

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00372 vom 13. Juli 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-07-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2010.00372

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00372 du 13 juillet 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2010.00372 del 13 luglio 2011

Regeste

Handelsregistereintrag/Gebühr | Gebühren: Kosten von Fr. 51.- für Handelsregisterauszug. Gemäss der neusten bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind Verfügungen des Handelsregisteramts direkt beim Verwaltungsgericht anfechtbar (E. 1.1). Die Verfügung der Justizdirektion erweist sich mangels Zuständigkeit als nichtig (E. 2). Rechtsprechung des Verwaltungsgericht zur gesetzlichen Grundlage und zur Höhe erhobener Handelsregistergebühren (E. 3.2). Die Gebühr für einen beglaubigten Handelsregisterauszug kann sich auf eine genügende gesetzliche Grundlage stützen (E. 5.1). Sie verletzt das Kostendeckungsprinzip nicht, obwohl das Handelsregisteramt regelmässig Gewinne erwirtschaftet. Würde man nämlich die Aufwendungen der Aufsichtsbehörde mitberücksichtigen, führte dies zu einer namhaften Verminderung des Überschusses. Daneben stammt ein Teil der Einnahmen aus in nichthoheitlicher Funktion erbrachten Dienstleistungen. Ferner bewegt sich die infrage stehende Gebühr sowohl im interkantonalen Vergleich als auch in Berücksichtigung der Teuerung immer noch im Rahmen (E. 5.2). Feststellung der Nichtigkeit der Verfügung der Direktion der Justiz und des Innern; im Übrigen Abweisung der Beschwerden der Beschwerdeführerin 1.

Erwägungen

E. 3

Abteilung VB.2010.00372 VB.2010.00659 VB.2010.00660 Urteil der Einzelrichterin vom 13. Juli 2011 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Elisabeth Trachsel, Gerichtsschreiber Markus Heer. In Sachen 1. A AG, B, Friedheimstrasse 46, 8057 Zürich, 2. Bundesamt für Justiz, Bundesrain 20, 3003 Bern, Beschwerdeführende, gegen Handelsregisteramt des Kantons Zürich, Bleicherweg 5, Postfach, 8022 Zürich, Beschwerdegegner, betreffend Handelsregistereintrag/Gebühr, hat sich ergeben: I. Mit Verfügung vom 6. Juli 2010 setzte das Handelsregisteramt des Kantons Zürich die Gebühr für einen durch die A AG bezogenen Handelsregisterauszug auf Fr. 51.- fest. Als Rechtsmittelbelehrung wurde der Rekurs an die Direktion der Justiz und des Innern (nachfolgend: Justizdirektion) angegeben. II. A. Gegen die Verfügung des Handelsregisteramts erhob die A AG am 8. Juli 2010 Rekurs bei der Justizdirektion. B. Gleichentags erhob sie Beschwerde beim Verwaltungsgericht, da sie der Auffassung war, Verfügungen des Handelsregisteramts seien direkt mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht anfechtbar (VB.2010.00372). In der Sache beantragte die A AG die Aufhebung der Verfügung des Handelsregisteramts vom 6. Juli 2010 und die Rückweisung zur Neuentscheidung, damit eine "innerhalb der eidgenössischen Vorgaben" deutlich reduzierte Gebühr verfügt werde. In der Folge wurde das Verfahren VB.2010.00372 mit Präsidialverfügung vom 16. Juli 2010 bis zum Abschluss des bei der 4. Abteilung des Verwaltungsgerichts hängigen Verfahrens

VB.2010.00290, welches die Frage der Zulässigkeit der Direktbeschwerde an das Verwaltungsgericht zum Gegenstand hatte, sistiert. Nach Entscheid der 4. Abteilung vom 8. September 2010 wurde das Verfahren VB.2010.00372 mit Präsidialverfügung vom 26. Oktober 2010 bis zum Vorliegen des Bundesgerichtsentscheids im Verfahren 4A_578/2010 weiter sistiert. III. Am 14. Oktober 2010 wies die Justizdirektion den Rekurs der A AG gegen die Verfügung des Handelsregisteramts vom 6. Juli 2010 ab. IV. A. Die A AG erhob am 24. November 2010 gegen den Entscheid der Justizdirektion vom 14. Oktober 2010 Beschwerde an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag auf Aufhebung des angefochtenen Entscheids und in Wiederholung der im Verfahren VB.2010.00372 gestellten Anträge (VB.2010.00659). B. Gleichentags erhob das Bundesamt für Justiz gegen denselben Entscheid ebenfalls Beschwerde an das Verwaltungsgericht (VB.2010.00660). Es beantragte ebenfalls die Aufhebung des Entscheids der Justizdirektion vom 14. Oktober 2010, und es habe das Verwaltungsgericht selber in der Sache zu entscheiden, unter Kostenfolge. C. Da die Verfahren VB.2010.00372, VB.2010.00659 und VB.2010.00660 einen engen Sachzusammenhang aufweisen, wurden die beiden letztgenannten mit Präsidialverfügung vom 29. November 2010 mit dem Beschwerdeverfahren VB.2010.00372 vereinigt und als in dieses aufgenommen. Sodann wurde festgehalten, dass die Verfahren bis zum Vorliegen des Bundesgerichtsentscheids 4A_578/2010 sistiert bleiben. D. Am 11. April 2010 erging das Bundesgerichtsurteil 4A_578/2010 (zur Publikation vorgesehen), weshalb mit Präsidialverfügung vom 29. April 2011 die Sistierung aufgehoben und die Beschwerdeverfahren fortgesetzt wurden. Die A AG reichte am 24. Mai 2011 weitere diverse Unterlagen ins Recht. Die Einzelrichterin erwägt: 1. 1.1 Art. 165 Abs. 1 der Handelsregisterverordnung (HRegV) vom 17. Oktober 2007 sieht vor, dass Verfügungen der kantonalen Handelsregisterämter angefochten werden können. Nach Absatz 2 derselben Bestimmung bezeichnet jeder Kanton ein oberes Gericht als einzige Beschwerdeinstanz. Das Bundesgericht hat im erwähnten Entscheid 4A_578/2010 vom 11. April 2011 ausgeführt, der Bundesrat habe mit der Regelung, wonach ein oberes kantonales Gericht als einzige kantonale Rechtsmittelinstanz über Beschwerden gegen Verfügungen der Handelsregisterämter zu entscheiden habe, weder seine ihm durch Art. 929 Abs. 1 Obligationenrecht (OR) delegierten Rechtsetzungsbefugnisse überschritten noch Art. 75 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG; danach haben die Kantone grundsätzlich als letzte kantonale Instanzen obere Gerichte einzusetzen) verletzt (E. 2.4.1.5). Entsprechend erklärte es eine vor dem Entscheid des Verwaltungsgerichts ergangene Verfügung der Justizdirektion als nichtig (E. 2.4.3; Dispositiv-Ziffer 2). 1.2 Art. 165 Abs. 2 der HRegV erweist sich somit als anwendbar, und es ist in der Sache – bisheriger Praxis entsprechend – das Verwaltungsgericht zuständig (vgl. VGr, 11. Juli 2007, VB.2007.00111, E. 2.1; 14. Juli 2010, VB.2010.00220, E. 1.2 ff.; 17. Mai 2011, VB.2011.00266, E. 1.3 [nicht im Internet]; 1. Juni 2011, VB.2010.00392, E. 2, mit zahlreichen weiteren Hinweisen). Da auch die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten. 1.3 Der Streitwert beträgt Fr. 51.-, weshalb die Angelegenheit in die einzelrichterliche Kompetenz fällt (§ 38b Abs.1 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG]). 2. 2.1 Der Beschwerdeführer 2 (Bundesamt für Justiz) hat in der Beschwerde vom 24. November 2010 die Aufhebung des Entscheids der Justizdirektion vom 14. Oktober 2010 und den direkten Entscheid durch das Verwaltungsgericht verlangt. Auch die Beschwerdeführerin 1 (A AG) beantragte gleichentags die Aufhebung des Entscheids der Justizdirektion vom 14. Oktober 2010, allerdings unter Rückweisung der Sache zum

Neuentscheid an das Handelsregisteramt. 2.2 Das Verwaltungsgericht hat sich an die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu halten. Unter Verweis auf dieselbe ist daher die Verfügung der Justizdirektion vom 14. Oktober 2010, Nr. 10 480, als nichtig festzustellen. Die Beschwerde des Beschwerdeführers 2 ist daher vollumfänglich und jene der Beschwerdeführerin 1 vom 24. November 2010 teilweise gutzuheissen.

E. 3.1

Verwaltungsgebühren haben dem Kostendeckungsprinzip zu genügen. Aufgabe des Kostendeckungsprinzips ist in erster Linie zu verhindern, dass die ihm unterworfenen Gebühren überhöht sind und zu fiskalischen Zwecken missbraucht werden (Lukas Widmer, Das Legalitätsprinzip im Abgaberecht, Zürich 1988, S. 57). Der Grundsatz verstanden als Einzelkostendeckungsprinzip weist eine gewisse Nähe zum Äquivalenzprinzip auf. Er besagt, dass die einzelne Gebühr die Kosten für die die Gebühr auslösende staatliche Handlung nicht oder nur geringfügig überschreiten darf. Wird das Einzelkostendeckungsprinzip überschritten, heisst dies jedoch nicht zwingend, dass die Gebühr unzulässig wäre. In einem solchen Fall ist die strittige Gebühr nämlich am Gesamtkostendeckungsprinzip zu messen. Dies bedeutet, dass der Gesamtertrag der Gebühren in der Regel die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig überschreiten darf (Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen, 2010, Rz. 2637; Adrian Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgaberechts, in: ZBl 104/2003, S. 516 ff., 520 ff.; BGE 132 II 47 E. 4.1). Im Rahmen dieser Kosten sind dabei nicht nur die allgemeinen Unkosten des betreffenden Verwaltungszweigs miteinzubeziehen, sondern es kann auch ein Anteil am Aufwand der leitenden Behörden berücksichtigt werden. Ebenso sind bei der Gebührenbemessung im Interesse der Praktikabilität Schematisierungen erlaubt (BGE 103 Ia 85 E. 5b). Die Relativierung des Kostendeckungsprinzips hat zur Folge, dass eine ihm unterliegende Gebühr im Einzelfall höher sein kann als die gegenüberstehende staatliche Aufwendung. 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 (Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, 6.A., Basel/Frankfurt a. M. 1986, Nr. 110 B IV). Erst erhebliche Mehreinnahmen verletzen das Gesamtkostendeckungsprinzip (Klaus A. Vallender, Grundzüge des Kausalabgaberechts, Bern/Stuttgart, 1976, S. 72 f.; vgl. auch VGr, 28. Februar 2008, VB.2008.00024, E. 3.1).

E. 3.2

In Bezug auf die gesetzliche Grundlage und die Höhe erhobener Handelsregistergebühren hat das Verwaltungsgericht wiederholt ausführlich Stellung genommen, so am 13. April 2000 (VB.2000.00048, nicht im Internet, auszugsweise in RB 2000 Nr. 49, 50) und am 29. März 2005 (VB.2004.00420). Die entsprechenden Ausführungen sind im Folgenden zusammengefasst wiederzugeben:

E. 3.2.1

Vorerst bejahte das Verwaltungsgericht unter Verweis auf Art. 929 OR die gesetzliche Grundlage für die Erhebung von Handelsregistergebühren (RB 2000 Nr. 49 E. 5c; VB.2004.00420, E. 3.1, mit weiteren Hinweisen).

E. 3.2.2

Sodann verneinte das Verwaltungsgericht, trotz eines Ertragsüberschusses des Handelsregisteramts in den Jahren 1997 und 1998 von Fr. 4'367'000.- resp. Fr. 2'784'000.- sowie von Fr. 3'400'000.-, Fr. 2'700'000.- und Fr. 2'600'000.- in den Jahren 2000–2002 (vgl. VB.2004.00420, E. 4.1 und 4.3), eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips im Zusammenhang mit einer erhobenen Gebühr von Fr. 148.- (betreffend einen Eintrag ins Handelsregister) zuzüglich einer Mahngebühr von Fr. 50.- (VB.2004.00420) bzw. von Fr. 405.- (beinhaltend die Eintragungsgebühr von Fr. 265.- für eine Firmenänderung, Fr. 40.- für einen Handelsregister- und Fr. 100.- für einen Expressauszug, VB.2000.00048). Das Gericht führte dafür drei Gründe an: Erstens handle es sich bei der Kostenrechnung des Handelsregisteramts nicht um eine Vollkostenrechnung, die – zulässigerweise – auch einen Anteil am Aufwand der leitenden Behörden (namentlich Kantonsrat, Regierungsrat mit Staatskanzlei, Finanzdirektion, Justizdirektion) mitberücksichtigen würde (VB.2000.00048 E. 6b, auszugsweise in RB 2000 Nr. 50). Allein schon die Berücksichtigung des zahlenmässig in der Staatsrechnung nicht ausgewiesenen Anteils des Handelsregisteramts am Aufwand der leitenden Behörden bzw. der Aufsichtsbehörden (vgl. VB.20004.00420 E. 4.5.1) würde zu einer Minderung des ausgewiesenen Überschusses führen. Zweitens sei das Handelsregisteramt bei der Gebührenbemessung an den eidgenössischen Gebührentarif (Verordnung vom 3. Dezember 1954 über die Gebühren für das Handelsregister, SR.221.411.1, HRegGebV) gebunden. Dieser gelte im Interesse eines einheitlichen Wirtschaftsraums, welcher seinerzeit auch der Schaffung einer gesamtschweizerischen Kodifikation des Obligationenrechts zugrunde gelegen habe, und liege im Interesse der Gleichbehandlung der Gebührenpflichtigen in der ganzen Schweiz. Er dürfe auch allfällige höhere Kosten anderer kantonaler Handelsregisterämter und im Hinblick auf eine angemessene Geltungsdauer auch die künftige Teuerung mitberücksichtigen. Angesichts der vom Zürcher Handelsregisteramt zu bewirtschaftenden grossen Zahl von Gesellschaften, die eine intensive Inanspruchnahme der Leistungen des Handelsregisteramts zur Folge habe, ergäben sich aufgrund der bundesrechtlich vorgegebenen Gebührenansätze fast zwangsläufig Ertragsüberschüsse. Demgegenüber sei ohne Weiteres anzunehmen, dass andere Handelsregisterämter mit einem geringeren Geschäftsvolumen und infolgedessen auch geringeren Gebührenerträgen nicht im gleichen Mass tiefere (Fix-)Kosten aufweisen würden. Im Interesse der Einheitlichkeit des Binnenwirtschaftsraums und der Gleichbehandlung sowie um möglichst allen Handelsregisterämtern kostendeckende Gebührenerträge zu gewähren, seien somit Gebührenüberschüsse, wie sie insbesondere grössere und/oder kostengünstig arbeitende Handelsregisterämter – so jenes des Kantons Zürich – zu erzielen vermöchten, letztlich von Bundesrechts wegen in Kauf zu nehmen. Drittens erbringe das Handelsregisteramt nicht nur Leistungen, zu denen es von Bundesrechts wegen verpflichtet sei, sondern darüber hinaus nehme es auch Vorprüfungen vor, verfasse schriftliche Anmeldungen und erteile – von den eigentlichen Registerauskünften aufgrund der Öffentlichkeit des Registers (Art. 930 OR) zu unterscheidende – registerrechtliche Auskünfte. Diese Leistungen zu erbringen sei es lediglich ermächtigt, nicht aber verpflichtet. In diesen Tätigkeiten seien keine hoheitlichen Handlungen zu erblicken, weshalb sich der Schluss aufdränge, dass ein erheblicher Teil der Ertragsüberschüsse nicht aus den dem Kostendeckungsprinzip unterworfenen Dienstleistungen stammten (zum Ganzen vgl. VB.2004.00420 E. 4.3.1–4.3.3).

E. 4

Die Beschwerdeführerin 1 bestreitet nicht, dass sich die Gebührenverordnung für das Handelsregister auf Art. 929 und 936 OR stützt und somit eine gesetzliche Grundlage hat.

Sie macht hingegen geltend, die auferlegte Gebühr von Fr. 50.- (die Portokosten von Fr. 1.- werden nicht weiter bestritten) für einen beglaubigten Handelsregisterauszug verletze primär das Kostendeckungsprinzip, bedürfe doch das Erstellen eines entsprechenden Computerauszugs lediglich eines Zeitaufwands von einer Minute. Auch müssten die Adressdaten des Bestellers nicht mehr von Hand erfasst werden, sei diese Aufgabe doch an eine externe Firma ausgelagert worden. Diese Firma lege den Kantonen dann die pfannenfertigen Bestellungen auf den Tisch bzw. den Bildschirm. Bezüglich der Einnahmen des kantonalen Handelsregisteramts sei zu beachten, dass dieses zu 85 % an den eidgenössischen Gebühren beteiligt sei. In den Jahren 2007, 2008, 2009 und 2010 hätten die Gebühren für Amtshandlungen insgesamt Fr. 13'223'502.-, Fr. 13'347'271.-, Fr. 15'688'663.- und Fr. 13'817'231.- ausgemacht. Davon hätten die kantonalen Gebühren für 2007, 2008 und 2009 Fr. 4'437'189.-, Fr. 4'089'206.- bzw. Fr. 4'279'467.- betragen. Von diesen Einnahmen sei ein bescheidener Betrag an die externe Firma zu leisten, und es seien die Kosten des Handelsregisteramts zu berücksichtigen. Berücksichtige man die Lohnkosten und zähle man noch die Kosten für Räumlichkeiten, EDV sowie einen Anteil an die Kosten des Personalamts usw. dazu, ergebe sich eine klare Überdeckung. Resultiert habe ein Saldo für 2007, 2008, 2009 und 2010 von Fr. 3'387'175.-, Fr. 3'135'920.-, Fr. 4'767'378.- und Fr. 3'244'999.-. Daher diene der Ertrag der Handelsregistergebühren fiskalischen Zwecken und werde als allgemeine Einnahme des Kantons verwendet. Vorliegend könnten zwar die eidgenössischen Gebühren nicht überprüft werden, wohl aber die kantonalen. Der eidgenössische Gebührentarif ermächtigt die kantonalen Handelsregister unter anderem, für die Erstellung beglaubigter Handelsregisterauszüge zwischen Fr. 10.- und 120.- zu verlangen. Die Gebühren würden in den Kantonen unterschiedlich gehandhabt und reichten von Fr. 20.- bis Fr. 55.-. 21 Kantone hätten den Handelsregisterauszug billiger abgegeben als der Kanton Zürich. Dessen Gebühren seien seit Jahren krass übersetzt und dürften daher keinen Rechtsschutz finden.

E. 5.1

Die gesetzliche Grundlage für die Erhebung einer Gebühr für einen beglaubigten Handelsregisterauszug ist unbestrittenermassen gegeben (Art. 9 Abs. 1 lit. i HRegGebV in Verbindung mit Art. 929 OR, siehe E. 3.2 mit Hinweisen, vgl. auch BGE 109 II 478 = Pra 73 (1984) Nr. 62; BGr, 11. April 2011, 4A_578/2010, E. 2.1.2, 2.1–2.4).

E. 5.2

Es stellt sich somit erneut die Frage, ob eine Gebühr von nunmehr Fr. 50.- für einen beglaubigten Handelsregisterauszug angesichts der vom Handelsregisteramt erwirtschafteten Gewinne das Kostendeckungsprinzip verletzt. Dies ist aus den bereits dargelegten Gründen zu verneinen. Die ausgewiesenen Gewinnzahlen für die Jahre 2007 bis 2010, wobei vorliegend primär der Saldo von Fr. 3'244'999.- für das Jahr 2010 interessiert, lassen sich mit den Gewinnzahlen, welche den früheren Urteilen zugrunde lagen, vergleichen. Wie dargelegt, sind darin die Aufwendungen der Aufsichtsbehörden nicht erfasst, was allein schon zu einer namhaften Verminderung des ausgewiesenen Überschusses führen würde (vgl. zum Ganzen E. 3.2.2). Daher kann es nicht angehen, einzelne Aufwand- und Ertragspositionen isoliert einander gegenüberzustellen. Zu beachten ist ferner, dass sich die handelsregisterliche Gebühr immer noch auf einen mässigen Betrag beschränkt, solche Überschüsse in einem gewissen Umfang von Bundesrechts wegen in Kauf zu nehmen sind (die ausgewiesenen Saldi resultieren unter anderem aus Beteiligungen an den eidgenössischen Gebühren), und insbesondere, dass ein Teil der Einnahmen des

Handelsregisteramts aus in nichthoheitlichen Funktionen erbrachten Dienstleistungen stammt (vgl. VB.2000.00048 E. 6b/aa–cc, 6c, auszugsweise in RB 2000 Nr. 50). In den Verwaltungsrechnungen wird denn auch bei den unter der Position "Gebühren für Amtshandlungen" aufgeführten Einnahmen nicht zwischen hoheitlichen und nichthoheitlichen Amtshandlungen unterschieden. Ausserdem bewegt sich die infrage stehende Gebühr von Fr. 50.- sowohl im interkantonalen Vergleich als auch in Berücksichtigung der Teuerung immer noch im Rahmen. So hat das Bundesgericht im Jahr 1983 eine Gebühr von Fr. 30.- für einen Registerauszug, bestehend aus einem beidseitig fotokopierten Blatt, geschützt, wobei die damalige Fassung des eidgenössischen Gebührentarifs einen Spielraum zwischen minimal Fr. 4.- und maximal Fr. 90.- gewährte, während heute die Bandbreite zwischen Fr. 10.- und Fr. 120.- liegt. Demnach erweist sich die auferlegte Gebühr von Fr. 50.- noch als korrekt, weshalb sich eine Rückweisung an den Beschwerdegegner zum Neuentscheid erübrigt. Insoweit ist die Beschwerde der Beschwerdeführerin 1 vom 8. Juli 2010 abzuweisen.

E. 6

Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Kosten zur Hälfte der Beschwerdeführerin 1 und zur Hälfte dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 VRG).

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