

GESETZ  
ÜBER DEN GEBÜHRENTARIF IM GRUNDBUCHWESEN  
(GRUNDBUCHGEBÜHRENTARIF)

ERGÄNZENDER BERICHT UND ANTRAG DES REGIERUNGSRATES  
ZUM ANTRAG DER VORBERATENDEN KOMMISSION DES KANTONSRATES

VOM 13. MÄRZ 2007

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen einen ergänzenden Bericht und Antrag zu § 15 im Antrag der vorberatenden Kommission des Kantonsrates zur Revision des Gesetzes über den Gebührentarif im Grundbuchwesen vom 28. Februar 1980 (Grundbuchgebührentarif; BGS 215.35).

A.	Das Wichtigste in Kürze	S. 2
B.	Ausgangslage	S. 2
C.	Eingrenzung des Diskussionsgegenstandes	S. 3
D.	Grundlagen für die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen	S. 4
E.	Mögliche Lösungen	S. 5
F.	Maximalgebühr	S. 6
G.	Antrag (Faktoren gemäss Kommission + 2)	S. 7

## **A. Das Wichtigste in Kürze**

Der Kantonsrat ist am 26. Oktober 2006 auf den Vorschlag der vorberatenden Kantonsratskommission eingetreten und hat im Bereich der Grundbuchgebührentarife - entgegen dem Antrag des Regierungsrats - einen Systemwechsel beantragt. Grundbuchgebühren sollen nicht mehr nach dem System der Gemengsteuer (Mischung zwischen Gebühr und Steuer) erhoben werden. In Rechnung gestellt werden soll in erster Linie der Aufwand für die Behandlung des Grundbuchantrags (System der echten Gebühren). Die Detailberatungen im Kantonsrat waren auf Antrag der Regierung am 25. Januar 2007 ausgesetzt worden. Der Regierungsrat versprach, eine einheitliche Datenbasis zu erstellen und sämtliche Modellrechnungen auf dieser Grundlage zu machen. Der vorliegende Bericht und Antrag führt die Ergebnisse auf und beinhaltet entsprechende Anträge zu § 15.

## **B. Ausgangslage**

Die Revision des Grundbuchgebührentarifs ist seit April 2005 Gegenstand politischer Diskussionen. Das vom Regierungsrat vorgeschlagene Konzept, die Mischform Gemengsteuern und Verwaltungsgebühren beizubehalten, wurde von der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission abgelehnt. Die Kommission erarbeitete einen eigenen Vorschlag mit einem grundsätzlichen Systemwechsel - weg von den Gemengsteuern und hin zu echten Gebühren, unter Berücksichtigung des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips (Bedeutung des Geschäftes).

Der Vorschlag der vorberatenden kantonsrätlichen Kommission führt - wie der Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag vom 28. November 2006 ausgeführt hat - zu Einnahmefällen im Umfang von 3 bis 4 Mio. Franken beim Kanton und von 5.3 Mio. Franken bei den Gemeinden. Gemäss den in der Zwischenzeit verfügbaren Ergebnissen aus dem Jahr 2006 würden die Gemeinden insgesamt 6.274 Mio. Franken verlieren. Der Ausfall beim Kanton (gemäss der neuen Schätzung 3 bis 4.5 Mio. Franken) würde dem Revisionsziel der Regierung betreffend Ertragsneutralität nicht entsprechen. Der Ausfall bei den Gemeinden kann im Rahmen der Staatsaufgabenreform weder aufgefangen noch ausgeglichen werden und - wie der Regierungsrat bereits betont hat - das mit den Gemeinden vorbereitete 2. Paket des Zuger Finanzausgleichs (ZFA) könnte gefährdet sein.

Trotz diesen vom Regierungsrat vorgetragene staatspolitisch bedeutsamen Bedenken trat der Kantonsrat am 26. Oktober 2006 auf den Vorschlag der Kommission ein und beschloss den grundsätzlichen Systemwechsel (ohne Beteiligung der Gemeinden). Der Kantonsrat unterbrach die Detailberatung nach wenigen Paragraphen und wies das Geschäft zur ergänzenden Berichterstattung zurück. Der Regierungsrat erhielt damit die Gelegenheit, zu den konkreten Vorschlägen der Kommission erstmals Stellung zu nehmen. Davon machte er mit Bericht und Antrag vom 28. November 2006 (Vorlage Nr. 1316.8) Gebrauch. Die Kommission nahm mit Zusatzbericht am 11. Dezember 2006 zu diesen Anträgen des Regierungsrats Stellung.

Das Geschäft war am 25. Januar 2007 für die Weiterbehandlung im Kantonsrat traktandiert. Auf Antrag des Regierungsrats setzte der Kantonsrat das Traktandum von der Geschäftsliste ab. Grund für diesen Entscheid waren unterschiedliche Datenbasen, auf die sich die Prognosen über die voraussichtlichen Einnahmen und Einnahmefälle im Verlaufe der Geschäftsbehandlung stützten. Für den Entscheid über die Ausgestaltung des Gebührensystems ist es absolut wichtig, dass Kantonsrat, Kantonsratskommission, Staatswirtschaftskommission und Regierungsrat von der gleichen Datenbasis ausgehen. Nur eine einheitliche Grundlage auf allen Entscheidungsebenen lässt Vergleiche zu. Nur so kann politisch entschieden werden, ob das neue, von der Kantonsratskommission befürwortete System zu wählen ist, das System mit einer Verdoppelung der Faktoren gemäss dem bisherigen Vorschlag des Regierungsrates oder ob eine dritte Variante umgesetzt werden soll.

### **C. Eingrenzung des Diskussionsgegenstandes**

Die Überlegungen und Anträge des Regierungsrats im Bericht vom 28. November 2006 (Vorlage Nr. 1316.8) zum Antrag der vorberatenden Kommission des Kantonsrats werden nicht in Frage gestellt. Nur die Höhe der vorgesehenen Gebühren soll aufgrund der erwarteten Gesamteinnahmen neu diskutiert werden. Neue, einheitliche Grundlagen sollen eine genauere Einschätzung der finanziellen Auswirkungen erlauben und, wenn möglich, die Anträge präziser belegen. Alle am Entscheid beteiligten staatlichen Gremien sollen die Auswirkungen der verschiedenen Vorschläge zum Gebührentarif auf den gleichen Grundlagen beurteilen und beschliessen können. Gegenstand des vorliegenden ergänzenden Berichts ist denn auch ausschliesslich § 15 des Entwurfs der Kantonsratskommission.

#### **D. Grundlagen für die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen**

Es ist heikel mit der Datenbasis eines bestehenden Systems die Auswirkungen eines grundlegend anderen Systems abschätzen zu wollen. Das Umrechnen von einem Gebührensystem in ein neues Modell ist mit vielen Unsicherheiten verbunden. In weiten Teilen ist man auf Annahmen und Schätzungen angewiesen. Die Höhe der "erwarteten" finanziellen Einbussen ist je nach Berechnungsweise unterschiedlich. Unterschiedliche Datenbasen lassen keine Vergleiche zu und schliessen sichere Aussagen über zukünftig zu erwartende Einnahmen aus. Für einheitliche Prognosen müssen ausschliesslich die Parameter des neuen Systems herangezogen werden; Schätzungen sind möglichst zu vermeiden.

Das Gebührenmodell der Kantonsratskommission geht vom zeitlichen Aufwand der Verwaltung aus. Für die Beratung sowie für die Kontrolle und den grundbuchlichen Vollzug der Geschäfte soll eine Gebühr von Fr. 180.-- pro Stunde erhoben werden (§ 14 Entwurf der Kantonsratskommission). Bei sieben Geschäftsarten soll die Aufwandgebühr gemäss dem Vorschlag der Kommission mit einem Faktor zwei, drei oder vier multipliziert werden. Diese Kategorien umfassen Geschäfte, für die das Grundbuch Rechtssicherheit im Bestand und Verkehr der dinglichen Rechte bringt (§ 15 Entwurf der Kantonsratskommission). Es sind dies Eigentumsübergänge (Bst. a), Grundstücksteilungen und -vereinigungen (Mutationen, Bst. b), Begründungen von Stockwerkeigentum (Bst. c), Pfanderrichtungen und Pfanderhöhungen (Bst. d), Begründung von selbständigen und dauernden Rechten, wie Baurechten (Bst. e), Begründungen von Dienstbarkeiten und Grundlasten (Bst. f) und Vormerkungen von Kaufs-, Vorkaufs- und Rückkaufsrechten (Bst. g).

Das von der Kantonsratskommission vorgeschlagene Gebührenmodell berechnet sich für das einzelne Geschäft nach der Formel: Zeitaufwand (a), multipliziert mit dem Stundenansatz (b), multipliziert mit dem Gewichtungsfaktor (c). Für die Einnahmeschätzung eines Jahres sind die nach der Grundformel errechneten Einnahmen mit der Geschäftsanzahl pro Jahr (d) zu multiplizieren. Schliesslich müssen die Ergebnisse aller Geschäftsarten zusammen gezählt werden. Die Grundlagen des neuen Gebührenmodells umfassen fixe Werte, relativ fixe Werte und Schätzungen. Die einzelnen Parameter des neuen Gebührenmodells sind wie folgt gegeben:

- Der Zeitaufwand pro Geschäft (a) wurde gestützt auf die Erfahrungswerte der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die an einem Geschäft beteiligt sind,

festgelegt. Der Aufwand lässt sich nicht statistisch belegen. Er wurde nach bestem Wissen und Gewissen durch die betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ermittelt. Zudem geht die Zusammenstellung vom denkbaren durchschnittlichen Aufwand aus. Abweichungen im Einzelfall - namentlich, wenn pro Geschäft mehrere Grundbuchhandlungen beantragt sind - können unter Umständen bedeutend sein.

- Fixe Grösse des vorgeschlagenen Gebührensystems ist an sich nur der Stundenansatz von Fr. 180.-- pro Stunde (b). Dieser Ansatz entspricht dem Tarif, den Anwältinnen und Anwälte bei Verfahren im Armenrecht anwenden dürfen.
- Der Gewichtungsfaktor (c) ist eine Variable, die je nach den politisch erwünschten Gesamteinnahmen höher oder tiefer angesetzt werden kann.
- Die Anzahl Geschäfte pro Jahr (d) lässt sich nicht - wie ursprünglich versucht - aus dem Rechnungssystem "Navision" herleiten. Verbindlichere Angaben lassen sich aber aus dem EDV-Grundbuch herausfiltern, bei dem die Geschäftsarten mit Stichworten erfasst sind. Ungewissheiten verbleiben dort, wo ein Grundbuchgeschäft mehrere grundbuchliche Handlungen umfasst (etwa Handänderung plus Dienstbarkeitserrichtungen). Die Grundlagenzusammenstellung entspricht aber dem Kommissionsentwurf, wonach die Gewichtung pro Geschäft nur einmal erfolgt, auch wenn das Geschäft mehrere Grundbuchhandlungen umfasst (§ 15 Abs. 2 Entwurf der Kantonsratskommission). Wie soeben erwähnt, wird in diesen Fällen der Zeitbedarf für die Bearbeitung grösser sein, als der durchschnittliche Aufwand für das einzelne Geschäft, was sich insgesamt positiv auf den Umfang der Einnahmen auswirkt.

## **E. Mögliche Lösungen**

Die Grundlagen lassen Modellrechnungen mit unterschiedlichen Faktoren zu. Im Gegensatz zu früheren Berechnungen liegen der folgenden Tabelle nicht die Ergebnisse vom September 2004 bis August 2005, sondern die Ergebnisse der jeweiligen Kalenderjahre (2004, 2005, 2006) zu Grunde. Die Ergebnisse lassen folgende Gesamteinnahmen des Kantons (inkl. Fr. 400'000 Gebühren ohne Faktorgewichtung) erwarten:

<b>Einnahmen gemäss Faktoren-System (inkl. Fr. 400'000 ohne Faktoren)</b>	<b>2004 (Mio. Fr.)</b>	<b>2005 (Mio Fr.)</b>	<b>2006 (Mio. Fr.)</b>	<b>Durchschnitt</b>
Kantonsratskommission	5.457	5.325	5.127	5.303
Kantonsratskommission + 2	8.401	8.192	7.845	8.146
Kantonsratskommission x 2	10.515	10.250	9.853	10.206
<b>Rechnungsabschluss</b>	<b>10.187</b>	<b>8.494</b>	<b>9.679</b>	<b>9.453</b>

Der Regierungsrat hat die Revision des Grundbuchgebührentarifs mit dem Ziel eingeleitet, die Grundlagen der Gebührenerhebung für die Rechtsanwendung zu vereinfachen und die Gesamteinnahmen ertragsneutral auszugestalten. Für die Kommission steht nicht die Summe der Gebühreneinnahmen im Vordergrund. Sie will ein einfaches Gebührensystem, das die Aufwendungen und Leistungen des Grundbuchs abdeckt. Die Diskussionen in der Kommission und auch im Kantonsrat zeigen, dass Regierungsrat und Kantonsratskommission von ihren Anträgen überzeugt sind. Dass der Gebührentarif namentlich für eine einfachere Handhabung und mit Blick auf mehr Transparenz anzupassen ist, dürfte unbestritten sein.

Es erscheint dem Regierungsrat richtig, vom Ziel der Ertragsneutralität abzuweichen und eine Mittellösung vorzuschlagen. Werden die Faktoren der Kantonsratskommission um zwei Einheiten erhöht, bleiben die erwarteten Gebühreneinnahmen unter dem bisherigen Ergebnis, die Ertragsausfälle können aber in einem bescheidenen Mass gehalten werden. Der Verlust würde im Jahr 1,307 Mio. Franken ausmachen (Durchschnitt 2004 - 2006). Gemäss den Modellrechnungen wäre der Rückgang der Einnahmen bei Anwendung der Faktoren gemäss Kantonsratskommission bedeutend höher, das heisst rund 4,15 Mio. Franken pro Jahr (Durchschnitt 2004 - 2006)

## **F. Maximalgebühr**

Die vorberatende Kommission des Kantonsrats hat die Maximalgebühr eingeführt. Diese Massnahme wäre dann rechtlich notwendig, wenn der Gesetzgeber die Gebührenregelung in weiten Teilen an den Regierungsrat delegieren würde. Die

Festlegung einer Maximalgebühr ist aber aus rechtlicher Sicht nicht zwingend, wenn - wie hier - der Kantonsrat als Gesetzgeber die Gebühren selber abschliessend festlegt.

Die Staatswirtschaftskommission schlägt vor, die Maximalgebühr zu streichen. Die Maximalgebühr entspricht dem fünffachen Betrag, der bei einem Geschäft mit durchschnittlichem Aufwand bezahlt werden müsste. Es erscheint auch dem Regierungsrat richtig, die obere Grenze abzuschaffen. Soll die Gebühr den Aufwand des Grundbuchpersonals abdecken, muss ein grösserer, sprich fünf- und mehrfacher Aufwand ebenfalls in Rechnung gestellt werden können.

Wird die Maximalgebühr gestrichen, muss entschieden werden, welche Faktoren anzuwenden sind, wenn ein Geschäft mehrere Geschäfte beinhaltet, die unterschiedlichen Faktorgruppen angehören. Der Kommissionsentwurf geht davon aus, dass pro Geschäft nur ein Faktor angewandt wird, auch wenn Aufwendungen für unterschiedliche grundbuchliche Handlungen anfallen. Diese Haltung lebt konsequent dem Grundsatz nach, dass in erster Linie der Aufwand zu decken ist. Analog zur ursprünglichen Idee der Kantonsratskommission macht es Sinn, jeweils den höchsten Faktor anzuwenden. § 15 Absatz 2 des Entwurfs der Kantonsratskommission ist in diesem Sinn neu zu formulieren.

#### **G. Antrag (Faktoren gemäss Kommission +2)**

Der Regierungsrat **b e a n t r a g t** dem Kantonsrat was folgt:

1. § 15 Abs. 1 lautet neu:

"a) mit Faktor 6 bei Eigentumsübergängen an Grundstücken";

"b) mit Faktor 6 bei Grundstücksteilungen und -vereinigungen";

"c) mit Faktor 6 bei Stockwerkeigentumsbegründungen";

"d) mit Faktor 5 bei Pfanderrichtungen und Pfanderhöhungen";

"e) mit Faktor 6 bei Begründung selbstständiger und dauernder Baurechte";

"f) mit Faktor 4 bei Begründung einer Dienstbarkeit oder Grundlast";

"g) mit Faktor 5 bei Vormerkung eines Kaufs-, Vorkaufs- oder Rückkaufsrechts".

2. § 15 Abs. 2 lautet neu:

"Umfasst ein Geschäft mehrere grundbuchliche Tätigkeiten gemäss Abs. 1 wird die Gebühr gemäss § 14 mit dem höchsten Faktor multipliziert."

Zug, 13. März 2007

Mit vorzüglicher Hochachtung

REGIERUNGSRAT DES KANTONS ZUG

Der Landammann: Joachim Eder

Der Landschreiber: Tino Jorio

**Beilage:**  
Einnahmenschätzung