Urteilskopf

124 I 11

3. Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 30. Januar 1998 i.S. Georg Müller gegen Kanton Aargau (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 31 BV; Ablieferung von Gewinnen kantonaler Monopolanstalten an den Staat.

Tragweite des Vorbehalts kantonaler Regale in Art. 31 Abs. 2 BV. Das Gebäudeversicherungsmonopol ist nicht als Fiskalmonopol zulässig (E. 3).

Ein polizeilich oder sozialpolitisch gerechtfertigtes Monopol darf aber einen Reingewinn abwerfen, sofern diesbezüglich die verfassungsmässigen Grundsätze der Abgabenerhebung erfüllt sind (E. 4 u. 5).

Das Kostendeckungsprinzip gilt auch für Regalgebühren, soweit keine fiskalische Rechtfertigung des Regals zulässig ist (Präzisierung der Praxis) (E. 6b).

Gesetzliche Grundlage für die Ablieferung eines geringen Überschusses an den Staat (E. 7).

Regeste (fr):
Art. 31 Cst.; remise à l'Etat des gains d'un établissement cantonal jouissant d'un monopole.

Portée de la réserve des régales cantonales de l'art. 31 al. 2 Cst. Le monopole d'assurance des bâtiments n'est pas admissible comme monopole fiscal (consid. 3).

Un monopole justifié par des buts de police ou de politique sociale peut réaliser un bénéfice dans la mesure où les principes constitutionnels sur le prélèvement des contributions sont respectés (consid. 4 et 5).

Le principe de la couverture des frais s'applique également aux droits régaliens dans la mesure où un monopole fiscal n'est pas autorisé (précision de la jurisprudence) (consid. 6b).

Base légale pour la remise à l'Etat d'un modeste excédent (consid. 7).

Regesto (it):
Art. 31 Cost.; versamento allo Stato dei guadagni conseguiti da un istituto cantonale che fruisce di un monopolio.

Portata della riserva a favore delle regalie cantonali, prevista dall'art. 31 cpv. 2 Cost. Il monopolio sull'assicurazione degli stabili non è ammesso quale monopolio a fini fiscali (consid. 3).

Un monopolio istituito per scopi di polizia o di politica sociale può realizzare un utile, in quanto siano rispettati i principi costituzionali in materia di prelievo di pubblici tributi (consid. 4 e 5).

Il principio della copertura dei costi vale anche per le tasse di regalia, nella misura in cui non è ammesso un monopolio a fini fiscali (precisazione della giurisprudenza) (consid. 6b).

Base legale per il versamento allo Stato di un modesto profitto (consid. 7).

Sachverhalt ab Seite 12

BGE 124 I 11 S. 12

Gemäss dem aargauischen Gesetz vom 15. Januar 1934 über die Gebäude- und Fahrnisversicherung (Gebäudeversicherungsgesetz) sind alle im Kanton gelegenen Gebäude obligatorisch bei der Aargauischen Gebäudeversicherungsanstalt (Anstalt) zu versichern. Am 18. Juni 1996 änderte der Grosse Rat des Kantons Aargau das Gesetz. Dabei wurde unter anderem ein neuer § 34a eingefügt, welcher wie folgt lautet: 1 Die Anstalt hat von einem allfälligen nach der Verwendung des Jahresüberschusses für Versicherungszwecke verbleibenden Rest höchstens die Hälfte, begrenzt auf eine Million Franken, der Staatskasse abzuliefern. 2 Als Versicherungszwecke gelten insbesondere:
a) die Vornahme von betriebswirtschaftlich notwendigen Abschreibungen und Rückstellungen; b) die ausreichende Äufnung der gesetzlichen Reserven;
c) angemessene Einlagen in den kantonalen Löschfonds.
3 Bestehen über mehrere Jahre hinweg Überschüsse, sind die Prämien zu verbilligen oder die Versicherungsleistungen entsprechend anzupassen.

BGE 124 I 11 S. 13

Die Gesetzesänderung wurde in der Volksabstimmung vom 22. September 1996 angenommen und auf den 1. Januar 1997 in Kraft gesetzt. Prof. Dr. Georg Müller, Eigentümer einer im Kanton Aargau gelegenen Liegenschaft, erhebt im Anschluss an die Publikation des Erlasses in der Gesetzessammlung staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 und 31 BV mit dem Antrag, § 34a des Gesetzes aufzuheben. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab.

Erwägungen

Erwägungen:

1. Das Bundesgericht prüft die Zulässigkeit der bei ihm eingereichten Beschwerden von Amtes wegen und mit freier Kognition (BGE 122 I 39 E. 1 S. 41, mit Hinweisen). a) Die staatsrechtliche Beschwerde ist zulässig gegen letztinstanzliche kantonale Hoheitsakte, die nicht sonstwie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder einer anderen Bundesbehörde angefochten werden können (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 OG). Das Erfordernis der Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs gilt auch für die Anfechtung kantonaler Erlasse im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (BGE 119 Ia 197 E. 1b S. 200, 321 E. 2a S. 324). Gemäss § 68 des aargauischen Gesetzes vom 9. Juli 1968 über die Verwaltungsrechtspflege können kantonale Dekrete und Verordnungen sowie Erlasse der Gemeinden, öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten jederzeit dem Verwaltungsgericht zur Prüfung auf ihre Verfassungs- und Gesetzmässigkeit unterbreitet werden. Dies gilt jedoch nicht für kantonale Gesetze. Die staatsrechtliche Beschwerde ist daher direkt gegen die Gesetzesänderung zulässig. b) Zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen einen Erlass ist legitimiert, wer durch die angefochtene Bestimmung unmittelbar oder virtuell (d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal) in seiner rechtlich geschützten Stellung betroffen wird (BGE 122 I 222 E. 1a S. 224, mit Hinweisen). Insoweit Art. 31 BV verfassungsrechtliche Schranken für die Zulässigkeit kantonaler Monopole enthält, kann sich der Beschwerdeführer neben Art. 4 BV auch auf diese Bestimmung berufen, da er als prämienzahlungspflichtiger Eigentümer einer im Kanton Aargau gelegenen Liegenschaft vom Versicherungsmonopol betroffen ist. Auf die

Beschwerde ist daher einzutreten.

BGE 124 I 11 S. 14

c) Bei der Prüfung der Verfassungsmässigkeit eines kantonalen Erlasses im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle ist nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts massgebend, ob der betreffenden Norm nach den anerkannten Auslegungsregeln ein Sinn beigelegt werden kann, der sie mit den angerufenen Verfassungsgarantien vereinbar erscheinen lässt. Das Bundesgericht hebt eine kantonale Norm nur auf, wenn sie sich jeder verfassungskonformen Auslegung entzieht, nicht jedoch, wenn sie einer solchen in vertretbarer Weise zugänglich ist (BGE 123 I 112 E. 2a S. 116; BGE 122 I 18 E. 2a S. 20; mit Hinweisen).

2. Der angefochtene neue § 34a des Gebäudeversicherungsgesetzes kann zur Folge haben, dass ein Teil des Jahresüberschusses der Aargauischen Gebäudeversicherungsanstalt (Anstalt) nicht für Versicherungszwecke verwendet, sondern in die allgemeine Staatskasse abgeliefert wird. Der Überschuss der Anstalt kann daraus resultieren, dass diese höhere Prämien bezieht, als versicherungstechnisch erforderlich wäre; würde die Anstalt den Überschuss nicht dem Staat abliefern, könnte sie den Versicherten eine Prämienverbilligung gewähren. Im Ergebnis werden die Beiträge, welche die obligatorisch bei der Anstalt versicherten Grundeigentümer zu bezahlen haben, insofern teilweise nicht für Zwecke der Versicherung, sondern zur Finanzierung allgemeiner Staatsausgaben verwendet. Die Grundeigentümer werden dadurch mit einer nicht zweckgebundenen, dem allgemeinen Mittelbedarf des Staates dienenden Abgabe belastet, die sich wirtschaftlich wie eine Steuer auswirkt. Die Ablieferungspflicht wurde denn auch damit begründet, dass der Staat seine Finanzierungsmöglichkeiten ausschöpfen solle.
Nach Ansicht des Beschwerdeführers wird dadurch der bisherige sozialpolitische Zweck des Versicherungsmonopols durch einen fiskalischen Zweck ergänzt; damit werde ein neues kantonales Monopol eingeführt, was, soweit dieses fiskalisch motiviert sei, gegen Art. 31 Abs. 2 BV verstosse.

3. a) Art. 31 Abs. 1 BV gewährleistet die Handels- und Gewerbefreiheit. Nach Abs. 2 bleiben kantonale Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerben und deren Besteuerung vorbehalten; sie dürfen jedoch, soweit die Bundesverfassung nichts anderes vorsieht, den Grundsatz der Handels- und Gewerbefreiheit nicht beeinträchtigen. Vorbehalten bleiben auch die kantonalen Regalrechte. Die Bundesverfassung hatte in der ursprünglichen Formulierung von 1874 nur das kantonale Salzregal ausdrücklich vorbehalten. In

BGE 124 I 11 S. 15

Lehre und Praxis war jedoch weitgehend unbestritten, dass auch weitere kantonale Monopole, die vor 1874 bereits bestanden hatten, zulässig waren, namentlich das Bergregal, das Jagd- und Fischereiregal sowie die obligatorische staatliche Gebäudeversicherung (SALIS, Schweizerisches Bundesrecht, 2. Aufl., V. Bd., Bern 1904, Nr. 2380 und 2381; vgl. BGE 91 I 182 E. 2b S. 186; BGE 37 I 503 E. 6 S. 530; WALTHER BURCKHARDT, Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, 3. Aufl. Bern 1931, S. 228 f.; MARKUS FELDMANN, Kartelle, Trusts und Monopole im Verhältnis zur Handels- und Gewerbefreiheit, Diss. Basel 1931, S. 129 f.; bzgl. Gebäudeversicherung a.M. LUCIANO GIUDICI, Problemi giuridici della municipalizzazione dei servizi pubblici, Tesi Berna 1964, Locarno 1970, S. 68 ff.; MELCHIOR SPAHN, Die kantonalen Regalrechte nach Art. 31 Abs. 2 der Bundesverfassung, Diss. Zürich 1956, S. 84 ff.). Anlässlich der Revision der Wirtschaftsartikel von 1947 wurde in Art. 31 Abs. 2 BV der Vorbehalt auf die kantonalen Regalrechte ganz allgemein erweitert (Darstellung der Entstehungsgeschichte bei KARIN SUTTER-SOMM, Das Monopol im schweizerischen Verwaltungs- und Verfassungsrecht, Diss. Basel 1989, S. 106 ff.). Nach Lehre und Rechtsprechung erlaubt Art. 31 Abs. 2 BV den Kantonen, neue Monopole einzuführen, jedoch nur in bestimm-

ten Grenzen; die Kantone dürfen nicht jede wirtschaftliche Tätigkeit monopolisieren und damit die Handels- und Gewerbefreiheit faktisch ausser Kraft setzen. Es bleibt im einzelnen zu untersuchen, wo die Grenzen der zulässigen Monopolbildung liegen. b) Nach einhelliger Auffassung gewährleistet Art. 31 Abs. 2 BV die historischen Grundmonopole wie das Jagd- und Fischereiregal, das Bergregal und das Salzmonopol. Diese Regale dürfen auch fiskalischen Zwecken dienen (BGE 119 Ia 123 E. 2b S. 128; 114 Ia 8 E. 2b S. 11; 95 I 497 E. 2/3 S. 500 ff.; ULRICH HÄFELIN/WALTER HALLER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 3. Aufl. Zürich 1993, S. 472 Rz. 1499; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 2. Aufl. Zürich 1993, S. 474; PIERRE MOOR, Droit administratif, Vol. III, Bern 1992, S. 387 f.; RENÉ RHINOW, Kommentar BV, Rz. 230 zu Art. 31; CLAUDE RUEY, Monopoles cantonaux et liberté économique, Thèse Lausanne 1988, S. 101 f.; SUTTER-SOMM, a.a.O., S. 48, 112, 116 f.). Darüber hinaus dürfen die Kantone weitere Monopole errichten, sofern dies durch hinreichende Gründe des öffentlichen Wohls, namentlich polizeiliche oder sozialpolitische Gründe, gerechtfertigt und verhältnismässig ist (BGE 109 Ia 193 E. 2b S. 195 f.; 101 Ia 124

E. 8 S. 127 ff.; BGE 100 Ia 445 E. 5b S. 451; BGE 96 I 204 E. 1/2 S. 207 f.; BGE 95 I 144 E. 4/5 S. 149 ff.; BGE 91 I 182 E. 2b S. 186; FRANÇOIS AUBERT, Bundesstaatsrecht der Schweiz, Bd. 2, Nachtrag bis 1994, Basel 1995, S. 887 f.; ANTOINE FAVRE, Droit constitutionnel suisse, 2. Aufl. Freiburg 1970, S. 399 f.; ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, S. 202 f.; ETIENNE GRISEL, Les monopoles d'Etat, in: Mél. A. Grisel, Neuchâtel 1983, S. 399-415, 410; ders., Liberté du commerce et de l'industrie, Vol. 2, Bern 1995, S. 224 ff.; FRITZ GYGI/PAUL RICHLI, Wirtschaftsverfassungsrecht, 2. Aufl. Bern 1997, S. 74 f.; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., S. 475; HANS MARTI, Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel 1976, S. 171; MOOR, a.a.O., S. 391 f.; RUEY, a.a.O., S. 257 ff.; SUTTER-SOMM, a.a.O., S. 47, 116 f., 142 ff.; vgl. auch BGE 123 II 359 E. 5b S. 368; kritisch GIUDICI, a.a.O., S. 47 ff.; KLAUS VALLENDER, Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 3. Aufl. Bern 1995, S. 102 ff.). Im Unterschied zu den historischen Grundmonopolen dürfen diese Monopole nicht als Fiskalmonopole ausgestaltet sein (BGE 101 Ia 124 E. 8c S. 129; BGE 100 Ia 445 E. 5b S. 451; BGE 95 I 144 E. 4b S. 150 f.; BGE 91 I 182 E. 2b S. 186; AUBERT, a.a.O., S. 887; FAVRE, a.a.O., S. 399; ANDRÉ GRISEL, a.a.O., S. 203; HÄFELIN/HALLER, a.a.O., S. 472 Rz. 1498; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., S. 475; YVO HANGARTNER, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd. 2, Zürich 1982, S. 153; MARTI, a.a.O., S. 172; RHINOW, a.a.O., Rz. 230 f. zu Art. 31; RUEY, a.a.O., S. 101 ff.; SUTTER-SOMM, a.a.O., S. 117). c) In der Lehre ist umstritten, zu welcher Kategorie das Gebäudeversicherungsmonopol gehört: manche Autoren stellen es den historischen Regalen gleich, da es bereits vor 1874 in der Mehrzahl der Kantone bestanden habe (MARC CHRISTEN, Kantonale Regale und Bundespolizeirecht, Diss. Bern 1950, S. 62 f.; KURT EICHENBERGER, Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, Aarau 1986, S. 178; ETIENNE GRISEL, a.a.O. (1995), S. 221; GYGI/RICHLI, a.a.O., S. 74; HANGARTNER, a.a.O., S. 153; BEAT KRÄHENMANN, Privatwirtschaftliche Tätigkeit des Gemeinwesens, Diss. Basel 1987, S. 68, 167; MARTI, a.a.O., S. 170; RUEY, a.a.O., S. 247 ff.; VALLENDER, a.a.O., S. 102). Andere betrachten es jedoch als Gewerbemonopol, das nicht schon kraft seines Alters gerechtfertigt werden könne (GIUDICI, a.a.O., S. 68; MOOR, a.a.O., S. 388 f.; SPAHN, a.a.O., S. 84 f.; SUTTER-SOMM, a.a.O., S. 113, 167 Anm. 36). d) Die sachliche Besonderheit der historischen Bodenregale ergibt sich daraus, dass sie vorbestehende, nur beschränkt vorhandene, wirtschaftlich nutzbare Naturgüter betreffen, die herrenlos sind und

daher dem Kanton zustehen (Art. 664 ZGB; vgl. BGE 119 Ia 390 E. 5d/e, 9 und 11b, S. 399 f., 404 ff.; BGE 95 I 497 E. 2 S. 499; AUBERT, a.a.O., S. 888 Rz. 1954; MOOR, a.a.O., S. 387 f.). Das Gemeinwesen, dem die Herrschaft über diese Güter zusteht, kann daraus gleichermassen einen wirtschaftlichen Nutzen ziehen, wie das ein privater Nutzungsberechtigter könnte, wenn die entsprechenden Güter im Privateigentum stünden. Das Versicherungsmonopol bezieht sich demgegenüber nicht auf ein Naturgut, sondern auf eine gewerbliche Tätigkeit. Es ist eher mit den polizeilichen oder sozialpolitischen Gewerbemonopolen vergleichbar als mit den historischen Grundmonopolen. Der blosse Umstand, dass das Versicherungsmonopol in vielen Kantonen (unter anderem auch im Kanton Aargau, wo es mit Gesetz vom 16. Mai 1805 eingeführt wurde, vgl. CURT GIESKER, Zur Verstaatlichung der Gebäudeversicherung in der Schweiz, Diss. Zürich 1912, S. 10 ff.) bereits vor 1874 bestand, kann deshalb für seine Zulässigkeit nicht entscheidend sein. Schon die Praxis des Bundesrates rechtfertigte das Gebäudeversicherungsmonopol damit, dass es nicht fiskalischen Zwecken diene (SALIS, a.a.O., Nr. 2381 S. 482 f.). Auch das Bundesgericht entschied 1911 bereits in diesem Sinne (BGE 37 I 503 E. 5 S. 524 f.). Daran ist festzuhalten. Anders als die historischen Grundregale ist somit das Gebäudeversicherungsmonopol als Fiskalmonopol nicht zulässig; seine Ausgestaltung ist nach den Kriterien des öffentlichen Interesses zu beurteilen (ETIENNE GRISEL, a.a.O. (1995), S. 222; MOOR, a.a.O., S. 388 f.; RUEY, a.a.O., S. 240, 247 f., 250 ff.).

4. a) Der Beschwerdeführer bestreitet nicht, dass sich das Gebäudeversicherungsmonopol aus polizeilichen und sozialpolitischen Gründen rechtfertigen lasse. Er behauptet auch nicht, das aargauische Monopol sei in Wirklichkeit ein reines Fiskalmonopol. Umstritten ist einzig, ob es zulässig ist, dass ein grundsätzlich polizeilich oder sozialpolitisch gerechtfertigtes Monopol daneben einen gewissen Reinertrag in die allgemeine Staatskasse abliefert. b) Das Bundesgericht hat in BGE 95 I 144 E. 4b S. 150 f. entschieden, ein fiskalisches Interesse sei dann anzunehmen, wenn die Ausgestaltung oder Handhabung des Monopols es dem Monopolbetrieb gestatte, nach Deckung sämtlicher Unkosten (insbesondere der Vornahme angemessener Abschreibungen und Rückstellungen sowie nach Abzug des üblichen Zinses für Eigen- und Fremdkapital) dem Gemeinwesen in irgendeiner Form geldwerte Leistungen zu erbringen, die andernfalls mit Steuermitteln zu bezahlen wären. Um des Fiskalertrags willen lässt sich ein Gewerbemonopol nicht

rechtfertigen (a.a.O., E. 6 S. 153). In mehreren Entscheiden hat das Bundesgericht erkannt, dass rein fiskalische Interessen ein Gewerbemonopol nicht rechtfertigen könnten (BGE 109 Ia 193 E. 2b S. 196; BGE 100 Ia 445 E. 5b S. 451; BGE 96 I 204 E. 1 S. 207; BGE 91 I 182 E. 2b S. 186). Das bedeutet umgekehrt, dass noch nicht von einem unzulässigen fiskalischen Zweck gesprochen werden kann, wenn ein Monopol, das sich unabhängig von fiskalischen Interessen mit zulässigen Gründen des öffentlichen Wohls rechtfertigen lässt, daneben einen gewissen, unbedeutenden Reinertrag abwirft. Die Lehre ist - soweit sie sich zu dieser Frage äussert - mehrheitlich ebenfalls dieser Auffassung (AUBERT, a.a.O., S. 888 Rz. 1955; ETIENNE GRISEL, a.a.O. (1983), S. 411, (1995), S. 226 f.; BLAISE KNAPP, Précis de droit administratif, 4. Aufl. Basel 1991, S. 294 Rz. 1396, S. 582 Rz. 2826; MOOR, a.a.O., S. 389 f.; RUEY, a.a.O., S. 98 ff., 119; besonders für die Gebäudeversicherung: ETIENNE GRISEL, a.a.O. (1995), S. 222; HEINRICH KOLLER, Wirtschaftsverwaltungsrecht, in: Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 1984, S. 487-547, 531, 533). Nach MARTI (a.a.O., S. 172) liegt ein fiskalischer Charakter vor, wenn ein Monopolbetrieb ständig Überschüsse abwirft, welche als feste und nicht bloss kasuelle und unbedeutende Beträge in die Staats- oder Gemeindekasse fliessen, besonders wenn die Leistungen so tarifiert sind, dass das Gemeinwesen ständig einen Überschuss erzielt. c) Der Beschwerdeführer erachtet es demgegenüber als nicht zulässig, dass die Monopolanstalt einen Reingewinn dem Staat abliefere. Die Prämien der Versicherten seien Gebühren, für welche das Kostendeckungsprinzip gelte. Die Begründetheit dieser Auffassung ist im folgenden zu prüfen.

5. a) Die Unzulässigkeit von Fiskalmonopolen dient in erster Linie dem Schutz einer privatwirtschaftlichen Ordnung; würde ein rein fiskalisches Interesse als hinreichendes öffentliches Interesse für die Begründung eines Monopols anerkannt, könnte ein Kanton die ganze Wirtschaftstätigkeit, soweit sie gewinnbringend ist, monopolisieren und damit die privatwirtschaftliche Ordnung und die Handels- und Gewerbefreiheit faktisch aus den Angeln heben. Das ist jedoch nicht der Fall, wenn ein Monopol, das sich durch ein hinreichendes nicht-fiskalisches Interesse rechtfertigen lässt, nebenbei dem Staat einen Ertrag abliefert. Das fiskalische Nebeninteresse darf zwar für die Rechtfertigung des Monopols nicht herangezogen werden, hindert diese umgekehrt aber auch nicht. Die Handels- und Gewerbefreiheit in ihrem Sinne als Hüterin einer privatwirtschaftlichen

Ordnung wie auch als individualrechtlicher Schutz der Ausübung bestimmter wirtschaftlicher Tätigkeiten wird dadurch nicht stärker beeinträchtigt als durch ein (zulässiges) Monopol, welches keinen Ertrag abwirft. b) Sodann steht der Schutz der Monopolbenützer zur Diskussion: Das Gebäudeversicherungsmonopol hat zur Folge, dass die Eigentümer nicht selber auswählen können, ob und allenfalls bei welcher Versicherung sie ihr Gebäude versichern wollen. Die Versicherungsprämie hat daher den Charakter einer zwangsweise erhobenen Gebühr für eine obligatorische staatliche Leistung. Insofern untersteht sie den verfassungsrechtlichen Grundsätzen der Abgabenerhebung. Enthält die Abgabe eine fiskalische Komponente, so müssen die dafür geltenden Voraussetzungen erfüllt sein. c) Auch bei andern als den historischen Grundregalen kann es demnach mit Art. 31 Abs. 2 BV vereinbar sein, dass eine staatliche Monopolanstalt einen Reingewinn erzielt und dem Staat abliefert. Voraussetzung ist, dass sich das Monopol auch unabhängig vom fiskalischen (Neben-)Zweck mit hinreichenden öffentlichen Interessen rechtfertigen lässt und die verfassungsmässigen Grundsätze der Abgabenerhebung erfüllt sind. Die erste Voraussetzung ist vorliegend nicht bestritten. Hingegen rügt der Beschwerdeführer, das in Art. 4 BV enthaltene und in § 30 des Gebäudeversicherungsgesetzes näher umschriebene Kostendeckungsprinzip werde durch die Ablieferungspflicht verletzt. Dies ist im folgenden zu prüfen.

6. a) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedürfen öffentliche Abgaben der Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung der Abgabe an eine untergeordnete Behörde, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen selber festlegen, doch können diese Anforderungen für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert werden, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (BGE 123 I 248 E. 2 S. 249, 254 E. 2a S. 255; BGE 122 I 279 E. 6a S. 289, 305 E. 5a S. 311 f., je mit Hinweisen). Das Legalitätsprinzip ist zudem nach der Natur der Abgabe differenziert zu betrachten (BGE 121 I 230 E. 3g/aa S. 238). Es darf weder seines Gehalts entleert, noch auf der andern Seite in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 120 Ia 1 E. 3c S. 3, mit Hinweis). Insbesondere sind die Anforderungen nach der Höhe der

fraglichen Abgabe zu differenzieren; so sind die Kanzleigebühren im Hinblick auf ihre im allgemeinen geringe Höhe seit je vom Erfordernis einer formellgesetzlichen Grundlage ausgenommen worden (BGE 112 Ia 39 E. 2a S. 44; RDAT 1997 I 54167, E. 4a). b) Das Kostendeckungsprinzip findet freilich keine Anwendung auf Regalgebühren, das heisst auf Gebühren, die für die Einräumung eines Regalrechts oder einer Konzession erhoben werden und denen keine spezielle staatliche Leistung gegenübersteht (BGE 121 II 183 E. 4a S. 187

f.; BGE 119 Ia 123 E. 3c S. 130; BGE 114 Ia 8 E. 2b S. 12; BGE 109 Ib 308 E. 5b S. 314; BGE 101 Ib 462 E. 3b S. 468; GEORG MÜLLER, Rechtsgleichheit, Kommentar zu Art. 4 BV, Überarbeitung 1995, Rz. 82; RENÉ RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, S. 341). Das wird damit begründet, dass das Regal fiskalisch motiviert sei und entsprechend ausgenützt werden könne (BGE 119 Ia 123 E. 3c S. 130; BGE 95 I 497 E. 3 S. 501 f.). Diese Begründung kann indessen nur soweit gelten, als überhaupt eine fiskalische Rechtfertigung von Regalen zulässig ist, also namentlich für die historischen Grundregale oder für Regale, bei denen die Verfassung ausdrücklich eine fiskalische Komponente vorsieht (z.B. Art. 36 Abs. 2 oder Art. 39 Abs. 4 BV). Sie kann jedoch keine Anwendung finden auf Gebühren, welche die Benützer einer obligatorischen staatlichen bzw. monopolisierten Dienstleistung dafür zu bezahlen haben. Dabei handelt es sich der Sache nach nicht um Regalabgaben, sondern um Verwaltungsgebühren. Es kann diesbezüglich nichts anderes gelten als für jede andere staatliche Dienstleistung bzw. die dafür zu bezahlenden Gebühren (vgl. auch BGE 103 Ia 85 E. 5a S. 87 f.; ETIENNE GRISEL, a.a.O. (1995), S. 226 f.). Für Gewerbemonopole ist daher in Präzisierung der bisherigen Praxis festzuhalten, dass hier die üblichen Grundsätze der Gebührenerhebung Anwendung finden, jedenfalls soweit es sich um Gebühren für obligatorische Leistungen handelt. c) Nach dem Kostendeckungsprinzip sollen die Gesamteingänge an Kausalabgaben den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder höchstens geringfügig überschreiten (BGE 121 I 230 E. 3f S. 236 f., mit Hinweisen). Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweiges, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174; BGE 118 Ia 320 E. 4b S. 325; ANDRÉ GRISEL, a.a.O., S. 611 f.). d) Das Kostendeckungsprinzip ist ein Surrogat für eine gesetzliche

Grundlage. Ist es eingehalten, so können die sonst üblichen Anforderungen an eine formellgesetzliche Grundlage herabgesetzt werden. Soweit eine entsprechende formellgesetzliche Grundlage besteht, können jedoch auch Abgaben erhoben werden, die einen Mehrertrag abwerfen (BGE 122 I 279 E. 6a S. 289, mit Hinweisen). Das betrifft insbesondere Regalabgaben und Gebühren für Leistungen öffentlicher Monopolbetriebe (BGE 114 Ia 8 E. 2b S. 11; nicht publiziertes Urteil des Bundesgerichts vom 19. Juli 1995 i.S. K. und Mitbeteiligte, E. 4b). Insoweit sind auch Abgaben mit Steuercharakter zulässig, sofern das die Abgabe erhebende Gemeinwesen eine entsprechende Steuerkompetenz hat.

7. a) Vorliegend legt das Gebäudeversicherungsgesetz den Kreis der Abgabepflichtigen (Versicherte bzw. Versicherungspflichtige, § 30 und 32 Abs. 2) sowie den Gegenstand der Abgabe (versicherte Gebäude, § 4 ff.) fest. Zu prüfen bleibt, ob es die Bemessungsgrundlagen mit genügender Bestimmtheit festlegt bzw. ob die Abgabe anhand des Kostendeckungsprinzips überprüfbar ist. b) Gemäss § 2 des Gebäudeversicherungsgesetzes hat die Gebäudeversicherung den Zweck, die staatlichen Massnahmen auf dem Gebiete der Feuerpolizei und des Feuerwehrwesens zur Verhütung und Einschränkung der Brandfälle zu unterstützen und die Schäden und Kosten zu decken, die durch Brand, Blitzschlag, Explosion oder Elementarschäden entstehen. Sie finanziert sich hauptsächlich durch Beiträge der Versicherten. Diese Beiträge werden nach § 30 des Gesetzes gemäss einem vom Verwaltungsrat der Anstalt festzustellenden Tarif erhoben. Die Ansätze richten sich laut Abs. 2 nach anerkannten versicherungstechnischen Grundsätzen, insbesondere nach der vorhandenen Feuer- und Elementarschadengefahr. Die Prämieneinnahmen sollen ausreichen, um die Schäden zu vergüten, den Reservefonds zu speisen, die Massnahmen auf den Gebieten des vorbeugenden und bekämpfenden Brandschutzes durch Beiträge zu unterstützen, die Rückversicherungsprämien zu bezahlen und die Verwaltungskosten zu decken. Das Gesetz legt damit die Prämie nicht zahlenmässig fest, doch enthält es immerhin überprüfbare Grundzüge der Bemessung. c) Die gemäss § 30 des Gebäudeversicherungsgesetzes für die Prämiengestaltung zu berücksichtigenden Kostenfaktoren sind diejenigen, die sich aus der Erfüllung der in § 2 des Gesetzes genannten Aufgaben der Anstalt ergeben. Insofern deckt sich die Gesetzmässigkeit der Prämienberechnung weitgehend mit dem Kostendekkungsprinzip: dieses ist eingehalten, wenn die Prämien nicht höher

sind als erforderlich ist, um die in § 2 des Gesetzes genannten Aufgaben der Gebäudeversicherung erfüllen zu können. Freilich ergibt sich daraus die Höhe des Beitrags nicht mit Bestimmtheit. Wohl sind die Aufwendungen zur Deckung der Schäden nach versicherungstechnischen Grundsätzen einigermassen zuverlässig abschätzbar. Zusätzlich sieht das Gesetz aber vor, dass aus dem Ertrag der Gebäudeversicherung Brandschutzmassnahmen unterstützt werden. Zu diesem Zweck leistet die Anstalt Einlagen in den kantonalen Löschfonds, aus welchem nach Massgabe der regierungsrätlichen Verordnung vom 9. Dezember 1991 über die Beitragsleistungen aus dem kantonalen Löschfonds an das Feuerwehrwesen Beiträge für die Lösch- und Rettungseinrichtungen der Gemeinden und der vorgeschriebenen Betriebsfeuerwehren und Löschgruppen ausgerichtet werden. Das Gebäudeversicherungsgesetz legt die Höhe der Einlagen in den Löschfonds nicht selber fest, sondern überlässt dies dem Verwaltungsrat der Gebäudeversicherung (vgl. § 34a Abs. 2 lit. c und § 76 Abs. 2 des Gebäudeversicherungsgesetzes, in der Fassung vom 22. September 1996). Insoweit kann die Gebäudeversicherung in einem gewissen Umfang selber die Höhe ihres Gesamtaufwandes und damit auch die Höhe der Prämien festlegen. Das rechtfertigt sich jedoch im Interesse einer gewisse Flexibilität und der zweckmässigen Aufgabenerfüllung. Welcher Aufwand für vorbeugenden Brandschutz betrieben und welche Brandrisiken in Kauf genommen werden sollen, ist im wesentlichen eine Frage der wirtschaftlichen Optimierung, die Fachkunde und Vertrautheit mit der Materie verlangt. Die Übertragung dieser Aufgaben an eine verselbständigte staatliche Anstalt hat gerade den Zweck, dieser einen gewissen Handlungsspielraum zu ermöglichen. Die wesentlichen Kriterien der Prämie sind zudem im formellen Gesetz genannt. Dass sie einen gewissen Spielraum in der Festlegung der Prämienhöhe belassen, ist angesichts der für den einzelnen Eigentümer relativ geringen Höhe der Prämie jedenfalls nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer rügt denn auch nicht, dass die gesetzliche Grundlage für die Bemessung der Prämie an sich zu unbestimmt wäre. d) Das Gesetz sieht nicht vor, dass die Prämien höher angesetzt werden dürften, als dies nach versicherungstechnischen Grundsätzen bzw. zur Erzielung eines ausgeglichenen Ergebnisses (unter Berücksichtigung der nach § 2 bzw. § 30 des Gesetzes zu finanzierenden Aufwendungen) erforderlich ist. Indessen lassen sich Prämien einer Gebäudeversicherung nicht so genau festlegen, dass jedes

Jahr ein exakt ausgeglichenes Ergebnis zustandekommt. Insofern ist es unvermeidlich und auch zulässig, dass gewisse Einnahmenüberschüsse entstehen. Das anerkennt auch der Beschwerdeführer. Er bringt jedoch vor, diese Überschüsse dürften ausschliesslich zu Versicherungszwecken oder zur Verbilligung der Prämien verwendet werden. e) Indem der Gesetzgeber mit dem neuen § 34a des Gesetzes eine Gewinnablieferung vorgesehen hat, ändert er nichts an den in § 30 vorgesehenen Grundsätzen der Beitragsgestaltung; er sieht bloss vor, dass der allfällige trotzdem entstehende Überschuss dem Staat abzuliefern sei. Das kann entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers nicht als gegen Art. 4 BV verstossender innerer Widerspruch betrachtet werden. Ein solcher Widerspruch läge nur vor, wenn § 34a verlangte, dass die Beiträge höher festzusetzen sind, als in § 30 festgelegt ist. Das ist jedoch nicht der Fall: Die Prämie muss nach den Grundsätzen von § 30 des Gesetzes bemessen werden. Sie darf nicht so ausgestaltet werden, dass von vornherein ein Überschuss budgetiert wird. Diese Regelung entspricht nach dem Gesagten den Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage. Kommt nun - beispielsweise infolge eines günstigen Schadenverlaufs - dennoch ein Überschuss zustande, so hat der Gesetzgeber mit dem neuen § 34a nicht eine von § 30 abweichende Prämiengestaltung festgelegt, sondern nur, aber immerhin, ausdrücklich festgelegt, dass dieser gewissermassen zufällige Überschuss (teilweise) dem Staat abzuliefern sei. Insofern besteht eine genügende gesetzliche Grundlage für die fiskalische Verwendung eines geringen Über-

schusses. f) Gemäss § 34a des Gesetzes ist die Gewinnablieferung auf maximal eine Million Franken begrenzt, was nach den Angaben des Beschwerdeführers rund 2% der gesamten Prämieneinnahmen entspricht. Für den durchschnittlichen Liegenschaftseigentümer macht das einige Franken pro Jahr aus. Bestehen über mehrere Jahre hinweg Überschüsse, sind zudem gemäss ausdrücklicher gesetzlicher Vorschrift die Prämien zu verbilligen oder die Versicherungsleistungen anzupassen (§ 34a Abs. 3 des Gebäudeversicherungsgesetzes). Dass eine solche Verbilligung der Prämien nicht, wie der Beschwerdeführer das verlangt, schon vorgenommen wird, wenn in einem einzigen Jahr ein Überschuss erwirtschaftet wird, lässt sich angesichts der für den einzelnen Versicherten geringen Beträge mit Praktikabilitätsgründen rechtfertigen.

8. a) Der Regierungsrat rechtfertigt die Gewinnablieferung unter anderem auch damit, diese stelle eine Abgeltung für die

Steuerbefreiung dar, welche der Kanton der Gebäudeversicherungsanstalt gewährt (§ 1 Abs. 4 des Gebäudeversicherungsgesetzes). Der Kanton könnte die Ausübung des Monopols auch an Private übertragen, die alsdann steuerpflichtig wären. b) Der Beschwerdeführer hält dem entgegen, der Gesetzgeber dürfe das verfassungsrechtliche Verbot fiskalisch motivierter Monopole nicht dadurch umgehen, dass er die Ausübung der monopolisierten Tätigkeit einem Privaten übertrage; auch ein öffentliches Unternehmen in privatrechtlicher Form, welchem durch Konzession die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe übertragen würde, müsste auf die Erzielung von Gewinnen verzichten und von der Steuerpflicht befreit werden. c) In § 55 Abs. 2 der aargauischen Kantonsverfassung ist ausdrücklich vorgesehen, dass die Ausübung der Regale an Private übertragen werden kann. Zwar kritisiert die Lehre teilweise die Konzessionierung monopolisierter Tätigkeiten an Private (AUBERT, a.a.O., S. 888 Rz. 1956; BURCKHARDT, a.a.O., S. 232; FAVRE, a.a.O., S. 403; MAX IMBODEN/RENÉ A. RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5. A., Basel 1976, S. 985 f.; PETER SALADIN, Grundrechte im Wandel, 3. Aufl. Bern 1982, S. 258 f.; VALLENDER, a.a.O., S. 103). Indessen haben Praxis und herrschende Lehre jedenfalls bisher eine solche Konzessionierung auch bei Polizei- oder Wohlfahrtsmonopolen grundsätzlich als zulässig betrachtet (EICHENBERGER, a.a.O., S. 179; ANDRÉ GRISEL, a.a.O., S. 204; KNAPP, a.a.O., S. 294; KRÄHENMANN, a.a.O., S. 21 f.; RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., S. 425, 439; MARTI, a.a.O., S. 168; PAUL RICHLI, Kantonale Monopole - Die offene Flanke der Handels- und Gewerbefreiheit, ZBl 90/1989 S. 476 ff., 479; RUEY, a.a.O., S. 280 f.; SUTTER-SOMM, a.a.O., 20 f.). Bei manchen monopolisierten Tätigkeiten, wie etwa bei den Kaminfegern, ist die Konzessionierung an Private die Regel und wurde vom Bundesgericht als zulässig anerkannt (BGE 109 Ia 193 E. 3d S. 202; BGE 96 I 204 E. 2 S. 207 f.). Diese Privaten ziehen alsdann aus ihrer konzessionierten Tätigkeit regelmässig und zulässigerweise einen Gewinn (KNAPP, a.a.O., S. 296 Rz. 1409; RHINOW/KRÄHENMANN, a.a.O., S. 440; vgl. BGE 96 I 204 E. 2 S. 207 f., sowie für die analoge Situation der staatlich zugelassenen Notare BGE 103 Ia 85 E. 5c S. 89 f.). Es ist zulässig, dafür vom Konzessionär eine Gegenleistung zu verlangen (MOOR, a.a.O., S. 390). Auch wurde jedenfalls bei privaten Konzessionären noch nie gefordert, das aus der konzessionierten Tätigkeit erzielte Einkommen müsse steuerbefreit sein. Weshalb es sich bei juristischen Personen anders verhalten

sollte, wird vom Beschwerdeführer nicht dargetan. Es kann somit nicht gesagt werden, dass ein konzessioniertes Unternehmen von Verfassungs wegen zwingend von der Steuerpflicht befreit werden müsste.

9. Gesamthaft erlaubt jedenfalls die angefochtene Regelung eine verfassungskonforme Handhabung und verstösst daher nicht grundsätzlich gegen Art. 31 Abs. 2 BV. Sie leidet auch nicht an einem gegen Art. 4 BV verstossenden inneren Widerspruch (vorne E. 7e). Der blosse Umstand, dass die Organe der Gebäudeversicherung versucht sein könnten, zum Zwecke der Erzielung eines möglichst hohen Überschusses die Prämien in Verletzung von § 30 des Gebäudeversicherungsgesetzes bzw. des Kostendeckungsprinzips festzusetzen, führt jedenfalls im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle nicht zur Aufhebung der beanstandeten Bestimmung (vorne E. 1c).