

Antrag der Kommission für Wirtschaft
und Abgaben* vom 24. Februar 2015

KR-Nr. 298a/2013

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Hans Heinrich Raths
betreffend Reduktion der Grundbuchgebühren**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 24. Februar 2015,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 298/2013 von Hans
Heinrich Raths wird geändert und es wird nachfolgende Gesetzes-
änderung beschlossen.

***Minderheitsantrag von Maria Rohweder, Jürg Altwegg (in Vertretung
von Markus Bischoff), Stefan Feldmann, Thomas Marthaler, Mattea
Meyer:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 298/2013 von Hans
Heinrich Raths wird abgelehnt.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 24. Februar 2015

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Heinrich Raths

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Heinrich Raths,
Pfäffikon (Präsident); Judith Bellaiche, Kilchberg; Markus Bischoff, Zürich; Stefan
Feldmann, Uster; Alex Gantner, Maur; Martin Haab, Mettmenstetten; Thomas
Marthaler, Zürich; Mattea Meyer, Winterthur; Peter Preisig, Hinwil; Maria
Rohweder, Männedorf; Regine Sauter, Zürich; Beni Schwarzenbach, Zürich;
Silvia Steiner, Zürich; Arnold Suter, Kilchberg; Hans-Ueli Vogt, Zürich; Sekretär:
Andreas Schlagmüller.

Notariatsgesetz (NotG)

(Änderung vom; Reduktion der Grundbuchgebühren)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 24. Februar 2015,

beschliesst:

I. Das Notariatsgesetz vom 9. Juni 1985 wird wie folgt geändert:

§ 25. Abs. 1 unverändert.

² Die Gebühr für den Grundbucheintrag beträgt

- a. bei Eigentumsänderungen 1‰ des Verkehrswertes,
- b. bei der Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten 1‰ der Pfandsumme.

Abs. 3 bis 5 unverändert.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.

IV. Die Notariatsgebührenverordnung vom 9. März 2009 wird wie folgt geändert:

Hand-
änderungen
und Pfandrechte

Anhang: Gebührentarif

(§ 1)

	Ansatz/Fr.	Grundbuch- gebühren siehe Ziff.:
A. Grundstückswesen		
2.2 Eigentum		
2.2.1 Eigentumsänderung im Allgemeinen vom Verkehrswert mindestens	1‰ 100	1.1.1, 4.1, 4.4.2
2.2.4 Eigentumsänderung an Bauten als Folge der Aufnahme eines Baurechts oder der Löschung eines aufgenommenen Baurechts vom Verkehrswert mindestens	1‰ 100	1.1.1
2.2.7 Eigentumsänderung infolge Einbringen eines Grundstücks in ein Gesamthandverhältnis, Übernahme eines Grundstücks durch einen Beteiligten einer Gesamthandschaft, Ein- oder Austritt eines Gesamthänders vom Verkehrswert berechnet von dem von der Eigentumsänderung betroffenen Wertanteil mindestens	1‰ 100	
2.3 Grundpfandrechte		
2.3.1 Eintragung und Erhöhung eines Grundpfandrechts jeder Art von der Pfandsumme mindestens	1‰ 100	1.2.1
2.3.2 Errichtung und Erhöhung von Pfandrechten bei gleichzeitiger Löschung oder Teillöschung solcher Rechte zulasten des gleichen Pfandes		1.2.2
– vom Betrag, um den der neue Gesamtbetrag der Pfandsumme den bisherigen übersteigt pro neues Pfandrecht mindestens	1‰ 100	
– wenn die neue Pfandsumme die bisherige nicht übersteigt pro neues Pfandrecht	100	

	Ansatz/Fr.	Grundbuch- gebühren siehe Ziff.:
2.3.3 Pfandeinsetzung, pro Pfandrecht vom Verkehrswert des einzusetzenden Pfandes mindestens höchstens 1‰ der Pfandsomme	0,75‰ 50	1.2.4

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 27. Januar 2014 unterstützte der Kantonsrat die von Hans Heinrich Raths am 30. September 2013 eingereichte parlamentarische Initiative mit 102 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

2.1 Inhalt der parlamentarischen Initiative (PI)

Die parlamentarische Initiative fordert folgende Änderung des Notariatsgesetzes vom 9. Juni 1985:

Handänderungen und Pfandrechte:

§ 25. Abs. 1 unverändert.

² Die Gebühr für den Grundbucheintrag beträgt

- a. bei Eigentumsänderungen 1‰ des Verkehrswertes,
- b. bei der Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten 1‰ der Pfandsomme.

Abs. 3–5 unverändert.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 25. März 2014 hat die Kommission – vorbehaltlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – der parlamentarischen Initiative mit 10:5 Stimmen zugestimmt.

2.2.1 Begründung

Aus der Antwort des Regierungsrates zur Anfrage KR-Nr. 95/2013 ergeben sich folgende Ergebnisse in Bezug auf den Deckungsgrad im Notariats-, Grundbuch- und Konkursbereich:

	Ertrag R 2012	Aufwand R 2012	Saldo R 2012	Deckungs- grad R 2012	Saldo Budget 2013	Deckungs- grad B 2013
Notariatsbereich	47,3 Mio.	+35,6 Mio.	+11,7 Mio.	133%	+5,1 Mio.	113%
Grundbuchbereich	53,8 Mio.	+22,0 Mio.	+31,8 Mio.	244%	+26,1 Mio.	208%
Konkursbereich	2,8 Mio.	+12,2 Mio.	−9,3 Mio.	22%	−10,8 Mio.	19%
Total	103,9 Mio.	+69,8 Mio.	+34,2 Mio.	149%	+20,4 Mio.	127%

Eine Reduktion der Gebühr von heute 1,5‰ auf 1‰ drängt sich geradezu auf. Der Deckungsgrad im Grundbuchbereich würde auch dann noch bei rund 140% (Budget 2014) liegen. Der tiefere Satz hat keine Aufwandreduktion zur Folge und führt folglich zu keiner Qualitätseinbusse. Die Pauschalgebühr soll beibehalten werden, obwohl es gute Gründe für eine Verrechnung aufgrund des tatsächlichen Aufwands gibt. In der Praxis ist aber die Pauschale einfach zu handhaben.

Gebühren haben die Kosten zu decken (Kostendeckungsprinzip) und müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert einer staatlichen Leistung stehen (Äquivalenzprinzip). Die Verknüpfung mit einem Steueranteil (Gemengsteuer) ist grundsätzlich abzulehnen bzw. die Steuer wäre klar als solche im Gesetz und der Verordnung zu deklarieren.

Für die Kommissionsminderheit besteht kein Anlass, die Gebühr im Grundbuchbereich erneut zu senken. Die letzte Gebührenanpassung erfolgte per 1. Juli 2009 (von 2,5 auf 1,5‰ für Eigentumsübertragungen und bei der Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten). Wenn sich die Kommissionsmehrheit darauf beruft, dass es sich bei der Grundbuchgebühr um eine reine Gebühr und nicht um eine Gemengsteuer handelt, müsste die Gebühr im Sinne des Kostendeckungsprinzips noch tiefer angesetzt werden.

Eine weitere Gebührenreduktion um 0,5% wäre mit Ertragsausfällen von bis zu 15 Mio. Franken verbunden (Basis: Jahresrechnung 2013). Bereits heute sind einzelne Notariate vor allem in ländlichen Gegenden defizitär. Ein Konjunkturreinbruch würde die Situation in manchen Notariaten weiter verschlechtern.

Die Verbindung der Gebühr mit einem Steueranteil ermöglicht es, Geschäfte von kleiner bis mittlerer wirtschaftlicher Bedeutung sowie solche im Bereich der Landwirtschaft, die nicht kostendeckend sind, zu finanzieren. Bei einer Gemengsteuer gilt das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip nicht. Hinzu kommt, dass die Gemengsteuer auch von der Rechtsprechung anerkannt ist.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 5. Mai 2014 mit Ergänzung vom 27. Oktober 2014 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 298/2013 betreffend Reduktion der Grundbuchgebühren im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

1. Die beabsichtigte Senkung der Grundbuchgebühren um 0,5% bei Eigentumsänderungen sowie bei der Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten begründen die Einreicher der PI mit dem weit überdurchschnittlichen Deckungsgrad der Gebühren im Grundbuchbereich in den letzten zwei Jahren.

Wir stellen nicht in Abrede, dass trotz der Senkung der entsprechenden Gebühren um 1% per 1. Juli 2009 (Inkraftsetzung der letzten diesbezüglichen Gebührenrevision) die Gebühreneinnahmen die entsprechenden Aufwendungen übersteigen. Die Grundbuchgebühren enthalten jedoch auch eine Steuerkomponente. Entgegen der Auffassung der Kommissionsmehrheit ist deren rechtliche Zulässigkeit, d. h. die Erhebung einer sogenannten Gemengsteuer, sowohl in der Lehre als auch gemäss der Rechtsprechung des Verwaltungs- und des Bundesgerichts unbestritten (vgl. dazu insbesondere den Entscheid des Verwaltungsgerichts VB.2010.00626, vom 13. Januar 2011, E. 4.3, mit weiteren Hinweisen auf Literatur und Rechtsprechung [www.vgr.zh.ch]). Es ist – wie in §§ 25 Abs. 2 und 29 des Notariatsgesetzes (NotG, LS 242) festgelegt – ausreichend, dass im Gesetz der Gegenstand der Abgabe, deren Höhe sowie der Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt) bestimmt sind. Mehr bedarf es zur rechtmässigen Erhebung einer Gemengsteuer nicht. Die von der Kommissionsmehrheit geforderte klare Deklaration als Steuer im Gesetz oder in der Verordnung ist kein rechtlich zwingendes Erfordernis. Zudem erlauben die Einnahmen, die nicht durch

das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip gerechtfertigt sind, auch die Finanzierung von Handänderungen im Bereich der Landwirtschaft sowie von Geschäften von kleiner bis mittlerer wirtschaftlicher Bedeutung unter 1 Mio. Franken, welche die Notariate nicht kostendeckend ausführen können.

Wir geben weiter zu bedenken, dass die insbesondere in der Begründung der PI «unanständig hoch» bezeichneten Gebühreneinnahmen bzw. deren «Überdeckung» sich beim gegenwärtigen Gebührensatz erst auf rund vier Jahre beziehen (Juli 2009 bis Ende 2013), wobei 2011 infolge der Erbschaftssteuerinitiative als eigentliches «Spitzenjahr» und damit auch als «positive» Ausnahme anzusehen ist. Der genannte Zeitraum ist zu kurz, um eine erneute Gebührensenkung vorzunehmen. Eine solche sollte erst aufgrund einer gefestigten Zahlengrundlage umgesetzt werden, um danach den Bürgerinnen und Bürgern auch eine langfristig wirksame Senkung in Aussicht stellen zu können. Die neuesten Zahlen zum Geschäftsjahr 2014 zeigen denn auch eine klar sinkende Tendenz der Erträge auf. Wir streben eine nachhaltige und kohärente Ausgaben- und Einnahmenpolitik an, weshalb wir eine Senkung der Grundbuchgebühren im jetzigen Zeitpunkt ablehnen. Andere Gründe, die eine Senkung im jetzigen Zeitpunkt als geboten erscheinen lassen, sind nicht ersichtlich. So sei insbesondere darauf hingewiesen, dass der Kanton Zürich bereits heute, d. h. ohne die mit der PI beabsichtigte Senkung, im interkantonalen Vergleich sehr gut abschneidet. Weiter würde die Standortattraktivität des Kantons Zürich durch die beabsichtigte Senkung nicht verbessert. Die einmalige Gebühreneinsparung im Promillebereich führt nicht dazu, dass gute Steuerzahlerinnen und -zahler deswegen im Kanton Wohnsitz nehmen. Mithin handelt es sich um einen im jetzigen Zeitpunkt keineswegs zwingend gebotenen Einnahmenverzicht, dem keinerlei positive Wirkungen gegenüberstehen.

Im Übrigen verweisen wir auf die Beantwortungen der Anfragen KR-Nrn. 95/2013 betreffend Notariate, Grundbuch- und Konkursämter, Deckungsgrad der einzelnen Tätigkeitsbereiche und Dienstleistungen und 96/2013 betreffend Festsetzung der Gebühren durch Notariate und Grundbuchämter, in denen wir uns bereits einlässlich zur vorliegenden Thematik geäußert haben.

Aus diesen Gründen schliessen wir uns der Minderheit Ihrer Kommission an und stellen Ihnen ebenfalls den Antrag, dem Kantonsrat zu beantragen, die PI KR-Nr. 298/2013 abzulehnen.

2. Sollte sich der Kantonsrat der Haltung des Regierungsrates nicht anschliessen, erlauben wir uns folgende rechtliche Hinweise:

Werden § 25 Abs. 2 lit. a und b NotG wie beabsichtigt geändert, ist auch der Anhang (Gebührenteil) der Notariatsgebührenverordnung (NotGebV) vom 9. März 2009 (LS 243) zu ändern. Unter dem Titel «A. Grundstückswesen, 2 Grundbuchgebühren, 2.2 Eigentum», in Ziff. 2.2.1, 2.2.4 und 2.2.7, ist ebenfalls festgelegt, dass bei Eigentumsänderungen Grundbuchgebühren von 1,5‰ vom Verkehrswert geschuldet sind. Die dort genannten Promillesätze wären ebenfalls auf 1‰ zu senken. Unter dem Titel «A. Grundstückswesen, 2 Grundbuchgebühren, 2.3 Grundpfandrechte» ist in Ziff. 2.3.1, 2.3.2 (Alinea 1) und 2.3.3 geregelt, dass für die dort genannten Tatbestände eine Grundbuchgebühr von 1,5‰ der Pfandsomme geschuldet ist. Diese Ansätze müssten ebenfalls auf 1‰ gesenkt werden. Obwohl aufgrund der derogatorischen Kraft des Notariatsgesetzes bei einer Änderung desselben die genannte Bestimmung des Gebührentarifs nicht mehr anwendbar wäre, d. h. die Gesetzesbestimmung zum Tragen käme, sollte aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit, insbesondere für die rechtsanwendenden und auch die rechtsunterworfenen Personen, der Gebührentarif entsprechend geändert werden. Die Zuständigkeit dafür liegt beim Kantonsrat.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 3. Februar 2015 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates vom 19. November 2014 zur Kenntnis. Anlässlich der Schlussabstimmung vom 24. Februar 2015 änderte die Kommission die parlamentarische Initiative im Sinne von Ziff. 2 der regierungsrätlichen Stellungnahme, indem auch der Gebührentarif der Notariatsgebührenverordnung entsprechend angepasst wurde.

Die Kommissionsmehrheit beantragt dem Kantonsrat, die geänderte parlamentarische Initiative definitiv zu unterstützen. Die Kommissionsminderheit beantragt dem Kantonsrat, die parlamentarische Initiative abzulehnen, und sieht sich in der ablehnenden Argumentation des Regierungsrates bestätigt.