

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00048 vom 13. April 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-04-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2000.00048

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00048 du 13 avril 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2000.00048 del 13 aprile 2000

Regeste

Gebühr für Handelsregistereintrag | Handelsregistergebühren (gesetzliche Grundlage, Kostendeckungsprinzip). Zuständigkeit der Kammer des Verwaltungsgerichts (E. 1). Ein Anspruch auf Durchführung einer mündlichen öffentlichen Verhandlung ergibt sich weder aus Art. 6 Abs. 1 EMRK noch aus § 59 Abs. 1 VRG (E. 2). Parteistandpunkte (E. 3). Handelsregistergebühren sind Verwaltungsgebühren und keine Gemengsteuern (E. 4). Anforderungen an die gesetzliche Grundlage von Gebühren nach der Praxis des Bundesgerichts und nach Art. 164 Abs. 1 lit. BV (E. 5a). Die Rechtmässigkeit einer Gebührenverfügung ist nach dem im Zeitpunkt von deren Erlass geltenden Recht zu beurteilen (E. 5b). Das OR bildet allein schon aufgrund der von Verfassungen wegen gebotenen Anwendung von Bundesgesetzen (Anwendungsgebot; Art. 190 BV) eine genügende gesetzliche Grundlage für die Handelsregistergebühren (E. 5c/d). Grundsätze des Kostendeckungsprinzips (E. 6a). Die vom Zürcher Handelsregisteramt erhobenen Handelsregistergebühren verletzen das Kostendeckungsprinzip nicht (E. 6b/c).

Erwägungen

E. 3

a) Die Beschwerdeführerin begründet ihr Rechtsmittel im Wesentlichen damit, dass es sich bei den Handelsregistergebühren um Gemengsteuern handle. Diese würden nicht durch das Kostendeckungsprinzip begrenzt, weshalb gemäss Art. 127 Abs. 1 BV in einem formellen Gesetz der Kreis der Steuerpflichtigen, der Gegenstand der Steuer sowie deren Bemessung in den Grundzügen geregelt werden müssten. Diese Voraussetzung erfüllten Art. 929 und 936 des Obligationenrechts (OR) nicht. Nach Art. 164 Abs. 1 lit. d BV gälten für Gebühren die gleichen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage wie für Steuern. Sodann lägen keine Kanzlei-, sondern Verwaltungsgebühren im Streit. Selbst wenn bei diesen zulässigerweise vom strikten Erfordernis der Gesetzesform abgewichen werde, fehle es mit Bezug auf die streitigen Gebühren an einer genügenden gesetzlichen Grundlage, indem das ersatzweise heranzuziehende Kostendeckungsprinzip verletzt sei. Denn aufgrund der bestehenden Rechnungslegung des Beschwerdegegners sei es dem Bürger nicht ohne weiteres möglich, die Rechtmässigkeit der Gebühr anhand des Kostendeckungsprinzips zu überprüfen. Ausserdem erziele das Handelsregisteramt eine Kostendeckung von bis zu 150 %, was dem gebührenrechtlichen Kostendeckungsprinzip widerspreche. Es sei nicht Aufgabe der Handelsregistergebühren, den Staatshaushalt zu sanieren. Auch seien alle verbuchten Einnahmen des Handelsregisteramts öffentlichrechtlicher Natur und erwirtschaftete das Amt keine Erträge aus privatwirtschaftlicher Tätigkeit. Selbst wenn dies der Fall wäre, lasse sich dies mangels einer geeigneten Betriebsrechnung aus der Jahresrechnung des Handelsregisteramts nicht ersehen, was wiederum die Anwendung des

Kostendeckungsprinzips verunmögliche. b) Vorinstanz und Handelsregisteramt namens des Beschwerdegegners halten den Beschwerdevorbringen entgegen, die Beschwerdeführerin sei selbst nicht davon überzeugt, dass es sich bei den Handelsregistergebühren um Gemengsteuern handle. Zudem sei unverständlich, woraus die Beschwerdeführerin den Steuercharakter der streitigen Gebühr ableite, handle es sich doch in Wirklichkeit lediglich um das Entgelt für eine staatliche Leistung des Handelsregisters. Die Anbindung der Gebührenhöhe an die Finanzkraft des Gesuchstellers ändere daran nichts. Auch das Bundesgericht qualifiziere in seiner Rechtsprechung die Handelsregistergebühren als eigentliche Gebühren und nicht als Gemengsteuern. Hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage sei vorab festzuhalten, dass die Anwendung von Art. 164 BV auf die Handelsregistergebühren eine unzulässige Rückwirkung darstellen würde. Zudem stelle Art. 164 BV nur einen Ausfluss der Nachführung der Bundesverfassung dar, weshalb nach wie vor die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze betreffend die gesetzliche Grundlage von Abgaben anwendbar seien und dementsprechend Ausnahmen vom strikten Erfordernis der Gesetzesform bestünden, so bei blossen Kanzleigebühren und wenn bei Verwaltungsgebühren das Kostendeckungsprinzip das Gesetzeserfordernis mit Bezug auf die Begrenzung der Gebührenhöhe übernehme. Wenn die Beschwerdeführerin eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips geltend mache, sei zu beachten, dass die streitige Gebühr verschiedene Bestandteile aufweise. Soweit es sich bei dieser um eine Kanzleigebühr handle, sei das Kostendeckungsprinzip ohne weiteres gewahrt. Hinsichtlich der weiteren Gebühr für die Statutenänderung komme dem Handelsregisteramt keinerlei Spielraum zu, indem der bundesrechtliche Gebührentarif die Berechnungsgrundlage festsetze. Eine akzessorische Prüfung des Tarifs habe die Beschwerdeführerin nicht verlangt. Insgesamt sei auch dieser Gebührenteil mit dem Kostendeckungsprinzip vereinbar und könne den Behörden nicht zugemutet werden, über die Staatsrechnung hinaus eine Vollkostenrechnung zu erstellen. Zudem gründe ein Teil der Überschüsse in rein privatrechtlichen, nicht hoheitlichen Dienstleistungen, die nicht berücksichtigt werden dürften.

E. 4

Kausalabgaben, zu denen auch die Gebühren zählen, sind Geldleistungen, welche die Privaten kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Gegenleistungen zu zahlen haben. Steuern sind demgegenüber voraussetzungslos geschuldet (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 2041 f.). Als Gemengsteuer werden demgegenüber öffentliche Abgaben bezeichnet, bei denen eine Gebühr mit einer Steuer verbunden wird, indem die Abgabe zwar als Gegenleistung für eine staatliche Leistung erscheint, in ihrer Höhe aber nicht durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wird (Häfelin/Müller, Rz. 2091). Indem die Beschwerdeführerin vorbringt, bei der streitigen Gebührenforderung des Handelsregisteramts handle es sich mangels Begrenzung der Abgabe durch das Kostendeckungsprinzip um eine Gemengsteuer, verkennt sie zum einen, dass eine Gebühr allein deswegen, weil sie gegen das Kostendeckungsprinzip verstösst, nicht zu einer Gemengsteuer wird. Hierfür ist vielmehr erforderlich, dass eine solche Abgabe gleich einer Steuer teilweise voraussetzungslos geschuldet ist, was vorliegend nicht der Fall ist. Zum andern ist zu beachten, dass sich die streitige Forderung aus drei Teilbeträgen zusammensetzt, nämlich aus einer Eintragungsgebühr für Firmaänderung von Fr. 265.■, einer Gebühr für den Handelsregisterauszug von Fr. 40.■ sowie einer Gebühr von Fr. 100.■ für einen Expressauszug. Jede dieser drei Abgaben stellt somit das Entgelt für eine bestimmte staatliche

Leistung des Handelsregisters dar, in deren Genuss die Beschwerdeführerin unstreitig gelangte. Ob sie, wie von der Beschwerdeführerin geltend gemacht, gegen das Kostendeckungsprinzip verstossen, braucht erst im Zusammenhang mit der Frage nach der hinreichenden gesetzlichen Grundlage dieser Abgaben erwogen zu werden. Im Übrigen geht auch das Bundesgericht vom Gebührencharakter der Handelsregisterabgaben aus, indem es bei solchen Rechtsstreitigkeiten regelmässig die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips prüft (BGE 109 II 478 E. 3; BGr, 4. April 1997, 4A.6/1996, E. 4).

E. 5

a) Gemäss Lehre und Rechtsprechung des Bundesgerichts müssen Abgaben, d.h. auch Gebühren, in einer generell-abstrakten Rechtsnorm vorgesehen sein, die genügend bestimmt ist. Dies bedeutet, dass das formelle Gesetz grundsätzlich den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen festlegen muss (BGE 123 I 254 E. 2a, 124 I 11 E. 6a, je mit Hinweisen; Häfelin/Müller, Rz. 2095 f., mit Hinweisen). Diese Anforderungen dürfen namentlich dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und der Äquivalenzprinzip) begrenzt wird (BGE 123 I 254 E. 2a, 124 I 11 E. 6a). Die Einhaltung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips vermag somit die Anforderungen an die gesetzliche Festlegung der Abgabebemessung zu lockern, nicht aber eine formellgesetzliche Grundlage völlig zu ersetzen. Ganz auf das Erfordernis des formellen Gesetzes kann bei Kanzleigebühren verzichtet werden, d.h. bei Abgaben für einfache Tätigkeiten der Verwaltungsbehörden, die ohne besonderen Prüfungs- und Kontrollaufwand erbracht werden und sich in einem bescheidenen Rahmen halten (Häfelin/Müller, Rz. 2100 f., mit zahlreichen Hinweisen auf die bundesgerichtliche Praxis). Das gebührenrechtliche Legalitätsprinzip darf allerdings weder seines Gehalts entleert, noch auf der andern Seite in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 120 Ia 171 E. 5, mit Hinweisen, 112 Ia 39 E. 4a S. 44 f.; Häfelin/Müller, Rz. 2101). Nunmehr verlangt auch der am 1. Januar 2000 in Kraft getretene Art. 164 Abs. 1 lit. d BV, dass bei bundesrechtlichen Abgaben der Kreis der Abgabepflichtigen sowie der Gegenstand und die Bemessung der Abgabe in der Form des Bundesgesetzes erlassen werden. Diese Verfassungsbestimmung geht jedoch nicht über das hinaus, was bisher nach Lehre und Praxis mit Bezug auf das gebührenrechtliche Legalitätsprinzip galt. Zum einen handelt es sich, worauf der Beschwerdegegner in seiner Beschwerdeantwort zu Recht verweist, bei der totalrevidierten Bundesverfassung vom 18. April 1999 lediglich um die Nachführung des bereits geltenden, bisher nicht formell in der Bundesverfassung verankerten Verfassungsrechts (Bernhard Ehrenzeller, Konzept und Gründe der Verfassungsreform, AJP 1999, S. 647 ff., 651 f.). Dies gilt insbesondere auch für Art. 164 BV (Michael Beusch, Der Gesetzesbegriff der neuen Bundesverfassung [Art. 164 BV] in: Neue Akzente in der "nachgeführten" Bundesverfassung, Zürich 2000, S. 227 ff., 244; Dieter Biedermann, Was bringt die neue Bundesverfassung?, AJP 1999, S. 743 ff., 745). Hinsichtlich des gleichlautenden, die Grundsätze der Besteuerung enthaltenden Art. 127 Abs. 1 BV ergibt sich dies überdies aus der bundesrätlichen Botschaft zur Verfassungsrevision vom 20. November 1996. Danach präzisiert diese Bestimmung lediglich geltendes Recht, ohne dass die Praxis verschärft oder abgeschwächt werden soll, und unterliegen Kausalabgaben ebenfalls den in dieser Bestimmung erwähnten Grundsätzen (Reform der Bundesverfassung, Erläuterungen zum Verfassungsentwurf, 1995, S. 132; Botschaft, S. 346). Mithin bewirkt Art. 164 Abs. 1 lit. d BV keine Ausdehnung des in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung

entwickelten gebührenrechtlichen Legalitätsprinzips. Die Beschwerdeführerin vermag somit hinsichtlich der gesetzlichen Grundlage der streitigen Gebühren aus dieser Verfassungsbestimmung nichts zu ihren Gunsten abzuleiten. b) Weil Art. 164 Abs. 1 lit. d BV einzig die bisherige bundesgerichtliche Praxis zum gebührenrechtlichen Legalitätsprinzip in der formellen Verfassung verankert und sich somit die Rechtslage insoweit nicht verändert hat, erscheint auch der Einwand der Beschwerdeführerin als unbehelflich, dass der von ihr ausschliesslich als massgebend erachtete Art. 164 BV erst am 1. Januar 2000 in Kraft getreten sei, während die streitige Gebührenverfügung vom 16. April 1999 datiere. In der Bundesverfassung verlautet über das aufhängige Verfahren anwendbare (Verfassungs-)Recht nichts. Auszugehen ist daher vom Grundsatz, dass die Rechtmässigkeit einer Verfügung nach der Rechtslage zur Zeit ihres Erlasses zu beurteilen ist. Dies gilt insbesondere insoweit, als sich ein Sachverhalt vor Inkrafttreten des neuen Rechts abschliessend verwirklicht hat (Häfelin/Müller, Rz. 263; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich 1999, 2. A., § 20 N. 51). Von diesem eigentlichen Verbot der Rückwirkung ist abzuweichen, wenn ein Dauerverwaltungsakt Gegenstand der Überprüfung bildet oder sich die Anwendung des neuen Rechts aus zwingenden Gründen, namentlich um der öffentlichen Ordnung willen, aufdrängt (Häfelin/Müller, Rz. 263a, mit Hinweisen auf die Praxis des Bundesgerichts; Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 52, mit Hinweisen auf die Praxis des Verwaltungsgerichts in Bezug auf Dauerverwaltungsakte). Indem lediglich die Gebührenpflicht für Leistungen des Handelsregisters im Streit liegt, sind vorliegend keine zwingenden Gründe ersichtlich, welche die Anwendung des einzig der bundesgerichtliche Rechtsprechung wiedergebenden Art. 164 Abs. 1 lit. d BV gebieten würden. Ebenso wenig handelt es sich bei der streitigen Anordnungen um einen Dauerverwaltungsakt; deren Wirkung erschöpft sich darin, dass die Beschwerdeführerin als Entgelt für Leistungen des Handelsregisteramts Gebühren zu entrichten hat. Sodann sind die Voraussetzungen für eine zulässige Rückwirkung, wie sie zumindest für die Gesetz- und Verordnungsgebung gelten (dazu im Einzelnen Häfelin/Müller, Rz. 268) und wie sie auch in der Verfassungsrechtssetzung anwendbar sein dürften (vgl. Dietrich Schindler, Rechtsgutachten über die Volksinitiative "40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär", ZBl 93/1992, S. 388 ff., 402 f.), mit Bezug auf Art. 164 Abs. 1 lit. d BV nicht erfüllt, indem eine solche Rückwirkung insbesondere von der Bundesverfassung weder ausdrücklich angeordnet noch nach dem Sinn von Art. 164 BV klar gewollt ist. c) Das Handelsregisteramt hat die streitigen Gebühren in Anwendung von Art. 1, 4 und 9 der bundesrätlichen Verordnung vom 3. Dezember 1954 über die Gebühren für das Handelsregister (HRegGebV) verfügt. Diese Verordnung stützt sich ihrerseits auf Art. 929 und 936 OR; sie besitzt somit eine Grundlage in einem formellen Gesetz. Aus den Bestimmungen des Obligationenrechts haben sich sodann im Sinn einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage der Kreis der Gebührenpflichtigen, der Gegenstand der Gebühren bzw. der gebührenpflichtige Tatbestand sowie die Höhe der Gebühren in den Grundzügen zu ergeben. Art. 929 Abs. 1 OR ermächtigt den Bundesrat unter anderem, Vorschriften über die handelsregisterlichen Gebühren zu erlassen; gemäss Art. 936 OR ist es Sache des Bundesrats, die Pflicht zur Eintragung in das Handelsregister näher zu regeln. Aus diesen Bestimmungen ergeben sich allerdings weder der Kreis der Gebührenpflichtigen noch der gebührenpflichtige Tatbestand. Dafür bestimmt Art. 626 Ziff. 1 OR, dass die Statuten einer Aktiengesellschaft Bestimmungen über die Firma enthalten müssen, die Firma mithin in den Statuten enthalten sein muss. Jede Änderung der Firma zieht infolgedessen eine Änderung der

Statuten nach sich. Zugleich verlangt Art. 641 Ziff. 2 OR, dass die Firma einer Aktiengesellschaft im Handelsregister einzutragen ist. Eine Änderung der Firma und gleichzeitig der Statuten ist gleichermassen eintragungspflichtig (Art. 647 Abs. 2 OR). Demnach liesse sich als eintragungs- und somit gebührenpflichtiger Tatbestand die Firmaänderung betrachten, wobei eine Gebührenpflicht von vornherein nur die eintragungspflichtige Aktiengesellschaft treffen kann, die aufgrund ihrer Beschlüsse eine Leistung des Handelsregisters beansprucht. Hinsichtlich der Gebührenbemessung bestimmt Art. 929 Abs. 2 OR schliesslich einzig, dass die Gebühren der wirtschaftlichen Bedeutung des Unternehmens angepasst sein sollen. Letztlich ist es dem Verwaltungsgericht jedoch verwehrt, darüber zu befinden, ob Art. 929 und 936 OR sowie weitere Normen des Obligationenrechts genügend bestimmt sind, um als hinreichende gesetzliche Grundlage für die durch bundesrätliche Verordnung geregelten Handelsregistergebühren gelten zu können. Denn Art. 191 BV (bzw. Art. 190 BV in der Fassung vom 12. März 2000) bestimmt, dass Bundesgesetze für das Bundesgericht und die anderen rechtsanwendenden Behörden, zu denen auch das Verwaltungsgericht und die zürcherischen Verwaltungsbehörden zählen, massgebend sind. Diese Bestimmung, welche Art. 113 Abs. 3 BV (in der Fassung vom 29. Mai 1874) bzw. Art. 114 bis Abs. 3 BV (in der Fassung vom 25. Oktober 1914) entspricht, verbietet zwar den rechtsanwendenden Behörden nicht, Bundesgesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit zu überprüfen, gebietet jedoch deren Anwendung selbst dann, wenn sie als verfassungswidrig befunden worden sind (zum sogenannten Anwendungsgebot vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. A., Zürich 1998, N. 1807a, mit Hinweisen). Das Bundesgericht hat denn auch Art. 929 OR unter Hinweis auf Art. 114 bis Abs. 3 BV (in der Fassung vom 25. Oktober 1914) als verbindliche Delegationsnorm befunden und als hinreichende gesetzliche Grundlage für den Erlass des bundesrätlichen Handelsregistergebührentarifs erachtet (BGr, 4. April 1997, 4A.6/1996 E. 4a; BGE 109 II 478 E. 3a). d) Mithin vermögen sich die streitigen Handelsregistergebühren auf eine genügende formellgesetzliche Grundlage zu stützen. Weil die Beschwerdeführerin im Übrigen die Berechnung dieser Gebühren im Einzelnen gestützt auf Art. 1, 4 und 9 HRegGebV nicht beanstandet und in diesem Sinn eine akzessorische Überprüfung dieses Tarifs nicht verlangt, weil sie ebenso wenig eine Verletzung des Äquivalenzprinzips geltend macht und weil insoweit keine krassen und offensichtlichen Rechtsverletzungen ersichtlich sind, bleibt im Folgenden in Anwendung des Rügeprinzips einzig zu prüfen, ob die streitigen Gebühren das Kostendeckungsprinzip verletzen (RB 1997 Nr. 7; Kölz/Bosshart/Röhl, § 7 N. 82, § 50 N. 4 ff.).

E. 6

a) Verwaltungsgebühren, einschliesslich der Kanzleigebühren, haben dem Kostendeckungsprinzip zu genügen. Demnach darf der Gesamtertrag der Gebühren in der Regel die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht übersteigen (Häfelin/Müller, Rz. 2050 f.; Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, 6. A., Basel/Frankfurt a.M. 1986, und René A. Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, je Nr. 110 B IV, auch zum Folgenden). Im Rahmen dieser Kosten sind dabei nicht nur die allgemeinen Unkosten des betreffenden Verwaltungszweigs miteinzubeziehen, sondern kann auch ein Anteil am Aufwand der leitenden Behörden berücksichtigt werden (vgl. BGE 103 Ia 85 E. 5b). Ebenso sind bei der Gebührenbemessung im Interesse der Praktikabilität Schematisierungen erlaubt und kann hierbei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Gebührenpflichtigen Rechnung getragen werden (BGE 103 Ia 85 E. 5b, 101 Ib E. 3b S. 467). Die Relativierung des Kostendeckungsprinzips hat zur Folge, dass eine dem Kos-

tendeckungsprinzip unterliegende Gebühr im Einzelfall höher sein kann als die ihr gegenüberstehende staatliche Aufwendung. Aufgabe des Kostendeckungsprinzips ist es somit in erster Linie, zu verhindern, dass die ihm unterworfenen Gebühren generell überhöht sind und zu fiskalischen Zwecken missbraucht werden (Lukas Widmer, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Zürich 1988, S. 57). Dementsprechend ist es auch zulässig einen mässigen ■ mithin nicht nur geringfügigen ■ Gebührenüberschuss zu erzielen, insbesondere wenn sich die einzelne Gebührenforderung auf einen runden, an sich mässigen Betrag beschränkt (Imboden/Rhinow, Nr. 110 B IV). Erst erhebliche Mehreinnahmen verletzen das Kostendeckungsprinzip (Klaus A. Vallender, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern/Stuttgart, 1976, S. 72 f.). b) Vorliegend ergibt sich aus den Staatsrechnungen 1997 und 1998, dass das Handelsregisteramt 1997 einen Ertragsüberschuss von Fr. 4,367 Mio. und für das Jahr 1998 einen solchen von Fr. 2,784 Mio. auswies. Gleichwohl kann, obgleich es aufgrund dieser Erfolgswahlen naheliegen würde, nicht von einer Verletzung des Kostendeckungsprinzips ausgegangen werden: aa) Das Handelsregisteramt gehört zu jenen kantonalen Stellen, die mit einem Globalbudget gemäss § 33a des Finanzhaushaltsgesetzes vom 2. September 1979 (FHG; in der Fassung vom 1. Dezember 1996) arbeiten. Laut § 33a Abs. 1 Satz 2 FHG in Verbindung mit Art. 31 Ziff. 7 der Kantonsverfassung und § 34 FHG sind im Voranschlag und in der Rechnung daher lediglich die zu bewilligenden Aufwendungen und Erträge bzw. deren Saldo aufzuführen und vom Kantonsrat zu genehmigen. Sodann ist das Handelsregisteramt verpflichtet, eine Kostenrechnung zu führen (§ 19 der Verordnung über das Globalbudget vom 2. Oktober 1996). In Übereinstimmung mit diesen gesetzlichen Bestimmungen weist das Handelsregisteramt in der Staatsrechnung lediglich Ertrag, Aufwand und Saldo aus. Ebenso führt es die verlangte Kostenrechnung, denn nur so ist es in der Lage, seinen Aufwand zu beziffern. Bei dieser Kostenrechnung handelt es sich jedoch nicht um eine Vollkostenrechnung, die ■ zulässigerweise ■ auch einen Anteil am Aufwand der leitenden Behörden (namentlich Kantonsrat, Regierungsrat mit Staatskanzlei, Finanzdirektion, Justizdirektion) mitberücksichtigen würde. Dies ergibt sich schon daraus, dass die Justizdirektion als unmittelbar dem Handelsregisteramt übergeordnete Behörde in ihrer eigenen Rechnung keine bezügliche Vergütung des Handelsregisteramts ausweist. Mithin enthalten die in der Staatsrechnung aufgeführten Aufwandswerte des Handelsregisteramts lediglich den unmittelbar bei diesem aus seiner eigenen Tätigkeit anfallenden Aufwand, während die erzielten (Gebühren■)Erträge vollständig erfasst werden. Bei dieser Rechts■ und Sachlage kann weder dem Handelsregisteramt vorgeworfen werden, dass es die in der Staatsrechnung 1997 angekündigte Betriebsrechnung noch nicht eingeführt habe, noch erscheint die Staatsrechnung als unvollständig oder gesetzwidrig. Vielmehr ist zu beachten, dass allein schon die Berücksichtigung des zahlenmässig in der Staatsrechnung nicht ausgewiesenen Anteils des Handelsregisteramts am Aufwand der leitenden Behörden zu einer erheblichen Verminderung des ausgewiesenen Überschusses führen würde. In Anbetracht der zwar vollständig erfassten Einnahmen und des jedoch nur unvollständig erfassten Aufwands vermag die Beschwerdeführerin somit insoweit eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips nicht glaubhaft zu machen. Es besteht deshalb für das Verwaltungsgericht auch kein Anlass, eine betriebswirtschaftliche Analyse einzuholen, wie sie zur Ermittlung des vollständigen Aufwands erforderlich wäre (vgl. auch BGr, 4. April 1997, 4A.6/1996 E. 4b/aa). Eine solche würde im Übrigen dem Beschwerdegegner im Rahmen des vorliegenden Verfahrens einen ■ angesichts des Betrags des in Frage stehenden Überschusses ■ geradezu unverhältnismässigen Aufwand verursachen, indem in diese Be-

rechnung sämtliche kantonalen Amtsstellen miteinbezogen werden müssten. bb) Zu beachten ist sodann, dass das Handelsregisteramt bei der Gebührenbemessung an den eidgenössischen Gebührentarif gebunden ist. Während ihm mit Bezug auf die von vornherein als äusserst mässig zu bezeichnenden Gebühren für Handelsregisterauszug und Expressauszug ein geringes Ermessen zusteht (mit einer Spannweite von Fr. 110.■; vgl. Art. 9 Abs. 1 Ziff. 6 HRegGebV), verfügt es hinsichtlich der Gebühr für die Firmaänderung über keinerlei Spielraum, indem Art. 4 in Verbindung mit Art. 1 HRegGebV einen fixen Tarif vorgibt. Dieser gilt im Interesse eines einheitlichen Wirtschaftsraums, welches seinerzeit auch der Schaffung einer gesamtschweizerischen Kodifikation des Obligationenrechts zugrunde lag, und im Interesse der Gleichbehandlung der Gebührenpflichtigen in der ganzen Schweiz und darf auch allfällige höhere Kosten anderer kantonalen Handelsregisterämter und im Hinblick auf eine angemessene Geltungsdauer auch die künftige Teuerung mitberücksichtigen (BGr, 4. April 1997, 4A.6/1996). Angesichts der vom Zürcher Handelsregisteramt zu bewirtschaftenden grossen Zahl von Gesellschaften, die eine intensive Inanspruchnahme der Leistungen des Handelsregisteramts zur Folge hat (vgl. dazu die Leistungsmengen gemäss den Staatsrechnungen 1997 und 1998), ergeben sich aufgrund der bundesrechtlich vorgegebenen Gebührenansätze fast zwangsläufig Ertragsüberschüsse. Demgegenüber ist ohne weiteres anzunehmen, dass andere Handelsregisterämter mit einem geringeren Geschäftsvolumen und infolgedessen auch geringeren Gebührenerträgen nicht im gleichen Mass tiefere (Fix■)Kosten aufweisen. Im Interesse der Einheitlichkeit des Binnenwirtschaftsraums und der Gleichbehandlung sowie um möglichst allen Handelsregisterämtern kostendeckende Gebührenerträge zu gewähren, sind somit Gebührenüberschüsse, wie sie insbesondere grössere und/oder kostengünstig arbeitende Handelsregisterämter ■ so jenes des Kantons Zürich ■ zu erzielen vermögen, letztlich von Bundesrechts wegen in Kauf zu nehmen. cc) Mit Blick auf das Kostendeckungsprinzip ist schliesslich zu berücksichtigen, dass das Handelsregisteramt nicht nur Leistungen erbringt, zu denen es von Bundesrechts wegen verpflichtet ist, sondern darüber hinaus auch Vorprüfungen vornimmt, schriftliche Anmeldungen verfasst und ■ von den eigentlichen Registerauskünften aufgrund der Öffentlichkeit des Registers (Art. 930 OR) zu unterscheidende ■ registerrechtliche Auskünfte erteilt. Diese Leistungen zu erbringen ist es lediglich ermächtigt, nicht aber verpflichtet. So räumt Art. 23 Abs. 3 HRegV dem Handelsregisterführer die Möglichkeit ein, den Text der Anmeldung eines Registereintrags gegen eine Gebühr nach Tarif selbst zu verfassen. Ebenso ist es dem Handelsregisteramt unbenommen, registerrechtliche Auskünfte, d.h. Rechtsauskünfte im Bereich des Handelsregisterrechts, zu erteilen. Eine hoheitliche Handlung ist in diesen Tätigkeiten nicht zu erblicken, indem das Handelsregisteramt insoweit den Privaten weder Rechte einräumt noch Pflichten auferlegt und zudem dabei in Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt. Dies gilt gleichermassen für die vom Handelsregisteramt angebotene Vorprüfung einer Anmeldung, die für die Vornahme einer Eintragung nicht erforderlich ist, klar von der Prüfungspflicht des Handelsregisterführers gemäss Art. 940 OR und Art. 21 HRegV unterschieden werden muss und entgegen der von der Beschwerdeführerin vertretenen Auffassung auch keinen amtlichen Vorbescheid mit Verfügungscharakter über die Eintragungsfähigkeit einer Anmeldung darstellt, indem über diese erst nach Eingang der Anmeldung beim Handelsregisteramt entschieden werden kann (vgl. Art. 19 HRegV). Dass das Handelsregisteramt die genannten Leistungen in Konkurrenz zu den Privaten erbringt und ihnen kein hoheitlicher Charakter zukommt, findet eine Bestätigung auch darin, dass auf die hierfür erhobenen Gebühren unbestrittenermassen die Mehrwertsteuer geschuldet

ist, während eine solche auf Gebühren, die zufolge hoheitlicher Amtstätigkeit auferlegt werden, nicht zu entrichten ist (Art. 17 Abs. 4 der Verordnung vom 22. Juni 1994 über die Mehrwertsteuer). Werden nun die Leistungsmengen, die in der Staatsrechnung unter der Rubrik Rechtsauskünfte ausgewiesen werden und laut den vorstehenden Erwägungen nicht hoheitlicher Natur sind, in Relation zu den für diese gemäss Art. 9 HRegGebV zulässigen Gebührenansätzen gesetzt, zeigt sich, dass das Handelsregisteramt selbst dann, wenn es nur gerade minimale bis mittlere Gebührenansätze in Anschlag bringt und den ihm bei der Gebührenbemessung zustehenden Spielraum bei weitem nicht ausschöpft, aus diesen Tätigkeiten einen erheblichen (Gebühren-)Ertrag zu erwirtschaften vermag. Es drängt sich deshalb die Schlussnahme auf, dass ein beträchtlicher Teil der in den Staatsrechnungen 1997 und 1998 ausgewiesenen Ertragsüberschüsse aus diesen nicht dem Kostendeckungsprinzip unterworfenen Dienstleistungen stammt. c) Wird somit den von der Beschwerdeführerin beanstandeten Ertragsüberschüssen des Handelsregisteramts gegenübergestellt, dass das Handelsregisteramt keine Vollkostenrechnung führt, solche Überschüsse in einem gewissen Umfang von Bundesrechts wegen in Kauf zu nehmen sind und ein beträchtlicher Teil der Einnahmen des Handelsregisteramts aus in nichthoheitlicher Funktion erbrachten Dienstleistungen stammt, kann nicht von einer Verletzung des Kostendeckungsprinzips die Rede sein, indem das Handelsregisteramt in Berücksichtigung dieser Faktoren ■ wenn überhaupt ■ Ertragsüberschüsse lediglich in einem mässigen und demnach zulässigen Umfang erzielt. Ausserdem ist zu beachten, dass sich die handelsregisterlichen Gebühren im Einzelnen auf einen durchaus mässigen Betrag beschränken. Die vom Handelsregisteramt in hoheitlicher Funktion auferlegten Gebühren erscheinen daher weder als generell überhöht, noch werden sie zu fiskalischen Zwecken missbraucht. Mit Bezug auf Letzteres vermag die Beschwerdeführerin auch nicht durch einen Hinweis auf einen für das Verwaltungsgericht unmassgeblichen Zeitungsartikel, der insbesondere die vorstehend erwähnten Faktoren (E. 6b) völlig ausser Acht lässt, etwas Gegenteiliges zu belegen. Die streitige Gebührenverfügung verstösst somit nicht gegen das Kostendeckungsprinzip, weshalb die Beschwerde abzuweisen ist. Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen. ...

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