



Regierungsrat

Luzern, 9. Dezember 2020

STELLUNGNAHME ZU POSTULAT

P 207

Nummer: P 207
Eröffnet: 28.01.2020 / Justiz- und Sicherheitsdepartement
Antrag Regierungsrat: 09.12.2020 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 1393

Postulat Brücker Urs und Mit. über Grundbuchgebühren, welche der staatlichen Leistung entsprechen

Mit dem Postulat P 207 wird der Regierungsrat aufgefordert, die geltende Regelung über die Grundbuchgebühren zu überprüfen und ein neues Gebührensystem zu entwickeln, bei dem der gebotene Zeitaufwand das Hauptkriterium darstellt.

Wir beantragen Ihnen die Ablehnung des Postulats. Das vor allem aus folgenden Gründen:

- Das bestehende Gebührensystem bewährt sich, da es der Allgemeinheit zugutekommt und gleichzeitig den Einzelnen nicht stark belastet.
- Die Gebühren im Kanton Luzern sind im gesamtschweizerischen Vergleich verhältnismässig und angemessen.
- Mit dem heutigen System sind die Kosten transparent. Bei einem Gebührensystem gestützt auf Zeitaufwandberechnungen hingegen stehen die effektiven Grundbuchkosten erst nach Abschluss des Geschäfts fest.
- Mit Ausnahme von einigen wenigen Massengeschäften sieht jeder Vertrag anders aus und jede bauliche Situation unterscheidet sich. Dies verunmöglicht es weitgehend, den Aufwand für einzelne Kategorien von Geschäften generell abzuschätzen.
- Bei Aufhebung der heute teilweise angewendeten Gemengsteuer wäre mit namhaften Einnahmeausfällen zu rechnen.

Heutige Praxis im Kanton Luzern

Im Kanton Luzern werden Abgaben unter anderem für das Eintragen von Eigentum und Grundpfandrechten an Grundstücken als Gemengsteuer erhoben. Hierzu nachfolgend eine kurze Erläuterung der in der Schweiz angewendeten Arten von Grundbuchgebühren. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung unterscheidet deren drei:

1. Die *Kanzleigebühr* stellt ein Entgelt für konkrete Amtshandlungen des Grundbuchamts dar, die keine Prüfung oder besondere Kontrolle erfordern und deren Höhe damit bescheiden ist (z.B. Gebühr für einen Grundbuchauszug).
2. Die *Verwaltungsgebühr* ist eine Entschädigung für eine zeitaufwändigere Tätigkeit, die eine gründliche Prüfung in technischer, rechtlicher oder anderer Hinsicht durch geschultes Personal verlangt. Die meisten Grundbuchgebühren fallen in diese Kategorie. Zur Bemessung ist von den Gesamtkosten des Verwaltungszweiges auszugehen, weiter ist das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip zu beachten.

3. Die *Gemengsteuer* verbindet die Verwaltungsgebühr mit einer indirekten Steuer. Die Höhe dieser gemischten Abgabe wird nicht durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt. Die Grundbuchgebühren bedürfen – wie alle öffentlichen Abgaben (mit Ausnahme der Kanzleigebühen) – einer Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn. Dieses muss mindestens folgende Punkte umschreiben: Den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe sowie die Höhe der Abgabe in den Grundzügen (Bemessungsgrundlage).

Das bestehende luzernische Gebührensystem hat sich bewährt, da es der Allgemeinheit zugutekommt und gleichzeitig den Einzelnen nicht stark belastet. Mit ihm ist der Erwerb einer Luxusstadtwohnung etwas teurer. Hingegen bleiben eine Hofübernahme, eine Errichtung eines Näherbaurechts für ein Einfamilienhaus oder der Eintrag spezifischer Anmerkungen bezahlbar. Zudem sind die Kosten für die Parteien transparent. Bei einem Gebührensystem gestützt auf Zeitaufwandberechnungen stehen die effektiven Grundbuchkosten hingegen erst nach Abschluss des Geschäfts fest.

Zur Festlegung der Höhe der Grundbuchgebühren wendet ein Grossteil der Kantone Promillewerte an, der Kanton Luzern ist mit 2 Promille im unteren Gebührenfeld angesiedelt. Die Gebühren sind damit im gesamtschweizerischen Vergleich verhältnismässig und angemessen. Zudem sprechen wir hier nicht von einem Alltagsgeschäft, den Einzelnen trifft es nicht oft. Weiter ist die Abgabe angesichts des wirtschaftlichen Werts des Grundeigentums für den Erwerber oder die Erwerberin nicht hoch. Beim Grundstückerwerb im üblichen Umfang – etwa beim Kauf eines Einfamilienhauses – spielt es keine Rolle, ob die Grundbuchabgaben in den Kantonen als Gebühr oder als Gemengsteuer ausgestaltet sind.

Stellungnahme Kantonsgericht

Im Kanton Luzern ist das Kantonsgericht für den Erlass des Gebührentarifs zuständig. In seiner Stellungnahme beantragt es, das Postulat P 207 abzulehnen. Unter anderen argumentiert das Gericht, dass es bei einer Aufhebung der Gemengsteuer jährlich mit namhaften Einnahmeausfällen rechnen müsste. Zudem hält es fest: «Dass sich das bestehende System bewährt hat, sah auch der Kantonsrat so, als er anlässlich der Revision des kantonalen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 20. November 2011 (EGZGB; in Kraft seit 01.06.2015) betreffend das Grundbuch von einem Wechsel des Gebührensystems absah.» Die Argumentation in der Botschaft habe damals offensichtlich überzeugt, so das Kantonsgericht. Es sei daher nicht einzusehen, «warum das System nach nur fünf Jahren geändert werden sollte».

Grundsätzlich erachtet das Kantonsgericht das Grundbuchgebührensystem im Kanton Luzern als zweckmässig. «Es entspricht in seiner Ausgestaltung derjenigen der meisten anderen Kantone und ist bezüglich der Höhe im gesamtschweizerischen Vergleich auch verhältnismässig und somit angemessen.»

Die Postulanten fordern unter anderem gewisse Höchstgrenzen für Grundbuchgebühren im Bereich der Handänderungen und Pfandrechte. In einigen Kantonen wurde dies so umgesetzt. Aus Sicht des Kantonsgerichtes ist eine solche Diskussion grundsätzlich denkbar. Allerdings sei zu beachten, dass bei den Pfandrechten die Umwandlungsansätze häufig zu einem Viertel Promille angewendet werden und die Pfandrechtserrichtungen mit Institutionalisierung der Registerschuldbriefe generell stark zurückgehen werden.

Vergleich mit anderen Kantonen

Zum Unterstreichen der Argumentation lohnt sich ein Blick über die Kantonsgrenzen. Nur der Kanton Zug berechnet die Grundbuchgebühren nach Zeitaufwand. Die im Postulat weiter aufgeführten Kantone Basel-Landschaft, Bern und Solothurn sowie zusätzlich Schwyz erheben eine Pauschale (SO mit zusätzlichem Zuschlag von 1 Promille ab Fr. 100'000.--). Dies

geschieht unabhängig von der Komplexität der angemeldeten Handänderung. Alle andern 20 Kantone wenden analog dem Kanton Luzern Promillewerte an. Dabei variieren die Ansätze bei den Handänderungen zwischen 1 und 11 Promille. Der Kanton Luzern ist mit 2 Promille im unteren Gebührenfeld angesiedelt. Grundbuchgebühren für den Erwerb einer Luxusstadtwohnung fallen hier etwas teurer aus; dafür sind Hofübernahmen, die Errichtung eines Näherbaurechts für ein Einfamilienhaus oder der Eintrag spezifischer Anmerkungen bezahlbar.

Einige Kantone sehen neben der staatlichen Grundbuchführung Amts- oder gemischte Notariate vor. Im System der Amtsnotariate (z.B. SH, ZH) beziehungsweise der gemischten Notariate (z.B. NW, SZ, ZG, GL) kommt den Grundbuchämtern eine weitere beachtliche Einnahmequelle zu. Denn aufgrund ihrer gänzlichen oder teilweisen Monopolstellung übernehmen sie die Beurkundung der Grundstücksgeschäfte. Dies bleibt dem Kanton Luzern verwehrt, hier ist die Beurkundung sämtlicher Grundstücksgeschäfte freiberuflichen Notaren vorbehalten.

Bei der Einführung eines Gebührensystems nach Zeitaufwand müssten sämtliche Positionen angepasst werden. Hier gibt es einige Stolpersteine. Gebühren für Geschäfte auf dem Land beispielsweise sind aktuell gemessen am Aufwand zu tief. Darunter fallen Hofübergaben und Landabtretungen, Strassenmutationen, Dienstbarkeitserrichtungen und -änderungen, Anpassungen von Stockwerkeigentums- und Miteigentumsverhältnissen (z.B. an Autoeinstellhallen mit mehreren hundert Parkplätzen) sowie insbesondere auch Handänderungen im Zusammenhang mit Fusionen. In Städten und der Agglomeration wiederum wird die Verarbeitung der eingereichten Grundbuchanmeldungen zunehmend anspruchsvoller und zeitaufwändiger. Grund dafür sind die teilweise äusserst komplexen Bausituationen wegen der verdichteten Bauweise. Mit Ausnahme von einigen wenigen Massengeschäften – etwa Dienstbarkeitsverträge der Versorgungswerke – sieht jeder Vertrag anders aus und jede bauliche Situation unterscheidet sich. Das verunmöglicht es weitgehend, den Aufwand für die einzelnen Kategorien von Geschäften generell abzuschätzen.

Zwei Rechenbeispiele der Gruppe Grundbuch zeigen, dass Gebühren nach Zeitaufwand (Kanton Zug) oder Pauschalansatz (Kanton Bern) je nachdem massiv höher oder nur geringfügig tiefer ausfallen als in Luzern:

1.) Hofübernahme

Das erste Beispiel veranschaulicht die Kosten einer Hofübernahme ausgehend von einem Zeitaufwand von 150 Minuten. Die Grundbuchgebühren im Kanton Luzern würden sich hier nach geltendem Recht auf Fr. 980.-- belaufen. Dasselbe Geschäft würde im Kanton Zug Fr. 1'800.-- und im Kanton Bern Fr. 870.-- kosten.

2.) Anmerkung von Strassengenossenschaften

Das zweite Beispiel zeigt, wie hoch die Grundbuchgebühren bei der Anmerkung von Strassengenossenschaften auf 100 Grundstücken wären. Die Gebühren würden im Kanton Luzern Fr. 300.-- betragen, im Kanton Zug Fr. 1'215.-- und im Kanton Bern Fr. 1'050.--

Mit dem heutigen luzernischen Gebührensystem sind die Kosten für die Parteien transparent. Bei einem Vorgehen gestützt auf Zeitaufwandberechnungen analog dem Kanton Zug stehen die effektiven Grundbuchkosten hingegen erst nach Abschluss des Geschäfts fest. Für die Parteien ist es schwierig abzuschätzen, welche Zusatzkosten nebst dem Kaufpreis noch anfallen. Je nach Qualität der Arbeit der Urkundsperson erhöht sich der Aufwand der Grundbuchämter durch das zusätzliche Einholen von notwendigen Informationen und Unterlagen, und die Grundbuchgebühren können damit für die Parteien höher ausfallen.

Das heutige Gebührensystem ermöglicht es, bei der Beratung und Auskunftserteilung an Eigentümer, Urkundspersonen, Investoren etc. in einem bestimmten zeitlichen Rahmen grosszügig zu sein. Für mündliche und telefonische Auskünfte im Umfang von 15 Minuten wird nichts verlangt. Auch Vorprüfungen von Eingaben und Urkundenentwürfen erfolgen mit ganz wenigen Ausnahmen kostenlos.

Gemäss Äquivalenzprinzip muss die Gebührenhöhe im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert stehen, den die Leistung für die Abgabepflichtigen hat. Der wirtschaftlichen Bedeutung darf deshalb angemessen Rechnung getragen werden, weshalb ein Ermessensspielraum besteht. Es ist somit auch im Sinne des Äquivalenzprinzips zulässig, dass bei einer Handänderung mit einem höheren Kaufpreis auch eine höhere Grundbuchgebühr erhoben wird, selbst wenn der effektive Aufwand identisch sein sollte.

Rechtliche Grundlagen

Gemäss Artikel 954 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 dürfen die Kantone für Eintragungen im Grundbuch und für damit verbundene Vermessungsarbeiten Gebühren erheben. § 93g EGZGB sieht denn auch vor, dass für die grundbuchlichen Verrichtungen Abgaben erhoben werden. Die Abgaben für die Eintragung von Eigentum und Grundpfandrechten an Grundstücken sowie von Wasserrechtskonzessionen und Bergwerken werden als Gemengsteuer erhoben. § 93h EGZGB regelt die Höhe der Abgaben und bestimmt, dass das Kantonsgericht die Abgaben unter Würdigung der rechtlichen und wirtschaftlichen Bedeutung der Vorgänge durch Verordnung festlegt (vgl. Verordnung über die Grundbuchgebühren vom 18.05.2015).

Die Zulässigkeit einer Gemengsteuer beruht darauf, dass das Bundeszivilrecht die Steuerhoheit der Kantone nicht beschränkt und es somit auf kantonrechtlicher Grundlage zulässig ist, eine Abgabe zu erheben, die neben dem Entgelt für die Amtshandlung auch eine Steuerkomponente enthält (BGE 130 III 225 E. 2.5).

Das aktuelle Grundbuchgebührensystem im Kanton Luzern entspricht diesen Vorgaben. Die Grundlagen für die Promillewerte sind in einem Gesetz im formellen Sinn festgehalten (vgl. § 93g EGZGB). Anlässlich der Änderung des EGZGB betreffend das Grundbuch waren die Grundbuchgebühren Thema. Aus der damaligen Botschaft B 109 zum Entwurf einer Änderung des EGZGB betreffend das Grundbuchrecht vom 15. April 2014 geht hervor, dass es sich beim Kauf von Grundeigentum nicht um ein Alltagsgeschäft handle und den Einzelnen deshalb nicht oft treffe. Konkrete Rechenbeispiele zeigten zudem, dass es bei Grundstückerwerben im üblichen Umfang keine Rolle spiele, ob die Grundbuchabgaben in den Kantonen als Gebühr oder als Gemengsteuer bezeichnet und ausgestaltet werden. Als Beispiele verwendet wurden der Kauf einer Wohnung im Stockwerkeigentum, eines Einfamilien- oder eines Dreifamilienhauses. Die Abgabe sei angesichts des wirtschaftlichen Werts des Grundeigentums für den Erwerber oder die Erwerberin nicht hoch. Sie stelle ausserdem auch keinen wichtigen Standortfaktor für die Wirtschaft dar (vgl. Botschaft B 109 zum Entwurf einer Änderung des EGZGB betreffend das Grundbuchrecht vom 15.04.2014, in: Verhandlungen des Kantonsrates 3/2014 S. 1301 ff.). Zwar gab § 93g EGZGB bei der Beratung zu Diskussionen Anlass. Der Kantonsrat hat aber letztlich von einem Wechsel des Gebührensystems abgesehen. Das gemischte Abgabensystem wurde beibehalten.

Aus all diesen Gründen beantragen wir Ihnen in Übereinstimmung mit dem Kantonsgericht die Ablehnung des Postulats.