

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 25. Februar 2020
109

GRG Nr.	16	MO 30	318
---------	----	-------	-----

Motion von Wolfgang Ackerknecht, Armin Eugster, Walter Marty und Andreas Guhl vom 23. Januar 2019 „Bodenwert anstelle Liegenschaftenwert besteuern“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motion „Bodenwert anstelle Liegenschaftenwert besteuern“ beauftragt den Regierungsrat, das Steuergesetz (RB 640.1) und die zugehörigen Verordnungen des Regierungsrates über die Steuerschätzung der Grundstücke (RB 640.12) dahingehend zu überarbeiten, dass als Bemessungsgrundlage der Liegenschaftensteuer künftig nur noch der Bodenwert – ohne Bauten – der auf Kantonsgebiet gelegenen Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB dient.

I. Vorbemerkungen

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich die Bekämpfung der Baulandhortung. Mit der Beantwortung der Einfachen Anfrage „Grundlagen zu einer Bauland-Mobilisierung“ von Wolfgang Ackerknecht und Armin Eugster vom 30. August 2017 hat der Regierungsrat bereits auf die Komplexität des Steuerschätzungswesens sowie den teilweisen Einfluss des übergeordneten Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) hingewiesen. In der Antwort zu Frage 4 führte der Regierungsrat aus, dass ein gewisser unterstützender Effekt zur Mobilisierung des Baulandes durch eine geänderte Liegenschaftenschätzung erreicht werden könnte. Der Regierungsrat prüfte anschliessend sowie im Zusammenhang mit der vorliegenden Motion vier Massnahmen, von denen er zwei umsetzte:

- Reduktion Betrachtungszeitraum der Thurgauer-Bodenpreis-Basisdaten von sechs auf drei Jahre
Würden lediglich die letzten drei Jahre der gehandelten Landpreise in die Bodenpreisstatistik aufgenommen, wäre der Stichprobenumfang zu gering und die Aus-

gekraft zu wenig repräsentativ. Deshalb musste auf diese Reduktion verzichtet werden.

- Reduktion „Überbaut-Abzug“ auf dem Landwert von 20 Prozent auf 10 Prozent
Sobald ein Grundstück bebaut ist, sinkt der Landpreis wegen der zu erwartenden Abbruchkosten. Nach intensiven Gesprächen mit Vertretern des Hauseigentümerverbandes Thurgau erwies sich eine Senkung des „Überbaut-Abzuges“ auf 10 Prozent als nicht sachgerecht. Ein „Überbaut-Abzug“ von 20 Prozent entspricht zudem der weitverbreiteten und interkantonal akzeptierten Praxis der Kantone. Deshalb verzichtete der Regierungsrat auf eine Änderung.
- Verzicht auf Abbruchkostenabzug bei der Gebäudezeitwertberechnung
Da die künftigen Abbruchkosten bereits im Landwert berücksichtigt sind, wurde der Abzug bei der Gebäudezeitwertberechnung aufgehoben.
- Bemessung „Mehrland“
Der Regierungsrat hat die Bemessung des „Mehrland“-Preises von 15 Prozent auf 50 Prozent des Landrichtwertes erhöht. Unter Mehrland wird eine übergrosse Parzelle verstanden, die grösser als 800 m² und nur teilweise überbaut ist. Die Mehrland-Ausscheidung ist in der Regel ausgeschlossen bei Grundstücken unter 800 m² oder wenn die vorhandene Bebauung eine grössere Fläche in Anspruch nimmt (z.B. Grundstücke mit mehreren Gebäuden; diesfalls ist eine angemessene Fläche als Bauland zu qualifizieren).

II. Rechtslage

1. Die Liegenschaftensteuer wird jährlich auf den im Kanton gelegenen Grundstücken im Sinne von Art. 655 ZGB erhoben (§ 123 Steuergesetz, StG; RB 640.1). Der Steuersatz beträgt 0,5 Promille. Steuerbemessungsgrundlage sind die zu Beginn des Jahres rechtskräftigen Verkehrswerte gemäss § 43 StG. Der Regierungsrat regelt die Bewertungsgrundsätze und das Verfahren der amtlichen Liegenschaftenschätzung mittels Verordnung über die Steuerschätzung der Grundstücke (Schätzungsverordnung, SchäV; RB 640.12).

Für land- und forstwirtschaftliche Grundstücke gelten die Vorschriften des übergeordneten Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; § 44 StG), Anhang zur Verordnung über das bäuerliche Bodenrecht (VBB) vom 4. Oktober 1993, letzte Fassung vom 1. April 2018.

Grundstücke steuerbefreiter juristischer Personen sind von der Liegenschaftsteuer ausgenommen, sofern sie zur unmittelbaren Erfüllung der steuerbefreiten Zwecke dienen.

Bei Mehrfamilienhäusern richtet sich der Verkehrswert nach dem Ertragswert (§ 18 SchäV). Dieser wird durch Kapitalisierung der Nettomieteträge errechnet. Im steuerbaren Verkehrswert von Renditeliegenschaften ist somit kein Landwert ausgewiesen.

Bei allen übrigen Liegenschaften bestimmt sich der steuerbare Verkehrswert aus der Gesamtheit aller wertbildenden Faktoren wie Land- und Bauwert, rechtliche Gegebenheiten, Nutzungsmöglichkeiten, tatsächliche Eigenschaften, besondere Lage und Beschaffenheit (§ 12 SchäV). Wo sowohl Real- wie Ertragswert ermittelt werden, ist der steuerbare Verkehrswert das Resultat einer Gewichtung dieser beiden Werte (§ 15 SchäV).

Nur unbebaute Landparzellen werden – in Ermangelung eines Ertragswertes – ohne Gewichtung und somit nur auf Basis des Realwertes bewertet.

2. Aufgrund der vorerwähnten gesetzlichen Rahmenbedingungen sind in folgenden Fällen die Grundflächen des Baugebietes nicht oder nicht vollständig im steuerbaren Verkehrswert ausgewiesen:
 - Grundstücke in der Bauzone mit einer landwirtschaftlichen Baute, die zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören (Art. 2 Ziff. 2 lit. a BGG). Die Schätzung erfolgt nach übergeordneter Bundesanleitung auf Ertragswertbasis.
 - Grundstücke, die teilweise in einer Bauzone liegen, eine Restfläche grösser 25 Aren in der Landwirtschaftszone haben oder Bestandteil eines landwirtschaftlichen Gewerbes sind (Art. 2 Ziff. 2 lit. c BGG). Auch hier erfolgt eine landwirtschaftliche Ertragswertschätzung.
 - Ein mit einem Renditeobjekt bebautes Grundstück wird gemäss Schätzungsverordnung auf Ertragswertbasis bewertet (§ 18 SchäV). Eine Landwert-Komponente fehlt hier im Verkehrswert.
 - Baulandparzellen im Eigentum von steuerbefreiten Subjekten (z. B. öffentlich-rechtliche Körperschaften) werden aus ökonomischen Gründen nicht geschätzt und können somit auch nicht für statistische Zwecke ausgewertet werden.
 - Der ausgewiesene steuerbare Verkehrswert ist bei sämtlichen bebauten Grundstücken das Resultat einer Gewichtung von Real- und Ertragswert (§ 15 SchäV).

Der Gewichtungsfaktor ist einerseits von der Nutzungsart abhängig (Wohnbaute, Gewerbebaute, Ferienhaus) und entsteht aus dem prozentualen Verhältnis des Ertragswertes zum Realwert. Eine exakte Aufschlüsselung des Landwertes lässt sich aus dem Resultat nicht ableiten.

Umgekehrt werden auch Grundstücke ausserhalb des Baugebietes, die nicht dem BGGB unterstellt sind und deren an sich zonenfremde Nutzung durch die Bestandesgarantie oder eine Ausnahmegewilligung von der Rechtsordnung geschützt wird, mit einer Fläche von mindestens 800 m² entsprechend der Nutzung mit der Preisbasis der benachbarten Bauzone in der Steuerschätzung erfasst.

3. Für die Vermögenssteuer müsste jedoch weiterhin der Verkehrswert gemäss Schätzungsverordnung ermittelt werden.

III. Beurteilung

Eine Aufteilung der im Baugebiet liegenden Grundstücke in einen Gebäude- und einen Landwert ist, wie unter Ziffer 2 beschrieben, nicht bei allen Grundstücken möglich. Eine Aufteilung des Verkehrswertes auf Grundstücke (ohne Gebäude) kann nicht hergeleitet werden. Dies würde ein duales Schätzungswesen (Verkehrswertschätzung - Bodenwertschätzung) erforderlich machen.

Die Steuerverwaltung schätzt, dass rund 25 Prozent des Liegenschaftensteuerertrags auf den Landanteil entfällt. Um mit einer Bodenwertsteuer den heutigen Gesamtertrag der Liegenschaftensteuer zu erreichen, wäre eine Vervierfachung des Steuersatzes von 0.5 Promille auf 2 Promille notwendig. Trotzdem wäre dieser Steuersatz noch viel zu tief, um die Baulandmobilisierung wirksam zu unterstützen. Der Steuersatz müsste also massiv stärker erhöht werden, um eine Wirkung zu erzielen. Dies könnte dann jedoch dazu führen, dass insgesamt aus der Kumulation der verschiedenen Steuern und Abgaben auf dem Grundeigentum (Liegenschaften-/Bodenwertsteuer, Vermögenssteuer, Grundstückgewinnsteuer, Mehrwertabgabe bei Einzonung) eine tendenziell konfiskatorische Besteuerung resultieren würde, welche die Eigentumsgarantie verletzt.

Eine rechtsgleiche Anwendung des gleichen Schätzregelwerks für Bürger, Gewerbe und Industrie sowie die Schaffung der Bemessungsgrundlage für eine Bodenwertsteuer wäre nur mit der einheitlichen Anwendung der Realwertmethode (Substanzwert) des Landwertes erreichbar. Die Berücksichtigung des Ertragswertes oder eine Gewichtung aus Real- und Ertragswert würde für die Bemessungsgrundlage der Bodenwertsteuer entfallen. Die alleinige Verwendung dieser Methode würde bei der Vermögenssteuer jedoch zu massiv höheren Werten führen, da die Nutzungsart des Gebäudes nicht mehr berücksichtigt würde. Zur Vermeidung dieses Effektes müsste ein duales Schätzungssystem aufgebaut werden, was Jahre dauern würde und kostenintensiv wäre. Gegen-

wärtig bildet die Liegenschaftensteuer eine Ergänzung zur Vermögenssteuer. Neu müssten unterschiedliche Schätzungsmethoden für ein und das selbe bebaute Grundstück angewandt und eröffnet werden, was zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwandes bei gleichbleibendem Steuerertrag führte. Die Besteuerung würde für die Bevölkerung mit zwei Bemessungsgrundlagen komplizierter.

Der in der Motion erwähnte Abzug vom Landrichtwert für künftige Abbruchkosten wurde durch Anpassung des Thurgauer Schätzer-Handbuches per 1. Januar 2019 bereits eliminiert (siehe Vorbemerkungen). Gleichzeitig wurde der „Mehrland“-Ansatz von 15 Prozent auf 50 Prozent erhöht. Von der Reduktion des „Überbaut“-Abzuges von 20 Prozent auf 10 Prozent wurde abgesehen.

IV. Zusammenfassung

Die Umsetzung der Motion würde zu einem stark erhöhten Verwaltungsaufwand und einer Vervierfachung des Steuersatzes führen, wodurch der Liegenschaftensteuerertrag konstant bliebe. Es ist fraglich, ob die steuerliche Mehrbelastung die gewünschte Wirkung entfalten würde. Beispielsweise würde ein unüberbautes Grundstück mit einem Wert von 1 Mio. Franken gegenwärtig mit Fr. 500 besteuert, bei einer Vervierfachung des Steuersatzes betrüge die Steuer Fr. 2'000.

Das inhaltliche Ziel der Motion, die Baulandmobilisierung, könnte nur mit einer massiven Steuersatzerhöhung (beispielweise einer Verzehnfachung) erreicht werden. Daraus würde – kumuliert mit den Steuern und Abgaben auf dem Grundeigentum – eine Situation entstehen, die tendenziell als konfiskatorische Besteuerung bezeichnet werden müsste, was die Eigentumsgarantie verletzt. Zu berücksichtigen ist überdies, dass das Bauland willkürlich dort auf den Markt käme, wo ein Eigentümer sich die Kosten für die Baulandhortung nicht mehr leisten kann oder will. Das wäre nicht zwangsläufig in jenen Gebieten der Fall, in denen eine Siedlungsentwicklung im öffentlichen Interesse liegt.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der Grosse Rat am 29. August 2018 die Motion von Kantonsrat Vico Zahnd „Abschaffung Haltezeitrabatt bei der Grundstückgewinnsteuer“ erheblich erklärt hat. Mit der Abschaffung des Haltezeitrabatts bei der Grundstückgewinnsteuer kann der Baulandhortung wirkungsvoller entgegengewirkt werden, als mit einer Besteuerung des Bodenwerts anstelle des Liegenschaftswerts. Gleichzeitig wird das inhaltliche Ziel der vorliegenden Motion erreicht, namentlich Bauland zugunsten einer Verdichtung nach innen zu mobilisieren. Der Regierungsrat wird dem Grossen Rat demnächst eine Botschaft zukommen lassen.

6/6

V. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber-Stellvertreter