

BGE 126 I 180

Bundesgericht (BGE), 2000-06-29, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_126 I 180](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_126_I_180)

FR: ATF 126 I 180

IT: DTF 126 I 180

Regeste

Regeste Art. 71, 142 und 143 der Verfassung vom 8. Juni 1986 des Kantons Solothurn; Art. 4 aBV; Art. 954 ZGB; Erfordernis der gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht sowie Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip bei Grundbuchabgaben. Tragweite des Erfordernisses der gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht und des Prinzips der Gewaltentrennung (E. 2a). Die nach § 146 des Solothurner Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979 erhobene Grundbuchabgabe stützt sich sowohl nach dem kantonalen Verfassungsrecht wie nach jenem des Bundes auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage, da es sich dabei nicht um eine Gemengsteuer, sondern eine Verwaltungsgebühr handelt (E. 2b). Tragweite des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips (E. 3a), Begriff des Verwaltungszweigs (E. 3b/cc). Eine Grundbuchgebühr von 2,5 0/00 der Pfandsumme des errichteten Schuldbriefs verletzt weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip (E. 3b).

Erwägungen

E. 2

a) aa) Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist im Abgaberecht ein verfassungsmässiges Recht, dessen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 4 aBV mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden kann. Öffentliche Abgaben bedürfen in der Regel der Grundlage in einem formellen Gesetz, d.h. in einem üblicherweise dem Referendum unterstellten Erlass. Vom Parlament allein beschlossene Akte genügen dem Erfordernis, wenn die anwendbare kantonale Verfassungsordnung dies zulässt, da die Kantone von Bundesrechts wegen nicht gehalten sind, ihre Gesetze dem Referendum zu unterstellen (BGE 124 I 216 E. 3a S. 218 mit Hinweisen). Seit jeher hat das Bundesgericht daneben das durch sämtliche Kantonsverfassungen garantierte Prinzip der Gewaltentrennung als verfassungsmässiges Recht anerkannt. Sein Inhalt ergibt sich aus dem jeweiligen kantonalen Recht, wobei das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts dagegen lediglich auf Willkür hin prüft (BGE 124 I 216 E. 3 S. 218 f.; BGE 121 I 22 E. 3a S. 25 mit Hinweisen); grundsätzlich mit freier Kognition beurteilt es die Frage der bundesverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen (BGE 121 I 22 E. 3a S. 25). BGE 126 I 180 S. 183 bb) Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessungsgrundlagen nennen, doch sind diese Anforderungen für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert, soweit das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 124 I 11 E. 6a S. 19; BGE 123 I 248 E. 2 S. 249, 254 E. 2a S. 255; BGE 122 I 279 E. 6a S. 289, 305 E. 5a S. 311 f.). Der Umfang

des Legalitätsprinzips ist je nach der Natur der Abgabe zu differenzieren (BGE 121 I 230 E. 3g/aa S. 238, mit Hinweis). Das Prinzip darf weder seines Gehalts entleert, noch andererseits in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 120 Ia 1 E. 3c S. 3). Bei Kausalabgaben, auch bei kostenunabhängigen, kann ihm bereits Genüge getan sein, wenn das formelle Gesetz die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festlegt (BGE 121 I 230 E. 3g/aa S. 238 mit Hinweisen). Kanzleigeühren sind wegen ihrer meist geringen Höhe vom Erfordernis der gesetzlichen Grundlage weitgehend ausgenommen (BGE 112 Ia 39 E. 2a S. 44). Umgekehrt müssen andere öffentliche Abgaben, wenn nicht notwendigerweise in allen Teilen im formellen Gesetz, so doch 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. Auch insofern hängen die Anforderungen von der Natur der jeweiligen Materie ab (BGE 123 I 248 E. 2 S. 249 f. mit Hinweisen); das Gleiche gilt für die Frage, ob und wie weit das Kosten- und Äquivalenzprinzip im Einzelfall die gesetzliche Grundlage tatsächlich zu ersetzen vermag (BGE 123 I 254 E. 2b/bb u. cc S. 256). b) Die gestützt auf das Legalitätsprinzip im Abgaberecht und das Prinzip der Gewaltentrennung erhobene Kritik der Beschwerdeführer überzeugt nicht, soweit sie überhaupt rechtsgenügend begründet wird: aa) Nach § 146 des vom Kantonsrat erlassenen Gebührentarifs erhebt die Amtsschreiberei für die Errichtung und Aufteilung eines Grundpfandrechts oder die Erhöhung einer Pfandsomme BGE 126 I 180 S. 184

E. 3

a) aa) Das Kostendeckungsprinzip gilt für kostenabhängige Kausalabgaben (BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174 mit Hinweisen), wo keine (genügend bestimmte) formell-gesetzliche Grundlage besteht oder wo der Gesetzgeber ausdrücklich oder sinngemäss zum Ausdruck gebracht hat, dass die von ihm festgelegte Abgabe kostenabhängig sein soll (BGE 121 I 230 E. 3e S. 236). Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen (BGE 124 I 11 E. 6c S. 20; BGE 103 Ia 85 E. 5b S. 88; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 2050 ff.), was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174). Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 124 I 11 E. 6c S. 20 mit Hinweisen). bb) 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 (BGE 109 Ib 308 E. 5b S. 314; BGE 118 Ib 349 E. 5 S. 352; BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174; BGE 122 I 279 E. 6c S. 289; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 2054 ff.). 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 120 Ia 171 E. 2a S. 174). b) Entgegen den in der Beschwerde erhobenen Einwänden genügt der umstrittene § 146 GT/SO auch diesen Anforderungen: aa) Die Beschwerdeführer machen geltend, die kritisierte Regelung verletze das Kostendeckungsprinzip, da die Grundbuchämter mit grossen Gewinnen arbeiteten; der Kostendeckungsgrad dürfte BGE 126 I 180 S. 189 "weit über 100%" liegen. Sie belegen diese Ausführungen nicht, ersuchen aber um entsprechende Beweismassnahmen. Von solchen kann abgesehen werden, wie letztlich auch dahingestellt bleiben kann, ob die entsprechenden Vorbringen den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügen, was insofern zweifelhaft erscheint, als vom Privaten, der in einem Rechtsmittelverfahren eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips rügt, erwartet werden darf, dass er seine Einwendungen - soweit dies aufgrund der ihm zugänglichen Unterlagen, wozu die Staatsrechnungen zu zählen sind, möglich ist - selber belegt; wer sich - wie die Beschwerdeführer - bloss in vager Weise damit begnügt, die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips zu bestreiten, kann sich nicht über eine Verletzung von Art. 4 aBV beschweren, wenn die angerufene Rechtsmittelinstanz auf diese Frage nicht weiter eingegangen ist (BGE 124 I 289 E. 4c S. 296 mit Hinweisen). bb) Das Finanzdepartement hat in seiner Stellungnahme zuhanden des Steuergerichts ausgeführt, aus der Staatsrechnung 1995 ergebe sich, dass die Amtsschreibereien 24 Mio. Franken bei einem Gesamtaufwand von rund 18,7 Mio. Franken erwirtschaftet hätten; im Voranschlag 1996 stünden einem Ertrag von 19,3 Mio. Ausgaben von 19,27 Mio. Franken gegenüber. In beiden Fällen seien dabei aber unter anderem die Weiterbildungs- und Infrastrukturkosten (Raummiete) nicht berücksichtigt. Die detaillierten Unterlagen zur Amtsschreiberei Olten-Gösigen zeigten, soweit sie vorlägen (Quartalsbericht III/1996), einen Kostendeckungsgrad der gesamten Amtsschreiberei von 94,7%. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer kann unter diesen Umständen nicht gesagt werden, die Amtsschreibereien machten einen "satten" Gewinn. Zwar hat das Bundesgericht erkannt, dass bei dauernden grossen Gewinnen im Resultat allenfalls eine Gemengsteuer vorliege, welche einer spezifischen gesetzlichen Grundlage bedürfe und sich nicht auf Art. 954 ZGB stützen könne, doch ist zu berücksichtigen, dass die aus den Grundbuchgebühren eingehenden Abgaben, je nach Wirtschaftslage, Schwankungen unterworfen sind und es dem Kanton nicht verwehrt sein kann, bei der Festsetzung der Gebührenhöhe auch diesen längerfristigen (konjunkturell bedingten) Veränderungen mit Blick auf einen ausgeglichenen Finanzhaushalt Rechnung zu tragen. Die Annahme des Steuergerichts, die Amtsschreibereien deckten ungefähr ihre Kosten, ist nicht offensichtlich unhaltbar und damit nicht willkürlich (vgl. zum Willkürbegriff: BGE 125 II 10 E. 3a S. 15 mit Hinweisen). BGE 126 I 180 S. 190 cc) Zu Unrecht kritisieren die Beschwerdeführer, das Steuergericht habe nicht nur auf den Kostendeckungsgrad der Grundbuchämter, sondern der Amtsschreibereien schlechthin abgestellt. Nach dem Kostendeckungsprinzip können mittels Verwaltungsgebühren jene Ausgaben gedeckt werden, die dem Gemeinwesen aus einem bestimmten Verwaltungszweig erwachsen. Dieser hat sich dabei in erster Linie nach sachlich zusammengehörenden Verwaltungsaufgaben, d.h. nach funktionellen Kriterien, zu definieren (BERNHARD STAEHELIN, Erschliessungsbeiträge, Diss. Basel, Diessenhofen 1979, S. 40). Im Bereich der Erschliessungsbeiträge werden dementsprechend etwa die einzelnen Produkte (Strasse, Wasser, Energie, Abwasser, Abfälle usw.) zu je einem Verwaltungszweig zusammengefasst (ALEXANDER RUCH, Die Bedeutung des Sondervorteils im Recht der Erschliessungsbeiträge, ZBl 97/1-996 S. 541). Es wird teilweise jedoch auch als zulässig erachtet, diese generell in einem einzigen

Verwaltungszweig der "Erschliessung" zu führen (vgl. die Übersicht bei STAEHELIN, a.a.O., S. 38 ff.). Wenn die kantonalen Instanzen die Amtsschreibereien, welche das Grundbuchamt, das Handelsregisteramt, das Güterrechtsregisteramt sowie das Erbschaftsamt umfassen (§ 1 der solothurnischen Verordnung vom 17. Februar 1958 über die Geschäftsführung der Amtsschreibereien; Amtsschreibereiverordnung), als administrativ-funktionale Einheit zur Beurteilung der Frage zusammenschlossen, ob das Kostendeckungsprinzip eingehalten sei, erscheint dies zwar nicht zwingend, doch ist dieses Vorgehen solange nicht verfassungswidrig, als die konkret erhobene Gebühr sich ihrerseits noch im Rahmen des Äquivalenzprinzips bewegt. Die Zusammenfassung der von den Amtsschreibereien erbrachten Leistungen in den verschiedenen "Produktgruppen" (Grundbuchwesen, Güter- und Erbrecht, Handelsregister, weitere Leistungen für Dritte und staatsinterne Leistungen) in einem einzigen Verwaltungszweig "Amtsschreibereien" ist mit Blick auf den inneren Zusammenhang der Leistungen (erbschafts- oder güterrechtliche Akte, die mit Grundbuchmutationen verbunden sind; weitere Leistungen, die vor allem Beratungsfunktionen bei solchen Geschäften umfassen usw.) sachlich haltbar (vgl. BGE 103 Ia 85 E. 5b S. 89), auch wenn damit - je nach Wirtschaftslage - gewisse "Querfinanzierungen" verbunden sein sollten. Wie das Steuergericht festgehalten hat, ist es nicht notwendig, dass die Gebühr in jedem Fall exakt dem konkreten Verwaltungsaufwand entspricht. Bei der Bemessung können auch die allgemeinen Unkosten des Verwaltungszweigs BGE 126 I 180 S. 191 berücksichtigt werden. Dem Gemeinwesen ist es in diesem Rahmen nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall aus Verrichtungen auszugleichen, für die - etwa wegen mangelnden (wirtschaftlichen) Interesses - keine kostendeckende Entschädigung erhoben werden kann (BGE 103 Ia 85 E. 5b S. 88). Der Grundsatz der Kostendeckung als Grenze der zulässigen Gebührenerhebung ist bei den Grundbuchgebühren nicht eng zu verstehen. Diese dürfen nach dem Urteil "Meierhofer" so bemessen sein, "dass sie zur Deckung der Unkosten auf alle Fälle und reichlich genügen" (Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1971, E. 4, veröffentlicht in: ZBGR 52/1971 S. 369). c) aa) Die hier erhobene Gebühr von Fr. 2'238.- respektiert das Äquivalenzprinzip: Sie verunmöglicht weder die Benützung der Grundpfandrechte, noch erschwert sie diese übermässig. Bei der Festsetzung der Gebührenhöhe kann der Leistungsfähigkeit der staatlichen Einrichtung und der mit der amtlichen Handlung verbundenen Verantwortung, aber auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt angemessen Rechnung getragen werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1971, E. 4, veröffentlicht in: ZBGR 52/1971 S. 360 ff.). Wenn das Steuergericht davon ausging, die einmalige Abgabe in der Höhe von Fr. 2'238.- für die Schuldbrieferrichtung bzw. -erhöhung halte sich unter Berücksichtigung dieser Kriterien in vernünftigen Grenzen, ist dies nicht zu beanstanden. Auf den konkreten Fall umgerechnet, resultiert daraus eine einmalige Belastung von 2,5 0/00 (bzw. 2 0/00); diese Summe liegt im Rahmen dessen, was auch in anderen Kantonen zu bezahlen wäre. Die Schuldbriefe erlaubten den Beschwerdeführern, den Wert ihres Grundstücks zu "mobilisieren" (vgl. dagegen BGE 103 Ia 80 E. 3a S. 83) und dieses durch dessen Belehnung (mit dem darauf liegenden Haus) als Eigentümer zu nutzen. Der Errichtung und der Eintragung der Pfandrechte kam wirtschaftlich deshalb wesentliche Bedeutung zu; diese durfte sich auf die Gebührenhöhe auswirken. Im Übrigen ist mit dem entsprechenden Errichtungs- und Eintragungsakt auch eine staatliche Verantwortung von einem gewissen Gewicht verbunden (Haftungsrisiko). bb) Was die Beschwerdeführer hiergegen einwenden, überzeugt nicht: Entgegen ihren Ausführungen prüfte das Steuergericht nicht gestützt auf

die Verzinsung oder den Vermögenssteuerwert den "objektiven Wert der Leistung"; es hielt in den entsprechenden Ausführungen lediglich fest, dass und inwiefern der staatliche Akt im BGE 126 I 180 S. 192 Interesse der Beschwerdeführer lag und die dafür erhobene Gebühr mit Blick auf die gesicherte Summe und den hierfür geschuldeten jährlichen Zins kaum wesentlich ins Gewicht fiel. Dass der Gebührentarif nicht zwischen der Grundpfandverschreibung und dem Schuldbrief unterscheidet, ist nicht verfassungswidrig, nachdem beide Institute wirtschaftlich gesehen dem Besteller im Wesentlichen ähnliche Möglichkeiten eröffnen. Im Übrigen berufen sich die Beschwerdeführer vergeblich auf eine unzulässige Ungleichbehandlung zwischen der Grundpfandverschreibung und den Schuldbriefen, gehen sie doch selber davon aus, dass die Errichtung einer Grundpfandverschreibung billiger sein müsste als jene eines Schuldbriefs, da mit dieser keine "Mobilisierung" des Grundstückswerts verbunden sei; sie haben ihrerseits jedoch unbestrittenermassen gerade zwei Schuldbriefe erstellen und eintragen lassen. Es ist nicht ersichtlich, was sie daraus abzuleiten erhoffen, dass ein anderer Sachverhalt allenfalls günstiger zu regeln gewesen wäre, soweit sich die von ihnen geschuldete Abgabe als verfassungskonform erweist. Nur die für Schuldbriefe erhobene Gebühr ist vorliegend auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen. Aus dem gleichen Grund ist auf die Kritik nicht weiter einzugehen, bei der Erstellung eines Grundpfandrechts im Rahmen eines Erbschaftsinventars werde nur die Minimalgebühr erhoben. Die Beschwerdeführer verkennen, dass es mit Blick auf den in diesem Zusammenhang vorgesehenen Gebührenrahmen von Fr. 300.- bis Fr. 10'000.- (§ 138 GT/SO) verfassungsrechtlich durchaus vertretbar, wenn nicht sogar geradezu geboten erscheinen kann, für die Begründung eines Grundpfandrechts nur die Minimalgebühr zu erheben; es kann damit der Gebührenkumulation und allfälligen Synergien im Rahmen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips sinnvoll Rechnung getragen werden. cc) Ungerechtfertigt ist schliesslich auch der Einwand, § 146 GT/SO sei in sich selber widersprüchlich und willkürlich, da er degressive Prozentsätze vorsehe und nach aleatorischen Grundsätzen für die Errichtung eines Schuldbriefs in gleicher Höhe entweder auf den "Interessenwert in Promille der Grundpfandsumme", die Minimalgebühr von Fr. 100.- oder aber die Maximalgebühr von Fr. 6'000.- abstelle. Die degressiven Prozentsätze rechtfertigen sich mit Blick auf die Natur der erhobenen Abgabe als Verwaltungsgebühr. Gerade das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip können gebieten, die Gebühr nicht allein nach dem Interessenwert in Promille der Grundpfandsumme zu bestimmen, sondern diese in irgendeiner Form noch anderweitig sinnvoll zu begrenzen, BGE 126 I 180 S. 193 soll sie faktisch nicht zu einer Gemengsteuer führen. Wird die Gebühr - wie hier - von der Höhe der Grundpfandsumme absteigend pauschalisiert, trägt dies - durchaus im Sinne des Anliegens der Beschwerdeführer - dem Umstand Rechnung, dass es sich von einer gewissen Höhe der Pfandsumme an nicht mehr rechtfertigt, die Gebühr nach einem Promillesatz festzulegen, da dieser zu einer das Kostendeckungsprinzip sprengenden und mit der konkreten staatlichen Gegenleistung nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis stehenden Höhe der Abgabe führen könnte. Die von den Beschwerdeführern angestellten weiteren Vergleiche verkennen, dass für die kritisierten Ungleichbehandlungen sachlich vertretbare Gründe bestehen. Wenn das Ersatzpfandrecht anders behandelt wird als die Begründung und Eintragung von Schuldbriefen, so rechtfertigt sich dies, weil eben bereits ein Pfandrecht besteht, das ersetzt wird. Im Rahmen der gleichen Logik wurde den Beschwerdeführern die nach § 146 Abs. 1 GT/SO bereits berechnete und bezahlte Gebühr bei der Pfanderhöhung angerechnet; nur soweit ein neues darüber hinausgehendes Pfandrecht begründet und

eingetragen wurde, kamen die Ansätze von § 146 Abs. 1 GT/SO zur Anwendung.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.