



REGIERUNGSRAT

15. November 2023

BOTSCHAFT AN DEN GROSSEN RAT

23.357 (22.295)

Schätzungswesen; Steuergesetz (StG); Änderung

Bericht und Entwurf zur 2. Beratung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf der Änderung des Steuergesetzes (StG) für die 2. Beratung zur Beschlussfassung und erstatten Ihnen dazu folgenden Bericht.

Zusammenfassung

In der steuerlichen Liegenschaftsbewertung des Kantons Aargau sind verschiedene bundesrechtliche Vorgaben nicht mehr erfüllt. So ist unter anderem die aktuelle Eigenmietwertbesteuerung bei einer Vielzahl von selbstbewohnten Liegenschaften gemäss Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Aargau rechtswidrig sowie entsprechen die Vermögenssteuerwerte mit Wertbasis 1998 nicht dem Verkehrswert und verstossen so gegen das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG). Mit der vorliegenden Steuergesetzrevision Schätzungswesen wird die steuerliche Liegenschaftsbewertung wieder den gesetzlichen und verwaltungsgerichtlichen Vorgaben angepasst. Der Grosse Rat hat die Vorlage in 1. Beratung am 6. Dezember 2022 beraten und ihr mit 131 zu 1 Stimme zugestimmt (GRB Nr. 2022-0721). Der Grosse Rat hat entschieden, den Eigenmietwert bei 60 % der Marktmiete festzulegen, anstelle wie vom Regierungsrat beantragt bei 62 %. Der Regierungsrat beantragt mit der vorliegenden Botschaft zur 2. Beratung erneut, den Eigenmietwert bei 62 % der Marktmiete festzulegen. Gemäss bundesrechtlicher Vorgabe muss in jedem Einzelfall und zu jedem Zeitpunkt die Mindestschwelle von 60 % eingehalten werden. An diese Vorgabe ist der Regierungsrat gebunden. Entsprechend bestätigt ist dieser Umstand mit der Stellungnahme der Gerichte Kanton Aargau in der Anhörung. Zudem hat der Grosse Rat vier Prüfungsaufträge überwiesen. Aus deren Beantwortung ergibt sich kein Anpassungsbedarf an der Vorlage.

Der Grosse Rat hat mit zwei überwiesenen Postulaten ([22.143] Postulat der Fraktionen der FDP (Sprecher Silvan Hilfiker, Oberlunkhofen) und der SVP vom 14. Juni 2022 betreffend Steuersenkung für natürliche Personen / [22.149] Postulat der Fraktion Die Mitte (Sprecherin Maya Bally, Hendschiken) vom 14. Juni 2022 betreffend Kompensation für natürliche Steuerpflichtige durch Mehreinnahmen Eigenmietwertbesteuerung/Schätzungswesen) gefordert, dass die Mehreinnahmen aus der Steuergesetzrevision Schätzungswesen für Steuersenkungen bei den natürlichen Personen genutzt werden, mithin sinngemäss im System belassen und zur Stärkung des Wohn- und Wirtschaftsstandorts eingesetzt werden. Mit der parallelen Steuergesetzrevision 2025 kann dieses Anliegen erfüllt werden. Zudem wird in der Botschaft der Steuergesetzrevision 2025 aufgezeigt, dass die ertragsneutrale Umsetzung (Leitsatz 1) über alle Massnahmen der Steuerstrategie 2022–2030 eingehalten werden kann. In der 1. Beratung der Vorlage Schätzungswesen hat der Grosse Rat beschlossen, dass die Änderungen im Schätzungswesen parallel und damit gleichzeitig mit der Steuergesetzrevision 2025 in Kraft treten soll. Beide Botschaften sollen damit gleichzeitig im Grossen Rat behandelt werden.

1. Ausgangslage

Mit der vorliegenden Steuergesetzrevision Schätzungswesen wird die steuerliche Liegenschaftsbewertung wieder den gesetzlichen und verwaltungsgerichtlichen Vorgaben angepasst. In der steuerlichen Liegenschaftsbewertung des Kantons Aargau sind verschiedene bundesrechtliche Vorgaben nicht mehr erfüllt. So ist unter anderem die aktuelle Eigenmietwertbesteuerung bei einer Vielzahl von selbstbewohnten Liegenschaften rechtswidrig und die Vermögenssteuerwerte mit Wertbasis 1998 entsprechen nicht mehr den aktuellen Immobilienpreisen respektive dem Verkehrswert und verstossen so gegen Art. 14 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG). Mit dem Verwaltungsgerichtsurteil vom 16. September 2020 zur Eigenmietwertbesteuerung wurde ein erheblicher gesetzgeberischer Handlungsbedarf ausgelöst. Neben der Sicherstellung der Verfassungskonformität sollen gleichzeitig

die steuerliche Grundstücksbewertung vereinfacht und modernisiert, sowie die Neuschätzung der landwirtschaftlichen Grundstücke nach der aktuellen eidgenössischen Anleitung sichergestellt werden.

Im Zusammenhang mit der vorliegenden Steuergesetzrevision wurden zwei Postulate überwiesen. Sowohl das (22.143) Postulat der Fraktionen der FDP (Sprecher Silvan Hilfiker, Oberlunkhofen) und der SVP vom 14. Juni 2022 betreffend Steuersenkung für natürliche Personen wie auch das (22.149) Postulat der Fraktion Die Mitte (Sprecherin Maya Bally, Hendschiken) vom 14. Juni 2022 betreffend Kompensation für natürliche Steuerpflichtige durch Mehreinnahmen Eigenmietwertbesteuerung/Schätzungswesen fordern, dass die Mehreinnahmen aus der Steuergesetzrevision Schätzungswesen für Steuersenkungen bei den natürlichen Personen genutzt werden und so zur Stärkung des Wirtschafts- und Wohnstandorts eingesetzt werden. Dieses Anliegen wurde mit der Steuergesetzrevision 2025, welche zeitgleich mit der vorliegenden Steuergesetzrevision Schätzungswesen per 1. Januar 2025 in Kraft treten soll, aufgenommen. Die Botschaft zur 1. Beratung der Steuergesetzrevision 2025 wird dem Grossen Rat parallel zu diesem Geschäft vorgelegt.

2. Ergebnis der 1. Beratung

Der Grosse Rat hat die Vorlage in 1. Beratung am 6. Dezember 2022 beraten und ihr mit 131 zu 1 Stimme zugestimmt (GRB Nr. 2022-0721). Ein Minderheitsantrag der grossrätlichen Kommission für Volkswirtschaft und Abgaben (VWA) wurde mit 74 zu 55 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen. Mit diesem Beschluss wurde der Eigenmietwert bei 60 % der Marktmiete festgelegt, statt wie vom Regierungsrat vorgesehen bei 62 % der Marktmiete. Weiter wurde ein Antrag – in Übereinstimmung mit dem überwiesenen (22.143) Postulat betreffend Steuersenkung für natürliche Personen – angenommen, dass die Gesetzesrevision per 1. Januar 2025 in Kraft treten soll. Somit kann sichergestellt werden, dass die Mehreinnahmen durch die Steuergesetzrevision Schätzungswesen im System belassen werden können und zur Stärkung des Wohn- und Wirtschaftsstandorts eingesetzt werden.

Der Grosse Rat hat für die 2. Beratung vier Prüfungsaufträge überwiesen. Auf die zweite Lesung sind Ansatzpunkte für eine bundesrechtskonforme Härtefallregelung aufzuzeigen (im Wissen, dass diese über eine Reduktion des Eigenmietwerts unter 60 % nicht erfolgen kann). Weiter ist aufzuzeigen, wie die Gebäude, welche mit einem Rückbaurevers oder anderen öffentlich-rechtlichen Beschränkungen belegt sind, nur zu einem Wert von maximal 60 % bewertet werden. Zwei weitere Prüfungsaufträge beziehen sich auf den Rhythmus der Neubewertung von Eigenmietwerten und Vermögenssteuerwerten. Auf die 2. Beratung ist ferner aufzuzeigen, welche Auswirkungen eine Verlängerung der Abstände auf zehn Jahre mit sich bringt. In die Prüfung ist auch eine allfällige rollende Planung miteinzubeziehen. Weiter ist ein indexbasierter Mechanismus zu prüfen, der erst nach Erreichen einer definierten Schwelle eine Neuschätzung auslöst. Dies ist als Alternative zum starren Fünf- oder Zehn-Jahresrhythmus zu untersuchen.

3. Prüfungsaufträge

Im Folgenden werden die vier Prüfungsaufträge des Grossen Rats beantwortet.

3.1 Prüfungsauftrag "Ansatzpunkte für eine bundesrechtskonforme Härtefallregelung"

Auf die 2. Beratung sind die Ansatzpunkte für eine bundesrechtskonforme Härtefallregelung aufzuzeigen. Dies im Wissen, dass diese Härtefallregelung über eine Reduktion des Eigenmietwerts unter 60 % nicht erfolgen kann.

Wie bereits in der Botschaft zur 1. Beratung dargelegt wurde, wird von der Rechtsprechung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten verlangt, dass der Eigenmietwert nicht weniger als 60 % der Marktmietwerte betragen darf, wobei diese Untergrenze in jedem einzelnen Fall einzuhalten ist

(BGE 143 I 173, Erw. 4.5.1.; vgl. dazu auch das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16. September 2020, WNO.2019.1, Erw. 2.7.2). Dabei gilt es zu beachten, dass auch unter dem Aspekt des "Härtefalls" die Besteuerung eines Eigenmietwerts von weniger als 60 % der Marktmiete nicht zulässig ist.

Das Bundesgericht hat im Kanton Tessin die Härtefallklausel beim Eigenmietwert mit Entscheid vom 4. August 2022 (2C_605/2021) aufgehoben: Für Hauseigentümer und Hauseigentümerinnen mit geringen Einkommen darf es in Bezug auf den Eigenmietwert gemäss höchstrichterlicher Rechtsprechung keine Sonderbehandlung geben. Sie dürfen gemäss dem vorerwähnten Bundesgerichtsentscheid nicht von einer Härtefallregelung profitieren.

Eine entsprechende Änderung des Tessiner Steuergesetzes hat das Bundesgericht wegen Verstoss gegen das Steuerharmonisierungsgesetz und den Gleichbehandlungsgrundsatz verworfen. Da es sich dabei um ein erstes Bundesgerichtsurteil handelt, welches eine kantonale Härtefallklausel betrifft, kommt dem Entscheid vom 4. August 2022 ein wegweisender Charakter zu.

Konkret ging es um eine Bestimmung im Tessiner Steuergesetz, die festgelegt hatte, dass der Eigenmietwert höchstens 30 % der Bareinkünfte betragen dürfe. Von der Sonderregelung wären Steuerpflichtige erfasst worden, die über ein steuerbares Vermögen von weniger als Fr. 500'000.– verfügen. Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass die kantonale Regelung gegen die Verfassung einerseits und gegen das StHG andererseits verstösst. Die Notwendigkeit der Besteuerung des Eigenmietwerts wird damit gerechtfertigt, die Gleichbehandlung von Mieterinnen und Mietern sowie Eigentümerinnen und Eigentümern zu gewährleisten. Hierfür werden präzise Grenzen gesetzt. Mit der Verabschiedung der genannten Tessiner Härtefallregelung wurden diese Grenzen jedoch überschritten. Um die Gleichbehandlung von Mieterinnen und Mietern sowie Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern sicherzustellen, verlangen Art. 8 Abs. 1 sowie Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, dass der Eigenmietwert anhand des Marktwerts bestimmt wird und nicht anhand eines anderen Kriteriums, das aus einem Prozentsatz des "Bareinkommens" der Immobilieneigentümer und Immobilieneigentümerinnen besteht. Gleichzeitig ergibt sich aus der Rechtsprechung zu Art. 7 Abs. 1 StHG, dass der Marktwert zwar bis 60 % reduziert werden darf, es sich hierbei aber um eine unüberwindbare Grenze handelt, die in jedem einzelnen Fall zu beachten ist. Ein weiterer Handlungsspielraum für die Kantone besteht folglich nicht. Weiter äussert sich das Bundesgericht auch zur Problematik der Ungleichbehandlung von Immobilienbesitzenden die von der Härtefallregelung profitieren können, und solchen, die nicht davon profitieren können. Die Unterteilung in zwei Kategorien von Immobilienbesitzerinnen und Immobilienbesitzern beurteilt das Bundesgericht ebenfalls als verfassungswidrig. Gemäss Prof. Dr. iur Andrea Opel und Rechtsanwalt und dipl. Steuerexperte Stefan Oesterheld erscheint damit der Eindruck, dass das Bundesgericht generell keinen Spielraum für kantonale Härtefallregelungen sieht (OPEL UND OESTERHELT in Steuer Revue 2/2023). Dem Einwand des Kantons Tessins, dass auch andere Kantone eine solche Härtefallregelung vorsehen, entgegnet das Bundesgericht folgendermassen: "[Die] mögliche Existenz ähnlicher oder gar identischer Regelungen in der Gesetzgebung anderer Kantone [bietet] noch keine Gewähr für die Vereinbarkeit mit übergeordnetem Recht, die – aus den dargelegten Gründen – tatsächlich nicht gegeben ist" (Übersetzung gemäss OPEL UND OESTERHELT in Steuer Revue 2/2023).

Unter den Gesichtspunkten des Bundesgerichtsurteils zur Härtefallklausel im Tessiner Steuergesetz und besonders den darin enthaltenen Erläuterungen zur Gleichbehandlung der Eigentümerinnen und Eigentümern liegt folglich auf der Hand, dass eine Härtefallregelung nicht bundesgesetzkonform umgesetzt werden könnte.

Weiter ist festzuhalten, dass es im Steuergesetz (StG) des Kantons Aargau mit § 56 bereits eine allgemeine Härtefallregelung gibt. Eine auf die Eigenmietwertbesteuerung beschränkte Härtefallregelung lässt sich, besonders unter Berücksichtigung der Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen, nicht rechtfertigen. Ansonsten käme es zu einer Ungleichbehandlung zwischen Besitzenden von Wert-

schriften und Besitzenden eines Eigenheims. Auch die Gerichte Kanton Aargau haben in ihrer Anhörungsantwort zur vorliegenden Gesetzesrevision festgehalten, dass sich eine auf die Eigenmietwertbesteuerung beschränkte Härtefallregelung verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen lasse.

Unter der Berücksichtigung des Bundesgerichtsentscheids, der Anhörungsantwort der Gerichte Kanton Aargau und auch des Aspekts der Gleichbehandlung ist eine Härtefallklausel – auch bei einem höheren Eigenmietwert – nicht verfassungskonform.

Aus den vorgenannten Gründen können mit einem Eigenmietwert von 60 % oder 62 % keine Ansatzpunkte für eine bundesrechtskonforme Härtefallregelung aufgezeigt werden.

3.1.1 Exkurs: Entwicklungen auf nationaler Ebene

Im Februar 2017 hat die ständerätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-S) die (17.400) Parlamentarische Initiative "Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung" zur Abschaffung des Eigenmietwerts eingereicht. Seither wird auf Bundesebene wieder über eine Abschaffung des Eigenmietwerts diskutiert. Vorher scheiterten zweimal Vorlagen dazu an der Urne und mehrere im Parlament. Der Ständerat sprach sich im Herbst 2021 relativ knapp für einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung aus – jedoch nicht bei selbstgenutzten Zweitwohnungen. Im Juni 2023 hat der Nationalrat, anders als der Ständerat, einem Systemwechsel inklusive Zweitwohnungen zugestimmt. Nun ist erneut der Ständerat am Zug. Bei einer Abschaffung des Eigenmietwerts wäre der teilweise Wegfall der Mehreinnahmen aus der vorliegenden Steuergesetzesrevision Schätzungswesen zu gewärtigen.

3.2 Prüfungsauftrag "Gebäude mit einem Rückbaurevers"

Auf die zweite Lesung ist aufzuzeigen, wie die Gebäude, welche mit einem Rückbaurevers oder anderen öffentlich-rechtlichen Beschränkungen belegt sind, nur zu einem Wert von maximal 60 % bewertet werden.

Mit einem Revers ist im Raumplanungsrecht eine "schriftliche Zusage zu einer Verpflichtung" gemeint. Bei einem Rückbaurevers handelt es sich folglich um eine Verpflichtung zu einem Rückbau und wird beispielsweise bei temporären Bauten und Anlagen oder in der Landwirtschaft bei Bauten im Zusammenhang mit Spezial-Betriebszweigen oder spezifischem Zweck verfügt. Für neue Ökonomiegebäude ausserhalb des Betriebszentrums gilt beispielsweise, dass nach Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung Rückbau und Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands zwingend sind (gestützt auf Art. 44 Raumplanungsverordnung [RPV]). Im Grundbuch ist ein Rückbaurevers einzutragen.

Grundsätzlich werden in der steuerlichen Bewertung von Liegenschaften Rechte und Lasten des privaten und öffentlichen Rechts (Eigentums- / Nutzungsbeschränkungen und Auflagen) geprüft und angemessen berücksichtigt.

Bei landwirtschaftlich genutzten Grundstücken erfolgt die Neubewertung nach der aktuell geltenden eidgenössischen Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswerts. Eine Reduktion des Ertragswerts aufgrund eines Rückbaurevers ist in der aktuellen Schätzungsanleitung 2018 nicht vorgesehen und wird auch nicht praktiziert. Der Rückbaurevers tritt nur dann in Kraft, wenn die landwirtschaftliche Nutzung nicht mehr erfolgt. Ab diesem Zeitpunkt erfolgt dann auch eine Neubewertung. Solange die landwirtschaftliche Nutzung betrieben wird, erfolgt auch kein Rückbau und der landwirtschaftliche Ertragswert hat weiterhin seine Gültigkeit. Eine generelle Reduktion des Ertragswerts bereits vor einem vollführten Rückbau ist nicht begründbar. Im Kanton Aargau sind aus den letzten Jahren keine landwirtschaftlichen Bauten mit einem Rückbaurevers bekannt.

Folglich bedarf es keiner gesonderten Rechtsgrundlage dafür im kantonalen Steuergesetz.

3.3 Prüfungsaufträge betreffend Neubewertungs-Rhythmus

3.3.1 Prüfungsauftrag "Verlängerter Bewertungsrythmus von zehn Jahren respektive rollende Planung"

Auf die 2. Beratung ist bezogen auf den Rhythmus der Neubewertung von Eigenmietwerten und Vermögenssteuerwerten aufzuzeigen, welche Auswirkungen eine Verlängerung der Abstände auf zehn Jahre mit sich bringt. In die Prüfung sei auch eine allfällige rollende Planung miteinzubeziehen.

Die Bewertung der Vermögenssteuerwerte sowie der Eigenmietwerte soll im Fünfjahresturnus erfolgen. Mit diesem relativ engen zeitlichen Rhythmus wird gewährleistet, dass tendenzielle und langfristige Wertveränderungen auf dem Grundstückmarkt identifiziert und zeitnah berücksichtigt werden. Ein Fünfjahresturnus führt damit zu rechtlich sachgerechten Ergebnissen.

Eine Verlängerung des Bewertungsrythmus von fünf auf zehn Jahre erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass im Einzelfall ein Eigenmietwert unter den bundesgerichtlichen Schwellenwert von 60 % fallen könnte. Daraus folgt, je kürzer der Bewertungsrythmus, umso kleiner ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Eigenmietwert unter den bundesgerichtlichen Schwellenwert von 60 % fallen könnte.

Aber nicht nur bei steigenden Miet- und Immobilienpreisen bringt ein relativ kurzer Bewertungsrythmus Vorteile, sondern auch bei sinkenden Miet- und Immobilienpreisen. Sinken die Werte kurz nach einer Neuschätzung, dann vergehen maximal fünf statt zehn Jahre bis die Eigenmietwerte angepasst werden. Bei einem Bewertungsrythmus von zehn Jahren, würden die Steuerpflichtigen somit viel länger Eigenmietwerte auf Basis der höheren Werte bezahlen. Mit einem fünfjährigen Bewertungsrythmus ist somit das zeitnahe Reagieren auf sich allenfalls schnell ändernde Marktsituationen, sowohl bei steigenden als auch bei sinkenden Miet- und Immobilienpreisen, gewährleistet. Abschliessend kann festgehalten werden, dass mit dem vorgeschlagenen Bewertungsrythmus von fünf Jahren in einem steuerlichen Massenbewertungsverfahren, sowohl Eigenmiet- und Steuerwerte das Bundesrecht und die bundesgerichtliche Rechtsprechung eingehalten werden.

Eine rollende und damit zeitlich versetzte Neuschätzung der Liegenschaften führt zu einer rechtlichen Ungleichbehandlung, weil nicht alle Liegenschaften in einer Steuerperiode nach der gleichen Wertbasis besteuert würden. Aus diesem Grund ist eine solche rollende Neuschätzung nicht praktikabel.

3.3.2 Prüfungsantrag "Indexbasierter Mechanismus"

Weiter ist auf die zweite Lesung ein indexbasierter Mechanismus zu prüfen, der erst nach Erreichen einer definierten Schwelle eine Neuschätzung auslöst. Dies ist als Alternative zum starren Fünf- oder Zehn-Jahresrythmus zu untersuchen.

Nach Bundesrecht und der Rechtsprechung des Bundesgerichts sind Schwellenwerte sowohl beim Eigenmietwert als auch bei den Steuerwerten von Liegenschaften klar definiert. Der Eigenmietwert in den Kantonen darf nicht weniger als 60 % des Marktmietwerts betragen und die Liegenschaften sind zum Verkehrswert zu besteuern. Mit dem erneuten Antrag des Regierungsrats, den Eigenmietwert zwei Prozentpunkte über dem Schwellenwert von 60 % der Marktmiete festzulegen (vgl. Kapitel 4), ist der Eigenmietwert so nahe am bundesgerichtlichen Schwellenwert, dass der Handlungsspielraum und damit der Nutzen eines indexbasierten Mechanismus sehr gering sind. Zumal in einem steuerlichen Massenbewertungsverfahren mit einem 5-jährigen Bewertungsrythmus das zeitnahe Reagieren auf sich allenfalls schnell ändernde Marktsituationen, sowohl bei steigenden als auch bei sinkenden Miet- und Immobilienpreisen, gewährleistet ist. Es gilt zudem zu beachten, dass der Einsatz von Indizes stets auf Durchschnittswerten basieren, welche die Mietpreis- und Immobilienpreisentwicklung auf eine allumfassende Kennzahl reduzieren. Dazu gehören auch der Schweizerische Mietpreisindex (MPI) oder der Schweizerische Wohnimmobilienpreisindex (IMPI) beide vom Bundesamt für Statistik. Zudem existiert zurzeit kein geeigneter kantonaler Index. Wie stark und in welchen Mustern die Preisentwicklung einzelner Gebäudekategorien in regional unterschiedlichen Ausprägungen

verläuft, lässt sich an einem Index allein nicht ablesen. Mit der Indexierung würden somit neue Unsicherheiten eingeführt und die Individualschätzungen pauschal für alle angepasst. Eine Indexierung bietet keine Gewähr dafür, dass das Minimum von 60 % in jedem Einzelfall eingehalten wird. Es ist auch äusserst fraglich, ob diese durchschnittliche Anpassung vor Gericht standhalten würde.

Aus den obgenannten Gründen hält der Regierungsrat am bisherigen Vorschlag, eine Neubewertung in Abständen von fünf Jahren vorzunehmen, fest.

4. Anträge des Regierungsrats für die 2. Beratung

Aus den Prüfungsaufträgen des Grossen Rats ergeben sich, wie oben beschrieben, keine Änderungen an der Botschaft zur 2. Beratung.

4.1 Festlegung des Eigenmietwerts bei 62 % der Marktmiete

Aufgrund eines Minderheitsantrags der VWA hat der Grosse Rat in 1. Beratung beschlossen, dass der Eigenmietwert bei 60 % der Marktmiete festgelegt werden soll. Der Regierungsrat beantragt auf die 2. Beratung erneut, den Eigenmietwert bei 62 % der Marktmiete festzusetzen. Siehe dazu § 30 Abs. 2 in der Synopse. Dieser Antrag wird wie folgt begründet:

4.1.1 Rechtliche Beurteilung

Wie bereits in der Botschaft zur 1. Beratung ausgeführt, hielten die Gerichte Kanton Aargau in ihrer Stellungnahme fest, dass nach der vom Bundesgericht in Auslegung von Verfassung und Gesetzen erarbeiteten Vorgaben der Eigenmietwert in jedem Einzelfall mindestens 60 % des Marktmietwerts betragen müsse. Bei steigenden Mietzinsen innerhalb des vorgeschlagenen Fünfjahresturnus und der gesetzlichen Festlegung des Eigenmietwerts auf 60 % des Marktmietwerts, wie dies vom Regierungsrat in der Anhörungsvorlage noch vorgeschlagen wurde, könne seitens der Gerichte keine Zusage für die Rechtsbeständigkeit dieser Lösung abgegeben werden. Der Prozentsatz sei daher wohl auf über 60 % festzusetzen, da bei steigenden Mieten, die Mindestschwelle von 60 % nicht mehr sichergestellt sei. Wieviel über 60 % der Wert angesetzt werden muss, wurde von den Gerichten jedoch nicht erwähnt. Es sei der Politik vorbehalten, den angemessenen Schwellenwert festzusetzen.

Mit der Festsetzung des Eigenmietwerts auf 62 % der Marktmiete wird der Stellungnahme der Gerichte Kanton Aargau zur Anhörungsvorlage Rechnung getragen. Die Wahrscheinlichkeit, dass bei steigenden Mietzinsen innerhalb des Fünfjahresturnus die Eigenmietwerte auf unter 60 % fallen, wird somit minimiert.

4.1.2 Mögliche Folgen eines zu tiefen Werts

Die Verpflichtung, einen rechtmässigen Zustand im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zum Eigenmietwert herzustellen, trifft nicht nur den Regierungsrat, sondern alle Organe des Kantons Aargau. Dies bedeutet, dass auch der Grosse Rat wie auch das Stimmvolk für die Einhaltung des Bundesrechts verantwortlich sind. Entscheidet sich der Grosse Rat für eine Gesetzesänderung, die sich bei einem erneuten Normenkontrollverfahren als bundesrechtswidrig herausstellt oder würde die vorliegende Gesetzesänderung gar abgelehnt, kann das Verwaltungsgericht eine Übergangsregelung erlassen.

Wie eine solche Übergangsregelung aussehen wird, kann nicht vorausgesagt werden. Eine solche Übergangsregelung müsste dann mindestens einen minimalen Eigenmietwert von 62 % der Marktmiete vorsehen. Diese wäre so lange in Kraft, bis der Grosse Rat respektive das Stimmvolk einer neuen Vorlage des Regierungsrats zustimmt.

Ein erneutes Normenkontrollverfahren und eine damit allenfalls verbundene erneute Überarbeitung des Steuergesetzes mit einem dann eventuell höheren Eigenmietwert als 62 % ist aus Sicht des Regierungsrats zu verhindern.

4.2 Bereinigung an der Synopse

In der Synopse beantragt der Regierungsrat eine Korrektur betreffend § 51 Abs. 6c. Der Einschub "die für die Ermittlung des Verkehrswerts verwendet wurden" soll gestrichen werden. Abs. 6c soll folglich folgendermassen lauten: "Bei der Bemessung des Vermögenssteuerwerts wird die Unschärfe der Vergleichsdaten in Abzug gebracht". Es handelt sich dabei lediglich um eine sprachliche Anpassung. Materielle Auswirkungen hat die Streichung keine.

5. Auswirkungen

Die Auswirkungen der vorliegenden Gesetzesrevision wurden in der Botschaft zur 1. Beratung bereits ausführlich dargelegt. Die Auswirkungen haben sich – bis auf die finanziellen Auswirkungen – nicht verändert. Aus diesem Grund werden in den folgenden Kapiteln die Auswirkungen nur kurz zusammengefasst.

5.1 Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Das neue Bewertungsmodell ist effizienter und generiert einen geringeren Personalaufwand. Mittelfristig ist in der Sektion Grundstückschätzung eine Personalreduktion möglich. Ein Abbau ist ab 2027 realistisch, da zuvor die Steuerperioden nach den bisherigen gesetzlichen Vorgaben veranlagt werden müssen. Die Auswirkungen wurden im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2024–2027 (Stellenplan) bereits angezeigt.

Durch die Neuschätzung aller Liegenschaften und der damit verbundenen Anpassung an die Marktverhältnisse ergeben sich Mehreinnahmen. Die Werte wurden gegenüber der 1. Botschaft aktualisiert (neu Wertbasis 2023).

Tabelle 1: Mehreinnahmen bei Anpassung der Vermögenssteuer- und Eigenmietwerte (in Millionen Franken) auf Wertbasis 2023

| in Millionen Franken | Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke bei Eigenmietwert 60 % der Marktmiete | | Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke bei Eigenmietwert 62 % der Marktmiete (Antrag Regierungsrat) | |
|-------------------------------|--|-----------|---|-----------|
| | Kanton | Gemeinden | Kanton | Gemeinden |
| Erhöhung Vermögenssteuerwerte | 68 | 62 | 68 | 62 |
| Erhöhung Eigenmietwert | 13 | 12 | 20 | 18 |
| Mehreinnahmen total | 81 | 74 | 88 | 80 |

Die Vermögenssteuerwerte haben sich seit der letzten Allgemeinen Neuschätzung mit Wertbasis 1998 und dem Jahr 2023 um durchschnittlich 46 % erhöht. Die Eigenmietwerte haben sich seit der letzten Anpassung 2016 (Markterhebung 2014) bis 2022, gemäss dem gesamtschweizerischen Mietpreisindex, um rund 7 % erhöht. Somit ist bei einem Eigenmietwert von 62 % der Marktmiete nun mit 88 Millionen Franken Mehreinnahmen beim Kanton (gegenüber 1. Botschaft 70 Millionen Franken) und 80 Millionen Franken bei den Gemeinden (gegenüber 1. Botschaft 64 Millionen Franken) zu rechnen. Bei einem Eigenmietwert von 60 % der Marktmiete ergeben sich Mehreinnahmen von insgesamt 81 Millionen Franken beim Kanton und 74 Millionen Franken bei den Gemeinden. Tritt das neue Bewertungsmodell per 1. Januar 2025 in Kraft, wird als Wertbasis auf das 2. Quartal 2024 abgestellt. Die hier dargestellten Zahlen erfahren somit nochmals eine Änderung.

Bei den landwirtschaftlich genutzten Grundstücken ergibt sich mit der Anpassung auf die aktuelle Anleitung eine Wertsteigerung zwischen 20 % und 40 %. In Einzelfällen kann es kleinere oder grössere Abweichungen geben.

Die höheren Einkommens- und Vermögenssteuern fallen ab dem Steuerjahr 2025 an. Im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten der neuen Bestimmungen sind noch nicht die vollen Mehreinnahmen zu erwarten, sondern grob geschätzt erst etwa $\frac{3}{4}$.

Gemäss den beiden in Kapitel 1 genannten Postulaten sollen die Mehreinnahmen über Vermögens- und Einkommensteuersenkungen für natürliche Personen verwendet werden, mithin im System gelassen werden. Auch im Planungsbericht Steuerstrategie 2022–2030 hat der Regierungsrat mit dem Leitsatz 10 "Massnahme Vermögenssteuer" und Leitsatz 14 "Kompensation Mehreinnahmen infolge Steuergesetzrevision Schätzungswesen" ein entsprechendes Vorgehen festgehalten. Die Umsetzung dieser Leitsätze erfolgt mit der Steuergesetzrevision 2025. Die hier vorliegende Steuergesetzrevision Schätzungswesen (2. Beratung) sowie die Steuergesetzrevision 2025 (1. Beratung) werden gleichzeitig im Grossen Rat beraten. Sowohl die Änderungen bei der steuerlichen Grundstücksbewertung wie auch die in der Steuergesetzrevision 2025 vorgesehenen kompensierenden Massnahmen sollen per 1. Januar 2025 in Kraft treten.

Aufgrund der vorgesehenen Kompensationen beziehungsweise Ertragsneutralität im Rahmen der Steuergesetzrevision 2025 sind weder die Mehreinnahmen aus der vorliegenden Steuergesetzrevision Schätzungswesen noch die Mindereinnahmen aus der Steuergesetzrevision 2025 im AFP 2024–2027 eingestellt. Eine Aktualisierung auf die neuen Werte mit Berücksichtigung der Beschlüsse des Grossen Rats zum Schätzungswesen und der Steuergesetzrevision 2025 findet mit dem AFP 2025–2028 statt.

5.2 Auswirkungen auf die Wirtschaft

Das neue vereinfachte Bewertungsmodell und Schätzungsverfahren hat keine wesentlichen Auswirkungen auf die Wirtschaft.

5.3 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die neue Bewertungsmethode aktualisiert die Eigenmietwerte und Vermögenssteuerwerte und garantiert dadurch die Einhaltung des verfassungsmässigen Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eigentümerinnen und Eigentümer. Effiziente und digitalisierte Verwaltungsabläufe dienen grundsätzlich allen Beteiligten. Ein vereinfachtes und zeitgemässes Schätzungsverfahren entlastet sowohl die Verwaltung als auch die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer, indem die Dienstleistungen effizient und zeitnah erbracht wurden.

5.4 Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima

Mit der neuen Bewertungsmethodik werden grundsätzlich keine Objektbesichtigungen mehr durchgeführt. Der Wegfall von rund 8'000 Objektbesichtigungen pro Jahr, mit durchschnittlich 10–15 km Auto-Wegstrecke pro Augenschein, verringert den CO₂-Fussabdruck der Sektion Grundstückschätzung um rund 32,5 t. Damit wird ein kleiner, nachhaltiger Beitrag zum Umweltschutz geleistet.

5.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden sind finanziell in ähnlichem Ausmass wie der Kanton betroffen. Siehe dazu Kapitel 5.1 'Personelle und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton'.

Der Kanton erbringt den Gemeinden weiterhin die Dienstleistung der Grundstückschätzung, indem gemäss geltendem Steuergesetz die Grundlagen für die Festlegung der Vermögenssteuerwerte und der Eigenmietwerte der Grundstücke sowie Liegenschaften vom Kantonalen Steueramt erhoben werden.

Mit der Einführung des neuen vereinfachten Bewertungsmodells werden die von den Gemeinden bereits früher empfohlenen organisatorischen und administrativen Änderungen und die Forderung nach einem zentralen Objektregister umgesetzt. Neu werden die zuständigen Gemeindesteuerämter organisatorische und administrative Änderungen im Zusammenhang mit Mutationen und Wechsel der Eigennutzung direkt bearbeiten und damit Zeit sparen. Zudem können Kanton und Gemeinden von den positiven Effekten der Digitalisierung profitieren.

5.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die Steuergesetzrevision Schätzungswesen dürfte auf Bund und Kantone eine fachliche wie auch politische Signalwirkung ausüben. Einerseits wird durch die Modernisierung der Schätzungsmethodik ein wesentlicher Beitrag zur Vereinfachung und nachhaltigen Reduktion des Verwaltungsaufwands in der steuerlichen Grundstücksbewertung geleistet. Andererseits können mit der neuen Schätzungsmethodik genauere Steuerwerte und Eigenmietwerte veranlagt und damit die bundesrechtlichen Vorgaben besser eingehalten werden.

6. Notwendigkeit, Zeitpunkt und Form der Wirkungsprüfung

Die Wirkungsprüfung umfasst qualitative Analysen des Arbeitsprozesses und quantitative Analysen der Veränderungen im Steuersubstrat. Die qualitativen Analysen bewerten die Effektivität und Effizienz des neuen Bewertungsmodells sowie die Auswirkungen auf die Verwaltung. Quantitative Analysen messen die Veränderungen der Steuereinnahmen, Vermögens- und Eigenmietwerte. Die Kombination beider Ansätze ermöglicht eine umfassende Bewertung der Gesetzesrevision. Die Ergebnisse dienen als Grundlage für zukünftige Entscheidungen und Anpassungen.

7. Weiteres Vorgehen

Die vom Grossen Rat überwiesenen Vorstösse vom 14. Juni 2022 der Fraktionen FDP und SVP betreffend Steuersenkung für natürliche Personen (22.143) sowie der Fraktion Die Mitte betreffend Kompensation für natürliche Steuerpflichtige durch Mehreinnahmen Eigenmietwertbesteuerung / Schätzungswesen (22.149) verlangen die zeitliche Koppelung der beiden Gesetzesrevisionen Steuergesetzrevision 2025 und Schätzungswesen. Die Vorstösse verlangen die zeitgleiche Behandlung der Geschäfte sowohl im Grossen Rat, wie auch letztlich bei einer Volksabstimmung. Damit eine allfällige Volksabstimmung zeitgleich mit der Volksabstimmung zur Steuergesetzrevision 2025 stattfinden kann, würde eine allfällige Volksabstimmung für die hier vorliegende Gesetzesrevision Schätzungswesen auf den 18. Mai 2025 festgelegt. Eine obligatorische Volksabstimmung ist nur dann erforderlich, wenn die Änderung nicht von der absoluten Mehrheit des Grossen Rats beschlossen wird. Mit diesem Vorgehen ist sowohl eine zeitgleiche Volksabstimmung möglich, wie auch das zeitgleiche Inkrafttreten per 1. Januar 2025 der beiden Vorlagen.

| Was | Wann |
|----------------------------|------------------------|
| Kommissionsberatung | 1. Quartal 2024 |
| 2. Beratung im Grossen Rat | 2. Quartal 2024 |
| Redaktionslesung | 2. Quartal 2024 |
| Referendumsfrist (90 Tage) | 2. bis 3. Quartal 2024 |
| Vorgesehenes Inkrafttreten | 1. Januar 2025 |
| allfällige Volksabstimmung | 18. Mai 2025 |

Zum Antrag

Der Beschluss gemäss Ziffer 1 untersteht dem fakultativen Referendum gemäss § 63 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Aargau, 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 Verfassung des Kantons Aargau ergriffen, findet eine Volksabstimmung statt.

Antrag

1.

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Steuergesetzes (StG) wird in der 2. Beratung zum Beschluss erhoben.

2.

Folgender parlamentarischer Vorstoss wird als erledigt von der Kontrolle abgeschrieben:

- (16.180) Postulat der Kommission für Volkswirtschaft und Abgaben (VWA) (Sprecher Dieter Egli, Windisch) vom 30. August 2016 betreffend Prüfung einer Härtefallregelung zur Eigenmietwertbesteuerung (7. März 2017)

Regierungsrat Aargau

Beilage

- Synopse Steuergesetz (StG)