

Gebührenerhebung durch die Bundesverwaltung – Übersicht über die Neuordnung

Thomas Braunschweig | Anfang 2005 ist die Neuordnung der Erhebung von Gebühren durch die Bundesverwaltung in Kraft getreten. Im folgenden Artikel werden die wesentlichen Aspekte dieser Neuordnung und die Auswirkungen auf die zukünftige Rechtsetzung im Bereich der Gebühren der Bundesverwaltung skizziert.

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Zur Entstehung von Artikel 46a RVOG
- 3 Die Grundzüge von Artikel 46a RVOG
- 4 Tragweite der Delegation
- 5 Die Allgemeine Gebührenverordnung
- 6 Würdigung der Neuordnung des Gebührenwesens

1 Einleitung

Am 1. Januar 2005 ist Artikel 46a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG; SR 172.010) zusammen mit der Allgemeinen Gebührenverordnung (AllgGV; SR 172.041.1) in Kraft getreten. Artikel 46a RVOG lautet wie folgt:

Art. 46a

¹ Der Bundesrat erlässt Bestimmungen über die Erhebung von angemessenen Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung.

² Er regelt die Erhebung von Gebühren im Einzelnen, insbesondere:

- a. das Verfahren zur Erhebung von Gebühren;
- b. die Höhe der Gebühren;
- c. die Haftung im Fall einer Mehrheit von Gebührenpflichtigen;
- d. die Verjährung von Gebührenforderungen.

³ Bei der Regelung der Gebühren beachtet er das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip.

⁴ Er kann Ausnahmen von der Gebührenerhebung vorsehen, soweit dies durch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verfügung oder Dienstleistung gerechtfertigt ist.

Ich schildere zuerst die Entstehung von Artikel 46a RVOG (Kap. 2). Anschliessend äussere ich mich zu den zwei Hauptbedeutungen von Artikel 46a RVOG: Zum einen bildet er neu die allgemeine formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung (Kap. 3), und zum anderen überträgt er die Zuständigkeit zum Erlass von Gebührenregelungen für die einzelnen Tätigkeitsbereiche der Bundesverwaltung auf den Bundesrat (Kap. 4). Schliesslich gehe ich auf die AllgGV ein (Kap. 5) und nehme eine kurze Würdigung der Neuordnung vor (Kap. 6).

2 Zur Entstehung von Artikel 46a RVOG

2.1 Anlass für die Revision

Fragen rund um die Erhebung von Gebühren beschäftigen die Bundesverwaltung immer wieder, vor allem hinsichtlich der Anforderungen an die Rechtsgrundlagen. Während Jahrzehnten bildete Artikel 4 des Bundesgesetzes vom 4. Oktober 1974 über Massnahmen zur Verbesserung des Bundeshaushaltes (Haushaltsverbesserungsgesetz; SR 611.010) die subsidiäre formellgesetzliche Grundlage für Gebührenbestimmungen, denen eine Grundlage im einschlägigen Spezialgesetz fehlte.¹ Diese Praxis befriedigte insofern nicht, als dem Bundesrat mit Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes eine Blankovollmacht zum Erlass von Gebührenbestimmungen eingeräumt wurde. Die Platzierung im Haushaltsverbesserungsgesetz erschien zudem auf die Dauer auch aus Gründen der Gesetzessystematik als unbefriedigend. Konkret ausgelöst wurde die Neuordnung des Gebührenwesens schliesslich durch verwaltungsinterne Meinungsverschiedenheiten in der Frage, ob Gebühren ohne Verfügung direkt in Rechnung gestellt werden dürfen oder ob in jedem Fall eine Verfügung über die geschuldete Gebühr erlassen werden muss. Der Bundesrat nahm dies zum Anlass, mit Beschluss vom 7. Dezember 2001 das Eidgenössische Finanzdepartement zu beauftragen, zusammen mit dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement und der Bundeskanzlei einen Vorschlag für die Regelung des Gebührenwesens in der gesamten Bundesverwaltung auszuarbeiten. Der Vorschlag der Verwaltung, den der Bundesrat übernahm und der Bundesversammlung unterbreitete, sah vor, Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes aufzuheben und mit einem neuen Artikel 46a Absatz 1 RVOG direkt auf Gesetzesstufe generell die Erhebung von Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung anzuordnen und die Regelung der Gebührenhöhe sowie der Erhebungsmodalitäten an den Bundesrat zu delegieren.²

2.2 Parlamentarische Beratung

In der parlamentarischen Beratung wäre Artikel 46a RVOG fast gescheitert. Während der Ständerat als Erstrat dem Vorschlag des Bundesrates zustimmte,³ verwarf die vorberatende Kommission des Nationalrates mit 13 : 12 Stimmen zunächst den neuen Artikel und hob zugleich Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes auf.⁴

Die Mehrheit der vorberatenden nationalrätlichen Kommission störte sich beim Vorschlag des Bundesrates vor allem daran, dass nicht mehr für jeden Bereich der Verwaltungstätigkeit spezialgesetzlich die Erhebung von Gebühren statuiert werden sollte: Sie erblickte in der generellen Statuierung der Gebührenerhebung für die ganze Bundesverwaltung einen «Freipass für die Erhebung neuer Gebühren und Abgaben».⁵ Ein weiterer Stein des Anstosses war die Ausweitung der Erhebung von Gebühren auch auf andere amtliche Verrichtungen als Verfügungen und Dienstleistungen.⁶

Dieser Entscheid der Kommission wurde im Plenum des Nationalrates korrigiert. Mit einem Stimmenverhältnis von 83:70 nahm der Nationalrat die Variante der Kommissionsminderheit an.⁷ Die Befürworterinnen und Befürworter führten vor allem das Argument der verursachergerechten Finanzierung von staatlichem Aufwand ins Feld.⁸ Der Ständerat schloss sich dem Beschluss des Nationalrates an.⁹ Die Änderung gegenüber der Botschaftsversion besteht im Wesentlichen darin, dass der bisherige Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes in Artikel 46a Absatz 1 RVOG übernommen und die vom Bundesrat vorgeschlagene Ermächtigung zur Erhebung von Gebühren auch für andere amtliche Verrichtungen als Verfügungen und Dienstleistungen gestrichen wurde.¹⁰

2.3 Entlastung des Bundeshaushalts?

Möglicherweise erweckte die Aufnahme von Artikel 46a RVOG ins Entlastungsprogramm 2003 (EP 03) den Eindruck, dass mit der Neuordnung der Gebühren eine Maximierung der Gebühreneinnahmen zur Entlastung des Bundeshaushalts beabsichtigt werde. Dies war aber nicht der Fall. So verband der Bundesrat in seinen Botschaftserläuterungen die Absicht einer konsequenten Fortführung und Verstetigung der Gebührenpolitik der Bundesverwaltung im Sinn der «Überprüfung ihrer Gebührenpolitik..., um allfällige Lücken zu schliessen» mit dem «Ziel einer längerfristig angemessenen Lastenverteilung», hielt aber gleichzeitig ausdrücklich fest, dass dadurch «keine unmittelbare Entlastung des Bundeshaushalts zu erwarten» sei.¹¹ Dass die Neuregelung keine Maximierung der Gebühreneinnahmen beabsichtigt, ist aufgrund der parlamentarischen Beratung zu unter-

streichen.¹² Die Aufnahme von Artikel 46a RVOG ins EP 03 war eher zufällig. Die Neuordnung der Gebühren war zunächst ein vom EP 03 getrenntes Projekt. Bei der Vorbereitung der Neuordnung wurde davon ausgegangen, dass die gesetzliche Neuregelung der Gebühren im Rahmen der Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes verwirklicht werden könnte. Da sich die Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes verzögerte und eine eigene Botschaft für den neuen Artikel 46a RVOG inopportun erschien¹³, wurde im Frühjahr 2003 kurzfristig umdisponiert und entschieden, den neuen Gesetzesartikel über die Gebührenerhebung ins EP 03 aufzunehmen.

3 Die Grundzüge von Artikel 46a RVOG

3.1 Individualäquivalenz

Gebühren gehören nach der herkömmlichen Einteilung zu den Kausalabgaben (Hungerbühler 2003, 505ff). Kausalabgaben lassen sich wie folgt charakterisieren: «Bei den Kausalabgaben steht einer Abgabe eine staatliche Gegenleistung gegenüber, welche dem Abgabepflichtigen individuell zurechenbar ist. Diese Zurechenbarkeit wird als *Individualäquivalenz* bezeichnet...».¹⁴ Innerhalb der Kausalabgaben lassen sich die Gebühren dadurch spezifizieren, dass sie für die Beanspruchung staatlicher Leistungen in Form von Amtshandlungen oder für die Benutzung staatlicher Einrichtungen erhoben werden (Hungerbühler 2003, 508; Häfelin/Müller 2002, Rz 2625ff.). Eine Gebühr ist also das Entgelt für eine Amtshandlung oder für die Benutzung einer staatlichen Einrichtung, die der gebührenpflichtigen Person individuell zurechenbar ist.

Individualäquivalenz bedeutet, dass die Zurechnung einer staatlichen Leistung an eine Privatperson und die Erhebung einer Abgabe für die Leistung als angemessen erscheinen. Für den Entscheid darüber, ob für eine bestimmte Gebühr die Individualäquivalenz bejaht werden kann, ist insbesondere unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit abzuwägen zwischen dem Gemeinlastprinzip, das heisst der Finanzierung der betroffenen staatlichen Leistung aus allgemeinen Steuermitteln, und dem Individuallastprinzip, das heisst der Spezialfinanzierung durch die Personen, denen die Leistung individuell zurechenbar ist (vgl. Häner, 2001, 428ff.).¹⁵ Bei der Abwägung können neben dem Rechtsgleichheitsgebot auch das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie die involvierten öffentlichen und privaten Interessen eine Rolle spielen. Auch für Gebühren ist die Frage zu stellen, die Isabelle Häner allgemein für Kausalabgaben so formuliert hat: «Demnach stellt sich die Frage, ob die Sonderbelastung der Verwaltung

durch eine Einzelperson bzw. der durch staatliches Handeln zugeflossene Sondervorteil eine Ungleichbehandlung und damit eine Abweichung vom Prinzip der Allgemeinheit der Besteuerung und vom Gemeinlastprinzip verlangt. Umgekehrt ist zu fragen, ob ein sachlicher und vernünftiger Grund zur Verursacherfinanzierung nicht ersichtlich ist und deshalb die Finanzierung aus den allgemeinen Steuermitteln zu erfolgen hat» (Häner 2001, 432). Meines Erachtens ist offen, ob ein Vorrang des Gemeinlastprinzips zu vermuten ist.

Soweit ich sehe, wird die Individualäquivalenz im Fall der Gebühren in der Praxis vor allem dann bejaht, wenn eine Privatperson als Verursacherin des staatlichen Aufwands für eine Leistung betrachtet werden kann und wenn die staatliche Leistung einen Nutzen für diese Privatperson bedeutet. In vielen Fällen ist die gebührenpflichtige Person gleichzeitig Verursacherin und Nutzniesserin der staatlichen Leistung, beispielsweise bei der Kehrrichtentsorgungsgebühr oder bei der Gebühr für die Beanspruchung einer metrologischen Dienstleistung des Bundesamtes für Metrologie und Akkreditierung. Die Gebührenpraxis kennt aber auch andere Beispiele, so die Kostenaufgabe an die Person, die in einem Verwaltungsverfahren unterlegen ist.¹⁶ Auf der Seite der unterlegenen Person ist kein Nutzen erkennbar und die Kostenaufgabe lässt sich hauptsächlich mit dem Verursacherprinzip, eingeschränkt im Sinn des Unterliegerprinzips, rechtfertigen.

3.2 Gebührenarten

Bei den Gebühren werden nach der herkömmlichen Einteilung Verwaltungs-, Benutzungs- und Konzessionsgebühren unterschieden (Häfelin/Müller 2002, Rz 2624ff.). Nach der Praxis gilt das Kostendeckungsprinzip für die Benutzungsgebühr nur teilweise, für die Konzessionsgebühr überhaupt nicht (Häfelin/Müller 2002, Rz 2639f.; Hungerbühler 2003, 521f.). Da Artikel 46a RVOG von Gebühren allgemein und nicht nur von Verwaltungsgebühren spricht, kann er grundsätzlich auch als Grundlage für die Erhebung von Benutzungs- und Konzessionsgebühren herangezogen werden. Dies gilt allerdings nur mit einer Einschränkung. Da nach Artikel 46a Absatz 3 RVOG das Kostendeckungsprinzip beachtet werden muss, können gestützt auf Artikel 46a RVOG nur Benutzungs- und Konzessionsgebühren erhoben werden, die kostenabhängig sind und die Kostendeckung als Obergrenze für die Gebührenbemessung respektieren. Soll eine Gebühr einen höheren Ertrag abwerfen, ist dies nicht grundsätzlich unzulässig, bedarf aber einer formellgesetzlichen Grundlage ausserhalb von Artikel 46a RVOG.

3.3 Verfügungen und Dienstleistungen als Objekte der Gebührenerhebung

Objekte der Gebührenerhebung sind Verfügungen und Dienstleistungen. Mit Verfügungen sind «erstinstanzliche Verfügungen im Sinn von Artikel 5 VwVG»¹⁷ gemeint, mit Dienstleistungen «Leistungen, die auf Veranlassung von Privaten erbracht werden und regelmässig in deren Nutzen liegen».¹⁸

Nach dem Botschaftsentwurf hätte Artikel 46a RVOG den Bundesrat zusätzlich ermächtigen sollen, Gebühren auch für andere amtliche Verrichtungen vorzusehen.¹⁹ Als Beispiele für solche andere amtliche Verrichtungen wurden in der Botschaft «Kontrollen, Untersuchungen, die nicht mit Verfügungen abgeschlossen werden, Verhandlung und Abschluss von öffentlich-rechtlichen Verträgen»²⁰ genannt. Dies wurde in der parlamentarischen Beratung als «Blankocheck für irgendwelche Gebühren, für irgendwelche Tätigkeiten»²¹ abgelehnt und daher gestrichen. Wenn in einem bestimmten Bereich Gebühren für andere amtliche Verrichtungen als Verfügungen und Dienstleistungen erhoben werden sollen, muss dafür eine spezifische formellgesetzliche Grundlage geschaffen werden.²²

3.4 Gebührenpflichtige Personen

Der Kreis der Personen, die gebührenpflichtig sind, kann aufgrund des Gebührenbegriffs bestimmt werden. Gebühren sind Entgelte, die für eine individuell zurechenbare staatliche Leistung von einer gebührenpflichtigen Person verlangt werden. Für Dienstleistungen trifft die Gebührenpflicht die Person, «welche die Leistung beansprucht und aus ihr einen Nutzen zieht».²³ Für Verfügungen trifft die Gebührenpflicht grundsätzlich die Verfügungsaadressatinnen und -adressaten, soweit die Erhebung einer Gebühr für die Verfügung angemessen erscheint. Zusammenfassend führt die Botschaft dazu aus: «Somit ergibt sich der Kreis der gebührenpflichtigen Personen aus dem Begriff der Gebühr als auf Individualäquivalenz beruhender Abgabe, was die explizite Nennung des Abgabesubjekts nicht als zwingend notwendig erscheinen lässt, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zur Gebührenerhebung zu genügen».²⁴

3.5 Bundesverwaltung

Artikel 46a RVOG bezieht sich auf die Erhebung von Gebühren durch die Bundesverwaltung. Die Bundesverwaltung umfasst nach Artikel 2 Absätze 1 und 2 RVOG die Departemente, Gruppen und Ämter sowie die Bundeskanzlei. Zur Bundesverwaltung gehören zusätzlich die dezentralisierten Verwaltungseinheiten. Deren Zugehörigkeit zur Bundesverwaltung beur-

teilt sich nach Artikel 2 Absatz 3 RVOG «nach Massgabe ihrer Organisationserlasse»²⁵. Von den Verwaltungseinheiten der zentralen und der dezentralen Bundesverwaltung zu unterscheiden sind nach Artikel 2 Absatz 4 RVOG die Träger von Verwaltungsaufgaben, die «Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts» sind und «nicht der Bundesverwaltung angehören».

Abgesehen von den einigermaßen klar abgrenzbaren Einheiten der zentralen Bundesverwaltung sind die Grenzen zwischen den dezentralen Verwaltungseinheiten und den ausserhalb der Bundesverwaltung stehenden Trägern von Verwaltungsaufgaben fließend (Mader 2001, § 67 Rz 32f.; Biaggini 2002, Art. 178, Rz 8ff.). Die Situation kompliziert sich zusätzlich dadurch, dass die Zugehörigkeit einer Institution zur Bundesverwaltung jeweils für einzelne Sachbereiche (also z. B. Rechnungsführung, Beschaffungen oder eben Gebührenerhebung) gesondert beurteilt wird.²⁶ Schematismus wäre hier fehl am Platz. So ist es durchaus denkbar, dass eine Institution hinsichtlich ihrer Finanzierung und Rechnungsführung nicht zur Bundesverwaltung gehört, hinsichtlich ihrer Beschaffungen aber dennoch zur Bundesverwaltung zählt. Das heisst für die Gebührenerhebung, dass bei jeder Institution anhand des Organisationserlasses geprüft werden muss, ob Artikel 46a RVOG gilt oder nicht. Dabei kann für die dezentrale Bundesverwaltung als Regel vermutet werden, dass Artikel 46a RVOG für sie gilt.²⁷ Der Ausschluss von Artikel 46a RVOG für die dezentrale Bundesverwaltung bedürfte spezifischer Anhaltspunkte im betreffenden Organisationserlass.²⁸ Ergibt sich, dass Artikel 46a RVOG nicht angewendet werden kann, benötigt die betreffende Institution eine eigene Grundlage für die formell-gesetzliche Erhebung von Gebühren.

Der Vorschlag des Bundesrates für Artikel 46a RVOG sah vor, Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung und des Bundesrates zu erheben. Die gesonderte Nennung des Bundesrats erschien nötig, weil der Bundesrat selbst in der Konzeption des RVOG nicht zur Bundesverwaltung zählt.²⁹ In der parlamentarischen Beratung ist mit der Änderung von Absatz 1 auch die Erwähnung des Bundesrats weggefallen. Sollen in einem Bereich direkt für Verfügungen oder Dienstleistungen des Bundesrats Gebühren erhoben werden, besteht für Beschwerdeentscheide des Bundesrats eine Regelung in Artikel 63 des Verwaltungsverfahrensgesetzes vom 20. Dezember 1968 (VwVG; SR 172.021) und der darauf gestützten Verordnung vom 10. September 1969 über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (VKEV; SR 172.041.0). Sollen für erstinstanzliche Verfü-

gungen und für Dienstleistungen des Bundesrates Gebühren erhoben werden, müsste dafür eine eigene formellgesetzliche Grundlage geschaffen werden.³⁰

3.6 Kostendeckungsprinzip und Äquivalenzprinzip

Artikel 46a Absatz 1 RVOG ermächtigt den Bundesrat, Bestimmungen über die Erhebung von «angemessenen» Gebühren zu erlassen. Damit wird dem Bundesrat ein grosser Spielraum eingeräumt. Als Leitplanken für die Bestimmung der angemessenen Gebühren hat der Bundesrat nach Artikel 46a Absatz 3 RVOG das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip zu beachten. Das Bundesgericht umschreibt das Kostendeckungsprinzip wie folgt:

*Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen..., was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalierung der Abgabe nicht ausschliesst. Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen....*³¹

Hervorzuheben ist, dass das Kostendeckungsprinzip bloss negativ statuiert, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen darf. Das Kostendeckungsprinzip umschreibt also bloss «die Obergrenze für die Gebührenbemessung».³² Es verlangt somit nicht Vollkostendeckung, sondern lässt offen, welcher Kostendeckungsgrad für den einzelnen Verwaltungszweig angemessen ist. Zu beachten ist zudem, dass das Kostendeckungsprinzip auch hinsichtlich der anrechenbaren Kosten ziemlich unbestimmt ist, da es auf die Gesamtkosten des Verwaltungszweigs abstellt, was keine eindeutig bestimmbare Grösse ist (Hungerbühler 2003, 520f.).

Entgegen einem verbreiteten Missverständnis meint das Kostendeckungsprinzip auch nicht etwa, dass die einzelne erhobene Gebühr jeweils genau den Kosten für die konkret erbrachte staatliche Leistung entsprechen müsse. Das Kostendeckungsprinzip verlangt also keine Einzelkostendeckung (Hungerbühler 2003, 523).³³

Das Äquivalenzprinzip wird vom Bundesgericht wie folgt umschrieben:

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 8 und 9 BV) für den Bereich der Kausalabgaben.... Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem

offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs..., wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen... Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind...³⁴.

Auch für das Äquivalenzprinzip gilt, dass es hauptsächlich eine negative Aussage enthält, indem es statuiert, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum Wert der staatlichen Leistung stehen darf. Massgebend sind die Verhältnisse im konkreten einzelnen Fall einer bestimmten Gebührenerhebung (Häfelin/Müller 2002, Rz 2641). Soweit eine Gebühr anhand der Kosten für die staatliche Leistung bemessen wird, erlaubt das Äquivalenzprinzip, das Kostendeckungsprinzip zu individualisieren (Hangartner 2005, 349f.³⁵). Orientiert sich die Bemessung einer Gebühr jedoch am Nutzen der gebührenpflichtigen Person, so hilft das Äquivalenzprinzip nicht weiter, wenn dieser Nutzen nicht finanziell bezifferbar ist.³⁶

Das Äquivalenzprinzip ist eine Konkretisierung des Rechtsgleichheitsgebots, des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips für den Bereich der Gebühren (Häfelin/Müller 2002, Rz 2642).³⁷ Es schliesst damit auch eine Abwägung der involvierten öffentlichen und privaten Interessen ein. Das Äquivalenzprinzip bildet einen wesentlichen Massstab für die Beurteilung der (Un-)Angemessenheit der Erhebung einer Gebühr im Einzelfall. Es eröffnet einen sehr weiten Wertungsspielraum. In den Kapiteln 4.3 und 4.4 gehe ich auf die Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Tragweite der Delegation an den Bundesrat ein.

3.7 Nutzen aus einer Verfügung oder einer Dienstleistung für eine gebührenpflichtige Person

Staatliche Dienstleistungen sind, wie in Kapitel 3.3 ausgeführt, für die Empfängerinnen und Empfänger in der Regel von Nutzen. Bei Verfügungen muss dies aber nicht so sein. Die Erhebung von Gebühren für Verfügungen hängt nicht davon ab, ob ein finanziell bezifferbarer Nutzen der gebührenpflichtigen Person vorliegt.³⁸ Bei Verfügungen «kann es sein, dass der Erlass

der Verfügung nicht als Nutzen oder persönlicher Vorteil des Gebührenpflichtigen verstanden werden kann, beispielsweise wenn mit der Verfügung ein Gesuch abgewiesen wird oder wenn primär öffentliche Interessen den Erlass einer Verfügung gebieten». ³⁹

Ob für eine Verfügung, mit der kein Nutzen der gebührenpflichtigen Person verbunden ist, überhaupt eine Gebühr erhoben werden kann, dürfte, soweit ich sehe, regelmässig davon abhängen, ob ein enger Verursacherzusammenhang besteht. Besteht ein solcher, so fragt sich, ob die Gebührenbemessung sich an den Kosten für die Verfügung orientieren kann. Ist dies in einer konkreten Gebührenkonstellation nicht möglich oder nicht sinnvoll, entfällt die Möglichkeit, die Gebührenbemessung anhand des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips zu überprüfen. In einem solchen Fall müsste die Bemessung der Gebühr formellgesetzlich präzisiert werden.

3.8 Verursacherprinzip

In der parlamentarischen Beratung wurde das Verursacherprinzip als Rechtfertigung für die Erhebung von Gebühren stark betont:

Ich meine auch, dass eigentlich gerade dort, wo man den Wert und den Gegenwert einer Dienstleistung konkret bemessen kann, das Verursacherprinzip richtig ist, weil es die allgemeinen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler entlastet, die diese Leistungen dann nicht auch noch berapen müssen. ⁴⁰

Das Verursacherprinzip lässt sich allerdings so weit gefasst anwenden, dass die Gefahr besteht, dass seine Konturen verschwimmen. ⁴¹ So fragt es sich, wer die verursachende Person ist, wenn das Gesetz Privatpersonen vorschreibt, eine Verfügung zu veranlassen oder eine Dienstleistung zu beanspruchen: Ist hier das Gesetz Verursacher, soweit es den «Zwangskonsum» der staatlichen Leistung vorschreibt, ⁴² oder ist vielmehr die Privatperson die Verursacherin, weil sie eine Tätigkeit wählt, die zum Beispiel wegen ihrer Gefährlichkeit staatliche Kontrollen verlangt? Das Verursacherprinzip allein erlaubt es nicht, diese Frage eindeutig zu beantworten, deshalb muss es für die Erhebung von Gebühren spezifiziert werden. Das Verursacherprinzip könnte beispielsweise für die Erhebung von Gebühren auf Fälle eingeschränkt werden, in denen der Zusammenhang zwischen einer staatlichen Aufwendung und einer privaten Verursacherin oder einem privaten Verursacher genügend eng ist, sodass die Zurechnung der Kosten für die staatliche Aufwendungen an die private Verursacherin oder den privaten

Verursacher angemessen erscheint.⁴³ Ob ein Verursacherzusammenhang ausreichend ist, beurteilt sich dabei anhand der gleichen allgemeinen Gesichtspunkte, wie sie unter dem Blickwinkel der Individualäquivalenz geprüft werden (vgl. Kap. 3.1; zur Frage der Normstufe der Gebührenregelung vgl. Kap. 4.4).

Als Konkretisierung der Individualäquivalenz im Bereich der Erhebung von Gebühren für Verfahrenskosten kann das Unterliegerprinzip angesehen werden. So hat das Bundesgericht gestützt auf Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes im Fall einer kartellrechtlichen Untersuchung durch die Wettbewerbskommission das Verursacherprinzip als solches nicht als hinreichende Grundlage für die Kostenaufgabe bezeichnet,⁴⁴ die Kostenaufgabe bei der Einschränkung des Verursacherprinzips im Rahmen des Unterliegerprinzips aber bejaht.⁴⁵ Dies lässt sich meines Erachtens über den konkreten kartellrechtlichen Zusammenhang hinaus verallgemeinern. Damit können im erstinstanzlichen Verwaltungsverfahren Verfahrenskosten analog zur Kostenregelung, die für Verwaltungsbeschwerdeverfahren gilt, grundsätzlich derjenigen Partei auferlegt werden, die im Verfahren unterliegt. Bei der Festlegung der Gebührenhöhe sollten die Verfahrensausichten, wie sie sich vor Verfahrensabschluss präsentierten, berücksichtigt werden.

Ähnliche Überlegungen werden zum Beispiel auch im technischen Recht im Rahmen des so genannten «New Approach» bzw. «Global Approach» angestellt, wo die Verantwortung für die Konformität eines Produkts mit den rechtlichen Sicherheitsanforderungen den Privaten überlassen wird, und der Staat nur noch stichprobeweise Kontrollen durchführt.⁴⁶ Führt eine Stichprobe nicht zu einer Beanstandung, sondern zur Bestätigung der Konformität der kontrollierten Produkte, erscheint die Zurechnung der Kosten für die Stichprobe an Private unangemessen. Diese haben ihre Verantwortung für die Konformität wahrgenommen, was regelmässig einschliesst, dass sie auch bereits die Kosten für die Gewährleistung der Konformität aufgebracht haben, wie es dem System des «New Approach» und «Global Approach» entspricht. Auf die Erhebung einer Gebühr muss in einem solchen Fall mangels Individualäquivalenz verzichtet werden. Ergibt die Stichprobe hingegen eine Beanstandung, so erscheint die Zurechnung der Kosten für die Stichprobe an Private angemessen, da diese ihre rechtlichen Pflichten zur Gewährleistung der Konformität nicht nachgekommen sind. Die Individualäquivalenz lässt sich somit bejahen und die Erhebung einer Gebühr für die Stichprobe rechtfertigen.

Im Zusammenhang mit der hängigen Revision der Aufzugsverordnung und der neu vorgesehenen Pflicht der Montagebetriebe, dem Kontrollorgan neu montierte Aufzüge zu melden, stellte sich die Frage, ob für die Erstattung der Meldung durch die Montagebetriebe eine Gebühr erhoben werden könne. Diese Frage ist meines Erachtens zu verneinen. Der Erhebung einer Gebühr für die Meldung steht hier gar keine den Montagebetrieben zurechenbare staatliche Leistung gegenüber, da die Meldung durch die Montagebetriebe erfolgt und diese ohnehin bereits die Kosten für die Meldung tragen. Auch die Kosten des Staates für die Erfassung der Meldungen können nicht den Meldepflichtigen zugerechnet werden, da die Kontrollen bloss stichprobeweise erfolgen und damit längst nicht auf jede Meldung eine Kontrolle folgt.

3.9 Ausnahmen von der Gebührenerhebung

Nach Artikel 46a Absatz 4 RVOG «kann der Bundesrat Ausnahmen von der Gebührenerhebung vorsehen, soweit dies durch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Verfügung oder Dienstleistung gerechtfertigt ist».

Ausnahmen nach dieser Bestimmung setzen also eine Abwägung der involvierten Interessen voraus. Überwiegende öffentliche Interessen können oft auch dort angenommen werden, wo keine privaten oder bloss untergeordnete private Interessen involviert sind. Typische Beispiele, in denen überwiegende öffentliche Interessen einen Gebührenverzicht rechtfertigen, sind meines Erachtens die Erhebung von Steuern, die Ausrichtung von Abgeltungen und allgemeine ideelle Interessen⁴⁷. Die Botschaft zu Artikel 46a RVOG nennt beispielhaft den «Verzicht auf Gebühren gegenüber Kantonen und Gemeinden bei Bundesleistungen im Rahmen des Vollzugs von Bundesrecht durch Kantone und Gemeinden», den «Verzicht auf die Erhebung von Bagatellgebühren» und den «Verzicht auf Gebühren in grundrechtsnahen Bereichen»⁴⁸. Grundrechtlich bedingt erachtete es das Bundesgericht zum Beispiel als unzulässig, dass eine kantonale Gebühr erhoben wird für die Erteilung der Bewilligung nach Artikel 30 Absatz 2 ZGB, den Namen der Ehefrau als Familiennamen zu führen.⁴⁹

Artikel 46a Absatz 4 RVOG ist als «Kann-Vorschrift» formuliert, d. h. der Verzicht auf die Gebührenerhebung ist auch bei überwiegenden öffentlichen Interessen nicht zwingend. Vielmehr bedarf es einer Bewertung der Interessenlage im Zusammenhang mit der jeweiligen konkreten Situation. Überwiegende öffentliche Interessen können gerade auch die Erhebung von Gebühren gebieten, zum Beispiel, wenn «über den Preis eine optimierte Nutzung der öffentlichen Einrichtung erreicht wird, weil es sich beim

betreffenden Gut um ein knappes Gut handelt und eine grosse Nachfrage besteht. Vorausgesetzt ist dabei, dass keine überwiegenden sozialpolitischen Interessen entgegenstehen»(Häner 2001, 435ff.⁵⁰). Im Übrigen kommt bei überwiegenden öffentlichen Interessen anstelle eines Verzichts auch eine Reduktion der Gebührenhöhe auf das angemessene Mass im Rahmen von Artikel 46a Absatz 1 RVOG in Betracht.

3.10 Artikel 46a RVOG als allgemeine formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren

Als allgemeine formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren durch die Bundesverwaltung erstreckt sich Artikel 46a RVOG auch auf den Bereich, den bisher Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes abgedeckt hat. Daher wurde dieser Artikel gleichzeitig mit dem Erlass von Artikel 46a RVOG aufgehoben.

Mit Artikel 46a RVOG soll die bisherige Praxis aufgegeben werden, wonach die einzelnen Bundesgesetze die Erhebung von Gebühren für ihren Bereich regeln.⁵¹ In Zukunft brauchen formellgesetzliche Gebührenregelungen nur noch in Bereichen erlassen zu werden, wo von Artikel 46a RVOG abgewichen wird oder die ausserhalb des Regelungsbereichs von Artikel 46a RVOG liegen.⁵² Die bestehenden Gebührenartikel auf Gesetzesstufe, die gegenüber Artikel 46a RVOG keine Besonderheiten aufweisen, können bei der nächsten Revision des betreffenden Gesetzes aufgehoben werden. Wegen des grossen Aufwands wurde bei der Schaffung von Artikel 46a RVOG auf eine koordinierte Aufhebung der Gebührenartikel verzichtet.

4 Tragweite der Delegation

4.1 Auftrag an den Bundesrat

Artikel 46a RVOG zeichnet sich dadurch aus, dass er den Bundesrat beauftragt, Regelungen über angemessene Gebühren zu erlassen. Es fragt sich, inwiefern diese Delegation Spielraum für den Bundesrat bedeutet. Spielraum kann in zweierlei Hinsicht bestehen: Hinsichtlich der Bestimmung der Tätigkeiten der Bundesverwaltung, für die Gebühren erhoben werden, und hinsichtlich der Höhe der Gebühren bzw. des Grades der Kostendeckung, der durch die Gebühren erreicht wird.

4.2 Wertungsspielraum bei der Erfüllung des Auftrags

Der Auftrag an den Bundesrat bezieht sich auf angemessene Gebühren. Bei der Beurteilung der Angemessenheit einer Gebührenerhebung besteht ein grosser Wertungsspielraum. Der Bundesrat hat für die einzelnen Tätigkeiten

der Bundesverwaltung zu beurteilen, ob er selbst direkt gestützt auf Artikel 46a RVOG Gebührenbestimmungen erlassen kann und – falls er dies bejaht – wie hoch er die Gebühr bzw. den Kostendeckungsgrad im einzelnen Tätigkeitsbereich ansetzen will. Der Wertungsspielraum relativiert die Tragweite des Auftrags an den Bundesrat. Der Bundesrat kann im Rahmen des Wertungsspielraums selbst entscheiden, ob er eine Gebührenerhebung als angemessen erachtet oder nicht (dem Gesetz bleibt es dabei weiterhin vorbehalten, selbst für bestimmte Bereiche genauere Anordnungen zu treffen).

4.3 Massstäbe für die Beurteilung der Angemessenheit

Bei der Beurteilung der Angemessenheit einer Gebührenregelung sind vor allem zwei Aspekte von Bedeutung: Einerseits die Frage der individuellen Zurechenbarkeit einer staatlichen Leistung an eine Privatperson (vgl. Kap. 3.1) und andererseits das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip, wie sie das Bundesgericht in langjähriger Praxis entwickelt hat (vgl. Kap. 3.6). Zentral für die Praxis des Bundesgerichts ist, dass die Bestimmung der wesentlichen Elemente der Gebührentatbestände im formellen Gesetz reduziert werden kann, soweit verfassungsmässige Prinzipien wie das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip die Funktion des Gesetzes zu kompensieren vermögen. Dabei vermögen das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip nur den Grad der Bestimmtheit des Gesetzes, namentlich in Bezug auf die Gebührenbemessung,⁵³ herabzusetzen, nicht jedoch eine formellgesetzliche Regelung vollständig zu ersetzen.⁵⁴ Das Bundesgericht umschreibt seine Praxis wie folgt:

Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlagen der Abgabe selbst festlegen (vgl. auch Art. 164 Abs. 1 lit. d BV). Diese Anforderungen hat die Rechtsprechung für die Abgabenbemessung bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert: Sie dürfen namentlich dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Der Umfang des Legalitätsprinzip ist demnach je nach Art der Abgabe zu differenzieren. Das Prinzip darf weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät...⁵⁵

4.4 Drei Fallgruppen

Ich skizziere im Folgenden drei Fallgruppen, die mir wesentlich erscheinen, um die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlass einer Gebührenregelung unter dem Blickwinkel der Angemessenheit, des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips zu beurteilen.

a) *Enger Verursacherzusammenhang, Nutzen der gebührenpflichtigen Person und Überprüfbarkeit der Gebührenhöhe im Rahmen des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips*

Die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlass von Gebührenregelungen im Rahmen von Artikel 46a RVOG kann bejaht werden, wenn sich die staatliche Leistung, für welche die Gebühr erhoben wird, individuell einer Privatperson zurechnen lässt und wenn sich die Gebührenhöhe aufgrund der Kosten der Leistungserbringung oder aufgrund des Werts der staatlichen Leistung für die gebührenpflichtige Person innerhalb der Grenzen der Gesamtkostendeckung bemessen lässt. Als Indizien für die individuelle Zurechenbarkeit einer staatlichen Leistung an eine Privatperson können, wie in Kapitel 3.1 ausgeführt, ein enger Verursacherzusammenhang zwischen der staatlichen Leistung und der gebührenpflichtigen Person und ein Nutzen der gebührenpflichtigen Person betrachtet werden.

In ähnlichem Sinn wurde zum Beispiel die Erhebung von Gebühren für Dienstleistungen in der parlamentarischen Beratung charakterisiert:

Es geht hier doch um klar definierbare kleine Dienstleistungen. Ich nehme als Beispiel – das ist eines der grössten Beispiele – die Gebühren für die ehemalige Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale. Es ist völlig richtig, dass man für diese Dienstleistungen etwas verlangt. Ich sehe nicht ein, weshalb man für solche kleinen Dinge nicht eine generelle gesetzliche Grundlage machen kann....Ich meine auch, dass eigentlich gerade dort, wo man den Wert und den Gegenwert einer Dienstleistung konkret bemessen kann, das Verursacherprinzip richtig ist, weil es die allgemeinen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler entlastet, die diese Leistungen dann nicht auch noch berappen müssen.⁵⁶

Diese Charakterisierung lässt sich übertragen auf Verfügungen. Der Bundesrat soll Gebühren für Verfügungen vorsehen können, wenn ein enger Verursacherzusammenhang zwischen der Verfügung und der Person, an die sich die Verfügung richtet, besteht, diese Person einen Nutzen aus der Verfügung zieht und sich die Gebührenhöhe aufgrund der Kosten bzw. des Wertes der Verfügung für diese Person innerhalb der Grenzen der Gesamtkostendeckung bemessen lässt. Ein typisches Beispiel dafür ist die Gebühr, wel-

che für die Erteilung der gewerbepolizeilichen Bewilligung für die Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit wie zum Beispiel des Reisendengewerbes⁵⁷ erhoben wird.

Es wird sich zeigen, welche Bedeutung die zitierte Charakterisierung der Dienstleistungen, für die der Bundesrat Gebühren vorsehen kann, als «kleine» Dienstleistungen in der Praxis erlangen wird. Ich nehme an, dass die Beurteilung vom Zusammenhang abhängen wird, in dem eine Gebühr erhoben wird. So wird die Höhe einer Gebühr im Zusammenhang mit aufwändigen Leistungen und wertschöpfungsstarken Leistungsempfängerinnen und -empfängern wohl anders beurteilt werden als die Höhe einer Gebühr in Bereichen, in denen es bloss um einen geringen Aufwand geht und Personen mit niedrigen Einkommen betroffen sind.

b) *Gelockerter Verursacherzusammenhang, nicht ausgewiesener Nutzen der gebührenpflichtigen Person, Kumulation öffentlicher und privater Interessen*

Die Zuständigkeit des Bundesrates zum Erlass einer Gebührenregelung ist meines Erachtens dann fraglich, wenn der Verursacherzusammenhang gelockert ist, wenn der Nutzen der gebührenpflichtigen Person nicht ausgewiesen erscheint oder wenn sich die öffentlichen und privaten Interessen im konkreten Zusammenhang kumulieren und nicht deutlich gewichten lassen. Als Beispiele möchte ich folgende Fälle herausgreifen:

– *Die Kostenauflage bei Einstellung eines Verfahrens*

Hier geht es um die Erhebung von Gebühren für den Aufwand von Untersuchungsverfahren, die mit der Einstellung des Verfahrens abgeschlossen werden. Während der Aufwand für die Einstellungsverfügung selbst gering ist, kann der vorhergehende Untersuchungsaufwand gross sein. Soll hier die Überwälzung des Untersuchungsaufwands möglich sein? Ein privater Nutzen dürfte regelmässig fehlen. Auch der Verursacherzusammenhang ist nicht in jedem Fall hinreichend eng, um die Kostenauflage zu rechtfertigen. In dieser Situation hat das Bundesgericht in einem hier bereits mehrmals zitierten kartellrechtlichen Entscheid die einschlägige, auf Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes gestützte Verordnungsregel über die Kostenauflage an den «Verursacher» aufgrund «verfassungsrechtlicher Bedenken» einschränkend im Sinn des Unterliegerprinzips ausgelegt und so als ausreichend qualifiziert.⁵⁸ Die Kostenauflage rechtfertigt sich damit auch dann, «wenn die Person, die wegen wettbewerbsbeschränkendem Verhalten ein Verfahren ausgelöst hat, das beanstandete Verhalten aufgibt, sich in diesem

Sinn unterzieht und dadurch dafür sorgt, dass das Verfahren als gegenstandslos geworden eingestellt wird».⁵⁹ Diesem Entscheid ist meines Erachtens zuzustimmen.⁶⁰ Im Bereich der Bankenaufsicht wurde der Weg des formellen Gesetzes gewählt. Artikel 23octies Absatz 1 Bankengesetz (SR 952.0) sieht die Erhebung von Gebühren unter anderem «für Aufsichtsverfahren im Einzelfall» vor. Dies soll ermöglichen, Gebühren nicht nur für Verfügungen und Dienstleistungen, sondern auch für die Kosten von Untersuchungen zu erheben.⁶¹ Damit besteht insbesondere eine formellgesetzliche Gebührengrundlage für die Erhebung von Gebühren für den Aufwand von Untersuchungsverfahren, die mit der Einstellung des Verfahrens abgeschlossen werden. Auch hier sollte sich meines Erachtens die Gebührenerhebung im Rahmen des Unterliegerprinzips halten.

– *Studiengebühren:*

Erhöhungen von Studiengebühren und die Einführung neuer Studiengebühren haben in den letzten Jahren grosse Aufmerksamkeit erlangt. Studiengebühren waren «seit Jahrhunderten in real annähernd unveränderter Höhe erhoben worden».⁶² Für die Festsetzung der Höhe erweisen sich Verursacher- und Nutzenzusammenhänge herkömmlicherweise nicht als massgebend. Zudem besteht sowohl von öffentlicher wie auch von privater Seite ein Interesse, dass der Zugang zu einem Studium nicht durch Gebühren übermässig erschwert wird. Das Bundesgericht schützte Erhöhungen, die auf Verordnungsstufe angeordnet wurden, soweit sie sich im Rahmen der Teuerungsanpassung und der landesweiten Praxis hielten (Waldburger/Wiederkehr 2001, 57ff.⁶³). Für eine darüber hinaus gehende Erhöhung von Studiengebühren bzw. für die Einführung neuer Gebühren, wie für Lateinkurse oder Eignungstests, erachtete das Bundesgericht jedoch eine formellgesetzliche Entscheidung als erforderlich: «Die Frage, welcher Anteil des staatlichen Aufwandes durch Gebühren der Studierenden zu decken sei, ist eine wesentliche bildungspolitische Wertungsfrage, die angesichts ihrer Tragweite vom formellen Gesetzgeber beantwortet werden muss».⁶⁴

– *Existenzielle Leistungen wie Polizeischutz oder Feuerwehr:*

Staatliche Leistungen wie zum Beispiel der polizeiliche Schutz bei Bedrohung an Leib und Leben oder der Einsatz der Feuerwehr im Brandfall können für die betroffene Person existenzielle Bedeutung haben. In manchen Fällen kann hier die betroffene Person als Verursacherin

betrachtet werden und oft kann sie einen hohen Nutzen aus der staatlichen Leistung ziehen. Dennoch können öffentliche wie auch private Interessen den Verzicht auf die Erhebung von Gebühren gebieten (Häner 2001, 434f.).

c) *Kein (genügender) Bezug zwischen der Gebühr und den Kosten bzw. dem Wert der staatlichen Leistung*

Die Anwendung des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips – und damit der Erlass von Gebührenregelungen durch den Bundesrat statt durch den Gesetzgeber – setzt voraus, dass zwischen der Höhe einer Gebühr und den Kosten der staatlichen Leistung oder dem Wert der Leistung für die Empfängerin oder den Empfänger ein Zusammenhang besteht. Das heisst, wo kein bzw. kein genügender Bezug zwischen der Gebühr und den Kosten bzw. dem Wert der staatlichen Leistung hergestellt werden kann oder wo die Kostendeckung überschritten werden soll, ist es Sache des formellen Gesetzes, die Gebühr zu regeln oder den Rahmen für den Erlass von Gebührenregelungen durch die Exekutive zu präzisieren. So reichte die Ermächtigung des Bundesrates nach Artikel 16 des Schuldbetreibungs- und Konkursgesetzes (SchKG; SR 281.1) zur Festsetzung des Gebührentarifs nicht für eine Verordnungsregelung aus, welche für die einfache Veranlassung einer Banküberweisung in der Höhe von rund 100 Millionen Franken die Erhebung einer Gebühr in der Höhe von 2 Promillen, also rund 200'000 Franken, verlangte.⁶⁵ Der Rahmen der Gebührenerhebung musste zum Beispiel auch bei der Erhebung einer Abgabe auf dem Honorar aus privatärztlicher Tätigkeit eines Belegarztes auf Gesetzesstufe näher bestimmt werden, soweit die Abgabe kostenunabhängig war.⁶⁶ Einer näheren formellgesetzlichen Bestimmung der Gebühr bedurfte es ferner auch bei den Gebühren für Trinkwasser der Stadt Lugano, da die Infrastrukturkosten keinen ausreichenden Masstab abgaben und infolge eines faktischen Monopols in der Trinkwasserversorgung weder ein Marktwert noch das subjektive Interesse der Wasserbezügerinnen und -bezüger beziffert werden konnte.⁶⁷

4.5 Verhältnis zwischen Gebührenhöhe bzw. Kostendeckungsgrad einerseits, Verursacherzusammenhang und Nutzen andererseits

Zwischen der Gebührenhöhe bzw. dem Kostendeckungsgrad einerseits, dem Verursacherzusammenhang, der Nutzenrelation und den involvierten Interessen andererseits kann ein Bezug hergestellt werden (vgl. Kap. 4.4a und 4.4b). So kann beispielsweise ein sehr enger Verursacherzusammenhang und ein grosser Nutzen der gebührenpflichtigen Personen für einen

hohen Kostendeckungsgrad bis hin zur Vollkostendeckung und entsprechend für hohe Gebühren sprechen. Umgekehrt kann bei einem lockeren Verursacherzusammenhang oder bei einem geringen Nutzen ein tieferer Kostendeckungsgrad mit entsprechend tieferen Gebühren angezeigt erscheinen.

4.6 Zweierlei Angemessenheit?

Wird die Kompetenz des Bundesrates zur Regelung einer bestimmten Gebühr gestützt auf Artikel 46a RVOG verneint, so heisst dies nicht unbedingt, dass diese Gebühr unangemessen ist und nicht auf Stufe des formellen Gesetzes vorgesehen werden könnte. Die Fälle der Erhöhung von Studiengebühren zeigen zum Beispiel, dass eine Gebührenregelung sich auf Verordnungsstufe zwar als ungenügend, auf Stufe des formellen Gesetzes aber als zulässig erweisen kann. Dies wirft die Frage auf, ob in den in Kapitel 4.4 diskutierten Fällen eine zweierlei Angemessenheit in folgendem Sinn unterschieden werden könnte:

- Die Angemessenheit im engeren Sinn erlaubt den Erlass einer Gebührenregelung durch den Bundesrat gestützt auf Artikel 46a RVOG namentlich aufgrund eines engen Verursacherzusammenhangs, eines individuellen Nutzens der gebührenpflichtigen Person sowie bei Anwendbarkeit des Kostendeckungsprinzips und des Äquivalenzprinzips (vgl. Kap. 4.4a und 4.4b).
- Die Angemessenheit im weiteren Sinn erlaubt die Festsetzung einer Gebühr durch besondere formellgesetzliche Anordnung auch im Fall von lockeren Verursacherzusammenhängen und Nutzenrelationen oder bei schwachem Bezug zwischen der Gebührenbemessung und den Kosten bzw. dem Wert der staatlichen Leistung, sofern die staatliche Leistung, für welche die Gebühr erhoben wird, noch den gebührenpflichtigen Personen individuell zugerechnet werden kann (vgl. Kap. 4.4b und 4.4c).

4.7 Verzicht auf Gebührenerhebung unabhängig von überwiegenden öffentlichen Interessen

Es fragt sich, ob der Vorbehalt von Ausnahmen der Gebührenerhebung bei überwiegenden öffentlichen Interessen nach Artikel 46a Absatz 4 RVOG alle möglichen Fälle abdeckt, in denen die Zuständigkeit des Bundesrates verneint werden kann. Dies ist meines Erachtens zweifelhaft. Es sind Konstellationen denkbar, in denen die Gebührenerhebung auf Verordnungsstufe unangemessen erscheint und deshalb unterlassen werden sollte, ohne dass

dies in überwiegenden öffentlichen Interessen an der betroffenen Verfügung oder Dienstleistung gründet. Solche Konstellationen können sich beispielsweise im Bereich der Studiengebühren finden, wo der Verzicht auf Gebühren oder die Festlegung tiefer Gebührenansätze sowohl im öffentlichen Interesse an einem qualifizierten Bildungsstand der Bevölkerung als auch im privaten Interesse an der Ausbildung der individuellen Fähigkeiten liegen kann. Der Verzicht auf die Gebührenerhebung kann auch geboten sein im Fall von Leistungen, die für die Einzelne oder den Einzelnen existenzielle Bedeutung haben können, zum Beispiel für den polizeilichen Schutz bei Bedrohung an Leib und Leben oder für den Einsatz der Feuerwehr im Brandfall. Auch hier ist meines Erachtens fraglich, ob der Gebührenverzicht primär in überwiegenden öffentlichen Interessen begründet liegt.

Aus der Entstehungsgeschichte von Artikel 46a Absatz 4 RVOG ergibt sich meines Erachtens, dass auf die Erhebung von Gebühren nicht nur aufgrund überwiegender öffentlicher Interessen verzichtet werden kann. Würden Ausnahmen nur im Rahmen von Absatz 4 zugelassen, liefe dies auf das gleiche Ergebnis hinaus wie der Entwurf des Bundesrates für Artikel 46a RVOG, der direkt im Gesetz die generelle Erhebung von Gebühren für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung und in Absatz 4 als Ausnahmen bloss die Fälle überwiegender öffentlicher Interessen vorsah. Ein solches Ergebnis würde jedoch der Änderung von Artikel 46a RVOG in der parlamentarischen Beratung nicht gerecht, die gerade die gesetzliche Anordnung einer «flächendeckenden» Gebührenerhebung für die ganze Bundesverwaltung unter dem blossen Vorbehalt der überwiegenden öffentlichen Interessen nach Absatz 4 ablehnte und durch eine Delegation ersetzte⁶⁸. Dies spricht dafür, dass der Bundesrat auch im Rahmen des Spielraums der Delegation nach Absatz 1, also ausserhalb von Absatz 4 und damit unabhängig vom Nachweis überwiegender öffentlicher Interessen an der betroffenen Verfügung oder Dienstleistung, auf die Erhebung von Gebühren bzw. auf die Ausschöpfung der Kostendeckung verzichten kann.

4.8 Konformität von Artikel 46a RVOG mit der bundesgerichtlichen Praxis und mit Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d BV

Die bundesgerichtliche Praxis verlangt für die Festlegung des Kreises der Abgabepflichtigen sowie des Gegenstandes der Abgabe die Regelung auf formellgesetzlicher Stufe und erlaubt die Lockerung der Anforderungen an die formellgesetzliche Grundlage namentlich hinsichtlich der Abgabebemessung (Kap. 4.3). Artikel 46a RVOG bezeichnet «Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung» als Gegenstand der Gebührenerhebung

und daraus ergeben sich als Abgabepflichtige die Verfügungsadressatinnen und -adressaten sowie die Dienstleistungsempfängerinnen und empfänger (vgl. Kap. 3.3 und 3.4). Artikel 46a RVOG orientiert sich auch im Bereich der Gebührenbemessung an der bundesgerichtlichen Praxis. Dies zeigt der Verweis auf das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip in Artikel 46a Absatz 3 RVOG⁶⁹. Wird die Tragweite der Delegation an den Bundesrat im skizzierten Sinn der Angemessenheit im engeren Sinn verstanden (Kap. 4.6), genügt Artikel 46a RVOG den Anforderungen der bundesgerichtlichen Praxis. Damit genügt Artikel 46a RVOG auch den Anforderungen nach Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d BV, da angenommen werden kann, dass dieser die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von Abgaben, wie sie die bundesgerichtliche Praxis entwickelt hat, übernimmt.⁷⁰

4.9 Überprüfung bundesrätlicher Gebührenregelungen durch das Bundesgericht

Die bundesrätlichen Gebührenverordnungen können durch das Bundesgericht im einzelnen Anwendungsfall auf Beschwerde hin überprüft werden. Dabei kontrolliert das Bundesgericht nach der ständigen Praxis hauptsächlich, ob eine Verordnung des Bundesrates den Delegationsrahmen wahrt. Lässt die Delegation Spielraum, so ist dieser für das Bundesgericht verbindlich.⁷⁰ Indem Artikel 46a RVOG das Kostendeckungsprinzip und des Äquivalenzprinzip einbezieht, legt das Gesetz deren Handhabung ein Stück weit in die Zuständigkeit des Bundesrates. Das Bundesgericht kontrolliert im Beschwerdefall, ob die Grenzen der Tragweite dieser Prinzipien eingehalten oder überschritten werden.

Soweit ich sehe, hat das Bundesgericht in den amtlich publizierten Entscheiden zweimal zu Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes Stellung genommen: In BGE 123 I 248ff., E. 3b erwähnt es einen unveröffentlichten Entscheid von 1996, in dem es Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes als «hinreichende gesetzliche Grundlage für eine diese Gebührenpflicht näher spezifizierende bundesrätliche Verordnung» qualifizierte. Auf die Verfassungsmässigkeit von Artikel 4 des Haushaltverbesserungsgesetzes ging es auch in dem hier schon mehrfach erwähnten BGE 128 II 247ff. ein. Im Ergebnis erachtete es Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes, unter Verweis auf dessen Entstehungsgeschichte (E. 4.1), als ausreichende Grundlage für die Kostenaufgabe gegenüber der unterlegenen Partei (E. 4.1, 6; vgl. auch Kap. 3.8 und 4.4b).

Die Bundesgerichtsentscheide illustrieren damit unter anderem auch, dass die Beurteilung der Anforderungen an die formellgesetzliche Grundlage jeweils für den Fall einer einzelnen Gebühr vorzunehmen ist.⁷² Die in der

Literatur geäußerten generellen Zweifel an der Einhaltung der vom Bundesgericht entwickelten Gebührenstandards im Bundesrecht, namentlich im Hinblick auf Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes, sind dementsprechend zu relativieren.⁷³ Dies gilt für Artikel 46a RVOG umso mehr, als dieser aufgrund des expliziten Verweises auf das Kostendeckungsprinzip und das Äquivalenzprinzip wesentlich präziser formuliert ist als Artikel 4 des Haushaltsverbesserungsgesetzes.

4.10 Zusammenfassung von Kapitel 4

- Der Bundesrat hat für die einzelnen Tätigkeiten der Bundesverwaltung zu beurteilen, ob eine besondere formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Gebühr geschaffen werden soll oder ob er selbst direkt gestützt auf Artikel 46a RVOG Gebührenbestimmungen erlassen kann und – falls er Letzteres bejaht – wie hoch er die Gebühr bzw. den Kostendeckungsgrad im einzelnen Tätigkeitsbereich ansetzen will (Kap. 4.1 und 2; zur Bedeutung des Äquivalenzprinzips für die Herabsetzung der Anforderungen an die Normstufe einer Gebührenregelung vgl. Kap. 4.3).
- Der Bundesrat kann Gebührenregelungen im Rahmen von Artikel 46a RVOG namentlich erlassen, wenn sich die staatliche Leistung, für welche die Gebühr erhoben wird, der gebührenpflichtigen Person aufgrund eines engen Verursacherzusammenhangs und eines Nutzens individuell zurechnen lässt und wenn sich die Gebührenhöhe aufgrund der Kosten der Leistungserbringung oder aufgrund des Werts der staatlichen Leistung für die gebührenpflichtige Person innerhalb der Grenzen der Gesamtkostendeckung bemessen lässt (Kap. 4.4a).
- Der Erlass einer Gebührenregelung durch den Bundesrat ist fraglich, wenn der Verursacherzusammenhang nur locker ist, wenn der Nutzen nicht ausgewiesen erscheint oder wenn sich die öffentlichen und privaten Interessen im konkreten Zusammenhang kumulieren und nicht deutlich gewichten lassen (Kap. 4.4b).
- Wo kein (genügender) Zusammenhang zwischen der Gebühr und den Kosten bzw. dem Wert der staatlichen Leistung hergestellt werden kann oder wo die Kostendeckung überschritten werden soll, muss das formelle Gesetz die Gebühr näher regeln bzw. den Rahmen für den Erlass von Gebührenregelungen durch die Exekutive präzisieren (Kap. 4.4c).
- Zwischen der Gebührenhöhe bzw. dem Kostendeckungsgrad einerseits, dem Verursacherzusammenhang und der Nutzenrelation sowie den involvierten Interessen andererseits kann ein Bezug hergestellt werden.

So kann beispielsweise ein sehr enger Verursacherzusammenhang und ein grosser Nutzen der gebührenpflichtigen Personen für einen hohen Kostendeckungsgrad bis zur Vollkostendeckung und entsprechend für hohe Gebühren sprechen. Umgekehrt kann bei einem lockeren Verursacherzusammenhang oder bei einem geringen Nutzen der gebührenpflichtigen Personen ein tieferer Kostendeckungsgrad mit entsprechend tieferen Gebühren angezeigt erscheinen (Kap. 4.5).

- Der Bundesrat kann im Rahmen des Spielraums der Delegation nach Artikel 46a Absatz 1 RVOG, also ausserhalb von Absatz 4 und damit unabhängig vom Nachweis überwiegender öffentlicher Interessen an der betroffenen Verfügung oder Dienstleistung, auf die Erhebung von Gebühren bzw. auf die Ausschöpfung der Kostendeckung verzichten (Kap. 4.7).
- Artikel 46a RVOG genügt den Anforderungen der bundesgerichtlichen Praxis wie auch den Anforderungen von Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe d BV an die formellgesetzliche Grundlage für die Erhebung von Gebühren (Kap. 4.8; zur Überprüfung durch Bundesgericht vgl. Kap. 4.9).

5 Die Allgemeine Gebührenverordnung

5.1 Zentralisierung der Vorschriften über die Erhebungsmodalitäten

Die Allgemeine Gebührenverordnung (AllgGV; SR 172.041.1) ist am 1. Januar 2005 zusammen mit Artikel 46a RVOG in Kraft getreten. Gleichzeitig hat der Bundesrat die Weisungen über Gebührenerlasse vom 19. März 1984 und die Muster-Gebührenverordnung⁷⁴ aufgehoben.

In der AllgGV werden namentlich in Ausführung von Artikel 46a Absatz 2 RVOG die Gebührenpflicht, die Bemessung der Gebühren, das Verfahren zur Erhebung der Gebühren, das Gebühreninkasso sowie die Verjährung geregelt. Die AllgGV ist der Allgemeine Teil des Gebührenrechts der Bundesverwaltung. Entsprechend sollen alle Vorschriften in den zahlreichen speziellen Gebührenverordnungen innerhalb der nächsten zwei Jahre, das heisst bis Ende 2006, aufgehoben werden (vgl. Art. 16 AllgGV). Die speziellen Gebührenverordnungen sollen nur noch die Gebührenansätze in Franken (Stundenansätze oder Pauschalen für standardisierte Verfügungen und Dienstleistungen) festlegen und eventuell weitere Bestimmungen enthalten, die von der AllgGV abweichen oder Besonderheiten regeln, die in der AllgGV nicht geregelt sind. Um das Zusammenspiel zwischen der AllgGV und den speziellen Gebührenverordnungen zu verdeutlichen, ist in den speziellen Gebührenverordnungen ein Verweis auf die AllgGV aufzunehmen.⁷⁵

Soweit diese Verordnung keine besondere Regelung enthält, gelten die Bestimmungen der Allgemeinen Gebührenverordnung vom 8. September 2004.

5.2 Anweisungen für die Rechtsetzung und die Rechtsanwendung

Die Bestimmungen der AllgGV haben unterschiedliche Normadressaten. Die Artikel 4 und 5 AllgGV zum Beispiel sind Anweisungen für die generell-abstrakte Festlegung der Gebührenansätze und richten sich damit an den Bundesrat. Die Funktion dieser Normen gleicht der Funktion des zweiten Kapitels des Subventionsgesetzes (SR 616.1). Andere Normen wie zum Beispiel Artikel 7 und 10 AllgGV sind direkt anwendbar bei der Bestimmung einer Gebühr im konkreten Einzelfall und richten sich an die Anwenderinnen und Anwender der Gebührenregelungen.

5.3 Festlegung differenzierter Kostendeckungsgrade durch den Bundesrat

Soweit nicht einzelne Gesetze spezifische Regelungen treffen, lassen sowohl Artikel 46a RVOG als auch die AllgGV einen grossen Spielraum bei der Festlegung der Gebührenansätze und damit des Kostendeckungsgrades in den einzelnen Verwaltungsbereichen (vgl. Kap. 4.1 bis 4.3).⁷⁶ Auch Artikel 4 Absatz 1 AllgGV statuiert das Kostendeckungsprinzip bloss im Sinn einer Obergrenze, keineswegs aber als Anweisung, diese Obergrenze bzw. die volle Kostendeckung anzustreben. Dies rührt daher, dass ein einheitlicher Kostendeckungsgrad wie zum Beispiel die Vollkostendeckung für die ganze Bundesverwaltung angesichts der Vielfalt unterschiedlicher Interessenlagen von vornherein unangemessen wäre. Der Kostendeckungsgrad muss vielmehr für jeden Bereich einzeln in Abwägung der involvierten privaten und öffentlichen Interessen bestimmt werden (vgl. Art. 5 Abs. 2 AllgGV).

Weil Artikel 46a RVOG und die AllgGV in dieser zentralen Frage einen grossen Spielraum bei der Festlegung der Gebührenansätze offen lassen und weil die Gebührenhöhe das «Herz» jeglicher Gebührenregelung betrifft, also nicht eine Angelegenheit von bloss beschränkter Tragweite ist, sind die Gebührenansätze in der Regel durch den Bundesrat und nicht durch nachgeordnete Instanzen festzulegen. Der frühere Artikel 32 RVOV mit der generellen Ermächtigung der Departemente zum Erlass der Gebührentarife war aus dieser Sicht verfehlt und wurde daher per 1.10.2002 aufgehoben.

5.4 Auslagen

In der Vergangenheit hat es immer wieder Diskussionen darüber gegeben, ob Auslagen Bestandteil der Gebühren seien oder nicht. Die AllgGV ver-

sucht, diesen Diskussionen ein Ende zu setzen, und erklärt Auslagen zu einem Bestandteil der Gebühr (Art. 6 Abs. 1 AllgV). Das einzige Besondere an den Auslagen ist, dass sie nicht aufgrund der Gebührenbemessungsregeln nach Artikel 4 und 5 AllgV festgelegt werden. Auslagen werden vielmehr gesondert aufgrund der effektiven Kosten für die betreffenden Leistungen ermittelt. Sie werden zum Betrag dazugerechnet, der im Einzelfall aufgrund des jeweiligen Gebührenansatzes bestimmt wird.

Der resultierende Gesamtbetrag ist im Übrigen nicht zwingend identisch mit der Gebühr, die im konkreten Einzelfall von der gebührenpflichtigen Person verlangt wird. Zu beachten ist insbesondere Artikel 7 Absatz 2 AllgV, wonach bei der Festlegung der im Einzelfall geschuldeten Gebühr «die konkreten Umstände» zu berücksichtigen sind. Artikel 7 Absatz 2 AllgV greift das Äquivalenzprinzip auf und soll verhindern, dass der im Rahmen der Gebührenansätze und unter Berücksichtigung der Auslagen ermittelte Gebührenbetrag im konkreten Einzelfall in einem unhaltbaren Missverhältnis zur Verfügung oder Dienstleistung steht, für welche die Gebühr erhoben wird.

5.5 Rechnungsstellung

Der konkrete Auslöser für die Neuordnung der Gebühren der Bundesverwaltung war eine verwaltungsinterne Meinungsverschiedenheit in der Frage, ob Gebühren in jedem Fall verfügt werden müssen oder ob sie auch bloss in Rechnung gestellt werden dürfen. Artikel 11 AllgV beantwortet diese Frage. Er sieht vor, dass die Gebühren für Dienstleistungen zunächst bloss in Rechnung gestellt werden können und erst bei Uneinigkeit mit der gebührenpflichtigen Person verfügt werden müssen. Bei den Gebühren für Verfügungen hingegen wird davon ausgegangen, dass diese Gebühren zusammen mit der Verfügung, für welche sie erhoben werden, verfügt werden.

6 Würdigung der Neuordnung des Gebührenwesens

Die parlamentarische Beratung von Artikel 46a RVOG zeigt, dass im Parlament sehr unterschiedliche Vorstellungen über die Sonderfinanzierung von staatlichen Leistungen durch Gebühren und über die Rolle des Legalitätsprinzips im Gebührenrecht vertreten werden. Die Version von Artikel 46a RVOG, die schliesslich eine parlamentarische Mehrheit fand, bezweckt eine verursachergerechte Finanzierung staatlicher Aufwendungen, nicht jedoch eine Maximierung der Gebühreneinnahmen.

Artikel 46a RVOG und die AllgGV bringen eine rechtssystematische Verbesserung. Sie zentralisieren die allgemeinen Regeln über die Gebührenerhebung durch die Bundesverwaltung. Wenn die zahlreichen Gebührenverordnungen angepasst und, abgesehen von Besonderheiten, auf Tarife und Gebührenansätze beschränkt sind, resultiert eine weitgehende Vereinheitlichung der Gebührenregeln für die Bundesverwaltung.

Materiellrechtlich führt Artikel 46a RVOG die bisherige Gebührenpraxis weiter. Der Bundesrat hat beim Erlass von Gebührenregelungen im Rahmen von Artikel 46a RVOG einen grossen Wertungsspielraum. Er hat für die einzelnen Tätigkeiten der Bundesverwaltung gesondert zu beurteilen, ob die Erhebung von Gebühren angemessen ist und – falls er dies bejaht – welche Gebührenhöhe bzw. welcher Kostendeckungsgrad im einzelnen Tätigkeitsbereich angemessen ist. Bei dieser Beurteilung kann er sich an den Standards der bisherigen Gebührenpraxis orientieren.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Botschaft vom 3. April 1974 über die Wiederherstellung des Gleichgewichtes im Bundeshaushalt, BBl 1974 I 1330 (zu Art. 5).
- 2 In der Botschaftsversion lautete Art. 46a Abs. 1 RVOG wie folgt: «Der Bundesrat und die Bundesverwaltung erheben für ihre Verfügun-gen und Dienstleistungen Gebühren» (BBl 2003 5807); vgl. zu den Einzelheiten die Erläuterungen in der Botschaft vom 2. Juli 2003 zum Entlastungsprogramm 2003 für den Bundeshaushalt (nachstehend abgekürzt: Botschaft EP 03), BBl 2003 5747f., 5760ff; FF 2003 5227f., 5240ff.
- 3 Amtl. Bull. S 2003 801.
- 4 Vgl. Amtl. Bull. N 2003 1604 (Walker): «Die Kommission des Nationalrates hat diese Fas-sung mit 13 zu 12 Stimmen verworfen und zugleich Artikel 4 des Haushaltverbes-serungsgesetzes aufgehoben. Das bedeutet zweierlei: Einerseits wurde dem Bund eine rechtlich konsolidierte Grundlage zur Erhe-bung seiner Gebühren im RVOG verweigert, mit der Begründung bzw. der Befürchtung, Bundesrat und Verwaltung würden ihre Gebührenpolitik aufgrund der neuen Bestim-mung unangemessen verschärfen. Anderer-seits wurde aber der bestehenden Gebühren-verordnung durch die Streichung von Artikel 4 zu einem grossen Teil die Grundlage entzo-gen. Rund die Hälfte aller Gebührenverord-nungen stützt sich auf diese Bestimmung».
- 5 Amtl. Bull. N 2003 1604 (Laubacher); vgl. auch weitere Stimmen: «... ist Ihnen bewusst, dass Ihr Antrag das Prinzip der Gesetzmässigkeit der öffentlichen Abgaben gemäss Art. 164 der Bundesverfassung verletzt? Ist Ihnen weiter bewusst, dass Sie damit neben dem Parla-ment auch das Volk ausschalten...?» (Vallen-der, Amtl. Bull. N 2003 1604); «Es geht darum, den ordnungspolitisch richtigen Weg über das Spezialgesetz zu wählen. Hier hat das Parlament zu bestimmen, ob das Verursa-cherprinzip angewendet werden soll oder nicht und ob somit eine Gebühr eingeführt werden soll» (Zuppiger, Amtl. Bull. N 2003 1606).
- 6 Amtl. Bull. N 2003, 1605 (Weigelt), 1606 (Zup-piger).
- 7 Amtl. Bull. N 2003 1606.
- 8 Amtl. Bull. N 2003 1604f. (Fässler), 1606 (Bun-desrat Villiger).
- 9 Amtl. Bull. S 2003 1053.
- 10 Die übrigen Absätze aus dem Vorschlag des Bundesrates blieben bis auf kleine redaktio-nelle Anpassungen praktisch unverändert.
- 11 Botschaft EP 03, BBl 2003 5747f.
- 12 «Herr Zuppiger hat zwar korrekt erklärt, was weshalb vorgeschlagen ist, aber nachher sagte er: Wenn wir so etwas machen, öffnen wir Tür und Tor. Tür und Tor sind seit 1974 offen, und wir gliedern jetzt viel klarer. Wir grenzen ein, und das ist doch eigentlich eine Einschränkung der Freiheit, die der Bundes-rat und die Verwaltung bis heute haben» (Amtl. Bull. N 2003 1606, Bundesrat Villiger); «... sind auch die Befürchtungen bezüglich massloser, ja willkürlicher Anwendung nicht haltbar. Absatz 3 grenzt die Gebühren klar ein, indem das Äquivalenzprinzip und das

- Kostendeckungsprinzip als Leitplanken zu beachten sind» (Amtl.Bull. N 2003 1604, Walker).
- 13 Botschaft EP 03, BBl 2003 5747.
- 14 Gutachten des Bundesamts für Justiz vom 15.7.1999, VPB 64 (2000) Nr. 25, S. 340 (auch abgedruckt in LeGes 2000/2, S. 9). Das Gutachten charakterisiert die Individualäquivalenz durch «einerseits einen Nutzen in Form der staatlichen Gegenleistung und andererseits die Zurechenbarkeit dieses Nutzens gegenüber einem *Einzelnen*». Es ist damit restriktiver als die Praxis. Im Ausdruck «Nutzen» dürfte regelmässig auch das Element eines Vorteils für die gebührenpflichtige Person enthalten sein. Ein solcher Vorteil braucht aber, wie die nachstehenden Ausführungen zeigen, in der Praxis nicht immer gegeben zu sein.
- 15 Häner stellt dem Gemeinlastprinzip das Verursacherprinzip gegenüber. Mit dem Verursacherprinzip ist in diesem Zusammenhang die Zurechnung der Kosten für staatliche Aufwendungen an Individuen gestützt auf Individualäquivalenz gemeint. Angesichts der unscharfen Konturen des Verursacherprinzips (vgl. dazu die Ausführungen Kap. 3.8) ziehe ich es hier vor, vom Individuallastprinzip anstatt vom Verursacherprinzip zu sprechen. (Ausserhalb von Individualäquivalenz besteht im Übrigen nicht nur die Alternative der Gemeinlast, sondern es gibt auch Sonderfinanzierungen wie Kostenanlastungssteuern oder Aufsichtsabgaben, vgl. VPB 64 (2000) Nr. 25).
- 16 BGE 128 II 247ff.
- 17 Botschaft EP 03, BBl 2003 5762.
- 18 Botschaft EP 03, BBl 2003 5762.
- 19 Vgl. Botschaft EP 03, BBl 2003, 5807.
- 20 Botschaft EP 03, BBl 2003 5762.
- 21 Amtl.Bull. N 2003, 1605 (Fässler).
- 22 Vgl. z.B. Art. 23octies Abs. 1 Bankengesetz (SR 952.0).
- 23 Botschaft EP 03, BBl 2003 5761.
- 24 Botschaft EP 03, BBl 2003 5762.
- 25 Vgl. auch die Auflistung im Anhang zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV, SR 172.010.1).
- 26 VPB 67 (2003) Nr. 4, insbesondere S. 40.
- 27 Botschaft EP 03, BBl 2003 5761.
- 28 Vgl. z.B. Art. 13 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über Statut und Aufgaben des Eidgenössischen Instituts für Geistiges Eigentum (IGEG; SR 172.010.31).
- 29 Botschaft EP 03, BBl 2003 5761.
- 30 Art. 13 VKEV bildet keine Grundlage für die Erhebung von Gebühren für erstinstanzliche Verfügungen und Dienstleistungen des Bundesrates, da sich diese Bestimmung, nachdem Art. 4 Haushaltsverbesserungsgesetz aufgehoben worden ist, auf Art. 46a RVOG stützt.
- 31 BGE 126 I 180ff., E. 3a aa.
- 32 Botschaft EP 03, BBl 2003 5761.
- 33 Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 13.4.2000 bezüglich Handelsregistergebühren, ZBl 2000, 526ff., E. 6a (m.w.H.). – Für ein *individuelles* Kostendeckungsprinzip argumentiert Hantgartner (2005, 348ff.) Urteilsbesprechung zu BGE 130 III 225).
- 34 BGE 130 III 225ff., E. 2.3.
- 35 Insb. Bemerkungen 3 – 5; vgl. zum Verhältnis der Bemessung nach dem Nutzen und der Bemessung nach den Kosten: BGE 130 III 225ff., E. 2.4.
- 36 BGE 128 II 247ff., E. 4.3
- 37 Das Bundesgericht selbst bezeichnet das Äquivalenzprinzip explizit oft bloss als Konkretisierung des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. z.B. BGE 126 I 180ff., E. 3a bb). In neueren Entscheiden fügt es auch das Willkürverbot hinzu (vgl. den oben wiedergegebenen BGE 130 III 225ff., E. 2.3, sowie BGE 128 I 46ff., E. 4a: «... le principe d'équivalence, qui concrétise ceux de proportionnalité et de l'interdiction de l'arbitraire (art. 4a Cst. et art. 5 al. 2, 8 et 9 Cst.)...»). Die Umschreibung selbst lässt jedenfalls direkt auch das Rechtsgleichheitsgebot erkennen («...*die Gebühren... sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind...*»). Kälin spricht sich in seiner Besprechung von BGE 128 I 46ff. m.E. zu Recht dafür aus, die Rechtsgleichheit «als Grundlage des Äquivalenzprinzips in den Vordergrund zu rücken...» (ZBlV 2003, 693f.).
- 38 «Es ist...unter dem Gesichtswinkel des Kostendeckungsprinzips einerlei, ob eine Verfügung für den Adressaten vorteilhaft ist oder nicht. Aus der Sicht des Äquivalenzprinzips mag wohl in vielen Fällen zutreffen, dass die Angemessenheit der Gebühr gestützt auf den finanziellen Wert des verfügbaren Festgelegten für den Adressaten besser überprüft werden kann, als wenn der Verfügungsgegenstand für ihn keinen Wert hat oder gar Nachteile zeitigt. Verallgemeinern im Sinne eines einigermaßen verlässlichen Massstabes lässt sich diese Feststellung jedoch nicht. Die möglichen finanziellen Vorteile sind zu verschieden, und im persönlichen Interesse des Adressaten liegen auch zahlreiche Verfügungen, mit denen keine finanziell bezifferbaren Vorteile zugesprochen werden (z.B. Zulassung zu einer Prüfung) und wo das Äquivalenzprinzip von vornherein nicht weiter hilft» (BGE 128 II 247ff., E. 4.3)

- 39 Botschaft EP 03, BBl 2003 5761; Hungerbühler, 2003, 508 (m.w.H.); vgl. auch BGE 128 II 247ff., E. 4.1: «Durch Verfügungen werden denn auch regelmässig nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten der Adressaten begründet, geändert, aufgehoben oder festgestellt (Art. 5 Abs. 1 VwVG), und es kann nicht gesagt werden, dies sei für die Adressaten in der Regel mit Vorteilen verbunden bzw. liege in ihrem Interesse. Der Begriff des Interesses wird im Zusammenhang mit Verfügungen gemeinhin so verstanden, dass Verfügungsadressaten dann an einer Verfügung interessiert sind, wenn diese sie persönlich betrifft».
- 40 Amtl.Bull. N 2003, 1606 (Bundesrat Villiger), vgl. auch 1604 (Walker), 1605 (Fässler), 1606 (Zuppiger); vgl. auch Häner, 2001, 426ff.
- 41 Vgl. die Ausführungen des Bundesgerichts in BGE 123 I 248ff., E. 3c.: «... ist zu beachten, dass die allgemeine Festlegung des Verursacherprinzips in Art. 2 USG nicht als genügend bestimmte, unmittelbar anwendbare gesetzliche Grundlage für die Kostenaufgabe betrachtet wird, sondern nur als *Prinzip*, das der Konkretisierung durch die nach Art. 48 USG zu erlassenden Gebührenregelungen bedarf...».
- 42 Vgl. Amtl.Bull. N 2003, 1606 (Zuppiger).
- 43 Vgl. z.B. auch die Ausführungen des Bundesgerichts im Fall der Gemeinde Arosa, welche die Kehrrichtentsorgungsgebühr in Gestalt einer vom Gebäudewert abhängigen Grundgebühr und einer variablen, vom Frischwasserverbrauch abhängigen Zusatzgebühr erheben wollte: «Der Frischwasserverbrauch gilt als zulässiges Kriterium zur Bemessung der periodischen Abwasserentsorgungsabgaben... Es liegt aber auf der Hand, dass zwischen dem Frischwasserverbrauch und der mutmasslichen Abfallmenge kein hinreichend enger Zusammenhang besteht... Die Wahl dieses Kriteriums dürfte darüber hinaus wegen des ungenügenden Zusammenhangs mit dem Gegenstand der Benützung abgabe zugleich gegen die allgemeinen Schranken des Gleichbehandlungsgebotes und des Willkürverbotes verstossen» (129 I 290ff., E. 3.2).
- 44 «Nicht jedes Setzen eines Anlasses zu einer Untersuchung bzw. jede Form des Verursachens kann jedoch Grund zur Belegung mit Verfahrenskosten sein. Erweist sich ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten aus besonderen Gründen als zulässig, beispielsweise weil es die in Art. 3 KG vorbehaltenen Vorschriften gestattet, kann die Person, deren Verhalten untersucht wurde, nicht als unterliegend betrachtet und mit Kosten belegt werden. In solchen Fällen deckt sich das Verursacherprinzip nicht mit dem Unterliegerprinzip und hat es hinter dieses zurückzutreten» (128 II 247ff., E. 6.2).
- 45 Bezogen auf kartellrechtliche Verfahren, in denen die Zulässigkeit von Wettbewerbsbeschränkungen untersucht wird, erlaubt dies die Kostenaufgabe gegenüber der für die Wettbewerbsbeschränkung verantwortlichen Person, wenn das Verfahren der Wettbewerbskommission die Unzulässigkeit der Wettbewerbsbeschränkung ergibt; die Kostenaufgabe ist bei Eintritt der Gegenstandslosigkeit je nach den Verfahrensaussichten vor Eintritt der Gegenstandslosigkeit möglich (128 II 247ff., E. 6.1 – mit Bejahung der Kostenaufgabe an den Unterlieger im Verfahren vor der Wettbewerbskommission sogar für den Fall, dass der Bundesrat nachträglich im Rahmen von Art. 31 Kartellgesetz eine Wettbewerbsbeschränkung wegen überwiegenden öffentlichen Interesses ausnahmsweise zulässt).
- 46 Vgl. z.B. die Verordnung vom 23. Juni 1999 über die Sicherheit von Aufzügen (SR 819.13), insbesondere die Art. 14 Abs. 1 und 16 Abs. 1 – 3.
- 47 Vgl. die Beispiele von Häner, 2001, 434ff., 440f.: Nutzung des öffentlichen Grundes zu Demonstrationszwecken, Verzicht auf die Erhebung von Gerichtskosten im Fall der Stimmrechtsbeschwerde oder Verzicht auf Kostenaufgabe im Fall einer ideellen Verbandsbeschwerde. Allgemein geht Häner davon aus, dass die Bewertung des öffentlichen Interesses im Hinblick auf den Beizug der Privaten zur Finanzierung staatlicher Leistungen in der Leistungsverwaltung und in der Eingriffsverwaltung unterschiedlich ausfällt.
- 48 Botschaft EP 03, BBl 2003 5762.
- 49 Das Bundesgericht erachtete die Bewilligungsgebühr als Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot der Geschlechter. Es stellte die Erhebung einer Gebühr für die Bewilligung, den Namen der Frau als Familiennamen zu führen, der Situation der Paare gegenüber, die den Namen des Mannes als Familiennamen wählen und dafür keine Gebühren bezahlen: «Damit werden zwei Sachverhalte gestützt auf ein geschlechtsbezogenes Kriterium unterschiedlich behandelt, ohne dass sich diese Ungleichbehandlung mit biologischen oder funktionalen Gründen rechtfertigen liesse» (BGE 126 I 1ff., E. 2d).
- 50 Zum Road-Pricing: S. 438f.
- 51 Vgl. Botschaft EP 03, BBl 2003 5748, 5760.
- 52 Vgl. Botschaft EP 03, BBl 2003 5760.
- 53 Vgl. ausdrücklich die Präzisierung in BGE 123 I 248ff., E. 2: «Öffentliche Abgaben bedürfen grundsätzlich einer Grundlage in einem for-

- mellen 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 Abgabebemessung (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 (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt...».
- 54 BGE 125 I 173ff., E. 9c; 123 I 254ff., E. 2b cc.
- 55 BGE 130 I 113ff., E. 2.2.
- 56 Amtl. Bull. N 2003, 1606 (Bundesrat Villiger); Villiger ergänzte seine Ausführungen mit einer ganzen Liste beispielhafter Gebühren: «Ich habe eine ganze Liste von Gebühren, die entsprechend abgestützt sind. Ich will sie mit dieser Liste nicht langweilen. Ich kann Ihnen nur ein paar Beispiele sagen: erstens – wie ich bereits erwähnt habe – die Gebühren der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale; zweitens die Dienstleistungen des Bundesamts für Justiz; drittens die Gebühren der diplomatischen und konsularischen Vertretungen; viertens die Gebühren des Landesmuseums; fünftens die Gebühren des Bundesamtes für Strassen, im Bereich der Strassenverkehrsgesetzgebung, und sechstens die Entschädigung für die schweizerische Maturitätsprüfung, die auf einer Verordnung beruht. Das alles sind solche Beispiele. Ich sehe eigentlich nicht, wo hier die grosse Quelle für rechtlich und demokratisch nicht legitimierte Raubzüge des Fiskus sein soll.»
- 57 Vgl. Art. 12 des Bundesgesetzes vom 23. März 2001 über das Gewerbe der Reisenden (SR 943.1).
- 58 BGE 128 II 247ff.: die «verfassungsrechtlichen Bedenken» des Bundesgerichts richteten sich gegen Art. 4 Haushaltsverbesserungsgesetz »mit Bezug auf das Erfordernis der gesetzlichen Umschreibung der Bemessungsgrundlagen bzw. der Höhe der Gebühren für kartellrechtliche Verwaltungsverfahren» (E. 5); vgl. auch Kap. 3.8.
- 59 BGE 128 II 247ff., E. 6.1.
- 60 Vgl. auch die Ausführungen zu diesem BGE in der Botschaft zu Art. 46a RVOG, BBl 2003, 5761.
- 61 Vgl. Botschaft vom 20. November 2002 zur Änderung des Bundesgesetzes über die Banken und Sparkassen, BBl 2002, 8076.
- 62 BGE 125 I 173ff., E. 9e.
- 63 Besonders erwähnenswert erscheint, dass das Bundesgericht die beiden Kriterien der bisherigen Übung (Teuerungsanpassung) und der landesweiten Praxis ausserhalb des Äquivalenzprinzips ansiedelte, vgl. BGE 123 I 254ff., E. 2b cc.
- 64 BGE 123 I 254ff., E. 2b/bb; in diesem Entscheid verneinte das Bundesgericht eine ausreichende formellgesetzliche Grundlage für die in einer Verordnung des Regierungsrates des Kantons Zürich vorgesehene Lateinkursgebühr, attestierte der betreffenden Verordnungsbestimmung aber gleichzeitig, sie genüge dem Äquivalenzprinzip (E. 2 b cc).
- 65 BGE 130 III 255ff; vgl. andererseits auch 126 I 180ff.
- 66 BGE 121 I 230ff.
- 67 BGE 118 Ia 320ff., E. 4c (auch in Praxis 1993 (82) Nr. 139).
- 68 Vgl. oben Kap. 2.2. Möglicherweise war hier in der parlamentarischen Beratung ein Versehen im Spiel. Abs. 4 hatte seine Berechtigung v.a. im Rahmen der bundesrätlichen Version, wonach in Abs. 1 die generelle Gebührenpflicht für Verfügungen und Dienstleistungen der Bundesverwaltung statuiert werden sollte. Mit dem Wechsel zur Delegation der Gebührenregelung an den Bundesrat, der in der parlamentarischen Beratung erfolgte, wäre es konsequent gewesen, auch die Bestimmung der Ausnahmen dem Bundesrat zu überlassen und Abs. 4 zu streichen. Mangels spezifischer Anhaltspunkte in den Materialien kann durchaus vermutet werden, dass Abs. 4 in der parlamentarischen Beratung irrtümlicherweise beibehalten wurde (mit der bloss redaktionellen Ersetzung von *Gebührenpflicht* durch *Gebührenerhebung*).
- 69 Botschaft EP O3, BBl 2003, 5748, 5760f.
- 70 Nach Auffassung des Bundesgerichts legt die Formulierung von Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV »den Schluss nahe, dass mit der erwähnten Verfassungsbestimmung lediglich die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Kriterien zur Tragweite des Legalitätsprinzips im Abgaberecht festgehalten werden sollten» (BGE 128 II 247ff., E. 3.2, unter Verzicht auf eine weitere Klärung der Frage); vgl. Karin Sutter-Somm, in St.Galler Kommentar, a.a.O., Art. 164 Rz 12f.
- 71 Das Bundesgericht umschreibt seinen Prüfungsmassstab wie folgt: «Räumt die gesetzliche Delegation dem Bundesrat einen weiten Ermessensspielraum für die Regelung auf Verordnungsstufe ein, ist dieser für das Bundesgericht ebenfalls verbindlich. Es darf in diesem Fall nicht sein eigenes Ermessen an die Stelle desjenigen des Bundesrates setzen

- und ist auf die Prüfung beschränkt, ob die Verordnung den Rahmen der dem Bundesrat im Gesetz delegierten Kompetenzen offensichtlich sprengt oder aus anderen Gründen gesetz- oder verfassungswidrig ist» (BGE 128 II 247ff., E. 3.3). Diese Gründe präzisiert es in einem neuen Entscheid wie folgt: «... Dabei kann es namentlich prüfen, ob sich eine Verordnungsbestimmung auf ernsthafte Gründe stützt oder Art. 9 BV widerspricht, weil sie sinn- oder zwecklos ist, rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen fehlt oder Unterscheidungen unterlässt, die richtigerweise hätten getroffen werden sollen. Für die Zweckmässigkeit der angeordneten Massnahme trägt der Bundesrat die Verantwortung; es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, sich zu deren wirtschaftlichen oder politischen Sachgerechtigkeit zu äussern...» (BGE 130 I 26ff, E. 2.2.1).
- 72 «Der Umfang des Legalitätsprinzips ist je nach der Natur der Abgabe zu differenzieren... Das Prinzip darf weder seines Gehalts entleert, noch andererseits in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät... hängen die Anforderungen von der Natur der jeweiligen Materie ab...; das Gleiche gilt für die Frage, ob und wieweit das Kosten- und Äquivalenzprinzip im Einzelfall die gesetzliche Grundlage tatsächlich zu ersetzen vermag...» (BGE 126 I 180ff., E. 2a bb).
- 73 «... viele Gebührenordnungen ergehen in Form bundesrätlicher Verordnungen, die sich häufig nur auf eine Gesetzesbestimmung stützen, welche bloss den Grundsatz der Gebührenpflicht statuiert und sich über die Ausgestaltung und Bemessung völlig ausschweigt» (Hungerbühler, a.a.O., 516 m.w.H., insbesondere auch mit Kritik an Art. 4 Haushaltsverbesserungsgesetz).

- 74 BBl 1984 I 1371ff., FF 1984 I 1403ff.
- 75 Vgl. Art. 2 der Verordnung vom 19. Januar 2005 über die Gebühren der Eidgenössischen Finanzkontrolle (SR 172.041.17).
- 76 Offen ist zurzeit, ob sich hier aus der hängigen Totalrevision des Finanzhaushaltsgesetzes, v.a. im Zusammenhang mit der angestrebten Vollkostenrechnung für die Bundesverwaltung, Änderungen ergeben werden.

Literatur

- Biaggini, Giovanni, 2002, in: St.Galler Kommentar zur Bundesverfassung, Zürich/Basel/Genf.
- Häfelin, Ulrich/Müller, Georg, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2002, 4. Aufl., Zürich/Basel/Genf.
- Häner, Isabelle, 2001, Privatisierung staatlicher Ausgaben (Finanzierungsprivatisierung) unter verfassungsrechtlichen Aspekten, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 2001, S. 423ff.
- Hangartner, Yvo, 2005, Entscheidungen/Jurisprudence, *Aktuelle Juristische Praxis/Pratique Juridique Actuelle (AJP/PJA)*, 2005, Nr. 3, S. 348ff.
- Hungerbühler, Adrian, 2003, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)*, 2003, S. 505ff.
- Mader, Luzius, 2001, in: Thürer, Daniel/Aubert, Jean-François/Müller, Jörg Paul, Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, Zürich.
- Waldburger, Patrick/Wiederkehr, René, 2001, Universitätsgebühren vor den Gesetzgeber? *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (ZBl)* 2001, S. 57ff.

Résumé

Le nouveau régime de perception des émoluments par l'administration fédérale est entré en vigueur début 2005. L'article 46a de la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) et l'ordonnance générale sur les émoluments (OGEmol) améliorent la systématique du droit des émoluments en concentrant les règles générales sur la perception d'émoluments dans une seule ordonnance. Les règles tarifaires seront ainsi uniformisées dès que les ordonnances sur les émoluments en vigueur auront été adaptées, c'est-à-dire qu'elles ne comporteront plus, à quelques exceptions près, que les tarifs et les montants des émoluments. Sur le fond, l'article 46a LOGA maintient la pratique en vigueur. Il confère au Conseil fédéral une grande marge de manœuvre dans la fixation des émoluments. Le gouvernement doit établir, en fonction des différentes activités de l'administration fédérale, si la perception d'émoluments est opportune et, dans l'affirmative, déterminer le taux de couverture des coûts approprié et fixer le montants des émoluments. A cette fin, il peut s'appuyer sur les principes appliqués jusqu'à maintenant.