Urteilskopf

97 I 193

31. Auszug aus dem Urteil vom 17. Februar 1971 i.S. Cementwerke Vigier AG gegen Gemeinde Bern und Baudirektion des Kantons Bern.
Regeste (de):
Art. 4 BV und Art. 2 Ueb. Best. BV; Grundbuchvermessungsgebühren.

1. Moderation von Vermessungsgebühren nach bernischem Recht. Zulässigkeit der staatsrechtlichen Beschwerde (Erw. 1-3).

2. Die bernischen Gemeinden, die einen eigenen Vermessungsdienst unterhalten, sind berechtigt, die als Entgelt für die Nachführungsarbeiten zu erhebende Gebühr in einem Gemeindeerlass zu ordnen (Erw. 5 a).

3. Bedarf die Gebühr einer gesetzlichen Grundlage im formellen Sinn? (Erw. 5 b).

4. Bei der Bemessung einer Gebühr hat das bezugsberechtigte Gemeinwesen dem sog. Kostendeckungsprinzip und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung zu tragen und das Gebot der rechtsgleichen Behandlung zu beachten. Der stadtbernische Tarif über die Nachführungsarbeiten vom 7. Dezember 1960 genügt diesen Anforderungen nicht (Erw. 6-8).

Regeste (fr):
Art. 4 Cst. et art. 2 Disp. trans. Cst.; émoluments en matière de mensuration cadastrale.

1. Modération des émoluments de mensuration cadastrale selon le droit bernois. Recevabilité du recours de droit public (consid. 1-3).

2. Les communes bernoises qui possèdent leur propre service de mensuration cadastrale sont en droit de fixer dans un acte normatif communal l'émolument à prélever à titre de rémunération des travaux de mise à jour du cadastre (consid. 5 a).

3. L'émolument doit-il se fonder sur une base légale au sens formel (consid. 5 b)?

4. Lorsqu'elle fixe le montant d'un émolument, la collectivité publique habilitée à le percevoir doit tenir compte des frais à couvrir et avoir égard au principe de la proportionnalité comme à celui de l'égalité de traitement. Le tarif de la ville de Berne concernant les travaux de mise à jour du cadastre, du 7 décembre 1960, ne satisfait pas à cette exigence (consid. 6-8).

Regesto (it):
Art. 4 CF e art. 2 disp. trans. CF; tasse in materia di misurazioni catastali.

1. Moderazione delle tasse di misurazione catastale secondo il diritto bernese. Ammissibilità del ricorso di diritto pubblico (consid. 1 a 3).

2. I comuni bernesi che posseggono un proprio servizio di misurazione catastale sono autorizzati a fissare in un atto normativo comunale la tassa da prelevare quale retribuzione dei lavori di tenuta a giorno del catastro (consid. 5 a).

3. La tassa deve fondarsi su di una base legale in senso formale? (consid. 5 b).

4. Quando fissa l'importo di una tassa, l'ente pubblico autorizzato a percepirla deve tener conto delle spese da coprire ed ossequiare pure il principio della proporzionalità e quello dell'eguaglianza di trattamento. La tariffa della città di Berna sui lavori di tenuta a giorno del catastro, del 7 dicembre 1960, non soddisfa questo requisito (consid. 6-8).

Sachverhalt ab Seite 194

BGE 97 I 193 S. 194

A.- Nach Art. 954 Abs. 1 ZGB sind die Kantone berechtigt, für die Eintragung in das Grundbuch und für die damit verbundenen Vermessungsarbeiten Gebühren zu erheben. Gemäss Art. 3 Abs. 2 der bundesrätlichen Verordnung über die Grundbuchvermessung vom 5. Januar 1934 (SR 211.432.2) haben die Kantone unter anderem Bestimmungen zu erlassen über die Tragung der Kosten für die Vermarkung und Vermessung der Grundstücke. Im Kanton Bern geschieht die Nachführung der Vermessungswerke durch angestellte Geometer, deren Obliegenheiten zusammen mit den Nachführungsgebühren im Dekret des Grossen Rates über die Nachführung der Vermessungswerke (NVD) vom 23. November 1915 geregelt sind, welches sich auf Art. 131 des bern. EG zum ZGB vom 28. Mai 1911 stützt. Dieses Dekret ist am 4. Dezember 1915 vom Eidg. Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) genehmigt worden und am 1. Januar 1916 in Kraft getreten. Gemäss § 1 NVD bildet jede Einwohnergemeinde einen Nachführungskreis; mehrere Gemeinden können sich mit Bewilligung der Vermessungsaufsicht zu einem Kreis vereinigen. Die Nachführung erfolgt ausschliesslich durch besondere Nachführungsgeometer, die im Besitze des eidg. Geometerpatentes sein müssen (§ 2 Abs. 1 NVD) und deren Anstellungsverhältnis in einem mit der betreffenden Gemeinde abzuschliessenden Dienstvertrag zu regeln ist (§ 2 Abs. 2 NVD); nach Abs. 3 dieser Bestimmung können indessen auch Gemeindebeamte, die das Geometerpatent besitzen, mit der Nachführung

BGE 97 I 193 S. 195

betraut werden. Das NVD enthält im Abschnitt "Gebühren und Bundesbeitrag" unter anderem folgende Bestimmungen: § 34
"Alle zur Nachführung und Erhaltung der Vermessungswerke durch den Nachführungsgeometer auszuführenden Arbeiten erfolgen gegen Entgelt. Der Gebührentarif, der auch die Reiseauslagen und die Feldzulagen regelt, wird durch Verordnung des Regierungsrates festgesetzt, die den zuständigen Organen der Bundesverwaltung zur Genehmigung zu unterbreiten ist." § 35
"Der Staat trägt die gesamten Kosten der Aufsichtsführung und der Neuerstellung der auf dem Grundbuchamt aufbewahrten Doppel von Grundbuchplänen, sowie die Versicherungsprämien (§ 25). Die übrigen Kosten fallen zu Lasten der Gemeinden; diese sind berechtigt, die Kosten für alle in § 36 nicht erwähnten Arbeiten ganz oder zum Teil auf die beteiligten Grundeigentümer zu verlegen. Über Anstände, die sich hieraus ergeben, entscheidet der Regierungsrat." § 36
"Der an die Nachführungskosten auszurichtende Bundesbeitrag ist den Gemeinden auszuzahlen. Bei denjenigen Gemeinden, in welchen der Nachführungsgeometer kein Gemeindebeamter ist, soll der Bundesbeitrag in erster Linie zur Deckung der Kosten folgender Arbeiten verwendet werden: 1. Nachführung des Gemeindedoppels des Vermessungswerkes, der Übersichts- und Polygonnetzpläne, die beim Geometer liegen; 2. Erhaltung der Versicherung der Polygonpunkte;
3. Ergänzungsarbeiten im Sinne der Bundesratsverordnung vom 15. Dezember 1910; 4. Erneuerung von Plänen

und Büchern, mit Ausnahme der in § 35, Alinea 1, genannten; 5. Behebung von konstatierten Fehlern und notwendige Berichtigung von Mängeln im Vermessungswerk, soweit sie nicht durch den Nachführungsgeometer verschuldet sind; 6. Revisionsarbeiten allgemeiner Natur, für welche keine Kostenverteilung möglich ist. Ein Aktivsaldo ist auf neue Rechnung vorzutragen, ein Passivsaldo durch die laufende Verwaltung zu decken." Der Regierungsrat des Kantons Bern hat bis heute keine eigentliche Tarifverordnung im Sinne von § 34 NVD erlassen. Seit 18. August 1925 besteht indessen ein "Akkordtarif", der dem Normaldienstvertrag mit den einzelnen Geometern beigeheftet ist. Dieser Tarif bildet Bestandteil der Dienstverträge und

hebt die damit im Widerspruch stehenden Artikel dieser Verträge auf (Regierungsratsbeschlüsse Nr. 3659 vom 18. August 1925/Nr. 1851 vom 1. April 1952 /Nr. 3859 vom 10. Juli 1959 /Nr. 6693 vom 22. September 1964). In Ziff. 2 der erwähnten Beschlüsse vom 1. April 1952 und vom 10. Juli 1959 bestimmte der Regierungsrat ausserdem, dass in den Kreisen, in denen Beamte den Nachführungsdienst besorgen, ein besonderer Tarif aufgestellt werden kann, der dem Regierungsrat zur Genehmigung vorzulegen ist. Der Stadtrat von Bern erliess am 13. Februar 1919 unter anderem gestützt auf Art. 36 lit. e der Gemeindeordnung vom 27. November 1899 (GO 1899) und auf § 2 Abs. 3 und § 5 NVD eine Verordnung über das Vermessungsamt der Einwohnergemeinde Bern, welchem die Ausführung der Grundbuchvermessung auf dem Gemeindegebiet übertragen wurde. Art. 10 dieser Verordnung lautet wie folgt: "Das Vermessungsamt ist berechtigt, für alle seine Arbeiten von dem Besteller zu Handen der Gemeindekasse eine Gebühr zu erheben. Die Gebühren werden in einem vom Gemeinderat zu erlassenden Gebührentarif festgesetzt. Derselbe unterliegt der Genehmigung des Regierungsrates und der zuständigen Organe der Bundesverwaltung." Diese Regelung wurde nach dem Erlass der Gemeindeordnung vom 29. März 1920 (GO 1920) und der sie ersetzenden Gemeindeordnung vom 30. Juni 1963 (GO 1963) beibehalten (Art. 85 Abs. 4 GO 1920; Art. 128/9 GO 1963). Am 7. Dezember 1960 erliess der Gemeinderat von Bern gestützt darauf den gegenwärtig gültigen "Tarif des Vermessungsamtes der Stadt Bern über die Nachführungsarbeiten" (im folgenden: Tarif), der am 27. Januar 1961 - mit einem hier nicht in Betracht fallenden Vorbehalt - vom Regierungsrat und am 27. März 1961 vom EJPD genehmigt wurde. Gemäss Ziff. 1 dieses Tarifs ist für Nachführungsarbeiten (Grenzänderungen) unter anderem eine Grundtaxe von Fr. 30.- und ein Zuschlag von 5 o/00 des Verkehrswerts der neu entstandenen bzw. abgetrennten Grundstücksflächen zu entrichten. Als Verkehrswert gilt der für die massgebende Fläche bezahlte Kaufpreis bzw. der angerechnete Übernahmepreis; bei Schenkungen der amtliche Wert (Ziff. 2 des Tarifs).

B.- Am 19. Juli 1966 erteilten die Erbengemeinschaft Surber (Eigentümerin der Besitzung Nr. 116 X im Halte von 266'214 m2) und die Cementwerke Vigier AG (Erwerberin von

73'995 m2 des erwähnten Grundstücks) dem Vermessungsamt der Stadt Bern den Auftrag, die Parzelle Nr. 116 im Brünnengut, Bern, aufzuteilen. Zu diesem Zwecke hatte das Vermessungsamt einen Grenzstein zu setzen sowie eine Grenzlinie zu ziehen und die Flächen der beiden getrennten Parzellen auszurechnen. Mit Rechnung vom 1. Oktober 1966 forderte es hiefür gestützt auf den erwähnten städtischen Tarif vom 7. Dezember 1960 eine Gebühr von Fr. 13'488.–. Die Cementwerke Vigier AG ersuchte hierauf den Gemeinderat der Stadt Bern mit Schreiben vom 13. Oktober 1966 um eine angemessene Herabsetzung des Rechnungsbetrages. Der Gemeinderat wies dieses Begehren jedoch am 11. Januar 1967 ab. Zur Begründung führte er aus, nach dem geltenden Tarif sei eine Gebühr von 5o/00 des Verkehrswertes der neu entstandenen bzw. abgetrennten Grund-

stücksflächen zu erheben, wobei als Verkehrswert der für die massgebliche Fläche bezahlte Kaufpreis zu gelten habe. Dieser sei für das auszumarchende Grundstück im Halte von 73'995 m 2 mit Fr. 70.- pro m2 angegeben worden. Da das fragliche Grundstück "noch keine Bauparzelle bedeute" und da es "wahrscheinlich später bei einer Anpassung an den Bebauungsplan nochmals verändert" werden müsse, sei bei der Gebührenberechnung von einem Quadratmeterpreis von Fr. 35.- ausgegangen worden, was unter Berücksichtigung der übrigen Posten den beanstandeten Rechnungsbetrag ergebe. Weiter könne der Gesuchstellerin nicht entgegengekommen werden.

C.- Mit Eingabe vom 15. März 1967 ersuchte die Cementwerke Vigier AG hierauf die Baudirektion des Kantons Bern um amtliche Festsetzung der verfallenen Vermessungsgebühr. Sie stützte sich dabei auf § 37 NVD, wonach der "zahlungspflichtigen Partei" in jedem Fall das Recht zusteht, "die amtliche Festsetzung der geschuldeten Gebühren und Auslagen zu verlangen". Zur Begründung machte sie - wie bereits vor dem Gemeinderat der Stadt Bern - geltend, der Rechnungsbetrag sei angesichts der vom Vermessungsamt erbrachten Leistungen offensichtlich übersetzt.
Mit Entscheid vom 14. Februar 1968 wies die Baudirektion des Kantons Bern das Moderationsbegehren ab und bestätigte die angefochtene Gebührenrechnung vom 1. Oktober 1966.

D.- Die Cementwerke Vigier AG führt staatsrechtliche Beschwerde mit dem Antrag, der Entscheid der Baudirektion

vom 14. Februar 1968 sei aufzuheben. Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Art. 4 BV und - sinngemäss - eine solche von Art. 2 der Übergangsbestimmungen der BV. Sie macht im wesentlichen geltend, dem stadtbernischen Tarif vom 7. Dezember 1960 ermangle es an der erforderlichen gesetzlichen Grundlage; die im vorliegenden Fall erhobene Gebühr sei zudem offensichtlich übersetzt und verstosse gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit.

E.- Die Baudirektion des Kantons Bern beantragt die Abweisung der Beschwerde, während die Tiefbaudirektion der Stadt Bern den Antrag stellt, auf die Beschwerde sei mangels Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs nicht einzutreten, eventuell sei sie abzuweisen. Die Begründung dieser Anträge ergibt sich, soweit wesentlich, aus den nachfolgenden Erwägungen.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

I. Formelles 1. - Zur Begründung ihres Nichteintretensantrags macht die Tiefbaudirektion der Stadt Bern folgendes geltend: Wenn die Vermessungsarbeiten nicht durch freierwerbende Geometer, sondern durch Gemeindebeamte ausgeführt würden, handle es sich bei der entsprechenden Vergütung um eine Gebühr und damit um eine "Gemeindeabgabe" im Sinne von Art. 24 Ziff. 1 des bernischen Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 22. Oktober 1961 (VRPG). Über eine solche Abgabe habe ungeachtet der Vorschrift von § 37 NVD nicht die Baudirektion als Aufsichtsbehörde, sondern gemäss Art. 24 Ziff. 1 VRPG der Regierungsstatthalter zu entscheiden, dessen Urteil nach Massgabe von Art. 26 Abs. 2 VRPG an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden könne. Die Baudirektion hätte daher im vorliegenden Fall ihre sachliche Zuständigkeit verneinen und die Streitsache an den Regierungsstatthalter überweisen sollen. Ihr Entscheid sei mithin nichtig; er könne von der Beschwerdeführerin mit der an keine Frist gebundenen Kassationsbeschwerde beim Regierungsrat angefochten

und von diesem gemäss Art. 35 Abs. 1 VRPG jederzeit aufgehoben werden. Der kantonale Instanzenzug sei somit nicht erschöpft, weshalb auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht eingetreten werden könne (Art. 86 Abs. 2 und Art. 87 OG). - In der Behauptung,

BGE 97 I 193 S. 199

der angefochtene Entscheid sei nichtig, ist ferner sinngemäss der Einwand enthalten, die Beschwerdeführerin sei nicht beschwert und daher zur staatsrechtlichen Beschwerde nicht legitimiert (Art. 88 OG). Die Baudirektion und die Beschwerdeführerin machen demgegenüber geltend, das NVD gehe als lex specialis dem VRPG vor und § 37 NVD gehöre zu den in Art. 31 VRPG vorbehaltenen "besonderen Verfahrensvorschriften", die auch nach dem Erlass des VRPG weiterhin in Kraft blieben. - Sowohl das Verwaltungsgericht als auch der Regierungsrat des Kantons Bern haben sich dieser Auffassung angeschlossen. Das Verwaltungsgericht bringt in seiner Stellungnahme ausserdem vor, bei der Kassation nach Art. 35 Abs. 1 VRPG handle es sich nicht um ein den Parteien zustehendes Rechtsmittel, sondern um eine aus der Oberaufsicht fliessende Befugnis des Regierungsrates und des Verwaltungsgerichts.

2. Ob die Sachurteilsvoraussetzungen gemäss Art. 84 ff. OG gegeben sind, hat das Bundesgericht von Amtes wegen abzuklären. Dabei steht ihm grundsätzlich die freie Überprüfung zu, und zwar auch in bezug auf das in Betracht fallende kantonale Recht; doch misst es dabei der Auslegung, die dieses in der Rechtsprechung der obersten kantonalen Behörden erfährt, ein besonderes Gewicht bei (BGE 91 I 414, BGE 93 I 174 Erw. 3 a). Was die Erschöpfung des kantonalen Instanzenzugs anbelangt, so hat das Bundesgericht ferner den Grundsatz aufgestellt, dass ein kantonales Rechtsmittel nicht ergriffen zu werden braucht, wenn an seiner Zulässigkeit im konkreten Fall ernstliche Zweifel bestehen (BGE 96 I 644 Erw. 1 mit Hinweisen).

3. Unter der Herrschaft des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 31. Oktober 1909 war es Sache des Verwaltungsgerichts, Streitigkeiten über öffentliche Leistungen an den Staat oder an Gemeinden zu beurteilen (Art. 11 Ziff. 6). Gemäss Art. 11ter dieses Gesetzes (eingefügt durch das Gesetz vom 30. Juni 1935 über Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Staatshaushalt) wurde hiefür der Regierungsstatthalter für sachlich zuständig erklärt, allerdings unter Vorbehalt der Beschwerde an das Verwaltungsgericht. An dieser Ordnung hat sich mit dem Erlass des neuen VRPG im Jahre 1961 nichts geändert (vgl. Art. 24 Ziff. 1 in Verbindung mit Art. 26 Abs. 2 VRPG). Das bedeutet jedoch

BGE 97 I 193 S. 200

nicht, dass Streitigkeiten über die Höhe einer Vermessungsgebühr von den erwähnten Verwaltungsjustizbehörden zu beurteilen sind, denn gemäss Art. 31 Abs. 1 VRPG finden die Vorschriften dieses Gesetzes keine Anwendung, wenn für einen bestimmten Bereich des Verwaltungsrechts besondere Verfahrensvorschriften bestehen, für deren Beibehaltung ausreichende Gründe vorhanden sind (vgl. GYGI/STUCKI, Handkommentar zum VRPG, N. 2 zu Art. 31 VRPG). Das Moderationsverfahren gemäss § 37 NVD wird im Gegensatz zum Verwaltungsjustizverfahren weder durch Beschwerde noch durch Klage, sondern durch ein Gesuch um amtliche Gebührenfestsetzung angehoben. Es ist offensichtlich dem Kostenfestsetzungsverfahren im Notariats- und Anwaltsrecht nachgebildet und soll es den Beteiligten ermöglichen, Streitigkeiten über die Angemessenheit des geforderten Betrags in einem einfachen Verfahren vor einer fachkundigen Instanz auszutragen. Die kantonale Baudirektion verfügt als Aufsichtsbehörde über die erforderlichen Fachkenntnisse und vermag die erwähnten Anstände in der Regel ohne Mitwirkung besonderer Experten zu beurteilen, während die Verwaltungsjustizbehörden in derarti-

gen Fällen regelmässig auf die Hilfe von Sachverständigen angewiesen wären. Das in § 37 NVD vorgesehene Moderationsverfahren erscheint mithin nicht nur in denjenigen Fällen als sinnvoll, in denen die Honorarforderung eines freierwerbenden Geometers angefochten wird; es ist vielmehr auch dann angezeigt, wenn ein Gemeindebeamter als Nachführungsgeometer tätig gewesen ist und Streit über die Höhe der hiefür geschuldeten Gebühr entsteht. Die von der Tiefbaudirektion der Stadt Bern geforderte Kompetenzaufteilung zwischen der kantonalen Baudirektion (für die Moderation von Honorarforderungen freierwerbender Geometer) und den Verwaltungsjustizbehörden (für die Moderation entsprechender Gebühren) wäre einer einheitlichen Rechtsprechung nicht förderlich. Für die erwähnte Aufsplitterung der Zuständigkeiten besteht im übrigen umso weniger Anlass, als das NVD dafür keinerlei Anhaltspunkte enthält, wird doch in § 37 NVD ausgeführt, dass die amtliche Festsetzung der Gebühren und Auslagen "in jedem Fall" in dem hiefür vorgesehenen Verfahren verlangt werden kann; in § 2 Abs. 3 NVD wird zudem der Grundsatz aufgestellt, dass die Vorschriften des Dekrets auf die als Geometer tätigen Gemeindebeamten sinngemäss Anwendung finden.

Die Auffassung der kantonalen Baudirektion und der zur Stellungnahme eingeladenen obersten kantonalen Verwaltungsjustizbehörden, bei den Bestimmungen des § 37 NVD handle es sich um "besondere Vorschriften" im Sinne von Art. 31 Abs. 1 VRPG, stützt sich nach dem Gesagten auf sachlich richtige Überlegungen. Für das Bundesgericht besteht daher kein Anlass, davon abzuweichen und der kantonalen Baudirektion die Zuständigkeit zur Moderation von Vermessungsgebühren abzusprechen. - Der Entscheid der Baudirektion ist endgültig (§ 37 Abs. 1 Satz 2 NVD). Beim angefochtenen Beschluss vom 14. Februar 1968 handelt es sich mithin um einen letztinstanzlichen kantonalen Entscheid, gegen den staatsrechtliche Beschwerde geführt werden kann (Art. 86 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 87 OG). Auf die vorliegende Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

4. ...

II. Materielle Beurteilung

5. Das Vermessungsamt der Stadt Bern stützt seine Gebührenforderung auf den von der städtischen Exekutive (Gemeinderat) erlassenen Tarif vom 7. Dezember 1960, der sowohl vom Regierungsrat als auch vom EJPD genehmigt worden ist. Die Beschwerdeführerin macht sinngemäss geltend, als Grundlage für diesen Tarif diene Ziff. 2 Abs. 2 des Regierungsratsbeschlusses Nr. 3859 vom 10. Juli 1959 über die Abänderung des "Akkordtarifs" für die Nachführung der Vermessungswerte, wonach in den Kreisen, in denen Beamte den Nachführungsdienst besorgen, ein besonderer Tarif aufgestellt werden kann. Sie bringt vor, die gemäss § 34 NVD dem Regierungsrat vorbehaltene Befugnis zum Erlass eines Gebührentarifs könne zum vorneherein nicht an die Gemeinde subdelegiert werden; dazu komme, dass dem erwähnten Regierungsratsbeschluss vom 10. Juli 1959 jede Rechtsatzwirkung abgehe, da er keine Rechtsverordnung darstelle und nicht publiziert worden sei. Die fragliche Vermessungsgebühr sei somit ohne gültige gesetzliche Grundlage erhoben worden, weshalb der angefochtene Beschluss als verfassungswidrig aufzuheben sei.
a) Das Bundesgericht hat die sog. Gesetzesdelegation in ständiger Rechtsprechung als grundsätzlich zulässig bezeichnet, sofern die entsprechende Ermächtigungsklausel auf ein bestimmtes Sachgebiet beschränkt bleibt und die Delegation in

der Verfassung nicht ausdrücklich ausgeschlossen ist (BGE 92 I 45 mit Verweisungen; vgl. auch A. GRISEL, Droit administratif suisse, p. 84/5). Diese Rechtsprechung bezieht sich freilich vorwiegend auf die Übertragung von Befugnissen vom kantonalen Gesetzgeber auf eine andere kantonale Behörde. Ob sie auch diejenigen Fälle trifft, in denen das Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden in Frage steht, hat das Bundesgericht im erwähnten Entscheid BGE 92 I 45 Erw. 1 offen gelassen. Dieses Problem stellt sich indessen jedenfalls dann nicht, wenn die kantonale Legislative die Gemeinde auf dem Wege der Gesetzgebung zur Reglementierung einer bestimmten Materie ermächtigt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt, denn in derartigen Fällen liegt nicht eine eigentliche Delegation, sondern vielmehr eine Kompetenzausscheidung zwischen Kanton und Gemeinde vor. Voraussetzung dafür ist freilich, dass die betreffende kantonale Rechtsordnung eine derartige Kompetenzaufteilung zulässt. Gemäss Art. 2 Ziff. 1 des bernischen Gesetzes über das Gemeindewesen (Gemeindegesetz) vom 9. Dezember 1917 steht den Gemeinden "die Besorgung der ihr durch staatliche Erlasse übertragenen oder überlassenen Angelegenheiten" zu. Darunter fällt auch das Vermessungswesen, sofern als Nachführungsgeometer Gemeindebeamte eingesetzt werden und der entsprechende Gemeindeerlass von der zuständigen Kantons- und Bundesbehörde genehmigt worden ist (§ 2 Abs. 3 in Verbindung mit § 5 NVD). Daraus und aus den Bestimmungen von §§ 34 ff. NVD ergibt sich ohne weiteres das Recht der Gemeinden, in einem genehmigungspflichtigen Erlass das Gebührenwesen zu ordnen, wenn die Nachführungsarbeiten einem kommunalen Vermessungsamt übertragen werden. Diese Befugnis steht im übrigen auch im Einklang mit Art. 219 Abs. 2 des bernischen Gesetzes über die direkten Staats- und Gemeindesteuern, wonach die Gemeinden in allgemeiner Form für berechtigt erklärt werden, "Gebühren, Taxen und dergleichen" zu erheben. Mit Rücksicht auf die im NVD verankerte Ordnung des bernischen Vermessungs- und Nachführungswesens kann sich der nach § 34 NVD vom Regierungsrat zu erlassende Gebührentarif somit lediglich auf die Verrichtungen des freierwerbenden Geometers beziehen. Der von der Beschwerdeführerin beanstandeten Ermächtigung in Ziff. 2 Abs. 2 des Regierungsratsbeschlusses Nr. 3859 vom

10. Juli 1959 kommt mithin bloss deklaratorische Bedeutung zu. Die Befugnis der über einen eigenen Vermessungsdienst verfügenden Gemeinden, die als Entgelt für die Nachführungsarbeiten zu erhebenden Gebühren in einem Gemeindeerlass zu ordnen, ergibt sich nach dem Gesagten aus dem NVD selbst, mit welchem der kantonale Gesetzgeber eine Kompetenzausscheidung zwischen Kanton und Gemeinden vorgenommen hat. So führt der Regierungsrat in Ziff. 2 Abs. 2 seines Beschlusses Nr. 6693 vom 22. September 1964 (Abänderung des Tarifs 1959) denn auch aus, die darin enthaltene Ordnung finde auf die Vermessungsämter der Städte Bern und Biel, die einen eigenen Nachführungstarif besitzen, keine Anwendung. Dazu kommt, dass sich der angefochtene städtische Tarif gemäss Ingress nicht auf den beanstandeten Regierungsratsbeschluss, sondern unter anderem auf das NVD selbst stützt. Die Rüge, für eine kommunale Regelung der Vermessungsgebühren fehle es im vorliegenden Fall an einer hinreichenden gesetzlichen Grundlage, erweist sich daher als unbegründet. b) Die stadtbernische Vermessungsgebühr stellt das Entgelt für die Inanspruchnahme einer Verwaltungseinrichtung dar; sie ist eine Verwaltungsgebühr und gehört als solche zum Kreis der öffentlichen Abgaben. Der angefochtene Tarif vom 7. Dezember 1960 ist vom Gemeinderat der Stadt Bern (d.h. von der kommunalen Exekutive) erlassen worden, welcher sich dabei auf Art. 10 der Verordnung des Stadtrats über das Vermessungsamt der Einwohnergemeinde Bern vom 13. Februar 1919 gestützt hat. Diese Bestimmung enthält keine näheren Angaben darüber, nach welchen Gesichtspunkten der Gebührentarif festzusetzen ist, sondern erschöpft sich darin, den Gemeinderat in allgemeiner Form zum Erlass einer entsprechenden Ordnung zu ermächtigen. Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung wiederholt betont, dass Steuern nur bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen und lediglich in dem vom Gesetz festgelegten Umfang erhoben werden dürfen (Grundsatz der Gesetzesmässigkeit; BGE 91 I 176 Erw. 3, 254 Erw. 3; BGE 95 I 325 mit Verweisungen; vgl. auch A. GRISEL, a.a.O., p. 164/5), und es hat in BGE 92 I 47 ausgeführt, dieser Grundsatz finde bei der Erhebung öffentlicher Abgaben ganz allgemein Anwendung (vgl. auch BGE 93 I 634 und BGE 95 I 251), Eine Ausnahme gilt lediglich für die sog. Kanzleigebühren, die von der vollziehenden Behörde im

Rahmen einer Ausführungsverordnung ohne besondere gesetzliche Ermächtigung festgesetzt werden können (BGE 93 I 635 mit Hinweisen).
Im Lichte dieser Rechtsprechung könnte sich fragen, ob der vom Gemeinderat erlassene Tarif vor der Verfassung standhält. Dabei wäre freilich zu prüfen, ob für jede Gebühr eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn erforderlich ist, denn der Betroffene kann sich mit Rücksicht auf das Wesen der Gebühr (Entgelt für eine vom Gemeinwesen erbrachte Leistung) ohne weiteres auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und auf das Kostendeckungsprinzip berufen und geltend machen, der Gebührenbetrag stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zur erbrachten Leistung und übersteige offensichtlich die dem Gemeinwesen erwachsenden Kosten (vgl. BGE 83 I 89 /90, BGE 84 I 165 /6). Diese Frage braucht indessen im vorliegenden Fall nicht entschieden zu werden, denn die Beschwerdeführerin behauptet nicht, der angefochtene Tarif beruhe auf einer unzulässigen Delegation innerhalb der Gemeinde und verstosse gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung.

6. Bei der Bemessung einer Verwaltungsgebühr hat das bezugsberechtigte Gemeinwesen - wie erwähnt - das sog. Kostendeckungsprinzip zu beachten, wenn die Abgabe ihren Gebührencharakter beibehalten und nicht zur Steuer werden soll (vgl.BGE 72 I 397, BGE 84 I 165; A. GRISEL, a.a.O., p. 120). Nach diesem Grundsatz soll der Gesamtertrag der Gebühren die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweiges in der Regel nicht übersteigen (BGE 84 I 165 mit Verweisungen; IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3. Aufl., Nr. 412 IV S. 510). Bei der Gebührenbemessung können somit auch die allgemeinen Unkosten des betreffenden Verwaltungszweiges mitberücksichtigt werden. Dem Gemeinwesen ist es insbesondere nicht verwehrt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall aus Verrichtungen auszugleichen, für die wegen des mangelnden Interesses keine kostendeckende Entschädigung verlangt werden kann (BGE 83 I 89, BGE 84 I 166 mit Hinweisen). Ferner ist es durchaus angängig, der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Pflichtigen und dessen Interessen an der Amtshandlung angemessen Rechnung zu tragen (IMBODEN, a.a.O., S. 510/11). Der Verteilung der Gesamtkosten auf die einzelnen gebührenpflichtigen Verrichtungen sind jedoch Schranken

gesetzt. Diese ergeben sich einerseits aus dem Wesen der Gebühr sowie aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und anderseits aus dem Gebot der rechtsgleichen Behandlung sowie aus dem Willkürverbot. Aus der Tatsache, dass der gesamte Gebührenertrag den Aufwand des betreffenden Verwaltungszweiges nicht übersteigt bzw. nicht deckt, darf somit noch nicht geschlossen werden, die im konkreten Fall erhobene Gebühr sei verfassungsmässig. Ob dies zutrifft, hängt vielmehr davon ab, ob sie in einem vernünftigen Verhältnis zur erbrachten Leistung steht und ob der massgebliche Tarif nach sachlich haltbaren Gesichtspunkten ausgestaltet ist und keine Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund nicht ersichtlich ist. Die Baudirektion hat sich mit der Feststellung begnügt, die Gesamteinnahmen des Vermessungsamtes der Stadt Bern vermöchten die Aufwendungen für die Nachführung des Vermessungswerks nachgewiesenermassen bei weitem nicht zu decken, weshalb der Gebührencharakter und die Angemessenheit der geforderten Abgabe bejaht werden müssten und das Moderationsbegehren aus diesem Grunde ohne weiteres abzuweisen sei. Mit Recht macht die Beschwerdeführerin geltend, diese Begründung sei ungenügend. Die Baudirektion wäre nach dem Gesagten verpflichtet gewesen, sich nähere Angaben über die Zusammensetzung des fraglichen Verwaltungsaufwands zu beschaffen und die Angemessenheit der angefochtenen Gebühr im einzelnen zu überprüfen, denn das Vermessungsamt hat im Rahmen der Nachführungsarbeiten verschiedene Dienstleistungen zu erbringen (vgl. Tarif

Ziff. 1.1. bis 1.7), die sich in Bedeutung und Arbeitsaufwand wesentlich voneinander unterscheiden und für welche die Gebühren nach verschiedenen Gesichtspunkten festgesetzt werden. Schliesslich wären weitere Abklärungen schon deshalb am Platz gewesen, da das Vermessungsamt seinem Tarif (Ziff. 1.1, insbesondere Ziff. 1.12) im vorliegenden Fall selbst nicht in vollem Umfang Nachachtung verschafft, sondern bloss die Hälfte des nach den massgeblichen Tarifansätzen ermittelten Gebührenbetrages erhoben hat. Da die Baudirektion mithin entscheidende Gesichtspunkte ausser Acht gelassen hat, muss der angefochtene Beschluss bereits aus diesem Grunde wegen Verletzung von Art. 4 BV aufgehoben werden (BGE 95 I 525).

7. Ungeachtet dieses Ergebnisses hält es das Bundesgericht für angebracht, den angefochtenen Tarif auf seine Verfassungsmässigkeit hin zu überprüfen. a) Aus den vom Bundesgericht eingeholten Amtsberichten des Vermessungsamtes der Stadt Bern geht hervor, dass der Ertrag aus Privataufträgen gemäss Tarif Ziff. 1.1 (Parzellierungen und Grenzänderungen) den entsprechenden Aufwand in der Zeit von 1962 bis 1969 (acht Jahre) um insgesamt Fr. 214'207.– überstieg (Tabelle 6): Anzahl Aufwand Ertrag Gewinn bzw. Verlust
abträgliche
Verrichtungen: 243 340'668.– 601'079.– 260'411.– (Gewinn) unabträgliche
Verrichtungen: 175 118'901.– 72'697.– 46'204.– (Verlust)

Total 418 459'569.– 673'776.– 214'207.– (Saldo)
(durchschnittlicher Gewinn pro Verrichtung = ca. Fr. 500.–) Die Dienstleistungen gemäss Tarif Ziff. 1.1 (Grenzänderungen und Parzellierungen) unterscheiden sich ihrer Natur nach nicht wesentlich von denjenigen nach Ziff. 1.4 (Gebäudeaufnahmen). Ein Unterschied besteht lediglich in bezug auf den Grad der geforderten Messgenauigkeit, welcher bei Grenzänderungen und Parzellierungen offensichtlich höher ist als bei den Gebäudeaufnahmen, mit denen das Mass der betreffenden Parzelle nicht verändert wird. Das Vermessungsamt ist nicht in der Lage, für die Gebäudeaufnahmen (Tarif Ziff. 1.4) eine der obenstehenden Tabelle entsprechende Aufstellung über Aufwand, Ertrag und Gewinn bzw. Verlust auszuarbeiten. Die in den Amtsberichten enthaltenen Angaben lassen jedoch darauf schliessen, dass diese Dienstleistung nicht kostendeckend erbracht werden kann: In der Vergleichsperiode (1962 bis 1969) betrug die Zahl der Gebäudeaufnahmen insgesamt 3515 (Neubauten: 1687; Umbauten und Kunstbauten: 1828). Obwohl diese Verrichtungen zahlenmässig mehr als das Achtfache der Grenzänderungen ausmachten, war der Ertrag aus den Gebäudeaufnahmen insgesamt wesentlich geringer als derjenige aus den Grenzänderungen und Parzellierungen: Verrichtungen gemäss Tarif Ziff. 1.4:
Gesamtertrag in den Jahren 1962-1969: Fr. 295'900.–
Verrichtungen gemäss Tarif Ziff. 1.1:
Gesamtertrag in den Jahren 1962-1969: Fr. 673'776.–

Diese erheblichen Ertragsdifferenzen für die beiden ihrer Natur nach ähnlichen Verrichtungen ergeben sich aus dem unterschiedlichen System für die Gebührenberechnung. Für beide Dienstleistungen ist zwar eine Grundtaxe von Fr. 30.- vorgesehen (Tarif Ziff. 1.11 und 1.41); der Zuschlag, mit welchem dem Wert des Objekts Rechnung getragen werden soll, wird indessen nach zwei verschiedenen Methoden berechnet: - für die Grenzänderungen (Tarif Ziff. 1.12) ist generell ein Zuschlag von 5 %o des Verkehrswerts der neu entstandenen bzw. abgetrennten Grundstücksflächen vorgesehen; - bei den Gebäudeaufnahmen wird der Zuschlag vom Brandversicherungswert bzw. vom Wert der Brandversicherungserhöhung (bei An- und Umbauten) berechnet, und zwar aufgrund des folgenden, degressiven Tarifs (Ziff. 1.42): von 1'000 bis 50'000 = 1,5 %o

von 50’000 bis 100’000 = 1,0 %o
von 100’000 bis 500’000 = 0,5 %o
von 500’000 bis 1’000,000 = 0,25 %o
Auch für ein Millionenobjekt beträgt somit die gemäss Tarif Ziff. 1.42 geschuldete Höchstgebühr lediglich Fr. 480.– (Tabelle 7). b) Selbst wenn angenommen wird, für Grenzänderungen gemäss Tarif Ziff. 1.1 dürften im Hinblick auf den verschiedenen Grad der geforderten Messgenauigkeit höhere Gebühren erhoben werden als für Gebäudeaufnahmen gemäss Tarif Ziff. 1.4, so verstösst die im angefochtenen Tarif enthaltene Regelung gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit, denn es besteht kein vernünftiger Grund, die Grenzänderungen und die Gebäudeaufnahmen als ihrer Natur nach verwandte behördliche Verrichtungen gebührenmässig derart verschieden zu behandeln, dass für die ersteren in jedem Fall unbekümmert um den sich daraus ergebenden Abgabebetrag eine um die Grundtaxe von Fr. 30.- erhöhte feste Gebühr von 5‰ des Verkehrswerts erhoben und für die letzteren bloss eine nach degressivem Tarif berechnete und auf den Höchstbetrag von Fr. 480.– beschränkte Abgabe vorgesehen wird. Wenn auch zuzugeben ist, dass für die Kostenverteilung in der öffentlichen Verwaltung nicht durchwegs die gleichen Gesichtspunkte massgebend sein können wie beim privaten Unternehmer (BGE 84 I 167) und dass deshalb dem vom Regierungsrat erlassenen ”Akkordtarif” für

die freierwerbenden Geometer nur beschränkte Bedeutung beigemessen werden darf, so ist in diesem Zusammenhang doch darauf hinzuweisen, dass der ”Akkordtarif 1964” (Regierungsratsbeschluss Nr. 6693 vom 22. September 1964) sowohl für Grenzänderungen als auch für Gebäudeaufnahmen einen degressiven Tarif enthält und eine Höchstgebühr vorsieht (Ziff. 1.4 und 2.2). Auch der Regierungsrat hat somit der Tatsache Rechnung getragen, dass sich die beiden in Frage stehenden Verrichtungen sachlich nicht wesentlich voneinander unter.. scheiden. Der angefochtene Tarif behandelt nach dem Gesagten Gleiches ungleich und bewirkt letztlich, dass der Verwaltungsaufwand des städtischen Vermessungsamtes in sachlich nicht zu rechtfertigender Weise vorwiegend einer einzigen gebührenpflichtigen Verrichtung angelastet wird. Er verstösst deshalb gegen das in Art. 4 BV verankerte Gebot der rechtsgleichen Behandlung (vgl. BGE 92 I 9) und erweist sich daher als verfassungswidrig. c) Aber auch für sich allein betrachtet hält der für die Gebühr gemäss Tarif Ziff. 1.1 vorgesehene generelle Zuschlag von 5‰ auf dem Verkehrswert der neu entstandenen bzw. abgetrennten Grundstücksflächen vor der Verfassung nicht stand. Wohl ist anerkannt, dass mit einer Verwaltungsgebühr nicht bloss die Kosten der einzelnen amtlichen Verrichtungen gedeckt, sondern auch den allgemeinen Unkosten des betreffenden Verwaltungszweiges sowie der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem Interesse des Bürgers an der in Frage stehenden Dienstleistung Rechnung getragen werden darf (vgl. oben Erw. 6) und dass dem Gemeinwesen dabei ein weiter Ermessensspielraum offen steht. Das ändert jedoch nichts daran, dass die Gebühr im Einzelfall angemessen zu sein hat, d.h. in einem vernünftigen Verhältnis zum Aufwand stehen muss und den Wert der erbrachten Leistung nicht unberücksichtigt lassen darf (vgl. IMBODEN, a.a.O., Nr. 412 V e S. 511). Die angefochtene Gebühr steht in offensichtlichem Widerspruch zu diesen Grundsätzen, denn sowohl die nach Massgabe von Tarif Ziff. 1.1 ermittelte Gebühr im Betrage von mehr als Fr. 26’000.– als auch die tatsächlich geforderte Summe von Fr. 13’488.– stehen in keinem vernünftigen Verhältnis zum Arbeitsaufwand des Gemeinwesens und zum Wert der erbrachten Leistung. Die bei der Beschwerdeführerin erhobene Vermessungsgebühr verstösst somit auch gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit, so

dass der angefochtene Entscheid auch unter diesem Gerichtspunkt vor der Verfassung nicht standhält.

8. Die Stadt Bern wird somit einen neuen Gebührentarif für das Vermessungswesen aufzustellen haben und dabei den obenstehenden Erwägungen Rechnung tragen müssen; sie wird sich insbesondere darüber schlüssig werden müssen, inwieweit die einzelnen Verrichtungen eine unterschiedliche gebührenmässige Behandlung rechtfertigen, und sie wird in diesem Zusammenhang die Verteilung der in Betracht zu ziehenden allgemeinen Unkosten des Vermessungsamtes neu zu überdenken haben.

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen, und der angefochtene Entscheid der Baudirektion des Kantons Bern vom 14. Februar 1968 wird aufgehoben.