

Sitzung vom 25. Oktober 2017

979. Anfrage (Gebühren Äquivalenzprinzip)

Kantonsrat Roger Liebi, Zürich, hat am 26. Juni 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Immer wieder gibt bei der Festsetzung von Gebühren durch Kanton oder Gemeinden das Einhalten des Äquivalenzprinzips zu reden.

Das Bundesgericht hat die Definition des Äquivalenzprinzips mit BGE 132 II 47 E. 4.1; BGE 130 III 225 e. 2.3. S. 228; BGE 126 I 180 E. 3a/bb und im Speziellen für Gerichtsgebühren mit BGE 120 Ia 171 E. 2a kommentiert bzw. selbst erstellt. Es hält zudem fest, dass es nicht notwendig ist, 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 (BGE 128 I 46 E. 4a S. 52; BGE 126 I 180 E. 3a/bb). Bei der Festsetzung von Verwaltungsgebühren darf deshalb innerhalb eines gewissen Rahmens auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt Rechnung getragen werden, und bei Gerichtsgebühren darf namentlich der Streitwert eine massgebende Rolle spielen. Dem Gemeinwesen sie es nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen BGE 139 III 334 S. 338. In Fällen mit hohem Streitwert und starrem Tarif, der die Berücksichtigung des Aufwandes nicht erlaubt, könne die Belastung allerdings unverhältnismässig werden, namentlich dann, wenn die Gebühr in Prozenten oder Promillen festgelegt wird und eine obere Begrenzung fehlt (BGE 130 III 225 E. 2.3. mit Hinweisen).

Insbesondere bei der Gebührenverordnung für die Zürcher Gerichte (gestützt auf GebV OG) fällt die enorm streitwertorientierte Praxis auf.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Mit welchen Massnahmen kontrolliert die kantonale Verwaltung das Einhalten des Äquivalenzprinzips jener Behörden, welche Privatpersonen und/oder Unternehmen Administrationsgebühren auferlegen?
2. Wie wird insbesondere die Gebührenberechnung der Gerichte kontrolliert?
3. Wie viele gemäss BGE «nicht kostendeckende» Fälle wurden seit 1.1.2011 mit «bedeutsamen» Fällen ausgeglichen?

4. Wie wird vermieden, dass unter dem Aspekt des Ausgleichs «nicht kostendeckender» Fälle «bedeutsame» Fälle mit nicht dem Aufwand korrespondierenden Gebühren belastet werden?
5. Wie hoch war der Bestand der Gebührenkonti der einzelnen Verwaltungszweige, welche Gebühren verrechnen in den Jahren 2011–2016, jeweils per 31.12.? Bitte um Angabe der Beträge, der entsprechenden Verwaltungseinheit und der zugrundeliegenden Konti.
6. Wofür werden Überschüsse aus Gebühreneinnahmen verwendet und wer entscheidet über deren Verwendung?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Roger Liebi, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Eine abstrakte Kontrolle der Gebührenhöhe erfolgt durch den Kantons- bzw. den Regierungsrat bei der Regelung der Gebühren im Gesetz oder in der Verordnung.

Eine konkrete Kontrolle der Gebührenhöhe im Einzelfall erfolgt durch den Regierungsrat und die Verwaltung im Rahmen von Rekurs- oder Aufsichtsverfahren sowie daran anschliessend durch die Gerichte.

Eine Kontrolle der gesamten Gebühreneinnahmen eines Verwaltungszweiges (auch im Verhältnis zum Aufwand des jeweiligen Verwaltungszweiges) erfolgt durch den Regierungsrat und die Verwaltung zudem im Budgetprozess sowie im Rahmen der Jahresrechnung.

Schliesslich kontrolliert die Finanzkontrolle stichprobenweise die Gebührenfestsetzung und -erhebung durch Regierungsrat und Verwaltung.

Soweit eine Gebühr durch ein kantonales Gesetz oder Bundesrecht vorgegeben ist, erübrigt sich die Prüfung des Äquivalenzprinzips durch den Regierungsrat und die Verwaltung.

Zu Frage 2:

Die Zürcher Gerichte unterstehen nicht der Aufsicht des Regierungsrates, sondern sind im Rahmen der Oberaufsicht einzig und direkt dem Kantonsrat rechenschaftspflichtig (Art. 57 Kantonsverfassung, LS 101). Vor diesem Hintergrund und aufgrund der Umschreibung des Gegenstands von Anfragen gemäss § 30 des Kantonsratsgesetzes (KRG; LS 171.1) beantwortet der Regierungsrat praxisgemäss keine Anfragen, die den Geschäftsgang der Gerichte betreffen.

Im Interesse einer unbürokratischen Erledigung der Anfrage hat die Direktion der Justiz und des Innern die obersten kantonalen Gerichte eingeladen, unabhängig vom Regierungsrat zu den aufgeworfenen Fragen Stellung zu nehmen. Die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte äusserte sich mit Schreiben vom 28. August 2017 wie folgt:

«Allgemein

Es trifft zu, dass die Gebührenerhebung der Gerichte durch das Äquivalenzprinzip beschränkt wird. Die Gerichte im Kanton Zürich erheben die Gebühren gemäss den einschlägigen Gebührenverordnungen, welche aufgrund einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage von den obersten kantonalen Gerichten erlassen wurden: Gebührenverordnung des Obergerichts vom 8. September 2010, LS 211.11; Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 23. August 2010, LS 175.252; Verordnung über die Gebühren, Kosten und Entschädigungen vor dem Sozialversicherungsgericht vom 12. April 2011, LS 212.812. Der Erlass dieser Gebührenverordnungen sowie deren Änderungen müssen vom Kantonsrat genehmigt werden.

Bei der Festsetzung der Gerichtsgebühren steht den Gerichten nach den Gebührenverordnungen zwar ein Ermessen zu, dieses wird aber in Würdigung der Umstände im Einzelfall pflichtgemäss angewendet. Wir können nicht feststellen, dass die Gebührenerhebung durch die Gerichte im Lichte des Äquivalenzprinzips in der letzten Zeit immer wieder zu reden gegeben hätte. Einzig die Frage der Sicherstellung von Gerichtsgebühren durch Kautionsierung der klagenden Partei an den Zivilgerichten wird in der letzten Zeit häufig kritisiert, auch in der Presse. Diese ist aber nicht Gegenstand der vorliegenden Anfrage.

Bei den Notariaten werden die Gebühren im Bereich des Notariats und des Grundbuchs gestützt auf die vom Kantonsrat erlassene Notariatsgebührenverordnung vom 9. März 2009 erhoben und im Bereich des Konkursamts in Anwendung von Bundesrecht (Gebührenverordnung zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs vom 23. September 1996, SR 281.35). Bei den Beurkundungs- und Grundbuchgebühren handelt es sich gemäss heutiger Regelung und soweit es um Handänderungen, Pfanderrichtungen sowie Gesellschaftsgründungen und Kapitalerhöhungen geht, um sogenannte Gemengsteuern, d. h. um eine Mischung aus Steuer und Gebühr, bei welchen das Äquivalenzprinzip nicht zur Anwendung gelangt. In allen drei Bereichen besteht wenig Spielraum bei der Festsetzung der Gebühren.

Die Frage 1 richtet sich an die Regierung. Diese beantwortet die Frage 5 auch für die Gerichte. Im Übrigen beantworten wir die einzelnen Fragen wie folgt:

Frage 2

Die Kontrolle der Gebührenfestsetzung durch die Gerichte erfolgt im gerichtlichen Instanzenzug. Das heisst, dass die Kostenaufgabe von der betroffenen Partei bei der nächst höheren Gerichtsinstanz angefochten werden kann. Die Gebührenfestsetzungen der Notariate und der Grundbuchämter können bei der Finanzdirektion angefochten werden. Im Konkursbereich entscheidet der Konkursrichter im Rahmen seines Entscheids zur Schliessung des Konkurses über die Gebühren des Konkursamtes. Zudem kontrollieren die Finanzkontrolle des Kantons Zürich sowie die Notariatsinspektoren des Obergerichts stichprobenweise die Gebührenfestsetzungen durch die erwähnten Ämter.»

Zu Fragen 3 und 4:

Zur Beantwortung der Anfrage wurde bei den Direktionen des Regierungsrates und der Staatskanzlei eine Umfrage zu den «Gebühren für Amtshandlungen» (Sachkontengruppe 421) durchgeführt. Gegenstand dieser Umfrage bildeten die eigentlichen Verwaltungsgebühren für amtliche Tätigkeiten, wie die Gebühren nach allgemeinem Verständnis und im Sinne der Anfrage mutmasslich verstanden werden.

Die Umfrageergebnisse zeigen erstens, dass sich die erhobenen Staatsgebühren jeweils nach dem Zeitaufwand und der Bedeutung des konkreten Geschäfts im Einzelfall berechnet werden. Soweit keine spezialgesetzlichen Regelungen gelten, erfolgt die Festsetzung der Gebühren nach der Gebührenordnung für die Verwaltungsbehörden vom 30. Juni 1966 (LS 682). Gemäss der Gebührenordnung kann die Festsetzung zwar gewissen Schematisierungen folgen, doch richtet sich die Höhe der Gebühr immer nach dem für die Bearbeitung eines Entscheids erforderlichen Aufwand (§§ 7 und 9 Gebührenordnung). Mithin richten sich die Staatsgebühren im Rahmen der Gebührenordnung somit nicht nach einem Streitwert (von der in § 3 lit. c Gebührenordnung vorgesehenen Möglichkeit einer prozentualen Gebührenbemessung wird nicht Gebrauch gemacht) und es erfolgt kein Ausgleich zwischen kostendeckenden und nicht kostendeckenden Fällen. Zweitens resultieren aus den Gebühreneinnahmen in den meisten Fällen keine Überschüsse.

Eine Gebührenerhebung und -bemessung nach Massgabe der eidgenössischen Verordnung vom 3. Dezember 1954 über die Gebühren für das Handelsregister (SR 221.411.1) erfolgt beim Zürcher Handelsregisteramt. Diese sieht in Ausnahmefällen eine Gebührenerhebung nach Prozentsätzen bzw. Promillen vor (Art. 1 Abs. 3 und 4 sowie Art. 3 Verordnung

über die Gebühren für das Handelsregister). Die Höhe dieser Gebühren ist sehr bescheiden und die Gebühren tragen nur einen sehr geringen Teil zum gesamten Gebührenertrag bei.

Die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte beantwortet die Fragen 3 und 4 wie folgt:

«Frage 3

Nach Art. 18 Abs. 1 der Kantonsverfassung (KV) hat jede Person vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf rasche und wohlfeile Erledigung des Verfahrens. Die Gerichte sind daher bei der Festsetzung der Gerichtsgebühr nicht frei, sondern an die jeweiligen Tarife (Gebührenverordnungen) gebunden (vgl. vorn «Allgemein»). Massgebend für die Festsetzung einer Gerichtsgebühr kann daher nur sein, wie der Aufwand im konkreten Einzelfall bemessen wird, nicht aber etwa, im Sinne einer Gesamtsicht und mit Blick auf die budgetierten Einnahmen, nicht kostendeckende Fälle mit bedeutsamen Fällen über die Gerichtsgebühr betragsmässig auszugleichen. Solches würde zudem voraussetzen, dass der in einem Einzelfall effektiv betriebene personelle Aufwand mit der schliesslich festgesetzten Gerichtsgebühr verglichen werden kann. Der zu berücksichtigende Aufwand bemisst sich jedoch in erster Linie nach systematisierten Kriterien (Zeitaufwand des Gerichts, Schwierigkeit des Falles und Streitwert oder tatsächliches Streitinteresse; vgl. § 2 Abs. 1 GebV VGr; ähnlich § 4 Abs. 2 GebV OG; § 2 Abs. 2 GebV SVGer). Damit wird insbesondere vermieden, dass im konkreten Einzelfall die investierten personellen und anderen Ressourcen im Detail aufgelistet werden müssen, was die Gerichte erheblich entlastet.

Die Frage kann deshalb so, wie sie gestellt ist, von den Gerichten nicht beantwortet werden. Das gilt auch für die Grundbuch- und Konkursämter.

Frage 4

Das wird vermieden, indem die Gerichtsgebühren stets in Anwendung der massgebenden Gebührenverordnungen im Einzelfall festgelegt werden. Das gilt auch für die Notariate sowie die Grundbuch- und Konkursämter (vgl. im Übrigen die Beantwortung von Frage 3).

Die Beantwortung dieser Frage würde voraussetzen, dass der in einem Einzelfall effektiv betriebene personelle Aufwand mit der schliesslich festgesetzten Gerichtsgebühr verglichen werden kann. An den Gerichten wird aber nicht erfasst, wie viele personelle Ressourcen in die Bearbeitung eines Falles investiert werden mussten. Insofern kann die Frage deshalb nicht beantwortet werden. Das gilt auch für die Notariate sowie die Grundbuch- und Konkursämter.»

Zu Frage 5:

Der Stand der Gebührenkonti lässt sich den folgenden Tabellen entnehmen:

Kontengruppe 421 – Gebühren für Amtshandlungen¹

Erfolgsrechnung		(Beträge in Franken)						
	Direktion	Leistungsgruppe	RE 2011	RE 2012	RE 2013	RE 2014	RE 2015	RE 2016
1	1 Regierungsrat und Staatskanzlei	1000 Regierungsrat und Staatskanzlei	450 203	272 733 ²	699 046	473 019	352 768	48 551
	1 Regierungsrat und Staatskanzlei Ergebnis		450 203	272 733	699 046	473 019	352 768	48 551
Konsolidierungskreis (KK)	2 Direktion der Justiz und des Innern	2201 Generalsekretariat JI: Führungsunterstützung / Zentrale Dienstleistungen	142 760	72 218	60 363	64 604	47 323	40 754
		2204 Strafverfolgung Erwachsene	9 464 756	9 310 987	9 685 459	9 792 298	13 382 181	14 044 626
		2205 Jugendstrafrechtspflege	65 899	67 900	58 426	67 918	548 267 ³	740 487
		2206 Amt für Justizvollzug	222 862	186 763	196 657	245 096	247 642	251 584
		2207 Gemeindeamt	2 779 515	2 852 827	2 809 899	2 970 104	3 344 028	3 210 880
		2221 Handelsregisteramt	13 301 908	12 410 608	12 100 525	12 370 109	13 573 831	12 990 851
		2224 Staatsarchiv	0	0	0	13	0	0
2	Direktion der Justiz und des Innern Ergebnis	2225 Amt für berufliche Vorsorge und Stiftungen	3 214 940 ⁴	0	0	0	0	0
		2251 Bezirksräte	2 196 166	2 135 425 ⁵	941 187	910 815	1 104 414	1 082 359
		2261 Statthalterämter	0	120 386 888	134 186 667	149 420 13	149 810 41	152 127 775
			31 388 805	390 754 16	392 711 84	41 362 967	47 228 726	47 574 315

1 In der Kontengruppe 421 nicht enthalten sind folgende Entgelte: 420 Ersatzabgaben, 422 Spital- und Heimtaxen, Kostgelder, 423 Schul- und Kursgelder, 424 Benützungsgebühren und Dienstleistungen (z. B. Verkehrseinnahmen ZW, Kontrollschililversteigerung), 425 Erlös aus Verkäufen, 426 Rückerstattungen, 427 Bussen, 429 Übrige Entgelte.

Leistungsgruppen ohne Gebühreneinnahmen gemäss Kontengruppe 421 werden nicht ausgewiesen.

2 2012–2015 einschliesslich Erträge für das Amtsblatt

3 Ab 2015 Wechsel der Verbuchung von Gebühren von Obergericht auf Jugendstrafrechtspflege.

4 Anschliessend Aufgehoben.

5 Anschliessend Gebührenrückgang infolge neuer Zuständigkeiten aufgrund des Kindes- und Erwachsenenschutzrechts.

Erfolgsrechnung		(Beträge in Franken)					
Direktion	Leistungsgruppe	RE 2011	RE 2012	RE 2013	RE 2014	RE 2015	RE 2016
KK	3 Sicherheitsdirektion	7 938 930	8 763 170	11 602 192	12 368 516	12 767 019	11 485 598
	3000 Generalsekretariat / Zentrale Vollzugs- aufgaben und Rekursabteilung						
	3100 Kantonspolizei	463 609	466 444	482 930	452 956	415 296	392 044
	3200 Strassenverkehrsamt	69 384 684	69 157 671	68 888 460	70 162 325	72 763 629	74 572 472
	3300 Migrationsamt	9 840 870	10 985 255	13 068 846	13 196 968	12 452 723	11 047 107
	3400 Amt für Militär und Zivilschutz	264 517	291 223	25 306	22 091	25 266	32 120
	3500 Sozialamt	28 300	29 110	22 374	18 936	15 600	17 030
	3600 Statthalterämter	11 029 114 ⁶	0	0	0	0	0
3 Sicherheitsdirektion Ergebnis		98 950 024	89 692 872	94 090 108	96 221 793	98 439 532	97 546 370
4 Finanzdirektion	4000 Generalsekretariat FD	5 009	10 487	854	1 306	1 737	3 479
	4400 Steuern Betriebsteil	582 905	1 152 718	1 221 000	1 216 079	1 220 500	1 253 695
4 Finanzdirektion Ergebnis		587 915	1 163 205	1 221 854	1 217 385	1 222 237	1 257 174
5 Volkswirtschaftsdirektion	5000 Generalsekretariat (GS)	26 201	37 532	26 502	31 585	29 777	27 944
	5205 Amt für Verkehr (AFV)	55 247	52 229	26 320	100 099	44 546	58 070
	5300 Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA)	4 330 443	3 823 449	4 053 731	4 184 507	4 477 040	4 579 608
5 Volkswirtschaftsdirektion Ergebnis		4 411 891	3 913 209	4 106 553	4 316 191	4 551 363	4 665 621
6 Gesundheitsdirektion	6000 Steuerung Gesundheitsversorgung	1 535 057	2 200 906	2 058 116	1 887 132	2 623 367	2 522 170
	6100 Aufsicht und Bewilligungen im Gesundheitswesen	5 915 015	6 312 412	5 919 575	6 854 487	6 479 167	6 520 595
	6400 Psychiatrische Versorgung	446 626	473 296	202 331	198 838	208 627	200 588
	6900 Tierseuchenfonds	27 789	22 072	32 437 ⁷	0	0	0
6 Gesundheitsdirektion Ergebnis		7 924 486	9 008 686	8 212 458	8 940 457	9 311 161	9 243 354

6 Anschliessend JJ angegliedert.

7 Anschliessend aufgehoben.

Erfolgsrechnung			(Beträge in Franken)					
KK1	Direktion	Leistungsgruppe	RE 2011	RE 2012	RE 2013	RE 2014	RE 2015	RE 2016
	7 Bildungsdirektion	7000 Bildungsverwaltung	87 907	55 794	69 986	59 497	63 814	59 022
		7306 Berufsbildung	179 635	167 374	229 546	177 790	125 498	113 825
		7501 Jugend- und Familienhilfe	166 792	231 830	202 436	117 639	176 845	169 308
	7 Bildungsdirektion Ergebnis		434 334	454 997	500 969	354 926	366 157	342 154
	8 Baudirektion	8000 Generalsekretariat (GS) ⁸	2 435 323	2 223 147	2 117 637	2 044 735	2 263 529	2 217 907
		8300 Amt für Raumentwicklung (ARE)	268 942	334 771	233 850	173 697	220 648	230 293
		8400 Tiefbauamt (TBA)	123 507	124 478	109 683	111 739	119 859	108 707
		8500 Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft (AWEL)	2 670 975	2 715 269	2 798 267	2 925 074	2 455 645	2 391 733
		8510 Altlasten	0	0	31 997	0	0	0
		8800 Amt für Landschaft und Natur (ALN)	303 341	333 758	324 291	293 098	301 231	286 216
		8910 Natur- und Heimatschutzfonds	0	200	752	432	456	0
8 Baudirektion Ergebnis		5 802 088	5 731 623	5 616 477	5 548 775	5 361 368	5 234 857	
KK1 Ergebnis		149 949 746	149 312 742	153 718 649	158 435 512	166 833 311	165 912 396	
KK2	9 Übrige	9000 Kantonsrat und Parlamentsdienste	0	633	0	1 441	7 513	608
		9030 Obergericht und angegliederte Gerichte	14 722 213	19 070 846	15 287 583	9 056 590	15 343 103	11 270 172
		9040 Bezirksgerichte	34 186 797	38 104 754	40 213 919	34 655 974	37 744 789	33 399 682
		9060 Notariate, Grundbuch- und Konkursämter	135 463 930	101 765 376	96 781 516	94 359 525	96 535 352	97 878 949
	8 Bei den Gebühreneinnahmen handelt es sich grossmehrheitlich um Einnahmen, welche die im GS angesiedelte Abteilung Koordination Bau und Umwelt (KOBÜ) im Auftrag der involvierten Ämter und Fachstellen der Baudirektion und teilweise der Volkswirtschaftsdirektion im Rahmen der koordinierten Beurteilung erhebt und ihnen intern gutschreibt.							

Erfolgsrechnung		(Beträge in Franken)					
Direktion	Leistungsgruppe	RE 2011	RE 2012	RE 2013	RE 2014	RE 2015	RE 2016
KK2	9061 Kassationsgericht	1 552 030	948 450 ⁹	0	0	0	0
	9062 Landwirtschaftsgericht	7 851 ¹⁰	0	0	0	0	0
	9063 Verwaltungsgericht	2 188 832	2 590 797	2 103 474	2 372 087	2 030 225	2 192 795
	9064 Sozialversicherungsgericht	820 437	828 662	796 370	775 586	767 052	750 410
	9065 Baurekursgericht	2 040 927	1 866 602	1 738 494	1 615 080	1 539 547	1 526 389
	9066 Steuerrekursgericht	666 321	753 431	717 158	907 779	646 062	632 421
9 Übrige Ergebnis		191 649 338	165 929 550	157 638 515	143 744 062	154 613 643	147 651 326
KK2 Ergebnis		191 649 338	165 929 550	157 638 515	143 744 062	154 613 643	147 651 326
Erfolgsrechnung Ergebnis		341 599 083	315 242 292	311 357 163	302 179 573	321 446 955	313 563 722

9 Anschliessend aufgehoben.

10 Anschliessend aufgehoben.

Zu Frage 6:

Überschüsse fliessen in die konsolidierte Erfolgsrechnung des Kantons Zürich.

Die Verwaltungskommission der obersten kantonalen Gerichte beantwortet die Frage 6 wie folgt:

«Frage 6

Die Gerichte sind trotz der von ihnen generierten Gebührenerträge nicht kostendeckend, weshalb sie auch keine «Überschüsse aus Gebühreneinnahmen» erzielen. Gebührenerträge werden, wie allfällige andere Erträge auch (z. B. Busseneinnahmen), an die Staatskasse abgeliefert. Das gilt auch für die Notariate sowie die Grundbuch- und Konkursämter. Diese haben – zumindest bis zum letzten Jahr – über alle drei Bereiche gesehen «Überschüsse aus Gebühreneinnahmen» erwirtschaftet. Nachdem der Kantonsrat per 1. Januar 2017 die Grundbuchgebühren bei Eigentumsänderungen sowie bei der Errichtung/Erhöhung von Grundpfandrechten von 1,5 auf 1,0 Promille gesenkt hat, ist fraglich, ob dies im laufenden Jahr wieder der Fall sein wird.»

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi