

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 27. Juni 2006 an den Landrat
zur allgemeinen Neuschätzung der Grundstücke

1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 56 Absatz 1 des Gesetzes über die direkten Steuern im Kanton Uri (StG; RB 3.2211) wird die allgemeine Neuschätzung der Grundstücke vom Landrat in der Regel alle zwölf Jahre angeordnet. Die letzte allgemeine Neuschätzung der Grundstücke ist am 1. Januar 1993 in Kraft getreten. Der Landrat kann anstelle der Neuschätzung eine Neubewertung aufgrund veränderter Indexzahlen veranlassen.

Am 9. April 2003 hat der Landrat im Hinblick auf eine allgemeine Neuschätzung der Grundstücke die Totalrevision der Verordnung über die steueramtliche Schätzung der Grundstücke (Schätzungsverordnung [SchäV]; RB 3.2215) gutgeheissen. Der Regierungsrat hat die Schätzungsverordnung auf den 1. September 2003 in Kraft gesetzt.

Ferner hat der Regierungsrat dem Landrat in der Dezembersession 2003 in Aussicht gestellt, im Jahr 2004 einen Antrag für eine Neuschätzung der Grundstücke zu stellen. Im Oktober 2004 hat der Regierungsrat die Finanzdirektion zudem beauftragt, eine Landratsvorlage für eine differenzierte Neubewertung der nicht landwirtschaftlichen Grundstücke aufgrund veränderter Indexzahlen zu erarbeiten und diese dem Regierungsrat zur Freigabe für die Vernehmlassung zu unterbreiten. Der Landrat wurde in der Session vom 13./15. Dezember 2004 über dieses Vorgehen orientiert.

Mit dem Unwetter von Ende August 2005 hat sich - unmittelbar vor dem beabsichtigten Start der Vernehmlassung - eine neue Situation eingestellt, weshalb der Regierungsrat dem Landrat in der Septembersession 2005 mitgeteilt hat, dass er im Jahr 2006 von einer Neubewertung der Grundstücke aufgrund veränderter Indexzahlen absieht. Der Regierungsrat hielt jedoch fest, dass er dem Landrat im Jahr 2006 eine allgemeine Neuschätzung der Grundstücke inklusive dem damit verbundenen Kostenanteil von 1,35 Millionen Franken beantragen werde. Die allgemeine Neuschätzung der Grundstücke sollte vor dem Hintergrund der gesetzlichen Vorschriften spätestens auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten.

2. Erwägungen

1. Die letzte allgemeine Neuschätzung der Grundstücke ist am 1. Januar 1993 in Kraft getreten. Unter Beachtung des Steuergesetzes ist eine allgemeine Neuschätzung spätestens auf den 1. Januar 2010 erforderlich. Vergleiche hierzu Ziffer 8.
2. Die Schätzungswerte der letzten allgemeinen Neuschätzung der Grundstücke basieren auf dem Baukostenindex vom 1. Oktober 1989 (802.4 Punkte) und auf dem Zinssatz der ersten Hypothek der Urner Kantonalbank vom 1. Mai 1990 (6,5 Prozent). Die Mietpreisniveaus der Gemeinden und Regionen pro Raumeinheit und Jahr (Weisungen des Regierungsrats vom 2. Juli 1990; Nr. 576 R-270-11) entsprechen dem Durchschnitt vergleichbarer Mietzinsen vom April 1989:
 - Der Baukosten-Index vom 1. Oktober 1989 (802.4 Punkte) bis 1. April 2005 (929.5 Punkte) ist um 127.1 Punkte oder 15,84 Prozent gestiegen;
 - Der Zinssatz der ersten Hypothek der Urner Kantonalbank ist von 6,50 Prozent (Mai 1990) auf heute 3,00 Prozent und damit um 53,85 Prozent gesunken;
 - Die Mietpreisniveaus der Gemeinden haben sich vom 1. Januar 1993 bis im April 2005 im Durchschnitt um 27,70 Prozent erhöht.

Heute beträgt der Steuerwert der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke im Durchschnitt rund 69 Prozent des Verkehrswertes (Kaufpreises), wobei sich die Baulandpreise sowie die Mietzinsen der Grundstücke in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich entwickelt haben. Dies hat zur Folge, dass auch die Steuerwerte bzw. die Eigenmietwerte bei einer allgemeinen Neuschätzung je nach Gemeinde unterschiedlich zunehmen werden. Bei einzelnen Gebäudekategorien werden in einigen Gemeinden sogar tiefere Werte zu verzeichnen sein.

3. Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) vom 14. Dezember 1990 verlangt in Artikel 14 Absatz 1, dass das Vermögen zum Verkehrswert bewertet wird, wobei der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden kann. Dies gilt insbesondere für nicht landwirtschaftliche Grundstücke.

Die entsprechenden Bestimmungen des StG lehnen sich bereits heute an das StHG an. Artikel 53 StG hält im Grundsatz fest, dass das Vermögen zum Verkehrswert bewertet wird. Bezüglich überbauter Grundstücke wird in Artikel 55 Absatz 1 Buchstabe a StG festgehalten, dass diese aufgrund des Realwertes und des Ertragswertes bewertet werden, was wiederum dem Verkehrswert entspricht.

Mit anderen Worten sind nach den Vorschriften des StHG, des StG und der SchäV bei der nächsten allgemeinen Neuschätzung die Grundstücke neu zum Verkehrswert zu bewerten. Dies kommt einer Praxisänderung gegenüber den bisherigen Schätzungen gleich, denn für die bis heute erstellten Schätzungen hat der Gesetzgeber damals bewusst festgehalten, dass die Grundstücke nicht zum vollen Verkehrswert zu bewerten sind, sondern nach billigem Verkehrswert. Beim billigen Verkehrswert wird der Steuerwert unter Berücksichtigung der Erträge und allfälliger Schwankungen geschätzt.

Dem Wechsel zur Schätzung der Grundstücke von einem mässigen zum vollen Verkehrswert hat der Landrat bereits mit der neuen Schätzungsverordnung vom 9. April 2003 zugestimmt. Die entsprechenden Bewertungsgrundsätze sind in Artikel 16 und 17 SchäV festgehalten. Danach sind nicht überbaute Grundstücke nach ihrem Verkehrswert und überbaute Grundstücke nach dem Realwert und dem Ertragswert zu schätzen, woraus ebenfalls der Verkehrswert resultiert.

Der neu zu berechnende Verkehrswert wird deutlich über dem aktuellen, billigen Verkehrswert liegen. Die Steuerbelastung für Hauseigentümer sollte mit Blick auf die Vernehmlassungsantworten der Steuervorlage 2006 nicht wesentlich erhöht werden, weshalb der Vermögenstarif entsprechend korrigiert werden muss. Die Details werden mit der aktuellen Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern geregelt. Vorgeschlagen wird eine lineare Reduktion des Vermögenstarifs von 20 Prozent.

4. Für das selbstbewohnte Einfamilienhaus, Stockwerkeigentum und Ferienhaus gilt gemäss Artikel 25 Absatz 2 StG als Eigenmietwert der Mietwert der steueramtlichen Schätzung der Grundstücke. Diese Eigenmietwerte wurden bei der allgemeinen Neuschätzung auf den 1. Januar 1993 ermittelt und auf den 1. Januar 1997 generell um 5 Prozent erhöht. Eine Erhöhung auf den 1. Januar 2003 war gemäss Schreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 20. Januar 2004 nicht erforderlich.
5. Die letzte allgemeine Neuschätzung der landwirtschaftlichen Grundstücke basiert auf der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes vom 7. Mai 1986. Inzwischen wurde die Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswertes am 25. Oktober 1995 und am 26. November 2003 revidiert. Die derzeit gültige Anleitung vom 26. November 2003 ist am 1. Februar 2004 in Kraft getreten.

Die unter den Geltungsbereich des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) fallenden Grundstücke, die land- oder forstwirtschaftlich genutzt werden, werden gemäss StHG Artikel 14 Absatz 2 zum Ertragswert bewertet, wobei es

dem kantonalen Recht überlassen wird, ob bei der Bewertung der Verkehrswert mit berücksichtigt wird. Im Kanton Uri ist bei den land- und forstwirtschaftlich genutzten Grundstücken für die steueramtliche Schätzung die Belastungsgrenze massgebend. Mit der Steuergesetzvorlage 2006 soll dies jedoch geändert werden; künftig soll der Ertragswert für die steueramtliche Schätzung massgebend sein, wie in allen anderen Kantonen.

6. Mit der Besichtigung aller Grundstücke bei der allgemeinen Neuschätzung werden auch jene verschiedenen Umnutzungen sowie An- und Umbauten, die nicht zur Nachschätzung gemeldet wurden oder jene Sanierungen (Unterhalt, keine Baubewilligung), die nicht gemeldet werden mussten, erfasst und damit alle Schätzungen aktualisiert. Ausserdem können die Kubaturen der Gebäude mit der Gebäudeversicherung verifiziert oder eventuell können sogar die Neubauwerte übernommen werden.

Wegen der Errichtung von Schuldbriefen mussten bisher alle Schätzungen nach HB-Nummern eröffnet werden. Mit der Einführung des EDV-Grundbuches wurden die HB-Nummern aufgehoben und durch die Parzellennummern der amtlichen Vermessung ersetzt. Viele Schätzungen entsprechen daher nicht mehr dem aktuellen Grundbucheintrag. Es gibt Parzellen, die vier oder mehr HB-Nummern umfassen. Andere HB-Nummern korrelieren mit mehreren Parzellennummern. Nachdem die Grundbuchvermessung inzwischen im ganzen Kanton durchgeführt ist, können bei einer allgemeinen Neuschätzung die Grundstücke dem Grundbucheintrag entsprechend geschätzt werden.

7. Zurzeit werden zwischen der Fachstelle für Gebäudeschätzung für die obligatorische Gebäudeversicherung (GVG; RB 40.1402) und der Abteilung Grundstückschätzungen nur die Kubaturen der Gebäude ausgetauscht. Im Zusammenhang mit einer allgemeinen Neuschätzung wurde die Möglichkeit geprüft, ob weitere Synergien mit der Gebäudeversicherung erzielt werden können.

Der kantonale Rechtsdienst hält in seiner Stellungnahme vom 16. Dezember 2005 fest, dass eine Rechtsgrundlage fehlt, nach der die Fachstelle nach dem GVG der Abteilung Grundstückschätzungen Versicherungsdaten weiterleiten darf, damit diese die allgemeine Neuschätzung effizienter und unter Ausnützung der entsprechenden Synergien durchführen könnte. Ausserdem hat die Aussage in der Botschaft zum Gesetz über die obligatorische Gebäudeversicherung "Von der Gebäudeversicherungskommission gehen keine Informationen über den Gebäudewert an die Liegenschaftsschätzungskommission, welche den Steuerwert ermittelt" eine Vertrauensbasis geschaffen hat, die nicht zerstört werden darf, solange sich das Volk nicht zu einer entsprechenden Gesetzesänderung äussern konnte.

Die Vernehmlassung zur Steuergesetzvorlage 2006 hat gezeigt, dass der Datenaustausch zwischen den beiden Schätzungsbehörden als sinnvoll angesehen wird. Hingegen sind die Sachversicherer zum heutigen Zeitpunkt klar gegen den Datenaustausch. Der Regierungsrat sieht deshalb vor, die für den Datenaustausch notwendigen gesetzlichen Grundlagen dem Gesetzgeber erst mit der bevorstehenden Revision des Gebäudeversicherungsgesetzes vorzulegen.

8. Im Kanton Schwyz hat es der Kantonsrat abgelehnt, eine vom Regierungsrat vorgeschlagene Übergangsregelung in die neue Schätzungsverordnung aufzunehmen. Daraufhin hat der Regierungsrat aufgrund einer regierungsrätlichen Verordnung eine prozentuale Anpassung je nach Basiswerten von 20 bis 80 Prozent der Vermögenssteuerwerte nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke auf den 31. Dezember 2004 verfügt. Auf diese Verfügungen wurden verschiedene Verwaltungsgerichtsbeschwerden bis vors Bundesgericht geführt. Mit Urteil vom 20. April 2005 hat das Bundesgericht drei Beschwerden vollumfänglich abgewiesen und in seinem Entscheid festgehalten, dass der Regierungsrat nicht nur befugt, sondern sogar verpflichtet ist, die erforderlichen Vorschriften für die Anpassungen der Steuerwerte an das StHG zu schaffen. Auch den Einwand, die Schätzungsverordnung des Kantonsrates stelle gegenüber der regierungsrätlichen Verordnung höherrangiges Recht dar, wurde vom Bundesgericht nicht geschützt. Hierzu führte das Bundesgericht aus, dass die Kantonsregierung die nötigen vorläufigen Vorschriften zu erlassen hat, sofern der kantonale Gesetzgeber den Termin für die angestrebte Steuerharmonisierung nicht einhält.
9. Die allgemeine Neuschätzung soll ab November 2006 innert zwei bis drei Jahren abgeschlossen sein. Die neuen Schätzungen sollen mit Vorteil im Zuge der geplanten Einführung der progressiven Gemeindesteuern auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten.
10. Hotels und Restaurants können mit Beschluss des Regierungsrats mit Priorität neu geschätzt werden, was eine rückwirkende Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2006 ermöglichen wird.

3. Finanzielle Auswirkungen

1. Der Kanton Uri umfasst insgesamt zirka 25'000 Grundstücke, wovon rund 17'500 Grundstücke geschätzt sind. Die Steuerwerte dieser Grundstücke betragen rund 3,50 Milliarden Franken. Als Einfamilienhäuser, Ferienhäuser und Eigentumswohnungen sind rund 7'200 Grundstücke mit einem Eigenmietwert von etwa 120 Millionen Franken geschätzt.

2. Eine allgemeine Neuschätzung dürfte eine durchschnittliche Höherbewertung von 35 Prozent (aktueller Verkehrswert = 100 Prozent) gegenüber den heutigen Schätzungen zur Folge haben, wobei rund 25 Prozent der Erhöhung darauf zurückzuführen sind, dass der Neubauwert zum Verkehrswert berücksichtigt wird. Die Erhöhung der Steuerwerte beträgt demnach rund 1,22 Milliarden Franken. Bei den Eigenmietwerten wird mit einer Erhöhung von zirka 5 Prozent gerechnet, was 6,00 Millionen Franken entspricht.
3. Insgesamt werden sich die Mehreinnahmen aus den höheren Steuerwerten und Eigenmietwerten und die Mindereinnahmen aufgrund der Tarifierpassung bei der Vermögenssteuer von 20 Prozent ungefähr die Waage halten. Da die Tarifierpassung bei der Vermögenssteuer sämtliche Vermögenswerte berücksichtigt, ist nicht mit wesentlichen Mehreinnahmen zu rechnen. Der genaue Nettobetrag aus Mehreinnahmen und Mindereinnahmen wird sich im Zuge der Neuschätzung konkretisieren, weshalb es angezeigt ist, die Frage der Steuerausfälle mit der Steuervorlage 2009 erneut zu diskutieren.
4. Der Kanton Uri hat in den Jahren 1998/99 im Hinblick auf den Millenniumswechsel gemeinsam mit fünf andern Kantonen ein neues Schätzungsprogramm entwickelt. Die allgemeine Neuschätzung wird sowohl für die nichtlandwirtschaftlichen wie auch für die landwirtschaftlichen Grundstücke mit dem neuen Schätzungsprogramm "GemDat" vorgenommen. Mit Ausnahme einiger kantonsspezifischer Anpassungen entstehen keine weiteren Informatikkosten.
5. Die befristete Anstellung von sieben Baufachleuten mit einem Pensum zwischen 50 bis 100 Prozent für zirka 2 ½ Jahre für die nichtlandwirtschaftlichen und von sieben Meisterlandwirten mit einem Pensum von 50 bis 100 Prozent für die landwirtschaftlichen Grundstücke für zirka 2 ½ Jahre verursacht Lohnkosten von 2,10 Millionen Franken. Für Spesen (Mittagessen, Fahrkosten) wird mit Kosten von 140'000 Franken gerechnet. Die Datenerfassung durch zwei Datentypistinnen für zirka 2 ½ Jahre verursacht Lohnkosten von 340'000 Franken. Für Porti, Couverts, Arbeitsmaterial, EDV-Anpassungen, zwei Arbeitsstationen und den Druck von Schätzungsprotokollen muss mit Ausgaben von 100'000 Franken gerechnet werden. Die ausserordentlichen Kosten der allgemeinen Neuschätzung belaufen sich damit auf rund 2,70 Millionen Franken. Die Kosten für die Durchführung der Schätzungen tragen gemäss Artikel 30 Schätzungsverordnung der Kanton und die Gemeinden je hälftig.

4. Antrag

Aufgrund dieser Überlegungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat folgenden Beschluss zu fassen:

1. Gestützt auf Artikel 56 Absatz 1 Steuergesetz wird eine allgemeine Neuschätzung der Grundstücke angeordnet. Der Regierungsrat bestimmt gemäss Artikel 7 Absatz 2 SchäV, wann die neuen Schätzungswerte in Kraft treten.
2. Für die allgemeine Neuschätzung wird ein Verpflichtungskredit von 1'350'000 Franken bewilligt, was 50 Prozent der Schätzungskosten entspricht. Die restlichen Kosten haben gestützt auf Artikel 30 der Schätzungsverordnung die Gemeinden zu übernehmen. Die Zahlungskredite sind in den entsprechenden Voranschlägen 2007 bis 2009 aufzunehmen.
3. Mit dem Vollzug wird der Regierungsrat beauftragt.