

Antrag des Regierungsrates vom 29. August 2001

3884

A. Gesetz über die Verzugszinsen

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. August 2001,

beschliesst:

I. Das Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 wird wie folgt geändert:

§ 29 a. Öffentlichrechtliche Forderungen der Verwaltungsbehörden und von Privatpersonen werden 30 Tage seit Zustellung der Rechnung fällig. Vorbehalten bleiben der Barbezug oder die Vorauszahlung, wo dies zur Vereinfachung des Verfahrens angezeigt ist, sowie die Stundung und Ratenzahlung in begründeten Fällen.

Ia. Fälligkeit
von
Forderungen

Nach Ablauf der Zahlungsfrist wird der Schuldner gemahnt, und er schuldet ab Datum der Mahnung Verzugszins von 5%.

Abweichende Bestimmungen der Steuergesetzgebung bleiben vorbehalten.

II. Das Gerichtsverfassungsgesetz vom 13. Juni 1976 wird wie folgt geändert:

§ 205. Gerichtskosten werden 30 Tage seit der Zustellung der Rechnung fällig. Vorbehalten bleiben der Barbezug oder die Vorauszahlung, wo dies zur Vereinfachung des Verfahrens angezeigt ist, sowie die Stundung und Ratenzahlung in begründeten Fällen.

Fälligkeit und
Verjährung

Nach Ablauf der Zahlungsfrist wird der Schuldner gemahnt, und er schuldet ab Datum der Mahnung Verzugszins von 5%.

Gerichtskostenforderungen unterliegen der zehnjährigen Verjährung gemäss dem Obligationenrecht.

III. Für Forderungen, die beim Inkrafttreten dieses Gesetzes bereits entstanden sind, gilt das bisherige Recht.

IV. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

B. Beschluss des Kantonsrates über die Abschreibung eines Vorstosses

I. Die Motion KR-Nr. 161/1998 betreffend Verzugszinsen für öffentlichrechtliche Forderungen wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

1.1 Motion (KR-Nr. 161/1998)

Am 11. Mai 1998 reichten die Kantonsräte Dr. Kurt Sintzel, Zollikon, und Germain Mittaz, Dietikon, folgende Motion ein (KR-Nr. 161/1998): Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat eine Gesetzesvorlage zu unterbreiten, damit Staat und Gemeinden von säumigen Schuldnern Verzugszinsen für alle öffentlichrechtlichen Forderungen verlangen können.

Als Begründung wurde ausgeführt, dass das zürcherische Recht einzig für Steuerforderungen eine gesetzliche Pflicht zur Zahlung von Verzugszinsen bei verspäteter Begleichung vorsehe (§ 175 Steuergesetz). Für alle übrigen öffentlichrechtlichen Forderungen von Kanton und Gemeinden fehle eine entsprechende gesetzliche Regelung. Dies führe dazu, dass die Rechtsöffnungsrichter regelmässig die Erteilung von Rechtsöffnung für Verzugszinsforderungen von Staat und Gemeinden ablehnen würden. Es sei stossend, wenn säumige Zahlerinnen und Zahler auf diese Weise für ihr Verhalten noch belohnt würden. Die Motionäre verlangen aus diesen Gründen, die Lücke in der Gesetzgebung zu schliessen. Nachdem der Regierungsrat die Bereitschaft zur Entgegennahme der Motion erklärt hatte, überwies der Kantonsrat am 28. September 1998 die Motion dem Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung.

1.2 Gegenwärtige Regelung

Gemäss Bundesgericht gilt – abgesehen von Ausnahmefällen (z. B. im Sozialversicherungsrecht) – der allgemeine Rechtsgrundsatz, dass der Staat und die Privaten Verzugszinsen zu entrichten haben, wenn sie sich mit einer öffentlichrechtlichen Leistung in Verzug befinden (BGE 101 Ib 252, 95 I 263). Eine strengere Praxis verfolgt das Verwaltungsgericht, das zwar wie das Bundesgericht eine Verzugszinspflicht für öffentlichrechtliche Forderungen anerkennt (z. B. Rückforderung von Subventionen, Lohnforderung usw.), im Bereich des Abgaberechts jedoch eine gesetzliche Grundlage – mindestens im materiellen Sinn – verlangt. Das Verwaltungsgericht ist der Auffassung, dass dem Legalitätsprinzip im Bereich des Abgaberechts eine besondere Bedeutung zukomme, und schützt deshalb Verzugszinsforderungen im Zusammenhang mit öffentlichen Abgaben nur dort, wo eine gesetzliche Grundlage besteht (ZBl 1978 S. 536, ZBl 1980 S. 181). Unter die öffentlichen Abgaben fallen neben Gebühren auch Beiträge (Vorzugslasten) und Ersatzabgaben. Für die übrigen öffentlichrechtlichen Forderungen anerkennt das Verwaltungsgericht eine Verzugszinspflicht ohne gesetzliche Grundlage.

Im Zürcher Recht gibt es keine übergreifende, mehrere Sachbereiche umfassende Regelung des Abgaberechts. In gewissen Sachbereichen werden die Abgaben in den Verordnungen zu den betreffenden Gesetzen geregelt. Solche Verordnungen sehen heute schon zum Teil Verzugszinsen vor (z. B. § 14 Notariatsgebührenverordnung, LS 243, § 21 Taxordnung der kantonalen Krankenhäuser, LS 813.111, § 15 GebV des Verwaltungsgerichts, LS 175.251, § 15 a Sondergebrauchsverordnung, LS 700.3, Steuergesetzgebung usw.). Daneben gibt es viele Erlasse, bei welchen Verzugszinsbestimmungen fehlen (z. B. Gebührenordnung zum Vollzug des Umweltrechts, LS 710.2, § 62 Strassengesetz für Beiträge der Grundeigentümer, LS 722.1, verschiedene Gebührenordnungen betreffend Benützung von staatlichen Schulräumen usw.). Weder die Gebührenverordnung für Verwaltungsbehörden, LS 681, noch die Verordnung über die Gebühren der Gemeindebehörden, LS 681, sehen Verzugszinsen vor. Feststellbar ist jedoch eine Tendenz, in neueren Erlassen eine Verzugszinsbestimmung aufzunehmen. Demgegenüber verbietet das Gerichtsverfassungsgesetz eine Verzinsung (§ 205 GVG, LS 211.1). Dieses Verbot beschränkt nicht nur die Gerichtskosten in Zivil- und Strafverfahren, sondern auch die Untersuchungskosten im Strafverfahren.

2. Argumente für eine gesetzliche Regelung

Das Bundesgericht anerkennt die Verzugszinspflicht für öffentlich-rechtliche Forderungen als allgemeinen Rechtsgrundsatz. Da im Privatverkehr bei verspäteter Leistung grundsätzlich Verzugszinsen bezahlt werden müssen, ist nicht einzusehen, weshalb für öffentlich-rechtliche Forderungen davon abgesehen werden soll. Die Einführung einer Verzugszinspflicht auf gesetzlicher Ebene verdeutlicht den vom Bundesgericht anerkannten Rechtsgrundsatz und schafft die notwendige Klarheit. Da das GVG in der heutigen Fassung eine Verzugszinspflicht verbietet, muss dieses – um dem Anliegen der Motionäre gerecht zu werden – geändert werden. Es rechtfertigt sich deshalb, auch die Verzugszinspflicht für die übrigen öffentlich-rechtlichen Forderungen in einem Gesetz im formellen Sinn festzuhalten, zumal das Verwaltungsgericht nie ausdrücklich festgestellt hat, ein Gesetz im materiellen Sinn genüge als gesetzliche Grundlage. Ausserdem entspricht die Gesetzesvorlage der Motionsforderung.

3. Vernehmlassung

Die Finanzdirektion führte bei den Direktionen des Regierungsrates, bei der Staatskanzlei und bei den obersten kantonalen Gerichten eine Vernehmlassung durch. Es gingen neun Stellungnahmen ein. Mehrheitlich wird eine Einführung einer Verzugszinsregelung begrüsst. Es wird auch befürwortet, die Regelung mittels einer Bestimmung im VRG und GVG einzuführen. Vorbehalte grundsätzlicher Art bringen lediglich das Obergericht und das Kassationsgericht an. Beide befürchten, dass im Bereiche der Rechtspflege der finanzielle Erfolg den Mehraufwand, der mit der Berechnung und Einforderung von Verzugszinsen entstehen würde, nicht rechtfertigen würde. Ein grosser Teil der Gerichtsgebühren, insbesondere in Strafprozessen, sei ohnehin uneinbringlich und müsse abgeschrieben werden. Die Zahlungsmoral von solventen Schuldern sei jedoch grundsätzlich gut. Mit der Einführung einer Verzugszinspflicht würden die Abschreibungen noch mehr anwachsen. Ausserdem würde ein erheblicher administrativer Mehraufwand entstehen, der wiederum mit Kosten verbunden wäre.

4. Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes

4.1 Allgemeines

Regelungen über Verzugszins sind nicht verfahrensrechtlicher, sondern materiellrechtlicher Natur. Es gibt aber kein Gesetz, das sich allgemein mit dem Bezug von öffentlichrechtlichen Forderungen befasst. Immerhin befinden sich allgemeine Regeln über das Verwaltungsverfahren im zweiten Abschnitt des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG). Gemäss Buchstabe A beziehen sich diese Bestimmungen auf das Verfahren vor den Verwaltungsbehörden der Gemeinden, der Bezirke und des Kantons. Auf Grund dieses weiten Geltungsbereiches ist eine Einführung der Verzugszinsbestimmung im VRG angezeigt. Sachlich passt die Aufnahme einer Verzugszinsbestimmung am besten unter Buchstabe D «Vollstreckung». Voraussetzung dafür, dass eine Forderung eingezogen und allenfalls auch vollstreckt werden kann, ist deren Fälligkeit. Aus diesem Grund wird ins VRG ein neuer § 29 a mit dem Titel «Fälligkeit von Forderungen» eingefügt.

4.2 Die neue Bestimmung

Die Verzugszinsregelung gilt nicht nur für öffentlichrechtliche Forderungen des Gemeinwesens, sondern auch für öffentlichrechtliche Forderungen von Privaten. Der Fälligkeitstermin wird mit einer Zahlungsfrist von 30 Tagen festgelegt. Eine solche Frist ist für Rechnungen üblich. Sie soll jedoch nicht absolute Geltung haben, sondern es soll möglich sein, der Schuldnerin und dem Schuldner eine längere Zahlungsfrist einzuräumen und insbesondere Ratenzahlung oder Stundung zu vereinbaren. Andererseits kann aber auch Bar- oder Vorauszahlung verlangt werden, wo dies zur Vereinfachung des Verfahrens angezeigt ist. Die Zustellung einer Rechnung ist im Normalfall eine reine Zahlungsaufforderung und gehört nicht zu den anfechtbaren Verwaltungsakten gemäss § 19 VRG. Oft wird eine Verfügung erst erlassen, wenn die Schuldnerin oder der Schuldner die Forderung bestreitet. Die Pflicht, Verzugszinsen zu leisten, kann jedoch schon bestehen, bevor über den Verwaltungsakt materiell entschieden wird, d. h. bevor verfügt wird. Sollte im Nachhinein festgestellt werden, dass die Rechnung rechtswidrig oder betragsmässig zu hoch war, sind im Rückforderungsrecht bereits geleistete Verzugszinsen mit enthalten. Das Bundesgericht hat den im Privatrecht geltenden Grundsatz der Rückforderung einer grundlos erbrachten Leistung gemäss Art. 62 Abs. 2 OR im Bereich des öffentlichen Rechts für anwendbar erklärt,

auch wenn in der Gesetzgebung eine entsprechende Bestimmung fehlt (BGE 88 I 213 ff.). Der Umfang der Rückerstattung betrifft gemäss Bundesgericht auch einen allfälligen Nutzen des Bereicherten, z. B. Zinsen (BGE 61 II 20; 84 II 186). Es ist deshalb überflüssig, eine entsprechende Bestimmung in die Vorlage aufzunehmen.

Bevor die Schuldnerin oder der Schuldner in Verzug gerät, soll sie oder er gemahnt werden. Dies entspricht den Bestimmungen des Obligationenrechts, SR 220. Der Schuldner soll gegenüber öffentlich-rechtlichen Forderungen nicht schlechter gestellt werden. Der Verzugszins ist ab Datum der Mahnung geschuldet. Der Zins beträgt – wie im OR – 5%. Auf eine in der Vernehmlassung geforderte flexible, auf die Marktzinsen ausgerichtete Regelung wird zu Gunsten der Rechtssicherheit verzichtet.

Im Vernehmlassungsverfahren wurde ausserdem verschiedentlich gefordert, bei kleinen Beträgen oder in Härtefällen auf die Erhebung von Verzugszinsen verzichten zu können. Im Verwaltungsrecht gilt der Grundsatz, dass das Gemeinwesen nicht auf die Erfüllung einer öffentlich-rechtlichen Pflicht durch Private verzichten kann. In der Weisung der Finanzdirektion über die Buchführung vom 1. September 1999, die auch für die Rechtspflege gilt, wird in Abschnitt VII Ziffer 34 die Abschreibung von Guthaben geregelt. Gemäss dieser Bestimmung richtet sich die Zuständigkeit zum Verzicht auf Forderungen des Staates nach den Ausgabekompetenzen. Dies gilt auch für die Frage, ob auf die Erhebung von Verzugszinsen verzichtet werden soll.

In Abs. 3 werden abweichende Bestimmungen der Steuergesetzgebung ausdrücklich vorbehalten.

5. Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

Da das GVG ein Verzinsungsverbot enthält (§ 205 GVG), muss es, um den Auftrag der Motion zu erfüllen, geändert werden. Ein neu gefasster § 205 GVG entspricht inhaltlich § 29 a VRG. In einem zusätzlichen Absatz wird die Verjährungsbestimmung des heute geltenden § 205 übernommen. Es wird darauf verzichtet, eine Verjährungsbestimmung auch ins VRG aufzunehmen, da § 29 a VRG im Gegensatz zu § 205 GVG nicht nur Gebühren sondern öffentlich-rechtliche Forderungen verschiedenster Art betrifft. Das Bundesgericht anerkennt die Verjährung von öffentlich-rechtlichen Ansprüchen als allgemeinen Rechtsgrundsatz. Bezüglich der Verjährungsfrist stellt es bei Fehlen einer gesetzlichen Bestimmung auf öffentlich-rechtliche Regelungen verwandter Sachverhalte ab. Falls solche fehlen, können zivilrechtliche Bestimmungen herangezogen werden oder eine eigene Regel aufge-

stellt werden. Damit wird den sehr unterschiedlichsten Arten von öffentlichrechtlichen Forderungen Rechnung getragen. Die Schaffung einer einheitlichen Verjährungsbestimmung ist aus diesem Grund nicht sinnvoll.

6. Übergangsbestimmung

Das Gesetz über die Verzugszinsen soll auf Forderungen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens schon bestehen, nicht zur Anwendung kommen. Damit wird verhindert, dass für sämtliche ausstehenden Forderungen ab Zeitpunkt des Inkrafttretens nachträglich Verzugszinsen berechnet und erhoben werden müssen.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, den Gesetzesänderungen zuzustimmen und die Motion KR-Nr. 161/1998 als erledigt abzuschreiben.

Zürich, 29. August 2001

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi