

Herr
Regierungsrat Marc Mächler
Vorsteher Finanzdepartement
Davidstrasse 35
9001 St.Gallen

St.Gallen, 17. Januar 2025

Vernehmlassungsantwort zum «II. Nachtrag zur Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung»

Sehr geehrter Herr Regierungsrat

Namens der FDP des Kantons St.Gallen danken wir für die Möglichkeit, im Rahmen der bis zum 17. Januar 2025 dauernden Vernehmlassung zum II. Nachtrag zur Verordnung über die Durchführung der Grundstückschätzung Stellung beziehen zu dürfen.

I. Vorbemerkungen

Die von den bürgerlichen Fraktionen am 13. Februar 2023 eingereichte Motion 42.23.02 «*Teilrevision des amtlichen Schätzungswesens*» war Auslöser für den vorliegenden Nachtrag. Die Motion verfolgte im Wesentlichen drei Ziele:

- a. *Festlegung der Schätzungsmethode und -grundsätze im formellen Gesetz*: Die Schätzungsmethode, deren wesentlichen Elemente sowie die Berechnungsgrundsätze sollen im formellen Gesetz geregelt und damit auf eine höhere Normstufe gehoben werden. Darin ist vorzusehen, dass nicht mehr auf einen einzelnen bei einer Handänderung erzielten Preis abgestellt werden darf. Der mittlere Preis ist deshalb im formellen Gesetz klarer zu definieren.
- b. *Einschränkung von Neuschätzungen*: Künftig soll nicht mehr jede Handänderung oder wertvermehrende Investition eine Neuschätzung der Steuerwerte auslösen. Im Gesetz ist deshalb eine betragsmässige oder prozentuale Mindestgrenze festzusetzen. Bei Investitionen unter dieser Grenze soll die Gebäudeversicherung in einer Zwischenverfügung und ohne Vornahme eines Augenscheins den Versicherungswert anpassen können, ohne dass dadurch der zehnjährige Schätzungsrhythmus unterbrochen wird.
- c. *Verbesserte Transparenz*: Mit jeder Neuschätzung der Steuerwerte sind der Schätzungsverfügung auch die Berechnungsblätter bei- und im Einspracheverfahren die Vergleichswerte offenzulegen.

In der Ratsdebatte vom 1. Mai 2024 hatten sich die Motionärinnen damit einverstanden erklärt, dass dem in Bst. a geäusserten Anliegen auch durch eine Verordnungsanpassung (i.c. der VGS) entsprochen werden könne – vorausgesetzt, dass hierüber eine Vernehmlassung durchgeführt werde.

Vor diesem Hintergrund dankt die FDP der Regierung für die Durchführung dieser Vernehmlassung und nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass den Motionsanliegen gem. Bst. b und c durch Einfügung der neuen Art. 9^{quinquies} und 9^{sexies} vollumfänglich entsprochen wurde. Dabei erachtet die FDP die Erhöhung der Limite auf CHF 80'000 ebenso wie die «*Handlungsanleitung*» (vgl. S. 8 der Erläuterungen) in Art. 9^{quinquies} Abs. 2 als zweckmässig, weswegen nachfolgend nicht näher auf diese Bestimmungen einzugehen ist. Indes wurde aus Sicht des FDP das Ziel, dass die Schätzungsmethode, deren wesentlichen Elemente sowie die Berechnungsgrundsätze nunmehr in der Verordnung festgelegt werden, **nicht erfüllt**. Zu offen und zu wenig bestimmt sind die entsprechenden Formulierungen, sodass für die zur Anwendung gelangende Schätzungsmethode (und deren Wahl) auch weiterhin ein erheblicher Ermessensspielraum verbleibt. Nach wie vor soll sich das St.Galler Schätzungswesen weitgehend auf ergänzende Richtlinien und Weisungen (Art. 8 Abs. 5) und demokratisch nicht legitimierte und nur erschwert zugängliche Schätzungsregeln (Art. 8 Abs. 2) stützen, die jederzeit und an den demokratisch legitimierten Behörden vorbei angepasst werden können. Zusammenfassend resultiert dadurch für die Steuerpflichtigen kaum eine Verbesserung der aktuellen Situation und die Rechtsunsicherheit bleibt bestehen. Dies ist für die FDP ein unbefriedigendes Ergebnis. Sollten die entsprechenden Bestimmungen nicht angepasst werden, wäre aus Sicht der FDP am Motionsanliegen (Bst. a) festzuhalten.

II. Bestimmungen im Einzelnen

A. Art. 8 – Schätzungswerte und -regeln im Allgemeinen

Auf die Abs. 2 und 5 wurde bereits vorstehend eingegangen. Der dynamische Aussenverweis auf ein nicht öffentliches Handbuch (gar ohne Angabe der verwendeten Auflage; vgl. Fussnote 3 des Erlasstexts: «*Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstückbewertungsexperten [Hrsg.], Das Schweizerische Schätzerhandbuch*»), das sich ohne Mitwirkung des rechtsetzenden Organs wandeln kann, ist nicht haltbar. Der Rechtsetzungsleitfaden des Kantons selbst bestimmt in Rz. 59, dass dynamische Aussenverweise auf ausserstaatliche Normierungen (z.B. von Fachverbänden), wenn immer möglich zu unterlassen sind. Die massgeblichen Elemente der Schätzungsmethoden sowie die Berechnungsgrundsätze sind nach Ansicht der FDP in der Verordnung selbst festzuhalten. Dass das durchaus möglich ist, beweist etwa die entsprechende Schätzungsverordnung des Kantons Thurgau (SchäV-TG; RB 640.12).

B. Art. 9^{bis} (neu) – Verkehrswert des Grundstücks

Die Regierung beschränkt sich in diesem Artikel im Wesentlichen darauf, die Methodenvielfalt zu normieren. Welche Methode im Einzelfall nun aber tatsächlich zur Anwendung gelangt, bleibt weiterhin unklar. Ebenso

unklar ist die Gewichtung der einzelnen Werte. Wesentlich klarer sind nach Ansicht der FDP die Bestimmungen in § 12 ff. SchäV-TG, die klar vorgeben, wie sich der Verkehrswert ermittelt und wie die ihm zugrundeliegenden Werte (Ertrags- und Sachwert) zu gewichten sind (worauf bereits § 12 hindeutet: *«Der Verkehrswert eines Grundstückes bestimmt sich aus der Gesamtheit aller wertbildenden Faktoren, wie Land- und Bauwert, rechtliche Gegebenheiten, Nutzungsmöglichkeiten, tatsächliche Eigenschaften, besondere Lage und Beschaffenheit»*). In diesem Sinne wäre u.a. eine erläuternde Bestimmung zum Verkehrswert wertvoll, die ihn als Gesamtheit aller wertbildenden Faktoren – wozu insbesondere auch die rechtlichen Gegebenheiten, die Nutzungsmöglichkeiten und die besondere Lage zählen – begreift.

Die Regierung führt in ihren Erläuterungen (S. 6 f.) aus, dass den Schätzungsbehörden weiterhin ein Ermessensspielraum bei der Methodenwahl verbleiben und es keine Methodenhierarchie geben soll. Jene Methode soll Anwendung finden, die sich mit Blick auf das zu bewertende Objekt am geeignetsten erweist. Das Anliegen nach mehr Rechtssicherheit scheint für die Regierung von untergeordneter Bedeutung zu sein, was wir als nicht richtig ansehen. Sie rechtfertigt diesen Umstand auf S. 7 der Erläuterungen damit, dass der Ermessensspielraum bei der Methodenwahl nur schon deshalb gelten müsse, *«weil die vorgeschlagenen Regelungen nichts an den Vorgaben gemäss Art. 14 Abs. 1 StHG [SR 642.14] und Art. 57 Abs. 1 StG [sGS 811.1] zu ändern vermögen, wonach der Steuerwert von nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken, der im Rahmen der Schätzung festzulegen ist, dem mittleren Marktwert entsprechen muss»*. Dass jedoch Art. 14 Abs. 1 StHG derart einschränkend für die Kantone sein soll, dass sie keine Einschränkungen bei der Methodenwahl vornehmen können, entspricht schlicht nicht den Tatsachen. Im StHG-Kommentar heisst es dazu treffend: *«Das StHG schreibt nicht vor, nach welchen Regeln der Verkehrswert bei Grundstücken zu ermitteln ist und konkretisiert auch nicht, wann eine Berücksichtigung des Ertragswerts ‚angemessen‘ erfolgt, so dass den Kantonen ein erheblicher **Regelungs- und Anwendungsspielraum** verbleibt, wobei sie eigentumspolitische Aspekte mit berücksichtigen können.»*¹ Noch fragwürdiger als der Hinweis auf das StHG ist sodann jener auf Art. 57 Abs. 1 StG: Die Regierung hatte in ihrem Antrag zur Motion 42.23.02 festgehalten, es seien keine gesetzlichen Anpassungen notwendig, um den Anliegen der Motionärinnen zu entsprechen. Gleichenorts war sie der Ansicht, dass entsprechende Festlegungen auf Verordnungsstufe, wie sie der Kanton Thurgau kennt, auch für den Kanton St.Gallen in Betracht zu ziehen seien, um dem Anliegen der Motionärinnen – die Rechtsicherheit zu stärken – Rechnung tragen zu können. Wenn sich die Regierung nun gegen eine klarere Festlegung der Methoden und Grundsätze auf Verordnungsstufe (wie sie der Kanton Thurgau kennt) ausspricht, weil das den gesetzlichen Vorgaben nach Art. 57 Abs. 1 StG widerspreche, dann ist diese Begründung nicht nachvollziehbar und abzulehnen.

¹ TEUSCHER HANNES/LOBSIGER FRANK, in: Zweifel Martin/Beusch Michael (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG), Art. 14 StHG, Rz. 28.

C. Art. 9^{ter} (neu) – Sachwert

Diese Bestimmung erachtet die FDP als zweckmässig. Der Zustandswert sollte jedoch näher umschrieben werden (vgl. hierzu etwa § 14 SchäV-TG).

D. Art. 9^{quater} (neu) – Ertragswert

Auch diese Bestimmung erachten wir als weitgehend zweckmässig, wobei für den objektbezogenen Zuschlag eine § 13 Abs. 2 SchäV-TG entsprechende Bestimmung vorzusehen ist, die auch Raum lässt für die Berücksichtigung regionaler Unterschiede.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen bei Fragen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse
FDP.Die Liberalen St.Gallen



Kantonsrat Raphael Frei
Kantonalpräsident



Kantonsrat Christian Lippuner
Fraktionspräsident