



Fall-Nr.: I/2-2010/42
Stelle: Verwaltungsrekurskommission
Rubrik: Abgaben und öffentliche Dienstpflichten
Publikationsdatum: 01.04.2011
Entscheiddatum: 01.04.2011

Entscheid Verwaltungsrekurskommission, 01.04.2011

Nr.10.03.02 GebT (sGS 914.5), Art. 103 FusG (SR 221.301), Art. 24 Abs. 3 StHG (SR 642.14). Die in doppelter Hinsicht beschränkte Grundbuchgebühr bei einer Handänderung zufolge Umstrukturierung im Sinne des Fusionsgesetzes verletzt weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip. Auch wenn in einer einzelnen Gemeinde die Erträge des Grundbuchamtes die Aufwendungen übertreffen, muss berücksichtigt werden, dass es sich um einen kantonalen Tarif handelt und die Verhältnisse in den verschiedenen Gemeinden unterschiedlich sind. Die doppelte Beschränkung (1% statt 2% und Maximalbetrag von Fr. 5'000.-- statt Fr. 12'500.--) führt dazu, dass sowohl die tatsächlichen Aufwendungen des Grundbuchamtes wie auch die wirtschaftliche Bedeutung des Rechtsgeschäfts für den Abgabepflichtigen in angemessener Weise berücksichtigt werden (Verwaltungsrekurskommission, Abteilung I/2, 1. April 2011, I/2-2010/42).

Präsident Ralph Steppacher, Mitglieder Rudolf Lippuner und Martin Würmli;
Gerichtsschreiber Thomas Scherrer

X Immobilien AG, Rekurrentin,

gegen

Stadtrat Z, Vorinstanz,

betreffend

Grundbuchgebühren

Sachverhalt:



St.Galler Gerichte

A.- Die X Immobilien AG, O, übernahm im Zuge der Fusion mit der Y Immobilien AG, O, deren Grundstück Nr. 1, R-Strasse, Z, mit einem amtlichen Verkehrswert von Fr. 19'130'000.-- zu Eigentum. Die Handänderung wurde am 2. März 2010 im Tagebuch des Grundbuchs Z eingetragen. Das Grundbuchamt Z veranlagte die X Immobilien AG mit Rechnung vom 8. März 2010 mit einer Eintragungsgebühr von Fr. 5'000.-- (Maximalbetrag) und einer Gebühr für die Geometer-Nachführung von Handänderungen von Fr. 20.--. Den dagegen am 15. März 2010 erhobenen Rekurs wies der Stadtrat Z am 25. Mai 2010 ab.

B.- Gegen diesen am 28. Mai 2010 versandten Entscheid erhob die X Immobilien AG mit Eingabe vom 7. Juni 2010 (Datum der Postaufgabe nicht ersichtlich, Eingang: 10. Juni 2010) Rekurs bei der Verwaltungsrekurskommission mit dem Rechtsbegehren, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Grundbuchgebühren für die fusionsweise Eintragung des Grundstücks Nr. 1, R-Strasse, Z, neu auf höchstens Fr. 800.-- festzulegen.

Die Vorinstanz beantragte mit Vernehmlassung vom 30. August 2010, der Rekurs sei unter Kosten- und Entschädigungsfolge abzuweisen. Die Rekurrentin nahm dazu am 16. September 2010 Stellung. Die Vorinstanz entgegnete am 28. September 2010.

Auf die Ausführungen der Verfahrensbeteiligten wird, soweit erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

Erwägungen:

1.- Die Eintretensvoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Die Verwaltungsrekurskommission ist zum Sachentscheid zuständig. Die Befugnis zur Rekurerhebung ist gegeben. Der Rekurs vom 10. Juni 2010 (Eingang) ist rechtzeitig eingereicht worden. Er erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht die gesetzlichen Anforderungen (Art. 41 lit. h Ziff. 5, 45, 47 und 48 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt: VRP). Auf den Rekurs ist einzutreten.

2.- Die Rekurrentin wendet sich nicht gegen die unter dem Titel "Grundbuchvermessung" erhobene Gebühr für "Geometer-Nachführung von Handänderung" von Fr. 20.--, obwohl weder aus der Rechnung vom 8. März 2010 noch



aus dem angefochtenen Entscheid vom 25. Mai 2010 hervorgeht, worin die Verrichtung bestand und auf welche Gesetzes-, Verordnungs- oder gegebenenfalls Reglementsbestimmung sich die Gebühr stützt (vgl. dazu Art. 28 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die amtliche Vermessung, sGS 914.71, und Nr. 11 des Gebührentarifs für die amtliche Vermessung, sGS 914.711). Zwischen den Verfahrensbeteiligten ist jedoch die Veranlagung der Rekurrentin mit der Gebühr für die Eintragung des Erwerbs des Grundstücks Nr. 1, R-Strasse, Z, umstritten. Einigkeit besteht darüber, dass der Handänderung eine Umstrukturierung im Sinn von Art. 24 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14, abgekürzt: StHG) zugrunde liegt.

a) Die Vorinstanz hat die Gebühr gestützt auf Nr. 10.03.02 des Gebührentarifs für die Grundbuchämter und für die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 914.5, abgekürzt: GebTG) erhoben. Danach beträgt die Gebühr für die Eintragung des Erwerbs von Grundeigentum infolge von Fusion, Spaltung und Vermögensübertragung nach Fusionsgesetz 1‰ des Erwerbspreises oder des allfällig höheren Steuerwerts, mindestens Fr. 100.-- und höchstens Fr. 5'000.--. Nach Art. 15 der Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (Verwaltungsgebührenverordnung; sGS 821.1, abgekürzt: GVG) hätte allerdings die Tarifnummer bereits auf der Rechnung – und nicht erst im Rekursentscheid der Vorinstanz – angegeben werden müssen. Ist kein Erwerbspreis vereinbart, ist nach Nr. 10.00.01 der Verkehrswert massgebend. Bei der – im Rekurs nicht bestrittenen – dem amtlichen Verkehrswert von Fr. 19'130'000.-- entsprechenden Bemessungsgrundlage beschränkt sich die Eintragungsgebühr auf Fr. 5'000.--. Die Rekurrentin beanstandet die Ermittlung der Eintragungsgebühr nicht, macht jedoch geltend, das Ergebnis verletze das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip und trage dem Zweck des Fusionsgesetzes nicht ausreichend Rechnung.

b) Art. 954 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210, abgekürzt: ZGB) ermächtigt die Kantone, die Gebühren für die Eintragungen ins Grundbuch, ganz allgemein für die Dienste des Grundbuchamtes und für die Arbeiten der Grundbuchvermessung festzusetzen (vgl. J. Schmid, in: Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch II, 3. Aufl. 2007, N 1 zu Art. 954 ZGB). Die Grundbuchgebühren können als Kanzleigeühren, als Verwaltungsgebühren und als



Gemengsteuer ausgestaltet werden. Insbesondere sind die Kantone berechtigt, für die Verrichtungen des Grundbuchamtes unter dem Titel der Gebühren gemischte Abgaben zu beziehen. Solche Abgaben haben gleichzeitig den Charakter einer Gebühr und einer indirekten Steuer auf dem Rechtsgeschäft (vgl. Schmid, a.a.O., N 3 und 6 zu Art. 954 ZGB).

Für Umstrukturierungen schliesst das Bundesrecht seit 1. Juli 2009 in Art. 103 Satz 1 des Bundesgesetzes über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung (Fusionsgesetz; SR 221.301, abgekürzt: FusG) die Erhebung kantonaler oder kommunaler Handänderungsabgaben direkt aus. Gebühren dürfen gemäss Art. 103 Satz 2 FusG nur noch in kostendeckender Höhe erhoben werden. Da es sich hierbei um das Entgelt für eine vom Pflichtigen veranlasste oder verursachte Amtshandlung der öffentlichen Verwaltung handelt, ist dieses als Kausalabgabe, genauer als Verwaltungsgebühr zu qualifizieren. Die Kantone sind also bei Umstrukturierungen im Sinn von Art. 103 FusG weiterhin befugt, kostendeckende Grundbuchgebühren – nicht jedoch in der Form einer Gemengsteuer – zu erheben. Art. 103 FusG verlangt deshalb keine besonderen Einschränkungen, sondern lässt es zu, Eintragungsgebühren nach den von der Rechtsprechung zum Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip entwickelten Regeln zu erheben (vgl. St. Oesterheld, in: Basler Kommentar zum Fusionsgesetz, Basel 2005, N 35 zu Art. 103 FusG).

Das kantonale Recht ermächtigt in Art. 100 VRP die Regierung zum Erlass eines Gebührentarifs. Gestützt auf Art. 954 ZGB und Art. 100 VRP und in Ausführung von Art. 3 der Verwaltungsgebührenverordnung hat die Regierung den Gebührentarif für die Grundbuchämter und für die Durchführung der Grundstückschätzung erlassen. Dass die Gebührenhöhe nicht im formellen Gesetz selbst, sondern in dem von der Regierung erlassenen Gebührentarif geregelt ist, begründet keine Verletzung der von der Rechtsprechung verlangten hinreichenden Bestimmtheit der formell-gesetzlichen Grundlage (vgl. A. Hungerbühler, Grundsätze des Kausalabgabenrechts, in: ZBI 104/2003 S. 514 ff.). Die Festlegung der Gebührenansätze auf Verordnungsstufe schliesst jedoch aus, die Grundbuchgebühren in der st. gallischen Ausgestaltung als Gemengsteuer zu qualifizieren, bei der sich der Abgabepflichtige nicht auf das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip berufen könnte. Abgesehen davon lässt das



Bundesrecht bei Handänderungen zufolge Umstrukturierungen wie dargelegt ohnehin ausschliesslich die Erhebung von Verwaltungsgebühren zu.

c) aa) Das Kostendeckungsprinzip gilt für kostenabhängige Kausalabgaben (BGE 120 Ia 171 E. 2a 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). 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; 103 Ia 85 E. 5b), was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 120 Ia 171 E. 2a). 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; 126 I 180 E. 3a/aa). Der Grundsatz der Kostendeckung als Grenze der zulässigen Gebührenerhebung ist bei den Grundbuchgebühren nicht eng zu verstehen. Sie dürfen nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung 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; BGE 126 I 180 E. 3b/cc).

bb) In der Laufenden Rechnung 2009 weist die Stadt Z für das Grundbuchamt (Konto Nr. 1044) bei Aufwendungen von Fr. 537'023.50 Erträge von Fr. 1'430'023.80 aus. Vergleichbare Verhältnisse sind für die Jahre 2010 (Aufwand Fr. 562'000.--, Ertrag Fr. 1'565'000.--) und 2011 (Aufwand Fr. 552'300.--, Ertrag Fr. 1'485'000.--) budgetiert (vgl. Unterlagen zur Bürgerversammlung vom 9. Dezember 2010). Damit ist davon auszugehen, dass die Erträge die Kosten des Grundbuchamtes Z übersteigen. Daraus kann allerdings noch nicht abgeleitet werden, dass die von der Rekurrentin erhobene Gebühr von Fr. 5'000.-- für die Eintragung des Erwerbs des Grundstücks Nr. 1, R-Strasse, das Kostendeckungsprinzip verletzt.

cc) Zunächst ist davon auszugehen, dass im Konto Nr. 1044 nicht sämtliche Aufwendungen, welche der Stadt im Zusammenhang mit dem Betrieb des Grundbuchamtes entstehen, erfasst werden. Beispielsweise wird ein Teil der Informatikkosten von rund 2 bis 2,4 Mio. Franken auch dem Grundbuchamt anzulasten



sein. Sodann haben die Gemeinden einen kantonalen Gebührentarif anzuwenden. Sie sind in der Festlegung der Gebühren nicht frei und haben damit auch keinen Einfluss auf deren Höhe. Die Anwendung des kantonalen Tarifs kann hinsichtlich der Kostendeckung in verschiedenen Gemeinden verschiedene Ergebnisse zeitigen. In einer städtischen Gemeinde – wie Z – mit hohen Grundstückspreisen und lebhaftem Handel wird ein vergleichsweise hoher Gebührenertrag erwirtschaftet, während in ländlichen Gemeinden mit tieferen Immobilienpreisen und –werten und geringem Handel das Gebührenaufkommen geringer ist und die Kosten des Grundbuchamtes möglicherweise nicht deckt oder jedenfalls keine hohen Ertragsüberschüsse generiert. Die aus den Grundbuchgebühren eingehenden Abgaben sind schliesslich je nach Wirtschaftslage Schwankungen unterworfen und dem Kanton kann es deshalb nicht verwehrt sein, bei der Festsetzung der Gebührenhöhe auch diesen längerfristigen (konjunkturell bedingten) Veränderungen mit Blick auf einen ausgeglichenen Finanzhaushalt Rechnung zu tragen (vgl. BGE 126 I 180 E. 3b/bb). Im Bereich der Grundbuchgebühren könnte nur anhand der Gesamtheit der kantonalen Grundbuchämter und über einen längeren Zeitraum geprüft werden, ob die vom kantonalen Recht vorgeschriebenen Tarife insgesamt das Kostendeckungsprinzip nicht verletzen.

Das Kostendeckungsprinzip schliesst zudem nicht aus, 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). Mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte darf der Ausfall in weniger bedeutsamen Geschäften ausgeglichen und auf diese Weise eine gewisse "Querfinanzierung" bewirkt werden (vgl. BGE 130 III 225 E. 2.3). Dass der tatsächliche Aufwand im Einzelfall geringer ist als die erhobene Gebühr, kann deshalb unter dem Gesichtspunkt des Kostendeckungsprinzips nicht geltend gemacht werden (vgl. Oesterhelt, a.a.O., N 37 zu Art. 103 FusG). Selbst wenn die konkrete Ausgestaltung des kantonalen Gebührentarifs insgesamt zu einer unzulässigen Überdeckung der Kosten der Grundbuchämter führen würde, könnte die von der Rekurrentin erhobene Eintragungsgebühr also nicht ohne weiteres aufgehoben werden. Die in Nr. 10.03.02 für Handänderungen nach dem Fusionsgesetz vorgesehene Gebühr von 1‰ des Erwerbspreises oder des – höheren – amtlich geschätzten Verkehrswertes mit einem



St.Galler Gerichte

Maximum von Fr. 5'000.-- erscheint im Vergleich mit anderen Tarifpositionen tief. Die Überdeckung der Kosten wäre vielmehr in erster Linie auf die in Nr. 10.01 für Handänderungen grundsätzlich geltenden doppelten Ansatz von 2‰ mit einer hohen Maximalgebühr von Fr. 12'500.-- zurückzuführen.

dd) Dass die Erhebung der in Ziff. 10.03.02 in zweifacher Hinsicht gegenüber dem Regelfall herabgesetzten Gebühr – 1 statt 2‰, Maximalgebühr Fr. 5'000.-- statt Fr. 12'500.-- – zu einer Verletzung des Kostendeckungsprinzips führt, ist deshalb nicht erstellt.

d) 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; 118 Ib 349 E. 5; 120 Ia 171 E. 2a; 122 I 279 E. 6c). 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; 126 I 180 E. 3a/bb). Solange der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten eines Verwaltungszweigs nicht übersteigt, sind Gebühren, welche sich in Prozenten oder Promillen vom Interessenwert ausdrücken, nicht zu beanstanden (vgl. Oesterhelt, a.a.O., N 37 zu Art. 103 FusG). Für Grundbuchgebühren vorgesehene Maximalbeträge von Fr. 15'000.-- oder mehr widersprechen nach Auffassung der Lehre – jedenfalls unter besonderer Berücksichtigung der Anforderungen aus dem Fusionsgesetz – dem Äquivalenzprinzip; für Maximalbeträge zwischen Fr. 3'000.-- und Fr. 5'000.-- wird die Frage offen gelassen (vgl. Oesterhelt, a.a.O., N 45 ff. zu Art. 103 FusG).

Die erhobene Gebühr von Fr. 5'000.-- respektiert das Äquivalenzprinzip. 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 (Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1971 E. 4, veröffentlicht in: ZBGR 52/1971 S. 360 ff.). Mit der Höhe des Erwerbspreises oder des Verkehrswertes nimmt auch die wirtschaftliche Bedeutung der Funktion des Grundbuchs – nämlich die Realisierung des Publizitätsprinzips im Bereich des Immobiliarsachenrechts (vgl. H. Rey, die Grundlagen des Sachenrechts und das Eigentum, 3. Aufl. 2007, Rz. 272 ff.) – für den am Grundstück dinglich Berechtigten zu. Im Übrigen ist mit dem entsprechenden Errichtungs- und Eintragungsakt auch eine staatliche Verantwortung von einem gewissen Gewicht verbunden (Haftungsrisiko; BGE 126 I 180 E. 3c/aa). Damit lässt sich der Wert des Grundstücks als Bemessungsgrundlage für die Eintragungsgebühr bei Handänderungen sachlich rechtfertigen. Der Ansatz von 1‰ erscheint mit Blick auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach eine Gebühr von 2‰ des Verwertungserlöses erst bei hohem Verwertungserlös gegen das Äquivalenzprinzip verstösst (vgl. BGE 130 III 225 E. 2.4), nicht zu beanstanden. Die Obergrenze von Fr. 5'000.-- wird beim Ansatz von 1‰ bei einem Erwerbspreis oder einem höheren amtlichen Verkehrswert von Fr. 5'000'000.-- erreicht. Eine solche Gebühr verunmöglicht weder die Übertragung von Grundeigentum noch erschwert sie diese übermässig. Dies gilt insbesondere auch beim Grundstück Nr. 1, R-Strasse, Z, der Rekurrentin, dessen amtlicher Verkehrswert Fr. 19'130'000.-- beträgt und dessen Marktwert die Rekurrentin selbst mit Fr. 15'970'000.-- angibt (vgl. website).

e) Erfüllt die für die Handänderung erhobene Eintragungsgebühr die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips, kann die Rekurrentin daraus, dass andere Kantone tiefere Gebührenansätze und insbesondere tiefere Maximalbeträge vorsehen, nichts zu ihren Gunsten ableiten. Das Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (SR 101) bezieht sich grundsätzlich nur auf den Zuständigkeitsbereich ein und derselben Gebietskörperschaft. Aus der föderalistischen Staatsstruktur der Schweiz ergibt sich, dass die Kantone in ihrem Zuständigkeitsbereich auch unterschiedliche Regelungen treffen dürfen (vgl. BGE 132 II 646 E. 7; R.J. Schweizer, in: St. Galler BV-Kommentar, 2. Aufl. 2008, N 24 zu Art. 8 BV mit weiteren Hinweisen auf die Rechtsprechung).



f) Dementsprechend ist der Rekurs abzuweisen.

3.- Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten der Rekurrentin aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'000.-- ist angemessen (vgl. Art. 7 Ziff. 122 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Der geleistete Kostenvorschuss von Fr. 1'000.-- ist zu verrechnen.

Entscheid:

1. Der Rekurs wird abgewiesen.
2. Die Rekurrentin bezahlt die amtlichen Kosten von Fr. 1'000.-- unter Verrechnung des Kostenvorschusses von Fr. 1'000.--.