

2. Notariatstarife

2.1. Ausgangslage

Die Untersuchung über die Notariatstarife wurde durch eine Meldung der "Fédération romande des consommatrices" (FRC) ausgelöst. Die FRC hatte in einer eigenen Untersuchung ein im Vergleich zur effektiv erbrachten Leistung hohes Preisniveau und erstaunliche Preisdifferenzen unter den einzelnen Kantonen festgestellt. Gestützt darauf ersuchte sie die Preisüberwachung um eine Untersuchung in diesem Bereich.

2.2. Organisation des Notariatswesens in der Schweiz

Das Bundesrecht schreibt für gewisse wichtige Rechtsakte die Form der öffentlichen Beurkundung vor. Die Organisation des Notariatswesens, insbesondere die Bezeichnung der für die öffentliche Beurkundung legitimierten Personen, liegt demgegenüber in der Kompetenz der Kantone (vgl. Art. 55 Abs. 1 Schlusstitel ZGB). Es sind ganz verschiedene Organisationsformen anzutreffen:

- Freies Berufsnotariat
- Beamtennotariat
- Mischformen
- Andere Systeme (Beamte und Behörden als Urkundspersonen)

Die Preisüberwachung hat ihre Untersuchung auf das freie Notariat beschränkt (vgl. Kapitel 2.5A. Die nachfolgenden Ausführungen betreffen deshalb nur die freiberuflich tätigen Notare.

Die Haupttätigkeit des freien Notars besteht darin, öffentliche Urkunden zu errichten. Das Entgelt für die Erfüllung dieser öffentlichen Aufgabe ist in den kantonalen Gebührenordnungen geregelt. Der Notar erfüllt eine öffentliche Aufgabe der freiwilligen Gerichtsbarkeit, untersteht einer öffentlichen Aufsicht, erfüllt seine Aufgabe aber unabhängig und auf eigene Rechnung und Risiko und ist nicht Beamter. Ausserhalb seiner Haupttätigkeit (öffentliche Beurkundungen) übt der Notar eine Tätigkeit aus, die man als privat bezeichnet. Dazu gehören z.B. Vermögensverwaltungen und Rechtsberatungen verschiedenster Art. In diesem Bereich steht der Notar in Konkurrenz insbesondere zu Treuhändern, Anwälten und Banken. Die Kantone kennen unterschiedliche Bestimmungen über die Vereinbarkeit der Ausübung des Notariats mit der Bekleidung bestimmter politischer Ämter und der Ausübung bestimmter Berufe und Gewerbe. Während der Notar in gewissen Kantonen ermächtigt ist auch andere Funktionen wie z.B. diejenigen eines Anwalts, eines Verwaltungsrates oder eines Immobilien- oder Vermögensverwalters auszuüben, sind die Bestimmungen in anderen Kantonen diesbezüglich sehr restriktiv. Unterschiede von Kanton zu Kanton bestehen überdies hinsichtlich der zur Berufsausübung erforderlichen Voraussetzungen (Schweizer Bürgerrecht, guter Leumund, Verbandszugehörigkeit, Mindestalter, Ausbildung etc.). Im allgemeinen kann der Notar seine Tätigkeit auf dem ganzen Kantonsgebiet ausüben. Es gibt aber Kantone, in denen die Kompetenz bezüglich der Immobiliengeschäfte insofern eingeschränkt ist, als der Notar nur für Grundstücke zuständig ist, die in seinem Bezirk liegen.

2.3. Tarife

Das Entgelt des Notars besteht aus Gebühren, Honoraren und Auslagenersatz. Die im kantonalen Tarif fixierten Gebühren sind für die Vorbereitung der Urschrift, die Beurkundung und die Ausfertigung bestimmt. Für weitergehende vorgängige Abklärungen oder spezielle Beratungen kann der Notar in der Regel ein zusätzliches Honorar verlangen. Das Honorar ist abhängig von der Wichtigkeit und der Schwierigkeit des Geschäfts sowie von der aufgewendeten Zeit. Für effektive Kosten wie etwa Telefonspesen, Portospesen und Uebersetzungskosten hat der Notar Anspruch auf Auslagenersatz. Der Notar ist an die staatliche Tarifordnung gebunden. Es gibt aber Bestimmungen, wonach der Notar bei der Festlegung der Gebühren und Honorare auf die wirtschaftliche Situation des Klienten Rücksicht zu nehmen hat.

Die Gebühren sind je nach Beurkundungsakt fix oder variabel ausgestaltet. Für die wichtigsten Geschäfte wie Immobilientransaktionen, Grundpfanderrichtungen, Erbteilungen, Gründungen von Aktiengesellschaften etc. sind die Gebühren in der Regel abhängig vom Wert des verurkundeten Geschäftes. In den meisten Kantonen besteht ein degressiver Tarif, das heisst, der angewendete Promillesatz nimmt mit steigendem Wert des Objektes ab. Die meisten kantonalen Tarife enthalten ein Gebührenminimum; einige Kantone kennen auch ein Gebührenmaximum. Die nachstehenden Beispiele aus dem Tarif des Kantons Bern veranschaulichen die Art der Berechnung der Gebühren:

7 Promille der ersten Fr. 100'000.--, mindestens Fr. 100.--
 6 Promille von Fr. 100'001.-- bis Fr. 300'000.--
 5 Promille von Fr. 300'001.-- bis Fr. 500'000.--
 4 Promille von Fr. 500'001.-- bis Fr. 1'000'000.--
 3 Promille von Fr. 1'000'001.-- bis Fr. 2'000'000.--
 2 Promille von etc.

Für die Berechnung der Gebühren eines Objektwertes von Fr. 150'000.-- ergibt sich folgendes Bild:

7 Promille von Fr. 100'000.-- = Fr. 700.--
 +6 Promille von Fr. 50'000.-- = Fr. 300.--

TOTAL Fr. 1'000.--

Für einen Objektwert von Fr. 330'000.--

7 Promille von Fr. 100'000.-- = Fr. 700.--
 +6 Promille von Fr. 200'000.-- = Fr. 1'200.--
 +5 Promille von Fr. 30'000.-- = Fr. 150.--

TOTAL Fr. 2'050.--

Dieses Beispiel verdeutlicht, dass trotz der degressiven Ausgestaltung des Tarifs bei einer Wertverschiebung von Fr. 150'000.- auf Fr. 330'000.-- (d.h. bei einer Veränderung von 120 %) die Gebühreneinnahmen von Fr. 1'000.-- auf Fr. 2'050.--, d.h. um 105 % zunehmen. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Berechnung nach Tranchen erfolgt; die Degression wirkt nicht auf den Sockel, sondern nur auf die jeweils höchste Tranche.

2.4. Kompetenz der Preisüberwachung

Das Notariat ist ein Monopol des kantonalen öffentlichen Rechts; die Notariatstarife sind auf dem Kantonsgebiet einheitlich anzuwenden. Der persönliche Geltungsbereich des Preisüberwachungsgesetzes, der sich auf Kartelle und ähnliche Organisationen des privaten und öffentlichen Rechts erstreckt, ist damit gegeben. Da die Notariatstarife von einer kantonalen Exekutive oder Legislative festgesetzt oder genehmigt werden, beschränkt sich die Kompetenz des Preisüberwachers auf ein Empfehlungsrecht (Art. 14 PüG). Lediglich der Konventionaltarif im Kanton Uri könnte Gegenstand einer Verfügung bilden.

Der Preisüberwacher befindet sich in dieser Untersuchung im Ausstand, da er neben seiner Funktion als Preisüberwacher selber als frei praktizierender Notar tätig ist.

2.5. Vorgehen und Methode

2.5.1. Basisthese

Die Preisüberwachung ging von der Grundthese aus, dass durch den massiven Anstieg der Immobilienpreise und infolge der promillemässigen Verknüpfung der Gebühren mit dem Wert des verkundungspflichtigen Geschäftes die Einnahmen aus Immobilientransaktionen und Errichtung von Grundpfandrechten ebenfalls wesentlich stärker als die allgemeine Teuerung zugenommen haben. Die Preisüberwachung ging ferner davon aus, dass die Tarife bei ihrer Inkraftsetzung dem Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip entsprachen und angemessen waren. Daraus ergab sich die Vermutung, dass sie heute überhöht sind und damit die Notwendigkeit, die Promillepositionen der Immobiliengeschäfte einer Ueberprüfung zu unterziehen. Es lag nahe, die Vermutung mittels einer zeitlichen Vergleichsmethode zu überprüfen. Als Untersuchungsperiode diente der Zeitraum seit 1980 (1981) bzw. seit der letzten Tarifrevision. Die Wahl der zeitlichen Vergleichsmethode schliesst die Möglichkeit nicht aus, zu Kontrollzwecken auch räumliche Vergleiche anzustellen.

2.5.2. Konkretes Vorgehen

Die Untersuchung wurde auf die Kantone mit ausschliesslich freiem Notariat beschränkt. Betroffen sind mithin die Tarife der Kantone Waadt, Genf, Wallis, Freiburg, Neuenburg, Jura, Bern, Aargau, Basel-Stadt, Uri und Tessin. In einem Stichprobeverfahren wurden bei sechs Kantonen der jährliche Gesamtwert (Umsatz) der Immobilientransaktionen zwischen 1980 und 1987, die jährliche Anzahl der

getätigten Transaktionen im gleichen Zeitraum sowie die Anzahl der praktizierenden Notare erhoben. Die Division des Gesamtwertes der Transaktionen durch deren Anzahl ergab den durchschnittlichen Wert einer Transaktion. Ausgehend vom durchschnittlichen Transaktionswert liessen sich auf der Basis der geltenden Tarife theoretische Werte für die durchschnittlichen Einnahmen pro Transaktion ermitteln. Die Multiplikation des durchschnittlichen Betrages pro Transaktion mit der Gesamtzahl der Transaktionen ergab das theoretische Gesamttotal der aus Immobilientransaktionen erzielten Einnahmen in einem bestimmten Kanton. Die Division dieses Gesamttotals durch die Anzahl Notare lieferte schliesslich die durchschnittlichen theoretischen Einnahmen eines Notars aus Transaktionsgeschäften.

Es ist klar, dass diese Durchschnittsmethode ausschliesslich zur Beurteilung der Entwicklung der Preise und Einnahmen dienen kann. Die Methode erlaubt eine Aussage darüber, ob und in welcher Grössenordnung eine Tarifanpassung in Betracht gezogen werden sollte. Gestützt darauf entschied sich die Preisüberwachung für folgendes 3-stufiges Vorgehen:

1. In einer ersten Phase wird den Kantonen die Anregung gemacht, die geltenden Tarife gestützt auf die Ergebnisse der Stichprobenerhebung einer Ueberprüfung zu unterziehen. Die Preisüberwachung äussert sich in dieser Phase bewusst nicht zu Form, Inhalt und Umfang einer allfälligen Tarifrevision.
2. Die Kantone prüfen die Anregung der Preisüberwachung. Sie bestimmen das Vorgehen und den Umfang einer Tarifüberprüfung und unterbreiten der Preisüberwachung ihre Stellungnahmen und Revisionsvorschläge.
3. Die Preisüberwachung überprüft die Stellungnahmen und Revisionsvorschläge der Kantone. Das Resultat der Ueberprüfung bestimmt das weitere Vorgehen. Erst in dieser Phase wird die Preisüberwachung gegebenenfalls eine formelle Empfehlung im Sinne von Art. 14 PüG abgeben.

2.6. Analyseresultate

Die Auswertung der in den untersuchten Kantonen erhobenen Daten hat die Basisthese der Preisüberwachung bestätigt:

Der massive Anstieg der Immobilienpreise in der Schweiz bewirkte in allen untersuchten Kantonen einen deutlich über der Veränderung des Landesindex der Konsumentenpreise liegenden Anstieg der Gesamteinnahmen aus Immobilientransaktionen, der durchschnittlichen Einnahmen pro Transaktion und der durchschnittlichen Einnahmen pro Notar. Dazu zwei konkrete Zahlen:

- Der durchschnittliche Wert der gehandelten Liegenschaften war schon 1987 in der Grössenordnung von 80% bis 135% höher als 1980. Die allgemeine Teuerung betrug dagegen im gleichen Zeitraum lediglich 26%.
- Seit 1980 hat sich die theoretische durchschnittliche Notariatsgebühr pro Verurkundung - also der eigentliche Preis der Verurkundung - aufgrund dieser Entwicklung in den 7 Jahren in der Grössenordnung von 60% bis 120% erhöht.

Es ist wichtig darauf hinzuweisen, dass die Anzahl der getätigten Geschäfte in der Untersuchungsperiode nur wenig (bis maximal 40%) oder gar nicht zugenommen hat. Der Anstieg der aus Verurkundungen von Immobilientransaktionen resultierenden Gebühren ist mithin zum überwiegenden Teil das Resultat der Wertsteigerung der verurkundeten Objekte und nicht die Folge einer grösseren Anzahl getätigter Geschäfte.

2.7. Stand der Untersuchung und Ausblick

Die Preisüberwachung hat den 11 Kantonen mit ausschliesslich freiem Notariat die Anregung gemacht, die geltenden Notariatstarife einer Ueberprüfung zu unterziehen. Es wurde auch darauf hingewiesen, dass keine Anhaltspunkte dafür vorlagen, dass die Analyseresultate in den Kantonen ausserhalb der Stichprobe grundsätzlich anders ausfallen würden. Die Preisüberwachung stellte den Kantonen die gewonnenen Resultate zur Verfügung und anerkant sich für eine weitergehende Diskussion und Erläuterung der gewählten Methode und Resultate.

Die Anregung der Preisüberwachung hat in den Kantonen ganz unterschiedliche Reaktionen ausgelöst. In verschiedenen Kantonen sind zur Prüfung der Anregung Kommissionen eingesetzt worden. In anderen Kantonen wurden als Folge der Anregung der Preisüberwachung parlamentarische Vorstösse eingereicht. Zwei Kantone haben der Preisüberwachung bereits mitgeteilt, dass keine Tarifrevision ins Auge gefasst werde. Die Preisüberwachung wird die Reaktionen und Stellungnahmen der Kantone prüfen und danach gegebenenfalls formelle Empfehlungen im Sinne von Art. 14 PÜG erlassen. Es werden indessen weitere Untersuchungshandlungen erforderlich sein. Bereits stattgefunden hat eine Besprechung mit dem Schweizerischen Notarenverband. An dieser Aussprache haben Vertreter aller betroffenen kantonalen Notarenverbände teilgenommen. Verschiedene Besprechungen mit Kantonsvertretern sind angesetzt oder haben bereits stattgefunden. Ueber konkrete Ergebnisse wird der nächste Jahresbericht Auskunft geben.

Eine Besonderheit des vorliegenden Falles besteht darin, dass die Notare infolge der Verknüpfung der Gebühren mit dem Wert des verkündeten Immobiliengeschäftes quasi über einen automatischen Teuerungsausgleich verfügen. Typischerweise nimmt die Preisüberwachung im Rahmen von Art. 14 PüG aber Stellung zu von Kartellen oder ähnlichen Organisationen gestellten Preiserhöhungsbegehren. Der vorliegende Fall liegt insofern anders, als keine beantragte Preiserhöhung zur Diskussion steht, diese vielmehr unsichtbar und automatisch stattgefunden hat. Es geht also in einer ersten Phase darum, die Kantone auf diese Problematik erst einmal aufmerksam zu machen und zu sensibilisieren. Daher auch das 3-stufige Verfahren, das im übrigen auch aus föderalistischen Überlegungen gewählt wurde.