

GESETZ
ÜBER DEN GEBÜHRENTARIF IM GRUNDBUCHWESEN
(GRUNDBUCHGEBÜHRENTARIF)

ZUSATZBERICHT UND ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION

VOM 11. DEZEMBER 2006

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Die vorberatende Kommission des Kantonsrates (Kommission) hat ihre eigene Vorlage (Nr. 1316.4 - 12063) vom 23. März 2006 im Anschluss an die Kantonsrats-sitzung vom 26. Oktober 2006 nochmals beraten. Frau Landammann Brigitte Profos vertrat anlässlich der Kommissionssitzung vom 11. Dezember 2006 nochmals den Standpunkt der Regierung und verwies auf den kritischen Bericht der Staatswirt-schaftskommission vom 3. Oktober 2006. Die Herren Dr. Robert Brunner, Grund-buchinspektor, und Dr. Meinrad Huser, Grundbuchverwalter, beantworteten der Kommission die noch offenen Fragen. Das Protokoll führte Frau Ruth Schorno.

Wir erstatten Ihnen über die Kommissionsberatung vom 11. Dezember 2006 den nachstehenden Zusatzbericht. Er fasst den Stand der Dinge nochmals zusammen und weist folgende Gliederung auf:

1. Ausgangslage
2. Stellungnahme zum Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. Novem-ber 2006 (Vorlage Nr. 1316.8 - 12262)
3. Detailberatung
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Anträge

1. Ausgangslage

Der Regierungsrat unterbreitete dem Kantonsrat am 12. April 2005 eine Vorlage für die Totalrevision des Gesetzes über den Gebührentarif im Grundbuchwesen vom 28. Februar 1980 (Grundbuchgebührentarif). Die Revisionsvorlage der Regierung konzentriert sich auf eine formelle und materielle Verbesserung des bestehenden Gesetzesinstrumentariums. In finanzieller Hinsicht sollte die Totalrevision kostenneutral ausgestaltet werden. Das heutige System der Erhebung von echten Gebühren einerseits, von Gemengsteuern bei Handänderungen und Pfanderrichtungen andererseits, sollte aus diesem Grunde beibehalten werden.

Die Kommission lehnte das Konzept des Regierungsrates von Anfang an ab und sprach sich für die Abschaffung von Gemengsteuern und für die Einführung vollkostendeckender Gebühren aus. In der Folge erarbeitete die Kommission einen eigenen Gesetzesentwurf. Er wurde von der Kommission am 23. März 2006 mit 12 : 2 Stimmen gutgeheissen. Ihm liegt ein völlig anderes gesetzgeberisches Konzept zu Grunde, auch wenn sich verschiedene Bestimmungen des regierungsrätlichen Entwurfs in teilweise modifizierter Form oder systematisch neu positioniert im Kommissionsvorschlag wieder finden.

Die wichtigsten Merkmale des Kommissionsentwurfs sind im Bericht des Kommissionspräsidenten vom 23. März 2006 ausführlich beschrieben worden. Das Hauptelement bildet eine Gebührenregelung, die den Aufwand des Grundbuchamtes bei der Führung der Register vollständig abdeckt (Kostendeckungsprinzip), die aber auch die Bedeutung des einzelnen Geschäfts für die Gebührenpflichtigen berücksichtigt (Äquivalenzprinzip). Der Bedeutung des Geschäfts für die Gebührenpflichtigen wird mit einer Faktorgewichtung bei bestimmten Geschäften Rechnung getragen, die als besonders bedeutungsvoll eingestuft werden. Auf diese Weise lassen sich auch die mit dem Konzept der Kommission verbundenen finanziellen Einbussen für den Kanton relativ gering halten. Für den von den Gemeinden im Vernehmlassungsverfahren beklagten Ertragsausfall wurde im Entwurf keine 'Kompensationsmöglichkeit' vorgesehen. Dies geschah in der Überzeugung, dass es nicht sachgerecht ist, die Gemeinden, die mit dem eigentlichen Vollzug des Grundbuchgeschäftes nichts zu tun haben, am Grundbuchgebührenertrag partizipieren zu lassen. Auch lehnt es die Kommission ab, dass allenfalls nicht kostendeckende Beurkundungsgebühren der Gemeinden mit den Einnahmen aus Handänderungen quersubventioniert werden.

Die Staatswirtschaftskommission (Stawiko) äussert sich mit Bericht und Antrag vom 3. Oktober 2006 (Vorlage Nr. 1316.7 - 12140) sowohl zur Vorlage des Regierungsrates, als auch zu derjenigen der Kommission. Nach einer Grundsatzdiskussion trat die Stawiko mit 4 : 2 Stimmen auf die Variante des Regierungsrates und der Kommissionsminderheit ein. Sie hielt somit an der Erhebung von Gemengsteuern fest. Die Stawiko wies darauf hin, dass auch die Vorlage der Kommission 'Gemengsteuer-Elemente' enthalte und die Grundidee der Erhebung von kostendeckenden Gebühren nach Vollkostenrechnung auch mit dem Kommissionsvorschlag nicht umgesetzt werde. Der Gebührenansatz von Fr. 180.- pro Stunde erscheint der Stawiko als 'eher willkürlich gewählt.' Nicht auf eindeutig nachvollziehbaren Grundlagen beruhten auch die vorgesehenen Multiplikationsfaktoren und Maximalgebühren. Auch wenn den Handänderungsgebühren keine direkte Gegenleistung der Gemeinden gegenüberstehe, handle es sich dabei dennoch um eine wichtige Einnahmequelle. Nachdem eine Kompensation dieser Ertragsausfälle im Rahmen des 2. Paketes der Zuger Finanz- und Aufgabenreform (ZFA) offenbar nicht möglich sei, lehnt die Stawiko die Einführung eines 'reinen' Gebührensystems im gegenwärtigen Zeitpunkt ab. In Anbetracht der noch unsicheren Höhe der finanziellen Mehrbelastungen aus der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) sei es der falsche Zeitpunkt, dem Kanton Mittel zu entziehen. Auch bestehe im Bereich der Grundbuchgebühren zwischen den Kantonen kein Wettbewerb, der einen Handlungsbedarf zwecks Erhöhung der Standortattraktivität begründen würde.

Die Stawiko hat die Detailberatung anhand der Vorlage des Regierungsrates mit den Änderungsanträgen der Kommissionsminderheit vorgenommen (Vorlage Nr. 1316.6 - 12137), die auch dem Eventualantrag der Kommissionsmehrheit vom 13. April 2006 entsprechen. Sie hat mehrere Änderungsanträge formuliert.

Der Kantonsrat hat sich anlässlich seiner Sitzung vom 26. Oktober 2006 mit 48 : 25 Stimmen für den Kommissionsantrag ausgesprochen und ist auf deren Vorlage eingetreten. Die Detailberatung beschränkte sich auf den Titel des Kommissionsentwurfes, welche entsprechend dem Antrag der Regierung geändert wurde sowie auf die neue Amtsbezeichnung in den §§ 1, 3, 7, 10, 11 und 12, welche sich infolge der Zusammenlegung des Grundbuchamtes und des Vermessungsamtes aufdrängt. Alsdann beschloss der Kantonsrat, das Geschäft nochmals in die Kommission zurückzugeben. Damit wurde der Regierung die Gelegenheit geboten, sich im Detail

zur Kommissionsvorlage zu äussern, was sie mit Bericht und Antrag vom 28. November 2006 denn auch tat.

2. Stellungnahme zum Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 28. November 2006 (Vorlage Nr. 1316.8 - 12262)

Der Regierungsrat stellt zwar nach detaillierter Prüfung der Kommissionsvorlage den Entscheid der Kommission in Frage, stellt aber nicht den Antrag, auf ihren eigenen Vorschlag zurückzukommen. Insofern respektiert der Regierungsrat den Entscheid des Kantonsrates. Andererseits weist er - gleich wie die Stawiko und die Kommissionsminderheit - darauf hin, dass das Element 'Gemengsteuer' auch in der Kommissionsvorlage enthalten ist. Er beantragt der Kommission vor dem Hintergrund von ZFA und NFA eine Verdoppelung der Multiplikationsfaktoren und der Maximalgebühren zwecks Verminderung des Ertragsausfalles für den Kanton. Eine Kompensationsmöglichkeit für den Gebührenaufschlag der Gemeinden ist für den Regierungsrat aufgrund des Grundsatzentscheides des Kantonsrates vom 3. Oktober 2006 nicht mehr gegeben, weshalb er diesbezüglich keinen Antrag stellt. Diese Auffassung wird von der Kommissionsmehrheit geteilt. Für die Kommission bildet die Kostenneutralität der Vorlage aber nicht das oberste Prinzip. Nach dem Verursacherprinzip sollen jene für die Kosten aufkommen, die den Nutzen von öffentlichen Leistungen haben, und zwar unabhängig davon, ob sie arm oder reich sind.

Die faktorgewichteten Grundbuchgebühren haben nach Auffassung der Kommissionsmehrheit keinen Gemengsteuercharakter, da sich die Höhe der Gebühr nicht nach dem Wert der Liegenschaft bei Handänderungen bzw. der Höhe der Pfandsumme bei Pfanderrichtungen bestimmt. Der Multiplikationsfaktor ist vielmehr eine Folge des Äquivalenzprinzips. Letzteres verlangt, dass die Höhe einer (echten) Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung steht. Der Wert der staatlichen Leistung steht in Relation zum Nutzen einer Dienstleistung des Grundbuchamtes für den Gebührenpflichtigen bzw. zum Interesse der Inhaber dinglicher Rechte an Grundstücken an einer dauerhaften Sicherung ihrer Rechte. Dieser Nutzen bzw. dieses Interesse ist bei Handänderungen, Grundstücksteilungen oder -vereinigungen, Stockwerkeigentumsbegründungen sowie der Begründung selbständiger und dauernder Rechte besonders gross, was die Wahl des Multiplikationsfaktors 4 nach Ansicht der Kommission nachvollziehbar macht. Vergleichsweise etwas weniger hohe Bedeutung kommt dem Grundbuch bei der

Erstellung und Sicherung von Pfandrechten und bei der Vormerkung von Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrechten zu, was für einen etwas tieferen Faktor 3 spricht. Sachgerecht ist für die Kommission auch die Gewichtung der Begründung weiterer beschränkter dinglicher Rechte mit dem Faktor 2.

3. Detailberatung

Titel und Ingress

Die Änderung des Titels des Gesetzes wurde anlässlich der Detailberatung im Kantonsrat am 26. Oktober 2006 bereits beschlossen. Er lautet neu: '*Gesetz über die Gebühren im Grundbuchwesen (Grundbuchgebührentarif)*'.

Der Kantonsrat stimmte auch dem Änderungsantrag der Regierung zu, als Folge der Zusammenlegung des Grundbuchamtes und des Vermessungsamtes den Begriff 'Grundbuchamt' in den §§ 1, 3, 7, 11 und 12 der Kommissionsvorlage durch 'Grundbuch- und Vermessungsamt' zu ersetzen.

§ 1 Geltungsbereich

Die Kommission stimmt dem Änderungsantrag des Regierungsrates zu. § 1 lautet neu: '*Dieses Gesetz regelt die Erhebung von Grundbuchgebühren für die Dienstleistungen des Grundbuch- und Vermessungsamtes und für die Benützung des Grundbuches sowie den Ersatz von Auslagen.*'

§ 5 Gebührenbefreiung

Die Kommission stimmt dem Änderungsantrag des Regierungsrates, Bst. b) zu streichen und im § 15 zu regeln, zu. Dadurch wird der Änderungsantrag der Stawiko, den Sachverhalt im § 5 zu regeln, abgelehnt. Die Kommission folgt auch dem Antrag des Regierungsrates zu Bst. f), wonach nur die vorbehaltlos, d.h. über Internet zur Verfügung gestellten öffentlichen Daten - sie können von jedermann abgerufen werden - gratis erhältlich sein sollen. Für den Direktzugriff auf nicht jedermann zugängliche Daten im Abrufverfahren, der mittels Vertrag zu regeln ist und gemäss bundesrechtlicher Vorschrift der nachträglichen Kontrolle bedarf, muss zumindest der auf der

Basis von § 14 zu berechnende Verwaltungsaufwand in Rechnung gestellt werden können.

Änderungsantrag: *Bst. a) bleibt unverändert, Bst. b) entfällt, Bst. c) wird zu Bst. b), Bst. d) wird zu Bst. c), Bst. e) wird zu Bst. d) und Bst. f) zu Bst. e).*

§ 6 Gebührenermässigung

Der Antrag des Regierungsrates, § 6 ersatzlos zu streichen, wird abgelehnt.

Die Kommission beschliesst mit **9 : 4 Stimmen** bei **1 Enthaltung** die Beibehaltung der Kommissionsversion.

Gebührenbemessung

§ 14 Grundsatz

Dem Antrag der Stawiko wird insofern Rechnung getragen, dass dem Regierungsrat die Kompetenz zur Teuerungsanpassung erteilt wird.

Änderungsantrag: Als **neuen Abs. 3** einfügen: *'Der Regierungsrat kann die Gebühren und den Stundenansatz der Teuerung anpassen.'*

§ 15 Geschäfte mit besonderer Bedeutung

Die Kommission lehnt die vom Regierungsrat verlangte Verdoppelung der von der Kommission beschlossenen Faktoren sowie der Maximalgebühren mit **13 : 1 Stimmen** ab.

Angestrebt wird eine Gebührenhöhe, welche dem Kostendeckungs- und dem Äquivalenzprinzip Rechnung trägt. Die von der Regierung mit der Verdoppelung der Faktoren und der Maximalgebühren angestrebte Kostenneutralität stellt für die Kommission nicht das oberste Ziel dar. Wenn die Faktoren verdoppelt würden, könnte man nicht mehr von einer Äquivalenz zwischen Leistung und Gegenleistung sprechen. Bei komplizierten Geschäften sind die Anforderungen an das kontrollierende Personal entsprechend höher und rechtfertigen auch eine höhere Entlohnung. Auch

dies spricht für eine Faktorgewichtung bei solchen Geschäften in dem von der Kommission vorgeschlagenen Umfang.

Die Kommission beantragt, die mit Faktoren bewerteten Geschäfte absteigend nach der Höhe der Faktoren zu ordnen.

Änderungsantrag: Die Tatbestände in Paragraf 15 Abs. 1 der Kommissionsvorlage gliedern sich somit neu wie folgt: *Bst. d) wird zu Bst. e), Bst. e) wird zu Bst. d), Bst. f) wird zu Bst. g) und Bst. g) wird zu Bst. f).*

Die Kommission beantragt **einstimmig**, den Antrag des Regierungsrates bezüglich Unternehmensumstrukturierungen als **neuen Abs. 3** einzufügen, lautend:

'Bei allen übrigen Geschäften und namentlich auch bei gemeinnützigen Institutionen, die nach kantonalem Recht steuerbefreit sind, sowie bei Umstrukturierungen nach dem Bundesgesetz über Fusion, Spaltung, Umwandlung und Vermögensübertragung, vom 3. Oktober 2003 (SR 212.301) berechnet sich die Gebühr nach § 14.'

4. Finanzielle Auswirkungen

4.1. Der Vorschlag der Kantonsratskommission wird insgesamt für den Kanton nicht kostenneutral ausfallen. Die Summe der Gebühreneinnahmen und damit die Belastung der Privaten bei den Grundstücksgeschäften werden sich verringern. Die Höhe der Reduktion für den Kanton lässt sich nicht mit gesicherten Angaben belegen. Gewiss ist, dass für die Gemeinden die Einnahmen aus Handänderungsgebühren im Rahmen von 5 bis 5.5 Millionen Franken wegfallen.

4.2. Im Vergleich zum Entwurf des Regierungsrates ist der Kommissionsvorschlag in der Anwendung einfacher. Die Berechnung der Gebühr setzt einzig voraus, dass jeder Mitarbeiter des Grundbuchamts seine Zeitaufwendungen erfasst. Er muss nicht weitergehende Kontrollen und Nachprüfungen über die Art des Geschäfts (z.B. wirtschaftliche Handänderung) vornehmen, noch prüfen, ob eine Institution als 'gemeinnützig' zu betrachten ist.

5. Anträge

Gestützt auf diesen Bericht **b e a n t r a g t** Ihnen die Kommission mit **12 : 2 Stimmen**:

- a) der Vorlage der vorberatenden Kommission (Vorlage Nr. 1316. 10 - 12284) in der Fassung vom 11. Dezember 2006 zuzustimmen.
- b) die Motion von Heinz Tännler vom 15. Mai 2003 (Vorlage Nr. 1122.1 - 11160) teilweise - soweit sie eine Verbesserung des gesetzlichen Instrumentariums fordert - erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben.

Zug, 11. Dezember 2006

Mit vorzüglicher Hochachtung

IM NAMEN DER VORBERATENDEN KOMMISSION

Der Präsident: Beat Villiger

Kommissionsmitglieder:

Villiger Beat, Baar, **Präsident**

Granzio Leo, Zug

Grunder Daniel, Baar

Häcki Felix, Zug

Hodel Andrea, Zug

Hofer Käthy, Hünenberg

Künzle Karl, Menzingen

Künzli Silvia, Baar

Langenegger Beni, Baar

Pezzatti Bruno, Menzingen

Rust Karl, Zug

Markus Scheidegger, Risch

Sidler Vreni, Cham

Zeiter Berty, Baar

Zürcher Beat, Baar