



**Motion von Gabriela Ingold  
betreffend Grundstückgewinnsteuer  
(Vorlage Nr. 2242.1 - 14316)**

Bericht und Antrag des Regierungsrates  
vom 18. Februar 2014

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrätin Gabriela Ingold, Unterägeri, hat am 15. April 2013 die Motion betreffend Grundstückgewinnsteuer eingereicht. Darin geht es einerseits um die Möglichkeit einer verbindlichen Vorprüfung über die Höhe der Grundstückgewinnsteuer im Falle einer Handänderung. Andererseits verlangt die Motion gegen Urteile des kantonalen Verwaltungsgerichts betreffend die Grundstückgewinnsteuer eine Erweiterung der Rechtsmittelbefugnis auf Zuger Gemeinden.

An seiner Sitzung vom 2. Mai 2013 hat der Kantonsrat diese Motion an den Regierungsrat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen.

**1. Wesen der Grundstückgewinnsteuer**

Aus dem Verkauf eines Grundstücks resultiert oft ein Gewinn, da der Verkaufspreis über denjenigen Kosten liegt, die zur Anschaffung notwendig waren. Dies ergibt sich hauptsächlich daraus, dass der unvermehrte Boden die stetig steigende Nachfrage an Grundstücken kaum zu decken vermag. Im Zeitpunkt einer Grundstücksübertragung – sprich einer Handänderung – wird ein derartiger Gewinn realisiert und deshalb besteuert. Gleiches gilt für Rechtsgeschäfte, die von Gesetzes wegen einer Handänderung gleichgestellt sind.

Bei der Grundstückgewinnsteuer handelt es sich gemäss § 1 Abs. 3 des Steuergesetzes vom 25. Mai 2000 (StG; BGS 632.1) um eine Gemeindesteuer. Die Regelungen zur Grundstückgewinnsteuer finden sich in den §§ 187 bis 202 StG.

**2. Motionsinhalt**

**2.1 Rechtsverbindliche Vorprüfung der Steuerhöhe**

Die Motionärin bringt vor, dass es im Falle einer Handänderung in Bezug auf die Höhe der Grundstückgewinnsteuer zu Rechtsunsicherheiten kommen kann. Insbesondere für Steuerpflichtige mit bescheidenen finanziellen Mitteln (z.B. Problematik Abbruchobjekte) kann die Ungewissheit über die effektive Steuerhöhe nachteilig sein. Deshalb braucht es nach Ansicht der Motionärin eine neue Gesetzesbestimmung, die bei einer Handänderung eine Vorprüfungsmöglichkeit für die effektive Steuerhöhe vorsieht. Falls im Anschluss an eine derartige Vorprüfung die Handänderung unverändert erfolgt und die Grundstückgewinnsteuer erhoben wird, sieht die Motion eine Anrechnung der Gebühren des Vorentscheides an die effektiv eingeforderte Grundstückgewinnsteuer vor.

## 2.2 Rechtsmittelbefugnis der Gemeinden

Die Motionärin bringt als weiteren Punkt vor, dass im kantonalen Steuergesetz eine Bestimmung fehlt, welche den Zuger Gemeinden die Befugnis einräumt, Urteile des kantonalen Verwaltungsgerichts betreffend die Grundstückgewinnsteuer direkt beim Bundesgericht anzufechten. Die derzeitige Rechtslage sieht vor, dass die Gemeinden die kantonale Steuerverwaltung ersuchen müssen, Beschwerde beim Bundesgericht einzureichen. Dies ist nach Ansicht der Motionärin wenig sinnvoll, zumal die Beschwerde von einer bis anhin ausserhalb des Verfahrens stehenden Behörde eingereicht wird und auch das Kostenrisiko bei der Gemeinde liegt. Deshalb beantragt die Motionärin eine neue Gesetzesbestimmung, die es den Zuger Gemeinden ermöglicht, einen Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zug mittels Beschwerde direkt an das Bundesgericht weiterziehen zu können.

## 3. Vernehmlassungen bei den verwaltungsexternen Behörden

Die Finanzdirektion hat die Einwohnergemeinden, das Verwaltungsgericht und das Obergericht am 15. Mai 2013 zur Vernehmlassung eingeladen. Das Obergericht verzichtete auf eine Vernehmlassung, da die Zivil- und Strafjustiz von der Motion nicht betroffen ist.

### 3.1 Rechtsverbindliche Vorprüfung der Steuerhöhe

Das Verwaltungsgericht erachtet eine rechtsverbindliche Vorprüfung durch die gemeindlichen Grundstückgewinnsteuerkommissionen als problematisch und führt an, dass gestützt auf § 202 Abs. 2 StG ein Depot zu leisten oder eine Sicherheitsleistung in der Höhe des mutmasslichen Steuerbetrages zu erbringen ist. Dieser Betrag wird dann im Kaufvertrag festgehalten, was gemäss Verwaltungsgericht dazu führt, dass die Vertragsparteien stets Kenntnis von der mutmasslichen Höhe der Grundstückgewinnsteuer haben. Weiter bringt das Verwaltungsgericht in seiner Stellungnahme vor, dass eine verbindliche Vorprüfung zu einer nachträglichen Unabänderbarkeit der Steuerhöhe führt, was die Gefahr mit sich bringt, dass die zuständige Behörde einen möglichst richtigen und möglichst hohen Betrag berechnen wird. Hinzu kommt, dass im Zeitpunkt der Handänderung verschiedene Aufwendungen unter Umständen noch gar nicht bekannt sind (z.B. mit der Handänderung verbundene Abgaben, Mäklerprovisionen, Kosten für die Vertragsausarbeitung). Da es sich um eine rechtsverbindliche Vorprüfung handelt, braucht es nach Ansicht des Verwaltungsgerichts schliesslich auch eine Rechtsmittelmöglichkeit – sprich eine Einsprache- und Rekursmöglichkeit – was erhebliche Verzögerungsrisiken mit sich bringt.

Die Gemeinden lehnen eine Rechtsgrundlage für die rechtsverbindliche Vorprüfung durch die gemeindlichen Grundstückgewinnsteuerkommissionen einstimmig ab. Begründend wird angefügt, dass eine rechtsverbindliche Vorprüfung der Grundstückgewinnsteuer unnötig und unverhältnismässig ist. Eine verbindliche Auskunft nimmt nach Ansicht der Gemeinden eine gewisse Zeitspanne in Anspruch und ist vor der Beurkundung wegen fehlenden Belegen und Rechnungen kaum möglich. Für die Rechtsverbindlichkeit solcher Vorprüfungen müssen sie von den zuständigen Kommissionen genehmigt werden. Da diese Kommissionen in einigen Gemeinden nur drei- bis viermal jährlich tagen, werden Beurkundungen auch aus diesem Grunde nicht mehr innert nützlicher Frist vorgenommen werden können.

### 3.2 Rechtsmittelbefugnis der Gemeinden

Das Verwaltungsgericht begrüsst unter Hinweis auf einen Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahre 2013 (BGer, 2C\_102/2013, 14.2.2013) die vorgeschlagene Ausweitung der Rechtsmittellegitimation auf die Gemeinden. Dabei verweist es auf § 214 des Steuergesetzes des Kantons Zürich vom 8. Juni 1997 (LS 631.1) als Musternorm und weist darauf hin, dass das Bundesgesetz über das Bundesgericht vom 17. Juni 2005 (BGG; SR 173.110) keine Verwaltungsbeschwerde ans Bundesgericht mehr kennt, was bei der Gesetzesanpassung berücksichtigt werden muss.

Die Gemeinden befürworten einstimmig die zusätzliche selbstständige Beschwerdemöglichkeit der Zuger Gemeinden gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts an das Bundesgericht.

## 4. Rechtsverbindliche Vorprüfung der Steuerhöhe

Gemäss § 202 Abs. 2 StG ist bei der öffentlichen Beurkundung ein Depot in der Höhe des mutmasslichen Steuerbetrages zu leisten oder eine entsprechende Sicherheitsleistung zu erbringen. Diese Bestimmung führt in der Praxis dazu, dass die zuständigen Behörden (in der Regel die Grundstückgewinnsteuerkommissionen der Gemeinden) den mutmasslichen Steuerbetrag aufgrund der Angaben und Unterlagen, die ihnen von den Steuerpflichtigen zu Verfügung gestellt werden, festlegen. Durch Leistung des Depots, Erbringung der entsprechenden Sicherheitsleistung oder durch Aufnahme des Betrages in den Kaufvertrag ist die Höhe der effektiven Grundstückgewinnsteuer für die Verkäuferschaft voraussehbar. Bestehen dennoch Unklarheiten zur Grundstückgewinnsteuer geben die Gemeinden mündlich oder schriftlich Auskunft. Die derzeitige Rechtslage entspricht demnach bereits dem Anliegen der Motionärin.

Sieht man von der fehlenden Notwendigkeit des Anliegens ab, muss bedacht werden, dass die angestrebte Verbindlichkeit der Vorprüfung der mutmasslichen Höhe der Grundstückgewinnsteuer mehrere Probleme und Risiken in sich birgt. Ein Hauptproblem wird sein, dass Grundstückverkäufe nicht mehr innert nützlicher Frist vollzogen werden können. Diese Verzögerungen im Beurkundungsprozess werden einerseits deshalb entstehen, weil sich die für die Genehmigung zuständigen Kommissionen in einigen Gemeinden nur drei- bis viermal jährlich treffen. Andererseits wird es wegen der Unabänderlichkeit des rechtsverbindlichen Vorprüfungsentscheides eine Rechtsmittelmöglichkeit geben müssen, was die Vornahme einer raschen Beurkundung ebenfalls hemmen kann. Gegen eine rechtsverbindliche Vorprüfung spricht auch die Tatsache, dass im Zeitpunkt der Handänderung regelmässig noch nicht alle für die Berechnung der effektiven Höhe der Grundstückgewinnsteuer notwendigen Unterlagen ausgestellt sind (z.B. Mäklerprovisionen oder Kosten für die Beurkundung). Dies birgt die Gefahr in sich, dass jede Gemeinde für die noch offenen Beträge gewisse standardisierte Werte einsetzen wird, die dann mit den effektiv anfallenden Kosten nicht übereinstimmen werden. Daraus werden zu hohe oder zu tiefe Steuerfestsetzungen resultieren, was unter dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit Probleme bereiten wird.

Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass die Grundstückgewinnsteuer explizit darauf abzielt, dass nur der mit dem Verkauf realisierte Gewinn besteuert wird. Aus dieser Tatsache geht hervor, dass ohne Gewinn auch keine Steuer erhoben wird. Damit können auch die Bedenken der Motionärin aus dem Weg geräumt werden, dass sich die Ungewissheit über die Steuerhöhe für Steuerpflichtige mit bescheidenen finanziellen Mitteln nachteilig auswirken kann. Der ihnen durch den Verkauf entstehende Gewinn wird die darauf basierende Steuer übersteigen, und die Steuerpflichtigen werden nach dem Verkauf die notwendigen finanziellen Mittel zur Bezahlung der Steuer besitzen.

Der Regierungsrat, das Verwaltungsgericht und die Gemeinden lehnen deshalb die Schaffung einer rechtsverbindlichen Vorprüfung durch die Grundstückgewinnsteuerkommissionen ab.

## 5. Rechtsmittelbefugnis der Gemeinden

Das geltende Steuergesetz des Kantons Zug sieht in § 138 Abs. 1 vor, dass nur die steuerpflichtigen Personen und die kantonale Steuerverwaltung gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts betreffend die in § 1 StG vorgesehenen Steuern – worunter nach § 1 Abs. 3 StG auch die Grundstückgewinnsteuer fällt – Beschwerde beim Bundesgericht erheben können. Das Bundesgericht verneinte mit Entscheid vom 14. Februar 2013 die Legitimation der Zuger Gemeinden zur Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht gegen Urteile des kantonalen Verwaltungsgerichts betreffend die Grundstückgewinnsteuer (BGer, 2C\_102/2013, E. 2.1). Begründend führte es aus, dass es den Gemeinden im Kanton Zug zur Beschwerdebefugnis gestützt auf Art. 73 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) an einer ausdrücklichen materiell-rechtlichen Ermächtigung fehlt.

Die Gemeinden führen gemäss § 187 Abs. 2 StG die Veranlagung der Grundstückgewinnsteuer eigenständig durch. Da sie für die Bemessung und die Einforderung der Grundstückgewinnsteuer zuständig sind, entspricht es einer wirtschaftlich sinnvollen und effizienten Verwaltungstätigkeit, wenn die zuständige Veranlagungsbehörde selbstständig beim Bundesgericht gegen die diesbezüglichen Entscheide des kantonalen Verwaltungsgerichts Beschwerde führen kann. Deshalb soll es den zuständigen Gemeinden neben den bisherigen Legitimationsberechtigten ebenfalls möglich sein, gegen Urteile des kantonalen Verwaltungsgerichts mit einem ordentlichen Rechtsmittel an das Bundesgericht vorzugehen. Der Regierungsrat, das Verwaltungsgericht und die Gemeinden begrüssen deshalb die vorgeschlagene Ausweitung der Rechtsmittellegitimation auf die Gemeinden.

Mit dem Inkrafttreten des BGG wurde die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht abgeschafft. An ihre Stelle ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG) getreten. § 138 StG spricht nach wie vor von der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Im Zuge der Anpassung von § 138 StG durch den Einbau einer Beschwerdelegitimation der Gemeinden, muss als ordentliches Rechtsmittel neu die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vorgesehen und daher der Titel von § 138 StG entsprechend angepasst werden.

Gestützt auf diese Überlegungen schlägt der Regierungsrat folgende Anpassung von § 138 StG vor (*Änderungen kursiv*):

### **§ 138** *Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten* ans Bundesgericht

<sup>1</sup> Gegen Entscheide des Verwaltungsgerichts betreffend die in § 1 vorgesehenen Steuern können die steuerpflichtigen Personen und die kantonale Steuerverwaltung gestützt auf Art. 73 StHG Beschwerde beim Bundesgericht erheben.

<sup>2</sup> Im Quellensteuerverfahren steht das Beschwerderecht auch der Schuldnerin oder dem Schuldner der steuerbaren Leistung zu.

<sup>3</sup> *Im Grundstückgewinnsteuerverfahren steht das Beschwerderecht auch der zuständigen Gemeinde zu.*

## 6. Antrag

Wir beantragen Ihnen deshalb,

die Motion von Gabriela Ingold betreffend Grundstückgewinnsteuer vom 15. April 2013 (Vorlage Nr. 2242.1 - 14316) im Sinne der Ausführung wie folgt zu behandeln:

- a) Das Begehren, wonach eine rechtsverbindliche Vorprüfung der Grundstückgewinnsteuerhöhe zu schaffen ist, nicht erheblich zu erklären,
- b) das Begehren, wonach die Rechtsmittellegitimation gegen Urteile des kantonalen Verwaltungsgerichts betreffend die Grundstückgewinnsteuer auf die Gemeinden ausgedehnt werden solle, erheblich zu erklären.

Zug, 18. Februar 2014

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Beat Villiger

Der Landschreiber: Tobias Moser