Urteilskopf

123 I 248

22. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 26. September 1997 i.S. X. gegen Regierung des Kantons Graubünden (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 4 BV; Legalitätsprinzip im Abgaberecht.

Ungenügende Bestimmtheit einer gesetzlichen Grundlage für eine Kostenauflage (E. 3).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst.; principe de la légalité en matière de contributions.

Base légale insuffisamment précise pour percevoir des frais (consid. 3).

Regesto (it):
Art. 4 Cost.; principio della legalità in materia di contributi.

Base legale insufficientemente precisa per prelevare delle spese (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 248

BGE 123 I 248 S. 248

X. kollidierte am 17. Februar 1996 als Lenker eines Personenwagens auf der Kantonsstrasse Y.-Z. mit einem Reh. Im Anschluss an diesen Unfall rückte der Jagdaufseher aus und nahm ein Unfallprotokoll auf. Am 6. März 1996 stellte das Jagd- und Fischereiinspektorat des Kantons Graubünden X. dafür Kosten von Fr. 124.– in Rechnung. Nachdem diese Rechnung unbezahlt geblieben war,

BGE 123 I 248 S. 249

erliess das Bau-, Verkehrs- und Forstdepartement des Kantons Graubünden am 10. Juli 1996 eine Verfügung, wodurch X. der Betrag von Fr. 124.– zuzüglich Mahngebühr von Fr. 20.– und Kosten von Fr. 84.– auferlegt wurde. X. erhob dagegen Beschwerde an die Regierung des Kantons Graubünden, welche diese mit Entscheid vom 24. September 1996 abwies. X. erhebt staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, den Entscheid der Regierung aufzuheben. Er rügt eine Verletzung von Art. 4 BV (formelle Rechtsverweigerung; Fehlen einer gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht). Die Regierung des Kantons Graubünden beantragt, die Beschwerde abzuweisen. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ein selbständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 4 BV mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden kann (BGE 120 Ia 265 E. 2a S. 266, mit Hinweisen). Öffentliche Abgaben bedürfen grundsätzlich einer Grundlage in einem formellen Gesetz, welches zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen sowie Gegenstand und Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegt. Diese Anforderungen dürfen für gewisse Kausalabgaben, was die Vorgaben über die Abgabenbemessung (nicht aber die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstandes der Abgabe) anbelangt, in bestimmten Fällen herabgesetzt werden, namentlich dort, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendekkungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 122 I 61 E. 2a S. 63; BGE 121 I 230 E. 3e S. 235, 273 E. 3a S. 274 f.; BGE 120 Ia 1 E. 3c S. 3, 171 E. 5 S. 178 f., 265 E. 2a S. 266; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1993, S. 500 f.).
Im übrigen müssen öffentliche Abgaben, wenn nicht notwendigerweise in allen Teilen auf der Stufe des formellen Gesetzes, so doch in genügender Bestimmtheit zumindest in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein (Erfordernis des Rechtssatzes; Urteil des Bundesgerichts vom 9. Juni 1995, ZBl 97/1996 S. 567, E. 5b/aa;

HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., S. 499 f., Rz. 2095 und 2100). Die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe müssen in den einschlägigen Rechtssätzen so genau umschrieben sein, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger hinreichend voraussehbar sind. Welche Anforderungen dabei zu stellen sind, hängt von der Natur der jeweiligen Materie ab.

3. a) Die Art. 36 und 40 des kantonalen Gesetzes vom 3. Oktober 1982 über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen (VVG/GR), auf welche der Kanton die streitige Abgabe stützt, lauten wie folgt: "Art. 36 Kostenpflicht
1 Die Behörden können für ihre Amtshandlungen den Beteiligten Kosten auferlegen.
2 Haben mehrere Beteiligte eine Amtshandlung gemeinsam verlangt oder veranlasst, haften sie für die Kosten solidarisch, soweit die Behörde nichts anderes entscheidet.
3 Die Kosten gliedern sich in:
a) die Staatsgebühr, welche für die Beanspruchung der Behörde erhoben wird;
b) die Auslagen der Kanzlei für mit Amtshandlungen verbundene Ausfertigungen und Mitteilungen;
c) die Barauslagen, die insbesondere Übersetzungskosten, Expertenhonorare und andere durch das Verfahren verursachte Aufwendungen umfassen. Art. 40 Bemessung
1 Der Rahmen für die Staatsgebühr beträgt Fr. 10.– bis Fr. 20'000.–. Die
Höhe der Gebühren für Ausfertigungen und Mitteilungen sowie den Ersatz der Barauslagen regelt die Regierung durch Verordnung.
2 Innerhalb des Gebührenrahmens ist die Staatsgebühr nach dem Umfang und der Schwierigkeit der Sache sowie nach dem Interesse und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen zu bemessen."
Das Gesetz umschreibt somit die Abgabepflichtigen (die "Beteiligten"), den Gegenstand der Abgabe ("Amtshandlungen") und die Bemessung in den Grundzügen, nämlich durch einen Gebührenrahmen und die Kriterien für dessen Konkretisierung. Umstritten ist jedoch, ob diese Umschreibung genügend bestimmt ist, um als gesetzliche Grundlage gelten zu können. b) Der Begriff der Amtshandlung ist ausserordentlich weit. Er umfasst - in der Auslegung, die ihm die Regierung offenbar gibt und die jedenfalls zum Wortlaut des Gesetzes nicht im

Widerspruch

BGE 123 I 248 S. 251

steht - alle amtlichen Verrichtungen des Staates, insbesondere auch Verrichtungen ausserhalb eines förmlichen Verfügungsverfahrens. Das Gesetz geht damit weiter als beispielsweise das Bundesgesetz vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushalts (SR 611.010), dessen Art. 4 Gebühren für "Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung" vorsieht und der vom Bundesgericht als hinreichende gesetzliche Grundlage für eine diese Gebührenpflicht näher spezifizierende bundesrätliche Verordnung betrachtet wurde (nicht publiziertes Urteil vom 21. Oktober 1996 i.S. R., E. 4c). Der Begriff der Amtshandlung umfasst nicht nur Verfügungen und vom Bürger in Anspruch genommene Dienstleistungen, sondern auch jedes faktische Verwaltungshandeln, selbst dann, wenn es ohne oder gegen den Willen eines Beteiligten erfolgt. Darunter können auch Tätigkeiten fallen wie der Einsatz der Polizei für die Verkehrsregelung, die Personenrettung oder die Aufklärung von Delikten, ferner die Durchführung von Kontrollen und Inspektionen jeder Art. Unter den Begriff der Amtshandlung fallen aber auch Tätigkeiten wie das Erteilen von Unterricht an kantonalen Unterrichtsanstalten, die Betreuung von Fürsorgeempfängern, die Berufsberatung oder die Vornahme von Steuerveranlagungen. Der Umfang der abgabepflichtigen Tätigkeiten geht damit weit über die Ersatzvornahmen zur Beseitigung polizeiwidriger Zustände hinaus, deren Kosten gestützt auf Bestimmungen wie etwa Art. 59 des Umweltschutzgesetzes vom 7. Oktober 1983 (USG; SR 814.01) oder Art. 54 des Gewässerschutzgesetzes vom 24. Januar 1991 (GSchG; SR 814.20) dem Verursacher überbunden werden (vgl. BGE 122 II 26 E. 4a S. 30, mit Hinweisen). c) Ebenso vage ist die Umschreibung der Abgabepflichtigen: "beteiligt" kann eine sehr unbestimmte Zahl von Personen sein, beispielsweise alle Teilnehmer an einer Demonstration oder an einem sportlichen oder kulturellen Anlass. "Beteiligt" sein können auch Personen, die ohne eigenes Verschulden und sogar ohne jegliches Aktivwerden Anlass für eine Amtshandlung wurden, wie zum Beispiel Opfer von Naturkatastrophen oder Gewaltverbrechen. Der Begriff der "Beteiligten" geht damit ebenfalls weit über den Begriff des "Verursachers" im Sinne von Art. 59 USG und ähnlichen Bestimmungen hinaus. Dabei ist zu beachten, dass die allgemeine Festlegung des Verursacherprinzips in Art. 2 USG nicht als genügend bestimmte, unmittelbar anwendbare gesetzliche Grundlage für eine Kostenauflage betrachtet wird, sondern nur als Prinzip, das der Konkretisierung durch die nach Art. 48 USG zu erlassenden

BGE 123 I 248 S. 252

Gebührenregelungen bedarf (vgl. BGE 119 Ib 389 E. 4 S. 393 ff.; HERIBERT RAUSCH, Kommentar zum Umweltschutzgesetz, N. 12 zu Art. 12; URSULA BRUNNER, ebenda, N. 22 zu Art. 48). Der Begriff ist auch bedeutend unbestimmter als die Umschreibung "entreprises exerçant des activités économiques et commerciales bénéficiant des retombées directes ou indirectes du tourisme", welche in BGE BGE 122 I 61 E. 2c S. 65 f., wenn auch mit Zögern, noch als genügend bestimmt betrachtet wurde. d) Die Bemessungsgrundlagen sind wohl betragsmässig mit einem oberen und einem unteren Rahmen festgelegt. Der Rahmen ist indessen sehr weit gefasst (Fr. 10.– bis Fr. 20'000.–). Im Bereich von Gerichtsgebühren hat freilich das Bundesgericht derart weitgefasste formellgesetzliche Gebührenrahmen nicht beanstandet (BGE 106 Ia 249 E. 2/3 S. 251 ff.), weil offene gesetzliche Regelungen in der Schweiz in diesem Bereich verbreitet sind und ihre Anwendung (welche durch Verordnungen oder Richtlinien immerhin regelmässig näher normiert ist) einer neutralen Gerichtsinstanz obliegt, welche mit solchen Ermessensentscheiden vertraut ist, und weil die Angemessenheit der im Einzelfall auferlegten Gebühren anhand der verfassungsmässigen Grundsätze der Kostendeckung und der Äquivalenz überprüfbar ist (vgl. BGE 120 Ia 171 E. 4 S. 175 ff.; BGE 106 Ia 249 E. 3a S. 252 f.). Vorliegend fehlt es jedoch

an jeglicher rechtssatzmässigen Konkretisierung auch auf unterer Stufe. Zudem ist der personelle und sachliche Anwendungsbereich viel unbestimmter als bei Gerichtsgebühren. e) Hinzu kommt schliesslich, dass nach dem Wortlaut von Art. 36 Abs. 1 VVG/GR die Behörden die Kosten auferlegen "können". Es liegt somit im Ermessen der Behörden, ob und für welche Amtshandlungen sie Kosten erheben wollen. Vorliegend wurde denn auch während Jahren auf die Kostenauflage für die Erfassung von Wildunfällen verzichtet, bis schliesslich das zuständige Departement sich zu einer "Praxisänderung" entschloss. f) Gesamthaft belässt die vorliegend herangezogene gesetzliche Grundlage den rechtsanwendenden Behörden einen übermässig weiten Spielraum. Sie weist nicht die erforderliche Bestimmtheit auf, um auch für Amtshandlungen ausserhalb des Bereiches von Verfügungsverfahren, auf den sich das Gesetz vorab bezieht (vgl. Art. 1 VVG/GR), unmittelbar Grundlage für Gebühren- oder Kostenersatzverfügungen bilden zu können. Dass im Einzelfall sowohl das Kostendeckungs- als auch das Äquivalenzprinzip zu beachten sind und diese Schranken vorliegend eingehalten sein dürften, vermag

diesen Mangel nicht zu beseitigen. Sämtliche spezialgesetzlichen Gebührenregelungen würden obsolet, wenn die Verwaltung auch dort, wo keine besondere Gebühr vorgesehen ist, subsidiär gestützt auf Art. 36 VVG/GR nach eigenem Gutdünken Kosten auferlegen könnte. Öffentliche Abgaben müssen, wenn nicht generell bzw. in allen Teilen in einem formellen Gesetz, so doch zumindest in einem Rechtssatz niederer Stufe derart bestimmt vorgesehen sein, dass alle wesentlichen Elemente rechtssatzmässig festgelegt sind. Das ist vorliegend, soweit gestützt auf Art. 36 und 40 VVG/GR für Amtshandlungen beliebiger Art Gebühren und Kosten auferlegt werden sollen, nach dem Gesagten nicht der Fall; es sind weder die abgabepflichtigen Tatbestände und Personen noch die Höhe der Abgaben in genügender Weise umschrieben. Die Art. 36 und 40 VVG/GR können damit keine hinreichende Rechtsgrundlage für die streitige Abgabeverfügung darstellen. Die Kostenauflage an die "Beteiligten" ist ein legitimer politischer Grundsatz, aber für sich allein noch kein hinreichend bestimmter Rechtssatz. Ob eine hinreichende gesetzliche Grundlage dadurch geschaffen werden könnte, dass die fehlenden näheren Bestimmungen auf dem Verordnungsweg festgelegt werden, oder ob notwendigerweise das Gesetz selber präzisiert werden müsste, richtet sich innerhalb der bundesverfassungsrechtlichen Schranken zunächst nach dem kantonalen Staatsrecht und ist hier nicht weiter zu prüfen. Vorliegend fehlt es an einer derartigen, von einem zuständigen Organ ausgehenden Verordnungsregelung, und die vorhandenen formellgesetzlichen Normen in Art. 36 und 40 VVG/GR reichen mangels genügender Bestimmtheit - jedenfalls für sich allein - als gesetzliche Grundlage für die Erhebung der streitigen Gebühr nicht aus. Der angefochtene Entscheid verletzt daher Art. 4 BV (Legalitätsprinzip im Abgaberecht).