

Sitzung vom 5. Juni 2013

**635. Anfrage (Notariate, Grundbuch- und Konkursämter,
Deckungsgrad der einzelnen Tätigkeitsbereiche und Dienstleistungen)**

Die Kantonsräte Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, Max F. Clerici, Horgen, und Franco Albanese, Winterthur, haben am 18. März 2013 folgende Anfrage eingereicht:

Die Zürcher Notariate, Grundbuch- und Konkursämter sind in drei Schwerpunktbereichen tätig, dem notariellen, dem grundbuchamtlichen und dem konkursamtlichen Bereich. Für das Jahr 2013 rechnen die Zürcher Notariate mit einem Ertrag von 97,1 Mio. Franken und einem Aufwand von 76,7 Mio. Franken. Der Ertragsüberschuss beträgt 20,4 Mio. Franken, was einem Deckungsgrad von 127 Prozent entspricht. Der konsolidierte Finanz- und Entwicklungsplan (KEF) enthält keine Angaben über den Deckungsgrad der einzelnen Teilbereiche und der einzelnen Dienstleistungen. Damit Gebühren verursachergerecht festgelegt werden können, ist es notwendig, die Kosten der einzelnen Dienstleistungen zu kennen.

Wir bitten den Regierungsrat in diesem Zusammenhang um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch sind Ertrag, Aufwand, Saldo und Kostendeckungsgrad in den drei Tätigkeitsbereichen (Notariat, Grundbuchamt und Konkursamt)?
2. Wie hoch sind die Erträge, der Aufwand und der Saldo aus Beurkundungen von Grundstücken und Liegenschaften im Rechnungsjahr 2012 und gemäss Budget 2013?
3. Wie hoch sind die Erträge, der Aufwand und der Saldo aus Grundbuchgebühren im Zusammenhang mit Eigentumsänderungen von Grundstücken und Liegenschaften im Rechnungsjahr 2012 und gemäss Budget 2013?
4. Wie hoch müsste die Beurkundungsgebühr für Grundstücke und Liegenschaften effektiv angesetzt sein, damit diese im Rechnungsjahr 2012 (ev. Budget 2013) kostendeckend ist?
5. Wie hoch müsste die Grundbuchgebühr für Grundstücke und Liegenschaften effektiv angesetzt sein, damit diese im Rechnungsjahr 2012 (ev. Budget 2013) kostendeckend ist?
6. Welche Dienstleistungen, die durch die Zürcher Notariate erbracht werden, decken ihre Kosten nicht? Wie präsentieren sich bei diesen Leistungen Aufwand und Ertrag?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Heinrich Raths, Pfäffikon, Max F. Clerici, Horgen, und Franco Albanese, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zur Beantwortung der Anfrage wurde die Stellungnahme des Obergerichts eingeholt, da Letzterem die Notariatsverwaltung obliegt. Die vorliegende Antwort stützt sich grösstenteils auf diese Stellungnahme.

Vorbemerkungen

1. Die Festlegung der notariellen und grundbuchamtlichen Gebühren erfolgt im Rahmen des Notariatsgesetzes (LS 242) durch den Kantonsrat in der von ihm erlassenen Notariatsgebührenverordnung mit dem Gebührentarif als Anhang. Die letzte Totalrevision liegt erst wenige Jahre zurück. Die vom Kantonsrat am 9. März 2009 verabschiedete neue Notariatsgebührenverordnung (NotGebV, LS 243) trat am 1. Juli 2009 in Kraft. Sie brachte eine substantielle Gebührensenkung.

2. Die Zürcher Notariate sind gleichzeitig Notariat, Grundbuchamt und Konkursamt. Für ihre Verrichtungen erheben sie Gebühren. Jene im Konkursbereich sind abschliessend in einer Verordnung des Bundesrates festgelegt (SR 281.35); sie sind nicht kostendeckend. Dagegen geht der gesamte Gebührenertrag für die notariellen und grundbuchamtlichen Verrichtungen über die Aufwanddeckung hinaus. Diese Gebühren werden von einer gewissen Höhe an als sogenannte Gemengesteuern verstanden, d. h. neben der Gebühr, dem Entgelt für die amtliche Verrichtung, enthalten sie teilweise auch eine Steuerkomponente. Die teilweise Verbindung der Gebühr mit einem Steueranteil ermöglicht es, die Gebühr für Geschäfte von kleiner bis mittlerer wirtschaftlicher Bedeutung nicht kostendeckend, die Gebühr für Geschäfte mit einer grossen wirtschaftlichen Bedeutung dagegen mehr als kostendeckend anzusetzen. Das führt einerseits dazu, dass die zürcherischen Gebühren für Geschäfte im Zusammenhang mit dem Erwerb von Eigenheimen und im Bereiche der Landwirtschaft im interkantonalen Vergleich günstig, aber nicht kostendeckend sind. Andererseits werden hohe Grundstückswerte mit dem gleichen Promilleansatz verhältnismässig stärker und mehr als nur kostendeckend belastet.

3. Der Deckungsgrad – umfassend alle drei Amtsbereiche Notariat, Grundbuch und Konkurs – ist in den letzten 20 Jahren stark gesunken. Der Höchststand (seit der Datenersterfassung 1991) wurde im Rechnungsjahr 1994 mit 220% verzeichnet, der Tiefststand als Folge der Ge-

bühenrevision 2010 mit 142%. Wird der budgetierte Gesamtdeckungsgrad von 127% im laufenden Jahr auf die einzelnen Bereiche verteilt, ist von folgendem Ergebnis auszugehen:

		Ertrag	Aufwand
Notarieller Deckungsgrad	113%	Fr. 44,2 Mio.	Fr. 39,1 Mio.
Grundbuchamtlicher Deckungsgrad	208%	Fr. 50,3 Mio.	Fr. 24,2 Mio.
Konkursamtlicher Deckungsgrad	19%	Fr. 2,6 Mio.	Fr. 13,4 Mio.

Der Deckungsgrad im Notariatsbereich berechnet sich von den Erträgen aus öffentlichen Beurkundungen im Rechtsverkehr mit Grundstücken, dem Güter- und Erbrecht, Gesellschaftsrecht, den richterlich angeordneten Geschäften in Erbschaftssachen, Beglaubigungen und weiteren Dienstleistungen.

Der Deckungsgrad im Grundbuchbereich erfasst die gesamten Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Grundbuchführung und -kontrolle.

Der Deckungsgrad im Konkursbereich könnte auf kantonaler Stufe nur von der Aufwandseite her beeinflusst werden, weil die Gebührensätze wie erwähnt vom Bundesrat festgelegt werden. Aufgrund der zahlenmässig aufwendigeren Konkursverfahren im Vergleich zu den meisten andern Kantonen und der heutigen kostenintensiven Struktur mit der organisatorischen Anknüpfung des Konkursbereichs an die 44 Notariate und Grundbuchämter lässt sich der Aufwand ohne erhebliche Strukturveränderungen nicht verringern. Hinzu kommt, dass aufgrund der gesellschaftlichen Entwicklung eine immer grössere Zahl konkursamtlicher Nachlassliquidationen keinen Ertrag bringt. Dasselbe trifft auf die nach konkursrechtlichen Grundsätzen durchgeführten Liquidationsverfahren von Gesellschaften nach Art. 731b OR (SR 220) zu. Dies alles zusammen führt zu einem Deckungsgrad der budgetierten knapp 20%.

Der Grund für den Deckungsgrad über alle Bereiche von insgesamt 127% ist in erster Linie auf die Gebührenerträge zurückzuführen, die im Zusammenhang mit Immobiliengeschäften von hohem Wert getätigt werden. Je höher ein Grundstückkaufpreis oder die zu errichtende Grundpfandbelastung ist, desto höher ist der Gebührenertrag, der dadurch Steuercharakter (Gemengsteuer) annimmt. Massgebend für den bisherigen mehrfach bestätigten Willen des kantonalen Gesetzgebers, keine Begrenzung ab einer bestimmten Summe einzuführen, ist die Einschätzung, dass bei einem Grundstücksgeschäft mit einem hohen Kaufpreis 2,5‰ notarielle und grundbuchamtliche Gebühren nicht entscheidend ins Gewicht fallen.

4. Im interkantonalen Vergleich gehört der Kanton Zürich zu jenen Kantonen, welche die tiefsten Tarife im notariellen Bereich aufweisen. Der Preisüberwacher des Bundes hat die kantonalen Tarife über standardisierte notarielle Rechtsakte im Juli 2007 verglichen. Der Kanton Zürich (wie alle Kantone mit Amtsnotariat) wurde (mit geringen Einschränkungen) positiv hervorgehoben. Einzig bei den hohen Werten im Immobilienbereich trifft der tiefe Gebührevorteil nicht zu.

Im Bereich der grundbuchamtlichen Gebühren bewegt sich der Kanton Zürich im Mittelfeld, auch hier mit Ausnahme bei hohen Werten. Im Gegensatz zu vielen andern Kantonen wurde die Handänderungssteuer im Kanton Zürich aber auf den 1. Januar 2005 abgeschafft.

5. Die Auswertung der Zahlen für die Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 95/2013 und 96/2013 beruht auf Analysen des Notariatsinspektorates. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es nicht möglich ist, den gesamten Aufwand (wie die Kosten des Notariatsinspektorates, der Infrastruktur, des Rechnungswesens und der Ausbildung von rund 100 Lernenden) genau auf die drei Amtsbereiche aufzuteilen.

Aufgrund der Auswertung zeigt sich klar, dass der Ertragsüberschuss im zürcherischen Notariatswesen praktisch ausschliesslich auf den Immobilienbereich zurückzuführen ist, wenn Grundstücke mit hoher Gegenleistung veräussert oder Pfandrechte mit hohem Nominalwert errichtet werden. Die Erträge 2012 in den einzelnen Notariaten schwanken stark, je nachdem, ob diese ländlich strukturiert sind oder urbanes Gebiet mit grossen Umsätzen und hohen Werten im Liegenschaftsbereich umfassen.

Zu Frage 1:

Die Auswertung anhand des Rechnungsergebnisses 2012 mit der Verteilung des gesamten Aufwandes nach dem Schlüssel für die Hauptbereiche zeigt folgendes Resultat:

Notarielle Gebühren	Fr. 47,3 Mio.	45% des Gesamtertrages
Grundbuchamtliche Gebühren	Fr. 53,8 Mio.	52% des Gesamtertrages
Konkursamtliche Gebühren	Fr. 2,8 Mio.	3% des Gesamtertrages
<i>Total Gebührenerträge</i>	<i>Fr. 103,9 Mio.</i>	<i>100%</i>
Notarieller Aufwand	Fr. 35,6 Mio.	51% des Gesamtaufwandes
Grundbuchamtlicher Aufwand	Fr. 22,0 Mio.	32% des Gesamtaufwandes
Konkursamtlicher Aufwand	Fr. 12,2 Mio.	17% des Gesamtaufwandes
<i>Total Aufwand</i>	<i>Fr. 69,8 Mio.</i>	<i>100%</i>
Saldo Notariatsbereich	Fr. +11,7 Mio.	133% Deckungsgrad
Saldo Grundbuchbereich	Fr. +31,8 Mio.	244% Deckungsgrad
Saldo Konkursbereich	Fr. -9,4 Mio.	22% Deckungsgrad

Zu Frage 2:

	2012	Budget 2013
Notarieller Ertrag	Fr. 17,5 Mio.	Fr. 16,4 Mio.
Notarieller Aufwand	Fr. 13,4 Mio.	Fr. 14,7 Mio.
Saldo	Fr. +4,1 Mio.	Fr. +1,7 Mio.
Deckungsgrad	130%	111%

Berücksichtigt werden nur Beurkundungen von Grundstücksgeschäften auf Eigentumsänderung. Nicht einbezogen werden andere Erträge im Rechtsverkehr mit Grundstücken (Pfandrechtserrichtungen, Dienstbarkeiten usw.), um den direkten Vergleich zur Auswertung der grundbuchamtlichen Gebühr gemäss Beantwortung der Frage 3 zu ermöglichen. Die Fragen 2 und 3 betreffen nicht den gleichen Geschäftsumfang. Die Ausdehnung der Auswertung auf alle beurkundungsrechtlichen Rechtsgeschäfte im Grundstücksverkehr ergibt aber kein grundsätzlich anderes Ergebnis.

Zu Frage 3:

	2012	Budget 2013
Grundbuchamtlicher Ertrag	Fr. 26,3 Mio.	Fr. 24,6 Mio.
Grundbuchamtlicher Aufwand	Fr. 11,1 Mio.	Fr. 12,2 Mio.
Saldo	Fr. +15,2 Mio.	Fr. +12,4 Mio.
Deckungsgrad	237%	201%

Zu Frage 4:

Rein mathematisch hätte für Beurkundungen von Rechtsgeschäften, die auf Eigentumsübertragung gerichtet sind, 2012 der Gebührenertrag um 23% gesenkt werden müssen, um einen Deckungsgrad von 100% zu erreichen. Mit Bezug auf die Budgetzahl 2013 beträgt dieser Wert noch 11%. Allerdings entsteht der Ertragsüberschuss wie schon erwähnt aus den hohen Werten mit Kaufverträgen und Pfandrechten und nicht aufgrund von Beurkundungen mit Werten unter 1 Mio. Franken und den übrigen Beurkundungen im Grundstücksbereich. Vorab im landwirtschaftlichen Bereich ist der Promilleansatz bei Weitem nicht kostendeckend, weil er bei Handänderungen an den landwirtschaftlichen Ertragswert anknüpft und der beurkundungsrechtliche Vorgang über ein landwirtschaftliches Gewerbe komplexe Abklärungen voraussetzt und die Vertragserstellung und -abwicklung zeitintensiv sind. Weiter ist zu berücksichtigen, dass die Beurkundungsgebühr gemäss NotGebV nicht nur einen Promilleansatz im Beurkundungsbereich kennt, sondern für andere Dienstleistungen einen Ermessensspielraum für die Notarin oder den Notar im Rahmen von Höchst- und Tiefstansätzen in Franken fest-

legt. Die Folgerung daraus: Der «nur» kostendeckende Gebührenansatz kann auf der Grundlage der heute geltenden NotGebV mit ihrer komplexen Struktur nicht ermittelt werden, weil die Ansätze zu verschiedenen für die einzelnen Dienstleistungen festgesetzt sind bzw. werden müssen. Zudem ist der Deckungsgrad starken jährlichen Schwankungen ausgesetzt.

Zu Frage 5:

Es kann grundsätzlich auf die Ausführungen zu Frage 4 verwiesen werden. Bei den Rechtsgeschäften mit hohen Werten sind die Auswirkungen auf den Gebührenertrag noch ausgeprägter. Aufgrund des höheren Ansatzes von 1½‰ im Vergleich zur Beurkundungsgebühr mit 1‰ ist der Deckungsgrad von 244% im Jahre 2012 (gemäss Budget 2013: 208%) über den gesamten Grundbuchbereich gerechnet sehr hoch. Würde dieser nach der Senkung um 1‰ seit 1. Juli 2009 weiter herabgesetzt, hätte dies grossen Einfluss auf den Deckungsgrad.

Zu Frage 6:

Neben der Situation im bereits mit Zahlen dargelegten Konkursbereich sind dies im Wesentlichen:

- Alle Rechtsgeschäfte, die gemäss § 4 NotGebV gebührenfrei sind.
- Bei den meisten Sachverhalten gemäss §§ 11 und 12 NotGebV.
- Rechtsgeschäfte mit tiefen Werten wie dem Verkauf von «Garagengrundstücken» mit dem Mindestansatz von je Fr. 100 notarieller und grundbuchamtlicher Gebühr.
- Alle Dienstleistungen im landwirtschaftlichen Bereich mit den allgemein tiefen Werten. Zusätzlich diejenigen aufgrund von Meliorationen, Güterzusammenlegungen, Grundstücksbereinigungen, Pfandrechtserrichtungen zugunsten der Zürcher Landwirtschaftlichen Kreditkasse, die kostenlos zu erbringen sind.
- Einzelne grundbuchamtliche Gebührenpositionen wie Ziff. 2.2.5 oder 2.2.6 GebT zur NotGebV.
- Bereinigung der Rechtsverhältnisse im Hinblick auf die Einführung des eidgenössischen Grundbuches und Umschreibung alter handgeschriebener Protokoll- und Servitutseinträge. Davon ausgenommen sind die wenigen Fälle Ziff. 2.8 Gebührentarif (GebT) zur NotGebV.
- Mündliche Auskünfte (bis zu einer halben Stunde) gemäss Ziff. 7 GebT zur NotGebV, die kostenlos sind. Bei der letzten Gebührenrevision 2009 wurde daran ausdrücklich festgehalten im Sinne der etwas antiquiert anmutenden Metapher: «Der Notar ist der Anwalt des kleinen Mannes».

Der Umfang der Unterdeckung lässt sich weder genau ermitteln noch seriös in einem Frankenbetrag festhalten. Die Quersubvention fällt nicht allein zugunsten des Konkursbereichs aus, sondern nach Einschätzung des Notariatsinspektorates im höheren einstelligen «Millionenbereich» auch zugunsten von bestimmten Rechtsgeschäften im Grundstücksverkehr, vorab zugunsten landwirtschaftlich geprägter Verhältnisse. Darüber hinaus lassen sich keine zuverlässigen Aussagen machen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi