

# **BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.25 vom 10. Januar 2022**

BS Appellationsgericht, 2022-01-10, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs\\_appellationsgericht\\_VD.2021.25](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2021.25)

FR: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.25 du 10 janvier 2022

IT: BS\_APPELLATIONSGERICHT VD.2021.25 del 10 gennaio 2022

## **Erwägungen**

### **E. 1**

1.1 Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung des vorliegenden Rekurses ergibt sich aus § 206b Abs. 2 des Gesetzes betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (EG ZGB, SG 211.100). Zuständig ist das Dreiergericht (§ 88 Abs. 2 in Verbindung mit § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes [GOG, SG 154.100]).

1.2 Für das Rekursverfahren gelten die Bestimmungen des Gesetzes über die Verfassungs- und Verwaltungsrechtspflege (VRPG, SG 270.100; vgl. VGE VD.2012.11 vom 10. September 2012 E. 1.1; Schmid, in: Basler Kommentar, 6. Auflage 2019, Art. 956b ZGB N 4). Der Rekurrentist als Adressat des angefochtenen Entscheids von diesem unmittelbar berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Abänderung, weshalb er gemäss § 13 Abs. 1 VRPG zum Rekurs legitimiert ist. Auf den gemäss Art. 956b Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 201), § 206b Abs. 2 EG ZGB und Art. 16 Abs. 2 VRPG frist- und formgerechten Rekurs ist somit einzutreten.

1.3 Gemäss § 8 Abs. 1 VRPG hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat (vgl. VGE VD.2012.11 vom 10. September 2012 E. 1.1).

### **E. 1.4**

1.4.1 Gegenstand des vorliegenden Rekurses ist unter anderem ein Feststellungsbegehren des Rekurrenten. Feststellungsbegehren sind in aller Regel subsidiärer Natur und daher nur zulässig, wenn dem Anliegen der betroffenen Person nicht durch eine Leistungs- oder Gestaltungsverfügung entsprochen werden kann und die betroffene Person ohne eine vorgängige Feststellung einen unzumutbaren Nachteil erlitte. Zudem wird für ein Feststellungsurteil ein aktuelles Feststellungsinteresse vorausgesetzt (Wullschleger/Schröder, Praktische Fragen des Verwaltungsprozesses im Kanton Basel-Stadt, in: BJM 2005, S. 277, 297; Rhinow/Koller/Kiss/ Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Aufl., Basel 2014, N 1279 ff.; AGE 622/2009 vom 25. August 2009 und VGE VD.2009.635 vom 2. Dezember 2009). Ein entsprechendes Rechtsschutzinteresse liegt dann vor, wenn die gesuchstellende Person ohne die verbindliche und sofortige Feststellung des Bestands, Nichtbestands oder Umfangs öffentlich-rechtlicher Rechte oder Pflichten Gefahr liefe, dass sie oder die Behörde ihr nachteilige Massnahmen treffen oder ihr günstige unterlassen würde. Dieses Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein. Grundsätzlich muss auch das

Feststellungsinteresse aktuell, individuell und konkret sein. Die festzustellende Rechtsfrage darf nicht abstrakter, rein theoretischer Natur sein, sondern muss einen Zusammenhang mit zu beurteilenden tatsächlichen Gegebenheiten aufweisen (Kölz/Häner/Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, N 340; vgl. Häner, in: Waldmann/Weissenberger [Hrsg.], *Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz*, 2. Aufl., Zürich 2016, Art. 25 N 17; Schwank, *Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt*, Diss. Basel 2003, S. 87; VGE VD.2018.29 vom 16. August 2018 E. 1.2.4).

1.4.2 Der Rekurrent legt nicht dar, dass die vorgenannten Voraussetzungen erfüllt wären. Vorliegend sind seine Interessen in der Sache aber ohnehin vom Antrag erfasst, dass die streitbetroffene Grundbuchgebühr auf höchstens CHF 1'000.■ zu reduzieren sei. Auf das ausdrücklich gestellte Feststellungsbegehren ist daher nicht einzutreten.

## **E. 2**

Strittig und zu prüfen ist, ob die dem Rekurrenten auferlegte Grundbuchgebühr von CHF 47'027.■ gegen Art. 103 des Fusionsgesetzes (FusG, SR 221.301) verstösst und auf höchstens CHF 1'000.■ herabzusetzen ist.

## **E. 3**

3.1 Gemäss Art. 954 ZGB sind die Kantone ermächtigt, für die Eintragung ins Grundbuch Gebühren zu erheben. In § 51 der Verordnung zum Einführungsgesetz zum ZGB (VO EG-ZGB, SG 211.110) hat der Regierungsrat Einzelheiten zu den in Basel-Stadt zu erhebenden Gebühren festgelegt. Gemäss § 51 Ziff. 2 lit. a der genannten Verordnung beträgt die Handänderungsgebühr 1 Promille des Wertes bzw. Preises des Grundstücks, bei Übergang durch Universalsukzession (zum Beispiel bei Erbgang, Fusion) sowie bei Erbteilung, Vermächtnis und Kauf durch einen Erben an einer erbschaftsamtlichen Gant 0,5 Promille des Wertes bzw. des Preises. Nach § 51 Ziff. 1 lit. a wird der Berechnung mindestens der Steuerwert des betroffenen Grundstückes zugrunde gelegt und betragen die Minimal- und Maximalgebühr bei Promilleansätzen CHF 200.■ bzw. CHF 50'000.■.

3.2 Bei der Grundbuchgebühr handelt es sich um eine Kausalabgabe (BGer 2C\_1060/2012 vom 30. Januar 2013 E. 3.3, 2C\_24/2012 vom 12. April 2012 E. 5.1). Zu deren Bemessung bestehen keine unmittelbaren bundesgesetzlichen Vorgaben, abgesehen vom Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (BGE 141 V 509 E. 7.1.1 S. 516, 135 I 130 E. 7.2 S. 140, 134 I 179 E. 6.1 S. 180). So haben die im Zusammenhang mit einem fusionsrechtlichen Vorgang anfallenden Kausalabgaben, anders als die Handänderungssteuer (Art. 103 Satz 1 FusG), keine eigenständige bundesrechtliche Regelung erfahren. Gemäss Art. 103 Satz 2 FusG bleiben «kostendeckende Gebühren» immerhin vorbehalten (BGer 2C\_760/2016 vom 26. September 2016 E. 2.3.2).

## **E. 4**

4.1 Der Rekurrent rügt eine Verletzung des Kostendeckungs- wie auch des Äquivalenzprinzips.

### **E. 4.2**

4.2.1 Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gebührenertrag die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen soll (BGE 145 I 52 E. 5.2.2 S. 65, 140 I 176 E. 5.2 S. 180). Dies schliesst eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht aus (BGE 141 V 509 E. 7.1.2 S. 517). Zum

Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 126 I 180 E. 3a.aa S. 188). Nach dem Kostendeckungsprinzip können mittels Verwaltungsgebühren jene Auslagen 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 (BGE 126 I 180 E. 3b.cc S. 190). Der massgebende Verwaltungszweig ist somit nach funktionellen Kriterien zu bestimmen. Dabei verfügt das Gemeinwesen nach der Praxis des Bundesgerichts aufgrund seiner Organisationsfreiheit bei der Bildung kostenmässiger Einheiten über einen erheblichen Gestaltungsspielraum (vgl. Uhlmann, Kriterien der Bemessung von Kausalabgaben in der Praxis, in: Häner/Waldmann [Hrsg.], Kausalabgaben, Bern 2015, S. 95; Wiederkehr, Bemessungsgrundsätze des Kausalabgaberechts, in: recht 2019 S. 61 ff. [nachfolgend Wiederkehr, recht], 62, 67 und 70). Das Bundesverwaltungsgericht qualifizierte beispielsweise das Bundesamt für Zivilluftfahrt als massgebenden Verwaltungszweig (vgl. BVer A-1150/2008 vom 18. September 2008 E. 6.3). Gemäss einem Bundesgerichtsurteil ist die Zusammenfassung der vom Grundbuchamt, Handelsregisteramt, Güterregisteramt und Erbschaftsamt erbrachten Leistungen in den Produktgruppen Grundbuchwesen, Güter- und Erbrecht, Handelsregister, weitere Leistungen für Dritte und staatsinterne Leistungen in einem einzigen Verwaltungszweig Amtsschreiberei 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, auch wenn damit gewisse Querfinanzierungen verbunden sind (BGE 126 I 180 E. 3b.cc S. 190). Da zwischen den Aufgaben des Grundbuchamts und denjenigen des Erbschaftsamts betreffend Nachlässe ohne Grundstücke kein direkter Zusammenhang besteht, folgt aus diesem Urteil, dass für die Zusammenfassung zu einem Verwaltungszweig ein sachlicher Zusammenhang zwischen einem Teil der untereinander sachlich zusammengehörenden Aufgaben einer Verwaltungseinheit (z.B. Aufgaben des Grundbuchamts) und einem Teil der untereinander sachlich zusammengehörenden Aufgaben einer anderen Verwaltungseinheit (z.B. Aufgaben des Erbschaftsamts betreffend Nachlässe mit Grundstücken) genügt. Zudem ergibt sich aus der Mitberücksichtigung staatsinterner Leistungen, dass auch die Kosten von Leistungen einer Verwaltungseinheit berücksichtigt werden dürfen, für die keine Kausalabgaben erhoben werden. Schliesslich ist es dem Gemeinwesen nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte des Verwaltungszweigs den Ausfall aus Verrichtungen des Verwaltungszweigs, für die ■ etwa wegen mangelnden (wirtschaftlichen) Interesses ■ keine kostendeckende Entschädigung erhoben werden kann, auszugleichen (vgl. BGE 126 I 180 E. 3bb.cc S. 191, 103 Ia 85 E. 5b S. 88).

4.2.2 Zwar kann das Kostendeckungsprinzip seine Begrenzungsfunktion nur dann vollumfänglich erfüllen und erhebliche Querfinanzierungen vermeiden, wenn nur eine einzige Verwaltungsaufgabe, die mit einer einzigen Kausalabgabe finanziert wird, als massgebender Verwaltungszweig definiert wird (vgl. Wiederkehr, recht, S. 69 f. mit Nachweisen). Dies ändert jedoch nichts daran, dass das Kostendeckungsprinzip in seiner geltenden Ausgestaltung und insbesondere gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine solche Aufgliederung eines sachlich zusammengehörenden Bereichs nicht verlangt (vgl. BVer 2C\_404/2010 vom 20. Februar 2012 E. 6.5, 2C\_322/2010 vom 22. August 2011

E. 4; Wiederkehr, recht, S. 69 f.; Wiederkehr, in: Wiederkehr/Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. II, Bern 2014 [nachfolgend: Wiederkehr, Praxis], N 690). Der vom Rekurrenten genannte Autor plädiert zwar dafür, das Kostendeckungsprinzip erheblich zu verschärfen, indem verlangt wird, dass sachlich zusammengehörende Verwaltungsaufgaben in Teilbereiche aufgegliedert werden, die Korrelat je einer Abgabe darstellen (Wiederkehr, recht, S. 71). Gemäss der eigenen Darstellung des erwähnten Autors entspricht diese Forderung aber nicht dem aktuellen Verständnis des Kostendeckungsprinzips und insbesondere nicht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. Wiederkehr, recht, S. 69 f.). Sie ist daher weder für den Verordnungsgeber noch für das Verwaltungsgericht massgebend.

4.2.3 In einem Bundesgerichtsurteil findet sich die folgende Formulierung: «Wenn die kantonalen Instanzen die Amtsschreibereien, welche das Grundbuchamt, das Handelsregisteramt, das Güterregisteramt sowie das Erbschaftsamt umfassen [ ], 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» (BGE 126 I 180 E. 3b.cc S. 190). Wie der Rekurrent zu Recht geltend macht (vgl. Rekurs, S. 4), kann daraus entgegen der Ansicht des BVD (vgl. angefochtener Entscheid, E. 16; Vernehmlassung, Ziff. 16) nicht geschlossen werden, die Einhaltung des Äquivalenzprinzips sei relevant für die Beantwortung der Frage der Zulässigkeit der Zusammenfassung von Verwaltungseinheiten zu einem Verwaltungszweig (vgl. Uhlmann, a.a.O., S. 87, 95 f.). Die Formulierung lässt sich vielmehr damit erklären, dass das Bundesgericht einen sachlichen Zusammenhang zwischen den Aufgaben der zum Verwaltungszweig Amtsschreibereien zusammengefassten Verwaltungseinheiten bejaht hat (vgl. BGE 126 I 180 E. 3b.cc S. 190), das Kostendeckungsprinzip bezüglich dieses Verwaltungszweigs eingehalten worden ist (vgl. BGE 126 I 180 E. 3b.bb S. 189) und die Verfassungsmässigkeit der Gebühr damit nur noch von der Einhaltung des Äquivalenzprinzips abhängig gewesen ist. Dies ändert aber nichts daran, dass das BVD das GVA im Ergebnis zu Recht als massgebenden Verwaltungszweig qualifiziert hat.

4.2.4 An diesem Ergebnis ändern auch die sinngemässen Vorbringen des Rekurrenten nichts, wonach eine «kostenmässige Einheit» nach funktionellen Kriterien gebildet werden müsse, wobei nur Aufgaben, die sachlich zusammengehören und gleichzeitig ausschliesslich über Gebühren, nicht aber über Steuern oder Mehrwertabgaben finanziert würden, berücksichtigt werden dürften, und Tätigkeiten zur Erhebung von Steuern und der Mehrwertabgabe bei der Überprüfung des Kostendeckungsprinzips nicht unter denselben Verwaltungszeit wie gebührenfinanzierte Tätigkeiten fallen dürften. Gleiches gilt hinsichtlich der Auffassung des Rekurrenten, wonach die sachliche Zusammengehörigkeit mit dem Grundbuchwesen ■ auch aufgrund der unterschiedlichen Finanzierung ■ insbesondere in Bezug auf die Fachstelle für Geoinformation nicht erkennbar sei. Diese agiere als kantonales Kompetenzzentrum für die Bereitstellung, Weitergabe und Analyse von Geodaten, unterstütze die verschiedenen kantonalen Fachabteilungen bei der benutzergerechten Modellierung, Erfassung, Ausgabe und Verteilung von Geodaten aus ihren Fachsystemen und betreibe die kantonale Geodateninfrastruktur, welche über einen kantonalen Leistungsauftrag gesteuert und finanziert werde (vgl. zum Ganzen: Rekurs, S. 3).

Diese Auffassung des Rekurrenten deckt sich nicht mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Gemäss dieser ist es unter der Voraussetzung der sachlichen Zusammengehörigkeit nach funktionellen Kriterien zulässig, verschiedene Leistungen, die mit verschiedenen Gebühren finanziert werden, sowie staatsinterne Leistungen, und damit Leistungen, für die keine Gebühren erhoben werden, zu einem Verwaltungszweig zusammenzufassen. In einem solchen Fall beurteilt sich die Frage, ob das Kostendeckungsprinzip eingehalten wird, aufgrund eines Vergleichs der gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs mit seinem gesamten Ertrag (vgl. BGE 126 I 180 E. 3b.bb f. S. 189 ff.). Wie das GVA schon im vorinstanzlichen Verfahren zutreffend ausführte, bestimmt der Regierungsrat gemäss § 206 EG-ZGB die für die Verwaltung des Grundbuchs zuständige Verwaltungseinheit. Weiter sieht die nämliche Bestimmung die Führung des Grundbuchs mit elektronischer Datenverarbeitung vor und verweist auf die Geltung des kantonalen Geoinformationsgesetzes. Dementsprechend besteht das GVA ■ als eines von sieben Ämtern des BVD ■ aus mehreren Abteilungen (Grundbuch, amtliche Vermessung, Geoinformation, Bodenbewertungsstelle als Stabstelle und Administration), die gemeinsame Verwaltungsaufgaben wahrnehmen. Dreh- und Angelpunkt ist hierbei das Grundstück. Dies widerspiegelt sich in den gesetzlichen Grundlagen sowohl auf Bundesebene (ZGB; Grundbuchverordnung [GBV, SR 211.432.1]; Verordnung über die amtliche Vermessung [SR 211.432.2]; Bundesgesetz über Geoinformation [SR 510.62]) wie auch auf kantonaler Ebene (Verordnung über das Grundbuch [SG 214.310]; Verordnung über die amtliche Vermessung [SG 214.320]; Geoinformationsgesetz [SG 214.300]; Geoinformationsverordnung [SG 214.305]), welche an verschiedenen Stellen aufeinander Bezug nehmen. Die gesetzlichen Aufgaben der drei Abteilungen Grundbuch, Amtliche Vermessung und Geoinformation sind laut den weiteren Ausführungen des GVA im vorinstanzlichen Verfahren eng miteinander verbunden und es besteht eine enge Zusammenarbeit und Kooperation zwischen den Abteilungen. Die amtliche Vermessung erstellt den Plan für das Grundbuch und die Abteilung Geoinformation hat grundstücksbezogene Daten einfach zugänglich zur Verfügung zu stellen (vgl. § 2 Geoinformationsgesetz). So stellt auch der Rekurrent nicht in Abrede, dass zwischen der Vermessung von Grundstücken und dem Grundbuchwesen ein sachlicher Zusammenhang besteht (vgl. Rekurs, S. 3) und der Bundesgesetzgeber den Kantonen ausdrücklich gestattet, mit den Gebühren für die Eintragungen in das Grundbuch auch die Kosten für die damit verbundenen Vermessungsarbeiten zu verrechnen (vgl. Art. 954 Abs. 1 ZGB; Vernehmlassungsbeilage 6, S. 5). Durch den Umstand, dass das ganze Kantonsgebiet Basel-Stadt im Unterschied zu anderen Kantonen einen einzigen Grundbuchkreis darstellt, wird die Zusammenfassung der amtlichen Vermessung, des Grundbuchs und der Geoinformation unter dem Dach eines gemeinsamen Amtes erleichtert. Angesichts der zunehmenden Bedeutung der Tätigkeit der Abteilung Geoinformation bzw. der damit einhergehenden Digitalisierung der Grundbuchführung und verschiedener Datenhaltungs- und Datenlieferungspflichten zuhanden des Bundes ist das Grundbuch massgeblich auf Informatikunterstützung angewiesen, was der Rekurrent nicht substantiiert in Frage stellt (vgl. zu den gesamten entsprechenden Ausführungen des GVA im vorinstanzlichen Verfahren: Rekursbeilage 2, S. 2, und Vernehmlassungsbeilage 6, S. 4).

Wohl haben nicht alle Aufgaben der Dienststellen des GVA einen unmittelbaren sachlichen Zusammenhang. Die Aufgaben der jeweiligen Dienststellen des GVA gehören untereinander aber jeweils zusammen und zumindest zwischen einem Teil der Aufgaben jeder Dienststelle des GVA und einem Teil der Aufgaben einer anderen Dienststelle des

GVA besteht ein direkter sachlicher Zusammenhang (vgl. etwa zum sachlichen Zusammenhang zwischen dem Grundbuchwesen einerseits und dem Betreiben des kantonalen Schiffsregisters und des Schweizerischen Seeschiffsregisters andererseits: Vernehmlassung, Ziff. 13). Dies genügt zur Bejahung der sachlichen Zusammengehörigkeit der Verwaltungsaufgaben nach funktionellen Kriterien. Der Umstand, dass nicht für alle Aufgaben des GVA Kausalabgaben erhoben werden, steht der Definition des GVA als massgebender Verwaltungseinheit nicht entgegen. Die Qualifikation des GVA als für die Prüfung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips massgebender Verwaltungszweig entspricht auch der bisherigen Praxis des Verwaltungsgerichts (vgl. VGE VD.2010.168 vom 10. Mai 2011 E. 3.3, 644/2000 vom 2. November 2001 E. 3b, in: BJM 2004 S. 71, 72 f.). Zu Recht hält der Rekurrent daher der detaillierten, an dieser Stelle bloss ansatzweise wiedergegebenen Darstellung des BVD im vorliegenden Verfahren, wonach die Zusammenführung der verschiedenen Abteilungen im GVA historisch gewachsen und sachlich begründet sei (vgl. Vernehmlassung, Ziff. 12■15), nichts mehr entgegen. Auch bestreitet er nicht, dass die aktuelle Organisation massgeblich zu einer effizienten Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben beiträgt und aufgrund des konzentrierten Fachwissens einen professionellen Umgang mit intern erhobenen und öffentlich zur Verfügung gestellten Daten gewährleistet (vgl. dazu Vernehmlassungsbeilage 6, S. 4). Aufgrund der Organisationsfreiheit und des erheblichen Gestaltungsspielraums der Gemeinwesen kann auch aus dem Umstand, dass in anderen Kantonen das Grundbuch und die Geoinformation nicht zum selben Verwaltungszweig gehören oder nur das Grundbuchamt als für die Prüfung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips massgebender Verwaltungszweig betrachtet wird, entgegen der Ansicht des Rekurrenten (vgl. Rekurs, S. 4) nicht geschlossen werden, die Aufgaben des GVA gehörten nicht sachlich zusammen.

4.2.5 Aus den Budgetberichten 2019 (S. 97), 2020 (S. 94) und 2021 (S. 99) des Regierungsrats sowie dem Jahresbericht 2020 (S. 125) des Regierungsrats ist ersichtlich, dass in den Jahren 2017 bis 2020 in jedem Jahr die Summe der vom GVA vereinnahmten Entgelte geringer war als der Betriebsaufwand des GVA, dass der Betriebsertrag des GVA geringer war als der Betriebsaufwand des GVA und dass das Gesamtergebnis des GVA negativ war. Damit ist erstellt, dass das Kostendeckungsprinzip gewahrt ist. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn dem Rekurrenten Einsicht in die Erfolgsrechnung bzw. den Gesamtertrag der Gebühren und die gesamten Kosten der Abteilung Grundbuch des GVA gewährt würde. Der entsprechende Antrag des Rekurrenten wurde daher vom BVD zu Recht abgewiesen, zumal die erwähnten Budgetberichte unter <https://www.regierungsrat.bs.ch/geschaefte/berichte.html> publiziert sind (vgl. BGer 2C\_809/2015 vom 16. Februar 2016 E. 5.5.4.1, mit Hinweisen).

4.2.6 Der Regierungsrat des Kantons Aargau kam aufgrund einer Umfrage bei den Grundbuchämtern des Kantons im Jahr 2006 und den damals im Kanton geltenden Ansätzen zum Schluss, dass sich die Gesamtkosten der Handänderung eines Grundstücks im Rahmen einer Unternehmensumstrukturierung auf rund CHF 250.■ beliefen. Daher sei die Grundbuchgebühr dafür auf CHF 250.■ festzusetzen (vgl. Botschaft 08.175 des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 18. Juni 2008 [nachfolgend Botschaft 08.175] S. 7 f.; Botschaft 07.255 des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 24. Oktober 2007 [nachfolgend Botschaft 07.255] S. 10 ff.). Gemäss Oesterhelt verstossen die Bestimmungen der Kantone, welche die Grundbuchgebühren auch bei Umstrukturierungen nach einem Promilletarif erheben, ab

einem gewissen Liegenschaftswert regelmässig gegen Art. 103 FusG. Dies gelte nicht nur für die Kantone, die keinen Maximalsatz kennen, sondern auch für die übrigen Kantone, weil die jeweiligen Maximalsätze klar gegen das Kostendeckungsprinzip und in den meisten Fällen auch gegen das Äquivalenzprinzip verstiesse (Oesterhelt, in: Basler Kommentar, 2. Auflage 2015 [nachfolgend Oesterhelt, BSK], Art. 103 FusG N 43c). Insbesondere sei ausser bei Liegenschaften mit sehr tiefem Verkehrswert auch die vom Kanton Basel-Stadt erhobene Grundbuchgebühr nicht mehr vom Kostendeckungsprinzip gedeckt (Oesterhelt, BSK, Art. 103 FusG N 77). In fast allen Kantonen handle es sich bei den Grundbuchgebühren um Gemengsteuern, weil entweder das Kostendeckungs- oder das Äquivalenzprinzip verletzt werde (Oesterhelt, BSK, Art. 103 FusG N 59). Zudem scheint Oesterhelts Meinung zu sein, das Kostendeckungsprinzip lasse nur Grundbuchgebühren von rund CHF 250.■ zu (vgl. Oesterhelt, BSK, Art. 103 FusG N 37). Die Einschätzungen des Regierungsrats des Kantons Aargau und von Oesterhelt basieren auf der Annahme, im Bereich der Grundbuchgebühren könne der für die Prüfung der Einhaltung des Kostendeckungsprinzips massgebende Verwaltungszweig nur die Gesamtheit der kantonalen Grundbuchämter umfassen (vgl. Botschaft 08.175 S. 7; Botschaft 07.255 S. 9; Oesterhelt, BSK, Art. 103 FusG N 37). Da diese Ansicht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung widerspricht und weder vom Regierungsrat des Kantons Aargau noch von Oesterhelt begründet wird, kann ihr genauso wenig gefolgt werden wie den darauf beruhenden Einschätzungen.

4.2.7 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die streitgegenständliche Grundbuchgebühr das Kostendeckungsprinzip nicht verletzt. Zu prüfen bleibt, ob sie auch das Äquivalenzprinzip wahrt.

#### **E. 4.3**

4.3.1 Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 8 und 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [BV, SR 101]) für den Bereich der Kausalabgaben. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss (BGE 145 I 52 E. 5.2.3 S. 66, 140 I 176 E. 5.2 S. 180 f., 130 III 225 E. 2.3 S. 228, 126 I 180 E. 3a.bb S. 188). Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem wirtschaftlichen Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt (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; BGE 141 V 509 E. 7.1.2 S. 517 mit Hinweis, 130 III 225 E. 2.3 S. 228). Bei der Festsetzung der Gebührenhöhe kann der Leistungsfähigkeit der staatlichen Einrichtung und der mit der amtlichen Handlung verbundenen Verantwortung (Haftungsrisiko) sowie der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen angemessen Rechnung getragen werden (BGE 126 I 180 E. 3c.aa S. 191, 103 Ia 85 E. 5b S. 88 f.). Zudem ist es dem Gemeinwesen wie bereits erwähnt nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen (BGE 130 III 225 E. 2.3, 103 Ia 85 E. 5b S. 88).

4.3.2 Grundsätzlich kann zur Bemessung des Werts der Leistung nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung alternativ auf den wirtschaftlichen Nutzen für den Pflichtigen oder den Kostenaufwand abgestellt werden (vgl. BGE 130 III 225 E. 2.4 S. 229; Wiederkehr, recht, S. 61, 62). Beide Kriterien sind indessen nur Hilfsmittel zur Bestimmung des objektiven Werts

der staatlichen Leistung (BGE 130 III 225 E. 2.4 S. 229). Grundsätzlich ist es zulässig, Verwaltungsgebühren in Prozenten oder Promille eines Basiswerts festzulegen (vgl. BGE 130 III 225 E. 2.3 S. 228 f. und E. 2.4 S. 229; Wiederkehr, recht, S. 65). Wenn der Aufwand gering und der Basiswert hoch sind, kann die Bemessung in Prozenten oder Promille allerdings zu einem offensichtlichen Missverhältnis zwischen der Gebühr und dem objektiven Wert der staatlichen Leistung führen (vgl. BGE 130 III 225 E. 2.4 S. 229 f.; vgl. ferner BGE 139 III 334 E. 3.2.4 S. 337 f.). Bei geringem Aufwand und hohem Basiswert darf der tatsächliche Verwaltungsaufwand daher bei der Prüfung der Einhaltung des Äquivalenzprinzips nicht völlig ausser Acht gelassen werden (vgl. Wiederkehr, recht, S. 62 f. und 65). Dies bedeutet entgegen der Ansicht des Rekurrenten (vgl. Rekurs, S. 5) jedoch keineswegs, dass die Gebühr in solchen Fällen den Kostenaufwand der konkreten Verwaltungshandlung nicht überschreiten dürfte. Der Abgabebetrag darf unter Mitberücksichtigung des Aufwands bloss nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen (vgl. BGE 130 III 225 E. 2.4 S. 239 f.) bzw. nicht offensichtlich übersetzt sein (vgl. BGer 2C\_517/2007 vom 15. August 2008 E. 2.4 und 2.6).

4.3.3 Der Regierungsrat des Kantons Aargau kam aufgrund einer Umfrage bei den Grundbuchämtern des Kantons im Jahr 2006 zum Schluss, dass der mit einer Handänderung infolge Unternehmensumstrukturierung verbundene Zeitaufwand des Grundbuchamts für das erste Grundstück rund 1.5 Stunden und für jedes weitere rund 0.75 Stunden betrage (Botschaft 08.175 S. 7 f.; Botschaft 07.255 S. 10 f.). Gestützt darauf macht der Rekurrent geltend, der Aufwand des GVA im Zusammenhang mit der Eintragung des Übergangs des Eigentums an den zwei Liegenschaften dürfte im vorliegenden Fall nicht erheblich mehr als 2.25 Stunden betragen haben (Rekurs, S. 5). Das GVA äusserte sich zu seinem konkreten Zeitaufwand im vorliegenden Fall soweit ersichtlich nicht (vgl. aber angefochtener Entscheid, E. 25). Es erscheint fraglich, ob sich die vor fünfzehn Jahren im Kanton Aargau erhobenen Zahlen auf die aktuellen Verhältnisse im Kanton Basel-Stadt übertragen lassen und ob der Zeitaufwand des GVA im vorliegenden Fall tatsächlich nicht erheblich mehr als 2.25 Stunden betragen hat. Selbst unter der Annahme, dass der Aufwand des GVA nur 2.25 Stunden betragen habe, steht der Betrag der Gebühr von CHF 47'207.■ im vorliegenden Fall aber auch unter Mitberücksichtigung des Aufwands nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung und ist der Abgabebetrag nicht offensichtlich übersetzt.

Gemäss den Ausführungen des GVA und der Vorinstanz entspricht die Bestimmung von § 51 Abs. 2. lit. a VO EG-ZGB bzw. die damit normierte Schematisierung bei Grundbuchgebühren einem legitimen Bedürfnis nach Praktikabilität und dient letztlich der Verwaltungsökonomie. Die nämliche Bestimmung entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, auf welche zu Recht auch die Vorinstanzen verwiesen (vgl. zum Ganzen: angefochtener Entscheid, E. 19, mit Hinweis auf ein Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1971 E. 4., in: ZBGR 52/1971 S. 360 ff.; Vernehmlassungsbeilage 6, S. 6 und die dortigen Hinweise auf BGE 53 I 472, 486, 130 III 225 E. 2.3 S. 228; vgl. zur Maximalhöhe der Gebühr die zitierten Urteile der Aufsichtsbehörde über das Erbschaftsamt vom 6. April 2006/10. Juli 2006 [BS], publiziert in BJM, 2007, S. 122 ff., des Verwaltungsgerichts vom 2. November 2001, publiziert in BJM, 2004, S. 71 ff.; vgl. auch VGE VD.2010.168 vom 10. Mai 2011). Durch die starre Festlegung des Gebührentarifs für die einzelnen im Grundbuch möglichen Eintragungen in der VO EG-ZGB wird eine übermässige Ermessensausübung verhindert. Zudem ist die Gebührenhöhe für die

Abgabepflichtigen voraussehbar und rechtsgleich. Für die vom Rekurrenten verlangte Reduktion der in Frage stehenden Rechnung auf höchstens CHF 1'000.■ besteht kein Ermessensspielraum des GVA im Sinne von § 1 Ziff. 2 VO EG-ZGB, welcher besagt, dass bei Minimal- und Maximalgebühren die Gebühr nach Inanspruchnahme der Behörde, der Wichtigkeit des Geschäfts sowie der finanziellen Leistungsfähigkeit des Pflichtigen festzusetzen sei (vgl. auch §§ 5 Abs. 1 und 6 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die Verwaltungsgebühren [VGGV, SG 153.810]). Die baselstädtische Gebührenordnung trägt der Bestimmung von Art. 103 FusG sodann insofern Rechnung, als auf Umstrukturierungssachverhalte ein privilegierter Tarif zur Anwendung gelangt (0,5 statt 1 Promille). Vor diesem Hintergrund kann dem Vorbringen des Rekurrenten, wonach die Bedeutung der vom Grundbuch erbrachten Leistung zu relativieren sei, da der Grundbucheintrag bloss deklaratorische Wirkung habe und auf Basis eines beglaubigten Handelsregisterauszugs erfolge, von vornherein nicht gefolgt werden (vgl. Rekurs, S. 5). Dies umso weniger, als der Rekurrent im vorliegenden Verfahren weder bestreitet, dass auch deklaratorische Grundbucheinträge einen ■ vorliegend erheblichen ■ wirtschaftlichen Wert aufweisen, da der neue Eigentümer erst nach der Nachführung im Grundbuch über das Grundstück verfügen kann (vgl. dazu auch angefochtener Entscheid, E. 11), noch substantiiert widerlegt, dass das Grundbuch auch bei deklaratorischen Einträgen eine uneingeschränkte Prüfungspflicht zu erfüllen hat, demnach eine eigene, sorgfältige Prüfung vornehmen muss und gemäss Art. 955 Abs. 1 ZGB für allen Schaden verantwortlich ist, der aus der fehlerhaften Führung des Grundbuchs entsteht. Das GVA wie auch die Vorinstanz gelangten mithin zutreffend zum Schluss, dass das ökonomische Interesse an der Amtshandlung sowie die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Rekurrenten als sehr hoch einzustufen und die finanzielle Belastung angesichts des Prüfungsaufwands und des wirtschaftlichen Nutzens verhältnismässig sei (vgl. zum Ganzen: Vernehmlassung, Ziff. 19, mit Hinweis auf VGE 644/2000 vom 2. November 2001, in: BJM 2004 S. 71 ff.; Vernehmlassungsbeilage 6, S. 6 f.; angefochtener Entscheid, E. 19).

4.3.4 Gemäss § 51 Ziff. 1 lit. e VO EG ZGB BS können Verrichtungen, die besonders aufwändig und daher in keinem angemessenen Verhältnis zur ordentlichen Gebühr stehen, auch nach dem Zeitaufwand berechnet werden. Daraus kann entgegen der Ansicht des Rekurrenten (vgl. Rekurs, S. 5) nicht geschlossen werden, auch nicht besonders aufwändige Verrichtungen müssten nach dem Zeitaufwand berechnet werden. Dass die ordentlichen Gebühren auch unter Mitberücksichtigung des Zeitaufwands nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen, wird durch die Beschränkung der Gebühren auf einen Maximalbetrag von CHF 50'000.■ (§ 51 Ziff. 1 lit. a VO EG ZGB) gewährleistet.

4.3.5 Dass die vorliegend zu prüfende Grundbuchgebühr mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar ist, entspricht auch der bisherigen Praxis des Verwaltungsgerichts. In VGE VD.2010.168 stellte das Verwaltungsgericht fest, dass eine Grundbuchgebühr von CHF 50'060.■ für die Übertragung des Eigentums an vier Liegenschaften mit einem Buchwert von insgesamt CHF 126'269'674.■ auf dem Weg der Universalsukzession mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar ist (VGE VD.2010.168 vom 10. Mai 2011 E. 4.2). Gemäss anderen Urteilen verletzen Grundbuchgebühren von insgesamt CHF 50'000.■ für die Übertragung des Eigentums an sechs Liegenschaften mit einem Gesamtwert von CHF 93'223.828.■ (VGE 644/2000 vom 2. November 2001 E. 4b f., in: BJM 2004 S. 71, 73 f.) und von insgesamt CHF 45'060.■ für die Errichtung von drei Schuldbriefen über insgesamt

CHF 43.5 Mio. (VGE 683/2002 vom 5. November 2002 E. I und II.3c) das Äquivalenzprinzip nicht.

Gemäss einem Urteil des Bundesgerichts ist eine Gebühr von insgesamt CHF 2'238.■ für die Errichtung eines Schuldbriefs über CHF 900'000.■ und eines Schuldbriefs über CHF 240'000.■ mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar (BGE 126 I 180 Sachverhalt S. 181 und E. 3c.aa S. 191). Gemäss der vorliegend zur Diskussion stehenden Regelung von § 51 Ziff. 2 lit. a VO EG-ZGB für Universalsukzessionen beträgt die Gebühr 0.5 Promille des Werts bzw. Preises und damit bei einem Wert von CHF 900'000.■ und CHF 240'000.■ insgesamt bloss CHF 570.■. Beim im vorliegenden Fall massgebenden Wert von CHF 94'003'923.■ beträgt die Gebühr gemäss § 51 Ziff. 2 lit. a VO EG-ZGB einschliesslich der nach Zeitaufwand berechneten CHF 25.■ für die Einholung des aktuellen Steuerwerts CHF 47'027.■. Weshalb bei einem 82 Mal höheren Wert als im vom Bundesgericht beurteilten Fall eine bloss 21 Mal höhere Gebühr mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar sein sollte, ist nicht ersichtlich.

Das Kantonsgericht Freiburg erachtete zwar eine Grundbuchgebühr von CHF 5'000.■ für die Eintragung des Erwerbs des Eigentums an einem Grundstück mit einem Wert von CHF 8'831'000.■ im Rahmen einer Fusion als mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar (KGer FR 604 2010-167 vom 4. Mai 2012 Sachverhalt lit. D S. 3 und E. 5c). Diese Einschätzung ist jedoch keineswegs zwingend und für den Kanton Basel-Stadt nicht verbindlich. Im Übrigen lässt sich aus dem Urteil nicht ableiten, eine Grundbuchgebühr von CHF 5'000.■ oder mehr wäre nach Ansicht des Kantonsgerichts Freiburg auch bei einem höheren Grundstückwert mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar. Nach Ansicht des Kantonsgerichts Schwyz verletzt eine Notariatsgebühr von CHF 9'000.■ für die Erhöhung eines Schuldbriefs von CHF 4 Mio. auf CHF 14 Mio. das Äquivalenzprinzip (KGer SZ RK1 2006 71 vom 2. Juni 2008 E. 6c, insb. 6c.aa und 6c.ee). Auch diese Einschätzung ist keineswegs zwingend und für den Kanton Basel-Stadt nicht verbindlich. Im Übrigen lässt sich aus dem Urteil nicht ableiten, eine Notariatsgebühr von CHF 9'000.■ oder mehr wäre nach Ansicht des Kantonsgerichts Schwyz auch bei einem höheren Pfandbetrag mit dem Äquivalenzprinzip nicht vereinbar. Schliesslich ist eine Notariatsgebühr für eine Schuldbrieffhöhung ohnehin nicht vergleichbar mit einer Grundbuchgebühr für einen Eigentumserwerb. Aus den vorstehenden Gründen kann der Rekurrent für den vorliegenden Fall aus den Urteilen der Kantonsgerichte Freiburg und Schwyz nichts zu seinen Gunsten ableiten.

4.3.6 Die Behauptung des Rekurrenten, eine Grundbuchgebühr von CHF 5'000.■ verletze das Äquivalenzprinzip nach Aussagen in Rechtsprechung und Literatur klar (Rekurs, S. 6), ist falsch und findet im zitierten Urteil und im zitierten Kommentar keine Stütze. Betreffend das Urteil des Kantonsgerichts Freiburg vom 4. Mai 2012 kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden. Der vom Rekurrent zitierte Autor erachtet eine Grundbuchgebühr von 1 Promille mit einem Maximalbetrag von CHF 5'000.■ bloss als bei höheren Liegenschaftswerten kaum mit dem Kostendeckungs- bzw. Äquivalenzprinzip vereinbar (Oesterhelt, in: Zweifel et al. [Hrsg.], Umstrukturierungen, Basel 2016 [nachfolgend Oesterhelt, Umstrukturierungen], § 16 N 114). Nur eine Grundbuchgebühr von 0.75 Promille mit einem Maximalbetrag von CHF 20'000.■ soll bei hohen Grundstückswerten mit dem Äquivalenzprinzip klarerweise nicht vereinbar sein (Oesterhelt, Umstrukturierungen, § 16 N 170). Dieser mit keinem Wort begründeten Einschätzung kann aus den vorstehenden Gründen jedoch nicht gefolgt werden.

Das Bundesgericht hat zwar teilweise erwogen, eine Gebühr dürfe das in der Schweiz für ähnliche Fälle übliche Mass nicht deutlich überschreiten (vgl. BGE 145 I 52 E. 5.6 S.70; BGer 1C\_84/2019 vom 13. September 2019 E. 3.4). Dieses zusätzliche Erfordernis gilt jedoch nur dann, wenn das Äquivalenzprinzip eine erhöhte Bedeutung hat, weil die Voraussetzungen des Legalitätsprinzips im Abgaberecht nicht erfüllt sind oder der Behörde bei der Festsetzung der Gebühr ein sehr grosser Ermessensspielraum zusteht (vgl. BGE 145 I 52 E. 5.3 S. 67 und E. 5.6 S. 69 f.; BGer 1C\_84/2019 vom 13. September 2019 E. 3.4). Der Behörde steht bei der Bemessung der vorliegend zu beurteilenden Gebühr kein Ermessensspielraum zu und der Rekurrent macht nicht geltend, dass die Voraussetzungen des Legalitätsprinzips im Abgaberecht nicht erfüllt seien. Folglich kann er aus der erwähnten Rechtsprechung im vorliegenden Fall nichts zu seinen Gunsten ableiten.

4.4 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die streitbetroffene Gebühr weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip verletzt. Soweit der Rekurrent behauptet, bei der streitgegenständlichen Gebühr handle es sich faktisch um eine Gemengsteuer (vgl. Rekurs, insbesondere S. 6), kann ihm ebenfalls nicht gefolgt werden. Gemengsteuern zeichnen sich dadurch aus, dass eine Kausalabgabe mit einer Steuer verbunden wird, indem die Abgabe zwar als Gegenleistung für eine staatliche Leistung erscheint, ihre Höhe aber nicht durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wird (Oesterheld, BSK, Art. 103 FusG N 22). Vorliegend trifft nichts dergleichen zu (vgl. vorne, E. 3.2). Da im vorliegenden Fall sowohl das Kostendeckungs- als auch das Äquivalenzprinzip eingehalten werden, liegt demnach keine Verletzung von Art. 103 FusG vor.

## E. 5

Nach dem Gesagten ist der Rekurs abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Gebühr für den Entscheid des Verwaltungsgerichts beträgt CHF 200.■ bis CHF 20'000.■ (§ 23 Abs. 2 des Gerichtsgebührenreglements [GGR, SG 154.810]). Grundlage für die Bemessung der Gebühr innerhalb dieses Rahmens bilden die Bedeutung des Falls, der Zeitaufwand des Gerichts, die tatsächliche und rechtliche Komplexität des Falls sowie in Verwaltungsgerichtssachen vorwiegend vermögensrechtlicher Natur der Streitwert bzw. das tatsächliche Streitinteresse (§ 2 Abs. 1 GGR). Der Aufwand des Gerichts für den vorliegenden Entscheid war nicht unerheblich. Der Streitwert beträgt CHF 46'027.■ und ist damit relativ hoch. Unter diesen Umständen ist eine Gebühr von CHF 3'000.■ angemessen. Ein solcher Betrag entspricht auch der bisherigen Praxis (vgl. VGE 683/2002 vom 5. November 2002 [CHF 3'000.■], VD.2010.168 vom 10. Mai 2011 [CHF 2'500.■]). Die Urteilsgebühr wird daher gegenüber dem Kostenvorschuss um CHF 1'000.■ erhöht. Eine Nachforderung für allenfalls weitergehende Verfahrenskosten wurde in der Kostenvorschussverfügung vom 16. Februar 2021 ausdrücklich vorbehalten.

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