

GESETZ
ÜBER DEN GEBÜHRENTARIF IM GRUNDBUCHWESEN
(GRUNDBUCHGEBÜHRENTARIF)

BERICHT UND ANTRAG DER STAATSWIRTSCHAFTSKOMMISSION

VOM 3. OKTOBER 2006

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) hat die Vorlage Nr. 1316.2 - 11676 an der Sitzung vom 3. Oktober 2006 beraten. Für Auskünfte stand uns Meinrad Huser, Leiter des Grundbuchamtes, zur Verfügung. Zudem waren zwei Stawiko-Mitglieder auch in der vorberatenden Kommission. Wir erstatten Ihnen den wie folgt gegliederten Bericht:

1. Ausgangslage
 - 1.1 Der Antrag des Regierungsrates
 - 1.2 Der Antrag der Kommissionmehrheit
 - 1.3 Der Antrag der Kommissionsminderheit
2. Eintretensdebatte
3. Detailberatung
4. Anträge

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat legte bereits am 12. April 2005 mit seinem Bericht Nr. 1316.1 - 11675 eine Totalrevision des Grundbuchgebührentarifs (BGS 215.35) vor. Die vorberatende Kommission hat ihre Beratung am 23. März 2006 abgeschlossen, weshalb ihr Bericht Nr. 1316.3 - 12062 auch so datiert ist. Es ist der Stawiko unverständlich, wieso dieser Bericht erst jetzt – fünf Monate später – zur Beratung vorliegt. Wir

wurden informiert, dass auch das Büro des Kantonsrates diese Verzögerung moniert hatte.

1.1 Der Antrag des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat unter der Prämisse der Ertragsneutralität eine formelle und materielle Überarbeitung des Gesetzes vorgelegt. Dabei wird das bisherige System der Erhebung von Gemengsteuern¹ beibehalten. Die Vorlage passt die Promille-Ansätze den heutigen Gegebenheiten an und will die frankenmässig fixierten Ansätze aus dem Gesetz eliminieren. Diese so genannt echten Gebühren für die verschiedenen Dienstleistungen des Grundbuchamtes sollen in einer Verordnung des Regierungsrates festgelegt werden, wobei auch die Bedeutung eines Geschäftes berücksichtigt werden soll. Im Weiteren werden bisher gesetzlich nicht geregelte Dienstleistungen des Grundbuchamtes in Rechnung gestellt, welche bis anhin kostenlos erbracht worden sind. Der Regierungsrat schlägt dafür einen Betrag von Fr. 120.- pro Stunde gemäss Regelung des Kantons Bern vor.

Der Antrag des Regierungsrates ist über alles gesehen ertragsneutral. Weil ein Wechsel der wirtschaftlichen Verfügungsmacht neu auch als Handänderung gilt, werden in diesem Bereich etwas mehr Gebühren anfallen. Eine Zusammenstellung der finanziellen Auswirkungen findet sich in nachfolgender Ziffer 2.

1.2 Der Antrag der Kommissionsmehrheit

Die vorberatende Kommission will mit einem Gegenvorschlag die Gemengsteuer abschaffen und kostendeckende Gebühren nach dem Prinzip der Vollkostenrechnung einführen. Damit sollen die Einnahmen der öffentlichen Hand und damit auch die Belastung von Privaten bei Grundstücksgeschäften verringert werden. Für sämtliche Dienstleistungen des Grundbuchamtes schlägt sie eine Gebühr von Fr. 180.- pro Stunde vor und richtet sich dabei nach dem Armenrechtstarif der Anwälte. Die Bedeutung der einzelnen Geschäfte für die Eigentümerinnen und Eigentümer wird mit Multiplikationsfaktoren berücksichtigt, wobei jeweils eine Maximalgebühr im Gesetz festgeschrieben werden soll.

¹ Gemengsteuern sind eine Mischform zwischen Kausalabgaben und Steuern. Kausalabgaben hängen von einer bestimmten Gegenleistung der öffentlichen Hand ab. Steuern sind ohne direkte Gegenleistung geschuldet und werden nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit erhoben (für mehr Informationen siehe Berichte des Regierungsrates und der vorberatenden Kommission).

Der Antrag der vorberatenden Kommission führt zu Mindereinnahmen von rund 3.1 Mio. Franken pro Jahr beim Kanton und rund 5.3 Mio. Franken pro Jahr bei den Einwohnergemeinden (siehe Zusammenstellung unter Ziffer 2).

Zu den vorgeschlagenen Änderungen der vorberatenden Kommission wurde keine Vernehmlassung durchgeführt. Weder die Einwohnergemeinden noch der Regierungsrat konnten dazu Stellung nehmen.

Die vorberatende Kommission hat als Eventualantrag auch die regierungsrätliche Vorlage beraten. Die entsprechenden Änderungsanträge finden sich in der Vorlage 1316.6 - 12137.

1.3 Der Antrag der Kommissionsminderheit

Die Kommissionsminderheit stimmt mit einem eigenen Antrag grundsätzlich der regierungsrätlichen Variante mit Gemengsteuern zu und legt ihre Argumente im Bericht Nr. 1316.5 - 12065 dar. Es wird darauf hingewiesen, dass mit einem Wechsel zu einer reinen Gebührenregelung namentlich die Einwohnergemeinden eine bedeutende Einnahmenquelle verlieren würden. Am System der Gemengsteuer sei festzuhalten, da der Staat über die grundbuchamtlichen Leistungen die Rechtssicherheit für private Grundeigentümerinnen und -eigentümer gewährleiste.

Die Änderungsanträge der Kommissionsminderheit entsprechen denjenigen im Eventualantrag der Kommissionsmehrheit gemäss Vorlage Nr. 1316.6 - 12137.

2. Eintretensdebatte

Der Leiter des Grundbuchamtes hat die Stawiko zu den finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Anträge informiert. Es zeigt sich, dass die wesentlichsten Gebühreneinnahmen aus den Handänderungen (5.3 Mio. Franken) und aus den Pfanderrichtungen bzw. -erhöhungen (mit 2.5 Mio. Franken) resultieren, wie nachfolgender Aufstellung entnommen werden kann. Die Gemeinden erhalten bei den Handänderungen 50% der Gebühren, was ebenfalls 5.3 Mio. Franken entspricht:

Gebühreneinnahmen (in Mio. Franken)	Heutiger Tarif 01.9.04 - 31.08.05	Antrag RR und Kommissions- minderheit	Antrag vorberatende Kommission
Handänderungen	5.3	5.3 +	2.3
Stockwerkeigentumsbegründung	0.3	0.03	0.2
Pfanderrichtung / -erhöhung	2.5	2.5	1.7
GS-Teilung, SDR, Dienstbarkeiten, Vormerkungen	0.1	0.3	0.9
Rest Verwaltungsgebühren	0.4	0.4	0.4
Total Einnahmen Kanton	8.6	< 8.5	5.5
Total Einnahmen Gemeinden	5.3	5.3 +	0

Wir haben zur Kenntnis genommen, dass es sich bei den eingesetzten Zahlen in den Spalten „Antrag“ um Schätzungen handelt, da nicht mit Bestimmtheit vorausgesagt werden kann, wie sich die neuen Tarife tatsächlich auswirken werden. Die erwähnten Beträge erlauben jedoch eine Einschätzung und grobe Beurteilung der finanziellen Auswirkungen und der Bedeutung der einzelnen Positionen. Weil ein Wechsel der wirtschaftlichen Verfügungsmacht neu auch als Handänderung gilt, werden beim Antrag RR in diesem Bereich etwas mehr Gebühren anfallen. Dies kann aber nicht beziffert werden und ist deshalb lediglich mit einem „+“ gekennzeichnet.

Die Stawiko ist nach einer Grundsatzdiskussion mit 4 zu 3 Stimmen auf die Variante des Regierungsrates und der Kommissionsminderheit eingetreten und will somit an der Erhebung von Gemengsteuern festhalten.

Es wurde festgestellt, dass auch die Variante der vorberatenden Kommission Gemengsteuer-Elemente enthält. Das Grundbuchamt hat keine Kosten- und Leistungsrechnung, um die exakten Kosten zu ermitteln. Wir wurden jedoch vom Leiter des Grundbuchamtes dahingehend informiert, dass sich die gesamten Kosten auf ca. 4 Mio. Franken belaufen dürften, während die Gebühreneinnahmen gemäss Variante der vorberatenden Kommission etwa 5.5 Mio. Franken betragen. Die Grundidee von kostendeckenden Gebühren nach Vollkostenrechnung wird somit auch mit der Variante der Kommissionsmehrheit nicht umgesetzt. Der Gebührenansatz von Fr. 180.- pro Stunde erscheint eher willkürlich gewählt. Auch die Gewichtung einzelner Dienstleistungen des Grundbuchamtes gemäss § 15 mit Multiplikationsfaktoren und die dort genannten Maximalbeiträge beruhen nicht auf eindeutig nachvollziehbaren Berechnungsgrundlagen. Das Grundbuchamt erfüllt eine hoheitliche Aufgabe, indem es die Eigentumsgarantie bei Grundstücken sicherstellt. Der Wert dieser Leistung ist höher zu gewichten als die eigentliche Stundenleistung des Amtes. Diesem Umstand wird mit der Gemengsteuer Rechnung getragen.

Die Stawiko erachtet es als richtig, dass das Grundbuchamt für Beratungen, welche bis anhin kostenlos erbracht worden sind, neu Gebühren erheben kann.

Die Stawiko nimmt zur Kenntnis, dass die Einwohnergemeinden 50% des Gebührenertrages bei Handänderungen erhalten, ohne dafür eine direkte Gegenleistung zu erbringen. Es gilt jedoch zu berücksichtigen, dass es sich für die Gemeinden um eine wichtige Einnahmequelle handelt. Ein Ausfall dieser Mittel müsste allenfalls mit Steuererhöhungen kompensiert werden und somit die gesamte Bevölkerung zusätzlich belasten. Die Stawiko wurde informiert, dass eine Kompensation dieser Ertragsausfälle im Rahmen des 2. Paketes der Zuger Finanz und Aufgabenreform (ZFA) nicht möglich ist, weil es sich dabei nicht um eine Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden handelt.

Die Stawiko-Mehrheit ist der Ansicht, dass es in Anbetracht der noch unsicheren Höhe der finanziellen Mehrbelastungen aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) der falsche Zeitpunkt ist, dem Kanton Mittel zu entziehen. Es besteht keine zeitliche Dringlichkeit, von der Gemengsteuer zu einer reinen Gebührenordnung zu wechseln. Wir haben auch zur Kenntnis genommen, dass der Kanton Zug im interkantonalen Vergleich insgesamt tiefe Grundbuchgebühren erhebt, wie den Berichten des Regierungsrates (Seite Seite 11) und der Kommissionsminderheit (Seite 7) entnommen werden kann. Die Stawiko anerkennt, dass ein exakter Vergleich mit anderen Kantonen schwierig ist, weil dazu mannigfaltige Umstände berücksichtigt werden müssen. Wir halten jedoch fest, dass zwischen den Kantonen in diesem Bereich kein Wettbewerb besteht, der einen Handlungsbedarf begründen würde. Im Weiteren weisen wir darauf hin, dass – im Gegensatz zu den Steuergesetz-Revisionen – im Bereich der Grundbuchgebühren nicht mit einer mittelfristigen „Superkompensation“ der durch eine reine Gebührenlösung bedingten Ertragsausfälle gerechnet werden kann.

Die Stawiko-Minderheit ist der Meinung, dass die Ertragseinbussen bei den Einwohnergemeinden nicht so hoch ausfallen würden, unter anderem weil sie die Möglichkeit hätten, einen Teil mit kostendeckenden Gebühren im Notariatsbereich, die heute noch nicht erhoben werden, zu kompensieren. Im Weiteren flache der Bauboom in den nächsten Jahren sowieso ab, sodass Kanton und Gemeinden in diesem Bereich auf alle Fälle Ertragseinbussen zu verkraften hätten. Die Abkehr von der Gemengsteuer zu einer kostendeckenden Gebührenregelung wird in Anbetracht

des Verursacher- und des Äquivalenzprinzipes als richtige Lösung erachtet. Auch die Abstufung mit Multiplikationsfaktoren gemäss § 15 sei grundsätzlich richtig.

3. Detailberatung

Die Stawiko hat die Detailberatung anhand der Vorlage Nr. 1316.6 - 12137 vorgenommen. Es handelt sich dabei um die Variante des Regierungsrates mit den Änderungsanträgen der Kommissionsminderheit, die auch dem Eventualantrag der Kommission vom 13. April 2006 entsprechen. Der guten Ordnung halber halten wir fest, dass der Regierungsrat die Änderungsanträge der Kommission bisher noch nicht besprochen hat.

zu § 4 Abs. 1 Bst. b (neu) Gebührenfreiheit:

Die Stawiko beschliesst mit 5 Ja- zu 2 Nein-Stimmen ohne Enthaltung, hier die bisherige Definition gemäss § 5 (alt) wie folgt zu belassen:

«b) von gemeinnützigen Institutionen, soweit sie nach kantonalem Recht steuerbefreit sind;»

Begründung:

Die Stawiko ist damit einverstanden, § 5 (alt) in § 4 Abs. 1 Bst b (neu) zu integrieren. Sie ist jedoch mehrheitlich der Ansicht, dass die von der Kommission vorgeschlagene Formulierung zu wenig klar ist und zu Auslegungsschwierigkeiten führen könnte. Das Grundbuchamt wäre gezwungen, bei allen Institutionen nachzuprüfen, ob sie die gesetzlich geforderten Bedingungen erfüllen. Dies kann aber nicht Aufgabe des Grundbuchamtes sein. Gemäss Antrag der Stawiko richtet sich das Grundbuchamt nach der bereits geltenden Definition, wonach eine nach kantonalem Recht steuerbefreite Institution keine Grundbuchgebühren zahlen muss.

zu § 12 (neu) Gegenstand:

Es wurde der Antrag gestellt, den gesamten § 12 (bzw. § 13 alt) zu streichen, weil hier gegenüber der bisherigen Regelung der Tatbestand der wirtschaftlichen Handänderung neu der Gebührenpflicht unterstellt würde. Es sei nicht erwünscht, mit diesem Gesetz zusätzliche Gebühren zu generieren. Die Kommissionsmehrheit geht mit den ausführlichen Erläuterungen des Regierungsrates auf Seiten 31 - 41 seines Berichtes einig, wo es unter anderem heisst: „Ein willkommener Nebeneffekt der gebührenrechtlichen Belastung wirtschaftlicher Handänderungen liegt in den zusätzlichen Gebühreneinnahmen. Mit ihnen kann ein Teil des Einnahmeausfalles

zufolge abgaberechtlicher Privilegierung anderer Tatbestände kompensiert werden.“
Der Antrag wurde mit 4 Nein- zu 3 Ja-Stimmen abgelehnt.

zu 24 (neu) Gebühren für die weiteren Dienstleistungen:

Die Stawiko beschliesst einstimmig folgende Formulierung:

«¹ Die Gebühren für die weiteren Dienstleistungen des Grundbuchamtes richten sich nach dem Zeitaufwand.

² Der Regierungsrat erlässt eine Verordnung für die einzelnen Gebühren und Stundenansätze.

³ Die Gebühren können der Teuerung angepasst werden.»

Begründung:

Für die Stawiko ist es systemwidrig, wenn im Gesetz ein Stundenansatz von Fr. 120.- explizit erwähnt wird, zumal der Regierungsrat nachfolgend die Kompetenz erhält, eine Verordnung für die einzelnen Gebühren zu erlassen. Auch die Erwähnung von Porto- oder Telefonkosten im Gesetz erscheint uns nicht stufengerecht. Mit dem Antrag der Stawiko wird hier eine klare Gesetzesgrundlage geschaffen, damit der Regierungsrat die Details in einer Verordnung regeln kann.

4. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g e n** wir Ihnen mit 4 Ja- zu 3 Nein-Stimmen ohne Enthaltung,

4.1 auf die Vorlage Nr. 1316.2 - 11676 einzutreten und ihr wie folgt zuzustimmen:

- gemäss Vorlage Nr. 1316.6 - 12137 der Kommissionsminderheit,
- sofern sie nicht den Anträgen der Staatswirtschaftskommission gemäss Detailberatung (Kapitel 3) widersprechen;

4.2 die Motion von Heinz Tännler vom 15. Mai 2003 (Vorlage Nr. 1122.1 - 11160) gemäss Antrag des Regierungsrates teilweise erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 3. Oktober 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER STAATSWIRTSCHAFTSKOMMISSION

Der Präsident: Peter Dür