

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 13. Juni 2023

325

GRG Nr.	20	MO 33	336
---------	----	-------	-----

Motion von Pascal Schmid und Vico Zahnd vom 15. Juni 2022 „Überhöhte Staatsgebühren jetzt reduzieren!“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit der Motion (2 Erst- und 62 Mitunterzeichnende) soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Gesetz über die Gebühren und Gemengsteuern der Grundbuchämter und Notariate (GGG; RB 632.1) dahingehend anzupassen, dass die Abgaben, die als Gemengsteuern ausgestaltet sind, einen Kostendeckungsgrad von 120 % nicht überschreiten. Begründet wird diese Forderung mit der finanziell sehr günstigen Lage des Kantons, die in den letzten Jahren bestand, und mit dem Umstand, dass diese Gemengsteuer ursprünglich deshalb eingeführt worden sei, um angesichts der Defizite in den Jahren 1991–1995 neue Ertragsquellen zu erschliessen. Zudem wird in der Motion das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip angeführt, wonach eine Gebühr die gesamten Kosten des entsprechenden Verwaltungszweiges nicht übersteigen darf.

Das in der Motion angesprochene GGG vom 20. November 1996 wurde am 1. April 1997 in Kraft gesetzt. Vor Erlass dieses Gesetzes waren die Abgaben der Grundbuchämter und Notariate in der Verordnung des Grossen Rates über die Gebühren der kantonalen Verwaltungsbehörden (VGV; RB 631.1) und in der Verordnung des Regierungsrates über die Gebühren der kantonalen Verwaltungsbehörden (RRV VGV; RB 631.11) geregelt.

Gemäss Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 18. Juni 1996 war die Überführung der Bestimmungen betreffend die Abgaben der Grundbuchämter und Notariate in ein Gesetz notwendig, damit sie eine gesicherte rechtliche Grundlage erhielten und weiterhin nach der Vertragssumme als objektives Kriterium bemessen werden konnten. Dieses Ziel wurde erreicht. Im Gegensatz zur alten Regelung gab es in den letzten 26 Jahren keine Rechtsmittel mehr, die wegen der Nichtbeachtung des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips gutgeheissen wurden.

Hauptgrund für den Erlass des GGG war indessen nicht – wie in der Motion erwähnt – die Erschliessung neuer Ertragsquellen angesichts der düsteren Finanzlage des Kantons in den neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts, sondern die Eliminierung der damals bestehenden Rechtsunsicherheit. Es war stossend, dass diejenigen Personen, die das Verwaltungsgericht anriefen, massiv weniger bezahlen mussten als Personen, die sich in gutem Glauben auf die Rechtmässigkeit der bestehenden Gebührenverordnung verliessen (vgl. Teilbotschaft II des Regierungsrates vom 18. Juni 1996, Ziff. I, Abs. 6).

2. Unterschied zwischen Gebühren und Gemengsteuern

Gemäss § 1 GGG erheben Grundbuchämter und Notariate Gebühren, „die auch als Gemengsteuern ausgestaltet sein können“.

Mit einer Gebühr wird eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung entschädigt (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich/St. Gallen 2016, Rz. 2764). Gebühren unterliegen gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip. Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass der Gesamtertrag der Gebühren die gesamten Kosten des betreffenden Verwaltungszweiges nicht oder nur geringfügig übersteigen darf (BGE 141 I 105). Zum massgebenden Gesamtaufwand zählen neben den laufenden Ausgaben auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven (BGer 2C_1061/2015 vom 9. Januar 2017 E. 2.2.1.). Gemäss Äquivalenzprinzip muss die Höhe der Gebühr im Einzelfall in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert, den die staatliche Leistung für die abgabepflichtige Person hat, stehen (BGE 139 I 138).

Die Kombination einer Gebühr (Kausalabgabe) und einer Steuer wird als Gemengsteuer bezeichnet (BGE 140 I 176). Zwar wird damit wie bei einer Gebühr eine staatliche Dienstleistung entschädigt; ihre Höhe bestimmt sich aber nicht durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip (BGE 130 II 225; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN a.a.O. Rz. 2866). Für die Erhebung einer Gemengsteuer gelten daher die gleichen Voraussetzungen wie für die Erhebung einer Steuer (HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN a.a.O. Rz. 2866). Die Gemengsteuern müssen folglich in einem Gesetz im formellen Sinne geregelt werden, das Subjekt, Objekt sowie Höhe der Abgaben definiert. Diese Voraussetzungen sind für die Gemengsteuern der Grundbuchämter und Notariate mit dem GGG erfüllt.

Da die Grundbuch- und Notariatsgebühren nach § 1 GGG als Gemengsteuer ausgestaltet sind, ist auch ein höherer Kostendeckungsgrad als bei einer reinen Gebühr möglich.

Entgegen dem Titel der Motion handelt es sich bei den entsprechenden Einnahmen somit nicht um „Überhöhte Staatsgebühren“, sondern um eine Gemengsteuer im Sinne von Lehre und Rechtsprechung. Sie bemisst sich nach dem Wert des jeweiligen Geschäfts und garantiert so eine Gleichbehandlung der Kundschaft im ganzen Kanton. Müssten sich die entsprechenden Abgaben nach den zitierten Grundsätzen für eine Gebühr ausrichten, führte dies möglicherweise dazu, dass der Aufwand in den einzelnen Grundbuchämtern und Notariaten für vergleichbare Geschäfte unterschiedlich ausfielen und somit zu divergierenden Abgaben führten. Zudem könnte die Abgabe für einen Grundstücksverkauf mit einer tiefen Vertragssumme, aber einem grösseren Aufwand

des zuständigen Amtes höher ausfallen als bei einem Geschäft mit hohem Gesamtbeitrag, was für die Kundschaft kaum nachvollziehbar wäre.

3. Kostendeckungsgrad der Grundbuchämter und Notariate

Der Kostendeckungsgrad der Grundbuch- und Notariatsverwaltung (GNV) hat sich in den letzten 20 Jahren wie folgt entwickelt:

Jahr	PG Grundbuch	PG Notariat	Total
2003	174 %	55 %	130 %
2004	186 %	58 %	139 %
2005	193 %	54 %	141 %
2006	191 %	55 %	140 %
2007	194 %	52 %	144 %
2008	204 %	50 %	145 %
2009	215 %	53 %	152 %
2010	231 %	46 %	159 %
2011	265 %	49 %	183 %
2012	254 %	49 %	178 %
2013	257 %	50 %	181 %
2014	234 %	51 %	169 %
2015	242 %	57 %	177 %
2016	208 %	64 %	167 %
2017	236 %	66 %	184 %
2018	235 %	69 %	184 %
2019	250 %	68 %	194 %
2020	267 %	67 %	207 %
2021	310 %	73 %	232 %
2022	293 %	64 %	216 %

Es ist ersichtlich, dass der Kostendeckungsgrad in der Produktgruppe (PG) Notariat immer sehr tief war. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Notariate Dienstleistungen erbringen müssen, für die sie keine Gebühren verlangen dürfen. Dabei handelt es sich z.B. um die Aufnahme der Nachlassinventare in Erbfällen. Diese Aufgabe ist gesetzlich vorgeschrieben und hat gemäss § 181 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, StG; RB 640.1) durch das Notariat zu erfolgen. Zudem erstellen die Notariate gemäss § 25 des Gesetzes über die Erbschafts- und Schenkungssteuern (ESchG; RB 641.8) zuhanden der Steuerverwaltung Veranlagungsentwürfe für die Erbschaftssteuern, ohne dass ihnen im Gegenzug die entsprechenden Erträge im Globalbudget ganz oder teilweise als Ertrag gutgeschrieben werden.

Dagegen können die Notariate die Dienstleistungen, für die Gebühren verrechnet werden dürfen (z.B. Beurkundungen und Beglaubigungen), knapp kostendeckend erbringen. Insgesamt erfolgt in Bezug auf die Kostendeckung eine „Quersubventionierung“ der PG Grundbuchamt an die PG Notariat im Umfang von 1.0 bis 1.5 Mio. Franken. Eine Anpassung der Notariatstarife ist deswegen nicht angezeigt, weil diese im Jahr 2016 im Rahmen der Leistungsüberprüfung (LÜP) wesentlich geändert wurden und seither ausgewogen sind.

4. Erträge der Grundbuchämter und Aufwand der GNV

Ein wesentlicher Grund, dass sich der Kostendeckungsgrad der GNV auf hohem Niveau befindet, sind die stetig wachsenden Einnahmen der Grundbuchämter aufgrund der immer höheren Transaktionspreise für Immobilien in den letzten Jahren. Den Mehreinnahmen von 10 bis 15 Mio. Franken stehen in der gleichen Zeit lediglich Mehraufwendungen von rund 1 Mio. Franken gegenüber. Die Zahlen sind aus der folgenden Zusammenstellung ersichtlich:

Jahr	Einnahmen Grundbuchämter	Aufwand GNV total
2003	14'140'457	12'828'539
2004	15'178'327	12'907'021
2005	15'625'451	12'864'409
2006	15'208'369	12'651'827
2007	16'446'126	13'049'039
2008	18'808'940	13'125'815
2009	19'089'067	13'256'373
2010	19'099'079	13'523'119
2011	22'111'550	13'570'179
2012	21'329'560	13'410'386
2013	21'770'661	13'549'652
2014	20'797'592	13'881'701
2015	21'232'303	13'619'133
2016	20'553'946	13'887'707
2017	22'010'524	13'590'564
2018	21'963'849	13'584'534
2019	23'148'400	13'488'398
2020	25'486'221	13'736'323
2021	28'506'467	13'797'637
2022	27'213'090	13'971'175

Die Einnahmen des letzten Jahres teilen sich auf in:

- Handänderungsgebühren ca. 18.5 Mio. Franken ca. 70 %
- Grundpfandgebühren ca. 5.5 Mio. Franken ca. 20 %
- Übrige Gebühren ca. 3 Mio. Franken ca. 10 %

Die prozentuale Aufteilung der Einnahmen dieser drei Bereiche hat sich über die Jahre kaum verändert.

Die hohen Erträge der letzten drei Jahre dürfen allerdings nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Einnahmen bei einem Nachlassen des Immobilienhandels und einer Reduktion der Kaufpreise für Immobilien auch wieder auf das Niveau der Jahre 2011–2018 von etwas mehr als 20 Mio. Franken pro Jahr zurückgehen könnten.

5. Handänderungsgebühren als Gemengsteuer

Neben der Handänderungssteuer, die nicht Gegenstand der Motion ist, wurden auch die Handänderungsgebühren bewusst als Gemengsteuer konzipiert, um der Spekulation entgegen zu treten. In den letzten Jahren hat die Spekulation mit Immobilien wieder zugenommen. In einzelnen Fällen werden Grundstücke wenige Wochen oder Monate nach dem Erwerb zu einem um 20 bis 30 Prozent höheren Preis weiterveräussert. Bei diesen Transaktionen kann es sogar für richtig angesehen werden, dass neben den spekulierenden Immobilienhändlerinnen und -händlern der Staat zu einem kleinen Teil ebenfalls profitiert. Von den Handänderungsgebühren betroffen sind somit nicht in erster Linie Personen, die oft nur einmal im Leben Grundeigentum erwerben, sondern vorwiegend diejenigen Personen und Unternehmen, die professionell mit Immobilien handeln und damit hohe Gewinne erzielen.

6. Finanzielle Auswirkungen

Um den mit der Motion gewünschten Kostendeckungsgrad von ca. 120 % zu erreichen, dürfen den Gesamtausgaben der GNV von rund 14 Mio. Franken maximal Einnahmen von 17 Mio. Franken gegenübergestellt werden. Wenn von diesem Betrag die Einnahmen der Notariate von konstant rund 3 Mio. Franken abgezogen werden, ergäbe dies für den Grundbuchbereich maximale Einnahmen von 14 Mio. Franken. Dies würde etwa einer Halbierung der Gebühreneinnahmen der Jahre 2021 und 2022 entsprechen.

Der Kanton Thurgau kann nicht ohne weiteres auf 14 Mio. Franken Einnahmen verzichten, was ungefähr 2.5 Steuerprozenten entspricht. Der Grosse Rat hat auf das Jahr 2022 hin die Staatssteuern um 8 Prozentpunkte gesenkt. In diesem Jahr wurden keine Ausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) vorgenommen, was gegenüber dem Vorjahr Mindereinnahmen von 130 Mio. Franken oder 22 Steuerprozent bedeutet. Auch in den kommenden Jahren ist nicht mit SNB-Ausschüttungen zu rechnen. Hinzu kommt, dass auch die NFA-Zahlungen in den Jahren 2024–2026 voraussichtlich um 15 Mio. bis 20 Mio. Franken jährlich zurückgehen und durch Reserven gestützt werden müssen, was sich negativ auf die Gesamtrechnung auswirkt. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat in der zweiten Jahreshälfte überdies eine Botschaft zur erheblich erklärten Motion vom 5. Mai 2021 „Doppelbesteuerung von Liegenschaften abschaffen“

(GR 20/MO 16/178) präsentieren. Die Abschaffung der Liegenschaftensteuer würde für die Gemeinden und den Kanton noch einmal einen Steuerausfall von je rund 3 Steuerprozenten bedeuten. Der Finanzplan 2024–2026 zeigt denn auch die markant eingetrübten Finanzaussichten des Kantons mit Fehlbeträgen in der Grössenordnung von je 150 Mio. Franken in der Gesamtrechnung. In dieser Gesamtbetrachtung eine weitere Einnahmequelle zu reduzieren, ohne die Entwicklung der vorgenannten Ertragspositionen exakt zu kennen, lehnen wir ab.

7. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber