

REGIERUNGSRAT

9. Dezember 2015

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

15.275 (15.110/14.180)

Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB); Änderung

Grundbuchgebührendekret (GBGD)

Bericht und Entwurf zur 3. beziehungsweise 2. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen die Botschaft für eine Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) vom 27. März 1911 mit Aufhebung des Gesetzes über die Grundbuchabgaben vom 7. Mai 1980 (Wegfall des Steueranteils bei den Grundbuchabgaben) für die 3. Beratung sowie den Entwurf für ein Grundbuchgebührendekret (GBGD) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und beantragen Ihnen, auf das Geschäft nicht einzutreten. Dazu erstatten wir Ihnen folgenden Bericht.

Zusammenfassung

Der Grosse Rat hat die (10.62) Motion der SVP-Fraktion vom 16. März 2010 betreffend Anwendung des Kostendeckungsprinzips bei grundbuchlichen Vorgängen sowie die (11.323) Motion Kurt Wyss, CVP, Leuggern-Gippingen, vom 8. November 2011 betreffend Änderung des Gesetzes über die Grundbuchabgaben (§ 10) an den Regierungsrat überwiesen. Dieser hat dem Grossen Rat mit der (14.180) Botschaft vom 3. September 2014 sowie der (15.110) Botschaft zur 2. Beratung vom 3. Juni 2015 eine entsprechende Vorlage mit Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) sowie der Aufhebung des Gesetzes über die Grundbuchabgaben unterbreitet und das Nichteintreten auf die Vorlage beantragt.

An seiner Sitzung vom 13. Januar 2015 trat der Grosse Rat in 1. Beratung mit 66 zu 61 Stimmen auf die Vorlage ein. Die Änderung des EG ZGB und die Aufhebung des Gesetzes über die Grundbuchabgaben beschloss er mit 65 zu 60 Stimmen. Die (11.323) Motion Kurt Wyss hat der Grosse Rat für den Fall, dass die Gesetzesänderung nicht beschlossen wird, mit 88 zu 37 Stimmen aufrechterhalten.

Am 15. September 2015 trat der Grosse Rat mit 66 zu 64 Stimmen auf die Vorlage ein und beschloss mit klarer Mehrheit eine 3. Beratung, damit er zusätzlich über den Minderheitsantrag der vorberatenden Kommission beschliessen kann. Dieser Antrag sieht vor, dass der Steueranteil an den Gemeingsteuern des geltenden Rechts per 1. Januar 2018 halbiert und per 1. Januar 2020 gänzlich dahinfallen würde. Der Entwurf eines Grundbuchgebührendekrets (GBGD) hat der Grosse Rat – in Abhängigkeit vom Inkrafttreten der Teilrevision EG ZGB – mit 64 zu 63 Stimmen beschlossen.

Die Umsetzung der Motion der SVP-Fraktion würde durch den Wegfall des Steueranteils bei den Grundbuchabgaben zu einem Einnahmenausfall gegenüber dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2015–2018 von jährlich rund 36 Millionen Franken führen. Gegenüber dem AFP 2016–2019 würde es sich um eine Reduktion von rund 33 Millionen Franken handeln, da der Ertrag bei den Grundbuchabgaben aufgrund der Geschäftsentwicklung um 3 Millionen Franken reduziert wurde. Eine Umsetzung gemäss Minderheitsantrags der vorberatenden Kommission würde für die Jahre 2018 und 2019 eine Reduktion um jährlich rund 16,5 Millionen Franken bedeuten.

Aufgrund der aktuellen und für die nächsten Jahre zu prognostizierenden finanziellen Rahmenbedingungen ist der Wegfall dieser Einnahmen auch gestaffelt zu vorbestimmten Zeitpunkten angesichts der gesetzlichen Aufgabenerfüllung nicht zu verantworten, weshalb das Nichteintreten auf die Vorlage in 3. Beratung beantragt wird.

1. Zur finanziellen Situation des Kantons

Die Rechnung 2014 des Kantons weist ein Defizit von 65 Millionen Franken auf, ohne Berücksichtigung der Entnahme aus der Ausgleichsreserve würde sich das Defizit sogar auf 145 Millionen Franken belaufen.

Seither haben sich die finanzpolitischen Perspektiven für den Kanton Aargau zudem weiter verschlechtert. Nach der Ablehnung der Gesetzesänderungen im Zusammenhang mit der Leistungsanalyse am 8. März 2015 durch das Volk, der Aufgabe des Mindestkurses zum Euro durch die Nationalbank Mitte Januar, Ausfällen bei den Beteiligungserträgen sowie aufgrund der nach wie vor hohen Kostendynamik in den Bereichen Bildung, Gesundheit und Soziales droht in der kommenden Periode des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2016–2019 in der Staatskasse ein Loch von jährlich über 100 Millionen Franken.

Es bedarf zahlreicher einschneidender Massnahmen auf der Ausgaben-, aber auch auf der Einnahmenseite, um das drohende Defizit abzuwenden. Damit verbunden ist ein spürbarer Abbau der Dienstleistungen für die Bevölkerung des Kantons. Bereits im Rahmen der Leistungsanalyse wurden verschiedene Massnahmen in der Zuständigkeit des Grossen Rats und des Regierungsrats mit grossen Einsparungen realisiert.

Sollte der Grosse Rat den Steueranteil an den Grundbuchabgaben definitiv abschaffen, hätte dies einen zusätzlichen Ertragsausfall gegenüber dem AFP 2015–2018 von jährlich rund 36 Millionen Franken zur Folge, was weitere Massnahmen bedingen würde. Gegenüber dem AFP 2016–2019 würde es sich um eine Reduktion von rund 33 Millionen Franken handeln, da der Ertrag bei den Grundbuchabgaben aufgrund der Geschäftsentwicklung um 3 Millionen Franken reduziert wurde. Eine gestaffelte Abschaffung gemäss Minderheitsantrags der vorberatenden Kommission würde für die Jahre 2018 und 2019 eine Reduktion um jährlich rund 16,5 Millionen Franken bedeuten.

Die Umsetzung der Motion der SVP-Fraktion mit einem Wegfall des Steueranteils bei den Grundbuchabgaben wird deshalb vom Regierungsrat selbst bei zeitlicher Staffelung kategorisch abgelehnt. Aus diesem Grund wird das Nichteintreten auf die Vorlage auch in 3. Beratung beantragt.

2. Ergebnis der 2. Beratung

An seiner Sitzung vom 15. September 2015 trat der Grosse Rat mit 66 zu 64 Stimmen gegen den Antrag des Regierungsrats und der vorberatenden Kommission Volkswirtschaft und Abgaben (VWA) auf die Vorlage ein.

Die vorberatende Kommission VWA stellte folgenden Minderheitsantrag:

"Der Regierungsrat sei zu beauftragen, innerhalb der 2. Beratung die zu ändernden Gesetzes- und Dekretsentwürfe so vorzulegen, dass die Hälfte des Steueranteils der Grundbuchabgaben auf den 1. Januar 2018 und der gesamte Steueranteil auf den 1. Januar 2020 entfallen."

Diesen Antrag überwies der Grosse Rat an den Regierungsrat mit 96 gegen 31 Stimmen und beschloss gleichzeitig mit 123 gegen 2 Stimmen eine 3. Beratung des Geschäfts, damit die geforderte Lösung durch den Regierungsrat vorgelegt werden kann.

Der Entwurf der Änderung des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) mit der Aufhebung des Grundbuchabgabengesetzes wurde in 2. Beratung mit 64 zu 62 Stimmen und der Entwurf des Grundbuchgebührendekrets (GBGD) mit 64 zu 63 Stimmen zum Beschluss beschlossen.

Um das Ergebnis der 3. Beratung der Gesetzesrevision berücksichtigen zu können, ist bezüglich des Grundbuchgebührendekrets eine 2. Beratung vorzunehmen.

3. Änderungen gegenüber dem Entwurf für die erste Beratung

Gegenüber der Botschaft für die 2. Beratung sind aufgrund des Beschlusses des Grossen Rats betreffend gestaffelte Inkraftsetzung der Abschaffung des Steueranteils an den Grundbuchabgaben folgende Änderungen in den Erlassentwürfen vorgenommen worden:

II. Fremdänderung

1. Der Erlass SAR 725.100 (Gesetz über die Grundbuchabgaben vom 7. Mai 1980) wird wie folgt geändert:

§8 Grundsatz

¹ Bei Handänderungen an Grundstücken beträgt die Abgabe 2,4 ‰ der Kauf- oder Übernahmesumme, mindestens jedoch Fr. 100.–.

³ Bei Enteignungen oder bei Vorgängen, auf die das Enteignungsrecht anwendbar wäre, wird 0,6 ‰ der Enteignungsentschädigung pro Enteignungsvertrag berechnet, mindestens aber Fr. 50.–.

§ 12 Baulandumlegungen

¹ Bei Baulandumlegungen beträgt die Abgabe 0,6 ‰ des Verkehrswertes der Gesamtfläche, mindestens jedoch Fr. 100.–.

§ 13 Berichtigungen

¹ Bei Berichtigungen, die auf die Parteien selbst zurückzuführen sind, beträgt die Abgabe 0,3 ‰ der ursprünglichen Bemessungsgrundlage, mindestens jedoch Fr. 50.–.

§ 15 Erbgang

¹ Für die Eintragung des Erbganges beträgt die Abgabe 1,2 ‰ des Steuerwertes, mindestens jedoch Fr. 50.–.

§ 16 Umwandlung gemeinschaftlichen Eigentums

¹ Für die Umwandlung von Gesamteigentum in Miteigentum und umgekehrt beträgt die Abgabe 1,2 ‰ des Steuerwertes, mindestens jedoch Fr. 50.–.

§ 17 Vermächtnisse

¹ Für Eintragungen auf Grund von Vermächtnissen beträgt die Abgabe – neben der Erbgangsabgabe – 2,1 ‰ des Steuerwertes, mindestens jedoch Fr. 50.–.

§ 18 Aufnahme selbstständiger und dauernder Rechte

¹ Für die Aufnahme selbstständiger und dauernder Rechte und für die Verlängerung ihrer Geltung beträgt die Abgabe 1,5 ‰ des Verkehrswertes der belasteten Bodenfläche, mindestens jedoch Fr. 100.–.

§ 19 Wasserrechtsverleihungen

¹ Für die Eintragung von Wasserrechtsverleihungen beträgt die Abgabe 1,5 ‰ des Steuerwertes des Werkes und der dazu gehörenden Anlagen, mindestens jedoch Fr. 100.–.

§ 20 Stockwerkeigentum

¹ Für die Aufnahme einer Stockwerkeinheit beträgt die Abgabe 1,2 ‰ des Verkehrswertes und für die Änderung von Miteigentumsquoten oder Aufhebung von Stockwerkeinheiten auf dem Stammgrundstück Fr. 20.– pro beteiligte Stockwerkeinheit.

§ 21 Parzellierungen

¹ Bei Parzellierungen beträgt die Abgabe 0,6 ‰ des Verkehrswertes des Bodens der abgetrennten Teilstücke, mindestens jedoch Fr. 50.– pro neue Parzelle.

§ 23 Eintragung von Grundpfändern

¹ Für die Eintragung von Grundpfändern werden von der jeweiligen Pfandsumme folgende Abgaben, mindestens jedoch Fr. 100.–, erhoben:

- a) vertragliche Grundpfandrechte: 0,9 ‰;
- b) gesetzliche Grundpfandrechte
 - 1. zu Gunsten des Verkäufers, der Miterben, der Gemeinde, des Pfandnehmers oder des Bauhandwerkers: 0,3 ‰,
 - 2. bei gleichzeitiger Abtretung an Dritte oder bei Ausstellung eines Schuldbriefes: 0,9 ‰;
- c) leere Pfandstelle: 0,3 ‰;
- d) Aufteilung oder Zusammenlegung von Pfandstellen: 0,3 ‰;

§ 24 Pfandvermehrungen

¹ Bei der Eintragung von Pfandvermehrungen beträgt die Abgabe 0,3 ‰ des Versicherungswertes der Gebäude (ordentliche Versicherung, Zusatzversicherung und Teuerungszusatzversicherung) und des Verkehrswertes bei nichtlandwirtschaftlichen bzw. des Ertragswertes bei landwirtschaftlichen Grundstücken, mindestens jedoch Fr. 50.– pro Pfandrecht oder maximal die Abgabe der Neuerrichtung des Pfandrechtes.

§ 25 Zugehör

¹ Für die Anmerkung neuer oder weiterer Zugehör beträgt die Abgabe 0,3 ‰ des Wertes der Zugehör bzw. der Vermehrung, mindestens jedoch Fr. 50.– und höchstens Fr. 500.–.

§ 26 Vor- und Rückkaufsrechte, Nacherbschaften, Schenkungsrückfall

¹ Bei der Vormerkung von Vor- und Rückkaufsrechten, Nacherbschaften und Schenkungsrückfall beträgt die Abgabe 0,3 ‰ des Kaufpreises, beim Fehlen eines solchen 0,3 ‰ des Steuerwertes.

§ 27 Kaufsrechte

¹ Für die Vormerkung eines Kaufsrechtes beträgt die Abgabe 0,6 ‰ des Kaufpreises, mindestens jedoch Fr. 50.–.

§ 28 Miete und Pacht

¹ Für die Vormerkung von Miete und Pacht beträgt die Abgabe 0,3 ‰ eines Jahreszinses, mindestens jedoch Fr. 50.–.

§ 29 Dienstbarkeiten und Grundlasten

¹ Für die Eintragung von Dienstbarkeiten und Grundlasten beträgt die Abgabe 0,6 ‰ des Wertes pro herrschendes Grundstück oder pro berechnete Person, mindestens jedoch Fr. 50.–.

IV. Inkraftsetzung

Unter Vorbehalt des Referendums und der Genehmigung durch den Bund treten die Änderung unter Ziff. II. am 1. Januar 2018, die Änderung unter Ziff. I. und die Aufhebung unter Ziff. III. am 1. Januar 2020 in Kraft.

Bemerkungen

Aufgrund des vom Grossen Rat in der 2. Beratung beschlossenen Auftrags zur Vorlage eines Entwurfs mit gestaffelter Inkraftsetzung der Halbierung beziehungsweise Abschaffung des Steueranteils an den als Gemengsteuern ausgestalteten Grundbuchabgaben, sind sämtliche Promillesätze im Grundbuchabgabengesetz anzupassen. Nachdem in den Abgaben nebst einem Steueranteil ein Gebührenanteil für die Kostendeckung des Aufwands der jeweiligen Tätigkeit enthalten ist, kann der Promillesatz nicht einfach halbiert werden. Vielmehr ist aufgrund der Ausscheidung des Steueranteils an der Gesamtheit der Abgaben (Gemengsteuern) deren Gebührenanteil zu eruiieren. Letzterer ist mit der Hälfte des nach geltendem Recht resultierenden Steueranteils zu addieren. Die im Grundbuchabgabengesetz normierten Promillesätze sind sodann mit dem Quotient aus der Summe der reduzierten Gemengsteuern im Verhältnis zur Summe der Gemengsteuern nach geltendem Recht zu multiplizieren.

Ausgehend von den Darlegungen in der (15.110) Botschaft für die 2. Beratung vom 3. Juni 2015 beträgt der Gesamtaufwand des Grundbuchwesens 11 Millionen Franken; diesem stehen gemäss AFP 2016–2019 insgesamt Erträge von 43,9 Millionen Franken gegenüber. Davon betragen die Gemengsteuern nach geltendem Recht 40 Millionen Franken und die aus dem Grundbuchgebührendekret und der Kanzleigebührenverordnung erhobenen Gebühren 3,9 Millionen Franken, womit der kostendeckende Gebührenanteil an den Grundbuchabgaben (11 Millionen Franken - 3,9 Millionen Franken) 7,1 Millionen Franken beträgt. Folglich macht der Steueranteil an den Grundbuchabgaben 32,9 Millionen Franken aus. Dieser Steueranteil ist gemäss dem Auftrag des Grossen Rats zu halbieren, wodurch für die Zeit vom 1. Januar 2018 bis zum 31. Dezember 2019 noch ein Steuerertrag von rund 16,45 Millionen Franken resultieren soll. Zu diesem Steuerertrag ist der beizubehaltende kostendeckende Gebührenanteil von 7,1 Millionen Franken zu addieren, wodurch die Grundbuchabgaben (Gemengsteuern) 23,55 Millionen Franken betragen sollen. Der Quotient aus diesen 23,55 Millionen Franken zu den bisherigen 40 Millionen Franken beträgt 0.6 und ist auf die Promillesätze des Grundbuchabgabengesetzes anzuwenden. Dadurch berechnet sich beispielsweise die Abgabe für Handänderungen an einem Grundstück gemäss § 8 Grundbuchabgabengesetz nach neuem Entwurf mit 2,4 ‰ anstelle von 4 ‰ der Kauf- beziehungsweise Übernahmesumme.

Die Einführung des neuen Rechts mit dem teilrevidierten EG ZGB und dem neuen Grundbuchgebührendekret soll nach Beschluss des Grossen Rats auf den 1. Januar 2020 erfolgen. Das Grundbuchgebührendekret würde dabei durch den Regierungsrat in Abhängigkeit der Umsetzung der Teilrevision des EG ZGB in Kraft zu setzen sein. Auf den gleichen Zeitpunkt, also per 1. Januar 2020, wäre das Grundbuchabgabengesetz aufzuheben, wodurch ab diesem Zeitpunkt keine Steueranteile mehr erhoben würden.

Die vorübergehende Reduktion der Steuereinnahmen aus den Grundbuchabgaben würde durch die Inkraftsetzung der reduzierten Promillesätze im Grundbuchabgabengesetz nach Antrag des Grossen Rats auf den 1. Januar 2018 erfolgen. Durch die Aufhebung des Grundbuchabgabengesetzes auf den 1. Januar 2020 würden folglich auch diese reduzierten Ansätze wegfallen.

4. Auswirkungen

Die durch den Wegfall des Steueranteils ausfallenden Einnahmen verschärfen die unter Ziffer 1 dargestellte finanzielle Situation des Kantons auch mit der vom Grossen Rat eingebrachten zeitlichen Staffelung in einem nicht vertretbaren Ausmass. Aufgrund der wirtschaftlichen Aussichten ist bereits heute absehbar, dass die erste Reduktion der Einnahmen per 1. Januar 2018 in einem finanziell weiterhin sehr schwierigen Umfeld in Kraft treten würde. Der gänzliche Wegfall der Steuereinnahmen erst ab 1. Januar 2020 verhindert die Gefahr nicht, dass diese fehlenden Einnahmen dannzumal aufgrund des Umfelds zu Massnahmen auf der Einnahmenseite führen müssen, damit ein ausgeglichener Haushalt ohne einschneidende Reduktionen der gesetzlichen Dienstleistungen für die Bevölkerung des Kantons führt.

5. Parlamentarische Vorstösse

Gemäss § 32 Abs. 2 des Gesetzes über die Organisation des Grossen Rates und über den Verkehr zwischen dem Grossen Rat, dem Regierungsrat und der Justizleitung (Geschäftsverkehrsgesetz, GVG) ist das Geschäft erledigt, wenn Nichteintreten beschlossen wird. Sämtliche einschlägigen parlamentarischen Vorstösse sind damit abgeschrieben, soweit der Rat nicht anders beschliesst. Ebenso gelten die einschlägigen parlamentarischen Vorstösse als abgeschrieben, wenn die Vorlage in der Schlussabstimmung abgelehnt wird (§ 34 Abs. 2 GVG).

Die (10.62) Motion der SVP-Fraktion vom 16. März 2010 ist konsequenterweise nicht aufrecht zu erhalten und abzuschreiben. Die Umsetzung der (11.323) Motion Kurt Wyss, CVP, Leuggern-Gippingen, vom 8. November 2011 kann auch nach dem Nichteintreten beziehungsweise der Ablehnung

der Vorlage umgesetzt werden. Das Grundbuchabgabengesetz ist entsprechend anzupassen. Dazu ist ein neues Gesetzgebungsverfahren notwendig.

6. Bundesgenehmigung

Das Bundeszivilrecht sieht für verschiedene Bereiche einen Genehmigungsvorbehalt durch den Bund für kantonales Ausführungsrecht vor (vgl. Art. 52 Schlusstitel ZGB). Davon betroffen ist auch das Grundbuchrecht, weshalb vor einem allfälligen Inkrafttreten die Bundesgenehmigung für Änderungen im EG ZGB einzuholen wäre.

7. Weiteres Vorgehen

7.1 Inkraftsetzung

Das Inkrafttreten würde aufgrund des Antrags des Grossen Rats direkt mit der Schlussabstimmung zum Gesetzesentwurf unter Vorbehalt des Referendums und der Bundesgenehmigung beschlossen. Der Regierungsrat müsste das Inkrafttreten des Grundbuchgebührendekrets und die Verordnungsanpassungen in Abhängigkeit des Inkrafttretens des Gesetzes beschliessen.

7.2 Zeitplan

Sofern entgegen dem Antrag des Regierungsrats auf die Vorlage eingetreten und die Änderung beschlossen würde, wäre das weitere Vorgehen wie folgt:

- obligatorisches Referendum/Behördenreferendum: Volksabstimmung am 5. Juni 2016 oder fakultatives Referendum: Frist 1./2. Quartal 2016, Volksabstimmung 25. September 2016
- Bundesgenehmigung im 4. Quartal 2016
- Inkrafttreten gestaffelt am 1. Januar 2018 und am 1. Januar 2020

Zum Antrag

Falls der Grosse Rat gegen den Antrag des Regierungsrats die Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) vom 27. März 1911 mit Aufhebung des Gesetzes über die Grundbuchabgaben vom 7. Mai 1980 (Wegfall des Steueranteils bei den Grundbuchabgaben) sowie den Entwurf des Grundbuchgebührendekrets (GBGD) beschliesst, untersteht der Beschluss über die Gesetzesänderung dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Kantonsverfassung, sofern ihm die absolute Mehrheit der Mitglieder des Grossen Rats zustimmt.

Erreicht die Abstimmung nicht 71 befürwortende Stimmen oder wird das Behördenreferendum gemäss § 62 Abs. 1 lit. b der Kantonsverfassung ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Auf die Änderung des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) vom 27. März 1911 mit Aufhebung des Gesetzes über die Grundbuchabgaben vom 7. Mai 1980 (Wegfall des Steueranteils bei den Grundbuchabgaben) sowie den Entwurf des Grundbuchgebührendekrets (GBGD) wird nicht eingetreten.

2.

Die (10.62) Motion der SVP-Fraktion vom 16. März 2010 betreffend Anwendung des Kostendeckungsprinzips bei grundbuchlichen Vorgängen (Gesetz über die Grundbuchabgaben) wird als erledigt von der Kontrolle abgeschrieben.

3.

Die (11.323) Motion Kurt Wyss, CVP, Leuggern-Gippingen, vom 8. November 2011 betreffend Änderung des Gesetzes über die Grundbuchabgaben (§ 10) wird aufrechterhalten.

Regierungsrat Aargau

Beilagen

- Synopse Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Partnerschaftsgesetz (EG ZGB) (Beilage 1)
- Synopse Grundbuchgebührendekret (GBGD) (Beilage 2)