

Kommunale Abgaben auf dem Grundeigentum

Bericht der Regierung vom 2. November 2010

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Auftragsanalyse.....	3
2. Untersuchte kommunale Steuern und Abgaben	3
2.1. Handänderungssteuern	4
2.2. Grundsteuern.....	5
2.3. Kausalabgaben beim Grundstückerwerb: Beurkundungs- und Grundbuchgebühren ...	7
2.4. Andere Abgaben.....	8
2.4.1. Gebühr für die Errichtung eines Grundpfandrechts.....	8
2.4.2. Gebühr für Bauanzeige und Baubewilligung.....	8
2.4.3. Gebühr für die amtliche Vermessung	9
2.4.4. Gebühr für die Grundstückschätzung	9
2.4.5. Anschlussbeiträge	9
2.4.6. Grundgebühren für Abwasser und Abfall.....	10
3. Vergleich mit den Nachbarkantonen.....	11
3.1. Handänderungssteuern	11
3.2. Grundsteuern.....	12
3.3. Kausalabgaben beim Grundstückerwerb: Beurkundungs- und Grundbuchgebühren .	12
3.4. Andere Abgaben.....	13
3.4.1. Gebühr für die Errichtung eines Grundpfands	13
3.4.2. Andere Gebühren und Beiträge.....	14
4. Anteil dieser Abgaben an den kommunalen Einnahmen.....	14
4.1. Handänderungssteuern	14
4.2. Grundsteuern.....	14
4.3. Beurkundungs- und Grundbuchgebühren	15
5. Mögliche Entlastungen	15
5.1. Handänderungssteuern	15
5.2. Grundsteuern.....	17
5.3. Beurkundungs- und Grundbuchgebühren	19
6. Antrag	21

Zusammenfassung

Eine Gesamtschau der kommunalen Steuern und Abgaben auf dem Grundeigentum umfasst die Handänderungssteuern, die Grundsteuern sowie die Gebühren und Beiträge. Unter den Kausalabgaben verdienen die Beurkundungs- und Grundbuchgebühren beim Erwerb eines Grundstücks und für die Errichtung eines Grundpfandrechts besondere Aufmerksamkeit.

Eine Handänderungssteuer wird in der überwiegenden Mehrzahl der Kantone erhoben. Die st.gallische Handänderungssteuer als reine Gemeindesteuer liegt mit einem ordentlichen Steuermass von 1 Prozent des Erwerbspreises auf dem Niveau der Nachbarkantone. Schwyz und Zürich haben die Steuer jedoch in den letzten Jahren abgeschafft. Diesem Beispiel könnte rein rechtlich auch der Kanton St.Gallen folgen. Es stehen keine verfassungsrechtlichen Gründe

entgegen. Mit einem Anteil von durchschnittlich 4,5 Steuerprozenten hat die Handänderungssteuer jedoch fiskalisch einen hohen Stellenwert für die Gemeinden. Sie lehnen deshalb Steuerensenkungen oder gar eine Abschaffung kategorisch ab. Gegen eine einseitige Befreiung der Erwerber eines dauernd selbstgenutzten Eigenheims sprechen verfassungsrechtliche Bedenken. Das Privileg wäre mit dem Rechtsgleichheitsgebot nicht zu vereinbaren und – abgesehen davon – in der Praxis nur mit grossen Schwierigkeiten überhaupt umsetzbar.

Die kommunale Grundsteuer charakterisiert sich zwar als Spezialvermögenssteuer, untersteht aber nicht der Harmonisierung. Auch sie könnte auf kantonaler Ebene abgeschafft werden. Mit einem Höchstsatz von 0,8 Promille des Vermögenssteuerwerts fällt sie für den Einzelnen nicht besonders ins Gewicht. Für die Gemeinden sind die Grundsteuern mit Erträgen in der Grössenordnung von durchschnittlich mehr als 8 Steuerprozenten jedoch ausserordentlich bedeutsam. Sie lehnen deshalb, vor allem nach der Senkung des Maximalsatzes um 0,2 Promille per 1. Januar 2010, eine weitere Ermässigung ab. Von den 85 Gemeinden hätten es 84 selbst in der Hand, die Grundsteuer im Rahmen der gesetzlichen Bandbreite (0,2 bis 0,8 Promille) zu senken. Es besteht kein Grund für ein Diktat des Kantons gegen den Willen der Gemeinden.

Bei den Beurkundungs- und Grundbuchgebühren setzt der Kanton St.Gallen im gesamtschweizerischen Vergleich auf relativ bescheidene Ansätze. Verglichen mit den Nachbarkantonen sind die Gebührensätze in unserem Kanton aber eher hoch. Die Regierung ist deshalb bereit, den Gebührentarif unter dem Aspekt der Kostendeckung und der Äquivalenz sowie unter Mitwirkung der Gemeinden einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 19. Februar 2008 reichten Philipp Hangartner-Altstätten, Andreas Eggenberger-Eichberg und Rolf Cristuzzi-Widnau mit 74 Mitunterzeichnenden die Motion 42.08.10 «Abschaffung der Handänderungssteuer beim Erwerb von selbstgenutztem Eigenheim» ein. Sie brachten vor, die Mobilität sei auf dem Arbeitsmarkt immer wichtiger. Die Handänderungssteuer sei im Standortwettbewerb dagegen hinderlich. In ländlichen Gebieten wie im Rheintal würden durch diese Steuer gute Arbeitskräfte davon abgehalten, Wohnsitz zu nehmen und Wohneigentum zu erwerben. Deshalb sollte die Handänderungssteuer wenigstens für Eigennutzer abgeschafft werden.

Die Regierung beantragte am 18. März 2008 Nichteintreten. Die Handänderungssteuer müsse im Kontext mit anderen kommunalen Abgaben auf dem Grundeigentum einer steuerpolitischen Gesamtschau unterzogen werden. Die beantragte Sonderlösung zugunsten der Selbstnutzer von Wohneigentum würde einer ausgewogenen Gesamtbeurteilung sachlich unkoordiniert vorgreifen. Sie erweise sich darüber hinaus als rechtlich problematisch.

Auf Antrag aus der Mitte des Rates stimmte der Kantonsrat am 15. April 2008 der Umwandlung der Motion in ein Postulat mit 110 gegen 18 Stimmen zu und hiess das Postulat mit folgendem Wortlaut gut:

«Die Regierung wird eingeladen, in einem Bericht eine Gesamtschau kommunaler Steuern – Handänderungssteuer und Grundsteuer – und Abgaben auf dem Grundeigentum im Kanton St.Gallen vorzunehmen, diese Belastung mit den umliegenden Kantonen zu vergleichen, ihren Anteil an den kommunalen Einnahmen aufzuzeigen, sowie eine rechtliche Beurteilung vorzunehmen, in welchem Umfang Entlastungen unter dem Gesichtspunkt der verfassungsmässigen Wohneigentumsförderung sowie des Gleichbehandlungsgebots nur für Wohneigentümer zulässig sind.»

In der parlamentarischen Beratung der Motion und des Antrags auf Umwandlung in ein Postulat unterstützten Vertreter des Hauseigentümerverbands die Zielsetzung der Motionäre grund-

sätzlich. Wie bereits in den Beratungen des III. Nachtrags zum Steuergesetz vom 28. September 2008 (nGS 43-159) gefordert, mache es aber Sinn, zunächst eine Gesamtschau aller kommunalen Steuern und Abgaben auf dem Wohneigentum vorzunehmen. Dann erst könne im Wissen um die finanziellen Konsequenzen und den rechtlichen Spielraum entschieden werden. Dagegen wandte ein Gemeindevertreter ein, die Grundeigentümer seien schon mit dem II. Nachtrag zum Steuergesetz vom 24. September 2006 (nGS 41-85) und dem III. Nachtrag zum Steuergesetz vom 28. September 2008 (nGS 43-159) massiv entlastet worden. Die Handänderungssteuer spiele im Steuerwettbewerb absolut keine Rolle. Sie halte niemanden davon ab, Wohneigentum zu erwerben. In der Umsetzung wäre die Motion problematisch und aufwändig. Ausserdem müssten hohe Steuerausfälle in Kauf genommen werden, die in vielen Gemeinden nur mit einer allgemeinen Steuerfusserhöhung kompensiert werden könnten.

1. Auftragsanalyse

Die umgewandelte Motion 42.08.10 «Abschaffung der Handänderungssteuer beim Erwerb von selbstgenutztem Eigenheim» hat allein die Handänderungssteuern anvisiert. Den Motionären ging es darum, die Erwerber eines Eigenheims, das sie selbst bewohnen, von der Handänderungssteuer zu befreien. Das Postulat weitet den Blickwinkel über die Handänderungssteuer hinaus auf alle kommunalen Steuern und Abgaben auf dem Grundeigentum aus. Ein Vergleich mit den Nachbarkantonen soll die Belastungsrelationen in der Ostschweiz aufzeigen. Diese Aussensicht soll ergänzt werden durch einen Massstab im Innern. Die kommunalen Abgaben auf dem Grundeigentum geben gemessen an den Gesamteinnahmen einer Gemeinde Aufschluss über die finanzpolitische Bedeutung und ein allfälliges Senkungspotential. In der Annahme, dass eine Herabsetzung der Abgaben in den Gemeinden ertragsneutral ausgestaltet werden müsste, werden die Grundstückabgaben nicht zu den gesamten Gemeindeeinnahmen, sondern nur zu den Steuereinnahmen in Prozenten der einfachen Steuer ins Verhältnis gesetzt. Aus der Motion übernommen wurde die Stossrichtung – eine Entlastung der Eigenheimbesitzer zum Zweck der Wohneigentumsförderung. Eine rechtliche Beurteilung soll dazu den legislatorischen Rahmen abstecken.

2. Untersuchte kommunale Steuern und Abgaben

Auf dem Grundeigentum werden von allen drei Ebenen des Gemeinwesens Abgaben erhoben. Die Erträge des unbeweglichen Vermögens von natürlichen und juristischen Personen unterliegen im Bund und in den Kantonen der Einkommens- oder Gewinnbesteuerung. Gewinnungskosten können abgezogen werden. Veräusserungsgewinne werden vom Bund (nur auf Geschäftsvermögen) und den Kantonen besteuert. Auf dem Vermögenswert eines Grundstücks erheben die Kantone nach Abzug der Schulden Vermögens- oder Kapitalsteuern. Soweit ist die Besteuerung grösstenteils vom Harmonisierungsrecht bestimmt und den Kantonen vorgegeben. Den Kantonen bleibt die verfassungsmässige Tarifautonomie (Art. 129 Abs. 2 der Bundesverfassung [SR 101; abgekürzt BV]) und allenfalls ein gewisser Bemessungsspielraum bei der Besteuerung des Eigenmietwerts¹.

Die st.gallischen Gemeinden können ihre Anteile an den Einkommens- und Vermögenssteuern (Art. 2 Bst. a des Steuergesetzes [sGS 811.1; abgekürzt StG]) nur über den Steuerfuss regulieren. Ihnen stehen für die Besteuerung der in ihrem Territorium gelegenen Grundstücke zusätzlich, aber ausschliesslich, die Handänderungssteuer und die Grundsteuer (Art. 2 Bst. b und c

¹ Die Eigenmietwertbesteuerung wurde im Kanton St.Gallen in den letzten 12 Jahren durch folgende Ermässigungen am Erstwohnsitz herabgesetzt:

- per 1. Januar 1999 15 Prozent, maximal Fr. 3'000.–;
- per 1. Januar 2001 20 Prozent, maximal Fr. 3'600.–;
- per 1. Januar 2006 30 Prozent, maximal Fr. 8'000.–;
- per 1. Januar 2007 30 Prozent, maximal Fr. 9'000.–;
- per 1. Januar 2009 30 Prozent ohne Begrenzung.

StG) zur Verfügung. Ausserdem können sie ihre behördlichen Leistungen im Zusammenhang mit Grundstücken durch Gebühren decken. Diese kommunalen Abgaben sind Gegenstand des Postulats.

2.1. Handänderungssteuern

Die Handänderungssteuer hat ihren Ursprung im Lehensrecht des Spätmittelalters. Der Lehensnehmer hatte bei Handänderungen des Grundstücks eine Abgabe zu entrichten, den Ehrschatz. In der Helvetik wurde diese Abgabe durch eine Einregistrierungsgebühr, später Handänderungsgebühr genannt, ersetzt. Daneben musste auch eine Schreibgebühr entrichtet werden. Nach der Helvetik wurde die Handänderungsgebühr im Kanton St.Gallen und andern Kantonen abgeschafft. Erst 1887 wurde die Handänderungssteuer wieder eingeführt und zwar als fakultative Gemeindesteuer. In den 20er Jahren des letzten Jahrhunderts erhoben im Kanton St.Gallen 85 Gemeinden eine Handänderungssteuer, wovon deren 24 zum Höchstsatz von 1 Prozent. Seit 1938 muss die Handänderungssteuer im Kanton St.Gallen von allen Gemeinden obligatorisch zum Satz von 1 Prozent des Erwerbspreises erhoben werden. Ihr Ertrag belief sich um 1950 auf rund 1 Mio. Franken oder 5 Prozent der einfachen Staatssteuer der natürlichen und juristischen Personen (Jakob Schönenberger, Die st.gallische Handänderungssteuer, Zürich 1960, S. 30 ff.).

Die Handänderungssteuer ist eine Rechtsverkehrssteuer und als solche eine indirekte Steuer. Sie ist nicht harmonisiert (Art. 129 Abs. 1 BV). Das Objekt der Handänderungssteuer bildet die Handänderung von Grundstücken selbst. Der Handänderungsbegriff umfasst sowohl die zivilrechtlichen² als auch die so genannten wirtschaftlichen³ Handänderungen. Im Unterschied zu den Steuern auf Grundstücksgewinnen bleibt die Realisation eines Gewinns für die Handänderungssteuerpflicht unbeachtlich.

Zu den Rechtsverkehrssteuern gehören auch die Erbschafts- und Schenkungssteuern. Die Übertragung der Verfügungsgewalt über ein Grundstück im Zuge einer Schenkung oder im Erbgang kann unter Umständen sowohl Handänderungssteuern als auch Erbschafts- oder Schenkungssteuern auslösen. Nahestehende Personen sind jedoch im Kanton St.Gallen von der Erbschafts- und Schenkungssteuer weitgehend freigestellt (Art. 146 StG) und unterliegen der Handänderungssteuer lediglich zum halben Satz (Art. 245 Abs. 2 StG).

Nicht immer einfach ist die Abgrenzung der Handänderungssteuer von der Handänderungs- oder Grundbuchgebühr⁴. Mischformen werden als Gemengsteuer⁵ bezeichnet.

In der Schweiz werden in 18 Kantonen eigentliche Handänderungssteuern erhoben. In 15 Kantonen beansprucht der Kanton selbst die Steuerhoheit. Vereinzelt werden die Gemeinden jedoch am Steuerertrag beteiligt oder berechtigt, einen Zuschlag zur Staatssteuer zu erheben (FR und VD). Im Kanton Graubünden steht die Steuerhoheit den Gemeinden ohne Verpflichtung (fakultativ) zu. Nur in den Kantonen Appenzell A.Rh. und St.Gallen handelt es sich bei der Handänderungssteuer um eine obligatorisch zu erhebende Gemeindesteuer. In sechs Kantonen (UR, GL, ZG, SH, AG, TI) tritt anstelle einer Handänderungssteuer eine kantonale Gebühr oder eine Gemengsteuer. Der Kanton Zürich (seit 2005) und der Kanton Schwyz (seit 2009) erheben keine Handänderungssteuer beziehungsweise Handänderungsgebühr.

² Grundstücksgeschäfte kraft privaten und öffentlichen Rechts sowie aufgrund eines richterlichen Urteils.

³ Übertragung von Beteiligungen an Immobiliengesellschaften, Kettengeschäfte, Belastungen mit Dienstbarkeiten.

⁴ Die Handänderungsgebühr ist ein Entgelt für die Inanspruchnahme der öffentlichen Verwaltung (Grundbuch). Die Handänderungssteuer setzt dagegen keine zurechenbare Gegenleistung des Gemeinwesens gegenüber dem Steuerpflichtigen voraus.

⁵ Verbindet sich eine Steuer mit einer Kausalabgabe (hier Gebühr), so spricht man von einer Gemengsteuer. In diesem Fall charakterisiert sich die Gemengsteuer einerseits als Entgelt für die Dienstleistung des Grundbuchamts (Gebühr), und andererseits – soweit sie die Kosten der Dienstleistung übersteigt und dem Gemeinwesen als Einnahmequelle dient – als Steuer.

Kanton	Kantonssteuer	Gemeindesteuer	
		obligatorisch	fakultativ
BE	X		
LU	X		
OW	X		
NW	X		
FR	X		X
SO	X		
BS	X		
BL	X		
AR		X	
AI	X		
SG		X	
GR			X
TG	X		
VD	X		X
VS	X		
NE	X		
GE	X		
JU	X		

Die Steuersätze bewegen sich in den Kantonen mit eigentlicher Handänderungssteuer im Normalfall (Kauf unter Nicht-Nahestehenden) zwischen 1 Prozent und 3,3 Prozent (NE).

Im Kanton St.Gallen liegt das Recht, Handänderungssteuern zu erheben, wie erwähnt bei den politischen Gemeinden (Art. 2 Abs. 1 Bst. c StG). Subjektiv steuerpflichtig ist ausschliesslich der Erwerber des Grundstücks. Der Veräusserer haftet solidarisch (Art. 242 StG). Gegenstand der Handänderungssteuer ist der Verkehrsvorgang zur zivilrechtlichen oder wirtschaftlichen Übertragung eines Grundstücks (Art. 241 StG). Subjektive und objektive Steuerbefreiungen bestehen wie in den meisten Kantonen zugunsten nahestehender Personen (Erben, Ehegatten) und bestimmter Zwecke oder Handänderungen (öffentliche und gemeinnützige Zwecke, Landumlegung, Zwangsverwertung, Umstrukturierung usw. [Art. 244 StG]). Die Steuer wird nach dem Kaufpreis mit allen weiteren Leistungen des Erwerbers bemessen. Ist kein Kaufpreis vereinbart (z.B. bei Tausch, Schenkung) oder liegt der Kaufpreis unter dem wirklichen Verkehrswert (bei land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken unter dem Ertragswert), ist letzterer im Zeitpunkt der Handänderung massgebend (Art. 243 StG; vgl. auch Weidmann/Grossmann/Zigerlig, Wegweiser durch das st.gallische Steuerrecht, 6. Auflage, Muri/Bern 1999, S. 441 ff.). Der Steuersatz beträgt 1 Prozent des Erwerbspreises; bei Handänderungen zwischen Eltern und ihren Kindern, Adoptiv-, Stief- oder Pflegekindern sowie zwischen Geschwistern bei der Teilung des elterlichen Nachlasses wird er auf 0,5 Prozent herabgesetzt (Art. 245 StG).

2.2. Grundsteuern

Auch die Grundsteuer hat ihre Wurzeln im Feudalwesen. Im neu geordneten Steuersystem der Helvetik nahm die Grundsteuer einen bedeutenden Platz als Vermögensabgabe ein. Man erkannte schon damals, dass eine funktionierende Grundsteuer eine einheitliche Regelung der Schätzung von Grund und Boden voraussetzt. Im Kanton St.Gallen sah die Gemeindesteuer-

regelung von 1805 eine doppelte Belastung des Grundeigentums vor: eine Objektsteuer vom Bruttovermögenswert und eine Art Beitrag der Grundeigentümer an die Unkosten der ihnen dienenden kommunalen Institution (Vorzugslast). Diese Parallelität wurde bis ins 20. Jahrhundert mehr oder weniger beibehalten. Bei der Neuordnung des Steuersystems in den 40er Jahren des letzten Jahrhunderts wurde die Grundsteuer im Sinn einer Finanzausgleichsmassnahme mit einer Steuersatzspannweite zwischen 0,3 und 1,0 Promille den Gemeinden als Einnahmequelle überlassen. Der Jahresertrag aller Gemeinden erreichte 1947 rund 3 Mio. Franken. Unter den Gemeinden bestanden riesige Unterschiede bei den Grundsteuereinnahmen. In der Stadt St.Gallen entsprachen sie beispielsweise 4 Prozent der einfachen Staatssteuer, in Eggersriet hingegen 74 Prozent (Adolf Messmer, Die st.gallische Grundsteuer, Au 1951, S. 1 ff.).

Die Grund- oder Liegenschaftensteuer, wie sie in einigen Kantonen auch genannt wird, ist eine Objektsteuer⁶. Begründet wird sie als Entgelt für die Sonderbeanspruchung des Gemeindeterritoriums durch privaten Besitz. Sie zählt zu den direkten Steuern⁷. Sie wird zusätzlich zur Vermögens- oder Kapitalsteuer, die den Grundbesitz auch umfasst, erhoben. Mit der Grundsteuer wird der volle Wert der Grundstücke erfasst. Die auf ihnen lastenden Schulden werden nicht abgezogen.

13 Kantone erheben eine Grundsteuer. Die Steuerhoheit liegt überwiegend bei den Gemeinden. Vereinzelt erheben aber sogar die Gemeinden und der Kanton gleichzeitig auf den in ihrem Gebiet gelegenen Grundstücken eine Grundsteuer. In fünf Kantonen (LU, SG, TI, VS, JU) handelt es sich um eine obligatorische Gemeindesteuer auf allen Grundstücken, das heisst auf Grundstücken von natürlichen und juristischen Personen.

Kanton	Kantonssteuer		Gemeindesteuern	
	natürl. Personen	jurist. Personen	natürl. Personen	jurist. Personen
BE			fakultativ	fakultativ
LU			obligatorisch	obligatorisch
FR		X	fakultativ	fakultativ
AI			fakultativ	fakultativ
SG			obligatorisch	obligatorisch
GR			fakultativ	fakultativ
TG	X	X	-	-
TI		X	obligatorisch	obligatorisch
VD		X	fakultativ	fakultativ
VS		X	obligatorisch	obligatorisch
NE		X	-	fakultativ
GE	X	X	-	-
JU			obligatorisch	obligatorisch

⁶ Subjekt- und Objektsteuern unterscheiden sich nach dem Verhältnis der Steuer zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen. Objektsteuern belasten ungeachtet der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuersubjekts nur ein einzelnes Steuerobjekt (hier das Grundeigentum).

⁷ Die Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern beruht nach herrschender Lehrmeinung auf dem Verhältnis von Steuerobjekt und Steuerberechnungsgrundlage. Direkte Steuern sind danach jene, welche die Berechnungsgrundlage unmittelbar belasten, indem diese auch Steuerobjekt ist.

Die durchwegs proportionalen Steuersätze liegen in den Kantonen zwischen 0,2 Promille (Mindestsatz in SG) und 3,0 Promille (Gemeinden in FR) des Vermögenssteuerwerts. Im Kanton Tessin wird von juristischen Personen mit Sitz im Ausland sogar eine Grundsteuer von 4,5 Promille erhoben.

Die st.gallische Grundsteuer ist eine Gemeindesteuer auf der Grundlage des kantonalen Rechts. Sie wird jährlich auf den in der Gemeinde gelegenen Grundstücken erhoben (vgl. Weidmann/Grossmann/Zigerlig, a.a.O. S. 439). Der Steueranspruch entsteht mit Beginn des Kalenderjahrs und wird mit der Rechnungstellung fällig (Art. 237 StG). Steuerpflichtig sind die natürlichen und die juristischen Personen, die zu Beginn des Kalenderjahrs Eigentümer oder Nutzniesser des Grundstücks sind (Art. 238 StG). Die Steuer wird nach dem für die Vermögenssteuer massgebenden Wert des Grundstücks am Ende des vorausgegangenen Kalenderjahrs bemessen (Art. 239 Satz 1 StG). Das Vermögen wird grundsätzlich zum Verkehrswert bewertet (Art. 54 StG). Nach Art. 57 Abs. 1 StG entspricht der Verkehrswert von Grundstücken dem mittleren Preis, zu dem Grundstücke gleicher oder ähnlicher Grösse, Lage und Beschaffenheit in der betreffenden Gegend veräussert werden. Schulden werden bei der Grundsteuer nicht in Abzug gebracht (Art. 239 Satz 2 StG). Der Steuersatz beträgt nach Art. 240 Abs. 1 StG für Grundstücke von natürlichen und juristischen Personen 0,2 bis 0,8 Promille (Bst. a). Die zuständigen Gemeindeorgane bestimmen jährlich den Steuersatz gemäss Bst. a der Bestimmung (Art. 240 Abs. 2 StG). Für Grundstücke von juristischen Personen, die von der Steuerpflicht befreit sind und deren Grundstücke unmittelbar öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen, gilt ein einheitlicher Satz von 0,2 Promille (Art. 240 Abs. 1 Bst. b StG).

2.3. Kausalabgaben beim Grundstückerwerb: Beurkundungs- und Grundbuchgebühren

Zu den wichtigsten Abgaben im Zusammenhang mit einer Grundstückstransaktion gehören die Beurkundungs- und Grundbuchgebühren. Nach Art. 657 Abs. 1 des Schweizerischen Zivilgesetzbuchs, SR 210; abgekürzt ZGB) bedarf der Vertrag auf Eigentumsübertragung an einem Grundstück der öffentlichen Beurkundung. Für die Eintragung in das Grundbuch dürfen die Kantone Gebühren erheben (Art. 954 Abs. 1 ZGB). Bei den Beurkundungs- und Grundbuchgebühren handelt es sich um Verwaltungsgebühren. Sie stellen ein Entgelt dar für die Inanspruchnahme einer Amtshandlung der öffentlichen Verwaltung (Klaus Vallender, Grundzüge des Kausalabgabenrechts, Bern/Stuttgart 1976, S. 50).

Alle Kantone erheben gestützt auf sehr unterschiedliche Tarife Beurkundungs- und Grundbuchgebühren. Für die öffentliche Beurkundung kennen die Kantone drei verschiedene Notariatsysteme, das freiberufliche Notariat (11 Kantone, vor allem in der Westschweiz), das Amtsnotariat (ZH, TG und AR) sowie ein gemischtes System (12 Kantone, vor allem Deutschschweiz). Wo die öffentliche Beurkundung in Grundbuchsachen nicht dem Grundbuchamt vorbehalten ist, erfüllen die Notare diese hoheitliche Aufgabe im Auftrag des Staats. Als Gegenleistung haben diese Anrecht auf eine vom Kanton in einem Tarif festgelegte Entschädigung. In fast allen Kantonen wird die Beurkundungsgebühr unter Berücksichtigung des Transaktionswerts, oftmals begrenzt durch einen Minimal- und Maximalbetrag, berechnet. Der Gebührensatz differiert zwischen 0,5 Promille (GL) und 6 Promille (GE). Die Kantone mit freiberuflichem Notariat weisen nach einer Untersuchung des Preisüberwachers deutlich die höchsten Gebühren auf (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD, Preisüberwachung PUE, Kantonale Notariatstarife, Vergleich der Gebühren für die öffentliche Beurkundung verschiedener Rechtsakte, Juli 2007). Zu den Beurkundungsgebühren kommen je nach Kanton zusätzlich noch die durch das betreffende Geschäft verursachten Auslagen wie Kopien, Zustellungskosten usw. Die öffentliche Beurkundung unterliegt der Mehrwertsteuer zu 7,6 Prozent. Die Gebühren für die Eintragung einer Transaktion im Grundbuch sind von Kanton zu Kanton sehr verschieden.

Im Kanton St.Gallen ist für die öffentliche Beurkundung in Grundbuchsachen grundsätzlich der Grundbuchverwalter zuständig (Art. 15 Bst. c des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [sGS 911.1; abgekürzt EG zum ZGB]). Die Regierung ist nach Art. 100 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) beauftragt, durch Verordnung ergänzende Vorschriften über die Kosten von Amtshandlungen zu erlassen. Gemäss Verordnung über Kosten und Entschädigungen im Verwaltungsverfahren (Art. 3 der Verwaltungsgebührenverordnung [sGS 821.1; abgekürzt VGV]) richten sich die Gebührenansätze nach dem Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5; abgekürzt GT) und nach besonderen Gebührentarifen, die von der Regierung erlassen werden. Für die Grundbuchämter und die Grundstückschätzungskommissionen gilt der Gebührentarif für die Grundbuchämter und für die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 914.5). Nach Nr. 0.2 und Nr. 10.01 dieses Tarifs betragen die Gebühren für die Beurkundung eines Kaufvertrags und die anschliessende Eintragung im Grundbuch je 2 Promille des Erwerbspreises bis Fr. 3 Mio., zuzüglich 0,5 Promille des darüber liegenden Erwerbspreises, wenigstens aber Fr. 100.– und höchstens Fr. 12'500.– (ab Fr. 16 Mio. Erwerbspreis). Die Transaktion kostet demnach insgesamt 4 Promille des Kaufpreises, wenigstens Fr. 200.– und höchstens Fr. 25'000.–.

2.4. Andere Abgaben

Im Zusammenhang mit dem Grundeigentum können weitere Kausalabgaben anfallen. Im Fokus der postulierten Entlastung von selbstgenutztem Wohneigentum stehen hauptsächlich folgende Gebühren und Beiträge:

2.4.1. Gebühr für die Errichtung eines Grundpfandrechts

Beim Erwerb eines Grundstücks wird zur Sicherung der Hypothek regelmässig ein Grundpfand bestellt. Die Bestellung eines Grundpfandes erfolgt als Grundpfandverschreibung, als Schuldbrief oder als Gült (Art. 793 Abs. 1, Art. 824 und Art. 842 ZGB). Der Vertrag auf Errichtung eines Grundpfandes bedarf zu seiner Verbindlichkeit der öffentlichen Beurkundung (Art. 799 Abs. 2 ZGB). Das Grundpfand entsteht grundsätzlich mit der Eintragung in das Grundbuch (Art. 799 Abs. 1 ZGB).

Nach Nr. 2 und Nr. 11.01 GTG beträgt die Gebühr für die öffentliche Beurkundung und für die Errichtung oder Erhöhung eines Grundpfandrechts je 1,5 Promille der Pfandsumme bzw. des Erhöhungsbetrags, insgesamt also 3 Promille. Es besteht eine Bandbreite je Gebühr von Fr. 100.– bis Fr. 3'000.– (insgesamt Fr. 200.– bis Fr. 6'000.– maximal für Pfandsummen ab Fr. 2 Mio.).

2.4.2. Gebühr für Bauanzeige und Baubewilligung

Das Errichten und Ändern von Bauten und Anlagen benötigt eine Bewilligung (Art. 78 Abs. 1 Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht [sGS 731.1; abgekürzt BauG]). Rechtsgrundlage für die Erhebung von Gebühren im Baubewilligungsverfahren ist der Gebührentarif für die Kantons- und Gemeindeverwaltung (sGS 821.5; abgekürzt GT). Als Verwaltungsgebühren gelten sämtliche Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Prüfung eines Bauvorhabens stehen, sowie daraus resultierende Barauslagen. So können vom Eingang eines Baugesuchs bis zu dessen Abschluss folgende Gebühren anfallen:

- Gebühr für Erteilung der Baubewilligung;
- Entscheidgebühren aus dem Vernehmlassungsverfahren anderer Verfügungsinstanzen;
- Schreibgebühren;
- Verrechnung der Bauanzeigen (Fr. 20.–) und Einspracheübermittlungen Fr. 20.–);
- Gebühren für Baukontrollen (Visier-, Zwischenkontrollen und Schlussabnahmen);
- Fotos;
- usw.

Nach Nr. 50.24.02 GT liegt der Rahmen für die Kosten einer Baubewilligung zwischen Fr. 100.– und Fr. 10'000.–. Diese Spannweite gilt zwar im ganzen Kanton, unter den Gemeinden können jedoch innerhalb des Rahmens unterschiedliche Gebührenansätze bestehen. Nach Art. 4 VGV können die Gemeinden für ihre Amtsstellen Richtlinien erlassen über die Abstufung der Gebühren innerhalb der kantonalen Mindest- und Höchstansätze.

2.4.3. Gebühr für die amtliche Vermessung

Die Aufnahme und Beschreibung der einzelnen Grundstücke im Grundbuch erfolgt auf der Grundlage der amtlichen Vermessung, namentlich eines Plans für das Grundbuch (Art. 950 Abs. 1 ZGB). Die amtliche Vermessung stellt die Verfügbarkeit der eigentümerverbindlichen Georeferenzdaten und der beschreibenden Informationen der Grundstücke sicher (Art. 29 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Geoinformation [SR 510.62; abgekürzt GeolG]). Nach Art. 29 Abs. 3 GeolG regelt der Bundesrat die Grundzüge der amtlichen Vermessung. Gestützt darauf hat er die Verordnung über die amtliche Vermessung (SR 211.432.2; abgekürzt VAV) erlassen bzw. angepasst. Für die Durchführung der amtlichen Vermessung sind die Kantone zuständig (Art. 34 Abs. 2 Bst. a GeolG). Nach Art. 1 Abs. 1 des Gesetzes über die amtliche Vermessung (sGS 914.7) obliegt die amtliche Vermessung der politischen Gemeinde.

Nach Art. 49 VAV legen die Kantone fest, wer die nach Abzug der Bundesabgeltungen verbleibenden Kosten zu tragen hat (vgl. auch Art. 954 Abs. 1 ZGB). Die Verordnung der Bundesversammlung über die Finanzierung der amtlichen Vermessung (SR 211.432.27; abgekürzt FVAV) legt in Art. 1 die Grundsätze der Kostenaufteilung fest. Bund und Kantone finanzieren die amtliche Vermessung gemeinsam. Die Kosten der Nachführung der amtlichen Vermessung trägt die natürliche oder juristische Person, die sie verursacht, soweit diese bestimmbar ist. Die Kantone tragen die Kosten, die weder durch Globalbeiträge des Bundes noch durch Gebühren gedeckt sind. Sie können bestimmen, wer sich an diesen restlichen Kosten zu beteiligen hat. Die Kantone können Gebühren erheben, insbesondere für Auszüge, Auswertungen und Daten (Art. 1 Abs. 1 bis 4 FVAV, vgl. auch Art. 38 Abs. 1 bis 3 GeolG).

Nach Art. 14 des Gesetzes über die amtliche Vermessung (sGS 914.7) kann die politische Gemeinde durch Reglement die ihr verbleibenden Kosten für Vermarkung und Erstellung der Informationsebene Liegenschaften ganz oder teilweise dem Grundeigentümer belasten. Diesbezüglich sind die Kostenregelungen somit von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich. Nach Art. 15 des Gesetzes über die amtliche Vermessung entrichtet eine Gebühr, wer Nachführungsarbeiten verursacht und wer Auszüge und Auswertungen bezieht. Die Regierung hat dazu den Gebührentarif für die amtliche Vermessung (sGS 914.711) erlassen, sodass die Gebühren in diesem Bereich im Kanton grundsätzlich einheitlich sind. Allerdings haben die Gemeinden das Recht, innerhalb der kantonalen Mindest- und Höchstansätze Richtlinien zu erlassen über die Abstufung der Gebühren (Art. 4 VGV).

2.4.4. Gebühr für die Grundstückschätzung

Das Gesetz über die Durchführung der Grundstückschätzung (sGS 814.1; abgekürzt GGS) regelt das Schätzungswesen nach Steuergesetz, nach dem Gesetz über die Gebäudeversicherung (sGS 873.1), nach dem Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht sowie für die Belastungsgrenze für Gülden (Art. 848 ZGB). Eine Neuschätzung wird in der Regel alle 10 Jahre vorgenommen (Art. 6 Abs. 1 Bst. a GGS). Die Schätzung ist grundsätzlich gebührenfrei. Ausnahmen bestehen nur für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswerts nach bürgerlichem Bodenrecht, bei Weigerung des Grundeigentümers, das Grundstück besichtigen zu lassen, und wenn eine vom Eigentümer beantragte Neuschätzung unveränderte Schätzwerte ergibt (Art. 12 GGS). Letzteres kommt in der Praxis kaum je vor.

2.4.5. Anschlussbeiträge

Im Zusammenhang mit der Realisierung von Bauvorhaben entrichten Grundeigentümer regelmässig verschiedene Anschlussbeiträge, z.B. einen Wasseranschlussbeitrag, einen Abwasser-

beitrag, einen Kanalisationsanschlussbeitrag und einen Stromanschlussbeitrag. Der Anschlussbeitrag stellt eine sog. Vorzugslast dar, d.h. eine Abgabe, die als Ausgleich jenen Personen auferlegt wird, denen aus einer öffentlichen Einrichtung ein wirtschaftlicher Sondervorteil erwächst. Vorzugslasten sind ein wichtiges Instrument für die Finanzierung der baurechtlichen Erschliessung von Grundstücken (Wasser- und Energieversorgung, Abwasserentsorgung, Strassen). Sie ermöglichen die Abwälzung der Kosten öffentlicher Erschliessungsanlagen auf die Grundeigentümer direkt nach der Fertigstellung des Werks.

Nach Art. 51 Abs. 1 BauG erheben die Gemeinden (und zum Teil auch Korporationen) vom Grundeigentümer im Rahmen des ihm zukommenden Sondervorteils Beiträge an die Erschliessung. Beitragspflicht, Bemessung und Verteilung der Beiträge sowie das Verfahren der Einschätzung und Erhebung werden in Reglementen, Überbauungs- oder Gestaltungsplänen geregelt (Art. 51 Abs. 3 BauG).

Die Höhe der Anschlussbeiträge ist somit von Gemeinde zu Gemeinde verschieden. Die Bemessung der Anschlussbeiträge hat sich nach dem Äquivalenz- und dem Kostendeckungsprinzip zu richten. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist hinsichtlich der Beitragshöhe auf die objektiven Eigenschaften des betreffenden Grundstücks und nicht auf die Eigentumsverhältnisse abzustellen. Das Grundstück ist gestützt auf diejenigen Parameter zu belasten, die im Zeitpunkt der Planung bzw. des Baus der Anlage deren Dimensionierung bestimmt haben (Bundesgerichtsentscheid vom 16. April 2007, 2P.232/2006 vom 16.4.2007, E. 3.3).

2.4.6. Grundgebühren für Abwasser und Abfall

Unter diesen Gebühren versteht man Abgaben, die verbrauchsunabhängig für die Bereitstellung der potentiellen Nutzung berechnet werden. Grundeigentümer können insbesondere in den Bereichen Frisch- und Abwasser sowie Kehricht zur Zahlung von Grundgebühren verpflichtet werden. Nach Art. 3 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) setzt die Gemeinde Recht durch die Gemeindeordnung sowie durch Reglemente und Vereinbarungen. Die Gemeinde kann Benützungsgebühren festsetzen.

Nach Art. 60a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (SR 814.20; abgekürzt GSchG) sorgen die Kantone dafür, dass die Kosten für Bau, Betrieb, Unterhalt, Sanierung und Ersatz der Abwasseranlagen, die öffentlichen Zwecken dienen, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Im Übrigen wird die Abgabenerhebung ausschliesslich durch kantonales und kommunales Recht geregelt. Das Vollzugsgesetz zur eidgenössischen Gewässerschutzgesetzgebung (sGS 752.2; abgekürzt GschVG) schreibt den politischen Gemeinden vor, für Erstellung und Betrieb öffentlicher Abwasseranlagen Abgaben zu erheben, welche die nach Abzug von Abgeltungen von Bund und Kanton verbleibenden Kosten decken (Art. 15 Abs. 1 und 2 GschVG). Nach Art. 16 GschVG erhebt die politische Gemeinde vom Verursacher oder vom Grundeigentümer Gebühren. Eine Grundgebühr kann insbesondere zur Deckung der Kosten erhoben werden, die unabhängig von der Belastung der Abwasseranlagen anfallen (Art. 17 Abs. 1 GschVG). Das Muster-Abwasserreglement des Kantons St.Gallen (Stand: Februar 2010) sieht in Art. 24 vor, dass für jedes Grundstück, aus welchem Abwasser in die öffentliche Kanalisation eingeleitet wird, jährlich eine Grundgebühr zu entrichten ist. Gebührenpflichtig ist, wer im Grundbuch als Grundeigentümer eingetragen ist (Art. 38 Musterreglement). Die Höhe der Grundgebühr – sofern eine solche überhaupt erhoben wird – ist damit von Gemeinde zu Gemeinde verschieden.

Die Kantone müssen nach Art. 32a Abs. 1 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz (SR 814.01; abgekürzt USG) dafür sorgen, dass die Kosten für die Entsorgung der Siedlungsabfälle, soweit sie ihnen übertragen ist, mit Gebühren oder anderen Abgaben den Verursachern überbunden werden. Nach Art. 24 f. des kantonalen Einführungsgesetzes zum eidgenössischen Gewässerschutzgesetz (sGS 752.1; abgekürzt EG zum GSchG) ist die politische Gemeinde oder die öffentlich-rechtliche Korporation verpflichtet, für den Betrieb öffentlicher Abfalldeponien und Abfallbeseitigungsanlagen sowie für den Kehrichtsammeldienst von den Verur-

sachern oder Grundeigentümern angemessene Gebühren zu erheben. Es ist somit der politischen Gemeinde oder der öffentlich-rechtlichen Korporation überlassen, ob sie die Grundeigentümer oder die direkten Verursacher belasten und nach welchen Kriterien sie die Gebühren bemessen wollen. Gemeindereglemente können weiterhin die Erhebung einer mengenunabhängigen Grundgebühr für die Kehrichtentsorgung vorsehen. Das Muster-Abfallreglement des Kantons St.Gallen (Fassung vom Mai 2000, mit Nachträgen vom Januar 2006 und vom Februar 2010) sieht u.a. eine Grundgebühr vor. Sie deckt die sog. weiteren Aufwendungen, insbesondere die Kosten für Separatsammlungen, Information, Beratung und Administration. Gebührenpflichtig für die Grundgebühr sind nach Art. 19 die zum Zeitpunkt der Rechnungsstellung rechtmässigen Eigentümerinnen oder Eigentümer der Liegenschaft. Folglich können auch beim Kehricht allfällige Grundgebühren in den Gemeinden unterschiedlich hoch ausfallen.

3. Vergleich mit den Nachbarkantonen

3.1. Handänderungssteuern

AR: Das Handänderungssteuerrecht gleicht weitgehend dem st.gallischen. Steuerpflichtig ist je nach Vereinbarung der Erwerber oder der Veräusserer. Fehlt eine Vereinbarung, schulden beide je die Hälfte der Steuer. Im Normalfall beträgt der Steuersatz 2 Prozent. Die Gemeinden können jedoch einen tieferen Satz festlegen.

AI: Die Handänderungssteuer ist nahezu identisch mit der st.gallischen Ordnung. Sie wird jedoch vom Kanton erhoben (keine politischen Gemeinden), und der Satz beträgt in jedem Fall 1 Prozent.

TG: Es handelt sich um eine Kantonssteuer. Für gemeinnützige Zwecke ist keine Steuerbefreiung vorgesehen. Der Steuersatz beträgt fix 1 Prozent.

ZH: Hat die Handänderungssteuer 2005 abgeschafft.

SZ: Hat die Handänderungssteuer 2009 abgeschafft.

GL: Erhebt auf kantonaler Ebene eine Handänderungsgebühr von 0,5 Prozent bei der Übertragung von Grundeigentum. Der Satz reduziert sich beim Erbgang auf 0,3 Prozent.

GR: Der Satz der fakultativen Gemeindesteuer kann bis zu dem vom Kanton festgelegten Maximalsatz von 2 Prozent in jeder Gemeinde bestimmt werden (Chur 1,5 Prozent). Steuerpflichtig ist vorbehältlich abweichender vertraglicher Vereinbarungen der Erwerber.

Kanton	Steuersatz
AR	2 Prozent (1 Prozent)
AI	1 Prozent
TG	1 Prozent
ZH	-
SZ	-
GL	0,5 Prozent (Gemengsteuer)
GR	2 Prozent max.
SG	1 Prozent (0,5 Prozent)

3.2. Grundsteuern

AR: Kennt keine Grundsteuer.

AI: Die Bezirke und Gemeinden (Schul- und Kirchgemeinden) können eine Liegenschaftssteuer erheben und den Satz bis maximal 1 Promille jährlich selbst bestimmen. Aktuell erheben nur der Bezirk Oberegg (0,7 Promille) und die Schulgemeinde Brülisau (1,0 Promille) die Liegenschaftssteuer. Grundstücke der öffentlichen Hand, die unmittelbar öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecken dienen, sind ausgenommen.

TG: Die vom Kanton erhobene Steuer beträgt 0,5 Promille. Grundstücke steuerbefreiter juristischer Personen sind von der Liegenschaftssteuer ausgenommen, sofern die Liegenschaften zur unmittelbaren Erfüllung des steuerbefreiten Zwecks dienen.

ZH: Kennt keine Grundsteuer.

SZ: Kennt keine Grundsteuer.

GL: Kennt keine Grundsteuer.

GR: Die Liegenschaftensteuer ist eine fakultative Gemeindesteuer mit einem im kantonalen Recht fixierten Höchstsatz von 2 Promille (Flims 1,2 Promille, Davos 1,0 Promille, Chur und St. Moritz 0,5 Promille). Befreit sind Grundstücke der öffentlichen Hand und der von der Gewinn- und Kapitalsteuer befreiten juristischen Personen, sofern diese dem steuerbefreiten Zweck dienen.

Kanton	Steuersatz
AR	-
AI	1 Promille max.
TG	0,5 Promille
ZH	-
SZ	-
GL	-
GR	2 Promille max.
SG	0,2 – 0,8 Promille

3.3. Kausalabgaben beim Grundstückerwerb: Beurkundungs- und Grundbuchgebühren

Verglichen werden die Gebühren für eine ganz gewöhnliche Eigentumsübertragung durch Kauf. Der Gebührensatz berechnet sich vom vereinbarten Kaufpreis. Für Eigentumsübergänge zufolge Erbgangs oder Schenkung wird auf einen geschätzten Verkehrswert abgestellt. Ein paar Kantone kennen für solche Handänderungen und für gewisse Spezialfälle (eheliches Güterrecht, Umstrukturierungen, Strassen usw.) Sondersätze. Die Gebührentarife widerspiegeln kantonale Eigenheiten. Das Gebührenniveau lässt sich am besten anhand des häufigsten Übertragungsstatbestands, eines Kaufgeschäfts, vergleichen:

Kanton	Gebührensatz	
	Beurkundung	Eintragung
AR	0,5 Promille mind. 100.– bis max. 2'000.–	0,5 Promille mind. 100.– bis max. 2'000.–
AI	1 Promille	1 Promille
TG	1 Promille mind. 100.– bis max. 5'000.–	4 Promille mind. 100.– bis max. 20'000.–
ZH	1 Promille	1,5 Promille
SZ	0,9 – 1,8 Promille max. 13'500.–	45.– je 50'000 Franken plus Arbeitsaufwand von über zwei Stunden
GL	degressiver Steuertarif; Beispiele: 300'000.– 2,7 Promille 800'000.– 1,875 Promille 1'500'000.– 1,47 Promille	5 Promille
GR	Errichtung 1 Promille mind. 100.– bis max. 15'000.– Beurkundung 1 Promille mind. 100.– bis max. 15'000.–	1 Promille mind. 50.– bis max. 15'000.–
SG	2 Promille (reduz. ab 3 Mio.) mind. 100.– bis max. 12'500.–	2 Promille (reduz. ab 3 Mio.) mind. 100.– bis max. 12'500.–

3.4. Andere Abgaben

3.4.1. Gebühr für die Errichtung eines Grundpfands

Auch bei den Gebühren für Grundpfandrechte bestehen unter den Kantonen ganz verschiedene Tarifordnungen mit unterschiedlich detaillierten Regelungen für Errichtung, Erhöhung, Erneuerung, Umwandlung, Löschung usw. Der Vergleich mit den Nachbarkantonen muss sich beschränken auf die im Zusammenhang mit dem Wohneigentumserwerb übliche Errichtung eines Grundpfands (heute hauptsächlich Schuldbrief). Die Gebühr wird grundsätzlich nach der Pfandsumme bemessen. Nicht berücksichtigt sind die in einzelnen Kantonen zusätzlich zu leistenden Gebühren für den ein bestimmtes Mass übersteigenden Arbeitsaufwand, für das Tagebuch, für Veröffentlichung, Seiten, Kopien, Porti usw. Diese Gebühren sind in der Regel mit einem bestimmten Frankenbetrag tarifiert.

Kanton	Gebührensatz	
	Beurkundung	Eintragung
AR	Vertrag mind. 100.– bis max. 200.– Beurkundung 0,5 Promille mind. 50.– bis max. 1'000.–	0,5 Promille mind. 50.– bis max. 1'000.–
AI	1 Promille	1 Promille
TG	1 Promille mind. 100.– bis max. 5'000.–	1,5 Promille mind. 100.– bis max. 10'000.–

Kanton	Gebührensatz	
	Beurkundung	Eintragung
ZH	1 Promille	1,5 Promille
SZ	0,9 – 1,8 Promille max. 10'350.–	45.– je 50'000 Franken plus Arbeitsaufwand von über zwei Stunden.
GL	1,5 Promille mind. 50.– bis max. 500.–	3 Promille
GR	Errichtung 1 Promille mind. 100.– bis max. 15'000.– Beurkundung 1 Promille mind. 100.– bis max. 15'000.– Ausstellung Titel 1 Promille mind. 100.– bis max. 1'000.–	1 Promille mind. 50.– bis max. 15'000.–
SG	1,5 Promille mind. 100.– bis max. 3'000.–	1,5 Promille mind. 100.– bis max. 3'000.–

3.4.2. Andere Gebühren und Beiträge

Die Gebühren für Bauanzeige, Baubewilligung, Vermessung, Grundstückschätzung, Abwasser und Abfall (2.4.2 bis 2.4.4 und 2.4.6) sowie die Anschlussbeiträge (2.4.5) sind in den meisten Kantonen von Gemeinde zu Gemeinde verschieden hoch oder können wegen Geringfügigkeit (Vermessung, Schätzung) vernachlässigt werden. Auf eine Gegenüberstellung mit den Nachbarkantonen wird deshalb verzichtet.

4. Anteil dieser Abgaben an den kommunalen Einnahmen

4.1. Handänderungssteuern

Die st.gallischen Gemeinden haben 2009 40,3 Mio. Franken Handänderungssteuern eingenommen. Davon entfallen allein 7,5 Mio. Franken oder 18,5 Prozent auf die Stadt St.Gallen. Das entspricht bei ihr 4,7 Steuerprozenten. Damit liegt die Stadt St.Gallen leicht über dem kantonalen Mittel (arithmetisch 4,44 Prozent). In einer Gemeinde (Weesen) erreichten die Handänderungssteuereinnahmen nur gerade 2 Prozent der einfachen Einkommens- und Vermögenssteuern, in zwei Gemeinden (Mels und Quarten) mehr als 10 Prozent. In den sechs Gemeinden mit mehr als 1 Mio. Franken Handänderungssteuereinnahmen lagen die Vergleichswerte zwischen 2,88 und 10,48 Steuerprozenten. Der Durchschnittswert betrug im Vorjahr 4,2 Prozent.

4.2. Grundsteuern

Die Steuereinnahmen einer periodischen Grundbesitzsteuer fliessen naturgemäss konstanter als die einer einmaligen Verkehrssteuer. Im Unterschied zur Handänderungssteuer sind daher bei der Grundsteuer von Jahr zu Jahr keine grossen Ausschläge zu verzeichnen. Der Gesamtertrag der Grundsteuern im Kanton betrug 2009 73,5 Mio. Franken. Davon entfielen nur gerade 1,2 Mio. Franken oder 1,67 Prozent auf den vom Kanton vorgegebenen Spezialsteuersatz für gemeinnützige juristische Personen (0,2 Promille). In Mörschwil entsprach die Grundsteuer 1,98 und in Rapperswil-Jona 2,39 Steuerprozenten. Auf der andern Seite konnten Pfäfers 26,32 und Wildhaus 19,54 Steuerprozent aus der Grundsteuer schöpfen. In der Stadt St.Gallen entsprach die Grundsteuer 8,88 (im Vorjahr 8,68) Steuerprozenten. Im Durchschnitt aller st.gallischen Gemeinden (arithmetisches Mittel) erreichten die Grundsteuereinnahmen 8,09 Steuerprozent (Vorjahr 8,15).

4.3. Beurkundungs- und Grundbuchgebühren

In den Gebühren der Grundbuchämter (Beurkundungs- und Grundbuchgebühren) widerspiegelt sich der Grundstückmarkt. Insgesamt sind in den letzten Jahren keine grossen Veränderungen zu verzeichnen. 2009 wurden Gebühren von 28,5 Mio. Franken (Vorjahr 26,3 Mio. Franken) erhoben. Das entsprach im Durchschnitt 3,13 (Vorjahr 3,01) Steuerprozenten.

5. Mögliche Entlastungen

5.1. Handänderungssteuern

Die Handänderungssteuer ist wie erwähnt eine Abgabe des nicht harmonisierten kantonalen Rechts. Deren Erhebung ist den Kantonen mit andern Worten nicht zwingend vorgeschrieben. Wie das Beispiel der Kantone Zürich und Schwyz zeigt, kann sie auch vollständig abgeschafft werden. Bei der Aus- und Umgestaltung der Handänderungssteuer sind indessen die verfassungsmässigen Prinzipien, namentlich das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV), zu beachten. Das Bundesgericht überprüft im Einzelfall die Anwendung und Auslegung der Handänderungssteuer auf Willkür hin.

Die umgewandelte Motion 42.08.10 forderte die Abschaffung der Handänderungssteuer für Eigennutzer mit der Begründung, die Mobilität werde durch die Handänderungssteuer behindert. Diese sei im Standortwettbewerb schädlich und stehe im Widerspruch zum verfassungsmässigen Grundsatz der Wohneigentumsförderung. Eine ähnliche Forderung stellte bereits eine vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzte Expertenkommission Wohneigentumsförderung im Jahr 1979 auf (Bericht der Expertenkommission Wohneigentumsförderung vom Dezember 1979, S. 58 ff.). Fokussiert auf Lenkungsmassnahmen zur Wohneigentumsförderung unterbreitete sie 38 Vorschläge, darunter auch eine «Halbierung der Handänderungssteuer bei Erwerb von Wohnobjekten zur Eigennutzung in allen Kantonen, die 1 Prozent oder mehr des Verkaufswerts verlangen». Damit bediente sie sich aber fiskalischer Lenkungsinstrumente ohne steuerrechtlichen Tiefgang, so etwa, wenn verlangt wird, ganz allgemein sei eine «Senkung der Handänderungssteuern auf ein mit dem Kostendeckungsprinzip noch zu vereinbarendes Mass zu fordern» (S. 59). Zur Reduktion der Handänderungssteuer beim Erwerb von Wohnobjekten hielt schon ein vom Finanzdepartement des Kantons St. Gallen in Auftrag gegebenes Gutachten aus dem Jahr 1986 fest, dem selbstgenutzten Wohneigentum komme kein verfassungsrechtlicher Vorrang vor dem vermieteten Wohneigentum zu. Die Verfassungsmässigkeit einer Privilegierung sei deshalb zu bezweifeln (Institut für Finanzwirtschaft und Finanzrecht IFF an der HSG, Steuerliche Massnahmen zur Wohneigentumsförderung, Gutachten vom 2. Januar 1986, S. 50).

Die Regierung hat durchaus Verständnis dafür, dass die Handänderungssteuer als Sonderabgabe auf dem Grundeigentum in Frage gestellt wird. Unter wirtschaftlicher Betrachtung führt die Handänderungssteuer als eigentliche Investitionssteuer zu einer Verteuerung des Grundeigentums und wirkt sich erschwerend auf den Grundstückerwerb aus. Der Erwerb von Wohneigentum ist davon nicht ausgenommen. Die Steuer wird durch den Herrschaftswechsel an einem Grundstück ausgelöst. Auf die Qualität des Grundstücks und dessen Nutzung (geschäftlich oder Wohnnutzung, Zonenzugehörigkeit, Überbauung usw.) kommt es grundsätzlich nicht an. Subjektiv steuerpflichtig ist der Erwerber des Grundstücks. Eine subjektive Befreiung von der Steuerpflicht wäre demnach nur aufgrund von persönlichen Verhältnissen in der Person des Erwerbers möglich. Die in Art. 244 StG vorgesehenen Steuerbefreiungstatbestände knüpfen folgerichtig an besondere subjektive Eigenschaften des Erwerbers (subjektive Steuerbefreiung) oder an besondere Handänderungstatbestände (objektive Steuerbefreiung) an. Mit Art. 244 Bst. e StG kennt das Handänderungssteuerrecht eine echte subjektive Steuerbefreiung (unter Ehegatten) und mit Art. 244 Bst. a StG eine unechte (öffentliche oder gemeinnützige Zweckverwendung des Grundstücks bzw. entsprechende Zweckverfolgung durch den Erwerber). Die Begründung für beide Ausnahmen lassen sich sachlich ohne weiteres nachvollziehen. Die Selbstnutzung durch den Erwerber, die hinsichtlich Umfang und Dauer näher zu definieren

wäre, ist dagegen nicht massgebend für das Objekt der Handänderungssteuer. Besteht aber mit Bezug auf die Übertragung der Verfügungsgewalt an Grundstücken kein wesentlicher Unterschied im Sachverhalt, kann auch keine unterschiedliche Rechtsfolge daran anknüpfen. Eine Sondernorm, deren Zweck sich sachlich aus der Natur der betreffenden Steuerart heraus nicht begründen lässt, würde zwangsläufig den Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzen, was verfassungswidrig wäre. Unterschiedliche Handänderungssteuersätze für Zweitwohnungserwerber (nächster Absatz) würden daher vor dem Rechtsgleichheitsgebot genauso wenig Stand halten wie die Steuerbefreiung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum. Die Tatsache, dass der Kanton Basel-Landschaft seit kurzem den Erwerb von ausschliesslich und dauernd selbst genutztem Wohneigentum von der Handänderungssteuerpflicht befreit und im Kanton Solothurn eine solche Befreiung ab 2011 beschlossen ist, vermag die Bedenken nicht zu beseitigen. Das Bundesgericht hatte bis anhin keine Gelegenheit, diese Regelung auf Verfassungsmässigkeit zu überprüfen.

Versuche, der Handänderungssteuer eine Lenkungsnebenfunktion aufzupropfen, gab es in der Vergangenheit schon wiederholt. Im Rahmen der Beratungen zum V. Nachtragsgesetz zum aStG (nGS 25 – 92) wurde beispielsweise der Antrag gestellt, den Steuersatz auf 2 Prozent zu erhöhen für Handänderungen von Grundstücken, die dem Erwerber als Zweitwohnung dienen. Dagegen wurden Schwierigkeiten bei der Sachverhaltsermittlung (Wann liegt Selbstnutzung, Primärnutzung, Sekundärnutzung vor?) und Bedenken bezüglich Gleichbehandlungsgebot ins Feld geführt. Der Antrag wurde sodann deutlich verworfen (Protokoll der vorberatenden Kommission vom 12. Januar 1990, S. 137 f.).

Die st.gallische Handänderungssteuer liegt mit einem Steuersatz von 1 Prozent im Rahmen der übrigen Kantone, die eine Handänderungssteuer erheben (Ziffer 3.1 hiervor). Bei einem konkreten Vergleich mit einem andern Kanton müsste nebst der eigentlichen Handänderungssteuer auch das Niveau der Gebührenordnung (Beurkundungs- und Grundbuchgebühren) mitberücksichtigt werden (z.B. im Kanton Glarus). Die Höhe des Steuersatzes beeinflusst die Position des Kantons St.Gallen im Standortwettbewerb jedenfalls nicht spürbar negativ. Wenn dem tatsächlich so wäre, müsste eine auffällig deutliche Senkung des Steuersatzes oder die vollständige Abschaffung der Steuer ins Auge gefasst werden. Dagegen wehren sich aus verständlichen Gründen die im Verfahren einbezogenen Vertreter des Verbands St.Gallischer Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten VS GP. Mit durchschnittlich fast 4,5 Steuerprozenten wären die Ausfälle bei einer Abschaffung der Handänderungssteuer für die Gemeinden nicht verkraftbar. Sie müssten durch eine allgemeine Steuerfusserhöhung in dieser Grössenordnung aufgefangen werden.

Eine Anpassung oder Abschaffung der Handänderungssteuer würde auch den innerkantonalen Finanzausgleich beeinflussen. Der Ertrag der Handänderungssteuer wird bei der Berechnung der so genannten technischen Steuerkraft berücksichtigt, welche die Ressourcenunterschiede der Gemeinden misst (Art. 8 ff. des Finanzausgleichsgesetzes [sGS 813.1; abgekürzt FAG]). Eine Reduktion oder Abschaffung der Handänderungssteuer würde die technische Steuerkraft verändern und damit auch die Ressourcenausgleichsbeiträge der einzelnen Gemeinden. Die Ressourcenausgleichsbeiträge der meisten Gemeinden würden tiefer ausfallen als heute. Einen höheren Ressourcenausgleichsbeitrag könnten vereinzelte finanzschwache Gemeinden erwarten, die im Vergleich mit anderen bisher deutlich überdurchschnittliche Handänderungssteuererträge je Einwohnerin und Einwohner erzielt haben. Die Summe der Ressourcenausgleichsbeiträge, die vom Kanton zu finanzieren sind, würde bei einer Abschaffung der Handänderungssteuer um 2,1 Mio. Franken abnehmen, was knapp 2 Prozent des Total der Ressourcenausgleichsbeiträge von 111 Mio. Franken des Jahres 2010 ausmacht.

5.2. Grundsteuern

Bei der Grundsteuer verhält es sich abgaberechtlich genau gleich wie bei der Handänderungssteuer. Sie wird nicht von der Harmonisierung umfasst und kann von den Kantonen abgeschafft werden. Dieses Ziel hat seinerzeit die im Kanton St.Gallen eingereichte «Volksinitiative für breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum» verfolgt. Die Regierung hielt dazu gestützt auf ein Gutachten von Prof. F. Zuppinger (Gutachten zur Frage der Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative für breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum, August 1984; ABl 1985, 117) fest, die Abschaffung der Grundsteuer wäre aus verfassungsmässiger Sicht nicht zu beanstanden. Tatsächlich bedeute diese Steuer eine zusätzliche Belastung des Grundvermögens und führe damit zu einer gewissen Doppelbelastung, soweit das Grundeigentum bereits mit der Vermögenssteuer erfasst werde. Zweck der Grundsteuer sei es jedoch, dem Ort, in dem das Grundstück liege und der für Infrastrukturaufwendungen aufzukommen habe, einen von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Eigentümers unabhängigen steuerlichen Mindestertrag aus dem Grundvermögen zu sichern. Die Volksinitiative wurde schliesslich – aus Gründen, die nicht mit der Grundsteuer im Zusammenhang stehen – für verfassungswidrig erklärt und abgeschrieben.

Die Grundsteuer war in der Folge wiederholt Gegenstand von gesetzgeberischen Änderungsvorhaben. Mit dem IV. Nachtragsgesetz zum aStG (nGS 21 – 99) beantragte die Regierung eine Anhebung der Bandbreite des Steuersatzes von 0,3 bis 1,0 Promille auf 0,6 bis 1,0 Promille (ABl 1985, 1825 insbesondere 1919). In der vorberatenden Kommission wurde nicht nur der Antrag der Regierung, sondern auch ein Vorschlag zur Erhöhung auf 0,8 bis 1,0 Promille abgelehnt. Gegen eine Differenzierung zwischen Grundstücken von natürlichen und juristischen Personen sowie zwischen beschränkt und unbeschränkt steuerpflichtigen Grundeigentümern (mit Wohnsitz im Kanton bzw. ausserhalb des Kantons) wurde seitens der Verwaltung eingewendet, solche Unterscheidungen würden gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstossen. Schliesslich blieb es bei der bisherigen Spannbreite des Grundsteuersatzes (Protokoll der vorberatenden Kommission vom 11. Dezember 1985, S. 50 f.). Zur Frage der Abschaffung der Grundsteuer äusserte sich auch das Gutachten IFF. Eine zum Zweck der Wohneigentumsförderung postulierte Ausnahme der selbstgenutzten Primärwohnungen von der Grundsteuer führe zu einer Ungleichbehandlung, indem diese Liegenschaften gegenüber allen andern privilegiert würden. Abgesehen davon, dass eine Bevorzugung des selbstgenutzten Wohneigentums vor dem vermieteten Wohneigentum durch die Verfassung nicht nachgewiesen werden könne, seien weder Notwendigkeit noch Eignung der Steuerbefreiung als Anlass zur Vermehrung des Wohneigentums offensichtlich. Deshalb könne dieses Privileg aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht befürwortet werden (Gutachten IFF a.a.O. S. 24 f.).

Mit dem V. Nachtragsgesetz zum aStG wollte die Regierung den Ausgleichsgemeinden ermöglichen, die Grundsteuer unter dem Höchstsatz festzulegen, indem die Verordnung zum Finanzausgleichsgesetz in dem Sinn angepasst würde, dass inskünftig der Bezug direkter Finanzausgleichsmittel die Erhebung einer Grundsteuer von nur noch 0,8 Promille voraussetze (Botschaft und Entwurf des Regierungsrats vom 3. Oktober 1989; ABl 1989, 2005). Dieser Vorschlag wurde bereits in der vorberatenden Kommission abgelehnt (Protokoll vom 12. Januar 1990, S. 133 f.). Bei der Totalrevision des Steuergesetzes erkannte die Regierung bei den Gemeindesteuern keinen Anpassungsbedarf (Botschaft und Entwurf der Regierung vom 13. Mai 1997; ABl 1997, 937 ff., insbesondere 1001). In der vorberatenden Kommission für die Totalrevision wurden jedoch verschiedene Anträge zum Grundsteuersatz gestellt. Es wurde erneut eine unterschiedliche Belastung von natürlichen und juristischen Grundeigentümern, eine Reduktion des Maximalsatzes auf 0,8 Promille und eine Spannweite von 0,3 bis 0,5 Promille gefordert. Alle Begehren wurden abgelehnt (Protokoll vom 1. September 1997, S. 398 ff.).

Bei den Beratungen des III. Nachtrags zum geltenden Steuergesetz beantragte ein Gemeindevertreter, die Auswirkungen einer Senkung der Bandbreite auf 0,2 bis 0,8 Promille zu prüfen. Auf einen entsprechenden Antrag wurde schliesslich doch verzichtet, weil die Gemeinden von zu grossen Ausfällen betroffen wären (Protokoll der vorberatenden Kommission vom 19. De-

zember 2007, S. 70 und vom 6. Februar 2008, S. 64 ff.). Der Grundsteuersatz wurde bei den Beratungen des V. und VI. Nachtrags zum Steuergesetz wiederum von einem Gemeindevertreter erneut aufgegriffen. Zunächst beantragte er für natürliche Personen einen Satz von 0,2 bis 0,6 Promille und für juristische Personen von 0,2 bis 1,0 Promille. Nachdem verfassungsrechtliche Bedenken (Rechtsgleichheit) gegen eine Differenzierung zwischen natürlichen Personen und juristischen Personen angemeldet wurden, setzte sich eine generelle Senkung der Bandbreite auf 0,2 bis 0,8 Promille durch (Protokoll der vorberatenden Kommission vom 11. März 2009, S. 62 ff.). Diese Steuersatzregelung in Art. 240 Abs. 1 Bst. a StG ist nun seit 1. Januar 2010 in Kraft.

Im Parlament der Stadt St.Gallen wurde am 1. Juli 2008 ein Postulat zur Senkung des Grundsteuerfusses eingereicht. Der Stadtrat wies in seiner Stellungnahme vom 25. September 2008 (Nr. 4810) auf die finanzpolitische Bedeutung der Grundsteuer hin. Etwa 30 Prozent der Steuereinnahmen würden von Personen erbracht, die in der Stadt St.Gallen nur beschränkt steuerpflichtig sind. Von einer Senkung der Grundsteuer würde aufgrund der Wohneigentumsquote von lediglich 13,7 Prozent nur jeder siebte Haushalt profitieren. Im Vergleich dazu sei einer Herabsetzung des allgemeinen Steuerfusses klar der Vorzug zu geben. Im innerkantonalen Finanzausgleich werde von den Gemeinden zu Recht das Ausschöpfen ihrer Einnahmequellen erwartet. Was die Merkmale der Standortattraktivität betreffe, seien für den Entscheid, in St.Gallen Wohnsitz oder Sitz zu nehmen, die Verfügbarkeit von Boden und die Bodenpreise viel entscheidender als der Grundsteuersatz. Das Postulat wurde gegen den Willen des Stadtrats trotzdem überwiesen. Der Postulatsbericht steht noch aus.

Nach Art. 240 Abs. 2 StG bestimmen die zuständigen Gemeindeorgane jährlich den Steuersatz. Die Gemeinden selbst haben es somit in der Hand, den Steuersatz innerhalb der Bandbreite von 0,2 bis 0,8 Promille auf demokratischem Weg zu senken. Von 2003 bis 2009 haben von dieser Gestaltungsfreiheit nur gerade sechs Gemeinden (und eine fusionierte Gemeinde) Gebrauch gemacht. Umgekehrt haben fünf Gemeinden den Grundsteuersatz in dieser Zeit bis zu 0,5 Promille erhöht. In nicht weniger als 74 Gemeinden ist der Grundsteuersatz während sieben Jahren gleich geblieben. Die Herabsetzung des Maximalsteuersatzes auf 0,8 Promille per 1. Januar 2010 hat dazu geführt, dass sämtliche Gemeinden mit dem bisherigen Maximalsteuersatz von 1,0 Promille nun den Höchstsatz von 0,8 Promille erheben. Heute wenden vier von fünf st.gallischen Gemeinden den maximalen Steuersatz an. Eine einzige Gemeinde hat den Satz auf die neue untere Grenze von 0,2 Promille gesenkt. Das heisst, dass 84 von 85 Gemeinden innerhalb der gesetzlichen Bandbreite grundsätzlich noch Spielraum für Steuersenkungen hätten. Einschränkend muss jedoch festgehalten werden, dass Gemeinden, die Mittel aus dem partiellen Steuerfussausgleich beziehen, die Nebensteuern in vollem Umfang erheben müssen (Art. 38 FAG). Ihre Einnahmequellen schöpfen sie nur dann angemessen aus, wenn sie die Grundsteuer zum Höchstsatz erheben (Art. 27 Bst. a der Vollzugsverordnung zum FAG [sGS 813.11; abgekürzt FAV]). Im Jahr 2009 waren auf diese Weise 18 Gemeinden faktisch die Hände gebunden. Der durchschnittliche Grundsteuersatz liegt im Kanton St.Gallen mit 0,734 Promille nahe beim höchstmöglichen Steuersatz. Unter diesen Voraussetzungen sieht die Regierung keinen Grund, den Gemeinden gegen deren offensichtlichen Willen eine Steuersenkung aufzuzwingen. Anders wäre allenfalls dann zu entscheiden, wenn die zuständigen Gemeindeorgane (i.d.R. die Bürgerversammlung) die Bandbreite von 0,2 bis 0,8 Promille schon intensiv für Steuersenkungen genutzt hätten. Das ist aber nur in wenigen Gemeinden der Fall.

Der Ertrag der Grundsteuer ist doppelt so gross wie der der Handänderungssteuer. Bei vollständiger Abschaffung der Grundsteuer müssten die Gemeinden den allgemeinen Steuerfuss für Einkommens- und Vermögenssteuern durchschnittlich um wenigstens 8 Prozent erhöhen. Die reichen Gemeinden (Mörschwil, Rapperswil-Jona) könnten den Ausfall viel leichter verkraften als finanzschwache Gemeinden. Bei letzteren bedeutet schon eine Herabsetzung des Maximalsteuersatzes um 0,1 Promille einen Steuerausfall in der Grössenordnung von gegen 3 Steuerprozenten. Die einbezogenen Vertreter des VS GP lehnen daher eine Senkung der Grundsteuern durch kantonale Gesetzesvorgabe aus finanziellen Gründen mit aller Deutlichkeit ab.

Eine Abschaffung oder Reduktion der Grundsteuer würde den Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden ebenfalls beeinflussen, da auch der Ertrag der Grundsteuer zum normierten Steuersatz bei der Berechnung des Ressourcenausgleichs berücksichtigt wird. Obwohl der Ertrag der Grundsteuer höher ist als jener der Handänderungssteuer, wäre die Veränderung des Totals der vom Kanton an die Gemeinden ausgerichteten Ressourcenausgleichsbeiträge bei einer Abschaffung der Grundsteuer deutlich geringer als bei einer Abschaffung der Handänderungssteuer. Die Beiträge würden insgesamt lediglich von 111,0 auf 110,3 Mio. Franken sinken (Basis: Beiträge 2010). Die Veränderung wäre relativ bescheiden, da mehrere finanzschwache Gemeinden einen vergleichsweise hohen normierten Grundsteuerertrag aufweisen und bei einer Abschaffung der Grundsteuer mit einem höheren Ressourcenausgleichsbeitrag rechnen könnten. Auch bei diesen Gemeinden wäre der Verlust des Grundsteuerertrages aber noch deutlich höher als der Mehrertrag aus dem Ressourcenausgleich.

Sowohl bei der Grundsteuer als auch bei der Handänderungssteuer wäre der indirekte Effekt, den eine Abschaffung durch die Veränderung des Finanzausgleichs hat, vergleichsweise bescheiden im Vergleich zur direkten Auswirkung durch den Verlust der Steuereinnahmen. Ausserdem könnte durch eine Anpassung der Ausgleichsgrenze des Ressourcenausgleichs bei Bedarf verhindert werden, dass die Gemeinden insgesamt weniger Finanzausgleich erhalten.

5.3. Beurkundungs- und Grundbuchgebühren

Die Gemeinden sind mit Bezug auf die Höhe verschiedener Gebühren (Baubewilligung, Grundgebühren für Wasser/Abwasser usw.) weitgehend autonom. Kantonal geregelt sind die Tarife für die Beurkundung von Grundstücksgeschäften und die eigentlichen Grundbuchgebühren. Sie können im kantonalen Gesetzgebungsverfahren auf ihre Angemessenheit überprüft werden.

Die Höhe einer Verwaltungsgebühr ist nach den Grundsätzen des Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzips festzulegen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 2623 ff.). Das Kostendeckungsprinzip besagt, dass die gesamten Gebührenerträge die Gesamtkosten des betreffenden Verwaltungszweigs nicht oder nur geringfügig übersteigen dürfen. Eine gewisse Schematisierung oder Pauschalierung der Abgabe ist durch diesen Grundsatz aber nicht ausgeschlossen. Bei der Berechnung des Gesamtaufwandes sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven zu berücksichtigen (BGE 126 I 180 E. 3a/aa). Das Kostendeckungsprinzip soll nur bei Kausalabgaben Anwendung finden, die kostenabhängig sind. Wird durch den Gesetzgeber ausdrücklich festgelegt, dass eine Abgabe einen Mehrertrag einbringen soll oder ist eine Abgabe ihrer Natur nach nicht kostenabhängig, so findet der Grundsatz keine Anwendung. Für Verwaltungsgebühren gilt das Kostendeckungsprinzip jedoch uneingeschränkt (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 2737a f.).

Das Äquivalenzprinzip konkretisiert das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot (Art. 5 Abs. 2 sowie Art. 8 und 9 BV; BGE 128 I 46 E. 4a). Eine Gebühr muss in einem angemessenem Verhältnis zum objektiven Wert der staatlichen Leistung stehen. Für die Bemessung des objektiven Wertes der Leistung massgeblich ist entweder der (wirtschaftliche) Nutzen, den diese dem Abgabepflichtigen bringt, oder der Kostenaufwand der konkreten Inanspruchnahme im Verhältnis zum gesamten Aufwand des betreffenden Verwaltungszweigs (BGE 130 III 225 E. 2.3; BGE 126 I 180 E. 3a/bb). Die Gebühr muss nicht exakt dem konkreten Verwaltungsaufwand entsprechen. Es dürfen durchaus auch die allgemeinen Unkosten des Verwaltungszweigs berücksichtigt werden. So ist es dem Gemeinwesen beispielsweise auch erlaubt, mit den Gebühren für bedeutende Geschäfte den Ausfall für Leistungen in weniger bedeutsamen Fällen auszugleichen, bei denen keine kostendeckende Entschädigung erhoben werden kann. Insbesondere bei den Grundbuchgebühren ist der Grundsatz der Kostendeckung als Grenze der zulässigen Gebührenerhebung nicht eng zu verstehen (BGE 126 I 180 E. 3b/cc).

Als weitere Kriterien für die Bemessung einer Gebühr kann die Leistungsfähigkeit der staatlichen Einrichtung und die mit der amtlichen Handlung verbundene Verantwortung miteinbezogen werden – ebenso längerfristige (konjunkturell bedingte) Veränderungen. In einem gewissen Rahmen ist es auch erlaubt, der wirtschaftlichen Situation des Pflichtigen und dessen Interesse am abzugeltenden Akt angemessen Rechnung zu tragen (BGE 126 I 180 E. 3c/aa). Obwohl die Gebühren nicht genau dem Verwaltungsaufwand zu entsprechen haben, so müssen sie trotzdem nach sachlichen Kriterien bemessen werden. Zudem dürfen nicht Unterscheidungen getroffen werden, für welche es keine vernünftigen Gründe gibt (BGE 128 I 46 E. 4a; 126 I 180 E. 3a/bb, mit Hinweisen). Da eine genaue Berechnung in vielen Fällen schwierig ist, dürfen bei der Festsetzung der Gebührenhöhe schematische, auf Wahrscheinlichkeit und Durchschnittserfahrungen beruhende Massstäbe angelegt werden (BGE 130 III 225 E. 2.3).

Die Gebühren für Grundstücksgeschäfte werden im Kanton St.Gallen wie in allen andern Kantonen in der Regel in Promille des Transaktionswerts (Kaufpreis, Verkehrswert, Pfandsumme usw.) bemessen. Weil dabei die Gefahr bestünde, dass die Gebühr bei hohen Werten ins Unverhältnismässige ansteigen würde, sind tarifarisch Obergrenzen gesetzt. Sie verhindern in pauschaler Weise, dass das Äquivalenzprinzip verletzt und eine Gemengsteuer systematisch in Kauf genommen würde. Es sind darüber hinaus keine Gründe ersichtlich, welche die Gebührenordnung als rechts- oder gar verfassungswidrig erscheinen liessen. Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip sind grundsätzlich eingehalten. Es bedarf nach einem Urteil der Verwaltungsrekurskommission «keiner langen Ausführungen, dass bei einem Grundbuchamt die über die Gebührenerhebung erzielten Einnahmen die Ausgaben nicht zu decken vermögen. Sodann wäre das Kostendeckungsprinzip auch bei allfälligen Mehreinnahmen erst dann verletzt, wenn diese in erheblichem Umfang anfielen» (VRKE vom 29. Oktober 2003, I/2-2002/38; vgl. auch Klaus Vallender a.a.O. S. 73). Das schliesst indessen nicht aus, dass die Gebührenansätze neuen Erkenntnissen und veränderten Verwaltungskosten angepasst werden könnten. Dies hielt die Regierung bereits in ihrer Antwort vom 3. Februar 2009 auf die Interpellation 51.08.65 «Entwicklung der Gebühren» vom 24. November 2008 fest und stellte eine grundlegende Überprüfung des Gebührentarifs in Aussicht. Die einbezogenen Vertreter des VSGP verschliessen sich einer solchen Überprüfung nicht. Weitere Aufschlüsse dürfen vom Bericht zum Postulat 43.09.09 «Gesamtbelastung mit Steuern und Gebühren» vom 21. September 2009 (geänderter Wortlaut vom 24. Februar 2010) erwartet werden.

Der Vergleich der Beurkundungs- und Grundbuchgebühren beim Grundstückerwerb (Ziffer 3.3) und bei der Errichtung eines Grundpfands (Ziffer 3.4.1) mit den Nachbarkantonen zeigt auf einen Blick eklatante Unterschiede. Die Gebührenansätze liegen selbst dann weit auseinander, wenn die Abgabenstruktur (einschliesslich Steuern auf Grundstücken) mit berücksichtigt wird. Im Kanton St.Gallen werden im Vergleich mit den Nachbarkantonen relativ hohe Gebühren für Beurkundung und Grundbucheintrag erhoben. Gesamtschweizerisch betrachtet sind sie jedoch eher bescheiden. Mit Bezug auf die Beurkundungsgebühren bestätigt dies auch die Erhebung des Preisüberwachers aus dem Jahr 2007 (Preisüberwachung/Notariatstarife a.a.O. S. 6). Der Kanton St.Gallen liegt bei den Gebühren für den Grundstückerwerb (Transaktionssumme Fr. 300'000.–) im 18. Rang, bei der Gebühr für eine Pfandrechtsbeurkundung im 14. Rang, wobei der Kanton mit den höchsten Gebühren im 1. Rang figuriert. Sämtliche Nachbarkantone liegen aber noch hinter dem Kanton St.Gallen; das heisst sie erheben tiefere Notariatsgebühren. Gesamtschweizerisch gesehen wendet der Kanton St.Gallen demnach für die Beurkundung von Grundstücksgeschäften tiefe Gebührensätze an, im Vergleich bloss mit den Nachbarkantonen aber eher hohe.

Geht man davon aus, dass die Beurkundungs- und Grundbuchgebühren insgesamt die Kosten annähernd zu decken vermögen, so steht auch fest, dass die Gebühren für Geschäfte von kleiner bis mittlerer wirtschaftlicher Bedeutung in der Regel nicht kostendeckend sind, die Gebühren für Geschäfte mit grosser wirtschaftlicher Bedeutung dagegen die Kosten übertreffen. Gebühren für Grundstücksgeschäfte über Eigenheime und im Bereich der Landwirtschaft dürften

demnach tendenziell eher nicht kostendeckend sein. Trotzdem erscheint es vertretbar und allgemein anerkannt, dass die Gebühren bis zu einer bestimmten Grösse proportional zur Transaktionssumme bemessen werden.

Im Standortwettbewerb spielen die Beurkundungs- und Grundbuchgebühren keine Rolle. Eine Senkung der Gebührensätze mag zwar dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip besser gerecht zu werden, die Standortattraktivität des Kantons St.Gallen kann sie indessen nicht steigern. Keine natürliche oder juristische Person würde wegen tieferer Gebühren in den Kanton St.Gallen ziehen. Die einmaligen Gebühren im Promillebereich fallen beim Erwerb von Grundeigentum kaum ins Gewicht.

6. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen.

Im Namen der Regierung

Der Präsident:

Willi Haag

Der Staatssekretär:

Canisius Braun