 1 /10 ein, so blieben aber immer noch Überschüsse der Erneuerungs- («Staats- und Schreib-») gebühren über die darauf entfallenden Unkosten von rund 167000 Fr. für 1927, 204000 für 1928 und 242000 für 1929. Abgaben, deren Erträgnisse in dieser Weise die entsprechenden Unkosten, Gesamtauslagen der betreffenden Verwaltungsabteilung überschreiten, seien keine Gebühren mehr, sondern Steuern (BGE 29 I 44 Erw. 3). Als Steuer aber verstosse die angefochtene Abgabe gegen Art. 20 II des Automobilkonkordats, der für die hier aufgeführten staatlichen Akte ausdrücklich nur noch die Erhebung von Gebühren zur Deckung der dadurch verursachten Kosten, nicht eine Besteuerung zulasse. Sie verletze ferner den Art. 19 Abs. 4 der zürcherischen KV, wonach die Gesetzgebung die Arten der für den Kanton und die Gemeinden zu beziehenden Steuern festsetze. Der Regierungsrat könne sich demgegenüber auch nicht, wie es im angefochtenen Entscheid geschehe, auf die Bedeutung des in der Führerbewilligung liegenden Ausweises für den Träger berufen. Denn auch dieses «Bedeutungsmoment» könne für die Bemessung der Gebühr nur solange herangezogen werden, als die Gesamtheit der Gebühren die Gesamtkosten des Staates nicht übersteige. Die Begründung der Höhe der Gebühr mit dem Interesse des Abgabepflichtigen an der streitigen Bewilligung sei zudem noch aus anderen Gründen unzutreffend (was näher ausgeführt wurde). Die Tätigkeit der Motorfahrzeugkontrolle bei der Erneuerung der Führerbewilligung sei im Wesentlichen dieselbe und jedenfalls keine grössere als diejenige der kantonalen Staatskanzlei bei der Erneuerung der Reisepässe. Sie beschränke sich, wie hier, abgesehen von der Führung einer bezüglichen Registratur, auf den Eintrag des bezahlten Betrages sowie

Seite: 514

auf drei Stempelaufdrücke im Führerscheinheft. Irgendwelche Kontrolltätigkeit sei damit nicht verbunden. Eigne sich ein Führer nicht mehr zur Führung von Motorfahrzeugen, so werde ihm die Führerbewilligung sofort entzogen, d. h. es werde ihm das Führerheft polizeilich abgenommen. Bei der Erneuerung brauche deshalb nicht geprüft zu werden, ob der Gesuchsteller noch ein Fahrzeug führen dürfe; denn sonst würde er den Führerausweis nicht mehr besitzen. Für die Verlängerung der Pässe betrage nun seit einigen Jahren die Gebühr 1 Fr. Es verstosse gegen die Rechtsgleichheit (Art. 4 BV), wenn bei gleicher Beanspruchung der staatlichen Organe im einen Falle eine Gebühr von 1 Fr., im andern dagegen von 10 Fr. erhoben werde.

Entscheidungsgründe:

«1. - Die streitige Abgabe von 10 Fr. stützt sich und vermag sich nach den Ausführungen des angefochtenen Entscheides selbst nur zu stützen auf die Gebührenordnung vom 11. Dezember 1922, also auf eine regierungsrätliche Verordnung. Sie beruht auch dann, wie vom Rekurrenten nicht bestritten wird, kantonaltrechtlich auf verfassungsmässiger Grundlage, wenn sie nach Wesen und Betrag noch als Gebühr gelten kann. Anders würde es sich verhalten, wenn sie nach ihren Merkmalen, entgegen der gewählten Bezeichnung, als Steuer betrachtet werden müsste. Denn auch nach zürcherischem Staatsrecht (Art. 19 Abs. 4 KV) können Steuern nur im Gesetzgebungswege eingeführt, auf Grund eines sie vorsehenden Gesetzes erhoben werden. Auf den Namen, unter dem die Erhebung geschieht, kann bei dieser Kompetenzausscheidung natürlich nichts ankommen (vgl. die nicht veröffentlichten Urteile vom 7. Juli 1923 und 13. April 1927 i. S. Edgar Schmid und H. G. Tobler, die ebenfalls die Anfechtung in der Gebührenordnung von 1922 vorgesehener Abgaben unter Berufung auf die gleiche Verfassungsvorschrift betrafen). Art. 19 KV enthält selbst eine Abgrenzung des

Seite: 515

Begriffes der Steuer von demjenigen der Gebühr nicht und es wird auch nicht behauptet, dass sich eine solche in einer anderen Verfassungsvorschrift fände. Massgebend muss demnach die durch die Wissenschaft und Rechtsprechung herausgearbeitete Unterscheidung sein, wonach die Gebühren als besonderer Entgelt für bestimmte durch den Pflichtigen veranlasste Leistungen der Staatsgewalt, die Steuern dagegen als nicht durch die Voraussetzung einer solchen bestimmten Gegenleistung bedingte Beiträge des Einzelnen an die allgemeinen dem Wohle der Gesamtheit dienenden Staatsaufgaben erscheinen. Von den beiden der Gebühr wesentlichen Merkmalen trifft das eine auf

die hier geforderte Abgabe zweifellos zu: sie wird im Anschluss an eine bestimmte zu Gunsten des Abgabepflichtigen vorgenommene behördliche Verrichtung, die Erneuerung der im Automobilkonkordat vorgesehenen Führerbewilligung, erhoben. Um als Gegenleistung (Äquivalent) für die beanspruchte amtliche Tätigkeit betrachtet werden und auch insoweit als Gebühr gelten zu können, muss die Auflage der Höhe nach in einem angemessenen Verhältnis zu jener Tätigkeit stehen. Dieses Erfordernis darf aber, entgegen der Ansicht des Rekurrenten, hier ebenfalls als erfüllt angesehen werden, selbst wenn man den Masstab für das Vorliegen jenes Verhältnisses ausschliesslich in der Deckung der dem Staate verursachten Kosten erblickt und das andere Moment des Interesses des Abgabepflichtigen an der Vornahme des abgabepflichtigen Aktes ausser Acht lässt. Wie das Bundesgericht schon wiederholt ausgesprochen hat (vgl. BGE 53 I 282 ff. und die dort angeführten früheren Urteile) kommen als dem Staate erwachsene Kosten, die durch die Gebührenerhebung gedeckt werden dürfen, nicht bloss die Auslagen und Bemühungen gerade für die einzelne verlangte amtliche Handlung in Betracht: es fällt darunter auch ein entsprechender Anteil an den Aufwendungen für die staatlichen Einrichtungen, die nötig sind, um die in Frage stehende behördliche Verrichtung vornehmen

Seite: 516

zu können (so bei den in jenen früheren Fällen streitigen vormundschaftlichen Gebühren, Stempeltaxen auf im Zivilprozessverfahren verwendeten Schriftstücken, Grundbuchgebühren an den Kosten der Verwaltung des Vormundschaftswesens, der Rechtspflege, des Grundbuchwesens im allgemeinen). Erst wenn die Gesamteinnahmen an Gebühren der betreffenden Gattung die Gesamtkosten für die betreffende staatliche Einrichtung übersteigen sollten, kann sich demnach die Frage erheben, ob nicht eine Auflage mit Steuercharakter vorliege. Auf diesen Boden stellt sich denn auch der Rekurrent. Er weist zwar auf die nach seiner Auffassung sehr geringe Mühewaltung hin, die der in Betracht kommende Akt, Erneuerung der Führerbewilligung, selbst wenn man die damit zusammenhängende Registratur berücksichtige, den staatlichen Organen verursache. Doch nicht um daraus zu schliessen, dass schon deshalb allein eine Abgabe von 10 Fr. dafür als Steuer und nicht mehr als Gebühr betrachtet werden müsse (wie es das Gutachten Fleiner auf Seite 4 oben annimmt), sondern nur um geltend zu machen, dass es mit Rücksicht hierauf nicht angehe, die Abgabe so hoch anzusetzen, während sie für einen anderen analogen Akt, die Verlängerung der Reisepässe, bloss 1 Fr. betrage, also um die in diesem Zusammenhang erhobene Rüge rechtsungleicher Behandlung zu begründen. Vielmehr stellt auch er für den Steuercharakter der Auflage entscheidend auf das Verhältnis der gesamten Gebühreneinnahmen des Dienstzweiges, der die fragliche Verrichtung vornehme, nämlich der kantonalen Motorfahrzeugkontrolle, zu den Gesamtkosten desselben ab, indem er anbringt, dass jene Einnahmen nach den Staatsrechnungen diese Unkosten seit Jahren um sehr erhebliche Summen überstiegen. Abgaben, die derartige Reingewinne abwerfen, seien aber nicht mehr Gebühren, sondern Steuern. Allein die Einnahmen der Motorfahrzeugkontrolle stammen - eben nicht bloss aus den Gebühren für die Erneuerung von Bewilligungen, dem Posten «Staats- und Schreibgebühren»

Seite: 517

her, sondern entfallen nach der eigenen Rechnungsaufstellung des Rekurrenten zu einem noch grösseren Teile auf andere Abgaben, nämlich diejenigen für die Prüfung von Fahrzeugen und Fahrern und für die Abgabe von Kontrollschildern. Die Rechnungsüberschüsse, auf die der Rekurrent sich beruft, sind demnach schon deshalb noch nicht geeignet, um das Begehren zu rechtfertigen, dass gerade die Erneuerungsgebühr auf einen Betrag herabgesetzt werde, wie der Rekurrent ihn noch als zulässig anerkennen will. Denn ebensogut wie von einer übermässigen Ansetzung der letzteren Gebühr können sie auch von einer zu hohen Bemessung jener anderen Abgaben herrühren. Nachdem der Rekurrent diese nicht anfigt, kann er auch die Behauptung, dass die Erneuerungsgebühr in Wirklichkeit eine verschleierte Besteuerung enthalte, nicht in jener Weise begründen, sondern höchstens damit, dass, auch wenn man den Ertrag der Erneuerungsgebühren allein mit dem auf sie entfallenden Teile der Gesamtkosten des Dienstzweiges vergleiche, sich immer noch entsprechende Überschüsse ergeben. Dieser Einsicht verschliesst sich denn auch der Rekurrent nicht, indem er in einer zweiten Rechnung dem Posten «Staats- und Schreibgebühren» einen verhältnismässigen Bruchteil der rechnermässigen Gesamtkosten der Motorfahrzeugkontrolle gegenüberstellt und auch bei dieser Aufstellung noch zu jährlichen Reingewinnen von 167000-242000 Fr. in den Jahren 1927-1929 kommt. Indessen trägt diese Rechnung von vorneherein insofern etwas Unsicheres an sich, als es kaum möglich ist, den prozentualen Anteil der Gesamtkosten des fraglichen Dienstzweiges, der richtigerweise auf die «Erneuerungstätigkeit» desselben zu verlegen ist, genau zu bestimmen und bei einer höheren Bemessung sich auch die errechneten Reinerträge entsprechend vermindern wurden. Die Begründung, mit der der Rekurrent dazu gelangt, jenen Prozentsatz auf bloss 1/10 der Gesamtkosten anzusetzen, ist denn auch nichts weniger als

zwingend, wenn man bedenkt, dass es

Seite: 518

sich um einen Verwaltungsapparat handelt, der, auch wenn er durch die in Frage stehende Tätigkeit allein nur während einer beschränkten Zeit in Anspruch genommen werden mag, nichtsdestoweniger das ganze Jahr hindurch unterhalten werden muss. Doch brauchen diese Bedenken wie auch andere Einwendungen, die gegen die Rechnungsaufstellung der Beschwerde zu erheben nahe liegen würde, nicht näher erörtert zu werden. Denn die Beschwerde muss auch dann abgewiesen werden, wenn man sie auf der vom Rekurrenten geltend gemachten tatsächlichen Grundlage beurteilt. Es liegt in der Natur der Sache, dass sich die Kosten der Einrichtung einer Dienststelle, die mit der Besorgung gewisser Verwaltungsaufgaben betraut ist, nicht zum voraus genau berechnen lassen, zumal wenn es sich um einen Dienstzweig, wie hier die Motorfahrzeugkontrolle handelt, dessen Inanspruchnahme infolge der fortwährenden Entwicklung des Automobilwesens ständig wächst. Der Grundsatz der Kostendeckung als Grenze der zulässigen Gebührenerhebung darf daher nicht in der Weise eng und mathematisch ausgelegt werden, wie der Rekurrent es tun möchte. Vielmehr müssen die Gebühren so bemessen werden können, dass sie zur Deckung der Unkosten auf alle Fälle und zwar reichlich genügen. Es ist daher auch ein Überschuss des Gesamtgebührenertrages über die Unkosten noch nicht ohne weiteres ausreichend, um die unter dem Namen von Gebühren erhobenen Abgaben in Steuern zu verwandeln. Vielmehr wird dabei auch die absolute Höhe der im einzelnen Falle erhobenen Abgabe berücksichtigt werden dürfen und müssen. Beschränkt sie sich auf einen runden, an sich mässigen Betrag, so wird sie auch dann noch als Gebühr gelten dürfen, wenn der Gesamtertrag aus der Abgabe über die Deckung der Unkosten hinaus einen gewissen mässigen Überschuss ergibt. Im vorliegenden Falle ist aber der Betrag, der vom einzelnen Abgabepflichtigen zu entrichten ist, 10 Fr., absolut gesprochen unbedeutend. Und auch die vom Rekurrenten behaupteten Reingewinne gehen bei

Seite: 519

einem Kanton von dieser Grösse und wenn man die gesamte Zahl der Akte bedenkt, aus denen sie herrühren, nicht über einen verhältnismässig mässigen Einnahmeüberschuss hinaus (nach der Eingabe der Sektion Zürich des Automobilklubs der Schweiz an den Regierungsrat vom 2. Dezember 1927 betrug schon in den Jahren 1925 und 1926 die Zahl der erneuerten Führerbewilligungen 8580 und 10800). Mag auch durch dieses Reinertragnis ein gewisses Steuerelement in die Abgabe hineingetragen werden, so ist es doch zu untergeordnet und tritt vor dem Charakter eines Entgeltes für die in Anspruch genommene amtliche Tätigkeit, wie er sich aus den übrigen oben erörterten Momenten, insbesondere dem absoluten Betrage der Auflage, ergibt, allzusehr zurück, als dass es genügen könnte, der Auflage den Gebührencharakter abzusprechen (vgl. die analoge Erwägung in BGE 33 I 132 E. 3 am Ende). Es ist deshalb nicht nötig zu der zwischen den Parteien streitigen Frage Stellung zu nehmen, wieweit bei der Bemessung der fraglichen Gebühr neben dem Kostenersatz auch das andere Moment der Bedeutung der erteilten Bewilligung, des Interesses des Pflichtigen an dem betreffenden Akte, berücksichtigt werden dürfte. Das Urteil BGE 52 I 44, wo es als statthaft erachtet wurde, die Taxen für die Benützung einer öffentlichen Anstalt ohne ausschlaggebende Berücksichtigung des Kostenaufwandes für den Betrieb der Anstalt nach dem Vorteil zu bestimmen, den der Benützer aus der Anstaltsnutzung zieht, bezog sich auf industrielle Unternehmungen von Gemeinwesen (wie Gas- und Elektrizitätswerke). Bei anderen staatlichen Einrichtungen und Anstalten ist dieses Moment des Vorteils, Interesses an der staatlichen Leistung bisher jeweils nur für die Verteilung der Gesamtkosten der staatlichen Anstalt auf die verschiedenen Benützer, die Abstufung der Gebühren im einzelnen Falle innert dieser Grenze berücksichtigt worden. Hierum würde es sich aber im vorliegenden

Seite: 520

Falle nicht handeln. Vielmehr wäre die Frage die, ob eine Berücksichtigung des Interesses auch über die erwähnte Schranke hinaus zulässig sei.

Es ist auch nicht ersichtlich und wird nicht behauptet, dass in der weiter angerufenen Vorschrift des Automobilkonkordats Art. 20 II der Begriff der Gebühr bzw. der Deckung der «gehabten Kosten» in einem anderen, strengeren Sinne zu verstehen sei als bei der Anwendung von Art. 19 Abs. 4 KV, so dass sich mit der Rüge des Verstosses gegen diese Verfassungsvorschrift auch die weitere der Konkordatsverletzung erledigt.»

«2. - Auch der Vorwurf ungleicher Behandlung geht fehl. Im Gegensatz zum Reisepass, der seiner Natur nach ein einfacher «Ausweis» im Sinne von § 2 a der Gebührenordnung ist, fällt der Führerschein als Polizeierlaubnis unter die «Bewilligungen» nach § 2 c ebenda, wie auch das Gutachten Fleiner annimmt. Die verschiedene Bemessung der Gebühr für die Verlängerung des einen oder andern ist daher jedenfalls kantonrechtlich begründet. Es kann auch die Behauptung, dass die

Arbeit der Verwaltung in beiden Fällen die gleiche sei, nicht entscheidend sein, wenn man die Kostendeckung, wie es nach Erwägung 1 oben richtigerweise geschehen muss, nicht bloss nach den Bemühungen und Auslagen gerade für den einzelnen abgabepflichtigen Akt, sondern nach den Gesamtkosten des betreffenden Dienstzweiges bemisst. Aus der Tatsache, dass die kantonale Staatskanzlei für jenen Zweck mit einer Abgabe von 1 Fr. für die Verlängerung der Reisepässe auskommen zu können glaubt, lässt sich nicht folgern, dass bei einem anderen Dienstzweige mit verschiedenen Verhältnissen und anderem Gesamtkostenaufwand für einen verwandten Akt die nämliche Bemessung Platz greifen müsse