Urteilskopf

126 I 180

23. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. Juni 2000 i.S. X. gegen Finanz-Departement und Kantonales Steuergericht des Kantons Solothurn (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 71, 142 und 143 der Verfassung vom 8. Juni 1986 des Kantons Solothurn; Art. 4 aBV; Art. 954 ZGB; Erfordernis der gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht sowie Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip bei Grundbuchabgaben.

Tragweite des Erfordernisses der gesetzlichen Grundlage im Abgaberecht und des Prinzips der Gewaltentrennung (E. 2a).

Die nach § 146 des Solothurner Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979 erhobene Grundbuchabgabe stützt sich sowohl nach dem kantonalen Verfassungsrecht wie nach jenem des Bundes auf eine hinreichende gesetzliche Grundlage, da es sich dabei nicht um eine Gemengsteuer, sondern eine Verwaltungsgebühr handelt (E. 2b).

Tragweite des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips (E. 3a), Begriff des Verwaltungszweigs (E. 3b/cc).

Eine Grundbuchgebühr von 2,5 0/00 der Pfandsumme des errichteten Schuldbriefs verletzt weder das Kostendeckungs- noch das Äquivalenzprinzip (E. 3b).

Regeste (fr):
Art 71, 142 et 143 de la Constitution du canton de Soleure du 8 juin 1896; art. 4 aCst; art. 954 CC; exigence d'une base légale en matière de contributions publiques et principes de la couverture des frais et de l'équivalence pour les émoluments du registre foncier.

Portée de l'exigence de la base légale en matière de contributions publiques et du principe de la séparation des pouvoirs (consid. 2a).

L'émolument du registre foncier perçu selon l'art. 146 du tarif des émoluments du canton de Soleure du 24 octobre 1979 repose sur une base légale suffisante, tant en vertu du droit constitutionnel cantonal que d'après le droit constitutionnel fédéral, car il ne s'agit pas d'un impôt mixte, mais d'un émolument administratif (consid. 2b).

Portée des principes de la couverture des frais et de l'équivalence (consid. 3a).

Un émolument du registre foncier de 2,5 0/00 du montant de la cédule hypothécaire ne viole ni le principe de la couverture des frais, ni celui de l'équivalence (consid. 3b).

Regesto (it):
Art. 71, 142 e 143 della Costituzione dell'8 giugno 1986 del Canton Soletta; art. 4 vCost; art. 954 CC; esigenza di una base legale in materia di contributi pubblici e principi della copertura dei costi e dell'equivalenza in materia di tasse per operazioni nel registro fondiario.

Portata dell'esigenza di una base legale in materia di contributi pubblici e del principio della separazione dei poteri (consid. 2a).

La tassa per operazioni nel registro fondiario prelevata giusta l'art. 146 della tariffa delle tasse del Canton Soletta del 24 ottobre 1979 poggia su una base legale sufficiente sia in virtù del diritto costituzionale federale,

dato che non si tratta di un'imposta mista, ma di una tassa amministrativa (consid. 2b).

Portata dei principi della copertura dei costi e dell'equivalenza (consid. 3a).

Una tassa per operazioni nel registro fondiario pari al 2,5 0/00 dell'importo garantito dalla cartella ipotecaria non viola il principio della copertura dei costi né quello dell'equivalenza (consid. 3b).

Sachverhalt ab Seite 181

BGE 126 I 180 S. 181

Die Ehegatten X. errichteten mit Pfandvertrag Nr. 173 und 174 zwei Schuldbriefe über Fr. 900'000.- und Fr. 240'000.-. Die Amtsschreiberei der Stadt Solothurn stellte ihnen hierfür am 13. November 1995 Rechnung über Fr. 2'238.-. Diese umfasste eine Errichtungsgebühr von Fr. 1'400.- zuzüglich einer Löschungsgebühr von Fr. 70.- und Auslagen von Fr. 20.- für den Pfandvertrag Nr. 173 sowie eine Errichtungsgebühr von Fr. 720.- und Auslagen von Fr. 15.- für den Pfandvertrag Nr. 174. Bei der Festlegung der Gebührenhöhe stellte die Amtsschreiberei auf die vereinbarte Pfandsumme ab, wobei sie bestehende Pfandrechte anrechnete (vgl. § 146 des Solothurner Gebührentarifs vom 24. Oktober 1979; im Weitern: GT/SO). Auf Beschwerde der Ehegatten X. hin bestätigten das Finanzdepartement und das Steuergericht des Kantons Solothurn diese Berechnungsweise. Sie gingen in ihren Entscheiden davon aus, bei der "Gebühr" nach § 146 GT/SO handle es sich um eine grundsätzlich zulässige pauschalierte Kausalabgabe, womit nicht nur die Errichtung bzw. Eintragung des Pfandvertrags, sondern auch die

BGE 126 I 180 S. 182

Kosten der Grundbuchverwaltung sowie der weiteren Dienstleistungen der Amtsschreiberei abgegolten würden. Im Verhältnis zur wiederkehrenden Verzinsung des aufgenommenen und durch den Schuldbrief gesicherten Kapitals, die bei 4 % und Fr. 900'000.- jährlich Fr. 36'000.- betrage, und im Verhältnis zum ebenfalls jährlich anfallenden geringen Vermögenssteuerwert erscheine eine einmalige Gebühr von 2,5 0/00 nicht unangemessen. Die Ehegatten X. haben hiergegen am 16. März 1999 staatsrechtliche Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, das Urteil des Steuergerichts vom 7. September 1998 aufzuheben. Sie machen eine Verletzung von Art. 71 ("Rechtsetzung"), 142 ("Beschränkte Weitergeltung bisherigen Rechts") und 143 ("Erlass neuen Rechts") der Verfassung vom 8. Juni 1986 des Kantons Solothurn (KV/SO) sowie von Art. 4 aBV (Verletzung des Legalitätsprinzips im Abgaberecht, Verletzung des Gebots der Rechtsgleichheit, Willkür in der Rechtsetzung und -anwendung, Willkür in der Feststellung des Sachverhalts und Rechtsverweigerung) geltend. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. a) aa) Das Erfordernis der gesetzlichen Grundlage ist im Abgaberecht ein verfassungsmässiges Recht, des-

sen Verletzung unmittelbar gestützt auf Art. 4 aBV mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden kann. Öffentliche Abgaben bedürfen in der Regel der Grundlage in einem formellen Gesetz, d.h. in einem üblicherweise dem Referendum unterstellten Erlass. Vom Parlament allein beschlossene Akte genügen dem Erfordernis, wenn die anwendbare kantonale Verfassungsordnung dies zulässt, da die Kantone von Bundesrechts wegen nicht gehalten sind, ihre Gesetze dem Referendum zu unterstellen (BGE 124 I 216 E. 3a S. 218 mit Hinweisen). Seit jeher hat das Bundesgericht daneben das durch sämtliche Kantonsverfassungen garantierte Prinzip der Gewaltentrennung als verfassungsmässiges Recht anerkannt. Sein Inhalt ergibt sich aus dem jeweiligen kantonalen Recht, wobei das Bundesgericht die Auslegung der einschlägigen Verfassungsbestimmungen frei, jene des Gesetzesrechts dagegen lediglich auf Willkür hin prüft (BGE 124 I 216 E. 3 S. 218 f.; BGE 121 I 22 E. 3a S. 25 mit Hinweisen); grundsätzlich mit freier Kognition beurteilt es die Frage der bundesverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen (BGE 121 I 22 E. 3a S. 25).

bb) Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an eine nachgeordnete Behörde, muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie deren Bemessungsgrundlagen nennen, doch sind diese Anforderungen für gewisse Arten von Kausalabgaben gelockert, soweit das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 124 I 11 E. 6a S. 19; BGE 123 I 248 E. 2 S. 249, 254 E. 2a S. 255; BGE 122 I 279 E. 6a S. 289, 305 E. 5a S. 311 f.). Der Umfang des Legalitätsprinzips ist je nach der Natur der Abgabe zu differenzieren (BGE 121 I 230 E. 3g/aa S. 238, mit Hinweis). Das Prinzip darf weder seines Gehalts entleert, noch andererseits in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 120 Ia 1 E. 3c S. 3). Bei Kausalabgaben, auch bei kostenunabhängigen, kann ihm bereits Genüge getan sein, wenn das formelle Gesetz die maximale Höhe der Abgabe im Sinne einer Obergrenze festlegt (BGE 121 I 230 E. 3g/aa S. 238 mit Hinweisen). Kanzleigebühren sind wegen ihrer meist geringen Höhe vom Erfordernis der gesetzlichen Grundlage weitgehend ausgenommen (BGE 112 Ia 39 E. 2a S. 44). Umgekehrt müssen andere öffentliche Abgaben, wenn nicht notwendigerweise in allen Teilen im formellen Gesetz, so doch in genügender Bestimmtheit zumindest in rechtssatzmässiger Form festgelegt sein (Erfordernis des Rechtssatzes). Die Voraussetzungen für die Erhebung der Abgabe müssen in den einschlägigen Rechtssätzen so umschrieben sein, dass der rechtsanwendenden Behörde kein übermässiger Spielraum verbleibt und die möglichen Abgabepflichten für den Bürger voraussehbar sind. Auch insofern hangen die Anforderungen von der Natur der jeweiligen Materie ab (BGE 123 I 248 E. 2 S. 249 f. mit Hinweisen); das Gleiche gilt für die Frage, ob und wieweit das Kosten- und Äquivalenzprinzip im Einzelfall die gesetzliche Grundlage tatsächlich zu ersetzen vermag (BGE 123 I 254 E. 2b/bb u. cc S. 256). b) Die gestützt auf das Legalitätsprinzip im Abgaberecht und das Prinzip der Gewaltentrennung erhobene Kritik der Beschwerdeführer überzeugt nicht, soweit sie überhaupt rechtsgenügend begründet wird: aa) Nach § 146 des vom Kantonsrat erlassenen Gebührentarifs erhebt die Amtsschreiberei für die Errichtung und Aufteilung eines Grundpfandrechts oder die Erhöhung einer Pfandsumme

3 Promille von den ersten 500'000 und 2 Promille von den folgenden 500'000 Franken. Auf dem 1 Million Franken übersteigenden Teil der Pfandsumme ist 1 Promille geschuldet. Die zu entrichtende Abgabe beträgt auf jeden Fall mindestens Fr. 100.- und höchstens Fr. 6'000.-. Die beanstandete Gebührenregelung legt damit die geschuldete Abgabe zum Vornherein rechtssatzmässig klar und für die Pflichtigen voraussehbar fest. Der Gebührentarif stützt sich seinerseits auf § 371 des solothurnischen Gesetzes vom 4. April 1954 über die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 4. April 1954 (EGzZGB/SO), wonach der Kantonsrat im

Gebührentarif die von den administrativen und richterlichen Behörden zu erhebenden Gebühren und Kostenansätze sowie die Entschädigungen für Verteidiger, Fürsprecher, Notare, Prozessparteien, Zeugen, Sachverständige, Liquidatoren, Übersetzer und andere Hilfspersonen im richterlichen und administrativen Verfahren festlegt (§ 371 EGzZGB/SO in seiner Fassung vom 20. Mai 1979). Zwar ergibt sich daraus nicht, wie die Abgabe zu bemessen ist, doch begrenzen das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip insofern die staatlichen Befugnisse. Der Kreis der Pflichtigen und der Gegenstand der Abgabe sind ihrerseits unmittelbar durch den bundesrechtlichen Begriff der öffentlichen Beurkundung konkretisiert und bedürfen deshalb keiner eigenen Regelung auf kantonaler Ebene mehr (CHRISTIAN BRÜCKNER, Schweizerisches Beurkundungsrecht, Zürich 1993, Rz. 3517). bb) Die Beschwerdeführer verkennen, dass für die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen durch den Gesetzgeber an das Parlament nicht die gleichen Massstäbe gelten wie bei einer solchen an die Exekutive. Art. 6 Abs. 2 aBV verlangt, dass die Kantonsverfassungen "die Ausübung der politischen Rechte nach republikanischen (repräsentativen oder demokratischen Formen) sichern". Das bedeutet lediglich, dass die Organisation der Rechtsetzung in den Kantonen nach den Grundsätzen der direkten oder indirekten Demokratie zu erfolgen hat. Ausschliesslich aus dem kantonalen Verfassungsrecht ergibt sich, inwieweit die Aktivbürgerschaft im Gesetz ihre Rechte durch Delegation auf das kantonale Parlament übertragen darf (Urteil des Bundesgerichts vom 8. August 1989, E. 2b, veröffentlicht in: ZBGR 72/1991 S. 310 ff.; BGE 99 Ia 535 E. 4 S. 542 f.; 106 Ia 201 E. 2 S. 202 ff.; PETER SALADIN, in Kommentar BV, Rz. 62 zu Art. 6; HÄFELIN/MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 2105; RHINOW/KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband,

Nr. 63 B IV S. 200; FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 268). Zwar erklärte das Bundesgericht im Jahre 1979, § 371 EGzZGB/SO bilde keine hinreichende gesetzliche Grundlage, um eine Promillegebühr für das Erbschaftsinventar zu erheben (BGE 105 Ia 2 ff.); § 371 EGzZGB/SO sah damals jedoch noch - anders als heute - vor, dass die entsprechende Abgabe lediglich durch den Regierungsrat festgesetzt wird.
cc) Die Beschwerdeführer wenden zu Unrecht ein, der Gebührentarif entbehre einer Regelung auf Verfassungsstufe und verletze das Gewaltenteilungsprinzip, da es sich bei den ihnen auferlegten Abgaben in Tat und Wahrheit nicht um eine Verwaltungsgebühr, sondern um eine Gemengsteuer handle. Die solothurnische Verfassung schliesst die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an den Kantonsrat nicht aus (vgl. Art. 76 Abs. 2 KV/SO; LUZIAN ODERMATT, Gesetzesbegriff und Rechtsetzungskompetenzen im Kanton Solothurn, in: AUER/KÄLIN, Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur/Zürich 1991, S. 254 f.). Zwar bestimmt Art. 71 Abs. 1 KV/SO, dass alle grundlegenden und wichtigen Bestimmungen in Gesetzesform zu ergehen hätten. Ob die Festsetzung einer reinen Verwaltungsgebühr unter diesen Begriff fällt (vgl. zur Praxis im Kanton Solothurn: ODERMATT, a.a.O., S. 263 ff.), erscheint zweifelhaft, kann jedoch letztlich dahingestellt bleiben: Weder mit Blick auf den Verfassungstext noch auf die Höhe der Summe handelt es sich bei der erhobenen Gebühr um eine vorbehaltlos geschuldete Abgabe, die einer verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfte. Art. 132 Abs. 1 KV/SO nennt die Steuern, welche der Kanton erheben kann; die Einführung "neuer kantonaler Steuern" bedarf nach Art. 132 Abs. 3 KV/SO einer ausdrücklichen verfassungsrechtlichen Grundlage. Eine ähnliche wie die umstrittene Abgaberegelung galt bereits zum Zeitpunkt der Verfassungsberatungen, in deren Rahmen von mehreren Seiten unterstrichen wurde, dass es bei Art. 132 Abs. 1 KV/SO lediglich darum gehe, den IstZustand zu erfassen und nicht Steuern einzuführen oder abzuschaffen (Verhandlungen des Verfassungsrates des Kantons Solothurn, S. 300 ff., S. 359 ff., S. 364, S. 609 ff., S. 1100 ff.); dabei nahm der Verfassungsrat selber nicht an, die Grundbuchgebühren seien - wie die Beschwerdeführer einwenden - eine "Grundpfandsummen-" oder "Hypothekensteuer". Nach Art. 142 Abs. 1 KV/SO gelten Erlasse, die von einer nicht mehr zuständigen Behörde oder in einem nicht mehr zulässigen Verfahren geschaffen worden sind, weiter; Änderungen richten sich indessen nach dem neuen Recht. Ist nach dem Inkrafttreten der Verfassung

am 1. Januar 1988 neues Recht zu erlassen oder bestehendes zu ändern, muss dies nach Art. 143 KV/SO ohne Verzug geschehen; bestehendes Recht ist auf seine Übereinstimmung mit den Grundrechten, insbesondere der Rechtsgleichheit, zu überprüfen. Der umstrittene Gebührentarif wurde 1979 unter dem alten Recht erlassen; er galt somit gestützt auf Art. 142 Abs. 1 KV/SO grundsätzlich auch nach Inkrafttreten der neuen Verfassung weiter. Soweit die Beschwerdeführer einwenden, § 146 GT/SO sei 1990 revidiert worden und hätte dabei gestützt auf Art. 142 KV/SO als formelles Gesetz erlassen werden müssen, genügen ihre Ausführungen den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht. Sie legen nämlich nicht dar, warum der Erlass des Gebührentarifs nach dem neuen Verfassungsrecht in Form eines formellen Gesetzes hätte erfolgen müssen, nachdem das neue Recht die Möglichkeit von Parlamentsverordnungen für weniger wichtige Bestimmungen nicht ausschliesst und jene wiederum dem fakultativen Referendum unterliegen (vgl. Art. 76 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 36 Abs. 1 lit. b KV/SO; vgl. ODERMATT, a.a.O., S. 254 f.). Es ist hierauf deshalb nicht weiter einzugehen. In der Sache selber wäre die Rüge unbegründet, wurde bei der Revision 1990 doch lediglich die Minimalgebühr in § 146 GT/SO von Fr. 50.- auf Fr. 100.- heraufgesetzt, ohne dass hiergegen das fakultative Referendum ergriffen worden wäre. Die Minimalgebühr galt für die Beschwerdeführer gerade nicht und bildet somit hier - anders als bei der vom Bundesgericht beurteilten ähnlichen Übergangsregelung des bernischen Verfassungsrechts, wo die konkret angewendete Normalsteuer in einem Parlamentsdekret angehoben worden war (BGE 124 I 216 ff.) - nicht Verfahrensgegenstand. dd) Das Entgelt für die Beurkundung hat in der Regel Gebührencharakter (vgl. CHRISTIAN BRÜCKNER, a.a.O., Rz. 3512; DESCHENAUX, Das Grundbuch, Schweizerisches Privatrecht, V/3/1, S. 149). Zwar kann beim Amtsnotariat die Entschädigung gemäss Art. 954 ZGB auch mittels Gemengsteuer erhoben werden, falls die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind (vgl. HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 2091), da das Bundeszivilrecht die Steuerhoheit der Kantone an sich nicht beschränkt (vgl. Art. 6 ZGB; HANS HUBER, Bundesrechtliche Schranken im Grundstückabgaberecht, in: ZBGR 49/1968 S. 70). Das Bundesgericht hat den Steuercharakter indessen - soweit ersichtlich - jeweils nur in Fällen bejaht, in denen die kantonalen Instanzen bereits ihrerseits davon ausgegangen waren, die erhobene "Gebühr" sei gestützt auf die Materialien zumindest teilweise

eine vorbehaltlos geschuldete, in die allgemeine Staatskasse fallende Abgabe, oder in denen die Höhe der Gebühr bzw. der über längere Zeit daraus erzielte Gewinn auf einen (teilweisen) Steuercharakter schliessen liessen (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 7. Dezember 1967, E. 3, veröffentlicht in: ZBGR 49/1968 S. 105 ff., und vom 8. August 1989, E. 2d, veröffentlicht in ZBGR 72/1991 S. 310 ff.; HUBER, a.a.O., S. 75 FN 45, S. 76 f. FN 48, S. 81). Entsprechende Indizien fehlen hier: Die für die Schuldbriefe erhobene einmalige Gebühr von 2,5 0/00 der Pfandsumme (bei Berücksichtigung beider Pfandbriefe sogar nur 2 0/00) ist nicht mit der vom Bundesgericht im Umfang von 7 0/00 als Gemengsteuer qualifizierten Abgabe von 15 0/00 des Tessiner Rechts vergleichbar; sie hält sich vielmehr in einem auch in anderen Kantonen üblichen Rahmen (siehe zur Situation im Januar 1975: LOUIS CARLEN, Notariatsrecht der Schweiz, Zürich 1976, S. 163-165). In der neueren Literatur wird überdies gerade die Auffassung vertreten, dass bei Grundstückgeschäften, Gesellschaftsgründungen und Kapitalerhöhungen ein fester Sockelbetrag für die Erstellung der Urkunde öffentlichen Glaubens vorzusehen sei; ferner rechtfertige sich - wie hier - ein degressiver Promillesatz, der auf dem Interessenwert des Geschäfts erhoben werde (BRÜCKNER, a.a.O., Rz. 3526). ee) Nichts anderes ergibt sich schliesslich aus den Beratungen der Revision des Gebührentarifs von 1986 im Kantonsrat: Mit den Grundbuchgebühren wollte der Gesetzgeber gestützt auf Art. 954 ZGB eine reine Verwaltungsgebühr erheben. Der Berichterstatter der Staatswirtschafts-

kommission hielt ausdrücklich fest, dass die "Gebühren entsprechend dem zu erwartenden Zeit- und Arbeitsaufwand, der Bedeutung des Geschäftes und dem Interesse der Gebührenpflichtigen an der Verrichtung (vgl. § 3 des Gebührentarifs)" festzusetzen seien. Bei der Vorberatung der Vorlage habe die Kommission feststellen müssen, dass es keine gültigen Kriterien gebe, welche es erlaubten, die Höchstgebühr eines Gebührenrahmens festzulegen, "um zu verhindern, dass diese zur Steuer" werde. Dies wiege indessen nicht so schwer, da das Äquivalenzprinzip gelte und im Einzelfall zu beachten sei. In Fällen, in denen der Bürger von der Amtsschreiberei eine bestimmte Dienstleistung in seinem Interesse verlange (z.B. Grundstückverträge, Schuldbriefe usw.), müssten kostendeckende Gebühren erhoben werden. Dadurch könne in den konkurrenzierenden Bereichen die Wettbewerbsverzerrung zwischen den Amtsschreibereien und den freierwerbenden Notaren "wesentlich" entschärft werden. In die gleiche Richtung gingen in

BGE 126 I 180 S. 188

der Folge die Ausführungen der verschiedenen Fraktionssprecher (vgl. Verhandlungen des Kantonsrats vom 21./22. Januar 1986, S. 37 ff. und 94 ff.).

3. a) aa) Das Kostendeckungsprinzip gilt für kostenabhängige Kausalabgaben (BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174 mit Hinweisen), wo keine (genügend bestimmte) formell-gesetzliche Grundlage besteht oder wo der Gesetzgeber ausdrücklich oder sinngemäss zum Ausdruck gebracht hat, dass die von ihm festgelegte Abgabe kostenabhängig sein soll (BGE 121 I 230 E. 3e S. 236). Nach dem Kostendeckungsprinzip soll der Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen (BGE 124 I 11 E. 6c S. 20; BGE 103 Ia 85 E. 5b S. 88; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 2050 ff.), was eine gewisse Schematisierung oder Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174). Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 124 I 11 E. 6c S. 20 mit Hinweisen).
bb) Das Äquivalenzprinzip stellt die gebührenrechtliche Ausgestaltung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes dar. Es bestimmt, dass eine Gebühr nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der Leistung stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen halten muss. Der Wert der Leistung bemisst sich nach dem Nutzen, den sie dem Pflichtigen bringt, oder nach dem Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs, wobei schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden dürfen (BGE 109 Ib 308 E. 5b S. 314; BGE 118 Ib 349 E. 5 S. 352; BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174; BGE 122 I 279 E. 6c S. 289; HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., Rz. 2054 ff.). Es ist nicht notwendig, dass die Gebühren in jedem Fall genau dem Verwaltungsaufwand entsprechen; sie sollen indessen nach sachlich vertretbaren Kriterien bemessen sein und nicht Unterscheidungen treffen, für die keine vernünftigen Gründe ersichtlich sind (BGE 120 Ia 171 E. 2a S. 174). b) Entgegen den in der Beschwerde erhobenen Einwänden genügt der umstrittene § 146 GT/SO auch diesen Anforderungen: aa) Die Beschwerdeführer machen geltend, die kritisierte Regelung verletze das Kostendeckungsprinzip, da die Grundbuchämter mit grossen Gewinnen arbeiteten; der Kostendeckungsgrad dürfte

BGE 126 I 180 S. 189

"weit über 100%" liegen. Sie belegen diese Ausführungen nicht, ersuchen aber um entsprechende Beweismassnahmen. Von solchen kann abgesehen werden, wie letztlich auch dahingestellt bleiben kann, ob die entsprechenden Vorbringen den Anforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügen, was insofern zweifelhaft

erscheint, als vom Privaten, der in einem Rechtsmittelverfahren eine Verletzung des Kostendeckungsprinzips rügt, erwartet werden darf, dass er seine Einwendungen - soweit dies aufgrund der ihm zugänglichen Unterlagen, wozu die Staatsrechnungen zu zählen sind, möglich ist - selber belegt; wer sich - wie die Beschwerdeführer - bloss in vager Weise damit begnügt, die Einhaltung des Kostendeckungsprinzips zu bestreiten, kann sich nicht über eine Verletzung von Art. 4 aBV beschweren, wenn die angerufene R-echtsmittelinstanz auf diese Frage nicht weiter eingegangen ist (BGE 124 I 289 E. 4c S. 296 mit Hinweisen). bb) Das Finanzdepartement hat in seiner Stellungnahme zuhanden des Steuergerichts ausgeführt, aus der Staatsrechnung 1995 ergebe sich, dass die Amtsschreibereien 24 Mio. Franken bei einem Gesamtaufwand von rund 18,7 Mio. Franken erwirtschaftet hätten; im Voranschlag 1996 stünden einem Ertrag von 19,3 Mio. Ausgaben von 19,27 Mio. Franken gegenüber. In beiden Fällen seien dabei aber unter anderem die Weiterbildungs- und Infrastrukturkosten (Raummiete) nicht berücksichtigt. Die detaillierten Unterlagen zur Amtsschreiberei Olten-Gösgen zeigten, soweit sie vorlägen (Quartalsbericht III/1996), einen Kostendeckungsgrad der gesamten Amtsschreiberei von 94,7%. Entgegen den Ausführungen der Beschwerdeführer kann unter diesen Umständen nicht gesagt werden, die Amtsschreibereien machten einen "satten" Gewinn. Zwar hat das Bundesgericht erkannt, dass bei dauernden grossen Gewinnen im Resultat allenfalls eine Gemengsteuer vorliege, welche einer spezifischen gesetzlichen Grundlage bedürfe und sich nicht auf Art. 954 ZGB stützen könne, doch ist zu berücksichtigen, dass die aus den Grundbuchgebühren eingehenden Abgaben, je nach Wirtschaftslage, Schwankungen unterworfen sind und es dem Kanton nicht verwehrt sein kann, bei der Festsetzung der Gebührenhöhe auch diesen längerfristigen (konjunkturell bedingten) Veränderungen mit Blick auf einen ausgeglichenen Finanzhaushalt Rechnung zu tragen. Die Annahme des Steuergerichts, die Amtsschreibereien deckten ungefähr ihre Kosten, ist nicht offensichtlich unhaltbar und damit nicht willkürlich (vgl. zum Willkürbegriff: BGE 125 II 10 E. 3a S. 15 mit Hinweisen).

BGE 126 I 180 S. 190

cc) Zu Unrecht kritisieren die Beschwerdeführer, das Steuergericht habe nicht nur auf den Kostendeckungsgrad der Grundbuchämter, sondern der Amtsschreibereien schlechthin abgestellt. Nach dem Kostendeckungsprinzip können mittels Verwaltungsgebühren jene Ausgaben gedeckt werden, die dem Gemeinwesen aus einem bestimmten Verwaltungszweig erwachsen. Dieser hat sich dabei in erster Linie nach sachlich zusammengehörenden Verwaltungsaufgaben, d.h. nach funktionellen Kriterien, zu definieren (BERNHARD STAEHELIN, Erschliessungsbeiträge, Diss. Basel, Diessenhofen 1979, S. 40). Im Bereich der Erschliessungsbeiträge werden dementsprechend etwa die einzelnen Produkte (Strasse, Wasser, Energie, Abwasser, Abfälle usw.) zu je einem Verwaltungszweig zusammengefasst (ALEXANDER RUCH, Die Bedeutung des Sondervorteils im Recht der Erschliessungsbeiträge, ZBl 97/1-996 S. 541). Es wird teilweise jedoch auch als zulässig erachtet, diese generell in einem einzigen Verwaltungszweig der "Erschliessung" zu führen (vgl. die Übersicht bei STAEHELIN, a.a.O., S. 38 ff.). Wenn die kantonalen Instanzen die Amtsschreibereien, welche das Grundbuchamt, das Handelsregisteramt, das Güterrechtsregisteramt sowie das Erbschaftsamt umfassen (§ 1 der solothurnischen Verordnung vom 17. Februar 1958 über die Geschäftsführung der Amtsschreibereien; Amtsschreibereiverordnung), als administrativ-funktionale Einheit zur Beurteilung der Frage zusammenschlossen, ob das Kostendeckungsprinzip eingehalten sei, erscheint dies zwar nicht zwingend, doch ist dieses Vorgehen solange nicht verfassungswidrig, als die konkret erhobene Gebühr sich ihrerseits noch im Rahmen des Äquivalenzprinzips bewegt. Die Zusammenfassung der von den Amtsschreibereien erbrachten Leistungen in den verschiedenen "Produktegruppen" (Grundbuchwesen, Güter- und Erbrecht, Handelsregister, weitere Leistungen für Dritte und staatsinterne Leistungen) in einem einzigen Verwaltungszweig "Amtsschreibereien" ist mit Blick auf den inneren Zusammenhang der Leistungen (erbschafts- oder güterrechtliche Akte, die mit Grundbuchmutationen verbunden sind; weitere Leistungen, die vor allem Beratungsfunktionen bei solchen Geschäften umfassen usw.) sachlich haltbar (vgl. BGE 103 Ia 85 E. 5b S. 89), auch wenn damit - je nach Wirtschaftslage - gewisse "Querfinanzierungen" verbunden sein sollten. Wie das Steuergericht festgehalten hat, ist es nicht notwendig, dass die Gebühr in jedem Fall exakt dem konkreten Verwaltungsaufwand entspricht. Bei der Bemessung können auch die allgemeinen Unkosten des Verwaltungszweigs

berücksichtigt werden. Dem Gemeinwesen ist es in diesem Rahmen nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall aus Verrichtungen auszugleichen, für die - etwa wegen mangelnden (wirtschaftlichen) Interesses - keine kostendeckende Entschädigung erhoben werden kann (BGE 103 Ia 85 E. 5b S. 88). Der Grundsatz der Kostendeckung als Grenze der zulässigen Gebührenerhebung ist bei den Grundbuchgebühren nicht eng zu verstehen. Diese dürfen nach dem Urteil "Meierhofer" so bemessen sein, "dass sie zur Deckung der Unkosten auf alle Fälle und reichlich genügen" (Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1971, E. 4, veröffentlicht in: ZBGR 52/1971 S. 369). c) aa) Die hier erhobene Gebühr von Fr. 2'238.- respektiert das Äquivalenzprinzip: Sie verunmöglicht weder die Benützung der Grundpfandrechte, noch erschwert sie diese übermässig. Bei der Festsetzung der Gebührenhöhe kann der Leistungsfähigkeit der staatlichen Einrichtung und der mit der amtlichen Handlung verbundenen Verantwortung, aber auch der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt angemessen Rechnung getragen werden (vgl. Urteil des Bundesgerichts vom 30. September 1971, E. 4, veröffentlicht in: ZBGR 52/1971 S. 360 ff.). Wenn das Steuergericht davon ausging, die einmalige Abgabe in der Höhe von Fr. 2'238.- für die Schuldbrieferrichtung bzw. -erhöhung halte sich unter Berücksichtigung dieser Kriterien in vernünftigen Grenzen, ist dies nicht zu beanstanden. Auf den konkreten Fall umgerechnet, resultiert daraus eine einmalige Belastung von 2,5 0/00 (bzw. 2 0/00); diese Summe liegt im Rahmen dessen, was auch in anderen Kantonen zu bezahlen wäre. Die Schuldbriefe erlaubten den Beschwerdeführern, den Wert ihres Grundstücks zu "mobilisieren" (vgl. dagegen BGE 103 Ia 80 E. 3a S. 83) und dieses durch dessen Belehnung (mit dem darauf liegenden Haus) als Eigentümer zu nutzen. Der Errichtung und der Eintragung der Pfandrechte kam wirtschaftlich deshalb wesentliche Bedeutung zu; diese durfte sich auf die Gebührenhöhe auswirken. Im Übrigen ist mit dem entsprechenden Errichtungs- und Eintragungsakt auch eine staatliche Verantwortung von einem gewissen Gewicht verbunden (Haftungsrisiko). bb) Was die Beschwerdeführer hiergegen einwenden, überzeugt nicht: Entgegen ihren Ausführungen prüfte das Steuergericht nicht gestützt auf die Verzinsung oder den Vermögenssteuerwert den "objektiven Wert der Leistung"; es hielt in den entsprechenden Ausführungen lediglich fest, dass und inwiefern der staatliche Akt im

Interesse der Beschwerdeführer lag und die dafür erhobene Gebühr mit Blick auf die gesicherte Summe und den hierfür geschuldeten jährlichen Zins kaum wesentlich ins Gewicht fiel. Dass der Gebührentarif nicht zwischen der Grundpfandverschreibung und dem Schuldbrief unterscheidet, ist nicht verfassungswidrig, nachdem beide Institute wirtschaftlich gesehen dem Besteller im Wesentlichen ähnliche Möglichkeiten eröffnen. Im Übrigen berufen sich die Beschwerdeführer vergeblich auf eine unzulässige Ungleichbehandlung zwischen der Grundpfandverschreibung und den Schuldbriefen, gehen sie doch selber davon aus, dass die Errichtung einer Grundpfandverschreibung billiger sein müsste als jene eines Schuldbriefs, da mit dieser keine "Mobilisierung" des Grundstückwerts verbunden sei; sie haben ihrerseits jedoch unbestrittenermassen gerade zwei Schuldbriefe erstellen und eintragen lassen. Es ist nicht ersichtlich, was sie daraus abzuleiten erhoffen, dass ein anderer Sachverhalt allenfalls günstiger zu regeln gewesen wäre, soweit sich die von ihnen geschuldete Abgabe als verfassungskonform erweist. Nur die für Schuldbriefe erhobene Gebühr ist vorliegend auf ihre Verfassungsmässigkeit zu prüfen. Aus dem gleichen Grund ist auf die Kritik nicht weiter einzugehen, bei der Erstellung eines Grundpfandrechts im Rahmen eines Erbschaftsinventars werde nur die Minimalgebühr erhoben. Die Beschwerdeführer verkennen, dass es mit Blick auf den in diesem Zusammenhang vorgesehenen Gebührenrahmen von Fr. 300.- bis Fr. 10'000.- (§ 138 GT/SO) verfassungsrechtlich durchaus vertretbar, wenn nicht sogar geradezu geboten erscheinen kann, für die Begründung eines Grundpfandrechts nur die Minimalgebühr zu erheben;

es kann damit der Gebührenkumulation und allfälligen Synergien im Rahmen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips sinnvoll Rechnung getragen werden.
cc) Ungerechtfertigt ist schliesslich auch der Einwand, § 146 GT/SO sei in sich selber widersprüchlich und willkürlich, da er degressive Prozentsätze vorsehe und nach aleatorischen Grundsätzen für die Errichtung eines Schuldbriefs in gleicher Höhe entweder auf den "Interessenwert in Promille der Grundpfandsumme", die Minimalgebühr von Fr. 100.- oder aber die Maximalgebühr von Fr. 6'000.- abstelle. Die degressiven Prozentsätze rechtfertigen sich mit Blick auf die Natur der erhobenen Abgabe als Verwaltungsgebühr. Gerade das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip können gebieten, die Gebühr nicht allein nach dem Interessenwert in Promille der Grundpfandsumme zu bestimmen, sondern diese in irgendeiner Form noch anderweitig sinnvoll zu begrenzen,

soll sie faktisch nicht zu einer Gemengsteuer führen. Wird die Gebühr - wie hier - von der Höhe der Grundpfandsumme absteigend pauschalisiert, trägt dies - durchaus im Sinne des Anliegens der Beschwerdeführer - dem Umstand Rechnung, dass es sich von einer gewissen Höhe der Pfandsumme an nicht mehr rechtfertigt, die Gebühr nach einem Promillesatz festzulegen, da dieser zu einer das Kostendeckungsprinzip sprengenden und mit der konkreten staatlichen Gegenleistung nicht mehr in einem vernünftigen Verhältnis stehenden Höhe der Abgabe führen könnte. Die von den Beschwerdeführern angestellten weiteren Vergleiche verkennen, dass für die kritisierten Ungleichbehandlungen sachlich vertretbare Gründe bestehen. Wenn das Ersatzpfandrecht anders behandelt wird als die Begründung und Eintragung von Schuldbriefen, so rechtfertigt sich dies, weil eben bereits ein Pfandrecht besteht, das ersetzt wird. Im Rahmen der gleichen Logik wurde den Beschwerdeführern die nach § 146 Abs. 1 GT/SO bereits berechnete und bezahlte Gebühr bei der Pfanderhöhung angerechnet; nur soweit ein neues darüber hinausgehendes Pfandrecht begründet und eingetragen wurde, kamen die Ansätze von § 146 Abs. 1 GT/SO zur Anwendung.