VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZUG

VERWALTUNGSRECHTLICHE KAMMER

Mitwirkende Richter: Dr. iur. Aldo Elsener, Vorsitz
Dr. iur. Matthias Suter, lic. iur. Ivo Klingler
lic. iur. Adrian Willimann und Ersatzrichter lic. iur. Jakob Senn
Gerichtsschreiber: lic. iur. Peter Kottmann

U R T E I L vom 21. September 2022
gemäss § 29 der Geschäftsordnung

in Sachen

A._____ AG
Beschwerdeführerin
vertreten durch Fürsprecher B._____

gegen

Regierungsrat des Kantons Zug
Beschwerdegegner

betreffend

Strassenverkehrsrecht
(Rechnungsgebühr)

V 2022 29

A. Am 27. September 2021 reichte die A._____ AG beim Strassenverkehrsamt des Kantons Zug das Formular des Kantons Aargau betreffend Prüfung für Anhängerkupplung an Personen- und Lieferwagen für Betriebe mit Selbstabnahmebewilligung und das Formular 13.20 A (Prüfungsbericht) ein. Die Formulare wurden für das fabrikneue Fahrzeug des Halters C._____ eingereicht, welches ab Werk mit einer Anhängerkupplung ausgestattet war. Für die Prüfung der Angaben auf den eingereichten Formularen und das Festlegen der Einträge im Fahrzeugausweis erhob das Strassenverkehrsamt des Kantons Zug eine Gebühr von Fr. 20.– und schickte der A._____ AG am 4. Oktober 2021 hierfür die Rechnung 1-21.

Die A._____ AG erhob mit Eingabe vom 11. Oktober 2021 Verwaltungsbeschwerde beim Regierungsrat des Kantons Zug und verlangte die Aufhebung der Rechnung 1-21. Mit Entscheid vom 8. März 2022 wies der Regierungsrat die Beschwerde vollumfänglich ab.

B. Gegen den Entscheid des Regierungsrats vom 8. März 2022 liess die A._____ AG (fortan: Beschwerdeführerin) am 6. April 2022 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben und die Rechtsbegehren stellen, der Entscheid des Regierungsrats vom 8. März 2022 sei unter Kosten- und Entschädigungsfolgen aufzuheben und die Rechnung 1-21 des Strassenverkehrsamts des Kantons Zug vom 4. Oktober 2021 sei zu annullieren.

Zur Begründung führte die Beschwerdeführerin im Wesentlichen aus, die gesetzliche Grundlage für die Erhebung der in der Rechnung 1-21 vom 4. Oktober 2021 gestellten Gebühr fehle. Der Regierungsrat habe somit das Recht falsch angewendet und den Sachverhalt falsch festgestellt. Weiter sei die Kontrolle der Anhängerkupplung bereits durch die Selbstabnahme der Beschwerdeführerin vorgenommen worden, weswegen eine erneute Prüfung durch das Strassenverkehrsamt hinfällig und unverhältnismässig resp. willkürlich gewesen sei. Das Äquivalenzprinzip sei deswegen mit der zusätzlichen Gebühr von Fr. 20.– verletzt worden, da der Eintrag der Anhängerkupplung mit keinerlei Verwaltungshandlung verbunden gewesen sei. Überdies falle der Eintrag der Anhängerkupplung mit der Immatrikulation des Fahrzeugs zusammen, weswegen der Aufwand bereits mit der Gebühr zur Ausstellung des Fahrzeugausweises in Höhe von Fr. 40.– und der Gebühr von Fr. 18.– für die Prüfung des Formulars 13.20 A gedeckt sei. Auch sei es in Anlehnung an das Verursacherprinzip willkürlich (Art. 9 BV) und in jeglicher Hinsicht unverhältnismässig (Art. 5 Abs. 2 BV), dass der Beschwerdeführerin – anstelle des Halters – die Gebühr auf-

erlegt worden sei. Der Entscheid des Regierungsrats vom 8. März 2022 verletze somit auch das Verursacherprinzip.

C. Den verlangten Kostenvorschuss von Fr. 1'000.– bezahlte die Beschwerdeführerin fristgerecht.

D. Mit Vernehmlassung vom 17. Mai 2022 beantragte die Sicherheitsdirektion des Kantons Zug namens des Regierungsrats, die Beschwerde sei unter Kostenfolge zulasten der Beschwerdeführerin abzuweisen. Der Regierungsrat habe sich betreffend Sachverhalt und Vorgeschichte mit den entscheidrelevanten Darlegungen im angefochtenen Entscheid vom 8. März 2022 bereits auseinandergesetzt und halte an seinen dortigen Ausführungen vollumfänglich fest. In ihrer Stellungnahme ging die Sicherheitsdirektion nur auf die neuen Vorbringen der Beschwerdeführerin ein, ansonsten verwies sie auf den Entscheid vom 8. März 2022.

Die Sicherheitsdirektion machte unter anderem geltend, das Vorbringen, die anwendbare gesetzliche Grundlage umschreibe weder den Kreis der Abgabepflichtigen noch den Gegenstand der Abgabe, sei unbegründet. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung bedürften öffentliche Abgaben in der Regel einer Grundlage im formellen Gesetz. Delegiere das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, müssten zumindest der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessungsgrundlage genannt werden. Die vom Strassenverkehrsamt erhobene Gebühr von Fr. 20.– für die Überprüfung der Angaben und das Festlegen der relevanten Einträge im Fahrzeugausweis bei der Selbstabnahme einer Anhängerkupplung stütze sich auf Ziff. 5.21 der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr. Diese Verordnung stütze sich wiederum – wie im Ingress festgehalten – auf § 47 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung, auf § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr sowie auf Ziff. 38 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif). Vorliegend delegiere § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr die Kompetenz zur Festlegung der Gebühren im Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr an den Regierungsrat. Der Gegenstand der Abgabe sei damit genügend bestimmt. Weiter ergebe sich der Kreis der Abgabepflichtigen aus Ziff. 107ter des Verwaltungsgebührentarifs, welcher ein Gesetz im formellen Sinne sei und bestimme, dass zur Zahlung der Gebühren verpflichtet ist, wer eine Amtshandlung veranlasst hat. Die Höhe der Abgabe in Ziff. 38 des Verwaltungsgebührentarifs sei auf maximal Fr. 10'000.– festgelegt, wobei sich die Gebühren gemäss Ziff. 107bis des Verwaltungsgebührentarifs

nach den Grundsätzen der Rechtsgleichheit, Kostendeckung und Äquivalenz bemessen würden. Damit seien die wesentlichen Bemessungsgrundlagen der Gebühren des Strassenverkehrsamts in einem formellen Gesetz festgelegt. Die Regelung des Kantons Zug im Bereich der Gebühren des Strassenverkehrsamts entspreche somit den Anforderungen des Legalitätsprinzips nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung.

E. Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 teilte das Gericht den Parteien mit, dass es davon ausgehe, dass sich die Verfahrensbeteiligten in der Sache hinreichend hätten äussern können. Weitere Eingaben erfolgten nicht.

Das Verwaltungsgericht erwägt:

1. Gemäss § 61 Abs. 1 Ziff. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG; BGS 162.1) ist die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig gegen Verwaltungsentscheide des Regierungsrates, soweit die Gesetzgebung den Weiterzug nicht ausnahmsweise ausschliesst. Im vorliegenden Fall liegt kein solcher Ausschluss vor. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist innert 30 Tagen nach der Mitteilung des weiterziehbaren Entscheids einzureichen (§ 64 VRG). Beschlüsse des Regierungsrates können vom Verwaltungsgericht nur auf Rechtsverletzungen überprüft werden (§ 63 Abs. 1 VRG). Ebenfalls angefochten werden kann die für den Entscheid erhebliche unrichtige oder ungenügende Feststellung des Sachverhaltes (§ 63 Abs. 2 VRG). Die unrichtige Handhabung des Ermessens kann nicht gerügt werden (§ 63 Abs. 3 VRG), jedoch der Missbrauch oder die Überschreitung des Ermessens (§ 63 Abs. 1 Ziff. 3 VRG). Zur Erhebung der Beschwerde ist berechtigt, wer vor der Vorinstanz am Verfahren teilgenommen hat, durch den Entscheid besonders betroffen ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat (§ 62 Abs. 1 VRG). Die Beschwerdeführerin ist als Adressatin des Regierungsratsbeschlusses vom 8. März 2022 fraglos zur Beschwerdeerhebung legitimiert. Die Beschwerde wurde fristgerecht eingereicht und entspricht den übrigen formellen Anforderungen, weshalb sie zu prüfen ist.

Die Beurteilung erfolgt auf dem Zirkulationsweg gemäss § 29 der Geschäftsordnung des Verwaltungsgerichtes (GO VG; BGS 162.11).

2. Gemäss Art. 13 Abs. 1 des Strassenverkehrsgesetzes (SVG; SR 741.01) sowie Art. 29 Abs. 1 der Verordnung über die technischen Anforderungen an Strassenfahrzeuge (VTS; SR 741.41) müssen Motorfahrzeuge und ihre Anhänger vor ihrer Zulassung zum Verkehr amtlich geprüft werden, ob sie den Bau- und Ausrüstungsvorschriften entsprechen. Bei neuen Fahrzeugen wird der Nachweis über die Einhaltung der Bau- und Ausrüstungsvorschriften mit einem ausgefüllten und vom Typengenehmigungs- oder Datenblattinhaber unterzeichneten Prüfungsbericht erbracht (Art. 30 Abs. 1 VTS) oder durch eine Identifikationsprüfung und Funktionskontrolle (Art. 30a VTS). Im Falle, dass weder die Dokumente gemäss Art. 30 Abs. 1 VTS noch die Voraussetzungen von Art. 30a VTS vorliegen, wird der Nachweis der Bau- und Ausrüstungsvorschriften mit einer umfassenden technischen Prüfung (Art. 30b VTS) bzw. einer technischen Prüfung für nicht geprüfte Teile oder Änderungen (Art. 30c VTS) erbracht. Die Zulassungsbehörde kann für Fahrzeuge mit einer Typengenehmigung oder einem Datenblatt das Ausfüllen des Prüfungsberichts und die Funktionskontrolle an Personen delegieren, die für eine einwandfreie Durchführung Gewähr bieten (Art. 32 Abs. 1 VTS). Gemäss Art. 34 Abs. 2 VTS besteht auch eine Prüfungspflicht, wenn Änderungen an Fahrzeugen vorgenommen werden, beispielsweise das Anbringen einer Anhängerkupplung (lit. h). Gemäss Art. 34 Abs. 6 VTS können die Zulassungsbehörden die Prüfung für das Anbringen von für den Fahrzeugtyp genehmigten Anhängerkupplungen an Personen- und Lieferwagen ohne durchgehende Bremsanlage an zur Selbstabnahme berechtigte Personen (Art. 32 VTS) delegieren. Diese Ermächtigung kann sich auf Fahrzeuge erstrecken, die über eine schweizerische Typengenehmigung, ein Datenblatt oder eine Übereinstimmungsbescheinigung nach der Verordnung (EU) 2018/858 verfügen. Die zur Selbstabnahme berechtigte Person prüft die angebrachte Anhängerkupplung und überträgt die Angaben aus der Typengenehmigung, dem Datenblatt oder der Übereinstimmungsbescheinigung auf das Formular 13.20 A (Prüfungsbericht) und füllt zusätzlich das Formular "Prüfberechtigung Anhängerkupplung (AHK)" des Strassenverkehrsamts des Kantons Zug bzw. das Äquivalent eines anderen Kantons aus. Sie reicht diese Formulare zusammen mit einer Kopie der Selbstabnahmeberechtigung dem Strassenverkehrsamt ein. Das Strassenverkehrsamt überprüft die Angaben und legt die relevanten Einträge im Fahrzeugausweis fest. Für diese Verrichtung erhebt das Strassenverkehrsamt eine Gebühr von Fr. 20.–, welche es der zur Selbstabnahme berechtigten Person in Rechnung stellt.

3. Strittig und zu prüfen ist, ob eine genügende gesetzliche Grundlage für die vom Strassenverkehrsamt erhobene Gebühr in der Höhe von Fr. 20.– vorliegt, ob die kostenpflichtige Überprüfung der Angaben durch das Strassenverkehrsamt überhaupt nötig war

sowie ob die Auferlegung der Gebühr an die Beschwerdeführerin anstelle des Halters des Fahrzeuges rechtmässig war.

4.

4.1 Öffentliche Abgaben sind Geldleistungen, welche natürliche und juristische Personen des Privatrechts kraft öffentlichen Rechts dem Staat schulden. Sie lassen sich in die Hauptgruppen Kausalabgaben und Steuern unterteilen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 2753 ff.). Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche der Private kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile zu entrichten hat. Das zentrale Unterscheidungskriterium zwischen Kausalabgaben und Steuern ist die individuelle Zurechenbarkeit staatlicher Leistungen bei den Kausalabgaben (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2758). Kausalabgaben werden unterteilt in Gebühren (Verwaltungs-, Kanzlei-, Benützungs- und Konzessionsgebühr), Beiträge bzw. Vorzugslasten, Ersatzabgaben, Mehrwertabgaben und kostenabhängige bzw. kostenunabhängige Kausalabgaben (Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, ZBl 104/2003 S. 509–512). Die Gebühr ist das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Sie soll die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken (vgl. BGE 101 Ia 193 E. 3; Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2764).

4.2 Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage (Legalitätsprinzip) im Abgaberecht ist ein selbstständiges verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 127 BV geltend gemacht werden kann (BGE 140 I 176 E. 5.2). Die Abgabe muss in einer generell-abstrakten Norm vorgesehen sein, die genügend bestimmt ist (vgl. BGE 144 II 454 E. 3.4; 136 I 142 E. 3.1). Die formell-gesetzliche Grundlage muss zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen (Abgabesubjekt), den Gegenstand (Abgabeobjekt) und die Bemessung der Abgabe (Bemessungsgrundlage) selbst festlegen (Art. 127 Abs. 1 BV; Art. 164 Abs. 1 lit. d BV; BGE 145 I 52 E. 5.2.1 mit Hinweisen). Die formell-gesetzliche Grundlage muss in diesen Punkten hinreichend bestimmt sein, um den Grundsätzen der Rechtssicherheit, der Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit staatlichen Handelns und der rechtsgleichen Rechtsanwendung zu genügen (BGE 145 I 52 E. 5.2.1). Diese Grundsätze gelten auch, wenn der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde delegiert (BGE 143 I 220 E. 5.1.1 mit Hinweisen).

Die Rechtsprechung hat diese Anforderungen bei gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert: Namentlich dürfen sie dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe bereits durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Dabei darf das Legalitätsprinzip weder seines Gehalts entleert noch in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (vgl. BGE 143 II 283 E. 3.5). Bei Kausalabgaben, auch bei kostenunabhängigen, kann es bereits genügen, wenn das formelle Gesetz die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festlegt. Öffentliche Abgaben, müssen, wenn nicht in allen Teilen in einem formellen Gesetz, in genügender Bestimmtheit zumindest in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein (Erfordernis des Rechtssatzes). Die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe müssen in den einschlägigen Rechtssätzen so umschrieben sein, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger voraussehbar sind. Insofern hängen die Anforderungen von der Natur der jeweiligen Materie ab; das Gleiche gilt für die Frage, ob und wieweit das Kosten- und Äquivalenzprinzip im Einzelfall die gesetzliche Grundlage tatsächlich zu ersetzen vermag (BGE 126 I 180 E. 2a/bb mit Hinweisen).

Vorliegend stützte das Strassenverkehrsamt die erhobene Gebühr von Fr. 20.– für die Überprüfung der Angaben und das Festlegen der relevanten Einträge im Fahrzeugausweis bei der Selbstabnahme einer Anhängerkupplung auf Ziff. 5.21 der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr (BGS 751.221). Die Verordnung stützt sich gemäss Ingress auf § 47 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung (BGS 111.1) und Ziff. 38 des Kantonsratsbeschluss über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen (Verwaltungsgebührentarif; BGS 641.1) sowie vollzieht § 1 Abs. 2 des Gesetzes über Steuern im Strassenverkehr (BGS 751.22). Gemäss § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr ist die Kompetenz zur Festlegung von Gebühren im Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr an den Regierungsrat delegiert. Da die Grundsätze des Legalitätsprinzips auch gelten, wenn der Gesetzgeber die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde delegiert, sind nachfolgend diese Grundsätze zu überprüfen.

4.2.1 Zunächst stellt sich die Frage, ob der Gegenstand der Abgabe genügend bestimmt ist. Die Beschwerdeführerin brachte in ihrer Beschwerde vor, § 47 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung erfasse den Gegenstand der Abgabe nicht. Hiergegen hielt die Sicherheitsdirektion in ihrer Stellungnahme fest, § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern

im Strassenverkehr habe die Kompetenz zur Festlegung von Gebühren im Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr an den Regierungsrat delegiert. Der Gegenstand der Abgabe sei damit genügend bestimmt. Für die Bürgerinnen und Bürger sowie für die rechtsanwendenden Behörden sei klar verständlich, worauf sich die vom Regierungsrat festzulegenden Gebühren bezögen.

Ziffer 107ter des Verwaltungsgebührentarifs bestimmt, dass zur Zahlung der Gebühren verpflichtet ist, wer eine Amtshandlung veranlasst hat. Zunächst ist festzuhalten, dass der Begriff "Amtshandlung", welcher in Ziff. 107ter des Verwaltungsgebührentarifs verwendet wird, nach ständiger höchstgerichtlicher Praxis ausserordentlich weit gefasst ist und grundsätzlich alle amtlichen Verrichtungen des Staates umfassen kann, sodass er für sich allein nicht die erforderliche Bestimmtheit aufweist (BGE 123 I 248 E. 3b; BGer 2C_992/2020 vom 23. September 2021 E. 5.3.1). Nach dem Gesagten ist der in Ziff. 107ter des Verwaltungsgebührentarifs verwendete Begriff der Amtshandlung somit ausserordentlich weit und unbestimmt. Zwar wird der Begriff der Amtshandlung vorliegend durch den Geltungsbereich des Gesetzes insoweit eingeschränkt, als dieses nur für Verwaltungs- und Zivilsachen anwendbar ist. Selbst unter der Berücksichtigung dieser Einschränkung bleibt der Begriff "Amtshandlung" ein sehr offener Begriff. Das Bundesgericht erwog indes auch, dass der Umfang des Legalitätsprinzips je nach Art der Abgabe zu differenzieren ist und nicht in einer Weise überspannt werden darf, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 143 I 227 E. 4.2.1; 143 II 283 E. 3.5). Auch müssen Abgabesubjekt und -objekt nicht stets explizit genannt sein; sie können sich auch (erst) durch eine lege artis erfolgende Auslegung erschliessen (vgl. Michael Beusch, in: Fachhandbuch Verwaltungsrecht, 2015, Rz. 22.42).

Motorfahrzeuge und ihre Anhänger müssen vor ihrer Zulassung zum Verkehr amtlich geprüft werden, ob sie den Bau- und Ausrüstungsvorschriften entsprechen (Art. 13 Abs. 1 SVG i.V.m. Art. 29 Abs. 1 VTS; siehe E. 2). Bei neuen Fahrzeugen wird der Nachweis über die Einhaltung der Bau- und Ausrüstungsvorschriften mit einem ausgefüllten und vom Typengenehmigungs- oder Datenblattinhaber unterzeichneten Prüfungsbericht erbracht (Art. 30 VTS). Nach § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr ist die Kompetenz zur Festlegung von Gebühren im Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr an den Regierungsrat delegiert. Gemäss Ziff. 6.1 der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr – erlassen vom Regierungsrat – werden Prüfungsgebühren nach dem zeitlichen Aufwand festgelegt. Analog der Regelung für die Fahrzeugprüfung (lit. b) kann für die

Überprüfung der eingereichten Formulare betreffend die Anhängerkupplung ein Stundenansatz von Fr. 174.– angewendet werden. Damit ist für den potenziell Abgabepflichtigen voraussehbar, dass mit der Anmeldung eines neuen Fahrzeugs mit Anhängerkupplung bzw. der Einreichung der notwendigen Formulare beim Strassenverkehrsamt Kosten anfallen können, da er damit eine Amtshandlung, nämlich die Überprüfung der Angaben durch das Strassenverkehrsamt, ob das Fahrzeug den Bau- und Ausrüstungsvorschriften entspricht, veranlasst.

4.2.2 Weiter ist zu prüfen, ob der Kreis der Abgabepflichtigen genügend bestimmt festgelegt wurde. Die Beschwerdeführerin brachte hierzu in ihrer Beschwerde vor, dass Ziff. 5.21 der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr zu vage formuliert sei und aus dieser Norm der Kreis der Abgabepflichtigen nicht hervorgehe. Auch § 47 Abs. 1 lit. d der Kantonsverfassung sowie das Gesetz über die Steuern im Strassenverkehr umschrieben den Kreis der Abgabepflichtigen nicht. Die Sicherheitsdirektion brachte in ihrer Stellungnahme dagegen vor, der Kreis der Abgabepflichtigen ergebe sich aus dem Verwaltungsgebührentarif, auf welchen sich die Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr ebenfalls stütze, womit der Kreis der Abgabepflichtigen in einem Gesetz im formellen Sinn festgelegt sei.

Wie bereits in E. 4.2.1 erläutert, ist vorliegend der Gegenstand der Abgabe genügend bestimmt. Aus Ziff. 107ter des Verwaltungsgebührentarifs ergibt sich, dass die Personen, die eine derartige Überprüfung veranlassen, eine Gebühr auferlegt erhalten. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung ist diese Formulierung genügend bestimmt, um daraus den Kreis der Abgabepflichtigen herauslesen zu können (vgl. BGer 2C_992/2020 vom 23. September 2021 E. 5.4; 2C_1014/2016 vom 7. Juni 2017 E. 5.4). So steht vorliegend fest, dass Ziff. 107ter des Verwaltungsgebührentarifs auch hinsichtlich des Kreises der Abgabepflichtigen genügend bestimmt ist.

4.2.3 Die Sicherheitsdirektion brachte vor, gemäss Ziff. 107bis des Verwaltungsgebührentarifs würden sich die Gebühren nach den Grundsätzen der Rechtsgleichheit, Kostendeckung und Äquivalenz bemessen. Für die Festlegung der Gebühr innerhalb des Gebührenrahmens seien der tatsächliche Aufwand, das wirtschaftliche Interesse sowie die Bedeutung des Geschäfts für die gebührenpflichtige Person massgebend. Ziffer 38 des Verwaltungsgebührentarifs beschränke den Gebührenrahmen für andere Verwaltungsentscheide, Bewilligungen, Genehmigungen, Kontrollen und Dienstleistungen aller Art auf

Fr. 55.– bis Fr. 10'000.–. Die Beschwerdeführerin äusserte sich zur Bemessungsgrundlage nicht.

Das Bundesgericht bezeichnet in seinem Entscheid 123 I 248 eine Bemessungsgrundlage mit einem Rahmen von Fr. 10.– bis Fr. 20'000.– als sehr weit gefasst. Derart weitgefasste formellgesetzliche Regelungen sind gemäss dem Bundesgericht in der Schweiz im Bereich der Gerichtsgebühren freilich verbreitet, weil neutrale Gerichtsinstanzen mit derartigen Ermessenentscheiden vertraut seien und weil die Angemessenheit der im Einzelfall auferlegten Gebühren anhand der verfassungsmässigen Grundsätze der Kostendeckung und der Äquivalenz überprüft werden könne. Im von ihm beurteilten Fall, bei welchem es um Verwaltungs-, nicht um Gerichtsgebühren ging, fehlte es dem Bundesgericht jedoch an jeglicher rechtssatzmässigen Konkretisierung, und zudem war der personelle und sachliche Anwendungsbereich viel unbestimmter als bei Gerichtsgebühren (vgl. BGE 123 I 248 E. 3d mit weiteren Hinweisen).

Vorliegend ist festzustellen, dass der Gebührenrahmen im Verwaltungsgebührentarif und somit in einem formellen Gesetz enthalten ist. Der Rahmen von Fr. 55.– bis Fr. 10'000.– (Ziff. 38 des Verwaltungsgebührentarifs) ist zwar weit gefasst, er wird jedoch durch die Grundsätze der Rechtsgleichheit, Kostendeckung und Äquivalenz und nach dem tatsächlichen Aufwand, dem wirtschaftlichen Interesse und der Bedeutung des Geschäfts für die gebührenpflichtige Person konkretisiert (Ziff. 107bis des Verwaltungsgebührentarifs). Gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung können die Voraussetzungen an das Legalitätsprinzip (nicht aber für die Umschreibung des Kreises der Abgabepflichtigen und des Gegenstandes der Abgaben) dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe bereits durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 143 II 283 E. 3.5). Vorliegend kann die Anforderung an die Bemessungsgrundlage gelockert werden, weswegen die Bemessung der Abgabe auch auf Verordnungsstufe geregelt werden kann. Ziffer 5.21 der Verordnung der Gebühren im Strassenverkehr hält fest, dass der Gebührenrahmen zwischen Fr. 50.– und Fr. 400.– liegt. Dieser Rahmen ist genügend beschränkt, damit für den Abgabepflichtigen voraussehbar ist, welche Kosten ihm auferlegt werden können. Aus diesem Grund schliesst das Gericht, dass die Bemessungsgrundlage in Ziff. 5.21 der Verordnung über die Gebühren für Strassenverkehr genügend bestimmt ist.

4.2.4 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Gebühr des Strassenverkehrsamts von Fr. 20.– gestützt auf Ziff. 5.21 der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr, welche gestützt auf § 47 Abs. 1 Bst. d der Kantonsverfassung, in Vollziehung von § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Steuern im Strassenverkehr sowie gestützt auf Ziff. 38 des Kantonsratsbeschlusses über die Gebühren in Verwaltungs- und Zivilsachen erlassen wurde, eine genügend bestimmte gesetzliche Grundlage hat, um die strittige Gebühr zu erheben.

4.3 Weiter ist zu prüfen, ob die Überprüfung der eingereichten Formulare durch das Strassenverkehrsamt überhaupt eine notwendige Verwaltungshandlung darstellt oder ob damit das Äquivalenzprinzip verletzt wird.

Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes dar. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen. Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 126 I 180 E. 3a/bb mit Hinweisen).

Die Beschwerdeführerin sieht vorliegend die Verletzung des Äquivalenzprinzips darin, dass der Eintrag der Anhängerkupplung mit keinerlei Verwaltungshandlung verbunden sei, da sämtliche Daten im Typenschein vorhanden und das Fahrzeug der Beschwerdeführerin abgenommen worden seien. Der Aufwand werde bereits mit der Gebühr zur Ausstellung des Fahrzeugausweises in Höhe von Fr. 40.– und der Gebühr von Fr. 18.– für die Prüfung des Formulars 13.20 A gedeckt, womit die zusätzliche Gebühr das Äquivalenzprinzip verletze. Die Sicherheitsdirektion verweist in ihrer Vernehmlassung hierzu auf den Entscheid des Regierungsrats vom 8. März 2022. In diesem brachte der Regierungsrat vor, die vom Strassenverkehrsamt erhobene Gebühr von Fr. 20.– verstosse nicht gegen das Äquivalenzprinzip. Die Delegation der Prüfung für das Anbringen von für den Fahrzeugtyp genehmigten Anhängerkupplungen an Personen- und Lieferwagen zur Selbstabnahme berechtigte Personen sei zulässig (Art. 34 Abs. 6 VTS i.V.m. Art. 32 VTS). Das Vorgehen sei

von der Vereinigung der Strassenverkehrsämter (fortan: asa) im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Strassen (fortan: ASTRA) in den Richtlinien Nr. 13 vom 28. Mai 2004 betreffend Selbstabnahme typengenehmigter leichter Fahrzeuge festgelegt worden. Gemäss Ziffer 324 asa Richtlinie 13 seien bei Fahrzeugen, welche mit einer Anhängerkupplung (Anhängervorrichtung) ausgerüstet seien, die Felder 31 (oder 35), 43 und 14 auf der Vorderseite sowie die Felder 7d und 8d auf der Rückseite des Prüfungsberichts (Formular 13.20 A) auszufüllen. Die für die Anhängerkupplung notwendigen Einträge im Fahrzeugausweis würden durch die Zulassungsstelle (Sachbearbeitung Bereich Zulassung) des Strassenverkehrsamts vorgenommen, die Auflagen hierzu würden jedoch vom Bereich Prüfung des Strassenverkehrsamts kontrolliert. Die Eintragung im Fahrzeugausweis erfolge aufgrund der Angaben des Bereichs Prüfung durch die Sachbearbeitung Bereich Zulassungsstelle. Der Regierungsrat brachte weiter vor, der Fahrzeugausweis stelle eine Polizeibewilligung dar, für deren Richtigkeit das Strassenverkehrsamt besorgt zu sein habe. Die Prüfung der Angaben der zur Selbstabnahme berechtigten Person durch das Strassenverkehrsamt diene der Feststellung des Sachverhalts im Hinblick auf die Ausstellung oder Ergänzung dieser Polizeibewilligung. Das Strassenverkehrsamt könne daher die gemeldeten Angaben nicht unbesehen übernehmen, sondern müsse diese auf ihre Richtigkeit überprüfen, bevor der Eintrag im Fahrzeugausweis erfolge. Allenfalls müsse es die im Fahrzeugausweis einzutragenden Auflagen festlegen. Die Richtigkeit dieser Angaben sei im Hinblick auf diese Auflagen von Bedeutung, da deren Missachtung strafbar sei (Art. 96 Abs. 1 lit. c SVG). Das Strassenverkehrsamt beziffere sodann den zeitlichen Prüfungsaufwand auf rund sieben Minuten und habe gestützt auf Ziff. 5.21 der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr eine Gebühr in Höhe von Fr. 20.– erhoben. Diese Gebühr liege unter dem in Ziff. 5.21 der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr vorgesehenen Gebührenrahmen von Fr. 50.– bis Fr. 400.–. Das Strassenverkehrsamt begründe diese Abweichung damit, dass der Stundenansatz für den Bereich Prüfung bei Fahrzeugenprüfungen gemäss Ziff. 6.1 lit. b der Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr bei Fr. 174.– pro Stunde liege und die Gebühr von Fr. 20.– somit dem Aufwand von sieben Minuten entspreche. Die Bemessung der Prüfung der Angaben und das Festlegen der Feldereinträge und Auflagen seien nicht zu beanstanden. Da für diese Prüfung keine eigenständige Gebührenposition in die Verordnung über die Gebühren im Strassenverkehr aufgenommen worden sei, müsse das Strassenverkehrsamt die Gebühr für seine Handlungen auf Ziff. 5.21 dieser Verordnung abstützen. Es trage jedoch dem Äquivalenzprinzip dahingehend Rechnung, dass es den dafür vorgesehenen Gebührenrahmen von Fr. 50.– bis Fr. 400.– unterschreite, weil der Aufwand für die Prüfung eine Mindestgebühr von Fr. 50.– nicht rechtfertige.

Es ist der Vorinstanz zuzustimmen, dass der Fahrzeugausweis gemäss Art. 22 Abs. 1 SVG eine Polizeibewilligung darstellt, welche nur von der Behörde des Wohnsitzes ausgestellt werden kann (BGE 123 II 464 E. 2c; Philippe Weissenberger, in: Kommentar Strassenverkehrsgesetz und Ordnungsbussengesetz, 2. Aufl. 2015, Art. 11 SVG N 2). Der Fahrzeugausweis darf gemäss Art. 11 Abs. 1 SVG nur erteilt werden, wenn das Fahrzeug den Vorschriften entspricht, verkehrssicher ist und die vorgeschriebene Haftpflichtversicherung besteht. Anders als von der Beschwerdeführerin angegeben, werden die Angaben der Beschwerdeführerin auf dem Prüfungsbericht Formular 13.20 A von der Zulassungsstelle nicht eins zu eins, ohne Prüfung, übernommen, sondern werden zusätzlich – gemäss Darstellung des Regierungsrats – vom Bereich Prüfung des Strassverkehrsamts hinsichtlich der Auflagen kontrolliert. Diese Vorgehensweise entspricht dem empfohlenen Vorgehen gemäss Art. 7 (Kontrolle der Prüfungsberichte) der Weisungen des ASTRA über das Ausfüllen der Prüfungsberichte, Formulare 13.20 A und 13.20 B (WPB 13.20). Das Vorgehen ist aus diesem Grund auch nicht willkürlich vom Strassenverkehrsamt des Kantons Zug selbst gewählt. Die Gebühr von Fr. 20.– erscheint für den durchschnittlichen Zeitaufwand von sieben Minuten angemessen, und der Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme steht zum gesamten Aufwand des Verwaltungszweigs in keinem offensichtlichen Missverhältnis, da das Minimum von Fr. 50.– sogar unterschritten wurde. Das Äquivalenzprinzip wurde vorliegend durch das Strassenverkehrsamt nicht missachtet, und die Überprüfung stellt eine notwendige Verwaltungshandlung dar.

4.4 Als Letztes ist zu überprüfen, ob die Gebühr richtigerweise der Beschwerdeführerin und nicht dem Halter des Fahrzeugs auferlegt wurde.

Die Beschwerdeführerin vertritt die Meinung, dass Ziff. 107ter Verwaltungsgebührentarif – wenn überhaupt anwendbar – falsch angewandt worden sei, da anstelle des Fahrzeugbesitzers der Beschwerdeführerin die Gebühr von Fr. 20.– auferlegt worden sei. Das Fahrzeug sei vom Halter per Kaufvertrag übernommen worden, und die Immatrikulation des Fahrzeuges und der Eintrag der Anhängerkupplung seien von ihm in Auftrag gegeben worden. Die Beschwerdeführerin habe im Auftrag des Kunden gehandelt, womit die Amtshandlung durch den Fahrzeugbesitzer veranlasst worden sei. Die Prüfungskosten für Neuwagen und für Nachprüfungen würden immer dem Fahrzeugbesitzer auferlegt. Somit sei die Auferlegung der Gebühr an die Beschwerdeführerin willkürlich und in jeglicher Hinsicht unverhältnismässig. Die Gebühr hätte vielmehr dem Halter des Fahrzeugs auferlegt werden müssen. Der Regierungsrat wandte dagegen ein, der Fahrzeughalter habe die

Prüfung der Kupplung durch die Beschwerdeführerin in Auftrag gegeben, doch habe die Beschwerdeführerin als zur Selbstabnahme berechtigte Person das Formular Prüfberechtigung Anhängerkupplung (AHK) bzw. dessen aargauisches Äquivalent samt Formular 13.20 A (Prüfungsbericht) beim Strassenverkehrsamt des Kantons Zug eingereicht. Gegenüber dem Strassenverkehrsamt sei die Beschwerdeführerin in eigenem Namen aufgetreten und habe die gebührenpflichtige Amtshandlung veranlasst.

Das von der Beschwerdeführerin aufgeworfene Verursacherprinzip als solches besagt, dass die Kosten einer staatlichen Massnahme von derjenigen Person zu tragen sind, die sie verursacht hat (BGer 2C_1096/2016 vom 18. Mai 2018 E. 2.2). Dem Regierungsrat ist zuzustimmen, dass die Beschwerdeführerin vorliegend in ihrem eigenen Namen die vorgenannten Formulare eingereicht hat. Aus diesem Grund war es auch die Beschwerdeführerin, die gemäss Ziff. 107ter Verwaltungsgebührentarif die Amtshandlung des Strassenverkehrsamts – die Überprüfung der eingereichten Formulare sowie die Eintragung in den Fahrzeugausweis – auslöste bzw. veranlasste. Die Gebühr wurde richtigerweise der Beschwerdeführerin anstelle des Fahrzeugbesitzers auferlegt. Wie das interne Verhältnis zwischen der Beschwerdeführerin und dem Fahrzeugbesitzer zu regeln ist und ob die Gebühr Teil des Auftrags der Beschwerdeführerin mit dem Halter des Fahrzeugs gewesen war, ist nicht Gegenstand dieses Verfahrens, weswegen hierauf nicht weiter eingegangen wird. Die Gebühr wurde richtigerweise sowie weder willkürlich noch unverhältnismässig der Beschwerdeführerin anstelle des Halters auferlegt, da die Kosten von der Beschwerdeführerin selbst verursacht wurden.

5. Insgesamt erweist sich die erhobene Gebühr von Fr. 20.–, folglich auch der Regierungsratsbeschluss vom 8. März 2022, als rechtmässig, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist.

6. Da die Beschwerdeführerin unterliegt, hat sie gestützt auf § 23 Abs. 1 Ziff. 3 VRG die Kosten des Verfahrens von Fr. 1'000.– zu übernehmen. Diese sind mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss zu verrechnen. Anspruch auf eine Parteientschädigung besteht nicht.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.

2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'000.– werden der Beschwerdeführerin auferlegt und mit dem in gleicher Höhe geleisteten Kostenvorschuss verrechnet.

3. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen.

4. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit der schriftlichen Eröffnung beim Schweizerischen Bundesgericht in Lausanne Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden.

5. Mitteilung an den Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin (im Doppel), an den Regierungsrat des Kantons Zug (dreifach), an das Bundesamt für Strassen, Bern, und zum Vollzug von Ziffer 2 des Dispositivs an die Finanzverwaltung des Kantons Zug (nur Rubrum und Dispositiv).

Zug, 21. September 2022

Im Namen der
VERWALTUNGSRECHTLICHEN KAMMER
Der Vorsitzende

Der Gerichtsschreiber

versandt am