

BGE 29 I 37

Bundesgericht (BGE), 1903-02-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_29_I_37

FR: ATF 29 I 37

IT: DTF 29 I 37

Volltext

9. Urteil vom 19. Februar 1903 in Sachen Trümpler=Hurter gegen Regierungsrat Zürich. Anfechtung einer Bestimmung (§ 2 Ziff. 13) der zürch. Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden, vom 17. Juni 1901, wegen Verfassungswidrigkeit. Gebühr und Steuer. Angebliche Ueberschreitung der Befugnisse der Verwaltungsbehörden, Eingriff in das Gebiet der gesetzgebenden Gewalt und die Rechte des Volkes. Gleichheit vor dem Gesetze, § 46 zürcherisches Gesetz betreffend die Organisation der Bezirksbehörden, vom 23. April 1901. Art. 30 Abs. 2 Ziff. 2; Art. 31; Art. 19 Abs. 5, Art. 2 zürch. K.-V. vom 18. April 1869; Art. 4 und 5 B.-V. — Legitimation zum Rekurse, Art. 178 Ziff. 2 Org.-Ges. A. Für die Ratifikation der vom Rekurrenten Trümpler als Vormund der am Rekurs beteiligten Charlotte Trümpler erstatteten Vormundschaftsrechnung pro 31. März 1901 forderte der Bezirksrat von Zürich, laut Nota vom 12. Dezember 1901 an den Vormund, eine Staatsgebühr von 366 Fr., gestützt auf die vom Regierungsrat unter Genehmigung durch den Kantonsrat

erlassene Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 17. Juni 1901, wonach (§ 2 Ziffer 13) für die in Frage stehende Amtshandlung pro 1000 Fr. des vormundschaftlich verwalteten Vermögens, soweit dasselbe 5000 Fr. übersteigt, 30 Cts. Gebühren zu entrichten sind. Gegen diese Forderung beschwerte sich der Vormund Trümpler beim zürcherischen Regierungsrat, indem er wesentlich geltend machte, der vom Bezirksrat angewandte § 2 Ziffer 13 der citierten Gebührenordnung setze tatsächlich nicht eine Verwaltungsgebühr, sondern eine neue, außerordentliche Steuer fest. Regierungsrat und Kantonsrat aber seien nicht befugt, eine solche Bestimmung auf dem Wege der Verordnung zu erlassen, da nach der kantonalen Verfassung Steuern unter allen Umständen nur durch Gesetz geschaffen werden könnten; Art. 19 Abs. 5 letzter Satz und Art. 31 der K.=V. normieren dies ausdrücklich für die Gemeindesteuern. Der gleiche Grundsatz gelte natürlich auch für die Staatssteuern, welche in der Tat durch das Steuergesetz von 1870 erschöpfend geregelt seien. Die Gebühren erscheinen nach der vom Regierungsrat selbst ausgesprochenen Auffassung als Entschädigung für besondere Dienstleistungen der staatlichen Organe gegenüber Privaten; deshalb müssen sie in einem gewissen Verhältnis zu diesen Leistungen stehen. Von einem derartigen Verhältnis könne jedoch beim vorliegend geforderten Betrag von 366 Fr. keine Rede sein; derselbe beweise, daß die angefochtene Bestimmung gegen den Grundsatz der Gebührenverhältnisse, da überhaupt die Leistung des Staates keineswegs proportional dem vormundschaftlichen Vermögen zunehme. Dagegen entspreche jene Bestimmung völlig dem Steuerprinzip (Steuerfreiheit bis 5000 Fr., Steueransatz für jedes weitere Tausend, Steuerperiode von 2 Jahren). Eine solche Besteuerung aber verletze auch den Grundsatz der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetze (Art. 2 K.=V.), indem danach ausnahmsweise vom Vermögen der Bevormundeten neben den ordentlichen Steuern alle zwei Jahre eine Extrasteuer von ½ % erhoben werde. Durch Entscheid vom 4. September 1902 wies der Regierungsrat die Beschwerde ab. Seine Begründung geht

dahin, die Kompetenz zur Festsetzung der angefochtenen Gebühr auf dem Verordnungswege ergebe sich für den Regierungsrat und den Kantonsrat aus § 46 des Gesetzes betreffend die Organisation der Bezirksbehörden vom 23. April 1901. Der Kantonsrat habe bei Genehmigung der streitigen Verordnung durch besondere Abstimmung den in der vorausgehenden Diskussion als mäßig bezeichneten Ansatz von 0,3% unter Anschluß einer Maximalgrenze der Gebühr gutgeheißen. Dadurch habe er die Verfassung nicht verletzt, da dieselbe über den Erlaß von Gebührenordnungen keine Grundsätze aufstelle. Es handle sich bei der in Frage stehenden Bestimmung keineswegs um eine Steuer, sondern um eine Gebühr, welche allerdings nach Art der Steuern berechnet werde. Die Annahme des Rekurrenten, daß die Leistung des Staates bei allen vormundschaftlich verwalteten Vermögen so ziemlich die gleiche sei, widerspreche den Tatsachen; denn die der Ratifikation der Vormundschaftsrechnung durch den Bezirksrat vorangehende Prüfung derselben erfordere im allgemeinen um so mehr Zeit und Mühe, je größer das Vermögen sei; ferner wachse mit der Größe desselben die Verantwortlichkeit der Vormundschaftsbehörden. B. Gegen diesen Entscheid des Regierungsrates ergriff der Vormund Trümpler in seinem und des durch ihn vertretenen Mündels Charlotte Trümpler Namen rechtzeitig und in richtiger Form den staatsrechtlichen Rekurs an das Bundesgericht mit den Anträgen: 1. Der angefochtene Entscheid und damit die der Charlotte Trümpler auferlegte Staatsgebühr von 366 Fr. für die bezirkliche Ratifikation der Vormundschaftsrechnung per 31. März 1901 seien aufzuheben; 2. Die Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden des Kantons Zürich vom 17. Juni 1901, eventuell speziell die (unter Fakt. A oben citierte) Bestimmung in § 2 Ziffer 13 derselben, sei als rechtlich unverbindlich zu erklären. Zur Begründung wird in allen Punkten auf die Rekursschrift im analogen Falle Trümpler und Geschwister Bodmer verwiesen. Diese beruft sich auf Verletzung der Art. 19 Abs. 5 letzter Satz und Art. 31 der K.=V., sowie der Art. 2 der K.=V., 4 und 5 der B.=V., indem sie wesentlich die in der Beschwerde an den Regierungsrat vorgebrachten Argumente, welche den sub Fakt. A oben erwähnten entsprechen, wiederholt und weiter ausführt, die

Kompetenz des Regierungs- und Kantonsrates zum Erlaß der angefochtenen Gebührenordnung gestützt auf Art. 46 des Gesetzes über die Organisation der Bezirksbehörden vom 23. April 1901 werde nicht anerkannt, da es jedenfalls mit dem demokratischen Gedanken der geltenden Kantonsverfassung, mit dem ungeschriebenen Verfassungsrecht, nicht vereinbar sei, die finanziellen Folgen eines Gesetzes durch eine Bestimmung desselben in eine Verordnung zu verweisen und dadurch dem direkten Entscheide des Volkes zu entziehen, wie es vorliegend für die Regelung der Gebühren geschehen sei. Die Beschlußfassung über eine Gebührenordnung dem Kantonsrat in Art. 31 der K.=V. nicht vorbehalten und unterstehe deshalb gemäß Art. 30 Alinea 2 ibidem der Volksabstimmung. Wenn sich nun der Kantonsrat durch das Gesetz (Art. 46 leg. cit.) von den Stimmberechtigten gewissermaßen eine Blankovollmacht zu einem solchen Beschluß erteilen lasse, so bedeute dies eine Aenderung der Verfassung, die zwar im Kanton Zürich auf dem Wege der gewöhnlichen Gesetzgebung möglich sei, dagegen zur Rechtsgültigkeit gemäß Art. 5 der B.=V. der Gewährleistung durch die Eidgenossenschaft bedürfe, welche vorliegend nicht eingeholt worden sei. Das vom Kantonsrat eingeschlagene Verfahren, welches sich lediglich aus der Furcht vor einem direkten Volksentscheide erkläre, widerspreche auch der bisherigen zürcherischen Gesetzgebungspraxis, indem sowohl die heutigen Gerichtskosten und notariellen Gebühren, als auch die bis zum Erlaß der angefochtenen Verordnung geltenden Verwaltungsgebühren durch Gesetze festgelegt

seien. Aus allen diesen Gründen folge die rechtliche Unverbindlichkeit jener Verordnung in ihrer Totalität. Jedenfalls aber sei § 2 Ziffer 13 derselben ungültig, da dadurch nicht eine Gebühr im Sinne des Art. 46 leg. cit., sondern in Wirklichkeit eine Vermögenssteuer eingeführt werde. Der Unterschied zwischen Gebühr und Steuer sei weder verfassungsmäßig noch gesetzlich ausdrücklich definiert; doch werden die beiden Bezeichnungen für verschiedene Begriffe angewendet, so daß diese letzteren an Hand der Wissenschaft klarzustellen seien (zu vergl. Schönbergs Handbuch der politischen Ökonomie, Bd. III). Danach bestehe das Charakteristikum der Gebühr darin, daß sie an bestimmte Amtshandlungen staatlicher Organe anknüpfe und wesentlich mit Rücksicht auf diese speziellen Gegenleistungen jener bemessen werde, während die Steuern zum Zwecke der Befriedigung der allgemeinen öffentlichen Bedürfnisse erhoben werden. Dieser Definition gemäß, welche der Regierungsrat selbst in einem dem vorliegenden analogen Falle anerkannt habe, erscheine die hier streitige Abgabe, trotz ihrer Bezeichnung, nicht als Gebühr denn einerseits bilde ihre Voraussetzung nicht die zugehörige Amtshandlung schlechthin, sondern diese nur, sofern sie einen Vermögensbetrag von über 5000 Fr. betreffe, somit nicht in der Mehrzahl ihrer Fälle; andererseits sei ihr Betrag der amtlichen Gegenleistung keineswegs angemessen. Der Rekurrent habe nicht, wie der Regierungsrat angebe, behauptet, daß die Leistung des Staates in allen Vormundschaftsfällen ungefähr dieselbe sei, wohl aber (woran er festhalte), daß zwischen den Fällen mit Vermögen unter 5000 Fr. und dem vorliegenden in dieser Hinsicht kein derartiger Unterschied bestehe, daß die exorbitante Differenz der Abgaben sich rechtfertigen würde. Das Gegenargument des angefochtenen Entscheides mit der Verantwortlichkeit sei unstichhaltig, da diese in erster Linie auf den Gemeindebehörden, nur subsidiär auf dem Bezirksrat und keineswegs auf dem Staate selbst laste, während die streitige Abgabe in die Staatskasse fließe. Dagegen komme dieser Abgabe offenbar Steuercharakter zu, indem die Exemption der Vermögen unter 5000 Fr. direkt einem positiven Steuergrundsatz entspreche, indem jene überdies gesetzlich notwendig alle 2 Jahre wiederkehre, einer Steuer analog berechnet werde und endlich, wie diese, im Gegensatz zu den Gebühren des Rechtspflegegesetzes und allen übrigen der angefochtenen Verordnung selbst, kein Maximum habe. Handle es sich aber um eine Steuer, so sei deren Verfassungswidrigkeit, abgesehen von der unzulässigen Art ihrer Einführung, klar, da sie lediglich eine einzelne Klasse von Vermögen — die vormundschaftlich verwalteten belaste. Bezüglich der Legitimation zum staatsrechtlichen Rekurs beruft sich der Rekurrent einerseits auf seine Eigenschaft als Vormund der direkt beteiligten Charlotte Trümpler und anbietet sich, eventuell eine Bescheinigung im Sinne des Art. 75 Alinea 2 O.=G. darüber beizubringen, daß er nach dem kantonalen Recht

einer speziellen Vollmacht zur vorliegenden Vertretung seines Mündels nicht bedürfe. Andererseits macht er für seine eigene Person geltend, daß er gemäß Art. 178 Al. 2 O.=G., wonach jedem Bürger das Beschwerderecht gegen allgemein verbindliche Erlässe zustehe, jedenfalls zur Anfechtung der in Frage stehenden Verordnung berechtigt sei. C. Der Regierungsrat des Kantons Zürich verweist in der Beantwortung des Rekurses, dessen Begründung entsprechend, auf seine Vernehmlassung im Falle Trümpler und Geschwister Bodmer. Dort bestreitet er zunächst die Aktivlegitimation des Rekurrenten Trümpler für seine eigene Person, da dieser selbst jedenfalls keine Rechtsverletzung erlitten habe; im übrigen beantragt er materielle Abweisung des Rekurses wesentlich aus den im angefochtenen Entscheid vorgebrachten Gründen. Er betont insbesondere, daß sich die streitige Abgabe gerade nach den im Rekurse entwickelten Theorien nicht als Steuer

qualifiziere, indem alle von den Bezirksräten bezogenen Gebühren nicht einmal die Hälfte der für diese Behörden erforderlichen Auslagen decken. Von einer Verletzung der Art. 2 K.=V. und Art. 4 B.=V. könne keine Rede sein, da die Gleichheit der Behandlung aller Bürger hier durch die Verhältnismäßigkeit der Gebühr nach dem Betrage des Vermögens gewahrt werde. Art. 19 Al. 5 der K.=V. stehe mit der angefochtenen Gebührenordnung in keinem Zusammenhang. Das Bundesgericht zieht in Erwägung: 1. Der Rekurrent Trümpler ist in seiner Eigenschaft als Vormund der durch den streitigen Entscheid des Rekursbeklagten direkt betroffenen Charlotte Trümpler zweifellos legitimiert, sowohl diesen Entscheid selbst, als auch die ihm zu Grunde liegende, allgemein verbindliche Verordnung auf dem Wege des staatsrechtlichen Rekurses anzufechten. Da er dabei die Interessen seines Mündels gegenüber den Vormundschaftsbehörden vertritt und diese, insbesondere der Rekursbeklagte als oberste Instanz, seine Kompetenz hiezu ohne besondere Vollmacht stillschweigend anerkannt hat, so liegt für das Bundesgericht kein Grund vor, von ihm einen speziellen Ausweis über die Gesetzmäßigkeit seiner Vertretung zu verlangen. Was aber die Rekurslegitimation des Vormundes aus eigener Person betrifft, ist die dagegen erhobene Einrede des Rekursbeklagten gutzuheissen. Es kann hier, offenbar auch nach der Ansicht des Rekurrenten Trümpler selbst, lediglich das Begehren Nr. 2 des Rekurses, die Anfechtung der allgemeinen Verordnung, in Frage kommen, da die spezielle Verfügung, gegen die sich der Rekursantrag Nr. 1 richtet, den Vormund persönlich nicht berührt. In jener Hinsicht aber erscheint die Anrufung von Art. 178 Ziff. 2 Org.=Ges. nach der konstanten Auslegung dieser Bestimmung durch die Praxis des Bundesgerichtes (vgl. Entscheid in Sachen Berger und Konsorten gegen Aargau, Amtl. Samml., Bd. XXVII, 1, Nr. 87 Erw. 1) als unzutreffend, indem ein verfassungsmässig garantiertes Individualrecht des Rekurrenten Trümpler durch den Erlaß jener Verordnung an sich keineswegs verletzt wird. Somit ist auf den Rekurs nur mit Rücksicht auf das beteiligte Mündel Charlotte Trümpler einzutreten. 2. In der Sache selbst behauptet die Rekurschrift in erster Linie, die Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 17. Juni 1901 sei in ihrer Totalität verfassungswidrig. Sie macht jedoch zur Begründung dieses Standpunktes nicht, wie zu erwarten wäre, geltend, daß jene Verordnung direkt bestimmten, für ihren Erlaß und Inhalt maßgebenden Verfassungsartikeln widerspreche, sondern anerkennt vielmehr, indem sie nach dieser Richtung ausschließlich Art. 2 Ziff. 13 derselben anführt (vgl. Erw. 3 unten), implicite, daß die Verordnung im übrigen als Vollzug des § 46 des Gesetzes betreffend die Organisation der Bezirksbehörden vom 23. April 1901 einwandfrei erscheint. Der citierte § lautet, soweit er vorliegend in Betracht fällt, dahin: „Der Regierungsrat bestimmt durch eine vom Kantonsrat zu „genehmigende Verordnung, in welchen Fällen für die Inanspruchnahme der Tätigkeit der Bezirksverwaltung von den Beteiligten Erledigungs- bzw. Kanzleigebühen zu entrichten seien. „Solche Gebühren sind nach mäßigen Ansätzen festzusetzen; „in Fällen offener Dürftigkeit kann die Gebühr erlassen „werden. Die Argumentation des Rekurses richtet sich unmittelbar gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Gesetzesbestimmung; ein Rekursantrag auf Nichtigerklärung derselben aber liegt nicht vor, so daß jenen Argumenten schon aus diesem formellen Grunde keine Bedeutung zukommt. Übrigens könnten dieselben zweifellos auch materiell nicht durchschlagen; denn: Wenn sich die Rekurrenten vorab darauf berufen, daß der in Frage stehende § 46 leg. cit. gegen den der Verfassung zu Grunde liegenden demokratischen Gedanken verstoße, wonach die finanzielle Tragweite eines Gesetzes dem Entscheide des Volkes nicht entzogen werden dürfe, so vermag eine Erwägung so allgemeiner Natur,

deutung zukommt. Übrigens könnten dieselben zweifellos auch materiell nicht durchschlagen; denn: Wenn sich die Rekurrenten vorab darauf berufen, daß der in Frage stehende § 46 leg. cit. gegen den der Verfassung zu Grunde liegenden demokratischen Gedanken verstoße, wonach die finanzielle Tragweite eines Gesetzes dem Entscheide des Volkes nicht entzogen werden dürfe, so vermag eine Erwägung so allgemeiner Natur,

welcher jede Substanziierung an Hand der positiven Verfassungsgrundsätze fehlt, die Aufhebung einer von Kantonsrat und Volk, den zur Interpretation der Verfassung in erster Linie legitimierten Organen, geschaffenen Gesetzesbestimmung, wie der citierte § 46, durch das Bundesgericht keineswegs zu rechtfertigen. Wieso die ferner speziell angeführten Art. 30 Ziff. 2 und Art. 31 K.=V. verletzt sein sollen, ist nicht verständlich; denn gerade weil die Befugnis zum Erlaß einer Gebührenordnung in Art. 31 nicht erwähnt ist, kann sich auch Art. 30 Ziff. 2, der ausdrücklich nur im Rahmen des Art. 31 Geltung hat, hierauf nicht beziehen und stand es demnach dem Gesetzgeber, in Ermangelung einer bezüglichen Verfassungsvorschrift, frei, die streitige Kompetenz auf gesetzlichem Wege zu regeln, wie es durch die citierte Bestimmung in rechts gültiger Form geschehen ist. Somit erweist sich auch die Berufung auf Art. 5 B.=V. ohne weiteres als haltlos. 3. Nun erheben aber die Rekurrenten gegenüber Art. 2 Ziff. 13 der angefochtenen Verordnung, welche die vorliegend streitige Abgabe für die bezirksrätliche Ratifikation der Vormundschaftsrechnungen normiert, speziell den weiteren Einwand, Regierungsrat und Kantonsrat hätten hier in Überschreitung der ihnen laut § 46 leg. cit. eingeräumten Kompetenz zur Feststellung von Gebühren, eine Vermögenssteuer zu Gunsten des Staates eingeführt und damit den aus Art. 19 Al. 5 und Art. 31 K.=V. resultierenden Grundsatz, daß Steuern überhaupt nur durch Gesetz geschaffen werden dürfen, verletzt. Der Rekursbeklagte behauptet nicht, daß ihm in Verbindung mit dem Kantonsrat die Kompetenz zur Einführung von Staatssteuern zustehe, bestreitet aber, daß der in Rede stehende Artikel eine solche Steuer schaffe. Demnach darf angenommen werden, Regierungsrat und Kantonsrat hätten durch den Erlaß jenes Artikels ihre verfassungsmäßigen Befugnisse überschritten, sofern sich ergeben sollte, daß derselbe tatsächlich nicht eine Gebühr, sondern eine Steuer betrifft. Um aber diese Frage zu entscheiden, ist von der wissenschaftlichen Abgrenzung der in Betracht fallenden Begriffe auszugehen, da dieselben unbestrittenermaßen weder durch Verfassung, noch durch Gesetz definiert sind. Nun qualifizieren sich nach der Doktrin der politischen Ökonomie (vgl. A. Wagner, Handbuch, Abteil. IV Teil 1 und 2; Schönberg, Handbuch, Bd. III; Schäffle, Die Steuern, allgemeiner Teil) die Gebühren als speziellen Entgelt für bestimmte, durch den Pflichtigen veranlaßte Leistungen der Staatsgewalt, welcher Entgelt demgemäß die effektiven Kosten der betreffenden staatlichen Tätigkeit und der hierfür erforderlichen Einrichtungen möglichst decken soll, während die Steuern als Beiträge der Einzelnen zur Durchführung der allgemeinen, dem Wohl der Gesamtheit dienenden Staatsaufgaben erscheinen. Nach diesem Unterscheidungsmerkmal aber handelt es sich vorliegend unzweifelhaft um eine wirkliche Gebühr. Denn die streitige Abgabe wird erhoben für die Leistung des Bezirksrates bei Genehmigung einer Vormundschaftsrechnung, also für einen speziellen Akt einer bestimmten Staatsbehörde. Sie verliert diesen Charakter eines Spezialentgeltes, entgegen der Auffassung der Rekurrenten, nicht dadurch, daß ihr Betrag — entsprechend den für die Steuern üblichen Grundsätzen — nach der Größe des in Frage stehenden Vermögens bemessen wird, da in diesem äußerlichen Merkmal der Anpassung an die Verhältnisse des einzelnen Falles nach der vorstehenden Definition keineswegs das für die Steuer wesentliche Requisite enthalten ist. Auch über die von den Rekurrenten speziell bestrittene Angemessenheit der Abgabe kann kein Zweifel bestehen, da jene unter Berücksichtigung des früher bezeichneten allgemeinen Zweckes der Gebühren zu würdigen ist und vorliegend aus den Angaben des Rekursbeklagten hervorgeht, daß die von den Bezirksräten erhobenen Gebühren in ihrer Totalität ihren entsprechenden Zweck, die Gesamtauslagen dieser Behörden zu decken, bei weitem nicht erreichen. 4. Da Art. 2 Ziffer 13 der

angefochtenen Verordnung nach dem Gefagten keine Steuer normiert, so fällt das von den Re- \rightarrow kurrenten in letzter Linie vorgebrachte Argument, die durch jenen

Artikel geschaffene Abgabe qualifiziere sich als Ausnahmesteuer, welche gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 2 K.=V. und Art. 4 B.=V.) verstoße, ohne weiteres dahin. Denn daß diese Abgabe bei ihrer Eigenschaft als Gebühr nicht von allen Vermögen, sondern nur von den vormundschaftlich verwalteten, erhoben wird, erklärt sich aus der Natur der Sache; die Gleich- \rightarrow heit in der Behandlung innerhalb dieser einzelnen Kategorie von Vermögen aber liegt, wie der Rekursbeklagte zutreffend ausführt, in der Proportionalität der Gebühr zum Vermögensbetrag. Erscheint somit die Anfechtung der Gebührenordnung vom 17. Juni 1901 als in allen Teilen unbegründet, so ist implicite auch der Angriff auf deren Anwendung im vorliegenden Falle widerlegt. Daraus folgt die Abweisung beider Rekursbegehren. Demnach hat das Bundesgericht erkannt: Der Rekurs wird abgewiesen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.