Urteilskopf

97 I 329

47. Urteil vom 12. Mai 1971 i.S. Grosheintz gegen Regierungsrat des Kantons Solothurn.
Regeste (de):
Art. 89 OG, Massgeblichkeit der tatsächlichen Zustellung des kantonalen Entscheides bei Benützung der Post.

Solothurnischer Gebührentarif für die Nachführung der Vermessungswerke vom 25. November 1938.

Charakter der Gebühr als Entgelt für eine staatliche Leistung; massgebende Gesichtspunkte für die Bemessung.

Eine Gebühr von 7 des Verkehrswertes der abgetrennten Parzelle verstösst, wenn sie zum objektiven Wert der staatlichen Leistung in einem offensichtlichen Missverhältnis steht, gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit und wird zur Gemengsteuer.

Regeste (fr):
Art. 89 OJ. En cas de notification par la poste, le moment de la remise effective de l'acte est déterminant.

Tarif soleurois des émoluments pour la mise à jour des mensurations cadastrales, du 25 novembre 1938.

L'émolument a le caractère de contre-partie d'une prestation de l'Etat; éléments déterminants pour le calcul de son montant.

Lorsqu'il est manifestement hors de proportion avec la valeur objective de la prestation de l'Etat, un émolument de 7 de la valeur vénale de la parcelle détachée viole le principe de la proportionnalité et devient une contribution "mixte" (émolument et impôt).

Regesto (it):
Art. 89 OG. In caso di comunicazione tramite la posta, è determinante il momento della consegna effettiva dell'atto.

Tariffa solettese delle tasse per l'aggiornamento delle misurazioni catastali, del 25 novembre 1938.

La tassa ha il carattere di contropartita per una prestazione dello Stato; elementi determinanti per il calcolo del suo ammontare.

Quand'è manifestamente sproporzionata al valore oggettivo della prestazione dello Stato, una tassa pari al 7 del valore venale della particella staccata viola il principio della proporzionalità e diventa una contribuzione mista (tassa e imposta).

Sachverhalt ab Seite 330

BGE 97 I 329 S. 330

A.- Der Beschwerdeführer übernahm durch Erbteilungsvertrag vom 30. März 1965 mit seinem Bruder das

Grundstück Kataster Nr 2536 in der Gemeinde Dornach im Halte von 7'394 m2. Der Anrechnungspreis betrug für 3'000 m2 Fr. 60.-/m2 und für 4'394 m2 Fr. 40.-/m2. Für den Verkaufsfall wurde dem Miterben ein begrenztes Beteiligungsrecht am Mehrerlös eingeräumt und zur Lokalisierung des Gewinnbeteiligungsrechts die parzellenmässige Abtrennung der davon betroffenen Fläche vereinbart. Der Grundbuchgeometer trennte eine östliche Parzelle Kataster Nr. 3299 und eine westliche Parzelle Kataster Nr. 3300 von der Parzelle ab und stellte dem Beschwerdeführer mit Fr. 3'670.60 Rechnung. Davon entfallen Fr. 3'084.– auf Gebühren für die Nachführung der Vermessungswerke, entsprechend dem kantonalen Gebührentarif, der Rest auf Vermessungsarbeiten. Am 26. September 1967 verkaufte der Beschwerdeführer die Parzelle Nr. 3299 zum Preise von Fr. 40.-/m2 und gab hievon dem kantonalen Justizdepartement Kenntnis. Er bezahlte die Kosten der Vermessungsarbeiten sowie die feste Taxe für die Nachführung des Vermessungswerkes, erhob aber gegen die als variabel bezeichnete Komponente von Fr. 3'084.– beim Departement Einsprache. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn wies diese mit Entscheid vom 20. Mai 1969 ab. Der Entscheid stützt sich auf§ 2 des soloth. Gebührentarifs für die Nachführung der Vermessungswerke vom 25. Nov. 1938. Dieser bestimmt: "Dem Grundeigentümer werden folgende Gebühren auferlegt:
A.- Grenzänderungen.
1. Für jede Grenzänderung (Grundtaxe, einmal pro Mutation) Fr. 4.- 2. Für Fr. 1'000.– Verkehrswert der abgetrennten Fläche: Fr. 7.- Für Verkehrswert unter Fr. 500.–: Fr. 3.50
Für jedes angebrochene Tausend ist der volle Wertzuschlag zu berechnen."
3. ....

BGE 97 I 329 S. 331

In den Erwägungen des Entscheides wird ausgeführt: Mit dem Tarif sei beabsichtigt, die Entschädigung des Grundbuchgeometers entsprechend seiner Arbeit und die Belastung des Grundeigentümers entsprechend den Wertverhältnissen des Nachführungsobjektes zu gewährleisten. Ferner verfolge der Tarif das Ziel, die frühere ungleiche Belastung der Grundeigentümer in den Gemeinden mit oder ohne Berechtigung auf einen Bundesbeitrag an die Kosten der Nachführung zu beseitigen. Zur Verwirklichung dieses Zieles sei für die Entschädigung der Grundbuchgeometer der Akkordtarif als anwendbar erklärt und für die Gebührenbelastung des Grundeigentümers bei Grenzänderungen die Berücksichtigung des Verkehrswertes der abgetrennten Fläche vorgeschrieben worden. Die Umlegung der Auslagen des Staates für die Nachführungsarbeiten auf die Grundeigentümer nach Massgabe der Wertverhältnisse des Nachführungsobjektes sei gewollt. Es entspreche einem allgemeinen gebührenrechtlichen Grundsatz, bei der Gebührenbemessung nicht allein auf die Grösse des Arbeitsaufwandes und die Zeitdauer der Inanspruchnahme abzustellen, sondern auch auf den Wert und die Bedeutung des Geschäftes für den Gebührenpflichtigen Rücksicht zu nehmen. Die erhobene Gebühr stelle keine Steuer dar. Die erzielten Nettogewinne hätten in den letzten Jahren abgenommen und hätten betragen: Im Jahre 1965 Fr. 6'500.–, 1966 ca Fr. 116'500.–, 1967 ca Fr. 92'000.– und 1968 Fr. 35'500.–. Angesichts der Gesamtaufwendungen für das Vermessungswesen von Fr. 872'000.– für 1968 sei ein Gewinn von Fr. 35'500.– bescheiden. Die Höhe des Verkehrswertes der in Frage stehenden Parzelle schätze der Grundbuchverwalter auf mindestens Fr. 100.–/m2. Für eine andere Schätzung bestünden keine Gründe.

B.- Dr. Pierre Grosheintz führt staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung der Art. 4 BV und 62 sol. KV. Er beantragt, der Entscheid des Regierungsrates sei aufzuheben und die geschuldete Gebühr von Fr. 3'080.– auf Null, eventuell auf Fr. 140.– herabzusetzen; weiter eventuell habe das Bundesgericht sie auf einen Betrag zwischen Fr. 440.– und Fr. 660.–, weiter eventuell auf Fr. 567.– bis Fr. 644.– bzw. Fr. 1'232.– herabzusetzen. Der Regierungsrat sei anzuweisen, über den Aufgaben- und Tätigkeitsbereich des kantonalen Vermessungsamtes und den auf die einzelnen Tätigkeiten entfallenden Anteil der Gesamtkosten des Amtes sowie über die allfällig ohne

Gebühren nachgeführten Arbeiten erschöpfend Aufschluss zu geben und dem Beschwerdeführer hierauf Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen. Die Begründung dieser Anträge ergibt sich soweit notwendig aus den nachfolgenden Erwägungen.

C.- Der Regierungsrat des Kantons Solothurn beantragt, auf die Beschwerde wegen Verspätung nicht einzutreten, eventuell sie abzuweisen. Dem Beschwerdeführer wurde Gelegenheit zu einer Replik gegeben, und er hat hievon Gebrauch gemacht. Auf Grund der Antwortvorbringen hat er durch Anfrage beim Grundbuchgeometer feststellen lassen, dass in den Fr. 882.50, mit denen der Geometer vom Staat entschädigt worden sei, auch die Vermarkungskosten, Gehilfenlöhne sowie die Arbeitsstunden des Geometers selbst von Fr. 586.60 inbegriffen sind.

Erwägungen

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1. Der den Gegenstand der staatsrechtlichen Beschwerde bildende Entscheid wurde am 29. Mai 1969 mit einer Nachnahme von Fr. 21.- belastet zur Post gegeben. Der Beschwerdeführer hat die Sendung nach der Rückkehr von einer Auslandsreise am 7. Juni 1969 eingelöst. Die staatsrechtliche Beschwerde hat er am 5. Juli 1969 zur Post gegeben. Um rechtzeitig zu sein, muss die staatsrechtliche Beschwerde binnen 30 Tagen von der nach dem kantonalen Recht massgebenden Eröffnung oder Mitteilung des Entscheides an gerechnet, dem Bundesgericht eingereicht werden (Art. 89 OG). Wird für die Zustellung die Post benützt, so ist die tatsächliche Zustellung, nicht der Tag massgebend, an welchem die Zustellung erfolgt wäre, wenn der Briefträger den Adressaten an dessen Wohnort getroffen hätte. Das gilt nicht bloss, wenn die Sendung dem Adressaten in die Ferien oder an eine neue Adresse nachgesandt werden muss, sondern auch, wenn in der Zustellung eine geringfügige Verzögerung eintritt, weil der Adressat seine Wohnung oder das Büro wegen eines Todesfalles, einer Reise oder aus andern Gründen für wenige Tage geschlossen hat. Denn in der nicht sofortigen Annahme liegt in solchen Fällen vorübergehender Abwesenheit vom Wohnort keine Annahmeverweigerung, welche die Beschwerdefrist in Lauf setzen würde. Eine Annahmeverweigerung könnte nur angenommen werden, wenn der Adressat längere Zeit ohne Angabe der

Adresse oder mit der Absicht abwesend ist, Zustellungen an ihn zu verhindern (BGE 78 I 129). Es steht nicht fest, wann erstmals versucht wurde, die Sendung vom 29. Mai 1969 dem Beschwerdeführer zuzustellen. Der Briefumschlag, in welchem die Zustellung erfolgte, trägt bloss den Vermerk: "Frist 7.6." Das entspricht insofern der Vorschrift von Art. 157 der Vollziehungsverordnung zum Postverkehrsgesetz (AS 1967, 1457), als danach dann, wenn der Bezugsberechtigte nicht anzutreffen ist, eine Abholungseinladung mit Fristangabe zu hinterlassen ist. Freilich wird darin auch verlangt, dass der Zustellungsversuch auf der Sendung vorzumerken ist. Wenn das heisst, dass der Tag des Zustellungsversuches anzugeben sei, wäre dies hier nicht geschehen. Doch steht fest, dass die Sendung am 7. Juni 1969 und damit innert der dafür gesetzten Frist eingelöst wurde. Diese effektive Zustellung ist für den Fristenlauf massgebend. Es bestehen keine Anhaltspunkte für die Annahme, der Beschwerdeführer habe den Wohnsitz bis zum 7. Juni 1969 verlassen, um Zustellungen an ihn

zu vereiteln. Die Beschwerdefrist begann somit am 8. Juni 1969 zu laufen und sie endigte am 7. Juli. Die am 5. Juli zur Post gegebene Beschwerde ist rechtzeitig. Bei dieser Sachlage kann unerörtert bleiben, ob die mit einer Nachnahme belastete Sendung die Beschwerdefrist überhaupt in Laufzu setzen vermag (was in BGE 23 II 1398für die Berufungsfrist verneint wird; vgl. auch BGE 63 I 26).

2. Die staatsrechtliche Beschwerde hat für den Regelfall ausschliesslich kassatorische Funktion. Sie kann im Fall der Gutheissung bloss zur Aufhebung des angefochtenen Entscheides, nicht zu einer neuen eigenen Sachentscheidung des Staatsgerichtshofes führen. Für Beschwerden gegen die Erhebung angeblich verfassungswidriger Gebühren gilt von diesem Grundsatz keine Ausnahme. Auf die Eventualanträge, das Bundesgericht wolle die Gebühr selbst festsetzen, kann deshalb nicht eingetreten werden.

3. Der Beschwerdeführer hat in der Einsprache an den Regierungsrat die Herabsetzung des Abgabesatzes von 7‰ auf 1‰ verlangt. Er erklärt, daran nicht mehr festhalten zu wollen. Sein Antrag gehe auf Aufhebung des Entscheides des Regierungsrates "wegen Verfassungswidrigkeit der staatlichen Forderung". Da die behauptete Verfassungswidrigkeit sich daraus ergeben soll, dass die Gebühr nach dem im Zeitpunkt des Erlasses

der Verordnung geltenden Wert der Grundstücke bemessen wurde, dieser Wert sich aber um ein Vielfaches erhöht habe, und die Herabsetzung der danach berechneten Gebühr verlangt wird, richtet sich die Beschwerde dem Sinn nach doch gegen die Verfassungsmässigkeit des Reglementes als solche. Wegen Verfassungswidrigkeit einer generellen Norm kann die staatsrechtliche Beschwerde nicht bloss an den Erlass, sein Inkrafttreten, sondern noch an jede Anwendungsverfügung angeschlossen werden (BGE 90 I 79, BGE 91 I 459, BGE 92 I 364 E. 1). Wird die Verfassungswidrigkeit bejaht, führt dies nicht zur Aufhebung, sondern zur Nichtanwendung des Erlasses auf den Beschwerdeführer.

4. Der Beschwerdeführer behauptet eine Verletzung von Art. 62 sol. KV. Danach sind Bestimmungen über direkte Besteuerung und indirekte Abgaben Sache der Gesetzgebung. Doch anerkennt der Beschwerdeführer, dass für die Erhebung von Gebühren eine dem Regierungsrat eingeräumte Ermächtigung, die Gebühr auf dem Verordnungswege festzusetzen genügt. Art. 62 KV soll deshalb verletzt sein, weil die Gebühr von § 2 lit. A Ziff. 2 des Reglementes infolge der Entwicklung der Grundstückpreise den Charakter als Gebühr weitgehend verloren hat und zur Gemengsteuer geworden sei. Es ist also nicht streitig, dass das Reglement des Regierungsrates für die Erhebung einer Gebühr eine ausreichende gesetzliche Grundlage darstellt, sondern nur, ob die Gebühr unter den veränderten Verhältnissen den Rahmen einer eigentlichen Gebühr überschreitet und deshalb zur Gemengsteuer geworden ist.

5. Die Gebühr unterscheidet sich von der Steuer dadurch, dass sie nicht voraussetzungslos geschuldet ist, sondern ein Entgelt darstellt für eine staatliche Leistung. Es gilt, wenn die Abgabe ihren Gebührencharakter behalten und nicht zur Steuer werden soll, das Kostendeckungsprinzip (BGE 72 I 397, BGE 82 I 300, BGE 84 I 165 mit Verweisungen auf die frühere Rechtsprechung; A. GRISEL, Droit administratif suisse, p. 164/5). Danach soll der gesamte Ertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges in der Regel nicht übersteigen (IMBODEN, Schweiz. Verwaltungsrechtsprechung, 3. Aufl. Nr. 412, IV 510). Es können also auch die allgemeinen Unkosten des betreffenden Verwaltungszweiges mitberücksichtigt werden. Die Gebühr darf den objektiven Wert der staatlichen Leistung überschreiten, weil unter dieser nicht bloss die unmittelbare

Aufwendung für die veranlasste Amtshandlung zu verstehen ist. Die allgemeinen Kosten brauchen nicht unbedingt so auf die einzelne Mühewaltung der Verwaltung verteilt zu werden, wie es dem dadurch verursachten Arbeits- und Kostenaufwand entsprechen würde. Es ist zulässig, das Interesse des Pflichtigen an der Amtshandlung und seine Leistungsfähigkeit so zu berücksichtigen, dass die Gebühren für bedeutendere Geschäfte den Ausfall für Verrichtungen ausgleichen, für welche wegen der Geringfügigkeit des Interesses keine kostendeckende Entschädigung verlangt werden kann. Der Verteilung der gesamten Kosten auf die einzelnen gebührenpflichtigen Verrichtungen sind jedoch Schranken gesetzt. Sie ergeben sich aus dem Wesen der Gebühr sowie dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit und aus dem Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung. Die Gebühr darf zum objektiven Wert der Leistung nicht in ein offensichtliches Missverhältnis geraten und muss sich in vernünftigen Grenzen bewegen. Ein derartiges Missverhältnis kann auch bei Grenzänderungen eintreten, wenn der Wert der zu vermessenden Parzelle gross ist, ihm aber eine verhältnismässig geringe Leistung des Staates oder seiner Organe gegenübersteht. Für derartige Fälle drängt sich die Forderung auf, dass entweder der einen bestimmten Betrag übersteigende Wert eines Grundstückes nicht mehr berücksichtigt werden darf, oder dass der Prozentsatz, nach welchem sich die Gebühr bestimmt, bei einem hohen Wert der Parzelle zu senken ist. Der Regierungsrat verweist auf die Urteile des Bundesgerichtes vom 24. Januar 1951 i.S. Constantin von Arx und vom 2. Juli 1958 i.S. Carl Hartmann und macht geltend, dass seit dem Erlass dieser Urteile die Gebühren nicht unangemessen geworden seien. Denn der Beschwerdeführer übersehe das starke Ansteigen der Vermessungskosten. Im ersten Fall entstand bei Anwendung des Tarifs zur Leistung des Staates kein Missverhältnis. Die Gebühr wurde bei Vermessungskosten von Fr. 116.50 auf Fr. 179.– festgesetzt. Das Urteil stellte deshalb fest, dass die Abgabe zur Tätigkeit, für welche sie verlangt werde, noch in einem angemessenen Verhältnis stehe. Es bezeichnet dagegen bereits als fraglich, ob der Umstand die geforderte Abgabe noch als Gebühr erscheinen lasse, dass der Nettoüberschuss im Durchschnitt der Jahre 1939 bis 1949 etwa 12% der Ausgaben oder nicht ganz Fr. 7'300.– ausmachte. Es liess die Frage offen. Seither hat sich nach den Feststellungen des Regierungsrates

das Verhältnis zwischen den Ausgaben der Staatskasse für die allgemeinen Aufwendungen für die Nachführung des Vermessungswerkes und dem Überschuss der Gebühren wesentlich verändert. Die Einnahmenüberschüsse betrugen im Mittel etwa 26% der Auslagen, nämlich bei mittleren jährlichen Ausgaben von Fr. 202'906.– insgesamt Fr. 52'563.–. Wenn sie in den Jahren 1939 bis 1949 etwa 12% ausmachten und für die Jahre 1939 bis 1968 im Mittel 26% betrugen, müssen sie für die Periode von 1949 bis 1968 noch wesentlich angewachsen sein. Dabei sind in den Auslagen nicht nur Vermessungskosten im engern Sinn, sondern auch Kosten in Anschlag gebracht, die sich nicht oder nur entfernt darauf beziehen, wie Prüfung der von privaten Nachführungsgeometern erstellten Rechnungen, Kosten von Grenzstreitigkeiten, Erstellung von Ergänzungsplänen, Versicherung und Information usw. Die Veränderung erhellt insbesondere aus den Zahlen über die Nettogewinne, die z.B. in den Jahren 1966 Fr. 116'500.– und 1967 Fr. 92'000.– betragen haben. Daraus ist ersichtlich, dass die Gebühr bei Zugrundelegung des Verkehrswertes eines Grundstückes eindeutig zur Gemengsteuer geworden ist und den Gebührencharakter eingebüsst hat. Zwischen der staatlichen Leistung der Grenzfestsetzung oder grundbuchmässigen Abtrennung eines Grundstückes und der Abgabe ist ein offensichtliches Missverhältnis entstanden. Die neuere Rechtsprechung hat ein derartiges Missverhältnis nicht erst bei einem Abgabesatz von 7‰ des Verkehrswertes der abgetrennten Parzelle, sondern schon bei einem solchen von 5‰ angenommen und erklärt, die nach Massgabe von Ziff. 1 des Tarifes des Vermessungsamtes der Stadt Bern über die Nachführungsarbeiten vom 7. Dezember 1960 für Nachführungsarbeiten erhobene Grundtaxe von Fr. 30.-

nebst einem Zuschlag von 5‰ des Verkehrswertes der abgetrennten Grundstücksflächen stehe in keinem vernünftigen Verhältnis zum Arbeitsaufwand des Gemeinwesens und zum Wert der erbrachten Leistung und verstosse somit gegen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit (BGE 97 I 208, Erw. 7c). Bei der dem Beschwerdeführer auferlegten Abgabe von Fr. 3'670.60 entfallen Fr. 3'084.– auf die tarifmässige Gebühr von 7‰ des Verkehrswertes der abgetrennten Fläche und nur Fr. 586.60 auf Vermarkungskosten, Gehilfenlöhne und Verschiedenes und Fr. 295.90 auf das Guthaben des Geometers, das

dem Staat belastet ist. Dieses macht keinen Zehntel der tarifmässigen Gebühr aus. Das Missverhältnis zwischen staatlicher Leistung und Entschädigung ist offenkundig. Der Entscheid des Regierungsrates ist deshalb aufzuheben.

6. Da es sich um ein Vermögensinteresse des Staates handelt, sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens dem Kanton Solothurn aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 2 aoG).

Dispositiv

Demnach erkennt das Bundesgericht:
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid des Regierungsrates des Kantons Solothurn vom 20. Mai 1969 aufgehoben.