

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 25. November 2008

KR-Nr. 33a/2007

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Josef Wiederkehr betreffend Reduktion
und Limitierung der Grundbuchgebühren**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 25. November 2008,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 33/2007 von Josef Wiederkehr wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 25. November 2008

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Regula Götsch Neukom

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Regula Götsch Neukom, Kloten (Präsidentin); Werner Bosshard, Rümlang; Susanne Brunner, Zürich; Andreas Burger, Urdorf; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Ralf Margreiter, Oberrieden; Robert Marty, Affoltern a. A.; Daniel Oswald, Winterthur; Peter Preisig, Hinwil; Peter Ritschard, Zürich; Peter Roesler, Greifensee; Hansjörg Schmid, Dinhard; Hedi Strahm, Winterthur; Arnold Suter, Kilchberg; Thomas Wirth, Hombrechtikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 1. Oktober 2007 unterstützte der Kantonsrat die von Josef Wiederkehr, Dietikon, und Mitunterzeichnern am 26. Januar 2007 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Reduktion und Limitierung der Grundbuchgebühren mit 83 Stimmen vorläufig.

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

2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)

Die PI verlangt die Änderung von § 25 des Notariatsgesetzes vom 9. Juni 1985. Neu soll gemäss Absatz 1 bei Eigentumsänderungen und Errichtung oder Erhöhung von Grundpfandrechten sowohl für die Beurkundung wie für den Grundbucheintrag je eine Gebühr von 1½‰ des Verkehrswertes oder der Pfandsumme, maximal Fr. 20 000 erhoben werden. Für die Festsetzung der entsprechenden Mindestansätze soll gemäss Wortlaut der PI der Kantonsrat zuständig sein.

In der Begründung halten die Unterzeichner der PI fest, dass der Regierungsrat in seiner ablehnenden Stellungnahme zur ähnlich lautenden parlamentarischen Initiative Marty (KR-Nr. 49/2003) ausgeführt hatte, dass sich der Deckungsgrad der Zürcher Notariate im Falle einer Annahme des Begehrens massiv verschlechtern würde. In der Folge hat der Kantonsrat die PI Marty am 7. März 2005 mit 71:68 Stimmen knapp abgelehnt. Die Initianten weisen darauf hin, dass die Einnahmenüberschüsse der Notariate in der Zwischenzeit nicht kleiner geworden sind und dass die 44 Zürcher Notariate im Jahr 2005 einen Gewinn von über 55 Mio. Franken an die Staatskasse abgeliefert haben. Sie halten weiter fest, dass die vom damaligen Finanzdirektor im Sommer 2004 in Aussicht gestellte Überarbeitung des Gebührentarifs immer noch nicht erfolgt ist, sodass sich aus ihrer Sicht eine erneute Beurteilung des Anliegens durch den Kantonsrat aufdrängt.

In der Begründung zur PI wird zudem auf die veränderte Rechtssituation in Bezug auf den steuerlichen Charakter der Notariatsgebühren hingewiesen, die durch ein entsprechendes Gerichtsurteil im Kanton Baselland entstanden ist. Aufgrund dieses Urteils hat Baselland als erster Schweizer Kanton per 2006 entschieden, nur noch kostendeckende Notariats- und Grundbuchgebühren zu erheben.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 18. März 2008 hat die Kommission mit 10:5 Stimmen – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die parlamentarische Initiative zu unterstützen.

2.3 Begründung

Die Kommissionsmehrheit unterstützt das Begehren aufgrund der Feststellung, dass die Kostendeckung im Grundbuchbereich immer noch bei 200 Prozent liegt. Sie verlangt daher eine stärkere Beachtung des Äquivalenzprinzips. Die PI verlangt in den Augen der Befürworter keineswegs eine Senkung der Notariatsgebühren, sondern betrifft in erster Linie den Grundbuchbereich. Die Argumentation des Regierungsrates, der dargelegt hatte, dass die Grundbuchämter die Defizite der Konkursämter decken müssten, vermag nicht zu überzeugen, denn genauso gut könnte man sich fragen, ob man mit diesem Ertrag nicht auch die Defizite der Bezirksgerichte oder Statthalterämter decken sollte. Die Kommissionsmehrheit vertritt die Haltung, dass die Hauseigentümer nicht mit ihren Gebühren an die Kosten für die Konkursämter beitragen müssen, welche zufällig zur selben Organisationseinheit gehören wie die Grundbuchämter.

Im Schreiben der Finanzdirektion an die WAK vom 25. Januar 2008 werden die Notariatsgebühren als sogenannte Gemengsteuern bezeichnet. Die Kommissionsmehrheit erachtet solche Steuern jedoch für juristisch hoch problematisch, denn eine Abgabe wird dann als Gemengsteuer qualifiziert, wenn sie weder dem Äquivalenz- noch dem Verursacher-, noch dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht.

Die Kommissionsminderheit lehnt die PI Wiederkehr ab, da der Regierungsrat gegenwärtig ohnehin die Revision des Gebührentarifs vorbereitet und dem Kantonsrat gemäss Auskunft der Finanzdirektion noch im Verlaufe des ersten Semesters 08 eine entsprechende Vorlage unterbreiten wird. Die Kommissionsminderheit nimmt auch zur Kenntnis, dass die Leistungen der Zürcher Notariate qualitativ sehr hoch einzustufen sind, sodass aus dieser Sicht kein Grund für eine Gebührenreduktion besteht. Sie stellt zudem fest, dass die Zürcher Notariatsgebühren bei Rechtsgeschäften mit geringem wirtschaftlichem Umfang (z. B. im Bereich der Landwirtschaft und bei Eigenheimen) im interkantonalen Vergleich zu den günstigsten gehören. Aus den genannten Gründen erachtet die Kommissionsminderheit die parlamentarische Initiative als unnötig und möchte sich stattdessen auf die

Beratung der entsprechenden Gebührenrevision im Rahmen der Verordnung über die Notariats- und Grundbuchgebühren konzentrieren.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Gestützt auf § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes, nehmen wir zum Ergebnis der Beratungen Ihrer Kommission zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 33/2007 wie folgt Stellung:

Mit Beschluss vom 2. Juli 2008 hat der Regierungsrat dem Kantonsrat die Vorlage 4526 betreffend Revision des Notariatsgesetzes und der Notariatsgebührenverordnung unterbreitet. Die Vorlage bezieht sich auf den gesamten notariellen und grundbuchamtlichen Tätigkeitsbereich der Notariate, während sich die parlamentarische Initiative nur auf die Handänderungen und Pfandrechtserrichtungen bezieht, und auch dies nur hinsichtlich der Regelung auf Gesetzesstufe. Im Falle einer Annahme der PI müssten die dadurch bedingten Anpassungen des Gebührentarifs im Anhang der Notariatsgebührenverordnung (Ziff. 1.1.1, 1.2.1, 1.2.2, 2.2.1, 2.2.4, 2.2.7, 2.3.1, 2.3.2 sowie 2.3.3) nachgeholt werden. Schon aus diesem Grund ist die PI abzulehnen.

Sowohl die PI wie die Vorlage des Regierungsrates sehen eine Änderung von § 25 des Notariatsgesetzes vor. Die Vorlage des Regierungsrates ist ausgewogener. Für Handänderungen betragen die Beurkundungs- und Grundbuchgebühr nach geltendem Recht und gemäss der Vorlage zusammen 3,5%. Gemäss der PI sollen es 3% sein. Da Handänderungen in den meisten Fällen sowohl Beurkundungs- wie auch Grundbuchgebühren auslösen und beide in die Staatskasse fallen, hat die Aufteilung – auch für die Gebührenpflichtigen – in der Regel keine wesentliche Bedeutung. Bei den Pfanderrichtungen betragen die Beurkundungs- und Grundbuchgebühr zusammen nach geltendem Recht ebenfalls 3,5%, gemäss der PI 3% und gemäss der Vorlage 2,5%. Die Vorlage bringt damit eine grössere Entlastung für jene Eigenheimerwerberinnen und -erwerber, die in wesentlichem Umfang auf eine Fremdfinanzierung angewiesen sind. In der nachfolgenden Tabelle sind die Gebühren für den Kauf eines Eigenheims von 1 Mio. Franken und eine Grundpfanderrichtung von Fr. 700 000 zusammengestellt:

	Geltendes Recht Fr.	Parlamentarische Initiative Fr.	Vorlage Fr.
Erwerb Fr. 1 000 000			
– Beurkundung	1,0‰ = 1000	1,5‰ = 1500	1,0‰ = 1000
– Grundbucheintrag	2,5‰ = 2500	1,5‰ = 1500	2,5‰ = 2500
Total Erwerb	3500	3000	3500
½ zulasten der Erwerberin/ des Erwerbers	1750	1500	1750
Grundpfanderrichtung Fr. 700 000			
– Beurkundung	1,0‰ = 700	1,5‰ = 1050	1,0‰ = 700
– Grundbucheintrag	2,5‰ = 1750	1,5‰ = 1050	1,5‰ = 1050
Total Grundpfanderrichtung	2450	2100	1750
Total Gebühren für Erwerberin/ Erwerber	4200	3600	3500

Abgesehen von ihren finanziellen Auswirkungen halten wir die geforderten Gebührenansätze nicht für sachgerecht. Es besteht kein Grund, im Grundstückswesen die Beurkundungsgebühr auf 1,5‰ anzuheben, während sie sonst höchstens 1‰ beträgt (vgl. §§ 25–27 Notariatsgesetz). Dagegen sind wie bisher höhere Gebührenansätze für den Grundbucheintrag als für die Beurkundung angezeigt, denn einerseits hat der sachenrechtliche Vollzug mit seiner nachhaltigen Wirkung die grössere Bedeutung als die obligatorische Verpflichtung, und andererseits zieht jeder Registereintrag später Folgearbeiten nach sich, für die keine Gebühren in Rechnung gestellt werden können (vgl. Abschnitt 3 der Weisung zur Vorlage).

Wesentlich tiefer fallen die Gebühren aufgrund der PI dann aus, wenn es um sehr grosse Werte (über 13,3 Mio. Franken) geht, weil die Gebühr von 1,5‰ auf höchstens Fr. 20 000 beschränkt würde. Gemäss dem geltenden Recht und der Vorlage ergibt sich die obere Begrenzung daraus, dass der Wert eines Grundstücks und der darauf sinnvollerweise möglichen Pfandrechte immer begrenzt ist. In formeller Hinsicht soll auch über diese Frage im Rahmen der Vorlage beraten und beschlossen werden. Im Übrigen wären Höchstansätze nicht im Notariatsgesetz, sondern wie beim Gesellschaftsrecht (§ 26 Notariatsgesetz) durch den Kantonsrat in der Notariatsgebührenverordnung festzulegen.

Die geforderten Höchstansätze bei den Gebühren für Handänderungen und Pfandrechtserrichtungen sollen vermutlich Vorbehalten

gegenüber dem teilweisen Steuercharakter dieser Gebühren Rechnung tragen. So verweist die schriftliche Begründung zur PI auf ein Urteil aus dem Kanton Basel-Landschaft. Eine Mehrheit ihrer Kommission erachtet solche Steuern für juristisch hoch problematisch, denn eine Abgabe werde dann als Gemengsteuer qualifiziert, wenn sie weder dem Äquivalenz- noch dem Verursacher-, noch dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspreche. Wir teilen diese Beurteilung nicht. In dem von den Initianten wohl ins Auge gefassten Urteil des Kantonsgerichts Basel-Landschaft vom 25. Mai 2005 wurde eine Baubewilligungsgebühr von Fr. 100 000 aufgehoben, weil damit einerseits das Äquivalenzprinzip eindeutig verletzt und andererseits diese Gebühr nur auf Verordnungsstufe und nicht in einem Gesetz im formellen Sinn geregelt werde. Dass Gemengsteuern «juristisch hochproblematisch» seien, wird in diesem Urteil in keiner Weise gesagt. Die Gemengsteuer wird im Urteil als Mischform einer Abgabe umschrieben, bei der eine Gebühr mit einer Steuer zu einer einheitlichen Gegenleistung verbunden ist. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Literatur wird weiter ausgeführt, der Kreis der Abgabepflichtigen sowie Gegenstand und Bemessung der Abgabe müssen in einem formellen Gesetz verankert sein. Diese Voraussetzungen sind im Kanton Zürich bezüglich der Notariats- und Grundbuchgebühren mit den §§ 25–27 sowie 29 des Notariatsgesetzes erfüllt. Die gemäss dieser Regelung in Geschäften von grosser Bedeutung in der Gebühr enthaltene Steuerkomponente ist wie bei andern Steuern voraussetzungslos geschuldet und kann deshalb nicht mit dem Äquivalenz- oder Verursacherprinzip in Verbindung gebracht werden. Das Besondere an der Gemengsteuer liegt darin, dass der Steuerbezug sehr einfach ist, weil er zusammen mit der Erhebung einer dem Staat zu leistenden Kausalabgabe (Gebühr) erfolgt, ohne dass dadurch Personal- oder Verwaltungsaufwand entsteht.

Die gelegentlich vorgebrachte Argumentation, der über dem Aufwand liegende Gebührenertrag im Notariats- und Grundbuchbereich müsse die Defizite im Konkursbereich decken, ist sachlich nicht richtig. Die konkursamtlichen Gebühren werden durch den Bund festgelegt und sind nicht kostendeckend. Diese ungedeckten Kosten der Konkursverfahren müssen durch die Allgemeinheit bzw. aus dem Finanzhaushalt des Kantons gedeckt werden. Daran ändert die Höhe der notariellen und grundbuchamtlichen Gebühren nichts. Der Steueranteil, den diese bei Geschäften von grosser Bedeutung enthalten, ist wie bei andern Steuern in keiner Weise zweckgebunden. Es gibt keine Festlegung, welche defizitären Staatsaufgaben durch welche Steuern gedeckt werden.

Aus diesen Gründen ist die PI KR-Nr. 33/2007 abzulehnen. Über die aufgeworfenen Fragen soll ausschliesslich im Rahmen der Vorlage 4526 beraten und beschlossen werden.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission nahm im Rahmen der Vorlage 4526 betreffend die Änderung des Notariatsgesetzes (Herabsetzung von Gebühren) die Beratungen zur PI wieder auf. Sie empfiehlt dem Kantonsrat übereinstimmend mit dem Regierungsrat einstimmig, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 33/2007 abzulehnen und deren Anliegen im Rahmen der Vorlage 4526 aufzugreifen.