

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00744 vom 10. März 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-03-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2021.00744](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00744)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00744 du 10 mars 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00744 del 10 marzo 2022

## Regeste

Gebühren für Schifffahrtsprüfung (Akteneinsicht) | [Gebühren für die theoretische Schifffahrtsprüfung] Die umstrittene Prüfungsgebühr von Fr. 40.- stützt sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage (E. 4.2 f.). Nach dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig überschreiten. Das konkrete Prüfungsergebnis im Einzelfall hat deshalb keinen Einfluss auf die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips. Vorliegend ist das Kostendeckungsprinzip gewahrt (E. 4.5). Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass eine Kausalabgabe im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung oder des abgegoltenen Vorteils steht und sich in vernünftigen Grenzen bewegt. Aus Gründen der Verwaltungsökonomie sind Pauschalierungen zulässig; die Wahrung des Äquivalenzgrundsatzes ist deshalb weder von der individuellen Prüfungsleistung noch vom konkreten Korrekturaufwand abhängig. Mit Blick sowohl auf die durch die Prüfungsgebühr abgegoltenen staatlichen Leistungen als auch auf den der Leistungen zuzumessenden objektiven Nutzen für die Prüflinge kann von einer Verletzung des Äquivalenzprinzips keine Rede sein (E. 4.6). Abweisung.

## Erwägungen

### E. 3

Abteilung VB.2021.00744 Urteil des Einzelrichters vom 10. März 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Strassenverkehrsamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Gebühren für Schifffahrtsprüfung (Akteneinsicht), hat sich ergeben: I. A. A absolvierte am 17. November 2020 bei der Dienststelle Schifffahrtskontrolle des Strassenverkehrsamts des Kantons Zürich (fortan: Schifffahrtskontrolle) erfolgreich die theoretische Prüfung für die Erlangung des Schiffführerausweises der Kategorie A. Er bat die Schifffahrtskontrolle gleichentags per E-Mail um "Akteneinsicht in die gesamte Prüfung", worauf ihm ein baldiger Termin für die Einsichtnahme in Aussicht gestellt und mitgeteilt wurde, dass "[a]us naheliegenden Gründen [...] keine Prüfungsfragen und die Antworten dazu" verschickt würden. Am 26. November 2020 schlug die Schifffahrtskontrolle drei Termine für die Einsichtnahme vor und wies A darauf hin, dass nur in falsch beantwortete Fragen Einsicht gewährt werde, es nicht erlaubt sei, Notizen oder Fotos von den Fragen zu machen, die Einsichtnahme auf zehn Minuten beschränkt und von einem Experten begleitet werde. Mit bei der Schifffahrtskontrolle am 30. November 2020 eingegangenem Schreiben verlangte A im Wesentlichen, es sei ihm Einsicht in sämtliche Prüfungsfragen zu gewähren und zu gestatten, diese abzuschreiben und zu fotografieren. Sollte seinem Ersuchen nicht entsprochen werden, sei darüber förmlich zu entscheiden. B.

Am 23. November 2020 hatte das Strassenverkehrsamt A für die theoretische Prüfung vom 17. November 2020 Fr. 40.- in Rechnung gestellt. Am 4. Februar 2021 versandte es eine erste Mahnung und forderte A auf, den ausstehenden Betrag von Fr. 40.- bis spätestens 5. März 2021 zu bezahlen. Am 15. März 2021 erliess es eine "2. Mahnung / Verfügung- bzw. Gebührenverfügung" über den Rechnungsbetrag von Fr. 40.- sowie Fr. 20.- Mahngebühr. II. Dagegen gelangte A mit Rekurs an die Sicherheitsdirektion des Kantons Zürich und verlangte, die Sache sei in Aufhebung der Verfügung des Strassenverkehrsamts vom 15. März 2021 an dieses zurückzuweisen. Mit Entscheid vom 14. Oktober 2021 hob die Sicherheitsdirektion die Verfügung vom 15. März 2021 in Bezug auf die Mahngebühr auf; im Mehrbetrag bestätigte sie die Gebührenverfügung bzw. wies sie den Rekurs dagegen ab (Dispositivziffer I). Sie setzte die Rekurskosten auf insgesamt Fr. 405.- fest, auferlegte diese zu 2/3 A und nahm sie im Übrigen auf die Staatskasse (Dispositivziffer II). III. A führte am 27. Oktober 2021 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und verlangte, unter Entschädigungsfolge seien Dispositivziffern I und II des Entscheids der Sicherheitsdirektion vom 14. Oktober 2021 aufzuheben und die Sache zur Gewährung "vollständige[r] uneingeschränkte[r] Akteneinsicht inkl. Kopierrecht und Fotografierrecht" an das Strassenverkehrsamt zurückzuweisen; in prozessualer Hinsicht verlangte er "soweit möglich eine öffentliche Gerichtsverhandlung". Am 4. November 2021 reichte er eine ergänzende Beschwerdebegründung ein. Die Sicherheitsdirektion verzichtete am 8. November 2021 auf Vernehmlassung. Das Strassenverkehrsamt äusserte sich nicht. Der Einzelrichter erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Weil der Streitwert weniger als Fr. 20'000.- beträgt und der Angelegenheit keine grundsätzliche Bedeutung zukommt, ist der Einzelrichter zum Entscheid berufen (§ 38b Abs. 1 lit. c sowie Abs. 2 e contrario VRG). 1.2 Im Beschwerdeverfahren vor dem Verwaltungsgericht sind neue Begehren unzulässig (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 1 VRG). Der Streitgegenstand kann sich im Lauf des Rechtsmittelverfahrens verengen, grundsätzlich aber nicht erweitern (Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 48). Der Streitgegenstand kann insbesondere nicht unter Berufung auf den Grundsatz der Rechtsanwendung von Amtes wegen erweitert werden (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20a N. 10). Nachdem der Beschwerdeführer im Rekursverfahren ausdrücklich nur die ihm mit Verfügung vom 15. März 2021 auferlegten Gebühren beanstandete, nicht aber eine Rechtsverweigerung der Schifffahrtskontrolle rügte, welche soweit ersichtlich seinem Ersuchen um Erlass einer anfechtbaren Verfügung betreffend den Umfang und die Modalitäten der Akteneinsicht in die Prüfungsunterlagen nicht nachkam, kann allein die Gebührenaufgabe – soweit durch die Vorinstanz bestätigt – Gegenstand des Beschwerdeverfahrens bilden. Nicht einzugehen ist deshalb auf die Rügen, welche der Beschwerdeführer gegen die Modalitäten der ihm von der Schifffahrtskontrolle angebotenen Akteneinsicht erhebt. Zu prüfen ist einzig, ob die Prüfungsunterlagen im Rekursverfahren gestützt auf § 26a VRG hätten beigezogen werden müssen bzw. deren Beizug für eine sachgerechte Anfechtung und Überprüfung der beanstandeten Prüfungsgebühr erforderlich gewesen wäre (dazu unten E. 4.4). 2. § 59 Abs. 1 VRG räumt den Verfahrensbeteiligten keinen Anspruch auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung ein. Nach ständiger Praxis liegt es im Ermessen des Verwaltungsgerichts, ob es eine mündliche Verhandlung durchführen will. Liefern die

Akten nach durchgeführtem Schriftenwechsel – wie vorliegend – eine hinreichende Entscheidungsgrundlage, liegen keine Gründe für eine mündliche Anhörung vor (Donatsch § 59 N. 5; vgl. VGr, 14. Dezember 2016, VB.2016.00298, E. 1.2). Eine abgaberechtliche Verpflichtung beschlagend, liegt im Übrigen auch keine Streitigkeit in Bezug auf zivilrechtliche Ansprüche im Sinn von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (SR 0.101) vor, geschweige denn eine solche betreffend einen massgeblichen Eingriff in Rechte und Verpflichtungen privatrechtlicher Natur (vgl. BGE 147 I 153 E. 3.4). Auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung kann deshalb verzichtet werden.

### **E. 3.1**

Der Beschwerdeführer kritisiert, dass die am angefochtenen Entscheid beteiligte Rekursjuristin ihn am 7. Juli 2021 angerufen und ihm mitgeteilt habe, dass seine Chancen auf Gutheissung des Rechtsmittels klein seien; er solle sich einen Rückzug überlegen. Bezugnehmend darauf hatte er der Vorinstanz im Rekursverfahren mit Schreiben vom 8. Juli 2021 fehlende Neutralität vorgeworfen und damit sinngemäss ein Ausstandsgesuch gegen die Rekursjuristin bzw. die Rekursabteilung der Sicherheitsdirektion gestellt.

### **E. 3.2**

Die vorläufige Meinungsbildung einer am Entscheid mitwirkenden Person bringt für sich genommen keinerlei Voreingenommenheit zum Ausdruck (vgl. BGE 134 I 238 E. 2.3). Vorliegend ist auch nicht von einer unzulässigen Mitteilung der Einschätzung der Prozesschancen durch die Rekursjuristin auszugehen, da mit jener nach Darstellung des Beschwerdeführers keine Aufforderung zum Rückzug des Rechtsmittels im eigentlichen Sinn verbunden war oder diesbezüglich Druck auf ihn ausgeübt wurde, sondern hier vielmehr davon auszugehen ist, die Rekursjuristin habe mit ihrer Mitteilung einzig das Ziel verfolgt, dem Beschwerdeführer ihre vorläufige Sicht der Dinge mitzuteilen und ihm mit der Eventualität eines allfälligen Rückzugs möglicherweise höhere Kosten zu ersparen (vgl. BGE 134 I 238 E. 2.4). Weiter ist die pauschale Ablehnung der gesamten Rekursabteilung unzulässig (vgl. Regula Kiener, Kommentar VRG, § 5a N. 42). Dessen ungeachtet hätte die Vorinstanz das Ausstandsgesuch behandeln, zumindest aber im Endentscheid zum Vorwurf der fehlenden Neutralität Stellung nehmen müssen. Indem sie dies unterliess, verletzte sie den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör, was es vorliegend bei den Kostenfolgen zu berücksichtigen gilt (hinten E. 6).

### **E. 4.1**

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen sinngemäss geltend, weil die Vorinstanzen ihm die Einsichtnahme in seine Prüfungsunterlagen in der gewünschten Form verweigert hätten, sei es ihm nicht möglich, die hier umstrittene Prüfungsgebühr bzw. den diese bestätigenden Rekursentscheid sachgerecht anzufechten bzw. zu überprüfen, ob die streitbetreffene Gebühr von Fr. 40.- das Kostendeckungs- und/oder Äquivalenzprinzip verletze.

### **E. 4.2**

Als öffentliche Abgaben bedürfen (Verwaltungs-)Gebühren wie die hier umstrittene Prüfungsgebühr einer Grundlage in einem formellen Gesetz, das zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selber festlegt (Legalitätsprinzip im Abgaberecht). Die Anforderungen an die Vorgaben zur Bemessung können für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert werden, soweit das

Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2762).

#### **E. 4.3**

Der Beschwerdeführer stellt zu Recht nicht in Abrede, dass sich die erhobene Gebühr auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützt (vgl. § 5 lit. b des Einführungsgesetzes zum Bundesgesetz über die Binnenschifffahrt vom 2. September 1979 [LS 747.1] in Verbindung mit § 39 Abs. 1 lit. b der Schifffahrtsverordnung vom 7. Mai 1980 [LS 747.11]). Er hat die theoretische Schiffsführerprüfung der Kategorie A unbestrittenermassen am 17. November 2020 absolviert und damit die Amtshandlungen, welche mit der umstrittenen Verwaltungs- bzw. Prüfungsgebühr abzugelten sind (namentlich die Vorbereitung und Durchführung der Prüfung, das Feststellen des Prüfungsergebnisses und damit in Zusammenhang stehende administrative Tätigkeiten), ausgelöst. Die Gebühr ist deshalb grundsätzlich geschuldet.

#### **E. 4.4**

Die vom Beschwerdegegner für das Absolvieren der theoretischen Schiffsführerprüfung der Kategorie A erhobene Gebühr beträgt pauschal Fr. 40.- (vgl. Gebührenverfügung der Sicherheitsdirektion vom 17. Dezember 2020, Ziff. I/A/5, einsehbar unter [www.stva.zh.ch](http://www.stva.zh.ch) > Grundlagen > Gebührenverfügung Strassenverkehrsamt [zuletzt besucht am 10. März 2022]); die Höhe der Gebühren hängt mithin weder vom Prüfungserfolg noch vom konkret erzielten Ergebnis oder dem individuellen Korrekturaufwand ab. Die Prüfungsunterlagen des Beschwerdeführers stellen deshalb weder Vorakten im Sinn des § 26a VRG dar noch war ihr Beizug im Rahmen weiterer Sachverhaltsermittlungen bzw. gestützt auf § 7 VRG erforderlich. Die Vorinstanz durfte mithin mangels Rechtserheblichkeit für Gebührenpflicht und -bemessung auf den Beizug der Prüfungsunterlagen verzichten und von einem solchen kann auch vorliegend abgesehen werden.

#### **E. 4.5**

Nach dem Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2778 mit Hinweisen). Das konkrete Prüfungsergebnis im (Einzel-)Fall des Beschwerdeführers hat mithin auf die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips keinen Einfluss. Die Vorinstanz erwägt zutreffend, dass angesichts des im Geschäftsbericht des Beschwerdegegners des Jahres 2020 ausgewiesenen Kostendeckungsgrades für Prüfungen von 92 % eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips nicht ersichtlich ist (vgl. [www.zh.ch/de/sicherheitsdirektion/strassenverkehrsamt.html](http://www.zh.ch/de/sicherheitsdirektion/strassenverkehrsamt.html) > Geschäftsbericht Strassenverkehrsamt 2020 [besucht am 15. Februar 2022]).

#### **E. 4.6**

Das Äquivalenzprinzip verlangt, dass eine Kausalabgabe im Einzelfall nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung oder des abgolgten Vorteils steht und sich in vernünftigen Grenzen bewegt (BGE 141 V 509 E. 7.1.1 f., mit weiteren Hinweisen; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2786 ff., auch zum Nachstehenden). Aus Gründen der Verwaltungsökonomie sind Pauschalierungen zulässig; auch für die Überprüfung des Äquivalenzgrundsatzes kommt es mithin weder auf die

Prüfungsleistung des Beschwerdeführers noch auf den konkreten Korrekturaufwand an. Der Wert der staatlichen Leistung bemisst sich entweder nach dem – nicht notwendigerweise wirtschaftlichen – Nutzen, den diese der gebührenpflichtigen Person bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme des Gemeinwesens im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges. Mit Blick sowohl auf die durch die Prüfungsgebühr abgegoltenen staatlichen Leistungen (oben E. 4.3) als auch auf den der Leistung zuzumessenden objektiven Nutzen für die Prüfungsabsolventinnen und -absolventen kann nicht die Rede davon sein, dass die streitbetreffene Gebühr von Fr. 40.- ausserhalb vernünftiger Grenzen liege bzw. das Äquivalenzprinzip verletze. Es kann insoweit gestützt auf § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG ergänzend auf die Erwägungen der Vorinstanz verwiesen werden.

#### **E. 5**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

#### **E. 6**

Bei diesem Ausgang erscheint der Beschwerdeführer als unterliegend und wären ihm deshalb grundsätzlich die Kosten des Beschwerdeverfahrens vollumfänglich aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Aufgrund der Verletzung seines Gehörsanspruchs durch die Vorinstanz sind dieser jedoch in Anwendung des Verursacherprinzips 1/3 der Kosten aufzuerlegen; dem Beschwerdeführer sind 2/3 der Kosten aufzuerlegen. Eine Parteientschädigung bleibt ihm verwehrt (§ 17 Abs. 2 VRG).

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