

Beschluss Nr. 709/2019
Schwyz, 15. Oktober 2019 / ju

Motion M 14/19: Kein Automatismus
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 6. September 2019 haben die Kantonsräte Martin Brun, Bruno Hasler und Bruno Nötzli folgende Motion eingereicht:

«Gemäss Artikel 6 Abs. 1 Gesetz über die steueramtliche Schätzung landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe (LSchätzG; SRSZ 172.220) ist vorgesehen, dass eine generelle Neuschätzung vorzunehmen ist, wenn sich die Schätzungen gemäss einer neuen Schätzungsanleitung um mindestens 20% verändern. Entgegen der Meinung der Steuerverwaltung und des Regierungsrates führt diese Formulierung nicht zu einem Automatismus. Nach wie vor ist es nach heutiger Gesetzgebung Aufgabe des Regierungsrates festzustellen, wann diese 20% erreicht sind.

Nachdem es der Regierungsrat für nicht notwendig erachtet, das Gesetz über die steueramtliche Schätzung landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe selbst zu vollziehen, ist politischer Handlungsbedarf angesagt. Denn bei einem Automatismus findet die politische Wertung, ob eine Neuschätzung vorgenommen werden soll oder nicht, nicht statt. Das heisst, die Tragweite eines solchen Entscheides wird nicht abgewogen. Was eigentlich die Aufgabe der Politik ist, insbesondere die Aufgabe des Kantonsrates als gesetzgebende Gewalt im Kanton Schwyz. Eine Neuschätzung hat aber nicht nur für die Bauernfamilien gravierende Auswirkungen (Prämienverbilligung, Stipendien etc.) sondern auch für den Kanton Schwyz. Mit dieser durch den Kanton verursachten Erhöhung der Steuerwerte (Eigenmietwerte) steigt auch unser NFA Beitrag. Dies obwohl der Kanton Schwyz hier bereits mehr als ursprünglich vorgesehen und versprochen leistet und unter der grossen NFA Last bereits heute leidet. Störend ist auch der Umstand, dass die anderen Kantone in dieser Sache nichts unternehmen und somit nur die NFA Last im Kanton Schwyz ansteigen wird. Aufgrund dieser Umstände ist eine gründliche Beurteilung ob eine generelle Neuschätzung vorgenommen werden soll zwingend durch den Schwyzer Kantonsrat vorzunehmen.

*Aus diesem Grund beantragen wir beim Regierungsrat folgende Gesetzesänderung:
Artikel 6 Abs. 1 von SRSZ 172.220 soll dahingehend geändert werden, dass nicht mehr ein Automatismus eine generelle Neuschätzung auslöst, sondern der Schwyzer Kantonsrat über eine generelle Neuschätzung zu befinden hat. Die Änderungen sollen per 01.01.2018 in Kraft gesetzt werden.*

Die vorliegende Motion soll für erheblich erklärt werden.

Wir bedanken uns beim Regierungsrat für die positive Aufnahme unseres Anliegens.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Die kantonale Steuerverwaltung legt die Eigenmietwerte und die Vermögenssteuerwerte von Grundstücken in Form selbstständig anfechtbarer Verfügungen fest (vgl. § 155 des Steuergesetzes des Kantons Schwyz vom 9. Februar 2000, StG, SRSZ 172.200). Der Kantonsrat legt hierfür die wesentlichen Schätzungsgrundlagen fest, ordnet das Verfahren und beschliesst über Zeitpunkt und Ausmass von allgemeinen und periodischen Anpassungen (§ 22 Abs. 3 und § 42 Abs. 3 StG). Gestützt hierauf hat der Kantonsrat u.a. das Gesetz über die steueramtliche Schätzung landwirtschaftlicher Grundstücke und Gewerbe vom 24. November 2004 (LSchätzG, SRSZ 172.220) erlassen und dabei festgelegt, wann eine generelle Neuschätzung vorzunehmen ist. § 6 Abs. 1 LSchätzG bestimmt, dass generelle Neuschätzungen mit jeder neuen Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes, Anhang I zur Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB) vom 4. Oktober 1993 (eidgenössische Schätzungsanleitung), ausgelöst und im Jahr der Inkraftsetzung vorgenommen werden, sofern sich mit der neuen Schätzungsanleitung die Schätzungswerte um mindestens 20% verändern.

2.2 Den Entscheid über eine generelle Neuschätzung hat sich der Kantonsrat bei der Verabschiedung des geltenden LSchätzG bewusst nicht selber vorbehalten, wozu es auch gute Gründe gibt. Die eidgenössische Schätzungsanleitung enthält die Bestimmungen zur Festlegung des bodenrechtlichen Ertragswertes. Dieser ist bspw. massgebend dafür, zu welchem Preis ein landwirtschaftliches Gewerbe an die nächste Generation übergeben werden darf. Es liegt auf der Hand, dass dieser bodenrechtliche Ertragswert bei der Bestimmung der steuerlichen Werte (Vermögenswert, Eigenmietwert) berücksichtigt bzw. die bodenrechtlichen Werte und die Steuerwerte aufeinander abgestimmt werden müssen. Da zudem die bodenrechtlichen Werte wie die Steuerwerte von der kantonalen Steuerverwaltung festgelegt werden, ist deren einheitliche Bestimmung auch aus verwaltungswirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Entsprechend wurden die bodenrechtlichen Vorgaben der eidgenössischen Schätzungsanleitung für die steueramtlichen landwirtschaftlichen Ertragswertschätzungen übernommen (vgl. § 11 LSchätzG und § 15 Abs. 1 LSchätzG). Um eine allzu grosse Diskrepanz zwischen steuerrechtlichen und bodenrechtlichen Werten zu vermeiden, hat der Kantonsrat für den Fall einer Revision der eidgenössischen Schätzungsanleitung eine 20%-Schwelle gesetzlich festgehalten, bei deren Erreichen eine generelle Neuschätzung der landwirtschaftlichen Grundstücke und Gewerbe erfolgen soll. Damit wird auch dem verfassungsrechtlichen Anspruch auf Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101) entsprochen. Denn die individuelle Neuschätzung hat gemäss § 8 Abs. 1 LSchätzG jeweils zu aktuellen Werten zu erfolgen.

Das Konzept, im landwirtschaftlichen Bereich die Voraussetzungen für eine generelle Neuschätzung in der dargestellten Weise gesetzlich abschliessend zu definieren, war bei der Verabschiedung des LSchätzG bereits Gegenstand der regierungsrätlichen Vernehmlassungsvorlage vom 21. November 2002. Dieses Konzept war anschliessend im gesamten Gesetzgebungsverfahren unbestritten und wurde im Kantonsrat mit 82 zu 2 Stimmen angenommen.

2.3 Der Bundesrat hat auf den 1. April 2018 eine neue eidgenössische Schätzungsanleitung in Kraft gesetzt. Berechnungen der kantonalen Steuerverwaltung haben ferner ergeben, dass dies zu einer Erhöhung der Steuerwerte um durchschnittlich 34% führt. Damit sind die gesetzlichen Voraussetzungen für eine generelle Neuschätzung gemäss § 6 Abs. 1 LSchätzG erfüllt. Der Regierungsrat ist daraufhin seinen Aufgaben gemäss § 25 Abs. 3 LSchätzG nachgekommen und hat die für eine generelle Neuschätzung notwendigen Ausgaben sowie die Arbeitsvergabe beschlossen und die nötigen Ressourcen bereitgestellt. Die vorbereitenden Arbeiten für die generelle Neuschätzung wurden unmittelbar nach der überraschend kurzfristigen Inkraftsetzung der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung aufgenommen. Es wurden Programmanpassungen und Arbeitsvergaben in die Wege geleitet und mit den Vorbereitungsarbeiten zur Aufnahme der Schätzungsdaten gestartet. Derzeit stehen seit längerem schon mehrere Hundert Schätzungsverfügungen zum Versand bereit. Die generelle Neuschätzung ist seitens der Verwaltung auf Kurs.

2.4 Die neue eidgenössische Schätzungsanleitung regelt die Ermittlung des landwirtschaftlichen Ertragswertes. Art. 10 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991 (BGBB, SR 211.412.11) führt zur Ermittlung des landwirtschaftlichen Ertragswertes aus: Nichtlandwirtschaftlich genutzte Flächen, Gebäude und Anlagen oder Teile davon werden mit dem Ertragswert, der sich aus ihrer nichtlandwirtschaftlichen Nutzung ergibt, in die Schätzung einbezogen. Damit ist erstellt, dass zur Beurteilung des Umfangs der Auswirkungen auf die Schätzungswerte das gesamte landwirtschaftliche Grundstück inklusive nichtlandwirtschaftliche Wohnräume, Flächen und Anlagen nach der neuen Schätzungsanleitung zu bewerten ist. Mit der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung erhöhen sich die Schätzungswerte im Kanton Schwyz um durchschnittlich 34%. Die Veränderungen liegen im Einzelfall weit über diesem Durchschnittswert.

Bei der Beurteilung der Auswirkungen der neuen Schätzungsanleitung auf den Ertragswert bzw. den Steuerwert ist zu beachten, dass sich diese Schätzungswerte je aus einem Anteil für Boden, Wohnhaus und Ökonomiegebäude zusammensetzen. Der Einfluss der einzelnen Komponenten ist sehr unterschiedlich. Gesamtschweizerisch wird allgemein von folgenden Anteilen ausgegangen:

- Anteil Boden: circa 19%
- Anteil Wohnhaus: circa 41%
- Anteil Ökonomiegebäude: circa 40%

Gemäss Erhebungen des Schweizer Bauernverbandes wird aufgrund der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung von folgenden Auswirkungen auf die Ertragswerte ausgegangen:

- Anstieg Boden: im Mittel 20% bis 50%
- Anstieg Wohnhaus: im Mittel 5%
(ohne übrigen Wohnraum)
- Anstieg Ökonomiegebäude: im Mittel mehr als 10%

Ist noch eine weitere Wohnung (übriger Wohnraum) vorhanden, die bisher mindestens teilweise ebenfalls landwirtschaftlich bewertet wurde, so erhöht sich gemäss Schweizer Bauernverband der gesamte Ertragswert je nach Lage, Grösse und Ausstattung um nochmals 20% bis 30%. Auch das Bundesamt für Landwirtschaft geht für Kantone, in denen bisher – wie im Kanton Schwyz – auch der über die Betriebsleiterwohnung hinausgehende Wohnraum landwirtschaftlich geschätzt wurde, von einer Steigerung der Steuerwerte von „in der Regel über 20%“ aus (Schreiben Bundesamt für Landwirtschaft an die Bauernvereinigung des Kantons Schwyz vom 3. Mai 2019, S. 2 letzter Abschnitt).

Für die Vergleichsrechnung im Sinne von § 6 Abs. 1 LSchätzG sind alle in den Geltungsbereich des LSchätzG fallenden, das heisst dem bäuerlichen Bodenrecht unterliegenden landwirtschaftlichen Grundstücke und Gewerbe (vgl. § 1 Abs. 2 LSchätzG), vollständig zu berücksichtigen. Dies

ist deshalb von Bedeutung, weil eine wesentliche Änderung der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung darin besteht, dass neu nur noch die Betriebsleiterwohnung eines landwirtschaftlichen Gewerbes landwirtschaftlich geschätzt wird. Ist dagegen weiterer (übriger) Wohnraum vorhanden, unterliegt dieser nicht mehr der landwirtschaftlichen Schätzung. Allein die Änderung, dass bisher im Kanton Schwyz landwirtschaftlich geschätzter übriger Wohnraum neu nichtlandwirtschaftlich zu bewerten ist, kann nach Erhebungen des Schweizer Bauernverbandes im Einzelfall für ein Gewerbe einen Wertanstieg von gesamthaft 40% bis 50% bewirken (vgl. Martin Goldenberger, Steigende Ertragswerte, erschienen in: St. Galler Bauer, 13. April 2018, S. 27).

Die kantonale Steuerverwaltung hat Vergleichsschätzungen vorgenommen. Dabei berücksichtigte sie auch den über die Betriebsleiterwohnung hinausgehenden übrigen Wohnraum. Für die Vergleichsrechnung wurden die Ansätze der neuen Schätzungsanleitung verwendet, die Grundlagendaten wurden jedoch unverändert belassen, was bedeutet, dass konjunkturelle Entwicklungen (Anstieg der Miet- und Landpreise) keinen Einfluss auf die Berechnung der Werteveränderung hatten. Im Ergebnis resultierte eine durchschnittliche Erhöhung der Steuerwerte im Kanton Schwyz von 34%. Von diesem Ergebnis konnte sich einerseits eine Delegation der Bauernvereinigung des Kantons Schwyz überzeugen, andererseits deckt es sich mit den bereits erwähnten Erhebungen des Schweizer Bauernverbandes. Die Mindestlimite der 20-prozentigen Veränderung bei den Schätzungswerten, welche gemäss § 6 Abs. 1 LSchätzG als wesentliche Änderung eine generelle Neuschätzung aller landwirtschaftlicher Grundstücke auslöst, ist mit der neuen Schätzungsanleitung somit deutlich übertroffen.

2.5 Die Steuerverwaltung ist für die Umsetzung des Steuergesetzes und damit für die Durchführung der generellen Neuschätzung zuständig. Somit ist auch eine allfällige Rüge gegen die generelle Neuschätzung bei der Steuerverwaltung vorzubringen. Dazu hat das Verwaltungsgericht im Entscheid Pirmin Schwander und Marcel Dettling gegen den Regierungsrat des Kantons Schwyz dargelegt, dass jede steuerpflichtige Person mit Einsprache gegen die entsprechende Schätzungsverfügung vorbringen kann, die Voraussetzungen der generellen Neuschätzung seien aufgrund der fehlenden 20%-Veränderung nicht erfüllt (VGE III 2019 98).

2.6 Die Motionäre legen dar, dass eine generelle Neuschätzung gravierende Auswirkungen für Bauernfamilien im Bereich der sozialen Unterstützungsleistungen (Prämienverbilligungen, Stipendien) haben kann. Diese Annahme der Motionäre ist korrekt, es sind gewisse Auswirkungen in diesen Bereich zu erwarten. Im Umkehrschluss bedeutet dies jedoch auch, dass die betroffenen Haushalte zum jetzigen Zeitpunkt, gemäss kantonaler Gesetzgebung in den jeweiligen Bereichen, ohne Neuschätzung in den allermeisten Fällen überhöhte Leistungen beziehen würden. Die eidgenössische und die kantonale Steuergesetzgebung verlangen, dass das Vermögen objektiv, das heisst zum Wert, der ihm zukommt, zu bewerten ist. Es kann an dieser Stelle nicht Zweck der Steuergesetzgebung sein, spezifische Gruppen von Steuerpflichtigen zu bevorzugen und durch das Aussetzen einer Neuschätzung gewissen Haushalten nebst steuerlichen Vorteilen letztlich unsachgemäss auch zu sozialen Leistungen zu verhelfen. Sollten die Motionäre gewisse Elemente der sozialen Sicherung im Kanton Schwyz als lückenhaft oder nicht ausreichend beurteilen, wären folgerichtig diese Instrumente anzupassen. Im Sinne der verfassungsrechtlichen Rechtsgleichheit kann und darf der Kanton Schwyz einer steuerlichen Vorzugsbehandlung jedoch nicht stattgeben.

2.7 Das Argument der Motionäre hinsichtlich der NFA-Last erscheint nicht stichhaltig. Der Regierungsrat hat bereits im Rahmen der Beantwortung des Postulats P 3/15 (RRB Nr. 875/2015) dargelegt, dass der Anteil der Liegenschaften-Nettosteuerwerte im Kanton Schwyz 1.8% des Schwyzer NFA-Ressourcenpotenzials beträgt. Der Einfluss der landwirtschaftlichen Liegenschaftsbewertung, die wiederum nur einen Teil aller Liegenschaften-Nettosteuerwerte darstellen, ist für die NFA-Zahlungen des Kantons Schwyz somit von vernachlässigbarer Bedeutung. Die von den Motionären angesprochene politische Wertung ist im Bereich der NFA-Zahlungen bereits institutionalisiert. So stellt der Regierungsrat dem Kantonsrat im jährlichen Aufgaben-

und Finanzplan (AFP) hinsichtlich der Festlegung des Steuerfusses jeweils die konkreten NFA-Abschöpfungsraten zur Verfügung (vgl. AFP 2020–2023, Ziffer 2.5). Die Steuerabschöpfung für die Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen ist auch unter Berücksichtigung der NFA-Abschöpfung positiv – unter dem Strich profitiert somit der kantonale Haushalt, auch bei steigender NFA-Last. Eine steigende NFA-Last ist entsprechend, unter Beachtung der bestehenden politischen Wertung der Grenzabschöpfung, eine bewältigbare Herausforderung und schlicht die Kehrseite einer überdurchschnittlich hohen steuerlichen Leistungsfähigkeit.

2.8 Sämtliche Gründe, welche den Kantonsrat im Jahre 2004 dazu bewogen haben, zwischen der Änderung der eidgenössischen Schätzungsanleitung und der generellen Neuschätzung einen gesetzlichen Automatismus vorzusehen, haben nach wie vor und bis auf absehbare Zukunft ihre Gültigkeit.

Die Stossrichtung der vorliegenden Motion liegt jedoch ohnehin nicht bei der zukünftigen Gesetzgebung. Der Vorstoss ist vielmehr rückwärtsgerichtet, indem die beantragte Gesetzesänderung rückwirkend auf den 1. Januar 2018 in Kraft gesetzt werden soll. Dies bedeutet, dass dem Kantonsrat nachträglich die Entscheidung über die Umsetzung der aktuell laufenden generellen Neuschätzung ermöglicht werden soll. Dies ist einerseits politisch problematisch, vor allem nachdem die Umsetzung der generellen Neuschätzung gemäss Gesetzesvorgaben in Umsetzung ist und der in § 6 LSchätzG festgelegte Automatismus überhaupt zum ersten Mal Wirkung zeigt. Der Kantonsrat würde somit eine von ihm mit sehr deutlichem Mehrheitsentscheid erlassene und sehr zentrale Gesetzesbestimmung wieder abschaffen, während diese erstmals ihre Wirkung entfaltet. Dies würde die Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers erheblich beeinträchtigen. Unter diesen Umständen könnten Gesetze nur noch als einstweilige Anordnung mit Rücktrittsrecht verstanden werden und wichtige rechtsstaatliche Grundsätze wie Rechtssicherheit, Vertrauensschutz und Rechtsbeständigkeit würden in Frage gestellt.

2.9 Zeitlich rückwirkendes Recht kollidiert mit grundlegenden Rechtsstaatsprinzipien und ist deshalb von Bundesrechts wegen nur sehr eingeschränkt zulässig. Dies gilt insbesondere dann, wenn es auf einen bereits verwirklichten, das heisst abgeschlossenen, Sachverhalt angewendet werden soll (sogenannte echte Rückwirkung), was vorliegend der Fall ist. Gemäss § 6 Abs. 1 LSchätzG wird die generelle Neuschätzung für das Jahr der Inkraftsetzung der neuen eidgenössischen Schätzungsanleitung vorgenommen. Weil die neue eidgenössische Schätzungsanleitung am 1. April 2018 in Kraft getreten ist, darf somit für die Steuerperiode 2018 gemäss geltendem Recht nicht mehr auf die früheren Schätzwerte abgestellt werden. Die in der Motion beantragte zeitliche Rückwirkung der Aufhebung von § 6 Abs. 1 LSchätzG bezieht sich damit auf einen abgeschlossenen Sachverhalt. Eine derartige echte Rückwirkung ist insbesondere unzulässig, wenn sie zu Rechtsungleichheiten führt. Vorliegend dürfte dies insbesondere bei Personen zu bejahen sein, die von einer individuellen Neuschätzung betroffen sind.

2.10 Falls der Kantonsrat die Motion erheblich erklärt, bedeutete dies, dass der Regierungsrat beauftragt würde, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Änderung des LSchätzG im Sinne der Motion zu unterbreiten. Ob die Motion letztlich tatsächlich eine Gesetzesänderung und wenn ja welche (insbesondere mit oder ohne zeitliche Rückwirkung) auslösen wird, wäre gegenwärtig naturgemäss offen. Während dieser Phase existiert somit die Möglichkeit, dass eine mehrjährige Rechtsunsicherheit bestehen würde.

2.11 Aus all diesen Gründen ist die Motion M 14/19 als nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 14/19 nicht erheblich zu erklären.

2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Kaspar Michel
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber