

Kausalabgaben – Arten, Bemessung und Gesetzmässigkeit: Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin

RENÉ WIEDERKEHR*

Zusammenfassung:

Dieser Beitrag will einen Überblick über die nicht immer leicht zu durchschauende und wenig transparente Rechtsprechung zu den Kausalabgabearten, deren Bemessung und Gesetzmässigkeit vermitteln und auf besondere Konstellationen, Ausnahmefälle und Unstimmigkeiten aufmerksam machen. Es erweckt den Anschein, dass je nach Art unterschiedliche Bemessungsgrundsätze und unterschiedliche Anforderungen an das Legalitätsprinzip gelten. Die Ursache kann zwar darin gesehen werden, dass die Gesetzgebungspraxis in Bund, Kantonen und Gemeinden äusserst vielfältig ist und das Bundesgericht den Behörden einen grossen Beurteilungsspielraum belässt. Dieser Rechtszustand ist allerdings äusserst unbefriedigend und läuft einer Systematisierung dieses Rechtsgebiets entgegen. Angesichts der erheblichen Rechtsfolgen, die zur Diskussion stehen, stellt sich die Frage, welchen Stellenwert der Dogmatik in diesem Rechtsgebiet überhaupt noch zukommt.

Inhaltsverzeichnis

I.	Einleitung.....	3
II.	Gebühren.....	3
	A. Verwaltungsgebühren.....	3
	1. Begriff.....	3
	2. Bemessung.....	4
	3. Gesetzmässigkeit.....	7
	B. Benutzungsgebühren.....	10
	1. Begriff.....	10
	2. Bemessung.....	11
	3. Gesetzmässigkeit.....	13
	C. Konzessionsgebühren.....	15
	1. Begriff.....	15
	2. Bemessung.....	15
	3. Gesetzmässigkeit.....	16
III.	Vorzugslasten (Beiträge).....	17
	A. Begriff.....	17
	B. Bemessung.....	19
	C. Gesetzmässigkeit.....	20
IV.	Ersatzabgaben.....	21
	A. Begriff.....	21
	B. Bemessung.....	22

* RENÉ WIEDERKEHR, Prof. Dr. iur., Dozent an der ZHAW und Titularprofessor für öffentliches Recht an der Universität Luzern.

	C. Gesetzmässigkeit.....	23
V.	Mehrwertabgaben.....	24
	A. Begriff.....	24
	B. Bemessung.....	24
	C. Gesetzmässigkeit.....	24
VI.	Fazit.....	24

I. Einleitung

Die vorliegende Übersicht richtet den Fokus auf die *herkömmlichen Arten der Kausalabgaben* und nimmt diese als Ausgangspunkt, um die Rechtsprechung zum Kausalabgaberecht darzustellen. Als herkömmliche Kausalabgaben gelten – nicht unumstritten – Gebühren, Vorzugslasten/Beiträge, Ersatzabgaben und Mehrwertabgaben.¹ Nur am Rande behandelt werden die Lenkungsabgaben, da sowohl Kausalabgaben als auch Steuern mit einer Lenkungskomponente versehen werden können. «Nur» die reinen Lenkungsabgaben, deren Ertrag vollumfänglich an die Bevölkerung zurückerstattet wird, bilden eine eigenständige Kategorie öffentlicher Abgaben. Für die Qualifikation von Lenkungsabgaben ist demnach nicht auf ihren Zweck, sondern auf ihre Rechtsnatur abzustellen.²

Die Anforderungen an die *Bemessung* und an die *gesetzliche Grundlage* variieren je nach Art der Abgabe. Es bestehen eine Reihe von Besonderheiten, Ausnahmen und Relativierungen; zudem sind Praktikabilitätsaspekte und Flexibilitätsbedürfnisse zu berücksichtigen. Eine einheitliche Dogmatik und Systematik ist nicht ersichtlich und wenn überhaupt nur innerhalb der einzelnen Arten erkennbar. Entsprechend werden im Rahmen dieses Beitrags die einzelnen Kausalabgabearten erläutert und anschliessend – je nach Art – die Anforderungen an deren Bemessung und deren gesetzlicher Grundlage aufgezeigt.

II. Gebühren

A. Verwaltungsgebühren

1. Begriff

Die Verwaltungsgebühr ist ein *Entgelt für eine staatliche Tätigkeit* und soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch eine den Einzelnen betreffende Amtshandlung entstanden sind, ganz oder teilweise decken,³ wobei die Amtshandlung auf Antrag des Einzelnen oder von Amtes wegen ausgelöst werden kann.⁴ Die Gebührenpflicht setzt voraus, dass der Pflichtige die Anordnung der besagten ihn betreffenden Massnahmen veranlasst oder zumindest mitverursacht und entfällt demnach, wenn das Gemeinwesen ausschliesslich im öffentlichen Interesse tätig wird.⁵ Typische Verwaltungsgebühren stellen beispielsweise Gerichts-, Prüfungs-, Ausweis- oder Baubewilligungsgebühren dar.⁶

Eine Unterart der Verwaltungsgebühr ist die *Kanzleigebür*. Als Kanzleigebühen gelten Abgaben für einfache Tätigkeiten, die ohne besonderen Prüfungs- und Kontrollaufwand erbracht werden und die sich

¹ Vgl. Überblick *René Wiederkehr*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Case Book, 2. A., Bern 2022, Rz. 622 ff.

² Lenkungskausalabgaben stellen beispielsweise eine verbrauchsabhängige Wassernutzungsgebühr (BGE 143 I 220 E. 5.3 [Pra 2018 Nr. 39]), eine mengenabhängige Kehrrechtgebühr (BGE 138 II 111 E. 5.3.4), eine emissionsabhängige Landegebühr (BGE 137 II 58 E. 6.7.2; 125 I 182 E. 4c) oder eine emissionsabhängige Taxistandgebühr (BGer, 2C_804/2010, 17.5.2011, E. 5.3.1) dar. Beispiele von Lenkungssteuern sind etwa Zweitwohnungs-, Alkohol- oder Tabaksteuern. Zu den reinen Lenkungsabgaben gehört beispielsweise die VOC-Abgabe; vgl. Überblick *René Wiederkehr*, Sonderabgaben, recht 2017, S. 43–59, S. 52 ff.

³ Vgl. BGer, 2C_357/2021, 29.11.2021, E. 5.3; 2C_992/2020, 23.9.2021, E. 4.3; 2C_729/2008, 3.3.2009, E. 4.5; *Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 2765; *Bernhard Waldmann/René Wiederkehr*, Allgemeines Verwaltungsrecht, Zürich/Basel/Genf 2019, 8. Kap. Rz. 18; *Pierre Tschannen/Markus Müller/Markus Kern*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, Rz. 1606; *René Wiederkehr*, Kausalabgaben, Bern 2015, S. 38; *René Wiederkehr/Paul Richli*, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band II, Bern 2014, Rz. 725; *Alain Griffel*, Allgemeines Verwaltungsrecht im Spiegel der Rechtsprechung, 2. A., Zürich 2022, Rz. 493; *Isabelle Häner*, Kausalabgaben – Eine Einführung, in: Häner/Waldmann (Hrsg.), Kausalabgaben, Zürich 2015, S. 1–25, S. 4; *Adrian Hungerbühler*, Grundsätze des Kausalabgaberechts. Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, ZBl 2003, S. 505–532, S. 509.

⁴ Vgl. *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1605; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 18; *Wiederkehr* (FN 3), S. 38.

⁵ Vgl. *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1605; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 18; *Wiederkehr* (FN 3), S. 38; zur Praxis *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 755 ff.

⁶ Vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2766; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 18; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 728 ff.; *Wiederkehr* (FN 1), Rz. 624.

in ihrer Höhe in einem bescheidenen Rahmen halten. Auch wenn die Praxis bisher darauf verzichtet hat, eine exakte Obergrenze festzulegen, zählen Gebühren ab einer Höhe von ca. Fr. 100.– nicht mehr zu den Kanzleigeühren.⁷

Bei der *Kostenauferlegung* mittels Verwaltungsgebühren sind folgende *Besonderheiten* zu berücksichtigen: *Erstens* kann nicht jede Form des Verursachens oder Veranlassens Grund zur Anlastung von Verwaltungsgebühren sein. Fällt beispielsweise ein wettbewerbsbeschränkendes Verhalten nicht in den Anwendungsbereich des Kartellgesetzes (vgl. Art. 3 Abs. 1 KG), kann die Person, deren Verhalten untersucht wurde, nicht mit Kosten belegt werden.⁸ Ebenso fällt eine Kostenüberwälzung ausser Betracht, wenn ein Aufsichtsverfahren zum Ergebnis kommt, dass keine Aufsichtsverletzung vorliegt, oder wenn bei Einstellung des Aufsichtsverfahrens eine summarische Prüfung ergibt, dass bei materieller Erledigung keine Aufsichtssanktion angezeigt gewesen wäre.⁹ *Zweitens* entfällt eine Gebührenpflicht, wenn der Pflichtige zwar gewisse Amtshandlungen verursacht, die Behörde jedoch vorab öffentliche Interessen verfolgt. Widerruft beispielsweise eine schweizerische Behörde von Amtes wegen eine in Deutschland abgelegte Sprachprüfung eines Piloten wegen nachträglich festgestellten Unregelmässigkeiten am Prüfverfahren, können die Kosten des Widerrufsverfahrens nicht dem Piloten auferlegt werden, wenn dieser die Mängel des Prüfverfahrens nicht zu verantworten hat.¹⁰ *Drittens* werden die Kosten von Verwaltungsverfahren ausnahmsweise nach dem in streitigen Verfahren üblichen Unterliegerprinzip – und damit unabhängig vom Ausmass der Verursachung – verlegt, wenn diese einem Klageverfahren gleichkommen oder wenn mehrere Parteien mit gegenläufigen Interessen daran beteiligt sind.¹¹

2. Bemessung

Eine Verwaltungsgebühr ist nach dem Wert der staatlichen Leistung zu bemessen und hat demzufolge dem *Äquivalenzprinzip* Rechnung zu tragen.¹² Der Wert bemisst sich entweder nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den die Leistung dem Abgabepflichtigen verschafft (nutzenorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungsempfängers), oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (aufwandorientierte Betrachtung aus der Optik des Leistungserbringers).¹³ Die beiden Bemessungskriterien sind (alternative) Hilfsmittel zur Bestimmung des Werts einer staatlichen

⁷ Vgl. BGer, 2C_357/2021, 29.11.2021, E. 5.3; 2C_230/2020, 25.3.2021, E. 9.1; 2C_497/2018, 22.1.2020, E. 3.4.1; 2C_729/2008, 3.3.2009, E. 4.5; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1607; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 18; *Wiederkehr* (FN 3), S. 38; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2767; *Häner* (FN 3), S. 5; *Griffel* (FN 3), Rz. 495; *Hungerbühler* (FN 3), S. 509; *Michael Beusch*, Abgaberecht, in: Giovanni Biaggini/Isabelle Häner/Urs Saxer/Markus Schott (Hrsg.), *Fachhandbuch Verwaltungsrecht*, Zürich 2015, Rz. 22.40.

⁸ Vgl. BGE 128 II 247 E. 6.2; BGer, 2C_869/2020, 27.10.2021, E. 7.3; 2C_973/2019, 27.1.2019, E. 2.3.2; *Wiederkehr* (FN 3), S. 39; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 758; *Häner* (FN 3), S. 4.

⁹ Vgl. BGer, 2C_235/2020, 25.5.2020, E. 4.4; 2C_959/2019, 4.5.2020, E. 4.4; 2C_131/2019, 27.8.2019, E. 4.3. Vorbehalten bleiben Konstellationen, in denen der Beaufsichtigte die Eröffnung des Aufsichtsverfahrens veranlasst hat, da Anhaltspunkte für die Verletzung aufsichtsrechtlicher Bestimmungen vorgelegen haben; vgl. BGer, 2C_235/2020, 25.5.2020, E. 4.4; 2C_959/2019, 4.5.2020, E. 4.4.

¹⁰ Vgl. BVGer, A-1405/2012, 27.2.2013, E. 7.2; *Wiederkehr* (FN 3), S. 38 f.; *Häner* (FN 3), S. 5.

¹¹ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 39 f.; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 770 ff., je mit weiteren Hinweisen. Gegen Ausnahme: In streitigen Verfahren kann die Kostenverlegung ausnahmsweise nach dem Verursacherprinzip erfolgen, wenn die obsiegende Partei unnötige Kosten bewirkt oder wenn die Partei nur deshalb unterliegt, weil Verfahrensfehler der Vorinstanz geheilt werden; vgl. *René Wiederkehr/Christian Meyer/Anna Böhme*, *VwVG Kommentar*, Zürich 2022, Art. 63 VwVG, N 7 f., mit Hinweisen auf die Praxis.

¹² Vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.3; 143 I 227 E. 4.2.2 [Pra 2018 Nr. 25]; 140 I 176 E. 5.2; 139 I 138 E. 3.2; 130 III 225 E. 2.3; BGer, 2C_992/2020, 23.9.2021, E. 6.2; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 786 ff.; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2785 ff.; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1646.

¹³ Vgl. BGE 143 I 147 E. 6.3.1; 141 I 105 E. 3.3.2; 141 V 509 E. 7.1.2; 130 III 225 E. 2.3; BGer, 2C_992/2020, 23.9.2021, E. 6.2; *Wiederkehr* (FN 3), S. 52; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2788; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1642; *Daniela Wyss*, *Kausalabgaben*, Diss. Bern 2009, S. 74; *René Wiederkehr*, *Bemessungsgrundsätze des Kausalabgaberechts*, recht 2019, S. 61–71, S. 62.

Leistung¹⁴; bieten Private vergleichbare Leistungen an, kann als Massstab auch der Marktwert herangezogen werden, da sich in solchen Fällen der Wert der staatlichen Leistung anhand eines Preisvergleichs ermitteln lässt, soweit jedenfalls ein Durchschnittspreis ersichtlich ist.¹⁵ Im Übrigen erfolgt die Bemessung häufig nach schematischen Kriterien und es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Nutzen oder Aufwand entsprechen, zumindest wenn sich die betreffenden Kriterien sachlich rechtfertigen lassen.¹⁶

Bei Baubewilligungs-, Grundbuch- oder Handelsregistergebühren wird in der Regel ein *Prozent- oder Promillesatz bezogen auf einen Basiswert* (Bausumme, Gebäudeversicherungswert, Aktienkapital, etc.) angewendet, falls aus dieser (rein) nutzenorientierten Betrachtungsweise – insbesondere bei hohen Basiswerten – kein übersetzter, durch den tatsächlichen Verwaltungsaufwand nicht mehr zu rechtfertigender Abgabebetrag resultiert.¹⁷ Bei Gerichtsgebühren stellt der *Streitwert* ein grundsätzlich sachgerechtes Kriterium zur Bemessung der Abgabe dar, wobei bei hohen Streitwerten und starren Tarifen zusätzlich eine aufwandorientierte Bemessung zu erfolgen hat.¹⁸ Verschiedenste Gebühren wie insbesondere für (nichtstreitige) Verwaltungsverfahren werden sodann nach *fixen Stundenansätzen und Zeitaufwand* – ohne obere Begrenzung – festgelegt, was grundsätzlich sachgerechte Kriterien darstellen, deren Anwendung zu keiner Verletzung des Äquivalenzprinzips führt.¹⁹ Zulässig ist ferner eine auf *Pauschalen* beruhende Abgabeordnung, die bestimmte Gruppen von Verwaltungstätigkeiten wie beispielsweise das Ausstellen von Beglaubigungen, die Prüfung von Gesuchen oder dergleichen – aufgrund von Erfahrungswerten – zusammenfasst und den gleichen Abgaben unterwirft, selbst wenn der dem Pflichtigen erwachsende Nutzen oder die der Behörde erwachsenden Kosten je nach Tätigkeit unterschiedlich ausfallen.²⁰

Sodann sind – gerade bei Verwaltungsgebühren – gewisse «*Relativierungen*» zu beachten, welche die Ermittlung des objektiven Werts der staatlichen Leistung erschweren:²¹ In beschränktem Ausmass ist aus Gründen der Lastgleichheit *erstens* eine gewisse Quersubventionierung als Ausgleich zwischen Geschäften mit geringem und grossem Aufwand zulässig. Es ist dem Gemeinwesen beispielsweise bei Gerichtsgebühren, Grundbuchabgaben, Handelsregistergebühren oder Gebühren nach SchKG nicht

¹⁴ Vgl. BGer, 2C_160/2014, 7.10.2014, E. 6.4.1; 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 4.2. Das Bundesgericht scheint der nutzenorientierten Betrachtungsweise Priorität einzuräumen; vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 52; *Wiederkehr* (FN 13), S. 62, wobei in Fällen mit hohem wirtschaftlichem Wert der Leistung eine rein nutzenorientierte Betrachtungsweise zu einer unverhältnismässigen Belastung führen kann, wenn der tatsächlich entstandene Verwaltungsaufwand nicht miteinbezogen wird; vgl. nachfolgend FN 17.

¹⁵ Vgl. BGer, 2C_992/2020, 23.9.2021, E. 6.2; 2C_699/2017, 12.10.2018, E. 8.1; *Wiederkehr* (FN 3), S. 53; *Wiederkehr* (FN 13), S. 62 f.

¹⁶ Vgl. BGE 143 I 147 E. 6.3.1; 141 I 105 E. 3.3.2; 139 III 334 E. 3.2.4; 130 III 225 E. 2.3; 126 I 180 E. 3a/bb; BGer, 2C_992/2020, 23.9.2021, E. 6.2; 2C_973/2019, 27.1.2020, E. 2.2.3; *Wiederkehr* (FN 3), S. 55; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2787; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1643; *Griffel* (FN 3), Rz. 489; *Wiederkehr* (FN 13), S. 64 ff.

¹⁷ Vgl. BGE 139 III 334 E. 3.2.4; 130 III 225 E. 2.3; 126 I 180 E. 3c/cc; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2789 ff.; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1646; *Wiederkehr* (FN 3), S. 52; *Wiederkehr* (FN 13), S. 62 f. Das Äquivalenzprinzip gebietet in derartigen Fällen, eine obere Begrenzung oder einen Gebührenrahmen mit Maximalansätzen festzulegen; vgl. BGE 139 III 334 E. 3.2.4; 130 III 225 E. 2.3; 126 I 180 E. 3c/cc. Im Ergebnis empfiehlt es sich, die Abgabe kumulativ mit verschiedenen Ansätzen zu berechnen und allenfalls nach unten zu korrigieren, um eine unangemessene Belastung – und damit eine Verletzung des Äquivalenzprinzips – zu vermeiden, wobei weitgehend offen bleibt, ab welchem Betrag eine derartige nutzen- und aufwandorientierte Berechnungsweise zu erfolgen hat; vgl. *Wiederkehr* (FN 13), S. 63; *Wiederkehr* (FN 3), S. 56.

¹⁸ Vgl. BGE 143 I 227 E. 4.5 [Pra 2018 Nr. 25]; 141 I 105 E. 3.5; 139 III 334 E. 3.2.4; 120 Ia 171 E. 4 [Pra 1995 Nr. 162]; *Wiederkehr* (FN 3), S. 55; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 791 f.; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2791; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1646.

¹⁹ Vgl. BGE 132 II 47 E. 4.2; *Wiederkehr* (FN 3), S. 52; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 790.

²⁰ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 55; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 612 ff. und Rz. 790. Unzulässig können Pauschalisierungen jedoch dann sein, wenn die gewählten Ansätze zu hoch sind (vgl. BGE 118 Ib 349 E. 5; 107 Ia 29 E. 2d, jeweils in Bezug auf Gebühren von 2 Franken pro Seite bei einer Massenanfertigung von Fotokopien) oder wenn keine Differenzierung nach Massgabe des Verursacheranteils erfolgt (vgl. BGE 143 I 147 E. 12, in Bezug auf die Kostenpflicht des Störers bei Veranstaltungen mit Gewaltausübung).

²¹ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 58 f.; *Wiederkehr* (FN 13), S. 65 f.

verwehrt, mit den Abgaben für bedeutende Geschäfte den Ausfall aus Einrichtungen auszugleichen, für die wegen des geringen Nutzens keine kostendeckenden Abgaben erhoben werden können.²² *Zweitens* darf der Gesetzgeber bei der Gebührenbemessung weiteren Faktoren Rechnung tragen wie beispielsweise der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt, der Leistungsfähigkeit der staatlichen Einrichtung sowie der mit der amtlichen Handlung verbundenen Verantwortung (z.B. Haftungsrisiko bei Grundbucheinträgen).²³ Die Höhe der Abgabe darf sodann *drittens* die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen weder übermässig erschweren noch verunmöglichen. Insbesondere bei der Bemessung von Gerichtsgebühren oder von Gebühren für Informationsgesuche gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz ist zu berücksichtigen, dass der Zugang zu den betreffenden staatlichen Leistungen nicht ungebührlich erschwert werden darf.²⁴

Verwaltungsgebühren unterliegen sodann dem *Kostendeckungsprinzip*, wonach der Gesamtertrag der erhobenen Gebühren den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten darf.²⁵ Das Kostendeckungsprinzip schliesst eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung bei der Berechnung der Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht aus.²⁶ Zudem kann der Gesetzgeber ausdrücklich oder zumindest sinngemäss zum Ausdruck bringen, dass die von ihm festgelegten Gebühren kostenunabhängig ausgestaltet sind und einen Mehrertrag abwerfen dürfen, so dass das Kostendeckungsprinzip nicht greift.²⁷

Der zu berechnende *Gesamtaufwand* umfasst nicht nur die laufenden direkten Kosten wie Porto, Telefon, Büromaterial oder Personalkosten (auch: Einzelkosten), sondern auch indirekte Kosten wie etwa Miete, Abschreibungen, Energiekonsum oder Kapitalzinsen (auch: Gemeinkosten).²⁸ Dabei dürfen die Gesamteingänge geringfügig höher als der Aufwand sein. Nach der Praxis ist es zulässig, einen mässigen Gebührenüberschuss zu erzielen, wobei in der Regel ein Gewinn von 5 % noch im Rahmen des Erlaubten liegt.²⁹ Zudem darf einkalkuliert werden, dass bestimmte Verwaltungsgebühren wie

²² Vgl. BGE 139 III 334 E. 3.2.4; 130 III 225 E. 2.3; 128 I 46 E. 4a [Pra 2002 Nr. 34]; 126 I 180 E. 3b/cc und 3c/aa; 120 Ia 171 E. 2a [Pra 1995 Nr. 162]; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 566; *Wiederkehr* (FN 3), S. 58; *Wyss* (FN 13), S. 75.

²³ Vgl. BGE 146 IV 196 E. 2.2.1; 141 I 105 E. 3.3.2; 139 III 334 E. 3.2.4; 130 III 225 E. 2.3; 126 I 180 E. 3c/aa; *Wiederkehr* (FN 3), S. 59; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 568; *Wyss* (FN 13), S. 75; *Felix Uhlmann*, Kriterien der Bemessung von Kausalabgaben in der Praxis, in: Häner/Waldmann (Hrsg.), *Kausalabgaben*, Zürich 2015, S. 87–97, S. 92.

²⁴ Vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.3; 143 I 227 E. 5.1; 141 I 105 E. 3.3.2; 139 I 114 E. 4; 120 Ia 171 E. 2a [Pra 1995 Nr. 162]; BGer, 2C_717/2015, 13.12.2015, E. 7.1; 2C_513/2012, 11.12.2012, E. 3.1; 2C_603/2011, 16.1.2011, E. 3.3; *Wiederkehr* (FN 3), S. 59; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 635. Der revidierte Art. 17 BGÖ sieht neuerdings den Grundsatz der Gebührenfreiheit mit gewissen Ausnahmen für besonders aufwendige Gesuche vor; dazu *Raphaela Cueni*, *Gebühren(-freiheit) für Zugangsgesuche gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz des Bundes*, recht 2023, S. 57–68, S. 61 ff. Das Bundesgericht hat bereits bisher die Grenze extrem tief gezogen; vgl. BGE 139 I 114 E. 4, wonach bereits eine Gebühr in der Höhe Fr. 250.– zu hoch bzw. potentiell abschreckend sei (sog. «chilling effect»). Eine Interessenabwägung – je nach Aufwand, Nutzen, Art des Gesuchs etc. – scheint in derartigen Konstellationen nicht (mehr) zu erfolgen; zustimmend *Cueni*, a.a.O., S. 60 f.

²⁵ Vgl. BGE 146 IV 196 E. 2.2.1; 145 I 52 E. 5.2.2; 143 I 227 E. 4.2.2 [Pra 2018 Nr. 25]; 141 I 105 E. 3.3.2; 140 I 176 E. 5.2; 133 V 402 E. 3.1 [Pra 2008 Nr. 84]; 132 I 117 E. 4.2; 126 I 180 E. 3a/aa; 120 Ia 171 E. 2a [Pra 1995 Nr. 162]; BGer, 9C_633/2022, 22.6.2023, E. 3.2; 2C_992/2020, 23.9.2021, E. 6.2; 2C_973/2019, 27.1.2020, E. 2.2.2; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 705; *Wiederkehr* (FN 3), S. 65; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2782; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1638; *Griffel* (FN 3), Rz. 494.

²⁶ Vgl. BGE 141 V 509 E. 7.1.2; 126 I 180 E. 3a/aa; 120 Ia 171 E. 2a [Pra 1995 Nr. 162]; BGer, 2C_992/2020, 23.9.2021, E. 6.4.

²⁷ Vgl. BGE 126 I 180 E. 3a/aa; 121 I 230 E. 3e; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2781; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1636; *Wiederkehr* (FN 3), S. 66 f.; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 718; *Griffel* (FN 3), Rz. 486.

²⁸ Vgl. BGE 143 I 227 E. 4.2.2 [Pra 2018 Nr. 25]; 141 V 509 E. 7.1.2; 126 I 180 E. 3a/aa; 120 Ia 171 E. 2a und E. 3 [Pra 1995 Nr. 162]; BGer, 9C_633/2022, 22.6.2023, E. 3.2; *Wiederkehr* (FN 3), S. 60; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 686; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2778; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1635; *Wiederkehr* (FN 13), S. 67.

²⁹ Vgl. *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 683 f.; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2778; *Wiederkehr* (FN 3), S. 60; *Uhlmann* (FN 23), S. 94; *Wiederkehr* (FN 13), S. 67.

beispielsweise Handelsregister- oder Grundbuchgebühren – je nach Wirtschaftslage – Schwankungen unterworfen sind. Es ist dem Gemeinwesen nicht verwehrt, bei der Festsetzung der Gebührenhöhe auch diesen längerfristigen (konjunkturell bedingten) Veränderungen mit Blick auf einen ausgeglichenen Finanzhaushalt Rechnung zu tragen.³⁰

Nach dem Kostendeckungsprinzip sind jene Ausgaben zu berücksichtigen, die dem Gemeinwesen aus dem *betreffenden Verwaltungszweig* erwachsen. Dieser darf nach funktionellen Kriterien bestimmt werden und es können sachlich zusammengehörende Verwaltungsaufgaben zusammengeführt werden, was zur Bildung grosser Kosteneinheiten führen kann.³¹ Das Kostendeckungsprinzip schreibt eine Aufgliederung sachlich zusammengehörender Verwaltungszweige in Teilbereiche nicht vor und es ist zulässig, wenn beispielsweise die im Rahmen des Grundbuch-, Handelsregister-, Güterrechtsregister- oder Erbschaftsamts erbrachten Leistungen in einen einzigen Verwaltungszweig «Amtsschreibereien» zusammengefasst werden.³² Sind jedoch die einzelnen Abgabearten in einem Verwaltungszweig erfasst, hat das Kostendeckungsprinzip eine abgabebegrenzende Funktion nur bezüglich aller Abgabearten zusammen, die im betreffenden Verwaltungszweig erhoben werden, nicht hingegen für jede einzelne Abgabe. Entsprechend kann in derartigen Fällen das Kostendeckungsprinzip seine ihm zugedachte Schutzfunktion für die einzelne Abgabearart nicht übernehmen, da offen ist, in welcher Form und in welchem Ausmass die jeweilige Abgabe zur Finanzierung herangezogen wird.³³

Darüber hinaus ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Kostendeckungsprinzip bei bestimmten Verwaltungsgebühren wie namentlich *Gerichtsgebühren* keinen Massstab zur Überprüfung der Abgabe bildet, da in der Regel die Einnahmen der Gerichte deren Kosten bei Weitem nicht decken. Die Gerichtsgebühren könnten mit anderen Worten um ein Vielfaches erhöht werden, ohne mit dem Kostendeckungsprinzip in Konflikt zu geraten.³⁴ Umstritten ist, ob eine Überprüfung nach dem Kostendeckungsprinzip entfällt, wenn der Gesetzgeber *verursachergerechte Gebühren* vorschreibt (vgl. z.B. Art. 60a GSchG [Entsorgung von Abwasser] oder Art. 32a USG [Entsorgung von Siedlungsabfällen]). Diesbezüglich ist das Gemeinwesen verpflichtet, die Kosten der betreffenden staatlichen Aufwendungen vollumfänglich auf die Verursacher zu überwälzen, was implizit die Anwendung des Kostendeckungsprinzip miteinschliesst.³⁵

3. Gesetzmässigkeit

Aus dem Legalitätsprinzip folgt bei Verwaltungsgebühren zweifaches: Einerseits bedürfen deren wesentlichen Elemente einer formell-gesetzlichen Grundlage (*Erfordernis der Normstufe*: Kreis der Abgabepflichtigen, Gegenstand der Abgabe und Bemessungsgrundlage).³⁶ Andererseits muss die Gebühr in einer generell-abstrakten Rechtsnorm – unabhängig ihrer Normstufe – so genau umschrieben sein, dass den rechtsanwendenden Behörden kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger hinreichend klar vorhersehbar sind (*Erfordernis der Normdichte*).³⁷

³⁰ Vgl. BGE 126 I 180 E. 3b/bb; *Wiederkehr* (FN 3), S. 61.

³¹ Vgl. BGE 126 I 180 E. 3b/cc; *Wiederkehr* (FN 3), S. 61; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1637; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2779; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 688 ff.; *Uhlmann* (FN 23), S. 95; *Griffel* (FN 3), Rz. 485.

³² Vgl. BGE 126 I 180 E. 3b/cc; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 692; *Wiederkehr* (FN 3), S. 62; *Wiederkehr* (FN 13), S. 69.

³³ Vgl. BGE 120 Ia 265 E. 2b; 118 Ia 320 E. 4 [Pra 1993 Nr. 139]; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 693; *Wiederkehr* (FN 3), S. 64; *Uhlmann* (FN 23), S. 95.

³⁴ Vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.2; 143 I 227 E. 4.3.1 [Pra 2018 Nr. 25]; 141 I 105 E. 3.3.2; *Wiederkehr* (FN 3), S. 66; *Wiederkehr* (FN 13), S. 68.

³⁵ Anders BGer, 9C_633/2022, 22.6.2023, E. 3.8, wobei hauptsächlich die prozessuale Frage zu beantworten war, ob sich die beschwerdeführende Partei neben dem Verursacherprinzip nach Art. 60a GSchG auch auf die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips berufen kann, was mangels vorgebrachter (substanzierter) Rügen verneint worden ist.

³⁶ Vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.1; 144 II 454 E. 3.4; 143 I 220 E. 5.1.1 [Pra 2018 Nr. 39]; 143 II 87 E. 4.5; 143 II 283 E. 3.5; 141 V 509 E. 7.1.1; 135 I 130 E. 7.2 [Pra 2010 Nr. 1]; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2799; *Wiederkehr* (FN 3), S. 76; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1652; *Wiederkehr* (FN 39), S. 46 ff.

³⁷ Vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.1; 144 II 454 E. 3.4; 143 I 220 E. 5.1.1 [Pra 2018 Nr. 39]; 141 V 509 E. 7.1.1; 136 I 142 E. 3.1; 135 I 130 E. 7.2 [Pra 2010 Nr. 1]; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2797; *Wiederkehr* (FN 3), S. 72; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1653.

Während die Begriffe des «Abgabepflichtigen» (Abgabesubjekt) sowie des «Gegenstands der Abgabe» (Abgabeobjekt) in der Praxis selten umstritten und an sich «klar» sind, lässt die Umschreibung der «Bemessungsgrundlage» Interpretationsspielräume offen. Bemessungsgrundlage heisst grundsätzlich Definition der Abgabebemessung in den Grundzügen und bedeutet in der Regel, dass formell-gesetzlich entweder ein Abgaberahmen, ein an bestimmbare Grössen anknüpfender Berechnungsmodus oder Bemessungskriterien umschrieben sind.³⁸

Die beiden Erfordernisse hängen eng zusammen und können nicht immer klar getrennt werden, da der Gesetzgeber das Wesentliche (Erfordernis der Normstufe) in genügender Bestimmtheit (Erfordernis der Normdichte) festzulegen hat. Wird ferner keine Verordnung erlassen bzw. stützen die rechtsanwendenden Behörden ihre Verfügungen direkt auf ein Gesetz, fallen die beiden Erfordernisse zusammen. Ist ausserdem die Delegationsnorm an den Ordnungsgeber im Gesetz (zu) unbestimmt formuliert, kann dies sowohl unter dem Blickwinkel der Normstufe (der Gesetzgeber legt nicht alles Wesentliche fest) als auch unter demjenigen der Normdichte (das vom Gesetzgeber Festgelegte ist zu weit gefasst) thematisiert werden.³⁹

Die Anforderungen an die Normstufe (in Bezug auf die Bemessungsgrundlage⁴⁰) dürfen bei Verwaltungsgebühren herabgesetzt werden, da in der Regel das Mass der Abgabe durch das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip hinreichend begrenzt wird und sich anhand der beiden Prinzipien überprüfen lässt.⁴¹ Das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip übernehmen diesfalls die Funktionen, welche dem Legalitätsprinzip und den daraus abgeleiteten Anforderungen an die Normstufe zukommen (Surrogats-Funktion).⁴² Entsprechend darf bei gegebenen Voraussetzungen die Festsetzung der Bemessungsgrundlage vollständig an den Ordnungsgeber delegiert werden.⁴³ Vorausgesetzt ist jedenfalls, dass die Abgabe nicht bewusst zu tief erhoben wird oder dass diese einen Mehrertrag abwerfen soll, sodass das Kostendeckungsprinzip nicht greift.⁴⁴

Eine Sonderstellung nehmen – was die Normstufe anbelangt – Gerichtsgebühren und Kanzleigebühren ein. Kanzleigebühren bedürfen keiner Grundlage in einem (formellen) Gesetz, müssen jedoch in genügend bestimmter Weise aus einer Verordnung hervorgehen. Der Grund ist darin zu erblicken, dass Kanzleigebühren jederzeit leicht überprüfbar und in ihrer Höhe bescheiden sind.⁴⁵ Bei

³⁸ Vgl. BGE 128 II 247 E. 3.1; 126 I 180 E. 2a/bb; 121 I 230 E. 3g/aa; BGer, 2C_729/2013, 3.4.2014, E. 4.2; 2P.7/2007, 26.6.2007, E. 4 Ingress.

³⁹ Vgl. René Wiederkehr, Das Legalitätsprinzip im Kausalabgaberecht, recht 2018, S. 40–50, S. 41.

⁴⁰ Das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip vermögen den Mangel der formell-gesetzlichen Grundlage nur für die Abgabebemessung, nicht aber für die abgabepflichtigen Tatbestände und Personen zu beseitigen; vgl. Klarstellung in BGer 2C_729/2008, 3.3.2009, E. 4.6.

⁴¹ Das Bundesgericht scheint mehrheitlich davon auszugehen, dass die beiden Prinzipien kumulativ erfüllt sein müssen, damit die Anforderungen an die formell-gesetzliche Grundlage gelockert werden dürfen, wobei es die betreffende Frage selten eingehend thematisiert; vgl. BGE 135 I 130 E. 7.2 [Pra 2010 Nr. 1]; 134 I 179 E. 6.1; 132 I 117 E. 4.2; Wiederkehr (FN 39), S. 47 f. Vereinzelt nimmt das Bundesgericht an, die erwähnten Lockerungen würden auch bei kostenunabhängigen Verwaltungsgebühren gelten; vgl. BGE 128 II 247 E. 3.1; 126 I 180 E. 2a/bb; 121 I 230 E. 3g/aa; BGer, 2C_973/2019, 27.1.2020, E. 2.2.1. Auch bei andern Arten von Kausalabgaben wird die betreffende Rechtsprechungslinie nicht einheitlich befolgt; vgl. FN 84 (Benutzungsgebühren) und FN 111 (Konzessionsgebühren).

⁴² Vgl. BGE 145 I 52 E. 5.2.1; 143 I 220 E. 5.1.2 [Pra 2018 Nr. 39]; 143 I 227 E. 4.2.1 [Pra 2018 Nr. 25]; 141 V 509 E. 7.1.1; Häfelin/Müller/Uhlmann (FN 3), Rz. 2806 ff.; Tschannen/Müller/Kern (FN 3), Rz. 1655 ff. Ein Teil der Lehre behandelt die besagten Lockerungen hauptsächlich unter dem Aspekt der Zulässigkeit unbestimmter Delegationsnormen und damit unter dem Blickwinkel der Normdichte; vgl. insb. Wyss (FN 13), S. 163 ff.; Tschannen/Müller/Kern (FN 3), Rz. 1659 ff.

⁴³ Vgl. BGE 143 I 147, nicht publ. E. 6.2.1; 143 I 227 E. 4.2.1 [Pra 2018 Nr. 25]; 135 I 130 E. 7.2 [Pra 2010 Nr. 1]; 130 I 113 E. 2.2; 121 I 230 E. 3e; Häfelin/Müller/Uhlmann (FN 3), Rz. 2806; Tschannen/Müller/Kern (FN 3), Rz. 1655 ff.; Griffel (FN 3), Rz. 481 f.

⁴⁴ Vgl. BGE 143 I 227 E. 4.2.3 [Pra 2018 Nr. 25]; 141 I 105 E. 3.3.2; 139 III 334 E. 3.2.3; 120 Ia 171 E. 2a [Pra 1995 Nr. 162]. Ebenso fällt die Anwendung des Kostendeckungsprinzips und damit eine Delegation an den Ordnungsgeber ausser Betracht, wenn die einzelnen Abgabearten in einem Verwaltungszweig zusammengefasst sind; vgl. FN 33.

⁴⁵ Vgl. BGE 130 I 113 E. 2.2; 126 I 180 E. 2a/bb; 125 I 173 E. 9b; 124 I 11 E. 6a; BGer, 2C_230/2020, 25.3.2021, E. 9.1; Wiederkehr/Richli (FN 3), Rz. 800 f.; Wiederkehr (FN 3), S. 82; Tschannen/Müller/Kern (FN 3), Rz. 1658; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 2804 f.; Waldmann/Wiederkehr (FN 3), 8. Kap. Rz. 28.

Gerichtsgebühren vermögen in der Regel weder das Äquivalenz- noch das Kostendeckungsprinzip deren Festlegung im Einzelfall wirksam zu begrenzen, sodass eine Delegation der Bemessungsgrundlage an den Ordnungsgeber an sich ausser Betracht fallen würde. Hingegen können – ähnlich wie bei den Studiengebühren – den Elementen des bisher und landesweit Üblichen eine Surrogats-Funktion zukommen. Bewegen sich die Beträge in der Grössenordnung der in der Schweiz heute üblichen Gerichtskosten und orientiert sich der Ordnungsgeber an den bisher üblichen Beträgen, vermag die langandauernde und landesweite Übung gewissermassen eine formell-gesetzliche Grundlage zu ersetzen.⁴⁶

Was das Erfordernis der *Normdichte* betrifft, genügt bei Verwaltungsgebühren in der Regel, wenn auf generell-abstrakter Ebene maximale Ansätze, ein Gebührenrahmen oder Bemessungskriterien festgelegt sind.⁴⁷ Diese reduzierten Anforderungen an die Normdichte hängen damit zusammen, dass dem Abgabepflichtigen üblicherweise die Überprüfung der konkreten Höhe der Gebühr anhand verfassungsrechtlicher Prinzipien (Kostendeckungsprinzip, Äquivalenzprinzip) ohne Weiteres offensteht.⁴⁸ Weniger strenge Anforderungen an die Normdichte gelten demnach, wenn die einzelnen verrechneten Positionen anhand der gewählten Kriterien kontrollierbar oder wenn Vergleiche mit privatwirtschaftlich angebotenen Gütern möglich sind.⁴⁹

Der Gebührentarif des BAZL beispielsweise sieht in Art. 14 Abs. 3 GebV-BAZL für die Prüfung von Luftfahrtgeräten oder Simulatoren einen Gebührenrahmen in der Höhe von Fr. 1'000.– bis Fr. 150'000.– vor.⁵⁰ Baubewilligungsgebühren werden häufig nach einem Promillesatz in Bezug auf die geschätzte Bausumme innerhalb eines weiten Gebührenrahmens (z.B. Fr. 1'000.– bis Fr. 100'000.–) berechnet.⁵¹ Eine Regelung, wonach die Behörde Verwaltungsgebühren für Interkonnectionsentscheide von mindestens Fr. 10'000.– erhebt, ist genügend bestimmt. Bei einem Stundenansatz von Fr. 260.– und 3'294 Arbeitsstunden hat die Behörde zu Recht angefallene Kosten in der Höhe von Fr. 856'440.– in Rechnung gestellt, was jederzeit nachprüfbar ist.⁵² Auch im Bereich von Gerichtsgebühren werden weit gefasste Gebührenrahmen (Fr. 500.– bis Fr. 50'000.–) nicht beanstandet, da offene gesetzliche Regelungen in der Schweiz in diesem Bereich weit verbreitet sind, der Anwendungsbereich sachlich und personell bestimmt ist sowie ihre Anwendung einer neutralen Gerichtsinstanz obliegt, welche mit solchen Ermessensentscheiden vertraut ist.⁵³

Ein weit gefasster Gebührenrahmen (Fr. 10.– bis Fr. 20'000.–) genügt nach Auffassung des Bundesgerichts in Bezug auf die Auferlegung einer allgemeinen Verwaltungsgebühr hingegen dann nicht, wenn die Abgabe auch im Hinblick auf das Abgabesubjekt («Beteiligte») und -objekt («Amtshandlung») nur vage umschrieben ist.⁵⁴ Zu unbestimmt ist auch eine Regelung, die zwar einen

⁴⁶ Vgl. BGE 145 I 52 E. 5.3 ff.; 143 I 227 E. 4.5 [Pra 2018 Nr. 25]; BGer, 1C_84/2019, 13.9.2019, E. 3.4; 1C_497/2018, 22.1.2020, E. 3.4.3. In gewissen Urteilen deutet das Bundesgericht an, dass die im Zusammenhang mit Gerichtsgebühren entwickelte Rechtsprechung sich auch auf andere Verwaltungsgebühren übertragen lässt, sofern jedenfalls gewisse Anhaltspunkte für eine langandauernde und landesweite Übung vorliegen; vgl. BGer, 1B_64/2020, 28.2.2020, E. 7.2; 1C_497/2018, 22.1.2020, E. 3.4.3.

⁴⁷ Vgl. BGE 128 II 247 E. 3.1; 126 I 180 E. 2a/bb; 121 I 230 E. 3g/aa; *Wiederkehr* (FN 3), S. 72.

⁴⁸ Vgl. BGE 135 I 130 E. 7.2 [Pra 2010 Nr. 1]; 134 I 179 E. 6.1; 126 I 180 E. 2a/bb; 106 Ia 249 E. 1.

⁴⁹ Vgl. *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1660; *Wiederkehr* (FN 39), S. 44; *Wiederkehr* (FN 3), S. 76; *Häner* (FN 3), S. 20 f.

⁵⁰ Vgl. BVGer, A-3434/2010, 2.11.2010, E. 7.2–7.5.

⁵¹ Vgl. BGer, 2C_517/2007, 15.8.2008, E. 2.4; 2P.286/2006, 27.2.2007, E. 5; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 1062.

⁵² Vgl. BGE 132 II 47 E. 4.2. Gebühren für Verwaltungstätigkeiten werden häufig nach Arbeitsstunden und Stundenansätzen berechnet, ohne dass zwingend ein Gebührenrahmen erforderlich wäre, da die Aufwandpositionen überprüfbar sind; vgl. auch BGer, 2C_407/2010, 16.11.2010, E. 2.3–2.8 bezogen auf die Kosten eines Quartierplanverfahrens; 2C_188/2011, 17.1.2012, E. 3.2 bezogen auf die Kosten eines Hausanschlusses für die Elektrizitätsversorgung.

⁵³ Vgl. BGE 123 I 248 E. 3d; 120 Ia 171 E. 4 und E. 5 [Pra 1995 Nr. 162]; 106 Ia 249 E. 3a; *Wiederkehr* (FN 39), S. 43.

⁵⁴ Vgl. BGE 144 II 454 E. 5.5; 123 I 248 E. 3d. Das Bundesgericht zieht diese Rechtsprechungslinie zu Recht nicht konsequent durch, da sich unbestimmt gehaltene gesetzliche Grundlagen gerade bei Verwaltungsgebühren aus Praktikabilitätsgründen häufig finden lassen. Die Aufgaben der Verwaltung sind

unteren und oberen Gebührenrahmen mit gewissen Ausnahmen vorsieht (Fr. 10.– bis Fr. 3'750.–), aber nicht vorgibt, nach welchen Kriterien bzw. in welchen Ausnahmefällen die Gebühr um welchen Betrag erhöht werden kann, zumal vorliegend ein relativ hoher Betrag umstritten war (Fr. 83'861.95).⁵⁵

B. Benutzungsgebühren

1. Begriff

Benutzungsgebühren stellen das Entgelt für die Nutzung einer öffentlichen Einrichtung oder einer öffentlichen Sache im gesteigerten Gemeingebrauch dar. Sie werden auferlegt, um die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Nutzung entstehen, zu decken und gehören demnach zu den Kausalabgaben. Typische Benutzungsgebühren sind etwa Studien-, Spital-, Flughafen- oder einmalige bzw. periodische Ver- und Entsorgungsgebühren.⁵⁶

Benutzungsgebühren sind zu entrichten, wenn die öffentliche Einrichtung oder die öffentliche Sache *tatsächlich genutzt* wird.⁵⁷ Ist beispielsweise der Grundeigentümer wegen fehlender Pflichtparkplätze darauf angewiesen, öffentlichen Grund zu nutzen, kann hierfür – nebst der Entrichtung einer Ersatzabgabe (wegen Befreiung von der Primärleistungspflicht) – eine Benutzungsgebühr erhoben werden, die jedoch erst dann geschuldet ist, wenn der betroffene Grundeigentümer den öffentlichen Grund auch tatsächlich im unterstellten Umfang der fehlenden Parkplätze für das Parkieren von Autos nutzt und nicht bereits wegen der fehlenden Pflichtparkplätze an sich.⁵⁸

Folgende *Besonderheiten* sind zu berücksichtigen: Je nach Gemeinde oder Kanton wird die *Sondernutzung öffentlicher Sachen* auch über ein Bewilligungssystem geregelt und von einer Benutzungsgebühr abhängig gemacht.⁵⁹ Zudem kann bei temporären Nutzungsformen umstritten sein, ob bereits eine Sondernutzung (mit entsprechender Konzessionsgebühr) oder lediglich eine Nutzung im gesteigerten Gemeingebrauch (mit entsprechender Benutzungsgebühr) vorliegt.⁶⁰ Die Erhebung von Benutzungsgebühren setzt zudem voraus, dass das *Rechtsverhältnis dem öffentlichen Recht* untersteht, was beispielsweise für Universitäts- oder Flughafenengebühren, nicht aber für Taxen öffentlicher Unternehmen wie der Post, SBB oder Swisscom AG zutrifft.⁶¹ Gerade Benutzungsgebühren können sodann – wie im Übrigen andere Kausalabgaben auch – eine *Lenkungskomponente* aufweisen, wobei aus dem Lenkungseffekt allein nicht auf die Qualifikation einer Abgabe geschlossen werden darf, da

äusserst vielfältig, so dass die Kostenverlegung oft gestützt auf generalklauselartig umschriebene Normen erfolgt. Es ist jeweils im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln, ob für die potenziell Abgabepflichtigen voraussehbar ist, dass für sie durch die betreffende Amtshandlung Gebühren in der betreffenden Höhe anfallen könnten; vgl. BGer, 2C_992/2020, 23.9.2021, E. 5.2–5.6; *Wyss* (FN 13), S. 195.

⁵⁵ Vgl. BGer, 5A_45/2007, 6.12.2007, E. 5.2.5; ferner auch BGer, 2C_195/2015, 19.8.2015, E. 3.4, mit Hinweisen. In Gebührenordnungen finden sich allerdings üblicherweise Ausnahmebestimmungen, ohne dass präziser definiert wird, in welchen besonderen Konstellationen die Gebühr um welchen Betrag erhöht werden darf. Mit grosser Wahrscheinlichkeit hat die Höhe des Betrags bzw. die massive Überschreitung des ordentlichen Gebührenrahmens das Ergebnis beeinflusst.

⁵⁶ Vgl. BGE 147 I 153 E. 3.3 und E. 3.4.3; 139 I 138 E. 3; 125 I 182 E. 4; 106 Ia 241 E. 3b; BGer, 2C_1001/2020, 9.3.2021, E. 3.2.1; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1608; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 19; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2769 f.; *Wiederkehr* (FN 3), S. 40 f.; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 819; *Griffel* (FN 3), Rz. 496; *Häner* (FN 3), S. 5; *Hungerbühler* (FN 3), S. 509; *Wiederkehr* (FN 1), Rz. 625 f.; *Michael Beusch*, Benutzungsgebühren – unter besonderer Berücksichtigung von Lenkungsgebühren, in: *Häner/Waldmann* (Hrsg.), *Kausalabgaben*, Zürich 2015, S. 41–54, S. 47.

⁵⁷ Werden Ver- oder Entsorgungsgebühren als Vorzugslasten konzipiert, sind diese bereits dann geschuldet, wenn für ein Grundstück die Anschlussmöglichkeit besteht, da dadurch der Vorteil – und demnach die Wertsteigerung – bereits entstanden ist; vgl. BGE 112 Ia 260 E. 5a; 106 Ia 241 E. 3b; BGer, 2C_153/2007, 10.10.2007, E. 4.

⁵⁸ Vgl. BGer, 2C_604/2017, 10.1.2018, E. 3.2.2.

⁵⁹ Vgl. *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 7. Kap. Rz. 34.

⁶⁰ Vgl. zur mitunter heiklen Abgrenzung hier nur *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 232 ff. und Rz. 860.

⁶¹ Vgl. BGE 147 I 153 E. 3.3 (Spitaltaxen); 137 II 58 E. 6.7.2 (Landtaxen); 136 II 457 E. 6.2 (Transporttaxen); 125 I 182 E. 4b (Landtaxen); BVGE 2008/41 E. 5.1–5.3 (Fluggasttaxen); *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1609; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2771; *Wiederkehr* (FN 3), S. 41; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 820; *Beusch* (FN 56), S. 47.

sowohl Steuern als auch Kausalabgaben mit einer Lenkungs Komponente versehen werden können.⁶² Ferner gilt für den *schlichten Gemeingebrauch einer öffentlichen Strasse* der Grundsatz der Gebührenfreiheit (vgl. Art. 82 Abs. 3 BV), sodass Benutzungsgebühren erst für den gesteigerten Gemeingebrauch in Form beispielsweise von längerfristigem Parkieren erhoben werden dürfen.⁶³ Zudem kann mit der Erhebung einer Benutzungsgebühr auch der staatliche Aufwand für die Erteilung der betreffenden Bewilligung abgegolten werden, so dass im Ergebnis eine Mischform von Benutzungs- und Verwaltungsgebühr vorliegt.⁶⁴

2. Bemessung

Das *Äquivalenzprinzip* gebietet, Benutzungsgebühren nach dem *Wert der staatlichen Leistung* zu bemessen. Dabei werden häufig schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Bewertungsmaßstäbe angewendet, da sich in der Regel bei Benutzungsgebühren weder der wirtschaftliche Vorteil (nutzenorientierte Betrachtungsweise) noch die Kosten im Einzelfall (aufwandorientierte Betrachtungsweise) hinreichend präzise bestimmen lassen, zumal in der Regel auch ein eigentlicher Marktwert fehlt, so dass nicht zwingend eine strenge Proportionalität zwischen staatlicher Leistung und Abgabehöhe bestehen muss.⁶⁵

Beispielsweise darf in die Gebühr für die *Benutzung eines Sportplatzes* auch ein Anteil für die Nutzung der Garderoben einberechnet werden, da eine sachliche Nähe zwischen dem Gebrauch der Fussballfelder und der Garderoben vorliegt. Die Leistungen der Stadt dürfen als Gesamtpaket angeboten werden und schliessen gewisse Pauschalisierungen mit ein, unabhängig davon, ob die Spieler die Garderoben tatsächlich nutzen.⁶⁶ Es ist ausserdem erlaubt, eine ordentliche, nicht reduzierte Gebühr auch für das sog. *Wahlstudienjahr*, in dem die Studierenden mehrheitlich abwesend sind und keine Lehrveranstaltungen besuchen, zu erheben. Die erhobene Gebühr muss nicht genau mit der staatlichen Leistung korrelieren und es ist zulässig, eine Gesamtbetrachtung über das gesamte Studium zu machen.⁶⁷ Gebühren für die *Benutzung einer nicht öffentlichen Alpstrasse* lassen sich nicht ohne Weiteres anhand des Nutzens oder der Kosten festlegen und es darf – soweit vorhanden – ein Vergleich mit anderen Gebührenordnungen privater Strassen vorgenommen werden, um die zulässige Abgabehöhe zu ermitteln.⁶⁸

Auf schematische Maßstäbe wie den Gebäudeversicherungswert, die Bruttogeschossfläche oder das Gebäudevolumen darf aus Praktikabilitätsgründen auch bei der Bemessung *einmaliger Anschlussgebühren*, die im Übrigen ebenso als Verwaltungsgebühren oder Vorzugslasten ausgestaltet

⁶² Vgl. BGE 147 I 16 E. 3.3 [Pra 2020 Nr. 116]; 143 I 220 E. 4.3 f. [Pra 2018 Nr. 39]; 125 I 182 E. 4c; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1610; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 48 ff.; *Beusch* (FN 56), S. 43, S. 48 ff. Um keine Benutzungsgebühr (mit Lenkungs Komponente) handelt es sich hingegen bei einer «Erschliessungsgebühr», die von Grundeigentümern mit 50 oder mehr Parkplätzen erhoben wird und die vorab zur Förderung des öffentlichen Verkehrs verwendet werden soll. Im Ergebnis liegt wohl eine Sondersteuer mit Lenkungswirkung vor; vgl. BGE 147 I 16 E. 3.5.2 [Pra 2020 Nr. 116].

⁶³ Vgl. BGE 122 I 279 E. 2; ferner BGer, 2C_699/2017, 12.10.2018, E. 8.4; 2C_770/2012, 9.5.2013, E. 3.4. Für den schlichten Gemeingebrauch wie das kurzfristige Parkieren bis ca. 30 Minuten Dauer darf eine Kontrollgebühr erhoben werden, die jedoch als Entgelt für die Kontrolle der besagten Nutzung dient und deshalb eine Verwaltungs- und keine Benutzungsgebühr darstellt; vgl. BGE 122 I 279 E. 2b; 112 Ia 39 E. 1b.

⁶⁴ Vgl. BGer, 1C_20/2018, 17.7.2018, E. 4 (Gebühr für die Bewilligung einer Kundgebung auf öffentlichem Grund, die auch den Aufwand für das Verwaltungsverfahren beinhaltet); *Hungerbühler* (FN 3), S. 509.

⁶⁵ Vgl. BGE 139 I 138 E. 3.5 (Semestergebühr im Wahlstudienjahr); 138 II 111 E. 5.3.4 (Abfallgebühr); 128 I 46 E. 4a [Pra 2002 Nr. 34: Abwassergebühr]; *Wiederkehr* (FN 3), S. 41; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 840 ff.

⁶⁶ Vgl. BGer, 2C_192/2012, 7.6.2012, E. 3.3.

⁶⁷ Eine derartige Gesamtbetrachtung erscheint auch deshalb als statthaft, da die gesamthaft erhobenen Studiengebühren deutlich unter dem objektiven Nutzen bzw. dem Wert der staatlichen Leistung liegen; vgl. BGE 139 I 138 E. 3.5; dazu auch FN 73.

⁶⁸ Vgl. BGer, 2C_701/2016, 1.12.2017, E. 2.4. Da die meisten Strassen in der Schweiz öffentliche Strassen sind und von der durch die Verfassung gewährleisteten Gebührenfreiheit erfasst werden (vgl. Art. 82 Abs. 3 BV), gibt es nur wenig vergleichbare Konstellationen. Entsprechend kann in der Regel in derartigen Konstellationen ein «Marktpreis» nicht ermittelt werden; vgl. BGer, 2C_701/2016, 1.12.2017, E. 2.4.

sein können, abgestellt werden, da diese in der Regel – vorbehaltlich gewisser Ausnahmen – den Nutzen für die angeschlossene Liegenschaft sachgerecht zum Ausdruck bringen.⁶⁹ Zudem kann bei einer nachträglichen Erweiterung einer angeschlossenen Baute oder deren Umbau eine ergänzende (einmalige) Anschlussgebühr auf der Grundlage des Gebäudeversicherungswerts bzw. der Differenz der beiden Versicherungswerte (vor/nach Umbau oder Erweiterung) erhoben werden.⁷⁰ Hingegen haben – im Unterschied zu einmaligen Anschlussgebühren – die *periodisch zu entrichtenden Gebühren* die bezogenen Leistungen zumindest mitzuberücksichtigen und dürfen nicht allein aufgrund des Gebäudeversicherungswertes oder anderer schematischer Massstäbe berechnet werden.⁷¹

Sodann gibt es gewisse *Sonderfälle: Benutzungsgebühren mit Lenkungs-komponente* sind vom Äquivalenzprinzip ausgenommen, da diese in der Regel den Wert der staatlichen Leistung durch die Lenkungs-komponente überschreiten, ansonsten eine Lenkungswirkung nicht eintreten kann, ausser die Abgabe wäre bisher weit unter dem staatlichen Gegenwert erhoben worden.⁷² Bei *Studiengebühren* ist der Wert der Inanspruchnahme staatlicher Bildungseinrichtungen schwierig zu beziffern, zumal auch ein eigentlicher Marktwert weitgehend fehlt, so dass im Ergebnis pauschale Ansätze – unabhängig vom Nutzen – angewendet werden.⁷³ Zu berücksichtigen ist sodann, dass *Gebühren* für die *ideelle Nutzung des öffentlichen Grundes* in Form von Demonstrationen oder Versammlungen faktisch vom Äquivalenzprinzip ausgeschlossen sind, da praxismässig nur bescheidene Gebühren in der Höhe von rund Fr. 100.– als verfassungsmässig erachtet werden.⁷⁴

Das *Kostendeckungsprinzip* gilt «nur» für diejenigen Benutzungsgebühren, mit denen ein bestimmter staatlicher Aufwand abgegolten wird, was typischerweise auf Ver- und Entsorgungsgebühren zutrifft.⁷⁵ Andere Benutzungsgebühren wie beispielsweise *Studiengebühren* machen notorisch nur einen sehr geringen Teil des staatlichen Aufwands aus. Entsprechend vermag das Kostendeckungsprinzip die Höhe dieser Gebühren kaum ausreichend zu begrenzen.⁷⁶ Auch *Gebühren für die Nutzung des öffentlichen*

⁶⁹ Vgl. BGer, 2C_533/2022, 12.12.2022, E. 4.3.1; 2C_1027/2020, 4.5.2022, E. 7.1; 2C_67/2015, 12.11.2015, E. 3.5; 2C_356/2013, 17.3.2014, E. 5.2.2; 2C_722/2009, 8.11.2010, E. 3.2, je mit weiteren Hinweisen. Die Rechtsprechung macht einen Vorbehalt lediglich bei Bauten, die im Verhältnis zu ihrem Versicherungswert einen extrem hohen oder niedrigen Wasserverbrauch bzw. Abwasseranfall aufweisen, wie z.B. Industriebauten oder landwirtschaftliche Grundstücke; vgl. BGer, 2C_356/2013, 17.3.2014, E. 5.2.3; 2C_847/2008, 8.9.2009, E. 2.1, je mit weiteren Hinweisen; zum Ganzen auch *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 650 ff.

⁷⁰ Vgl. BGer, 2C_656/2008, 29.5.2009, E. 3.3–3.5; 2P.53/2007, 22.6.2007, E. 2.2–2.4.

⁷¹ Vgl. BGE 129 I 290 E. 3.2; 128 I 46 E. 4a [Pra 2002 Nr. 34]; 125 I 1 E. 2b; BGer, 2C_160/2014, 7.10.2014, E. 6.4.2; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 656 ff. Für die Aufrechterhaltung der Infrastruktur dürfen die damit verbundenen jährlichen Aufwendungen in die periodisch zu entrichtende Gebühr in Form einer Grund- oder Bereitstellungsgebühr einberechnet werden. Dieser Anteil kann wiederum nach schematischen Ansätzen berechnet werden kann; vgl. BGer, 2P.223/2005, 8.5.2006, E. 4.1; 2P.266/2003, 5.3.2004, E. 3.2; zu einem Sonderfall BGer, 2C_995/2012, 16.12.2013, E. 7.3, bezogen auf eine zulässige Berechnung der periodischen Wassernutzungsgebühr auf der Grundlage des Gebäudeversicherungswerts, da in der betreffenden Gemeinde die (periodische) Nutzung des Wassers in Form von Quellwasser gratis ist.

⁷² Vgl. BGE 143 I 220 E. 6.2 [Pra 2018 Nr. 39: vom Verbrauch abhängige Wasserbenutzungsgebühr]; BGer, 2C_701/2016, 1.12.2017, E. 2.2; 2C_609/2010, 18.6.2011, E. 3.3. Hätte der Beschwerdeführer im genannten Leiturteil sein gesamtes Trinkwasser zum durchschnittlichen Tarif (ohne Lenkungs-komponente) bezogen, wären ihm nur Fr. 1301.40 statt Fr. 3537.60 (mit Lenkungs-komponente) in Rechnung gestellt worden; vgl. BGE 143 I 220 E. 4.4 [Pra 2018 Nr. 39].

⁷³ Vgl. BGE 130 I 113 E. 2.4; 123 I 254 E. 2b/bb; 121 I 273 E. 4b und 4c; 120 Ia 1 E. 3f.

⁷⁴ Vgl. BGer, 1C_20/2018, 17.7.2018, E. 2.3 und E. 4; zum Kostendeckungsprinzip in derartigen Konstellationen unten FN 78. Das Bundesgericht zieht die Grenze sehr tief, während die Vorinstanz den in Rechnung gestellten Betrag in der Höhe von Fr. 500.– als angemessen betrachtet hat. Selbst bei dem von der Vorinstanz als angemessen betrachteten Betrag kann wohl im Allgemeinen kaum von einem «chilling effect» bzw. von einer «abschreckend hohen Gebühr» gesprochen werden; vgl. auch FN 24 hinsichtlich der Praxis zu den Informationsgesuchen gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz.

⁷⁵ Vgl. BGE 143 II 283 E. 3.7.1; 118 Ia 320 E. 4b; 112 Ia 260 E. 5a; BGer, 2C_1027/2020, 4.5.2022, E. 8.1; 2C_809/2015, 16.2.2016, E. 5.4.2; ferner die Übersicht in BGE 121 I 230 E. 3e; *Wiederkehr* (FN 13), S. 68.

⁷⁶ Vgl. BGE 130 I 113 E. 2.4; 123 I 254 E. 2b/bb; 121 I 273 E. 4b f.; 120 Ia 1 E. 3f. Hingegen sind Gebühren für Weiterbildungskurse in der Regel auf Kostendeckung gerichtet und können am Kostendeckungsprinzip gemessen werden; vgl. VerwG ZH, PB.2010.00022, 1.6.2011, E. 3.4.4. Auch Gebühren für die Nutzung

Grundes unterliegen in der Regel nicht dem Kostendeckungsprinzip, da üblicherweise ein bezifferbarer Aufwand fehlt oder dieser im Vergleich zu den Einnahmen sehr gering ist.⁷⁷ Ferner ist die Wirkung des Kostendeckungsprinzips in *grundrechtssensiblen Bereichen* – beispielsweise bei der Nutzung des öffentlichen Grundes in Form von Demonstrationen oder dergleichen – begrenzt, da sich das Gemeinwesen in der Regel mit weniger als den vollen Kosten begnügen muss.⁷⁸ Benutzungsgebühren können zudem bewusst *kostenunabhängig* ausgestaltet werden, indem diese gewolltermassen zu einem Mehrertrag führen oder eine Lenkungswirkung entfalten.⁷⁹

Sind *Ver- und Entsorgungsgebühren* als Benutzungsgebühren ausgestaltet, ist ferner zu berücksichtigen, dass die einzelnen Abgabearten für die Erschliessung häufig in einem *Verwaltungszweig* «Erschliessung» zusammengefasst sind, so dass das Kostendeckungsprinzip eine abgabebegrenzende Funktion nur bezüglich aller Abgabearten zusammen, hingegen nicht für jede einzelne Abgabeart aufweist.⁸⁰ Zudem fallen gerade bei derartigen Abgaben der Aufwand für den Bau und die Amortisation der Anlagen in der Regel über *mehrere Rechnungsperioden* an. Dabei erscheint es sachgerecht, sowohl die künftig zu erwartenden Kosten als auch diejenigen, welche in der Vergangenheit angefallen sind, zu berücksichtigen. Ein Verstoß gegen das Kostendeckungsprinzip liegt erst dann vor, wenn die erhobenen Abgaben auch bei vorsichtiger Beurteilung des künftigen Finanzbedarfs als klar übersetzt erscheinen.⁸¹

3. Gesetzmässigkeit

In Bezug auf das *Erfordernis der Normstufe* ist zwischen *kostenabhängigen und kostenunabhängigen Benutzungsgebühren* zu differenzieren: Vermögen das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip die Höhe der Benutzungsgebühren ausreichend zu begrenzen, darf der Gesetzgeber deren Bemessung vollständig der Exekutive überlassen und sich darauf beschränken, Subjekt und Objekt der Abgabe festzulegen. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip weisen damit eine Doppelfunktion auf und sind derart sowohl Leitschnur für den Verordnungsgeber als auch Massstab für die Überprüfung einer Gebühr im Einzelfall.⁸² Unterliegen Benutzungsgebühren hingegen nicht dem Kostendeckungsprinzip, darf die Festsetzung der Bemessungsgrundlage grundsätzlich nicht an den Verordnungsgeber delegiert werden, selbst wenn sich die Höhe der Gebühr nach dem Äquivalenzprinzip bestimmen lässt.⁸³

einer Universitätsbibliothek durch Dritte sind kostenabhängig; vgl. *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1640.

⁷⁷ Vgl. BGE 143 II 283 E. 3.7.1; BGer, 2C_699/2017, 12.10.2018 E. 8.1. Die Praxis lässt die Frage, ob das Kostendeckungsprinzip bei solchen Gebühren gilt, häufig offen; vgl. BGE 131 I 386 E. 3.5 (von den Services industriels de Genève zu entrichtende Gebühr für die Benutzung öffentlichen Grundes); 121 I 129 E. 3a (Taxistandgebühr in der Stadt Zürich).

⁷⁸ Vgl. BGer, 1C_20/2018, 17.7.2018, E. 2.3; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2778 und N 2783; *Griffel* (FN 3), Rz. 494.

⁷⁹ Vgl. BGE 143 I 220 E. 5.3 [Pra 2018 Nr. 39: vom Verbrauch abhängige Wasserbenutzungsgebühr]. Auch Gebühren für gesteigerten Gemeingebrauch können in grundrechtsfernen Bereichen so ausgestaltet werden, dass diese einen Mehrertrag abwerfen; vgl. BGE 122 I 279 E. 6a (Parkierungsgebühren).

⁸⁰ Vgl. BGer, 2C_1061/2015, 9.1.2017, E. 4.3.1; 2C_404/2010, 20.2.2012, E. 6.5; 2C_322/2010, 22.8.2011, E. 4; 2C_150/2007, 9.8.2007, E. 4; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 851; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2779. Entsprechend kann in derartigen Fällen das Kostendeckungsprinzip die dem Gesetzesvorbehalt zugeordnete Schutzfunktion für die einzelne Abgabeart – wie z.B. für die Abwassergebühren allein – nicht übernehmen, da offen ist, in welcher Form und in welchem Ausmass die jeweiligen Kategorien zur Finanzierung herangezogen werden sollen; vgl. *Wiederkehr* (FN 13), S. 69.

⁸¹ Vgl. BGer, 2C_1061/2015, 9.1.2017, E. 2.2.3; 2C_809/2015, 16.2.2016, E. 5.5.4.2 (Betrachtungszeiträume von 14, 18 und 20 Jahren); 2C_644/2009, 16.8.2010 E. 5.3 (Betrachtungszeitraum von 40 Jahren); zur Praxis ferner *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 696 f.

⁸² Vgl. BGE 143 I 220 E. 5.1.2 [Pra 2018 Nr. 39]; BGer, 2C_1027/2020, 4.5.2022, E. 5.2; 2C_809/2015, 16.2.2016, E. 5.4 und E. 5.6; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2806 ff.

⁸³ Vgl. BVGE 2008/41 E. 5.3.1 und E. 5.3.5, bezogen auf Flughafenengebühren. Dasselbe gilt, wenn die verschiedenen (kostenabhängigen) Benutzungsgebühren in einem Verwaltungszweig zusammengefasst sind, sodass in Bezug auf die einzelne Abgabe das Kostendeckungsprinzip nicht greift; vgl. BGE 120 Ia 265 E. 2b; 118 Ia 320 E. 4 (Pra 1993 Nr. 139); BGer, 2C_404/2010, 20.2.2012, E. 6. In diesen Konstellationen hat der Gesetzgeber die Bemessungsgrundlage festzulegen; vgl. BGE 126 I 180 E. 2a/bb; 121 I 230 E. 3g/aa.

Vereinzelt lässt die Rechtsprechung jedoch auch bei kostenunabhängigen Gebühren, insbesondere wenn diese einen Handels- oder Marktwert aufweisen, eine Delegation an den Verordnungsgeber zu.⁸⁴

Einen Sonderfall stellen *Schul- und Studiengebühren* dar: Sie sind zwar kostenunabhängige Gebühren und lassen sich in ihrer Höhe auch nicht wirksam mit Hilfe des Äquivalenzprinzips überprüfen; allerdings vermögen die Kriterien des «landesweit Üblichen» und des «bisher Üblichen» eine fehlende formell-gesetzliche Bemessungsgrundlage zu ersetzen, so dass eine Delegation an den Verordnungsgeber in diesem Rahmen als zulässig erscheint.⁸⁵ Entsprechend ist eine vom Regierungsrat vorgenommene Erhöhung der Schulgelder an Mittelschulen von Fr. 500.– auf Fr. 700.– zulässig, da diese bescheiden ausfällt und andere Kantone derartige Schulgelder in vergleichbarer Höhe erheben.⁸⁶ Ebenso erweist sich eine Erhöhung der Gebühren für Doktorierende durch den Staatsrat des Kantons Fribourg von Fr. 115.– auf neu Fr. 295.– als rechtmässig, da diese noch im Rahmen des bisher und landesweit Üblichen sowie deutlich unter den Ansätzen für Studierende bleibt.⁸⁷

Einen weiteren Sonderfall stellen *Benutzungsgebühren* dar, die einen *Lenkungseffekt* beinhalten: Da diese definitionsgemäss vom Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip ausgenommen sind – sie überschreiten in der Regel den Wert der staatlichen Leistung durch die Lenkungs Komponente –, darf die Festlegung der Bemessungsgrundlage nicht an den Verordnungsgeber delegiert werden.⁸⁸ Eine Gegen Ausnahme gilt dann, wenn die Abgabepflichtigen die staatliche Infrastruktur – wie beispielsweise einen Flughafen – freiwillig in Anspruch nehmen. Mit der im Übrigen kommerziellen Nutzung des Flughafens stimmen sie implizit auch der damit verbundenen Landegebühr zu, selbst wenn diese einen Lenkungseffekt in Form eines Emissionszuschlags aufweist. Die Festlegung des Emissionszuschlags benötigt daher keine formell-gesetzliche Grundlage, sondern darf auf Verordnungsstufe geregelt werden.⁸⁹

Die Anforderungen an die *Normdichte* gelten zwar auch hinsichtlich Benutzungsgebühren, doch sind verschiedenste *Relativierungen* zu berücksichtigen: Die Anforderungen dürfen dann herabgesetzt werden, falls dem Abgabepflichtigen die Überprüfung der konkreten Höhe der Gebühr anhand des *Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips* ohne Weiteres offensteht.⁹⁰ Entsprechend sind gewisse Pauschalisierungen oder Schematisierungen hinsichtlich der Benutzungsgebühren für die Nutzung eines Sportplatzes zulässig, da die konkrete Höhe der Abgabe jederzeit leicht überprüfbar ist.⁹¹ Auch lässt das Bundesgericht generalklauselartig umschriebene Normen genügen, wenn die Abgabe einen Marktwert aufweist, da sich in derartigen Konstellationen der Wert der staatlichen Leistungen anhand eines Preisvergleichs relativ einfach ermitteln und kontrollieren lässt.⁹² Unbestimmte Regelungen genügen sodann, wenn die *Rechte und Pflichten zwischen Staat und Privaten frei* ausgehandelt werden können, was bei Erschliessungsabgaben – als Benutzungsgebühren konzipiert – zutreffen kann.⁹³

⁸⁴ Vgl. BGE 121 I 230 E. 3g/aa; ferner auch BGer, 2P.7/2007, 26.6.2007, E. 4.5, wonach Benutzungsgebühren (i.c. Kostenzuschlag für besondere Pflegeleistungen in einem Heim) keiner Regelung der Bemessung in einem formellen Gesetz bedürfen, soweit diese einen Marktwert aufweisen; vgl. auch FN 41 (Verwaltungsgebühren) und FN 111 (Konzessionsgebühren).

⁸⁵ Vgl. BGE 130 I 113 E. 2; BGer, 2C_1092/2017, 28.8.2018, E. 3.7.1; 2C_586/2016, 8.5.2017, E. 3.3, je mit weiteren Hinweisen; kritisch *Patrick Waldburger/René Wiederkehr*, Universitätsgebühren vor den Gesetzgeber? Zugleich ein Beitrag zum Legalitätsprinzip im Kausalabgaberecht und zur Rechtsprechung des Bundesgerichts zu den Studiengebühren, ZBl 2001 S. 57–75, S. 67 ff.

⁸⁶ Vgl. BGer, 2C_586/2016, 8.5.2017, E. 3.3.

⁸⁷ Vgl. BGer, 2C_1092/2017, 28.8.2018, E. 3.7.

⁸⁸ Vgl. BGE 143 I 220 E. 5.3 und 6.2 [Pra 2018 Nr. 39].

⁸⁹ Vgl. BGE 125 I 182 E. 4e–h.

⁹⁰ Vgl. *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 1054; *Wiederkehr* (FN 3), S. 75 f.; *Wiederkehr* (FN 39), S. 44.

⁹¹ Vgl. BGer, 2C_192/2012, 7.6.2012, E. 2.2 und E. 3.3 (Gebühr bis max. Fr. 2'000.– pro Tag, die sich nach der Nutzungsdauer und -intensität sowie dem Betreuungs- und Reinigungsaufwand für den Hauswärtendienst richtet).

⁹² Vgl. BGE 123 I 254 E. 2b/aa (Gebühren für Lateinkurse).

⁹³ Die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage sind herabgesetzt, wenn die Behörde verwaltungsrechtliche Verträge über die Abgabenerhebung abschliesst, weil staatliche Eingriffe weniger intensiv erscheinen, wenn die Betroffenen ihnen (freiwillig) zustimmen; vgl. BGE 105 Ia 207 E. 2a; ähnlich in Bezug auf emissionsabhängige Landegebühren BGE 125 I 182 E. 4e–h.

C. Konzessionsgebühren

1. Begriff

Konzessionsgebühren sind Entgelte für die *Einräumung eines Monopolrechts* oder für die *Sondernutzung einer öffentlichen Sache*. Die Konzessionsgebühr soll den wirtschaftlichen Nutzen bzw. die eingeräumten Sondervorteile abschöpfen. Beispiele sind etwa Wasser-, Boden- oder Luftnutzungsgebühren.⁹⁴ Nach herrschender Lehre und Praxis handelt sich dabei um eine Kausalabgabe («*taxe causale*»), da die Nutzung eines staatlichen Monopols oder des öffentlichen Grundes abgegolten wird, und nicht um eine Gemengsteuer («*impôt mixte*»), da üblicherweise eine fiskalische Komponente fehlt.⁹⁵

Es sind verschiedene *Sonderfälle* zu berücksichtigen: Wie erwähnt ist die Abgrenzung zwischen *Sondernutzung und gesteigertem Gemeingebrauch* fließend und je nach Kanton oder Gemeinde wird eine Benutzungsgebühr (für gesteigerten Gemeingebrauch) oder eine Konzessionsgebühr (für Sondernutzung) erhoben, obwohl ähnliche Nutzungsarten und -intensitäten zu beurteilen sind; zudem kann für die eigentliche Sondernutzung öffentlichen Grundes auch ein Bewilligungssystem (mit Benutzungsgebühr) eingerichtet werden.⁹⁶ *Spezialgesetzlich* kann ferner vorgesehen sein, dass keine Konzessionsgebühren verlangt werden dürfen, beispielsweise für die Nutzung des Bodens durch Anbieter von Fernmeldediensten (vgl. Art. 35 Abs. 4 FMG).⁹⁷ Zudem ist – je nach kantonaler oder kommunaler Rechtslage – keine Konzessionsgebühr geschuldet, wenn die betreffende Nutzung des öffentlichen Grundes *planungsrechtlich* beispielsweise durch einen Gestaltungsplan vorgeschrieben ist.⁹⁸

2. Bemessung

Das *Äquivalenzprinzip* gilt grundsätzlich auch für Konzessionsgebühren, wobei – mangels staatlichem Verwaltungsaufwand – auf den wirtschaftlichen Nutzen abzustellen ist.⁹⁹ Der wirtschaftliche Nutzen lässt sich verhältnismässig einfach ermitteln, wenn für die Leistung ein Marktwert besteht, ist aber ansonsten – bei fehlendem Marktwert – kaum bezifferbar und wird in der Regel anhand von Hilfskriterien ermittelt.¹⁰⁰ Die Sondernutzung öffentlicher Gewässer beispielsweise bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, der Art und Dauer der Konzession, der für die Öffentlichkeit entstehenden Nachteile, dem Verwendungszweck, der Menge der beanspruchten öffentlichen Güter oder dem Wert angrenzender Grundstücke.¹⁰¹ Die Sondernutzung des öffentlichen Grundes kann bemessen werden

⁹⁴ Vgl. *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 20; *Wiederkehr* (FN 3), S. 42; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1611; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2772 ff.; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 858; *Griffel* (FN 3), Rz. 499; *Häner* (FN 3), 6; *Hungerbühler* (FN 3), S. 509; *Wiederkehr* (FN 1), Rz. 627 f.

⁹⁵ Vgl. BGer, 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 4.1 (Wassernutzungskonzession); BVGer, A-4116/2008, 6.1.2010, E. 4.2 (Funkkonzession).

⁹⁶ Vgl. *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 860, mit Hinweisen auf die Praxis.

⁹⁷ Vgl. BGE 131 II 420 E. 3.4; BGer, 2A.296/2006, 19.3.2008, E. 9.2. Allerdings darf das Gemeinwesen für den allenfalls erhöhten Verwaltungsaufwand, der ihm durch die Verlegung der Leitungen erwächst, nach Art. 35 Abs. 4 FMG kostendeckende Gebühren erheben, die jedoch als Verwaltungsgebühren (für den entstandenen Aufwand) und nicht als Benutzungs- oder Konzessionsgebühren auszugestalten und zu bemessen sind; vgl. BGer, 2A.296/2006, 19.3.2008, E. 9.2.

⁹⁸ Vgl. BGer, 2P.121/2006, 23.10.2006, E. 3.5 und E. 3.6.

⁹⁹ Vgl. BGE 138 II 70 E. 7.2 [Pra 2012 Nr. 86]; 131 II 735 E. 3.1; BGer, 2C_729/2013, 3.4.2014, E. 2.3; 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 4.2; ferner zur Praxis *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 868 ff.; *Martin Kocher*, Grenzen der Äquivalenz von Sondernutzungsgebühren für Konzessionen, ZBJV 2012, S. 560–562, S. 561.

¹⁰⁰ Vgl. *Wiederkehr* (FN 13), S. 65; ferner die Auflistung derartiger Kriterien in BGer, 2C_399/2017, 28.5.2018, E. 8.4.2 (Preis, den der Konzessionär von seinen Mietern oder Kunden erheben kann; Aufwand, den der Private betreiben müsste, um selber eine analoge Anlage zu erstellen; Fläche und Landwert des beanspruchten Bodens oder Nutzen, den der Konzessionär zieht); zum Kriterium des Marktwertes auch BGer, 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 4.3.

¹⁰¹ Vgl. BGer, 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 2.4 und E. 5. Eine rein nutzenorientierte Betrachtungsweise, die sich am Landwert orientiert, kann allerdings je nach Ausmass der Wassernutzung und der tatsächlichen Verhältnisse zu unangemessenen Ergebnissen insb. in städtischen Gebieten führen, wenn der Landwert sehr hoch ist; vgl. BGer, 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 5.5 (Globus-Propositorium).

nach dem Verkehrswert des Landes am Ort der Benützung, dem Ausmass der beanspruchten Fläche öffentlichen Grundes, der Art der Benützung, dem erwachsenden Vorteil für den Konzessionär oder der mit der Sondernutzung verbundenen Einschränkung des Gemeingebrauchs.¹⁰² Die Höhe der Funkkonzessionsgebühr bemisst sich gemäss Art. 39 Abs. 2 FMG nach dem zugeteilten Frequenzbereich, der Frequenzklasse und dem Wert der Frequenzen (lit. a); der zugeteilten Bandbreite (lit. b); der räumlichen Ausdehnung (lit. c) und der zeitlichen Nutzung (lit. d).¹⁰³

Zu berücksichtigen ist sodann, dass *Regale* wie namentlich das Berg-, Fischerei-, Salz- und Jagdregal auch fiskalisch genutzt werden dürfen. Entsprechend kommt das Äquivalenzprinzip gegenüber derartigen Abgaben nicht zum Tragen. Zwar wird praxisgemäss dessen Geltung auch für Regalgebühren grundsätzlich bejaht, doch vermag es die Höhe der Abgabe bei einer fiskalischen Nutzung kaum wirksam zu begrenzen.¹⁰⁴ Auch fällt eine Überprüfung durch das Äquivalenzprinzip ausser Betracht, wenn spezialgesetzlich die (maximale) Höhe der Gebühr wie beispielsweise hinsichtlich des Wasserzinses festgelegt ist; dieser beträgt nach Art. 49 Abs. 1 WRG bis Ende 2024 Fr. 110.– pro Kilowatt Bruttoleistung. Dabei handelt es sich um eine Belastungsgrenze, welche den Kraftwerken noch zugemutet werden darf, unabhängig davon, welchen Wert die Nutzung des Wassers tatsächlich aufweist, so dass kein Raum für die Kontrolle des Zinses anhand des Äquivalenzprinzips bleibt.¹⁰⁵

Bei Konzessionsgebühren handelt es sich sodann um *kostenunabhängige Abgaben*, da dem Staat in der Regel keine bzw. im Vergleich zu den erhobenen Gebühren nur unbedeutende Verwaltungskosten für die Konzessionserteilung erwachsen. Vereinzelt wird für den geleisteten Verwaltungsaufwand eine separate Gebühr erhoben (vgl. z.B. Art. 40 Abs. 1 FMG), womit die fragliche Abgabe ausschliesslich kostenunabhängig ausgestaltet ist.¹⁰⁶ Ferner unterstehen fiskalisch genutzte Regale von vorneherein nicht dem Kostendeckungsprinzip, da die Abgaben auf die Erzielung eines Gewinnes ausgerichtet sind.¹⁰⁷

3. Gesetzmässigkeit

Da bei Konzessionsgebühren das Kostendeckungsprinzip nicht gilt und auch das Äquivalenzprinzip die Höhe der Abgabe kaum wirksam zu begrenzen vermag, muss der Gesetzgeber die Bemessungsgrundlage selbst festlegen und darf diese nicht an den Verordnungsgeber delegieren (*Erfordernis der Normstufe*).¹⁰⁸ Sind die Grundzüge der Abgabenerhebung in einem von der Legislative genehmigten Konzessionsvertrag geregelt, können die darin enthaltenen Regelungen einem Gesetz im formellen Sinn gleichgestellt werden; die nähere Regelung der Abgaben kann ein Gemeinwesen sodann im gleichen Umfang an die betreffenden öffentliche Anstalt übertragen, als eine Delegation an die Exekutive zulässig wäre.¹⁰⁹

Die *Rechtsprechung* scheint auch bezüglich der Konzessionsgebühren *nicht einheitlich* zu sein:¹¹⁰ Beispielsweise ist es zulässig, die Höhe der Funkkonzessionsgebühr lediglich auf Verordnungsstufe festzulegen (vgl. Art. 12 GebV-FMG), obwohl es sich dabei um eine kostenunabhängige Kausalabgabe handelt, womit nur das Äquivalenzprinzip greift, wobei freilich auch dieses kaum Richtlinien für eine

¹⁰² Vgl. BGer, 1P.645/2004, 1.6.2005, E. 2.2. Unzulässig ist jedoch die Berechnung einer Gebühr für die Sondernutzung öffentlichen Grundes durch ein Elektrizitätsunternehmen, die auf die Menge der von den Konsumenten bezogenen Energie abstellt und die die tatsächliche Verteilung der Energie über das Netz bzw. die Nutzung des Grundes ausser Acht lässt; vgl. BGE 138 II 70 E. 7.3 [Pra 2012 Nr. 86]; BGer, 2C_399/2017, 28.5.2018, E. 8.4.4 und E. 8.4.5.

¹⁰³ Vgl. BVGer, A-4116/2008, 6.1.2010, E. 3; A-6328/2007, 4.8.2008, E. 3.

¹⁰⁴ Vgl. BGE 119 Ia 123 E. 3c; BGer, 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 4.2; 1P.645/2004, 1.6.2005, E. 3.4; *Häner* (FN 3), S. 17.

¹⁰⁵ Vgl. BGer, 2A.58/2004, 21.5.2004, E. 3.4.

¹⁰⁶ Vgl. BGE 143 II 283 E. 3.7.2; 131 II 735 E. 3.1; 124 I 11 E. 6b; BGer, 2C_729/2013, 3.4.2014, E. 2.3; 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 4.2, je mit weiteren Hinweisen; *Wiederkehr* (FN 3), S. 42 f.; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1639; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2784; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 866; *Wiederkehr* (FN 13), S. 68.

¹⁰⁷ Vgl. BGE 124 I 11 E. 6d; 119 Ia 123 E. 3c.

¹⁰⁸ Vgl. BGE 143 II 283 E. 3.7.2; 131 II 735 E. 3.2; 124 I 11 E. 6d; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2809.

¹⁰⁹ Vgl. BGer, 2C_404/2010, 20.2.2012, E. 4.2.

¹¹⁰ Vgl. auch FN 41 (Verwaltungsgebühren) und FN 84 (Benutzungsgebühren).

Begrenzung einer derartigen Gebühr zu vermitteln vermag. Zudem beschränkt sich das Gesetz nach Art. 39 Abs. 2 FMG darauf, Bemessungskriterien zu bestimmen, unterlässt es aber, einen Rahmen oder einen Höchstbetrag oder zumindest einen Berechnungsmodus festzulegen.¹¹¹ Darüber hinaus vermögen auch Praktikabilitätsaspekte die Delegation an den Verordnungsgeber zu rechtfertigen, wobei unklar bleibt, worin diese genau begründet sind.¹¹² Gesichert ist jedenfalls, dass bei Fehlen jeglicher Bemessungskriterien die Festlegung der Bemessungsgrundlage nicht an die Exekutive delegiert werden darf.¹¹³

Dem Erfordernis der *Normdichte* ist genüge getan, wenn rechtssatzmässig Kriterien aufgeführt sind, wie die Konzessionsgebühr festzulegen ist. Berechnet sich eine Konzessionsgebühr für die Inanspruchnahme des Ufers durch ein Grundstück mit Seeanstoss aus der konzedierten Seefläche mal dem Landwert der entsprechenden Gemeinde multipliziert mit dem Referenzzinssatz für Hypotheken, erweist sich diese Regelung als genügend bestimmt, zumal sich der Landwert ohne Weiteres berechnen lässt und der Referenzzinssatz vom Bundesamt festgelegt wird.¹¹⁴

III. Vorzugslasten (Beiträge)

A. Begriff

Als *Vorzugslasten* gelten Abgaben, die einem beschränkten Kreis von Personen auferlegt werden, denen aus einer öffentlichen Einrichtung wirtschaftliche Sondervorteile erwachsen. Sie können – je nach Art – den Abgabepflichtigen entweder einmalig oder periodisch auferlegt werden. Typische Beispiele sind Grundeigentümerbeiträge an den Bau diverser Erschliessungsanlagen (Strassen, Ver- und Entsorgungsanlagen etc.), Schutzbauten, Parkhäuser oder Beleuchtungsanlagen.¹¹⁵

Voraussetzung für die Abgabenerhebung ist ein *individueller, dem einzelnen Pflichtigen zurechenbarer (konkreter) Sondervorteil*. Dabei genügt bereits, wenn die Möglichkeit besteht, die betreffende Einrichtung zu nutzen, da dadurch der Vorteil (z.B. Wertsteigerung des Grundstücks, Herstellung der Baureife, verbesserte Zugänglichkeit oder Nutzung) und entsprechend der Mehrwert entstanden ist; nicht entscheidend erscheint im Gegensatz zur Erhebung von Benutzungsgebühren, ob die betreffenden Anlagen tatsächlich gebraucht werden.¹¹⁶ Der durch die öffentliche Einrichtung geschaffene Vorteil darf jedoch nicht nur theoretischer oder abstrakter Natur sein, sondern muss – objektiv betrachtet – einen (tatsächlichen) konkreten und individuellen Mehrwert darstellen, der in der Regel wirtschaftlicher Natur ist und sich in Geld ausdrücken lässt.¹¹⁷ Entsprechend sind auch alle Abgabepflichtigen einzubeziehen,

¹¹¹ Vgl. BVGer, A-4116/2008, 6.1.2010, E. 4.2. Auch hat das Bundesgericht im Urteil 2C_729/2013 eine formell-gesetzliche Grundlage als genügend betrachtet, die sich in Bezug auf Wassernutzungskonzessionen darauf beschränkt, gewisse Kriterien für die Abgabebemessung, namentlich dasjenige des wirtschaftlichen Nutzens, aufzuzählen. Nach Auffassung des Bundesgerichts hat das Kriterium des wirtschaftlichen Nutzens eine hinsichtlich der Abgabehöhe begrenzende Funktion und die Exekutive kann gestützt darauf einen Berechnungsmodus, der sich am Landwert und dem Referenzzinssatz für Hypotheken orientiert, festlegen; vgl. BGer, 2C_729/2013, 3.4.2014, E. 4.4 und E. 4.5; zum Urteil auch BGE 143 II 283 E. 3.7.3.

¹¹² Vgl. zur Argumentation BVGer, A-4116/2008, 6.1.2010, E. 4.2; ferner auch A-6328/2007, 4.8.2008, E. 4.2.

¹¹³ Vgl. BGE 143 II 283 E. 3.7.4.

¹¹⁴ Vgl. BGer, 2C_729/2013, 3.4.2014, E. 5.2; 2C_900/2011, 2.6.2012, E. 2.4 f. und E. 3.1; *Wiederkehr* (FN 39), S. 42.

¹¹⁵ Vgl. BGE 132 II 371 E. 2.3; 131 I 313 E. 3.3; 129 I 346 E. 5.1, in: Pra 2004 Nr. 126; 128 I 155 E. 2.2, 124 I 289 E. 3b; 122 I 305 E. 4; 121 I 230 E. 3d; 118 Ib 54 E. 2b; BGer, 2C_140/2021, 17.11.2022, E. 3.5.5; 2C_434/2019, 17.3.2021, E. 4.1.2; 2C_790/2018, 5.4.2019, E. 2.1; 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 2.2.2; *Wiederkehr* (FN 3), S. 44; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 21; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1612; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2814 ff.; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 880; *Griffel* (FN 3), Rz. 501; *Häner* (FN 3), S. 7; *Hungerbühler* (FN 3), S. 510; *Wiederkehr* (FN 1), Rz. 629 f.; *Bernhard Waldmann*, Die Vorzugslast, in: Häner/Waldmann (Hrsg.), Kausalabgaben, Zürich 2015, S. 55–86, S. 58 f.

¹¹⁶ Vgl. BGE 131 I 313 3.3; BGer, 2C_434/2019, 17.3.2021, E. 4.1.2; 2C_790/2018, 5.4.2019, E. 2.1; 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 2.2.3; *Wiederkehr* (FN 3), S. 44; *Häner* (FN 3), S. 7; *Hungerbühler* (FN 3), S. 510; ferner FN 57.

¹¹⁷ Sog. «Mehrwertprinzip»; vgl. BGE 131 I 313 3.3; BGer, 2C_140/2021, 17.11.2022, E. 3.6; 2C_434/2019, 17.3.2021, E. 4.1.2; 2C_790/2018, 5.4.2019, E. 2.1; 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 3.3.6; *Wiederkehr* (FN 3),

die aus der betreffenden Anlage einen Sondervorteil ziehen, was in der Regel anhand des Perimeterprinzips ermittelt wird.¹¹⁸ Der wirtschaftliche Vorteil kann ferner auch – negativ – in Form verminderter Immissionen bestehen wie beispielweise beim Bau von Lärmschutzwänden oder bei Verkehrsberuhigungsmassnahmen, da derartige Massnahmen eine bessere Nutzung des Grundstücks ermöglichen und insofern einen (konkreten) Mehrwert schaffen.¹¹⁹ Zudem kann der Vorteil auch darin liegen, dass eine (drohende) Vermögensabnahme verhindert wird wie beispielsweise bei Unterhalts- und Sanierungsmassnahmen oder bei Schutzbauten.¹²⁰

Werden von Eisenbahnkonzessionären *Beiträge an die 3. Rhonekorrektur* erhoben, handelt es sich um eine Abgabe für individuell zurechenbare wirtschaftliche Sondervorteile in Form des Schutzes vor Überschwemmungen.¹²¹ Ebenso liegen Vorzugslasten vor, wenn die bisherige Strasse den (neuen) *Anforderungen der kommunalen Erschliessungsplanung nicht mehr genügt* und erst durch den Bau einer neuen Strasse für ein Grundstück eine den Vorschriften entsprechende strassenmässige Feinerschliessung entsteht. Dadurch verschafft dieses Bauvorhaben für dieses Grundstück einen erheblichen Mehrwert, der durch die Leistung von Strassenbeiträgen ausgeglichen werden kann.¹²² Bei einem *Ausbau einer bereits bestehenden Erschliessungsstrasse* ist ein Sondervorteil insbesondere dann zu bejahen, wenn sich die Zugänglichkeit eines Grundstückes für Personen und/oder Fahrzeuge durch den Ausbau wesentlich verbessert, indem ein Grundstück rascher, bequemer und sicherer erreicht werden kann, oder wenn die baulichen Nutzungsmöglichkeiten des Grundstückes durch den Ausbau erheblich verbessert werden.¹²³ Ebenso liegt ein Sondervorteil vor, wenn eine *zweifache Erschliessung* eines Grundstückes in der Industrie- und Gewerbezone ein einfacheres und sichereres Zu- und Wegfahren von Transport-Fahrzeugen ermöglicht oder wenn eine *Sanierung* zu einer wesentlichen Verbesserung der Erschliessungssituation führt.¹²⁴ Zudem kann der Anschluss an eine Strasse auch dann als wirtschaftlicher Vorteil betrachtet werden, wenn ein *Grundstück (noch) unbebaut* ist und die entsprechende Strasse (noch) nicht genutzt wird, da durch den Anschluss bereits der Mehrwert für das Grundstück entstanden ist.¹²⁵

S. 44; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 21; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 881; *Waldmann* (FN 115), S. 62 ff.; *Wyss* (FN 13), S. 42.

¹¹⁸ Vgl. BGE 100 Ia 89 E. 4b (unzulässige Beschränkung der Beitragspflicht bezüglich des Netzausbaus eines kommunalen Elektrizitätswerks auf grosse Bauvorhaben, da der wirtschaftliche Sondervorteil unabhängig der Grösse des Bauvorhabens eintreten kann); BGer, 2C_140/2021, 17.11.2022, E. 3.6 (unzulässiges Netzbeitragssystem, da sich alle Grundeigentümer in das gesamte örtliche Strassennetz einzukaufen haben, unabhängig konkreter Vorteile); BGer, 2C_434/2019, 17.3.2021, E. 6 (unzulässige Beschränkung der Beitragspflicht bezüglich Schutzbauten auf Eisenbahnkonzessionäre, da noch andere Personen von diesen Massnahmen profitieren); 2C_434/2008, 3.3.2009, E. 3.1 (zulässige Beschränkung der Beitragspflicht bezüglich einer etappenweisen Erstellung von Erschliessungsstrassen auf Anrainer unter Vorbehalt weiterer Perimeterverfahren bei Veränderungen der Sondervorteile [E. 3.2–3.4]); zum Ganzen auch *Waldmann* (FN 115), S. 78 ff., mit weiteren Hinweisen.

¹¹⁹ Vgl. BGE 132 II 371 E. 2.4; 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 3.3.5; *Waldmann* (FN 115), S. 63, mit weiteren Hinweisen. Bei Lärmschutzwänden ist unter Umständen dem Verursacherprinzip hinreichend Rechnung zu tragen, was eine 100%ige Kostenanlastung verbietet; vgl. BGE 132 II 371 E. 3.5–3.7 und FN 138.

¹²⁰ *Waldmann* (FN 115), S. 64; *Hungerbühler* (FN 3), S. 511. Unzulässig ist jedoch, die gesamten Kosten des Strassenunterhalts ausschliesslich den Grundeigentümern anzulasten, da diese aus der Strassenreinigung keinen grösseren Nutzen ziehen als die übrige Bevölkerung und auch nicht als primäre Verursacher des Unterhalts- und Reinigungsbedarfs betrachtet werden können; vgl. BGE 131 I 1 E. 4.3 (als Ersatzabgabe konzipiert).

¹²¹ Vgl. BGer, 2C_434/2019, 17.3.2021, E. 4.2 und E. 4.3.

¹²² Vgl. BGer, 2C_665/2009, 25.2.2011, E. 4.2. Dies gilt unabhängig davon, ob bereits früher einmal ein Erschliessungsbeitrag erhoben worden ist. Können Um- oder Neubauten nicht bewilligt werden, wenn die Erschliessung den aktuellen Anforderungen nicht mehr genügt, ist der Abgabetatbestand erfüllt, da dadurch ein Sondervorteil entsteht; vgl. BGer 2C_1131/2014, 5.11.2015, E. 4.3.2; 2C_759/2014, 6.2.2015, E. 6.3 und E. 6.4.

¹²³ Vgl. BGer, 2C_775/2013, 2.4.2014, E. 3.3; 1C_481/2012, 21.12.2012, E. 2.

¹²⁴ Vgl. *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 892 ff., mit Hinweisen; ferner BGer 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 3.3.6, in Bezug auf eine zusätzliche Erschliessung einer Parzelle aus südlicher Richtung.

¹²⁵ Siehe BGer, 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 3.3.

In diesem (konkreten) Sondervorteil liegt der hauptsächliche Unterschied zu den *Kostenanlastungssteuern*, bei denen bereits eine *abstrakte Nutzen- oder Kostennähe* ausreicht, um die objektive Steuerpflicht zu begründen. Die Steuerpflicht knüpft im Gegensatz zur Vorzugslast an die abstrakte Interessenlage des belasteten Personenkreises an und erfordert keinen konkreten besonderen Nutzen des Einzelnen. Es genügt, dass die betreffenden Aufwendungen des Gemeinwesens dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher anzulasten sind als der Allgemeinheit, sei es, weil diese Gruppe von den Leistungen stärker profitiert als andere oder sei es, weil sie – abstrakt betrachtet – als hauptsächliche Verursacherin der betreffenden staatlichen Aufwendungen betrachtet werden kann. Als *Kostenanlastungssteuern* gelten etwa Kurtaxen, Motorfahrzeugsteuern, Baumschutzabgaben, Hundesteuern, Beherbergungsabgaben oder Feuerschutzabgaben.¹²⁶

Die *Qualifikation als Vorzugslast oder Kostenanlastungssteuer* kann – je nach Beurteilung des Sondervorteils – umstritten sein: Beispielsweise fehlt sowohl ein konkreter als auch ein abstrakter Sondervorteil bei einer *Beleuchtungsabgabe*, die von den Eigentümern von Grundstücken im näheren Umkreis von Strassenlampen erhoben wird, da die Strassenbeleuchtung in erster Linie aus Gründen der Verkehrssicherheit errichtet wird und der Sicherheit aller Benutzer dieser Verkehrswege bzw. des öffentlichen Raumes dient.¹²⁷ Immerhin ein abstrakter Sondervorteil ist gegeben bei *Investitionsbeiträgen*, die von Patienten von Pflegeheimen erhoben werden, da diese von den betreffenden Investitionen in allgemeiner Weise profitieren bzw. als hauptsächliche Verursacher der betreffenden Aufwendungen betrachtet werden können.¹²⁸ *Feuerschutzabgaben*, die von den Grundeigentümern erhoben werden, weisen zwar eine gewisse Ähnlichkeit zu Vorzugslasten auf, doch konkretisiert sich das Interesse an der Errichtung und am Unterhalt eines Feuerwehrdienstes erst bei einem allfälligen Brand, sodass die Eigentümer nicht in den Genuss eines konkreten, aber immerhin eines abstrakten wirtschaftlichen Vorteils im Vergleich zur restlichen Bevölkerung kommen.¹²⁹ Weder um eine *Kostenanlastungssteuer* noch um eine *Vorzugslast* handelt es sich dagegen bei einer «Anschlussgebühr», die von Grundeigentümern mit 50 und mehr Parkplätzen erhoben wird und deren Einnahmen dazu verwendet werden, den öffentlichen Verkehr zu fördern.¹³⁰ Denn die zur Bezahlung der Abgabe verpflichteten Abgabepflichtigen sind nicht jene, die die öffentlichen Verkehrsmittel nutzen bzw. nutzen werden oder von diesen profitieren bzw. profitieren werden.¹³¹

B. Bemessung

Die Höhe der Vorzugslast wird durch das *Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip* in der Regel ausreichend begrenzt. Grundsätzlich werden – je nach Art der Anlage – die gesamten Kosten oder jedenfalls ein Anteil davon den Abgabepflichtigen angelastet, wodurch das *Kostendeckungsprinzip* ohne Weiteres eingehalten ist.¹³² Vereinzelt sind die Vorzugslasten auch kostenunabhängig ausgestaltet, was etwa zutreffen kann für die Abgabe von Belegärzten¹³³ oder für Abgaben, bei denen die einzelnen

¹²⁶ Vgl. BGE 143 II 283 E. 2.3.2; 131 II 271 E. 5.3; 129 I 346 E. 5.1; BGer, 2C_434/2019, 17.3.2021, E. 4.1.1; 2C_790/2018, 5.4.2019, E. 2.1; 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 2.2.3; 2C_668/2016, 25.3.2020, E. 2.2; 2C_712/2015, 22.2.2016, E. 3.2.3; *Wiederkehr* (FN 3), S. 22; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1596; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2839 f.; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 995.

¹²⁷ Vgl. BGE 131 I 313 E. 3.5 und E. 3.6. Ebenso ist es mangels (konkretem und abstraktem) Sondervorteils unzulässig, ausschliesslich oder hälftig den Grundeigentümern die Kosten für Instandhaltung und Reinigung des Strassennetzes aufzuerlegen, da das öffentliche Strassennetz von den Grundeigentümern nicht stärker als von der übrigen Bevölkerung in Anspruch genommen wird; vgl. BGE 124 I 289 E. 3e.

¹²⁸ Vgl. BGE 129 I 346 E. 5 [Pra 2004 Nr. 126].

¹²⁹ Vgl. BGE 122 I 305 E. 4c [Pra 1997 Nr. 83]. Auch bei einem Netzbeitragssystem, bei dem sich die Grundeigentümer unabhängig der konkreten Vorteile in das (gesamte) öffentliche Strassennetz einkaufen müssen, um die Kosten der Verkehrsanlagen zu finanzieren, liegt wohl im Ergebnis eine *Kostenanlastungssteuer*, nicht aber eine *Vorzugslast* vor; vgl. BGer, 2C_140/2021, 17.11.2022, E. 3.6.

¹³⁰ BGE 147 I 16 E. 3.5.2 [Pra 2020 Nr. 116].

¹³¹ BGE 147 I 16 E. 3.6 [Pra 2020 Nr. 116].

¹³² Vgl. BGer, 2C_1131/2014, 5.11.2015, E. 4.2; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2822 f.; *Griffel* (FN 3), Rz. 502.

¹³³ *Waldmann* (FN 115), S. 65 und S. 81; *Wiederkehr* (FN 13), S. 68; BGE 121 I 230 E. 3f/aa. Es kann in der Regel nicht festgestellt werden, wie hoch die Kosten sind, die durch die Belegärzte verursacht werden. Das *Kostendeckungsprinzip* kann insofern keine Anwendung finden; vgl. BGE 121 I 230 E. 3f/aa.

Beitragsarten in einem Verwaltungszweig zusammengefasst sind.¹³⁴ Wenn ferner der Vorteil oder Mehrwert des Einzelnen schwierig zu ermitteln ist, lässt das Äquivalenzprinzip einen erheblichen Beurteilungsspielraum offen und es ist eine Frage der Wertung, anhand welcher (schematischer) Kriterien dieser festgelegt werden soll.¹³⁵

Üblicherweise wird bei der Bemessung der Abgabe vom (*Vorteils-*)*Potential der betreffenden Anlage* für den Abgabepflichtigen ausgegangen. Angesichts dieser Art der Bemessung sind bezogen auf Erschliessungsanlagen die Bruttogeschossfläche, die Parzellenfläche, der Gebäudeversicherungswert oder das Gebäudevolumen grundsätzlich geeignete Massstäbe, um den Vorteil der Grundeigentümer zu bestimmen und damit dem Äquivalenzprinzip hinreichend Rechnung zu tragen.¹³⁶ Dieser Vorteil wird bei Grundeigentümerbeiträgen an den Bau neuer Erschliessungsstrassen gemäss dem Perimeterprinzip berechnet, wobei bei der Frage, welche Grundstücke in den Baukostenperimeter einzubeziehen und mit welcher Beitragsklasse zu erfassen sind, ein grosser Beurteilungsspielraum besteht.¹³⁷ In Bezug auf Beiträge für Lärmschutzwände ist zudem unter Umständen dem Verursacherprinzip Rechnung zu tragen, was zu einer Reduktion der Beiträge führen muss.¹³⁸

An der Grenze des gerade noch Vertretbaren sind Beiträge der Eisenbahnkonzessionäre für Schutzbauten (3. Rhonekorrektur), deren Ertrag nicht nur zur Deckung der Kosten für die bauliche Umsetzung der Massnahmen, sondern auch zur Deckung anderer Kosten wie beispielsweise für Arbeiten von allgemeinem Interesse (Stadtplanung und Tourismus) verwendet werden. Derartige Massnahmen zu Gunsten der Stadtplanung oder des Tourismus kommen einem weiten Personenkreis zugute, ohne dass die Eisenbahnkonzessionäre von diesen Arbeiten in besonderem Masse profitieren würden.¹³⁹

C. Gesetzmässigkeit

Die konkreten Anforderungen an die *Normdichte* hängen von der Natur der jeweiligen Materie und der zur Diskussion stehenden Art der Abgabe ab.¹⁴⁰ Bei Beiträgen oder Vorzugslasten ist häufig rechtssatzmässig lediglich ein schematischer Massstab – z.B. Parzellenfläche, Gebäudeversicherungswert oder Bruttogeschossfläche – festgelegt, um die individuelle Kostentragung zu bestimmen.¹⁴¹ Dieses Vorgehen erweist sich als sachgerecht, da sich die Gesamtkosten nicht zum vorneherein bestimmen lassen, sondern vom betreffenden Projekt (Erstellung von Strassen, Lärmschutzwänden, Lawinenschutzverbauungen oder Kanalisationsanlagen) abhängig sind. Es kann rechtssatzmässig in der Regel nur entschieden werden, welche Beitragspflichtigen aus der Gesamtheit der Bevölkerung anhand

¹³⁴ Sind die einzelnen Beitragsarten an die Ver- und Entsorgung in einem Verwaltungszweig zusammengefasst, hat das Kostendeckungsprinzip eine abgabebegrenzende Funktion nur bezüglich aller Abgabearten zusammen, die für die Ver- und Entsorgung erhoben werden, nicht hingegen für jede einzelne Art; vgl. BGer, 2C_404/2010, 20.2.2012, E. 6.5.

¹³⁵ Vgl. BGE 132 II 371 E. 2.1; 126 I 180 E. 3a/aa; BGer, 2C_434/2019, 17.3.2021, E. 6.4; 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 3.3.5; 2C_1131/2014, 5.11.2015, E. 4.2; *Waldmann* (FN 115), S. 83.

¹³⁶ Vgl. BGer 2C_67/2015, 12.11.2015, E. 3.5; *Wiederkehr* (FN 3), S. 45; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 911 ff.; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2824 ff.

¹³⁷ Vgl. BGer, 2C_798/2017, 16.2.2018, E. 3.3.2; ähnlich für Schutzbauten BGer, 2P.281/2005, 27.3.2006, E. 3.2 (potentieller Überschwemmungsbereich als massgebender Beitragsperimeter). Unzulässig ist jedoch ein sog. Netzbeitragssystem, bei dem sich alle Grundeigentümer in das gesamte öffentliche Strassennetz einkaufen müssen; vgl. BGer, 2C_140/2021, 17.11.2022, E. 3.6.

¹³⁸ Es ist demnach unzulässig, die gesamten Kosten für die Erstellung von Lärmschutzwänden an Nationalstrassen den Grundeigentümern aufzuerlegen, da die hauptsächliche Verursacherin des Lärms der Kanton als Werkeigentümer der betreffenden Strassen ist. Ein 100%ige Überwälzung dieser Kosten für die Lärmschutzwände auf die Grundeigentümer stünde demnach in Widerspruch zum Verursacherprinzip; vgl. BGE 132 II 371 E. 3.5–3.7.

¹³⁹ Vgl. BGer, 2C_434/2019, 17.3.2021, E. 4.3. Das Bundesgericht ist trotzdem von einer Vorzugslast ausgegangen, da die Kosten für diese Massnahmen im Vergleich zu den Gesamtkosten gering sein dürften und die Gesamtkosten der Korrektur nicht vollumfänglich auf die Eisenbahnkonzessionäre überwälzt werden.

¹⁴⁰ Vgl. BGE 143 II 283 E. 3.5; 132 II 371 E. 2.1; 130 I 113 E. 2.2; 128 II 247 E. 3.1; 126 I 180 E. 2a/bb; 123 I 248 E. 2; 121 I 230 E. 3g/aa.

¹⁴¹ Vgl. *Wiederkehr* (FN 39), S. 42.

welcher Massstäbe die Abgaben zu entrichten haben. Es genügt demnach, wenn rechtssatzmässig festgelegt ist, wie die Gesamtkosten der Aufwendungen oder welcher Anteil davon auf welche Abgabepflichtigen nach welchem Schlüssel (z.B. Parzellenfläche im Verhältnis zur Gesamtfläche) zu verteilen sind.¹⁴²

Geringere Anforderungen an die *Normdichte* gelten dann, wenn ein Rechtsverhältnis zur Diskussion steht, welches die Betroffenen freiwillig eingegangen sind oder bei dem die Rechte und Pflichten zwischen Staat und Privaten frei ausgehandelt werden können. Entsprechend sind die Anforderungen herabgesetzt, wenn die Behörde verwaltungsrechtliche Verträge über Erschliessungsbeiträge abschliesst, weil staatliche Eingriffe weniger intensiv erscheinen, wenn die Betroffenen ihnen (freiwillig) zustimmen.¹⁴³ Ist der Staat nicht verpflichtet, eine Inanspruchnahme einer staatlichen Spitalinfrastruktur zuzulassen und erlaubt erst das Gesetz diese Tätigkeit, genügen offene Normen, um die Höhe der Vorzugslast festzulegen. Ein Belegarzt beispielsweise wird nicht einseitig hoheitlich verpflichtet, die betreffende Tätigkeit auszuüben, sondern nutzt freiwillig als Arzt die betreffende Infrastruktur, um ein privates Einkommen zu erzielen.¹⁴⁴

Da es sich bei Vorzugslasten in der Regel um kostenabhängige Abgaben handelt, deren Höhe sich zudem nach dem Äquivalenzprinzip berechnen lässt, ist es praxismässig zulässig, wenn der Gesetzgeber die Bemessung der Abgabe vollständig an den Ordnungsgeber delegiert.¹⁴⁵ Zu berücksichtigen ist allerdings, dass gerade Anschlussbeiträge an die Ver- oder Entsorgung häufig in einem Verwaltungszweig «Erschliessung» zusammengefasst sind, so dass das Kostendeckungsprinzip eine abgabebegrenzende Funktion nur bezüglich aller Abgabearten zusammen hat, hingegen nicht für die einzelne Abgabe. Es kann lediglich überprüft werden, ob das Kostendeckungsprinzip insgesamt eingehalten ist, nicht jedoch, ob die einzelne Abgabe dieses Prinzip einhält.¹⁴⁶

IV. Ersatzabgaben

A. Begriff

Ersatzabgaben stellen finanzielle Leistungen als Ersatz für Naturallasten dar, von denen die Pflichtigen dispensiert werden. Beispiele sind die Erstwohnungspflicht-, Militärdienstpflicht- oder Feuerwehrpflichtersatzabgabe.¹⁴⁷ Ersatzabgaben gehören zu den Kausalabgaben. Die Leistung ist im Gegensatz zur Steuer nicht voraussetzungslos geschuldet, sondern tritt anstelle einer andern, primären Leistung. Ihr Rechts- und Entstehungsgrund und damit ihre *causa* liegt im *Wegfall der primären Verpflichtung*. Sie wird zur Ausgleichung des individuellen Vorteils erhoben, der dem Pflichtigen aus diesem Dispens erwächst. Mit der Ersatzabgabe soll zudem ein angemessener Lastenausgleich gefunden werden zwischen denjenigen, die der Primärverpflichtung nachkommen, und denjenigen, die davon befreit sind. Ersatzabgaben dienen mithin auch dem Zweck, beide Personengruppen rechtsgleich zu behandeln.¹⁴⁸

¹⁴² Vgl. BGE 132 II 371 E. 2.5 (Grundeigentümerbeiträge an die Kosten von Lärmschutzwänden); *Waldmann* (FN 115), S. 75 f.; *Wiederkehr* (FN 39), S. 42.

¹⁴³ Vgl. BGE 136 I 142 E. 4.2; 105 Ia 207 E. 2a; 103 Ia 505 E. 3b.

¹⁴⁴ Die dem Belegarzt zustehende Möglichkeit, unter Benützung der Spitalinfrastruktur ein privates Einkommen zu erzielen, hat zudem einen wirtschaftlichen Wert. Müsste der Arzt eine vergleichbare Infrastruktur selber aufbauen und unterhalten, so wäre das für ihn ebenfalls mit Kosten verbunden. Findet der Arzt die offerierten Konditionen wirtschaftlich nicht mehr interessant, so steht es ihm frei, nicht mehr im Spital tätig zu sein. Ferner besteht in einem gewissen Sinne ein Marktmechanismus, der die Abgabehöhe nach marktwirtschaftlichen Prinzipien reguliert, so dass es zulässig erscheint, wenn das Gesetz dem Ordnungsgeber einen weiten Gestaltungsspielraum (0 bis 40 %) offen lässt; vgl. BGE 121 I 230 E. 3g bezogen auf die Bestimmtheit einer Delegationsnorm.

¹⁴⁵ Vgl. *Waldmann* (FN 115), S. 75.

¹⁴⁶ Vgl. BGer, 2C_404/2010, 20.2.2012 E. 6; ferner auch BGer, 2C_809/2015, 16.2.2016, E. 5.6 und E. 5.7.

¹⁴⁷ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 45 f.; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 22; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1616; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2861 f.; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 923; *Griffel* (FN 3), Rz. 503; *Häner* (FN 3), S. 8; *Hungerbühler* (FN 3), S. 511; *Wiederkehr* (FN 1), Rz. 631 f.

¹⁴⁸ Vgl. BGer, 2C_595/2020, 27.8.2021, E. 6.2.5; 2C_109/2021, 28.6.2021, E. 7.2.2; 2C_140/2018, 5.7.2018, E. 3.1; 2C_875/2016, 10.10.2016, E. E. 2.4 und E. 2.5; 2C_807/2010, 25.10.2011, E. 3.2; 2C_541/2008, 13.11.2009, E. 4.3; *Wiederkehr* (FN 3), S. 46; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 22; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1617; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 924.

Die Ersatzabgabe hat *keinen selbstständigen Charakter*. Sie hängt sowohl in ihrem Bestand als auch in ihrer Höhe von einer primären, nicht finanziellen Sach- oder Dienstleistungspflicht ab. Entfällt die Primärverpflichtung oder erweist sich diese als verfassungswidrig, kann die Abgabe zumindest nicht als Ersatzabgabe erhoben werden.¹⁴⁹ Ist es beispielsweise unzulässig, ausschliesslich die Grundeigentümer einer Gemeinde für die Instandhaltung und Reinigung des kommunalen Strassennetzes arbeitspflichtig zu erklären, da diese das öffentliche Strassennetz nicht stärker in Anspruch nehmen bzw. daraus keinen grösseren Nutzen ziehen als die übrige Bevölkerung, entfällt auch die Abgabepflicht.¹⁵⁰

Besteht eine *Wahlmöglichkeit* zwischen der Primärverpflichtung (z.B. Schaffung von Erstwohnungen) und der zu entrichtenden Abgabe, ist fraglich, ob die primäre Pflicht tatsächlich noch als Rechtspflicht qualifiziert werden kann.¹⁵¹ Umstritten ist das Vorliegen einer Ersatzabgabe auch dann, wenn der Kreis der Realleistungspflichtigen so weit gezogen wird, dass die Pflichtigen keine Möglichkeit haben, den Dienst durch persönliche Leistung zu erbringen und eine Befreiung davon praktisch immer erteilt wird.¹⁵² Auch entfällt eine Ersatzabgabe, wenn der Abgabepflichtige zwar bereit ist, die eigentliche Primärpflicht zu erfüllen, diese Möglichkeit aber entzogen und stattdessen eine Ersatzabgabe auferlegt wird.¹⁵³ Die Ersatzabgabe setzt allerdings nicht zwingend voraus, dass jemand der Primärverpflichtung tatsächlich nachkommen kann. Erweist sich diese als grundsätzlich rechtmässig, hat auch derjenige eine Ersatzabgabe zu entrichten, der faktisch keine Möglichkeit hat, seiner primären Verpflichtung nachzukommen.¹⁵⁴

B. Bemessung

Ersatzabgaben stellen in der Regel *kostenunabhängige Abgaben* dar. Wird deren Ertrag dem Aufwand gegenübergestellt, bleiben die Einkünfte aus der Ersatzabgabe zumeist unergiebig. Ersatzabgaben decken notorisch nur einen kleinen Teil der staatlichen Aufwendungen für die Bereitstellung der mit der Abgabe belasteten Realleistungspflicht (Feuerwehr-, Militär- oder Notfalldienstpflicht), so dass das Kostendeckungsprinzip die Höhe der Abgabe kaum wirksam zu begrenzen vermag. Kommen zudem alle oder sehr viele Pflichtigen ihrer Realleistungspflicht nach, wirft die Ersatzabgabe keinen oder nur einen sehr geringen Ertrag ab.¹⁵⁵

Ersatzabgaben sind gemäss dem *Äquivalenzprinzip* grundsätzlich nach dem Vorteil zu bemessen, den der Pflichtige aus der Befreiung von der Erfüllung der Primärpflicht zieht.¹⁵⁶ Der Vorteil kann zum einen in der Ersparnis von Kosten bestehen, die dem Abgabepflichtigen bei der Erfüllung der primären Pflicht ansonsten angefallen wären, oder zum andern darin, dass ein Mehrwert erzielt werden kann, der

¹⁴⁹ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 46; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 22; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 925 ff.; ferner BGer, 2C_595/2020, 27.8.2021, E. 5–7, in Bezug auf die Prüfung, ob die Notfalldienstpflicht und insofern auch die Bezahlung einer Ersatzabgabe rechtmässig ist.

¹⁵⁰ Vgl. BGE 131 I 1 E. 4.3; *Wiederkehr* (FN 3), S. 46 f.; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 22. Zudem sah die angefochtene Regelung innerhalb des erfassten Kreises der Grundeigentümer für das Mass der Belastung keinerlei Differenzierungen vor, sondern auferlegte jedem Grundeigentümer die gleiche Abgabe. Da die Ersatzabgaben zu den Kausalabgaben gehören, muss deren Höhe jedoch nach Massgabe des Nutzens bestimmt werden, der sich beispielsweise am Wert der Liegenschaften oder an der Grundstücksfläche orientieren könnte; vgl. BGE 131 I 1 E. 4.5, mit Hinweis auf die ebenso unzulässige baselstädtische Strassenreinigungsabgabe (BGE 124 I 289 ff.), die allerdings als Kostenanlastungssteuer konzipiert war.

¹⁵¹ Vgl. BGE 135 I 233 E. 9.2 [Pra 2010 Nr. 36]; BGer, 1P.586/2004, 28.6.2005, E. 4.2.2. Aufgrund der Wahlmöglichkeit nähert sich die Ersatzabgabe im Ergebnis einer Lenkungsabgabe an; vgl. BGer, 1P.586/2004, 28.6.2005, E. 4.2.2.

¹⁵² Vgl. BGE 102 Ia 7 E. 5a und E. 6.

¹⁵³ Vgl. BGer, 2C_595/2020, 27.8.2021, E. 6.2.5, in Bezug auf die Notfalldienstpflicht eines Apothekers, dem als einzige Alternative die Beteiligung an einer zentralen Notfallapotheke angeboten wurde.

¹⁵⁴ Vgl. BGer, 2C_109/2021, 28.6.2021, E. 7.2.1, in Bezug auf die Notfalldienstpflicht eines chirurgischen Spezialarztes, der in einem Fachgebiet tätig ist, in welchem kein spezialärztlicher Notfalldienst besteht.

¹⁵⁵ Vgl. BGer, 1C_654/2020, 27.12.2021, E. 3.4; 2C_807/2010, 25.10.2011, E. 3.2; 1P.693/2004, 15.7.2005, E. 4.2; *Wiederkehr* (FN 3), S. 47; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1639; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2863; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 941; *Griffel* (FN 3), Rz. 504; *Häner* (FN 3), S. 24.

¹⁵⁶ Vgl. BGer, 1C_654/2020, 27.12.2021, E. 3.4; 2C_807/2010, 25.10.2011, E. 3.2; 2C_541/2008, 13.11.2009, E. 4.3; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 943.

ansonsten nicht hätte realisiert werden können.¹⁵⁷ Bei der Bemessung des Vorteils dürfen schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden.¹⁵⁸

Beispielsweise entbindet die *Erstwohnungsersatzabgabe* von der betreffenden Realleistungspflicht, was dem Abgabepflichtigen ermöglicht, sein Grundstück auf dem Zweitwohnungsmarkt zu verkaufen. Der ihm erwachsene Vorteil besteht in der Differenz des Preisniveaus für Erst- und Zweitwohnungen, wovon ein Anteil in Form einer Ersatzabgabe abgeschöpft werden kann.¹⁵⁹ Bei einer *Parkplatzersatzabgabe* lässt sich der Vorteil in der Ersparnis der Baukosten und in der besseren Ausnützung des Grundstücks erblicken, wobei auf durchschnittliche Verhältnisse abgestellt werden darf und die im konkreten Fall eingesparten Kosten nicht berücksichtigt werden müssen; zudem ist bei der Bemessung der Abgabe auch der Mehrwert derjenigen Grundeigentümer einzubeziehen, die eigene Parkplätze erstellen, was zu einer Reduktion der Abgabe führen muss.¹⁶⁰ Bei einer *Spielplatzersatzabgabe* darf der Bodenwert miteinbezogen werden, wobei auch diesbezüglich werterhöhende Faktoren (durch die Erstellen von Spielflächen) derjenigen Grundeigentümer, die ihrer Primärverpflichtung nachkommen, zu berücksichtigen sind, was einen wesentlich tieferen Ansatz bei der Berechnung des massgebenden Bodenwerts zur Folge haben muss.¹⁶¹

Insbesondere bei *persönlichen Dienstleistungsverpflichtungen* vermag das Äquivalenzprinzip der Bemessung der Abgabe in der Regel keine wirksamen Grenzen zu setzen, da der Befreiung von der Primärverpflichtung kein bewertbarer Vorteil zukommt.¹⁶² Der Ersatzpflichtige schuldet die Ersatzabgabe unabhängig davon, ob ihm durch die Befreiung von der Leistungspflicht konkret ein Vorteil erwächst oder nicht, da die Ersatzabgabe kein Entgelt für einen vom Gemeinwesen eingeräumten Sondervorteil ist.¹⁶³ Entsprechend werden Ersatzabgaben in diesen Konstellationen ähnlich wie Steuern berechnet und beispielsweise auf der Grundlage des Umsatzes oder des Einkommens und Vermögens oder nach Pauschalen erhoben.¹⁶⁴

C. Gesetzmässigkeit

Wenn weder das Äquivalenz- noch das Kostendeckungsprinzip der Bemessung der Abgabe wirksame Grenzen setzen, bedürfen Ersatzabgaben einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn, welches den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Bemessungsgrundlage regelt.¹⁶⁵ Entsprechend gelten strengere Anforderungen an die gesetzliche Grundlage als für solche Abgaben, deren Mass durch das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip begrenzt wird.¹⁶⁶ Beispielsweise sind Ersatzabgaben wie die Befreiung von der Notfalldienstpflicht, welche von Ärzten erhoben werden, grundsätzlich kostenunabhängig und weisen keinen eigentlichen Marktwert auf. Wenn weder das Äquivalenz- noch das Kostendeckungsprinzip den Spielraum des Verordnungsgebers wirksam zu begrenzen vermögen, muss die Höhe der Abgabe formell-gesetzlich geregelt sein.¹⁶⁷

¹⁵⁷ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 47; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 944; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1649; BGer, 1C_654/2020, 27.12.2021, E. 3.4.

¹⁵⁸ Vgl. BGer, 1C_657/2020, 28.10.2021, E. 3.4; 1P.586/2004, 28.6.2005, E.4.1; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 949.

¹⁵⁹ Vgl. BGer, 2P.190/2006, 23.11.2006, E. 2.2.1.

¹⁶⁰ Die Ablössungssumme muss daher wesentlich tiefer liegen als die infolge der Befreiung von der Baupflicht unmittelbar eingesparten Kosten; vgl. BGer, 1C_654/2020, 27.12.2021, E. 3.4; 1P.586/2004, 28.6.2005, E.4.1. Entsprechend diesen Überlegungen, die zu einer Art Wertausgleich führen, gilt ein Viertel der (durchschnittlichen) Erstellungskosten als obere Grenze der Abgabebemessung; vgl. BGer, 1C_654/2020, 27.12.2021, E. 3.4 a.E.

¹⁶¹ BGer, 1C_657/2020, 28.10.2021, E. 3.4.

¹⁶² *Wiederkehr* (FN 3), S. 47; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 947; *Griffel* (FN 3), Rz. 504; *Häner* (FN 3), S. 24; BGer, 2C_807/2010, 25.10.2011, E. 3.2 (Abgabe für die Befreiung von der ärztlichen Notfalldienstpflicht); 2C_21/2009, 14.10.2009, E. 2.2 (Wehrpflichtersatz).

¹⁶³ Vgl. *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 946.

¹⁶⁴ Vgl. BGer, 2C_109/2021, 28.6.2021, E. 8.1 (Notfalldienstersatzabgabe); 2C_21/2009, 14.10.2009, E. 2.2 (Wehrpflichtersatzabgabe); BVGer, A-8516/2010, 15.11.2011, E. 9.3.2 (Filmförderersatzabgabe).

¹⁶⁵ Vgl. BGer, 2C_807/2010, 25.10.2011, E. 3.3; 1P.693/2004, 15.7.2005, E. 4; *Wiederkehr* (FN 3), S. 47; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2865.

¹⁶⁶ BGer, 2C_140/2018, 5.7.2018, E. 3.1; 2C_807/2010, 25.10.2011, E. 3.2; 1P.693/2004, 15.7.2005, E. 4.

¹⁶⁷ BGer, 2C_807/2010, 25.10.2011 E. 3.1–3.3.

V. Mehrwertabgaben

A. Begriff

Unter dem Institut der *Mehrwertabgabe* wird eine Abgabe verstanden, mit welcher der durch staatliche Massnahmen bewirkte Mehrwert abgeschöpft wird. Sie ist auf den Ausgleich der durch staatliche Massnahmen entstandenen individuellen Vorteile gerichtet und dient dem Gedanken der Rechtsgleichheit. Beispiele sind die Abgabe nach Art. 5 RPG (durch staatliche Planungsmassnahmen bewirkte Vorteile) oder nach Art. 9 WaG (durch Rodungsbewilligungen entstandene Vorteile).¹⁶⁸

Die Mehrwertabgabe passt nicht in das *herkömmliche System des Abgaberechts*. Sie weist zwar gewisse Ähnlichkeiten zur Vorzugslast auf, unterscheidet sich jedoch dadurch von dieser, dass ihre Höhe nicht dem Aufwand des Gemeinwesens entspricht, sondern – ähnlich wie Ersatzabgaben – individuelle Vorteile ausgleichen soll. Sie stellt eine kostenunabhängige Abgabe dar, die sich zudem einer wirksamen Begrenzung durch das Äquivalenzprinzip weitgehend entzieht. Im System des Abgaberechts wird die Mehrwertabgabe heute daher als eigenständige Art einer kostenunabhängigen Kausalabgabe bezeichnet. Sie weist zwar eine *causa* auf (Abschöpfung des durch eine staatliche Massnahme angefallenen Vorteils); ihre Bemessung folgt jedoch eigenen Regeln.¹⁶⁹

B. Bemessung

Wie bereits angedeutet handelt es sich bei Mehrwertabgaben um *kostenunabhängige Kausalabgaben*, die kein Entgelt für eine bestimmte staatliche Leistung darstellen, sondern auf einen Ausgleich der durch staatliche Planungsmassnahmen geschaffenen Mehrwerte gerichtet sind und sich insofern auch einer Begrenzung durch das *Äquivalenzprinzip* weitgehend entziehen.¹⁷⁰ Die Berechnung der Abgabehöhe folgt im Wesentlichen dem Rechtsgleichheitsgebot und weicht damit sowohl von derjenigen der Kausalabgaben wie auch von derjenigen der Steuern ab.

C. Gesetzmässigkeit

Da Mehrwertabgaben weder dem Äquivalenz- noch dem Kostendeckungsprinzip unterliegen, sind ihre wesentlichen Elemente in einem formellen Gesetz festzulegen; nebst der Nennung der Abgabepflichtigen und des Abgabeobjekts ist insbesondere die Bemessung der Abgabe in den Grundzügen im Gesetz festzulegen.¹⁷¹

VI. Fazit

Die Behörden verfügen je nach Art der Abgabe über einen erheblichen Beurteilungsspielraum hinsichtlich ihrer Ausgestaltung, Bemessung und Festlegung. Es besteht diesbezüglich keine einheitliche Dogmatik, was die Entwicklung eines kohärenten Abgabesystems erschwert, zumal die Rechtsprechung auch von Praktikabilitätsüberlegungen geprägt ist. Bereits das Ziel des vorliegenden Beitrags, die Praxis systematisch zu ordnen, Fallgruppen und einheitliche Kategorien zu bilden, ist angesichts dieser Ausgangslage schwierig zu erreichen. Allenfalls kann versucht werden, zumindest für die einzelnen Abgabearten eine gewisse Systematik zu entwickeln, da sich die Konkretisierung der wichtigsten Abgabbeerhebungsprinzipien wie auch der Anforderungen an das Legalitätsprinzip je nach Art der Abgabe erheblich unterscheiden.

¹⁶⁸ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 31; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 53; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1619; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), N 2870; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 1033; *Griffel* (FN 3), Rz. 510; *Häner* (FN 3), S. 8; *Hungerbühler* (FN 3), S. 511; *Wiederkehr* (FN 1), Rz. 633 f.

¹⁶⁹ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 31 f.; *Waldmann/Wiederkehr* (FN 3), 8. Kap. Rz. 54; *Tschannen/Müller/Kern* (FN 3), Rz. 1620; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2871; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 1033; ferner auch BGE 142 I 177 E. 4.3.1; 121 II 138 E. 3c; 105 Ia 134 E. 5b; BGer, 2C_1001/2020, 9.3.2021, E. 3.3.

¹⁷⁰ Vgl. *Wiederkehr* (FN 3), S. 31; *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2871; *Häner* (FN 3), S. 24 f.

¹⁷¹ Vgl. *Häfelin/Müller/Uhlmann* (FN 3), Rz. 2872; *Wiederkehr/Richli* (FN 3), Rz. 1035. Im Übrigen sind verwaltungsrechtliche Verträge über Mehrwertabgaben zulässig, sofern keine eigentliche Abgabevergünstigung bezweckt wird; vgl. BGE 136 I 142 E. 4.2.

Dieser Rechtszustand ist insgesamt betrachtet äusserst unbefriedigend. Auf dieser Grundlage lässt sich kaum ein theoretisch fundiertes System des Kausalabgabenrechts entwickeln. Die Rechtsprechung trägt wenig dazu bei, einheitliche Anforderungen an die Bemessungsgrundsätze und die gesetzliche Grundlage festzulegen, sondern erfolgt auf den Einzelfall zugeschnitten. Diese Aushöhlung des abgaberechtlichen Systems und seiner Grundsätze ist nicht ungefährlich, erfüllen doch das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip sowie die Erfordernisse der Normstufe und Normdichte auch eine Schutzfunktion gegenüber der abgabepflichtigen Person. Es erstaunt, wieso die eigentlich weitgehend etablierten Grundsätze im Kausalabgaberecht in eine derartige Schiefelage gelangen konnten, zumal im Steuerrecht ähnliche Grundsätze weder in der Rechtsanwendung oder Rechtsprechung noch in der Rechtsetzung zu grösseren Schwierigkeiten geführt haben. In der heutigen Ausgestaltung jedenfalls vermögen die genannten Grundsätze ihre Schutzfunktion zugunsten des Abgabepflichtigen kaum mehr zu erfüllen.