

Sitzung vom 17. Dezember 1997

2790. Motion (Privatisierung des zürcherischen Notariatswesens)

Kantonsrat Bruno Dobler, Lufingen, hat am 22. September 1997 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, eine dahingehende Vorlage zur Änderung der heutigen Gesetzesnormen vorzulegen, dass das zürcherische Notariatswesen und die Notariate privatisiert werden.

Begründung:

1. Veraltetes und unflexibles System: Das heutige System der Staatsnotariate ist veraltet und überholt. Andere Kantone mit privatisiertem Notariatswesen beweisen in der Praxis, dass jenes System besser ist.

2. Keine eigentliche Staatsaufgabe: Die Dienstleistung, welche die zürcherischen Notariate heute erbringen, gehören nicht zu den Kernaufgaben des Kantons. Vielmehr zeigen uns die Kantone mit privatisierten Notariatswesen in der Praxis durchaus, dass sie die Aufgaben ebensogut, ja noch besser erfüllen können.

3. Zu langsame und zu bürokratische Aufgabenerfüllung der heutigen Staatsnotariate: Die Kantone mit privatisiertem Notariatswesen beweisen auch, dass jene Notariate in der Regel schneller, kostengünstiger, flexibler, wirtschaftsfreundlicher und effizienter arbeiten können. Die im Kanton Zürich oft gehörten Kritiken der Verschleppung bzw. Verzögerung von Geschäften, auch jene der zu starren und zu kurzen Bürozeiten, oder jene der zu unflexiblen Vorgehensweise, sind Fakten, die nicht auf die leichte Schulter genommen werden dürfen. Unsere schon anderweitig geplagte Wirtschaft soll keine solchen zusätzlichen und unnötigen Behinderungen erdulden müssen. Der Notar, der flexibler und tüchtiger ist sowie eine echte Dienstleistung erbringt, soll «das Rennen machen».

Oft genug lassen schon heute Bauwillige und andere Notariatskunden die notwendigen Verträge extern (also durch private Sachverständige) erarbeiten und vorbereiten. Der Bauwillige bezahlt so zweimal. Trotzdem kann es immer noch vorkommen, dass bis zu sechs (!) Wochen vergehen, bis dann diese pfannenfertigen Verträge im Notariat unterzeichnet werden können. Diese Erledigungsdauer ist zu lange und passt überhaupt nicht mehr zum heutigen privatwirtschaftlich notwendigen Erledigungstempo. Unser Notariatssystem darf keinen staatlich verordneten Flaschenhals bilden, der Arbeitsplätze gefährdet, sinnlose Kosten verursacht und in der Auswirkung gar zu Steuerausfällen führen kann.

4. Unterstützung für den sich anbahnenden Wirtschaftsaufschwung: Mehr Wettbewerb auf diesem Gebiet kommt auch dem sich anbahnenden Wirtschaftsaufschwung zugute. Eine so von unnötigen Wartezeiten und anderen sinnlosen Fesseln befreite Wirtschaft, vorab auch auf dem Gebiet der Bauwirtschaft, wird leistungs- und damit konkurrenzfähiger.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Bruno Dobler, Lufingen, wird wie folgt Stellung genommen:

A. 1995 war der Regierungsrat bereit, ein Postulat mit ähnlicher Zielsetzung (KR-Nr. 3/1995) entgegenzunehmen, um das Anliegen zusammen mit der am 26. September 1994 überwiesenen Motion betreffend Neuorganisation und Überführung der Notariate, Grundbuch- und Konkursämter in eine Anstalt öffentlichen Rechts (KR-Nr. 122/1994) zu prüfen. Der Kantonsrat hat am 27. November 1995 die Überweisung jenes Postulats mit 76:56 Stimmen abgelehnt.

Inzwischen hat der Regierungsrat am 9. Juli 1997 Bericht und Antrag zur erwähnten Motion (Vorlage 3588) erstattet. Darin wird aufgrund der eingehenden Untersuchung einer Beraterfirma ausgeführt, die Organisation der Notariate habe sich, insbesondere auch im interkantonalen Vergleich, bewährt. Es bestünden zwar gewisse Schwachstellen, sie könnten aber im Rahmen der bisherigen Organisation und damit rascher als im Rahmen einer Gesetzesrevision (mit ungewissem Ausgang der Volksabstimmung) verwirklicht werden. Die Umsetzung der Empfehlungen ist in die Wege geleitet. Die erste Sitzung der

vorberatenden Kommission des Kantonsrates ist auf den 19. Dezember 1997 angesetzt. Bei dieser Ausgangslage ist eine Überweisung der Motion nicht angezeigt.

B. Die Notariate sind ein Teil der Rechtspflege. In seiner Stellungnahme vom 6. November 1997 spricht sich das Obergericht ebenfalls gegen eine Überweisung der Motion aus mit folgender Begründung:

«Der Motionär beantragt die Privatisierung des <Notariatswesens>. Den zürcherischen Notariaten obliegen neben dem Beurkundungswesen und der Mitwirkung in erbrechtlichen Verfahren im Auftrag des Richters (als Notariatsbereich im engeren Sinne) auch die Aufgaben des Grundbuchamtes und des Konkursamtes (§ 1 NotG). Die Kantone sind durch das eidgenössische Recht verpflichtet, Grundbuchämter (Art. 953 ZGB) und Konkursämter (Art. 2 SchKG) einzurichten. Wir gehen daher davon aus, dass Gegenstand der Motion der Notariatsbereich im engeren Sinne ist.

Zu den vom Motionär zur Begründung aufgelisteten Punkten nehmen wir kurz wie folgt Stellung:

1. Das Staatsnotariat ist in verschiedenen anderen Kantonen, aber auch in einzelnen Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland eine weit verbreitete Organisationsform. Die zürcherische Form des Staatsnotariates hat sich, wie die im Rahmen der Bearbeitung der Motion Schellenberg durchgeführten Abklärungen, insbesondere auch eine breit angelegte Kundenumfrage, gezeigt haben, sehr gut bewährt. Das vor allem in den welschen Kantonen, in den Kantonen Tessin, Bern und Basel verankerte freie Berufsnotariat hat seine Vor- und Nachteile, wie auch das staatliche Notariat seine Vor- und Nachteile aufweist. Dass in einer Abwägung der beiden Systeme das freiberufliche Notariat besser abschneidet als das zürcherische, trifft nicht zu. Das zürcherische Notariat hat gesamtschweizerisch einen guten Ruf. Als Beleg dafür sei erwähnt, dass aus dem Kreise des zürcherischen Notariatswesens die einzige gesamtschweizerisch verbreitete, anerkannte Fachzeitschrift für das Beurkundungs- und das Grundbuchwesen herausgegeben wird.

2. Die Beurkundungstätigkeit ist, im Gegensatz zur Feststellung des Motionärs, eine hoheitliche Aufgabe und damit eine eigentliche Staatsaufgabe, und zwar unabhängig davon, ob die Tätigkeit durch einen Beamten oder freiberuflich ausgeübt wird. Die Stärke des staatlichen Notariates liegt denn auch nicht zuletzt in seiner völligen Unabhängigkeit von Parteiinteressen. Diese Voraussetzung ist, wie die Gerichtspraxis zeigt, beim freiberuflichen Notariat nicht immer gewährleistet.

3. Die Aufgabenerfüllung der Staatsnotariate wird vom Motionär als zu langsam und zu bürokratisch bezeichnet. Die bereits erwähnte Kundenumfrage vermag diesen Eindruck als Malaise des gesamten zürcherischen Notariates in keiner Weise zu bestätigen. Das mit der Durchführung und Auswertung der Umfrage beauftragte Unternehmen, Frey Akademie AG, in Zürich, zieht die folgenden Schlussfolgerungen: «Das Niveau der Dienstleistungsqualität des gesamten zürcherischen Notariatswesens darf als hoch bis sehr hoch bezeichnet werden. Dieses Abbild der Kundeneinschätzungen darf sich jederzeit mit ähnlichen Dienstleistungsbetrieben der Privatwirtschaft vergleichen lassen.» Wie (dem Bericht) entnommen werden kann, wird den Notariaten insbesondere auch hinsichtlich der termingerechten und der fachgerechten Erledigung der Aufträge ein ausgezeichnetes Zeugnis ausgestellt. Dieses Resultat mag nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Dienstleistung einzelner Notariate im Einzelfall nicht voll und ganz zu befrieden vermag. Es geht jedoch auch nicht an, aus der Sicht von Einzelfällen ein an sich bewährtes System aufzugeben. Auch angesichts der überaus positiven Rückmeldungen wird im Rahmen der mit der Bearbeitung der Motion Schellenberg eingeleiteten Überprüfung der Organisationsstrukturen der Notariate dem Kundenservice seine besondere Beachtung geschenkt. So hat das Obergericht beispielsweise beschlossen, die Notariate, im Gegensatz zu den Büros der kantonalen Zentral- und Bezirksverwaltung, auch über die Weihnachtszeit, wenn auch zwischen Weihnachten und Neujahr in beschränktem Umfang, offen zu halten. Zu einer kundenorientierten Geschäftserledigung gehören aber auch die Anstrengungen, auf die auf einzelnen Ämtern auftretenden Engpässe bei der Erledigung der Geschäfte ohne Verzug zu reagieren. Es wurde daher eine zentrale Konkurssequipe geschaffen, damit besonders stark belastete Notariate wirksam unterstützt werden können.

In der Ausübung der Beurkundungstätigkeit haben sich sowohl die staatlichen Notare wie auch die freiberuflich tätigen Notare an die bundesrechtlichen und kantonalen

Verfahrensvorschriften und Gesetzesbestimmungen zu halten. Der Vorwurf einer bürokratischen Aufgabenerfüllung ist in diesem Bereich ungerechtfertigt. Da die Einhaltung der Form der öffentlichen Beurkundung Gültigkeitsvoraussetzung des betreffenden Rechtsverhältnisses ist, dürfen die Bemühungen um eine einwandfreie Abwicklung des Beurkundungsverfahrens sowohl des staatlichen wie auch des freiberuflichen Notars, insbesondere auch im Hinblick auf die daraus ergebende Haftung, nicht unterschätzt werden.

Die Dienstleistungen im Beurkundungsbereich sind im Kanton Zürich erwiesenermassen wesentlich günstiger als in Kantonen mit dem fest verankerten freiberuflichen Notariat. Trotz den wesentlich günstigeren Gebühren decken die Einnahmen aus dem notariellen Bereich (ca. 32 Millionen Franken) ungefähr 70% der gesamten Aufwendungen des zürcherischen Notariatswesens, d.h. neben der Beurkundungstätigkeit auch einen grossen Anteil der Aufwendungen der wesentlich personalintensiveren Bereiche Grundbuch und Konkurs. Dem Staat fliessen aus der Beurkundungstätigkeit wesentlich mehr finanzielle Mittel zu, als für diesen Bereich aufzuwenden sind. Die Einführung des freiberuflichen Notariates würde dazu führen, dass einerseits der Kunde für die Dienstleistungen des Notariates zum Teil wesentlich mehr bezahlen müsste, und andererseits dem Staat Beurkundungsgebühren im Umfang von mehreren Millionen Franken verloren gingen. Andererseits ist aber auch zu beachten, dass es in der Natur der Sache liegt, dass die Notariate die Parteien in komplexen, verschiedene Rechtsgebiete beschlagenden Rechtsgeschäften für ergänzende Beratungen, die nicht im Bereich der eigentlichen Beurkundungstätigkeit liegen, an private Sachverständige (etwa im Bereich des Steuerrechts, des Gesellschafts- und Unternehmensrechts) verweisen. In diesen Bereichen bezahlt der Kunde daher nicht doppelt.

Die vom Motionär erwähnten Unzulänglichkeiten betreffen offenbar weitgehend Grundstücksgeschäfte. Verzögerungen in der Realisierung von Grundstücksgeschäften liegen nicht allein im Bereich des Beurkundungsverfahrens, sondern in der Regel in der Bearbeitung von Landumlegungs-, Quartierschliessungs- und Quartierplanverfahren, an denen mehrere Grundeigentümer, Dienstbarkeitsbeteiligte und Grundpfandgläubiger beteiligt sind. Die Einholung der erforderlichen Zustimmungen, aber auch der behördlichen Bewilligungen erfordert oft Zeiträume, die nicht dem Notariat angelastet werden können. Es mag durchaus sinnvoll erscheinen, dass ein Grundeigentümer zwecks Abklärung von Fragen der Wirtschaftlichkeit und des Grundstücksmarktes, die nicht zum Aufgabenbereich des Notariates gehören und wofür auch keine Gebühren geschuldet sind, einen Berater beizieht, der in der Folge auch Vorarbeiten für die rechtliche Ausgestaltung einer Gesamtüberbauung leistet. Das führt auf dem Notariat in der Regel zu einer schnelleren Abwicklung der Geschäfte.

4. Die Privatisierung des Notariatswesens vermag den Wirtschaftsaufschwung auf dem Gebiete der Bauwirtschaft kaum zu unterstützen. Im Vordergrund steht hier die grundbuchamtliche Tätigkeit, die auch bei einer Privatisierung der Beurkundungstätigkeit als staatliche Aufgabe verbleibt. Abgesehen davon ist zu beachten, dass eine Privatisierung, insbesondere im Hinblick auf die Ausbildung freiberuflicher Notare, weder kurz- noch mittelfristig, auf alle Fälle nicht im Rahmen eines sich anbahnenden Wirtschaftsaufschwungs, vollzogen werden könnte.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich weder unter dem Gesichtspunkt der Qualität des Beurkundungswesens, noch aus der Interessenlage der Kunden oder aus fiskalischen Überlegungen eine Privatisierung des Notariatsbereichs aufdrängt.»

C. Der Regierungsrat beantragt aus diesen Gründen dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an das Obergericht und die Direktion der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi