

**Beschluss des Kantonsrates
über die Parlamentarische Initiative
Robert Marty, Affoltern a. A., Hans Egloff, Aesch,
und Gustav Kessler, Dürnten, vom 10. Februar 2003
betreffend Reduktion der Grundbuchgebühren**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 17. August 2004,

beschliesst:

I. Das Gesetz über das Notariatswesen (Notariatsgesetz) vom 9. Juni 1985 wird wie folgt geändert:

§ 25. Bei Eigentumsänderungen und Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten wird sowohl für die Beurkundung wie für den Grundbucheintrag je eine Gebühr von einem Promille des Verkehrswerts oder der Pfandsumme erhoben. Der Kantonsrat setzt Mindestansätze fest.

Handänderungen und Pfandrechte

Abs. 2 und 3 unverändert.

Minderheitsantrag von Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Claudia Balocco, Andreas Burger, Gerhard Fischer, Regula Götsch Neukom, Ralf Margreiter und Bettina Volland:

I. Die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 49/2003 Robert Marty, Affoltern a. A., und Mitunterzeichner wird abgelehnt.

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern: Hansjörg Schmid, Dinhard (Präsident); Claudia Balocco, Zürich; Andreas Burger, Urdorf; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Gerhard Fischer, Bäretswil; Peter Good, Bauma; Regula Götsch Neukom, Kloten; Hansruedi Hartmann, Gossau; Emil Manser, Winterthur; Ralf Margreiter, Zürich; Robert Marty, Affoltern a. A.; Germain Mittaz, Dietikon; Arnold Suter, Kilchberg; Bettina Volland, Zürich; Claudio Zanetti, Zollikon; Sekretärin: Jacqueline Wegmann.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 17. August 2004

Im Namen der Kommission
für Wirtschaft und Abgaben

Der Präsident: Die Sekretärin:
Hansjörg Schmid Jacqueline Wegmann

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 10. Februar 2003 reichten Robert Marty, Hans Egloff und Gustav Kessler eine Parlamentarische Initiative mit folgendem Wortlaut ein:

Das Gesetz über das Notariatswesen (Notariatsgesetz) vom 9. Juni 1985 ist wie folgt zu ändern:

Handänderungen
und Pfand-
rechte

§ 25. Bei Eigentumsänderungen und Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten wird sowohl für die Beurkundung wie für den Grundbucheintrag je eine Gebühr von 1‰ des Verkehrswerts oder der Pfandsumme erhoben. Der Kantonsrat setzt Mindestansätze fest.

Abs. 2 und 3 bleiben unverändert.

Am 20. Oktober 2003 unterstützte der Kantonsrat diese Parlamentarische Initiative mit 75 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

Mittels Änderung von § 25 des Notariatsgesetzes verlangt diese Parlamentarische Initiative eine Herabsetzung der Gebühr für den Grundbucheintrag bei Eigentumsänderungen und Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten von heute 2½‰ auf 1‰.

Notariat, Grundbuchamt und Konkursamt sind administrativ zu einer Amtsstelle vereint. Betrachtet man die Aufwand- und Ertragsentwicklung im Detail anhand der Rechnung 2002, zeigt sich, dass die Einnahmen aus dem Grundbuchamt eine erhebliche Quersubventionierung vor allem des Konkursamtes darstellen, während das Notariat selber fast kostendeckend arbeitet. Mit einer Senkung des Gebührensatzes sollen die Grundeigentümer, die wesentlich zur guten Ertragslage dieser drei vereinigten Bereiche beitragen, entlastet werden. Gleichzeitig würde das Verhältnis zwischen Höhe der Gebühr und erbrachter Leistung verbessert, denn die Höhe der Gebühr ist vom Wert des Grundstücks bzw. von der Höhe der Grundpfandverschuldung abhängig. Dem Kanton entgingen zwar etwa 30 Mio. Franken, ein Gewinn von 10–15 Mio. Franken bliebe ihm jedoch erhalten.

Für eine starke Kommissionsminderheit sind ebendiese Einnahmehausfälle in der gegenwärtigen angespannten Finanzlage nicht vertretbar. Tatsächlich wären die Einsparungen für die Grundeigentümer relativ gering. Deshalb ist auch die Argumentation, man könnte mit dieser Senkung gleichzeitig das Wohneigentum fördern und die Investitionstätigkeit der Grundeigentümer stimulieren, nicht stichhaltig.

Die Mehrheit der WAK befürwortet diese Parlamentarische Initiative auch, weil sie im Gegensatz zu früheren Vorstössen nicht die Kostendeckung für Notariatsgebühren verlangt, sondern eine Gewinnerzielung, wenn auch in bescheidenerem Ausmass, weiterhin zuliesse. Sie ist im Übrigen für einen Gegenvorschlag in Bezug auf Minimal- oder Maximalgebühren oder eine Erhöhung der Konkursgebühren offen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Notariate sind Teil der Rechtspflege. Die Finanzdirektion hat deshalb die Meinung des Obergerichts eingeholt. Es liess sich mit Schreiben vom 26. Mai 2004 wie folgt vernehmen:

«Die Notariate erheben für ihre Amtshandlungen Gebühren, die in die Staatskasse fallen. Das Gesetz über das Notariatswesen vom 9. Juni 1985 (NotG; LS 242) regelt die Grundsätze der Gebührenfestsetzung, wer die Gebühren schuldet, die Überwachung der Gebührenerhebung und die Rechtsmittel (§§ 24 bis 31). Diese gesetzliche Regelung wird durch die Verordnung des Kantonsrates über die Notariats- und Grundbuchgebühren vom 7. November 1988 (LS 243) ergänzt. Für den Konkursbereich richten sich die Gebühren nach der Gebührenverordnung des Bundesrates zum Bundesgesetz über Schuldbetreibung und Konkurs (SR 281.35). Der Gebührenertrag im Notariats-

und Grundbuchbereich wird wesentlich durch die in den §§ 25, 26 und 27 NotG festgesetzten Promille-Gebühren bestimmt. Mit diesen Erträgen wird der ungedeckte Aufwand im Konkursbereich finanziert. Mit der Parlamentarischen Initiative wird die Höhe der 2,5-Promille-Gebühren für Eigentumsänderungen und für die Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten (§ 25 Abs. 1 letzter Satzteil NotG) zur Diskussion gestellt.

Die Grundbuchgebühren für die Eintragung einer Eigentumsänderung wie auch die Gebühr für die Errichtung und Erhöhung eines Grundpfandrechtes betragen je 2,5‰ vom Verkehrswert bzw. von der Pfandsomme. Die Mindestgebühr beträgt Fr. 50, die Skala ist nach oben unbegrenzt. Im übrigen Bereich der grundbuchamtlichen Tätigkeiten betragen die Promille-Ansätze, sofern solche vorgeschrieben sind, höchstens 1 Promille, oder die Gebühren sind im Rahmen von Fr. 20 bis Fr. 1500 auf die Bedeutung des Geschäftes und auf den Zeitaufwand ausgerichtet.

Für verschiedene Dienstleistungen im Grundbuchbereich sind keine oder keine kostendeckenden Gebühren festgesetzt. Unentgeltlich sind z. B. die Löschung von Grundbucheinträgen, die Reduktion von Grundpfandrechten, Änderungen im Zusammenhang mit Grenzberichtigungen und der Grundbuchbereinigung, das Einholen von Bewilligungen und Vollmachten, Registereinträge im Bereich Landwirtschaft und Wohnbauförderung. Keine kostendeckenden Gebühren werden erhoben für Geschäfte, welchen wirtschaftlich keine grosse Bedeutung zukommt (Minimalgebühren im Bereich von Fr. 10, 20 oder 50), aber auch im Landwirtschaftsbereich, im Bereich der Wohnbau- und Eigentumsförderung, der Güter- und Waldzusammenlegungen und Baulandumlegungen, bei der Erbfolge und im Ehegüterrecht. Mit dem neuen Fusionsgesetz werden die Kantone angewiesen, für die Eigentumsänderungen als Folge von Umstrukturierungen lediglich kostendeckende Gebühren zu erheben. Mit der Festsetzung von Promille-Gebühren tragen die Gebührenerträge für Geschäfte mit einer grösseren wirtschaftlichen Bedeutung zu einer Finanzierung der nicht kostendeckenden Dienstleistungen bei.

Die Höhe der Gebührenerträge im Grundbuchbereich wird wesentlich durch die Promille-Gebühren für Handänderungen und Pfandrechte bestimmt. Im Jahre 2003 betrug der gesamte Ertrag an Grundbuchgebühren 64,8 Mio. Franken. Davon entfallen schätzungsweise 50% (33 Mio.) auf Handänderungsgebühren und 25% (15 Mio.) auf Pfandrechtsgebühren. Die Gebührenerträge sind Schwankungen unterworfen, so durch die wirtschaftliche Entwicklung der Grundstückpreise einerseits und die Anzahl Grundstücksgeschäfte mit hohen Werten andererseits. Ebenso sind Beschränkungen zu beachten,

welche das Bundesrecht den Kantonen auferlegt (bereits erwähnt im Rahmen des neuen Fusionsgesetzes).

Es bestehen keine gefestigten Angaben über die Aufteilung des gesamten Aufwandes des Notariatswesens auf die drei Bereiche «Notariat», «Grundbuch» und «Konkurs». Bei einer Schätzung von 30% Aufwand für den Notariatsbereich, 50% für den Grundbuchbereich und 20% für den Konkursbereich ergeben sich für das Jahr 2003 folgende Deckungsverhältnisse:

	Aufwand Fr. (in Mio.)	Ertrag Fr. (in Mio.)	Deckung %
Notariatsbereich	18,9	38,3	202,4
Grundbuchbereich	31,5	65,0	206,0
Konkursbereich	12,6	3,3	26,5
Gesamthaft	63,0	106,6	169,0

Mit den geltenden Gebührenansätzen ist der Deckungsgrad im Grundbuchbereich im Vergleich mit dem Notariatsbereich nur unwesentlich höher. Dies lässt sich aber auch rechtfertigen. Während im Notariatsbereich nach der Beratung, Vorbereitung und dem Abschluss eines Geschäftes die Dienstleistung abgeschlossen ist, obliegt dem Staat im Grundbuchbereich neben der Registrierung der Grundstücksdaten auch die Pflicht zur Pflege der Grundbucheinrichtungen. Das Interesse der Öffentlichkeit an Grundstücksdaten steigt stets, die neuen medialen Entwicklungen (EDV-Grundbuch und Internet) erfordern eine Bereitstellung der Grundbuchdaten auch auf diesen Plattformen, was zu weiteren Kosten führen wird, welche im Einzelnen nicht verrechnet werden können.

Den Feststellungen des Regierungsrates in seiner ablehnenden Stellungnahme zum Postulat KR-Nr. 163/2001, wonach ein Vergleich der Gebühren mit den Ansätzen in anderen Kantonen zeigt, dass die Gebühren im Kanton Zürich durchaus im Rahmen liegen, können wir zustimmen. Der Parlamentarischen Initiative wird eine Gebührenberechnung für den Erwerb eines Eigenheims zum Kaufpreis von 1 Mio. Franken unter Errichtung eines Grundpfandrechts im Betrag von Fr. 750 000 zu Grunde gelegt. Die grundbuchamtlichen Gebühren werden dabei mit Fr. 4375 angegeben. In den meisten Fällen erfolgt die Errichtung eines Pfandrechts unter gleichzeitiger Löschung bestehender Pfandrechte, sodass sich die Pfandrechtsgebühr bis auf 25% reduziert. Die Gebühren für die Eigentumsänderung werden in der Regel von beiden Vertragsparteien getragen. Verkäufer und Käufer werden somit im angeführten Beispiel mit je Fr. 1200 belastet. Dass diese

Gebühr gegen die Verfassungsnorm über die Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum verstösst, kann wohl kaum ernsthaft geltend gemacht werden. Die Erfahrung zeigt, dass bei einem Kaufpreis von 1 Mio. Franken die zusätzlichen Investitionen in das Eigenheim in aller Regel ein Vielfaches der geschuldeten Gebühren betragen. Diese Kosten sind im Verhältnis der übrigen Kosten im Zusammenhang mit dem Erwerb eines Grundstücks (insbesondere für die Vermittlung des Objektes) von untergeordneter finanzieller Bedeutung.

Die Gebühr rechtfertigt sich aber auch unter dem Gesichtspunkt der Bedeutung der Dienstleistung und der damit verbundenen Rechtsgarantie. Mit der Grundbuchführung übernimmt der Staat eine Aufgabe im Dienste der Rechtssicherheit. Die Grundbuchführung ist ein tragender Pfeiler in der Gewährleistung des Grundeigentums und der übrigen dinglichen Rechte an Grundstücken. Die Grundbuchführung hat nicht lediglich den Zweck einer Registrierung von Daten. Die Einträge in das Grundbuch haben materiellrechtliche Bedeutung und bewirken den Rechtserwerb. Die Kantone haben eine gesetzmässige Grundbuchführung zu gewährleisten und haften für Schaden, der aus einer fehlerhaften Grundbuchführung entstehen kann (Art. 955 ZGB).

Diese grundsätzlichen Überlegungen führen zur Schlussfolgerung, dass sich der Staat für eine sozialpolitisch und wirtschaftlich von grossem Interesse stehende Dienstleistung angemessen entschädigen lassen und daraus auch einen Gewinn ausweisen darf.

Eine Reduktion der Grundbuchgebühren auf ein Promille, wie das von der Parlamentarischen Initiative verlangt wird, würde, geschätzt auf Grund des Gebührenertrages im 2003, eine Einnahmereduktion von rund 30 Mio. Franken bedeuten. Der Deckungsgrad würde sich wie folgt darstellen:

	Aufwand Fr. (in Mio.)	Ertrag Fr. (in Mio.)	Deckung %
Notariatsbereich	18,9	38,3	202,4
Grundbuchbereich	31,5	35,6	113,1
Konkursbereich	12,6	3,3	26,5
Gesamthaft	63,0	77,3	122,6

Nach den noch provisorischen Angaben zum Voranschlag 2005 ist mit einer weiteren Reduktion des Deckungsgrades zu rechnen:

	Aufwand Fr. (in Mio.)	Ertrag Fr. (in Mio.)	Deckung %
Notariatsbereich	19,6	36,5	186,0
Grundbuchbereich	32,7	35,2	107,6
Konkursbereich	13,0	3,5	26,8
Gesamthaft	65,4	75,2	115,0

Es wäre überdies zu berücksichtigen, dass die Kantone nach dem neuen Fusionsgesetz für Eigentumsänderungen gestützt auf Fusions- und Spaltungstatbestände nur noch kostendeckende Grundbuchgebühren als Gemengsteuern verlangen dürfen und durch den Verzicht auf die Handänderungssteuer überdies die Bezugsprovision von 3 Mio. Franken wegfällt. Dies wird zu einer weiteren Verschlechterung des Deckungsgrades führen. Veränderungen im Grundstücksmarkt können somit bereits kurzfristig zu einer Unterdeckung im Grundbuchbereich führen. Es wird kaum verantwortlich sein, den Grundbuchbereich mit Erträgen aus der Notariatstätigkeit zu finanzieren.

Das schlechte Deckungsverhältnis zwischen Notariats- und Grundbuchbereich zu Ungunsten des Grundbuchbereichs lässt sich nicht rechtfertigen. Die Gewährleistung der dinglichen Rechte, die Pflege der Information und die Verwaltung der Grundbucheinrichtungen rechtfertigen einen höheren Deckungsgrad als derjenige für eine einmalige Dienstleistung im Bereich der öffentlichen Beurkundung.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass

- wir grundsätzlich keinen Anlass sehen, die Grundbuchgebühren zu reduzieren. Sie stehen in einem vertretbaren Verhältnis zu den in anderen Kantonen geschuldeten Gebühren und bewirken keine übermässige Belastung des Rechtsverkehrs mit Grundstücken;
- mit Wirkung ab 1. Januar 2005 eine Ertragseinbusse von 3 Mio. Franken (Bezugsprovision) als Folge des Verzichts auf die Handänderungssteuer sowie weitere Einbussen bei Handänderungen im Rahmen von Umstrukturierungen von Gesellschaften nach dem neuen Fusionsgesetz zu verkraften sind.»

Der Regierungsrat schliesst sich diesen Darlegungen des Obergerichts vollumfänglich an. Die folgenden Feststellungen sind nochmals hervorzuheben:

- Die Senkung des Gebührenansatzes auf 1% führt nur zu geringfügig tieferen Gebühren. Die Einsparung ist für den Erwerber eines

Grundstückes im Vergleich zu den übrigen Investitionen unwesentlich. Das angestrebte Ziel einer Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum wird mit dieser Massnahme nicht erreicht.

- Durch die Herabsetzung der Grundbuchgebühren gingen dem Staat rund 30 Mio. Franken verlustig. Die vom Grundeigentümer kaum zu spürende Entlastung rechtfertigt diesen Einnahmeausfall mit Blick auf die angespannte Finanzlage nicht.
- Ein teilweiser Ausgleich durch eine Erhöhung der Konkursgebühren, wie es die WAK im Zusammenhang mit einem allfälligen Gegenvorschlag erwähnt, ist nicht möglich, weil diese Kompetenz beim Bund liegt.

Aus diesen Gründen ist die Parlamentarische Initiative KR-Nr. 49/2003 abzulehnen.

Wir beantragen Ihnen daher, auf Ihren Beschluss, die Parlamentarische Initiative zu unterstützen, zurückzukommen und die Initiative abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die WAK hat die Stellungnahme der Regierung zur Kenntnis genommen, befürwortet aber weiterhin die definitive Unterstützung der PI Marty. Die WAK anerkennt, dass die Regierung auf Grund der angespannten Finanzlage keine weiteren Einnahmeausfälle zulassen will. Ein Deckungsgrad von über 200% im Jahr 2003 allein im Grundbuchgeschäft ist aber deutlich zu hoch und bedeutet eine ungerechtfertigte Quersubventionierung des defizitären Konkursbereichs durch Grundbesitzer. Nach den Berechnungen der Regierung kann bei einem Satz von 1‰ immer noch ein Deckungsgrad von deutlich über 100% für die drei Bereiche Notariat, Grundbuch und Konkurs erzielt werden. Somit werden die Kosten weiterhin mehr als gedeckt, dem Staat erwachsen keine zusätzlichen Ausgaben. In diesem Sinne ist das Argument der prekären finanziellen Situation des Staatshaushalts, welches auch die Minderheit der WAK für ihren Antrag angibt, zu relativieren.

Die WAK beantragt dem Kantonsrat, diese Parlamentarische Initiative definitiv zu unterstützen und damit der Änderung des Notariatsgesetzes zuzustimmen.