

GESETZ
ÜBER DEN GEBÜHRENTARIF IM GRUNDBUCHWESEN
(GRUNDBUCHGEBÜHRENTARIF)

BERICHT UND ANTRAG DER KOMMISSIONSMINDERHEIT

VOM 12. JULI 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin

Sehr geehrte Damen und Herren

Seit dem 4. Juli 2005 hat sich die vorberatende Kommission des Kantonsrates betreffend Totalrevision des Gesetzes über den Gebührentarif im Grundbuchwesen viermal getroffen. Eine Mehrheit der Kommission fasste dabei den Entschluss, eine neue Gesetzesvorlage mit völlig anderer Ausrichtung zu erstellen. Danach soll die im geltenden Grundbuchgebührentarif und in der Revisionsvorlage des Regierungsrates vorgesehene Möglichkeit, bei Handänderungen Gemengsteuern zu erheben, abgeschafft und durch eine reine Gebührenregelung ersetzt werden.

Wir von der Alternativen und SP-Fraktion setzten uns von Beginn weg für die Beibehaltung der Gemengsteuern ein. Ein Wechsel auf eine reine Gebührenregelung ist eine bedeutende Steuersenkung auf Kosten der Gemeinden, die nicht angebracht ist. Zudem bevorzugt eine Gebührenregelung einseitig vermögende juristische und natürliche Personen sowie Käuferinnen und Käufer von teurem Wohneigentum.

Der Kommissionspräsident verfasste einen Zwischenbericht zu dem von der Mehrheit der Kommission inzwischen gutgeheissenen 'Gegenvorschlag' (Vorlage Nr. 1316.4 - 12063), der anlässlich eines Hearings den Hauptvernehmlassern (Gemeindevertreter und Kanton, vertreten durch den Finanzdirektor) vorgestellt wurde. An diesem Treffen zeigte sich, dass sowohl sämtliche Gemeinden wie auch der Kanton mit der Haltung der Alternativen und SP-Fraktion übereinstimmen und die von der Kommission erarbeitete Gesetzesvorlage ablehnen. Daraufhin überarbeitete die

Kommission die Vorlage Nr. 1316.2 - 11676 auch unter dem Aspekt der Beibehaltung der Gemengsteuer (Vorlage Nr. 1316.6 - 12137).

Mit diesem Bericht ergreifen wir die Gelegenheit, die starke Opposition gegen die geplante Steuersenkung zu erläutern und deren Beweggründe darzulegen. (Alle folgenden Bezüge auf Paragraphen beziehen sich auf die von der Kommission überarbeitete regierungsrätliche Vorlage Nr. 1316.6 - 12137).

Inhaltsverzeichnis

1. Gegenüberstellung der Grundprinzipien von Gemengsteuern und Gebühren
2. Die Anliegen der Regierung
3. Die Anliegen der Gemeinden
4. Die Anliegen der linken Ratsmitglieder
5. Weitere Argumente für die Beibehaltung der Gemengsteuer
6. Antrag

1. Gegenüberstellung der Grundprinzipien von Gemengsteuern und Gebühren

Das dem geltenden Recht und dem regierungsrätlichen Vorschlag zu Grunde liegende Modell sieht im Grundbuchwesen die Erhebung von Gemengsteuern und echten Gebühren vor. Dieses Modell hat sich bewährt und wird von den Gebührenpflichtigen auch gut akzeptiert. Die Gemengsteuer ist eine Mischform von Kausalabgabe und Steuer, die in Bezug steht zum Wert des Objekts, das die Hand ändert. Echte Gebühren hingegen berücksichtigen das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip, d.h. sie lassen den Wert des Objektes ausser Acht.

a) Wesen der Gemengsteuer

Weil die Gemengsteuer eine Steuerkomponente aufweist, ist der Staat berechtigt, ja sogar verpflichtet, die Steuer nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu erheben. Als Gegenleistung stellt er die Grundbucheinrichtung zur Verfügung, die im Dienste der Rechtssicherheit steht und privates Eigentum gewährleistet. Die Erhebung von Steuern im Zusammenhang mit Grundeigentum wird hinfällig, wenn das Land Gemeingut ist und der Staat die Wertschöpfung direkt erhält.

Das bedeutet konkret, dass für höhere Werte auch höhere Handänderungsgebühren in Rechnung gestellt werden als für kleinere, indem Promillegebühren festgelegt werden.

b) Wesen der echten Gebühr

Eine echte Gebühr berücksichtigt das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip. Sie nimmt völlig Abstand vom Wert des betreffenden Objektes und bezieht sich nur auf den tatsächlichen Aufwand, der für eine Dienstleistung notwendig wird. Das Äquivalenzprinzip fordert, dass die Gebühr auch in einem vertretbaren Verhältnis zur erhaltenen Leistung steht.

Konkret bedeutet dies, dass z.B. für einen Eigentumsübergang höhere Gebühren verlangt werden als für die Begründung einer Dienstbarkeit. Andererseits wird jedoch für die Verschreibung einer Einzimmerwohnung bei gleichem Aufwand gleich viel bezahlt wie für die Eigentumsübertragung eines Mehrfamilienhauses mit Umschwung.

c) Folgerungen

Am System mit Gemengsteuer ist festzuhalten, da der Staat über die grundbuchamtlichen Leistungen die Rechtssicherheit für private Grundeigentümerinnen und -eigentümer gewährleistet. Deshalb kann er Anspruch auf Steuern erheben und diese müssen gemäss Bundesverfassung im Verhältnis zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben werden. Eine Verrechnung der Dienstleistungen entsprechend dem Aufwand, d.h. die Erhebung von echten Gebühren bevorzugt einseitig vermögende juristische und natürliche Personen.

2. Die Anliegen der Regierung

Der Regierungsrat legt in seinem Bericht und Antrag (Vorlage Nr. 1316.1 - 11675) klar dar, dass er mit seiner Vorlage die geltende Regelung der Handänderungsgebühr verbessern will. Angestrebt werden unter der Vorgabe der Ertragsneutralität drei Ziele:

- a) ein höheres Mass an Gebührengerechtigkeit;
- b) eine Anpassung der frankemässig fixierten echten Gebühren an die heutigen Verhältnisse;
- c) die Erfassung bisher gesetzlich nicht erwähnter Dienstleistungen des Grundbuchamtes.

a) Höheres Mass an Gebührengerechtigkeit

Dieses Ziel soll dadurch erreicht werden, dass entsprechend dem Grundsatz der Rechtsgleichheit nebst den zivilrechtlichen Handänderungen auch wirtschaftliche Handänderungen Gebühren auslösen.

Konkret bedeutet dies, dass eine Reihe von Tatbeständen Handänderungsgebühren auslösen, wenn sie ähnliche Wirkungen wie eine zivilrechtliche Eigentumsübertragung zeitigen. Das Rechtsgleichheitsgebot verlangt nach einer Abgabepflicht, wenn einer Drittperson durch Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsmacht ermöglicht wird, tatsächlich und wirtschaftlich wie eine Eigentümerin bzw. ein Eigentümer über ein Grundstück zu verfügen (§ 13, neu § 12). Das Prinzip der Gleichstellung von zivilrechtlichen und wirtschaftlichen Handänderungen wirkt sich auch zu Gunsten der Gebührenpflichtigen aus. § 14 (neu § 13) sieht Gebührenfreiheit vor für eine Reihe von Eigentumsänderungen, die gemäss geltendem Recht noch Handänderungsgebühren auslösen.

b) Anpassung der frankenmässig fixierten echten Gebühren an die heutigen Verhältnisse

Die echten Gebühren müssen erhöht werden, da sie den Aufwand des Grundbuchamtes seit langem nicht mehr decken. Die Gebühren für Dienstleistungen in Zusammenhang mit Handänderungen und Grundpfanderrichtungen sind durch die Erhebung der Gemengsteuer jedoch bereits abgegolten. Deshalb wird festgehalten, dass diese Gebühren nur für die weiteren Dienstleistungen des Grundbuchamtes gelten.

c) Erfassung bisher gesetzlich nicht erwähnter Dienstleistungen des Grundbuchamtes

Mit § 27 (neu § 24) können weitere Dienstleistungen des Grundbuchamtes, die bisher unentgeltlich erbracht wurden, nach dem zeitlichen Aufwand verrechnet werden. Dies betrifft z.B. die Abweisung und den Rückzug von Grundbuchanmeldungen, die Vorprüfung von Vertragsentwürfen und die Bereinigung bestehender Einträge.

Diesen Anliegen des Regierungsrates wird Rechnung getragen mit der Vorlage Nr. 1316.2 - 11676, die kostenneutral umgesetzt werden kann. Nachdem der Vorlage der Kommission Nr. 1316.4 - 12063 (Abschaffung der Gemengsteuer) im Hearing mit Kanton und Gemeinden starke Opposition erwachsen war, erarbeitete die Kommission auch die Vorlage Nr. 1316.6 - 12137, die auf der regierungsrätlichen Vorlage aufbaut und die Gemengsteuer belässt.

3. Die Anliegen der Gemeinden

Im geltenden Grundbuchgebührentarif ist im § 1 Abs. 2 Folgendes festgehalten:

Die Einwohnergemeinden beziehen für alle Handänderungen gemäss § 5 dieses Gesetzes die gleichen Gebühren von 4 beziehungsweise 2 Promille wie der Kanton.

Gestützt auf diese Bestimmung haben die Gemeinden in den vergangenen Jahren durchschnittlich 3,5 - 5 Mio. Franken pro Jahr an Gebührenerträgen erhalten.

Nach dem Willen der Kommissionsmehrheit sollen die Gemeinden nun nicht mehr am Ertrag aus der Handänderungsgebühr partizipieren, mit der Begründung, dass sie in diesem Zusammenhang keine Leistungen erbringen. Dagegen erheben die Gemeinden (und der Kanton) folgende Einwände:

- Die Gemeinden benötigen diese Mittel für die Aufrechterhaltung ihrer Infrastrukturen.
- Die Gemeindepräsidentenkonferenz hat beschlossen, keine weiteren finanziellen Belastungen mehr zu übernehmen, nachdem sie im 1. ZFA-Paket auf Grund der Verschiebung von Finanzströmen bereits grosse Zusatzbelastungen auf sich nehmen mussten. Im 2. ZFA-Paket geht es nur noch um Aufgabenverschiebungen.
- Im Rahmen des 2. ZFA-Paketes besteht aus Sicht des Kantons keine Möglichkeit zu einer finanziellen Kompensation für die Gemeinden, da für die Gemeinden nicht mehr und für den Kanton nicht weniger Aufwand betreffend Grundbuchgebühren resultiere.
- In einer Zeit knapper Finanzen bringen die Gemeindevertreter kein Verständnis auf für die mit der Vorlage der Kommissionsmehrheit beabsichtigte klare Steuer-senkung.
- Die Gemeinden betonen auch, dass der Kanton Zug mit einer Abschaffung der Gemengsteuern ein falsches Signal nach aussen senden würde. Bereits heute liege er gesamtschweizerisch auf der sehr günstigen Seite.

Zusammenfassend zeigt sich, dass die politische Akzeptanz auf Gemeindeebene für eine Abschaffung der Gemengsteuer nirgends vorhanden ist.

4. Die Anliegen der linken Ratsmitglieder

Die Fraktionen von SP und Alternative setzen sich aus folgenden Gründen für die Beibehaltung der Gemengsteuer ein:

- Der Staat erhebt Steuern, wo er nicht direkt an der Wertschöpfung beteiligt ist. Als Gegenleistung gewährleistet er den Wert des privaten Eigentums, denn dieser ist abhängig von der Rechtssicherheit, die das Grundbuch bietet. Gerade in Bezug auf den Grundbesitz und die Grundbuchführung sind deshalb Gemengsteuern gerechtfertigt.
- Die steuerliche Belastung erfolgt gemäss der regierungsrätlichen Vorlage im Verhältnis zum Wert des Grundstückes und zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betroffenen, ist also ausgewogen. Bei einer Abschaffung der Steuer verlieren der Kanton und vor allem die Gemeinden eine in NFA-Zeiten wesentliche Einnahmequelle. Profitieren vom Steuerausfall werden wenige vermögende Grundeigentümerinnen und -eigentümer und in erster Linie die Erwerberinnen und Erwerber von teurem Wohneigentum.
- Die Dienstleistungen des Staates sollen weiterhin für alle in gleicher Weise erhältlich sein. Dies ist über steuerliche Belastungen besser zu verwirklichen als über hohe, die Vollkosten deckende Gebührenansätze.
- Die auf der Gemengsteuer aufbauende Handänderungsgebühr richtet sich auch gegen die Bodenspekulation, was im Kanton Zug mit den knappen Bodenressourcen und hohen Grundstückspreisen sehr wünschenswert ist.

5. Weitere Argumente für die Beibehaltung der Gemengsteuer

a) Kostenneutralität

Die regierungsrätliche Vorlage beachtet die Kostenneutralität. Bei Abschaffung der Gemengsteuer würden die Gemeinden voraussichtlich etwa 5,4 Mio. Franken an Einnahmen verlieren, der Kanton ca. 3,1 Mio. Franken.

b) Zug im interkantonalen Vergleich

Es ist schwierig, einen direkten Vergleich zu ziehen, da die Kantone die Berechnung von Beurkundungsgebühren, Handänderungsgebühren und Handänderungssteuern verschieden vollziehen. Eines ist jedoch sicher: Zug bewegt sich bereits jetzt, mit den

aktuell im Gesetz festgelegten Promille-Sätzen an der untersten Grenze. Aktuell ist ein Gebührensatz von je 0,4 ‰ als Handänderungsgebühr von Kanton und Gemeinde festgelegt, total also 0,8 ‰.

Zur Information seien einige kantonale Ansätze angefügt:

- Der Kanton Luzern erhebt bei Handänderungen 2 ‰ des Katasterwertes als Gebühr. Die luzernischen Gemeinden verrechnen weitere 1,5 ‰ des Handänderungswertes als Handänderungsgebühr und auch für die öffentliche Beurkundung erheben die luzernischen Notare Promillegebühren.
- Im Kanton Schwyz verrechnet der Grundbuchnotar für Beurkundung und Eintrag 0,9 ‰ des Verkaufswertes, und die Gemeinden erheben 1 ‰ Handänderungssteuer.
- Im Kanton Solothurn beträgt die Handänderungssteuer 2,2 ‰. Auch hier sind die echten Gebühren für die öffentliche Beurkundung der Rechtsgeschäfte nicht inbegriffen.
- Nicht viel anders verhält es sich in den übrigen Kantonen. Das Argument, im Kanton Zürich seien die Handänderungsgebühren abgeschafft worden, ist nicht zutreffend. Abgeschafft wurde die Handänderungssteuer, nicht aber die Handänderungsgebühr, welche 1 ‰ beträgt. Anders als im Kanton Zug werden im Kanton Zürich auch noch für die Beurkundung Promillegebühren erhoben (1 ‰).

c) Grundbuchgebühr contra Grundstückgewinnsteuer

Das von Immobilienhändlern und deren Interessenvertreterinnen und -vertretern oft vorgebrachte Argument, über die Grundstückgewinnsteuer würden Handänderungen genügend besteuert, trifft nicht zu. Denn die Gewinnsteuer muss nur von natürlichen, nicht aber von juristischen Personen entrichtet werden. Durch die Abschaffung der Handänderungsgebühr mit Gemengsteuercharakter würden Immobilienfirmen also keine Abgaben mehr entrichten auf Wertschöpfungen durch Grundstücksverkäufe.

d) Bereits vorgenommene Privilegierungen

Die regierungsrätliche Vorlage geht bezüglich Privilegierungen weiter als das geltende Recht. Es erfolgte eine starke Reduktion der Tatbestände, die nach heutigem Recht noch Gemengsteuern auslösen. Diese Privilegierungen werden von uns im Ausmass gemäss Vorlage Nr. 1316.6 - 12137 bejaht, da sie einerseits systemgerecht und damit folgerichtig sind, und andererseits kostenneutral umgesetzt werden können. Zudem reduzieren sie den administrativen Aufwand auf dem Grundbuchamt.

6. Antrag

Gestützt auf diese Ausführungen **b e a n t r a g e n** wir Ihnen von Seiten der Kommissionsminderheit,

- es sei auf die von der Kommission erarbeitete Vorlage Nr. 1316.4 - 12063 (Abschaffung der Gemengsteuer) nicht einzutreten und
- auf die von der Kommission überarbeitete regierungsrätliche Vorlage Nr. 1316.6 - 12137 mit der Beibehaltung der Gemengsteuer sei einzutreten und ihr zuzustimmen.

Baar, 12. Juli 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

DIE KOMMISSIONSMINDERHEIT

Berty Zeiter, Baar
Käty Hofer, Hünenberg