



Wirkungsbericht zur Neuregelung der Grund- stückschätzungen

1. Dezember 2020

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Wirkungsbericht zur Neuregelung der Grundstückschätzungen mit dem Antrag auf Eintreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Christian Schäli
Landschreiberin: Nicole Frunz Wallimann

| | |
|--|-----------|
| 1. Zusammenfassung | 3 |
| 1.1 Begriffe | 4 |
| 2. Ausgangslage | 5 |
| 2.1 Nichtlandwirtschaftliche Grundstückschätzungen | 5 |
| 2.2 Landwirtschaftliche Grundstückschätzungen | 5 |
| 2.3 Ziele der Neuregelung | 5 |
| 2.4 Finanzielle Auswirkungen | 6 |
| 2.5 Gesetzesanpassungen | 6 |
| 3. Neuregelung der Grundstückschätzung und deren Auswirkungen | 6 |
| 3.1 Netto-Steuerwert nach Neuregelung | 6 |
| 3.2 Eigenmietwert nach Neuregelung | 7 |
| 3.3 Mitwirkung der Grundeigentümer oder Grundeigentümerinnen | 7 |
| 3.4 Landwirtschaftliche Schätzungen | 7 |
| 3.5 Grundstücke von juristischen Personen | 8 |
| 3.6 Landwerte | 8 |
| 3.7 Personelle Ressourcen für die Neuregelung | 8 |
| 3.8 Neufestlegung der Faktoren alle acht Jahre | 9 |
| 4. Interkantonale Entwicklung der Steuerwerte | 10 |
| 4.1 Gesetzliche Grundlagen | 10 |
| 4.2 Netto-Steuerwert im Verhältnis zum Verkehrswert | 11 |
| 4.3 Repartitionsfaktor | 11 |
| 5. Ausblick | 12 |
| 5.1 Fachanwendungen GemDat Rubin und Ringler Portal | 12 |
| 5.2 Situationsanalyse | 12 |
| 5.3 Vereinfachung der Grundstückschätzung | 13 |
| 5.4 Submission | 13 |
| 5.5 Zeitlicher Ablauf | 14 |
| 6. Fazit der Neuregelung der Grundstückschätzungen | 14 |
| 6.1 Ziele der Neuregelung | 14 |
| 6.2 Allgemeines Fazit und notwendige Anpassungen | 15 |
| 6.3 Weiteres Vorgehen | 15 |

1. Zusammenfassung

Am 30. November 2014 wurde das Gesetz über die Neuregelung der Grundstückschätzungen durch die Obwaldner Stimmbevölkerung angenommen. Das Gesetz trat per 1. Januar 2017 in Kraft. Das Hauptziel der Neuregelung war es, bestehende Ungleichheiten zwischen den Steuerpflichtigen aufzuheben und die Grundstückschätzung auf einen einheitlichen, zeitgemässen Stand zu bringen. Dieses Ziel sollte mit einer steuerneutralen Vorlage erreicht werden.

Im vorliegenden Wirkungsbericht werden die Gesetzesänderungen auf ihre Wirkung hin überprüft. Der Regierungsrat kommt zum Schluss, dass die Neuregelung der Grundstückschätzungen grundsätzlich gelungen ist. Trotz anfänglicher Schwierigkeiten im Informatikbereich konnten die Zielsetzungen und gewünschten Wirkungen erreicht werden.

Die Netto-Steuerwerte im Kanton Obwalden entsprechen ungefähr 50 Prozent des Verkehrswerts, was im schweizerischen Vergleich unterdurchschnittlich ist. Für Steuerpflichtige im Kanton Obwalden, welche auch Grundstücke in anderen Kantonen besitzen, bedeutet dies, dass in der Steuerauscheidung dem Kanton Obwalden mehr Schulden und Schuldzinsen zugewiesen werden. Dadurch werden das steuerbare Einkommen und das steuerbare Vermögen im Kanton Obwalden vermindert. Für den Kanton führt dies zu Mindereinnahmen bei den Steuern.

Die Steuerverwaltung verwendet für die Grundstückschätzung die Fachanwendung GemDat Rubin, die von der GemDat Informatik AG, St. Gallen, angeboten wird. Im Februar 2020 wurden die Steuerverwaltung und das InformatikLeistungsZentrum Obwalden – Nidwalden (ILZ) durch die GemDat Informatik AG darüber informiert, dass Microsoft die Weiterentwicklung und den Support für die Software „Silverlight“ ab Oktober 2021 einstellen wird. Die GemDat Informatik AG setzt für die Entwicklung von GemDat Rubin „Silverlight“ ein. Somit kann die bisher verwendete Fachanwendung ab Oktober 2021 nur noch eingeschränkt und mittelfristig nicht mehr verwendet werden.

Die Steuerverwaltung ist deshalb gezwungen die Fachanwendung „Grundstückbewertung“ via Submissionsverfahren neu auszuschreiben. Künftig soll die Mitwirkung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vereinfacht werden, indem diese in die Steuerdeklaration integriert wird. Der dazu notwendige Objektkredit sowie daraus ergebende Gesetzesanpassungen werden dem Kantonsrat in einem separaten Geschäft vorgelegt.

1.1 Begriffe

Im Kanton Obwalden werden folgende Begriffe verwendet:

- Verkehrswert Der Verkehrswert entspricht dem unter normalen Verhältnissen und ohne Rücksicht auf ungewöhnliche oder persönliche Verhältnisse erzielbaren Verkaufspreis am Stichtag. Der Begriff Verkehrswert ist dem ebenfalls verwendeten Begriff Marktwert gleichzusetzen. (Art. 9 Abs. 1 Schätzungs- und Grundpfandverordnung [GDB 213.71])

- Steuerwert (100 %) Die Steuerwerte (100 Prozent) werden durch die Steuerverwaltung ermittelt und entsprechen dem Realwert¹ oder Ertragswert².

Art. 11 der Ausführungsbestimmungen über die amtliche Steuer-schätzung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke (GDB 213.712) legt fest:
Führt die schematische, formelmässige Ermittlung zu einem Steuerwert (100 Prozent), der über 90 Prozent des effektiven Verkehrswerts oder unter 80 Prozent desselben liegt, so ist eine individuelle Schätzung des Steuerwerts vorzunehmen.

- Netto-Steuerwert (65 %) Der Netto-Steuerwert wird für die Vermögenssteuer sowie zur Berechnung des Eigenmietwerts benötigt. Er wird durch den Kantonsrat in Prozenten des Steuerwerts festgelegt und beträgt aktuell 65 Prozent (Art. 23 Abs. 2 VV zum StG [GDB 641.41]).

¹ Der Realwert eines Grundstücks setzt sich zusammen aus der Summe des Landwerts, dem Zeitwert der Bauten sowie den Umgebungsanlagen und den Baunebenkosten. (Art. 12 Abs. 1 Schätzungs- und Grundpfandverordnung)

² Der Ertragswert eines Grundstücks entspricht dem kapitalisierten Miet- bzw. Pachtwert des Grundstücks zu einem Satz, der nebst einer angemessenen Verzinsung des investierten Kapitals die bei der Bewirtschaftung des Grundstücks entstehenden Unkosten berücksichtigt (Art. 13 Abs. 1 Schätzungs- und Grundpfandverordnung)

2. Ausgangslage

Am 30. November 2014 hat die Obwaldner Stimmbevölkerung das Gesetz über die Neuregelung der Grundstückschätzungen mit 65 Prozent Ja-Stimmen angenommen. Eine Beschwerde gegen die Abstimmung vom 30. November 2014 hat das Bundesgericht abgewiesen. Das Gesetz trat auf den 1. Januar 2017 in Kraft.

Die Neuregelung der landwirtschaftlichen und nichtlandwirtschaftlichen Grundstückschätzungen war aufgrund der veränderten Situationen seit der Gesamtrevision 1980 bis 1982 bzw. der rechnerischen Revision im Jahre 1995 notwendig. Das Hauptziel der Neuregelung der Grundstückschätzungen war es, Ungleichheiten zu beseitigen. Mit der früheren Bewertung bestanden Rechtsungleichheiten zwischen älteren und neueren Gebäuden sowie zwischen älteren und neueren Grundstückschätzungen.

Eine Innovation bei der Neuregelung war ausserdem, dass die Schätzungen von nichtlandwirtschaftlichen Liegenschaften nicht mehr vor Ort, sondern vorwiegend mittels formelmässiger Bewertung, unter Mitwirkung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer durchgeführt werden.

2.1 Nichtlandwirtschaftliche Grundstückschätzungen

Mit der Neuregelung der Grundstückschätzungen werden die nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke seit dem 1. Januar 2017 neu nach einer formelmässigen Bewertung geschätzt, welche nach folgenden fünf Schritten vorgenommen wird:

- a. Ermittlung der notwendigen Daten;
- b. Bestimmung der Landwerte;
- c. Berechnung der Steuerwerte;
- d. Berechnung der Netto-Steuerwerte;
- e. Berechnung der Eigenmietwerte.

Der Regierungsrat soll die Faktoren der Land- und Steuerwerte (inkl. Netto-Steuerwert und Eigenmietwert) alle acht Jahre überprüfen (Art. 16 Abs. 1 Schätzungs- und Grundpfandverordnung).

Bei den nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken sollten mit der Neuregelung in der Summe keine Mehreinnahmen für Kanton, Einwohner- und Kirchengemeinden generiert werden. Aufgrund der neuen Schätzungen sind jedoch höhere oder tiefere Steuerwerte bei den einzelnen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern möglich, was zu jeweils höheren oder tieferen Steuerbelastungen führt.

2.2 Landwirtschaftliche Grundstückschätzungen

Mit der Neuregelung wird der Ertrags- und Steuerwert der landwirtschaftlichen Grundstücke nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11) ermittelt. Neu wird nicht mehr die Schätzungsanleitung von 1979, sondern immer die aktuellste Schätzungsanleitung des Bundes³ verwendet.

2.3 Ziele der Neuregelung

Die Ziele der Neuregelung wurden in den Erläuterungen des Regierungsrats für die kantonale Volksabstimmung vom 30. November 2014 wie folgt formuliert:

³ Anleitung zur Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswerts, in Kraft seit 1. April 2018: https://www.bundespublikationen.admin.ch/cshp_mimes_bbl/8C/8CDCD4590EE41ED8A4F744D49064ACDD.pdf

Bei den nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken sollen die bestehenden Rechtsungleichheiten zwischen den Steuerpflichtigen vermieden und die Schätzungen wieder auf einen einheitlichen Stand gebracht werden.

Um zeitgemässere Schätzungen der landwirtschaftlichen Grundstücke vornehmen zu können, ist die Bewertung in Zukunft auf die aktuellste Schätzungsanleitung gemäss dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht abzustützen.

2.4 Finanzielle Auswirkungen

In den Erläuterungen des Regierungsrats für die kantonale Volksabstimmung vom 30. November 2014 wurden die finanziellen Auswirkungen wie folgt formuliert:

Hauptziel der Neuregelung der Grundstückschätzungen ist die Vermeidung von Rechtsungleichheiten. Bei der Ausarbeitung des Gesetzes wurde beabsichtigt, dieses Ziel mit einer steuereutralen Vorlage zu erreichen.

2.5 Gesetzesanpassungen

Die Neuregelung der Grundstückschätzungen bedingte Anpassungen in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen. Mit dem „Gesetz über die Neuregelung der Grundstückschätzungen“ (Mantelerlass) wurden die folgenden gesetzlichen Grundlagen angepasst:

- Gesetz über die amtliche Schätzung der Grundstücke und das Grundpfandrecht (Schätzungs- und Grundpfandgesetz; GDB 213.7),
- Verordnung über die amtliche Schätzung der Grundstücke und das Grundpfandrecht (Schätzungs- und Grundpfandverordnung; GDB 213.71),
- Steuergesetz (StG; GDB 641.4),
- Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz (VV zum StG; GDB 641.41).

Der Regierungsrat hat zudem die folgenden Ausführungsbestimmungen erlassen:

- Ausführungsbestimmungen über die amtliche Steuerschätzung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke (GDB 213.712),
- Ausführungsbestimmungen über die Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert in Härtefällen (GDB 213.713).

Im nachfolgenden Kapitel werden die Themen erläutert, welche im Zusammenhang mit der Neuregelung der Grundstückschätzung speziell hervorzuheben sind. Die weiteren Würdigungen zum Mantelerlass „Gesetz über die Neuregelung der Grundstückschätzungen“ sind im Anhang zu finden.

3. Neuregelung der Grundstückschätzung und deren Auswirkungen

3.1 Netto-Steuerwert nach Neuregelung

Per 31. Oktober 2020 verfügen 17 585 Grundstücke über einen neuen Netto-Steuerwert. Dies entspricht 97 Prozent aller Grundstücke. Der Vergleich der alten und neuen Netto-Steuerwerte zeigt auf, dass die neuen Netto-Steuerwerte durchschnittlich rund 3,9 Prozent höher sind als die alten Netto-Steuerwerte.

| | |
|-------------------------------|-------------------|
| Summe alter Netto-Steuerwerte | Fr. 4 524 287 850 |
| Summe neuer Netto-Steuerwerte | Fr. 4 703 085 184 |

Die politische Vorgabe wurde für die Vermögenswerte erfüllt. Bei den nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken sollten mit der Neuregelung in der Summe keine Mehreinnahmen für Kanton, Einwohner- und Kirchengemeinden generiert werden.

3.2 Eigenmietwert nach Neuregelung

Mit der Neuregelung der Grundstückschätzung wurde der Prozentsatz zur Berechnung des kantonalen Eigenmietwerts von 4,0 auf 3,8 Prozent gesenkt. Die Herabsetzung des Prozentsatzes wurde zu einem Zeitpunkt festgelegt, als man davon ausging, dass die Netto-Steuerwerte (vgl. Punkt 3.1) leicht erhöht werden. Der Prozentsatz zur Berechnung des Eigenmietwerts der Direkten Bundessteuer beträgt unverändert 4,3 Prozent des Netto-Steuerwerts.

| Berechnung Eigenmietwert | Kantons- und Gemeindesteuern | Direkte Bundessteuer |
|--------------------------|------------------------------|-----------------------------|
| bis Steuerperiode 2016 | 4,0 % des Netto-Steuerwerts | 4,3 % des Netto-Steuerwerts |
| ab Steuerperiode 2017 | 3,8 % des Netto-Steuerwerts | 4,3 % des Netto-Steuerwerts |

Als Konsequenz des tieferen Prozentsatzes zur Berechnung des kantonalen Eigenmietwerts sind die Steuereinnahmen für Kanton und Gemeinden leicht gesunken. Die bei der Steuerverwaltung eingesetzte Fachanwendung NEST-Steuern bietet jedoch keine Auswertung, um die daraus entstandenen Mindereinnahmen genau zu berechnen.

3.3 Mitwirkung der Grundeigentümer oder Grundeigentümerinnen

Die Mitwirkung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer hat sich in der Praxis bewährt. Die Akzeptanz der Mitwirkung ist in der Bevölkerung hoch. Anfangs war das Kundenportal instabil und verursachte Unmut bei den Eigentümerinnen und Eigentümern. Insgesamt hat sich die Mitwirkung der steuerrechtlichen Eigentümerinnen und Eigentümer bei der Neubewertung aber bewährt und sollte weiterhin beibehalten werden. Dies zeigt sich auch dadurch, dass rund 99 Prozent der Eigentümerinnen und Eigentümer mit der Schätzung bzw. mit den Steuer- und Eigenmietwerten einverstanden waren.

Auf eine Mitwirkung wurde verzichtet, wenn der Steuerverwaltung bereits alle notwendigen Daten bekannt waren. Das war bei kleineren Objekten wie z.B. bei Garagen möglich. Künftig könnte auch bei Stockwerkeigentum auf eine Mitwirkung verzichtet werden.

3.4 Landwirtschaftliche Schätzungen

Für die steuerliche Bewertung der landwirtschaftlichen Grundstücke beschloss der Regierungsrat am 22. März 2016 eine rollende Planung. Dies bedeutet, dass sich der Steuerwert aufgrund der letzten amtlichen Schätzung ergibt. Der Steuerwert kann somit auf der Anleitung für die Schätzung landwirtschaftlicher Heimwesen und Liegenschaften vom 18. Juni 1979, auf der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswerts vom 26. November 2003 oder auf der Anleitung für die Schätzung des landwirtschaftlichen Ertragswerts vom 1. April 2018 beruhen. Die Eigenmietwerte landwirtschaftlicher Gebäude berechnet sich je nachdem mit welcher Anleitung die Grundstückschätzung vorgenommen wurde.

Seit dem 1. Mai 2018 werden die landwirtschaftlichen Schätzungen durch das Amt für Landwirtschaft und Umwelt durchgeführt. Dies gestützt auf die neue Schätzungsanleitung, welche per 1. April 2018 in Kraft trat (Herausgeber: Bundesamt für Landwirtschaft). Die neue Schätzungsanleitung wird für die steuerliche Bewertung der landwirtschaftlichen Grundstücke ab 1. Januar 2020 verwendet. Voraussichtlich werden im Kalenderjahr 2029 alle landwirtschaftlichen Grundstücke einen Steuerwert nach der neuen Schätzungsanleitung vom 1. April 2018 ausweisen.

Da die landwirtschaftlichen Schätzungen neu durch das Amt für Landwirtschaft und Umwelt vorgenommen werden, sollten die Belastungsgrenzen⁴ künftig direkt durch das Amt für Landwirtschaft dem zuständigen Grundbuch gemeldet werden.

3.5 Grundstücke von juristischen Personen

Nicht im Fokus der Neuregelung der Grundstückschätzungen waren Grundstücke von juristischen Personen. Während der Projektphase wurde davon ausgegangen, dass für diese Grundstücke der Buchwert genügt und kein Steuerwert verfügt werden muss. Verschiedene Konstellationen (Liegenschaftssteuer, Aktienbewertung) zeigen nun, dass auch für die gewerblichen Objekte ein Steuerwert vorhanden sein muss. In den Kalenderjahren 2021/2022 sollen deshalb die gewerblichen Objekte neu geschätzt werden.

Der aufgehobene Gesetzestext für gewerbliche und industrielle Betriebe sollte in der Schätzungs- und Grundpfandverordnung wieder aktiviert werden. Dieser lautete wie folgt:

Art. 11 Verkehrswert von gewerblichen und industriellen Betrieben

¹ Bei der Ermittlung des Verkehrswerts von Grundstücken, die ausschliesslich oder vorwiegend gewerblichen oder industriellen Zwecken dienen, sind insbesondere die technische Entwertung und die Zweckmässigkeit der Anlagen, die Nutzungsmöglichkeiten sowie die Möglichkeit des Grundstückverkaufs angemessen zu berücksichtigen.

3.6 Landwerte

Mit der Neuregelung der Grundstückschätzungen wurde eingeführt, dass jedes Grundstück einer Landwertzone zugeordnet wird. Dabei wurden acht Landwertzonen in der Preisbandbreite von Fr. 100.– bis 800.– pro m² definiert. Die Erstellung von Landwertzonen hat sich bewährt und sollte so weitergeführt werden. Die Einteilung der Liegenschaften in die jeweiligen Landwertzonen ergibt nur in seltenen Fällen Grund zu Diskussionen. Seit der letzten Beurteilung sind die Landwerte stark gestiegen, weshalb die heutige Preisbandbreite zu überprüfen ist.

Die Praxis hat gezeigt, dass weitere kleinere Anpassungen vorgenommen werden sollten. Es gibt z. B. in Art. 14 Abs. 4 der Schätzungs- und Grundpfandverordnung die Möglichkeit, dass die Steuerverwaltung bei Bauzonen ohne zugewiesenen Landwert eine individuelle Bewertung vornehmen kann. Ein solche Bestimmung, dass der Landwert je nach effektiver Nutzungsmöglichkeit durch die Steuerverwaltung individuell bewertet werden könnte, sollte ergänzt werden. Solche Landkorrekturen werden unter anderem aus folgenden Gründen nötig:

- sehr hohe Ausnützung mit geringem Umschwung (z.B. Reihenhäuser) oder Allgemeinparzelle mit Spielplätzen und Erschiessungen;
- Bauten, welche vor dem Raumplanungsgesetz erstellt wurden und heute nicht mehr Zonenkonform sind;
- schlecht bebaubare Parzelle auf Grund von Parzellenform oder anderweitigen Einschränkungen;
- erhöhte Ausnutzungsmöglichkeit durch Quartierplan.

3.7 Personelle Ressourcen für die Neuregelung

Gemäss Projektplanung sollten für die Schätzung von etwa 80 Prozent der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke 1,5 Jahre benötigt werden. So hätten bis Ende 2017 etwa 80 Prozent der neuen Steuerwerte für die Steuerperiode 2017 vorliegen sollen, so dass diese für die Veranlagung im Kalenderjahr 2018 vorhanden gewesen wären.

⁴ Landwirtschaftliche Grundstücke dürfen nur bis zur Belastungsgrenze mit Grundpfandrechten belastet werden. Die Belastungsgrenze entspricht der Summe des um 35 Prozent erhöhten landwirtschaftlichen Ertragswerts und des Ertragswerts der nichtlandwirtschaftlichen Teile.

Die Umsetzung der Neuregelung hat gezeigt, dass dieser Zeitplan viel zu optimistisch war. Bis auf wenige Ausnahmen werden per Ende Kalenderjahr 2020 alle nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke einen neuen Steuerwert 2017 ausweisen. Für die Verspätung sind folgende Hauptgründe verantwortlich:

- IT-Probleme vor allem zu Beginn des Projekts (GemDat Rubin, Ringler-Portal, RMS, usw.).
- Ursprünglich sollten die Grundstücke möglichst einfach korrigiert und geschätzt werden. Bei einer beachtlichen Anzahl von formelmässig berechneten Objekten befand sich der berechnete Wert nicht im vorgegebenen Bereich.⁵ Aus diesem Grund mussten individuelle Schätzungen vorgenommen werden. Auch mussten immer wieder Sonderkonstellationen manuell bearbeitet werden.
- Das Objektdossier konnte aus technischen Gründen nicht ins GemDat Rubin übernommen werden. Die Suche und Ablage in verschiedenen Programmen ergeben einen Mehraufwand.
- Der Verzug in der Festsetzung der Steuerwerte führt zu vielen Nachfragen seitens der Steuerpflichtigen sowohl bei der Grundstückschätzung wie auch bei den Revisorinnen und Revisoren im Steuerveranlagungsverfahren. Die Beantwortung und Nachforschungen führen zu einem Mehraufwand.

Als eine Sonderkonstellation, welche viel Aufwand generiert hat, sei die Auflösung der Sondernummern erwähnt. Im Kanton Obwalden wurden früher unter bestimmten Voraussetzungen fiktive Sondernummern für die Bewertung von Grundstücken eröffnet. Mögliche Gründe für solche Sondernummern waren gemischte Schätzungen auf einer Parzelle (landwirtschaftliche und nichtlandwirtschaftliche Schätzungen) oder die Sondernutzung eines Grundstücks (Bootshütten, Ferienhäuser, Alphütten, Parkplätze, Fahrnisbauten, Ökonomiegebäuden, unselbständige Baurechte, Quellenrechte, usw.). Im Grundbuch werden diese Sondernummern nicht geführt. Aus diesem Grund mussten alle Schätzungen von Grundstücken mit Sondernummern rückwirkend per 31. Dezember 2016 aufgehoben und die Steuerwerte per 1. Januar 2017 auf die grundbuchrechtlichen Stammparzellen mit einer Nutzniessung übertragen werden. Die entsprechenden Schätzungsverfügungen mussten manuell erstellt werden.

Damit die Steuerveranlagungen 2017 ff. trotz den fehlenden neuen Steuerwerten durch die Revisorinnen und Revisoren verfügt werden konnten, hat die Steuerverwaltung teilweise die alten Steuerwerte weiterverwendet. In den Verfügungen wurden die Steuerpflichtigen darauf hingewiesen, dass sie Einsprache erheben können, falls sie mit diesem Vorgehen nicht einverstanden sind. Da die alten und neuen Steuerwerte in der Summe etwa den gleichen Betrag ergeben, war diese Praxis vertretbar und hatte keine negativen finanziellen Auswirkungen für den Kanton.

3.8 Neufestlegung der Faktoren alle acht Jahre

In Art. 16 der Schätzungs- und Grundpfandverordnung wurde festgelegt, dass der Regierungsrat die Faktoren der schematischen, formelmässigen Bewertung für die Grundstückschätzung

⁵ vgl. Art. 11 der Ausführungsbestimmungen über die amtliche Steuerschätzung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke (GDB 213.712):

¹ Führt die schematische, formelmässige Ermittlung zu einem Steuerwert (100 Prozent), der über 90 Prozent des effektiven Verkehrswerts oder unter 80 Prozent desselben liegt, so ist eine individuelle Schätzung des Steuerwerts vorzunehmen.

² Führt die schematische, formelmässige Ermittlung zu einem Eigenmietwert, der über 70 Prozent der effektiven Marktmiete oder unter 60 Prozent derselben liegt, so ist eine individuelle Schätzung des Eigenmietwerts vorzunehmen.

alle acht Jahre festlegt. Dies bedeutet, dass die Faktoren erstmals per 1. Januar 2025 neu festgelegt werden müssen.

Es stellt sich die Frage, ob die Festlegung von neuen Faktoren zwingend zusammen mit einer Neuschätzung vorgenommen werden muss. Es wäre möglich, dass die Grundstücke z. B. alle sieben Jahre neu geschätzt werden, die Faktoren durch den Regierungsrat nur bei Bedarf angepasst würden. Bei einer Anpassung der Faktoren würden die geltenden Steuerwerte aller Grundstücke im Kanton neu berechnet.

Da die Festsetzung der neuen Steuerwerte per 1. Januar 2017 viel Aufwand verursacht hatte, konnten die Arbeiten erst per Ende 2020 abgeschlossen werden. Diese Erkenntnis zeigt, dass die Arbeitsbelastung der Mitarbeitenden künftig besser verteilt werden sollte. Dies kann erreicht werden, indem die Schätzungen künftig in einem Rotationsprinzip nach Gemeinden vorgenommen werden, z. B.:

- 2025: Sachseln
- 2026: Lungern
- 2027: Sarnen
- 2028: Giswil
- 2029: Alpnach
- 2030: Kerns
- 2031: Engelberg

Als Konsequenz würde die Schätzung eines Grundstücks mindestens alle sieben Jahre einmal überprüft. Es gibt auch andere Kantone, welche ein solches Rotationsprinzip anwenden.

4. Interkantonale Entwicklung der Steuerwerte

4.1 Gesetzliche Grundlagen

Im Steuergesetz finden sich folgende Bestimmungen:

- Art. 23 Abs. 3 Bst. a StG: Der Eigenmietwert ist unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumbildung und Selbstvorsorge auf unter 70 Prozent des Marktwerts festzulegen.
- Art. 45 Abs. 2 StG: Die Formel ist so zu wählen, dass die am oberen Rand der Bandbreite liegenden Schätzungen nicht über 90 Prozent des effektiven Verkehrswerts liegen.

In Art. 11 der Ausführungsbestimmungen über die amtliche Steuerschätzung der nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke (GDB 213.712) wird zudem präzisiert:

Führt die schematische, formelmässige Ermittlung zu einem Steuerwert (100 Prozent), der über 90 Prozent des effektiven Verkehrswerts oder unter 80 Prozent desselben liegt, so ist eine individuelle Schätzung des Steuerwerts vorzunehmen.

Die im Steuergesetz festgehaltenen Grundsätze entsprechen den heute geltenden Bestimmungen in anderen Kantonen und der Bundesgerichtspraxis.

In der Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz finden sich folgende Bestimmungen:

- Art. 10 Abs. 1 VV StG: Der Mietwert selbstbenutzter Grundstücke beträgt 3,8 Prozent des Netto-Steuerwerts.
- Art. 23 Abs. 2 VV StG: Der Netto-Steuerwert für die nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke beträgt 65 Prozent des Steuerwerts.

Die Bestimmungen in der Vollziehungsverordnung führen dazu, dass der Vermögenswert der Grundstücke sowie auch der Eigenmietwert im interkantonalen Vergleich sehr tief ist.

4.2 Netto-Steuerwert im Verhältnis zum Verkehrswert

Zurzeit liegt der Netto-Steuerwert im Durchschnitt bei rund 50 Prozent des Verkehrswerts, was nachfolgend veranschaulicht wird:

| Verkehrswert | Steuerwert (100 Prozent) 77 Prozent des Verkehrswerts | Netto-Steuerwert 65 Prozent des Steuerwerts |
|-----------------|--|--|
| Fr. 1 000 000.– | Fr. 770 000.– | Fr. 500 500.– |
| 100 % | 77 % | 50% |

Die Steuerverwaltung hat bei Verkäufen unter Dritten in den Kalenderjahren 2017 bis 2019 die Verkaufspreise mit den Steuerwerten (100 Prozent) verglichen und festgestellt, dass die Steuerwerte (100 Prozent) bei Einfamilienhäuser im Schnitt um 33 Prozent unter den Verkaufspreisen liegen. Damit entspricht der Steuerwert (100 Prozent) rund 77 Prozent des Verkehrswerts.

Mit einem Netto-Steuerwert von rund 50 Prozent des Verkehrswerts sind die für die Vermögenssteuer massgebenden Werte eher tief angesetzt, was Auswirkungen auf die Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden hat.

Ergänzend kann festgehalten werden, dass der tiefe Netto-Steuerwert zu einer ungleichen Besteuerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen führt. Gemäss dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz [StHG; SR 642.14]) würde das gesamte Vermögen einer Person zum Verkehrswert der Vermögenssteuer unterliegen.

4.3 Repartitionsfaktor

Die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) veröffentlicht im Kreisschreiben Nr. 22 die Repartitionsfaktoren, welche die Bewertung von Grundstücken bei einer interkantonalen Steuerauscheidung regelt.⁶ Der Repartitionswert wird benötigt, da die Grundstücke in den Kantonen unterschiedlich bewertet werden. Um eine korrekte Steuerauscheidung erstellen zu können, braucht es für die Grundstücke eine einheitliche Referenzgrösse. Anhand einer gesamtschweizerischen Erhebung werden die erzielten Grundstückverkaufserlöse mit den jeweiligen kantonalen Steuerwerten verglichen und daraus die interkantonalen Repartitionswerte berechnet.

Für den Kanton Obwalden gilt bis und mit Steuerperiode 2005 der Repartitionsfaktor von 125 Prozent. Für die Steuerperioden 2006 bis 2018 beträgt er infolge einer Revision des Steuergesetzes 100 Prozent. Auf die Steuerperiode 2019 wurden die Repartitionswerte durch die SSK generell überarbeitet. Bis 2018 wurden die Repartitionswerte auf der Basis von 70 Prozent der Referenzgrösse (Kanton mit tiefstem Medianwert) ermittelt. Ab der Steuerperiode 2019 basiert die Ermittlung der Repartitionswerte auf 100 Prozent. Mit dieser neuen Berechnungsart hätte sich der für den Kanton Obwalden geltende Wert von 100 Prozent rein rechnerisch auf 143 Prozent verändert.

Seit der Steuerperiode 2019 hat der Kanton Obwalden einen Repartitionsfaktor von 195 Prozent. Dieser hohe Faktor bedeutet, dass der Kanton Obwalden gegenüber dem Verkehrswert einen tiefen Steuerwert hat. Ab der Steuerperiode 2019 weisen nur die Kantone Basel-Landschaft (385 Prozent) und Solothurn (335 Prozent) einen höheren Repartitionsfaktor aus.

⁶ Kreisschreiben Nr. 22, gültig ab Steuerperiode 2019: https://www.steuerkonferenz.ch/downloads/kreisschreiben/KS_22_Repartitionsfaktoren_D_20180322.pdf

Kreisschreiben Nr. 22, gültig ab Steuerperiode 2006: https://www.steuerkonferenz.ch/downloads/kreisschreiben/ks022_d.pdf

Anhand der Repartitionsfaktoren wird die interkantonale Steuerauscheidung vorgenommen. Der neue Repartitionsfaktor des Kantons Obwalden führt dazu, dass gegenüber dem alten Repartitionsfaktor mehr Schulden und Schuldzinsen übernommen werden müssen. Als Folge resultieren im Kanton und in den Gemeinden Mindereinnahmen. Es konnten keine Auswertungen erstellt werden, um die Mindereinnahmen zu berechnen.

5. Ausblick

5.1 Fachanwendungen GemDat Rubin und Ringler Portal

Die Steuerverwaltung verwendet für die Grundstückschätzung die Fachanwendung GemDat Rubin, die von der GemDat Informatik AG, St. Gallen, angeboten wird. Im Februar 2020 wurden die Steuerverwaltung und das InformatikLeistungsZentrum Obwalden – Nidwalden (ILZ) durch die GemDat Informatik AG darüber informiert, dass Microsoft die Weiterentwicklung und den Support für die Software „Silverlight“ ab Oktober 2021 einstellen wird. Die GemDat Informatik AG setzt für die Entwicklung von GemDat Rubin „Silverlight“ ein. Somit kann die bisher verwendete Fachanwendung GemDat Rubin ab Oktober 2021 nur noch eingeschränkt und mittelfristig nicht mehr verwendet werden. Sie muss deshalb entweder vollständig neu entwickelt oder auf eine andere Umgebung migriert werden.

Da die heutige Fachanwendung nicht mehr weiterentwickelt wird, kann z. B. der Prozentsatz zur Berechnung des Netto-Steuerwerts von heute 65 Prozent (Art. 23 Abs. 2 VV StG) nicht mehr verändert werden. Dies ist erst wieder möglich, wenn eine Nachfolgelösung in Betrieb genommen wird. Ebenso können nur Eigenmietwerte verfügt werden, welche mit einem Prozentsatz von 3,8 Prozent (Kanton) resp. 4,3 Prozent (Bund) des Netto-Steuerwerts berechnet worden sind.

Die Grundstückschätzung funktioniert heute mit der Mitwirkung der Grundstückeigentümerinnen und Grundstückeigentümer via ein eigenes Mitwirkungsportal. Mit der Ablösung der bisher verwendeten Fachanwendung GemDat Rubin muss das heutige Mitwirkungsportal der Ringler Informatik AG, Baar, ebenfalls ersetzt werden.

Die früheste produktive Umsetzung einer neu entwickelten oder neu migrierten Anwendung wird von GemDat Informatik AG auf den Frühling 2022 geplant. Ein realistisches Szenario geht davon aus, dass GemDat Rubin für die Grundstückschätzung erst im 2024 einsatzbereit sein wird. GemDat Informatik AG schätzt die Kosten für den Kanton Obwalden auf einen Betrag von Fr. 640 000.– bis Fr. 960 000.–. Hinzu kämen für den Kanton jedoch weitere Kosten (insbesondere Kundenportal, Schnittstellen, Migration), was zu Kosten von insgesamt rund 1,8 bis 2,1 Millionen Franken führen würde.

GemDat Bewertung stellt eine Individuallösung für den Kanton Obwalden dar und darf nicht mit der Fachanwendung GemDat Bau verwechselt werden, welche unter anderem auch beim Kanton Obwalden im Bereich der Baubewilligungen im Einsatz steht und auch weiterhin im Einsatz stehen wird.

5.2 Situationsanalyse

Die jetzige Lösung ist gut, hat sich etabliert und hätte problemlos weitergeführt werden können, wenn die Fachanwendung durch die GemDat Informatik AG weiter betrieben würde. Da dies nicht der Fall ist, muss eine neue Fachanwendung für die Grundstückbewertung beschafft werden.

Bei der Evaluation hat sich gezeigt, dass Kantone, welche ebenfalls eine neue Fachanwendung anschaffen müssen, sich dahingehend bewegen, dass die Bewertungsmethode möglichst ähnlich ist wie in anderen Kantonen, damit eine standardisierte Fachanwendung eingesetzt werden kann. Das ist für die Kantone ressourcen- und finanzschonender. Je mehr Abweichungen ein

Kanton von einem Standard wünscht, desto teurer wird die Fachanwendung in der Anschaffung und im Unterhalt.

Die Kantone Ob- und Nidwalden setzen für die Grundstückschätzung GemDat ein und stehen somit vor derselben Ausgangslage, dass die jetzige Fachanwendung abgelöst werden muss. Aus Kosten- und Effizienzgründen schlagen die Steuerverwaltungen Ob- und Nidwalden vor, dass die beiden Kantone künftig das gleiche Produkt einsetzen.

Bei der Erarbeitung von neuen Lösungen zeigte sich, dass folgende Ziele im Zentrum stehen:

- Einfache und effiziente Bewertungsmethode;
- Standardisierung der Bewertungsmethode;
- hohe Transparenz und Nachvollziehbarkeit;
- einfache Verwaltungsprozesse (höchste Automatisierung, tiefste Prozesskosten);
- Kostenoptimierung durch Einführung einer bestehenden Fachanwendung.
- Damit die Ziele erreicht werden, sind beide Kantone bereit, ihre bestehenden Gesetzgebungen und Prozesse zu überarbeiten und bei Bedarf anzupassen.

Obwalden hat als einziger Kanton für die Grundstückschätzung ein Mitwirkungsverfahren mit einem für den Kanton Obwalden entwickelten Mitwirkungsportal, in welchem die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer ihre Grundstückdaten prüfen und weitere Informationen deklarieren. Anhand der Mitwirkung ermittelt die Steuerverwaltung in der Regel alle acht Jahre die Steuerwerte für die Grundstücke neu.

5.3 Vereinfachung der Grundstückschätzung

Möchte der Kanton Obwalden die Grundstückschätzung analog dem Verfahren anderer Kantone durchführen, müsste die Bewertungsmethode künftig den anderen Kantonen angeglichen werden. Im Wesentlichen würde dies bedeuten, dass der Zeitwert der Bauten anhand des Versicherungswerts (Zeitwert = Versicherungswert minus Altersentwertung) bestimmt würde und nicht mehr anhand der bestehenden Formel. Der Vorteil des Versicherungswerts liegt vor allem darin, dass die Mitwirkung reduziert werden kann und dass kein separates Kundenportal mehr benötigt wird. Der Versicherungswert könnte mit der jährlichen Steuererklärung deklariert werden. Der Wegfall des separaten Kundenportals reduziert die Investitions- und Unterhaltskosten erheblich und das Vorgehen ist für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer einfacher und weniger aufwändig.

Mit der vereinfachten Ermittlung des Zeitwerts werden die Beschaffungskosten für eine neue Fachanwendung, inkl. der Erweiterung von eTax, Schnittstellen und Migration, anhand von Richtofferten auf knapp Fr. 900 000.– geschätzt.

5.4 Submission

Ein rechtliches Gutachten im Auftrag des ILZ hat aufgezeigt, dass für die Ersatzbeschaffung keine freihändige Vergabe erlaubt ist, sondern eine öffentliche Ausschreibung notwendig sein wird. Die geschätzten Beschaffungswerte liegen über den in der Interkantonalen Vereinbarung über das öffentliche Beschaffungswesen (IVöB; GDB 975.61) festgelegten Schwellenwerten für eine Freihandvergabe.

5.5 Zeitlicher Ablauf

Es ist geplant, den Objektkredit sowie die Gesetzesrevision (Schätzungs- und Grundpfandgesetz sowie Schätzungs- und Grundpfandverordnung) im Juni 2021 und im September 2021 im Kantonsrat zu traktandieren.

Mit Inbetriebnahme der neuen Veranlagungssoftware NEST Ende 2021 wird bis zur Inbetriebnahme der neuen Fachanwendung Grundstückbewertung keine Schnittstelle für die Objektdaten mehr vorhanden sein. Für die manuelle Bewirtschaftung der Objektdaten in der neuen Veranlagungssoftware NEST ist mindestens eine Vollzeitstelle bereitzustellen. Dies bindet einerseits Ressourcen, andererseits sind manuelle Vorgänge immer auch fehleranfällig. Dies sind weitere Gründe, weshalb die neue Fachanwendung Grundstückbewertung möglichst rasch in Betrieb genommen werden sollte.

Bei Genehmigung des Objektkredits kann die neue Fachanwendung frühestens im 2023 in Betrieb genommen werden. Dies würde bedeuten, dass in der Steuererklärung 2022 erstmals zusätzliche Informationen zu den Grundstücken erfragt würden. Mit Einreichung der Steuererklärung 2022 müssen diese Daten ab März 2023 in die neue Fachanwendung fliessen.

Im Spätsommer 2023 würden die Steuerwerte für alle Grundstücke ermittelt, vorausgesetzt die Steuererklärung 2022 wurde eingereicht. Die neu ermittelten Steuerwerte können mit den heute geltenden Steuerwerten verglichen werden. Anhand dieser Analyse ist der Prozentsatz für den Netto-Steuerwert und den Eigenmietwert festzulegen. Es ist vorgesehen, das Inkrafttreten der neuen Regelung auf den 1. Januar 2024 festzulegen. Als Übergangsbestimmung ist festzulegen, dass bereits mit der Steuererklärung 2022 die notwendigen Daten erhoben werden können.

Der vorgeschlagene Terminplan ist knapp bemessen. Falls sich Verzögerungen mit der Submission, dem Projekt oder der Migration ergeben sollten, müsste das Inkrafttreten um ein Jahr nach hinten verschoben werden.

Im Steuergesetz sind keine Anpassungen notwendig. Die Anpassungen in der Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz sollen bewusst erst vorgenommen, wenn die Analyse der alten und neuen Steuerwerte vorliegt.

6. Fazit der Neuregelung der Grundstückschätzungen

6.1 Ziele der Neuregelung

Die Neuregelung der Grundstückschätzungen hatte im Wesentlichen zwei Ziele:

1. Bei den nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken sollen die bestehenden Rechtsungleichheiten zwischen den Steuerpflichtigen vermieden und die Schätzungen wieder auf einen einheitlichen Stand gebracht werden.

In der ersten Phase der Berechnung der neuen Schätzungen wurden selten formelmässige Korrekturen gemäss Art. 11 der Ausführungsbestimmungen oder Eingriffe in der Altersentwertung vorgenommen. Später kamen diese Korrekturen vermehrt zum Tragen. Als Fazit ist in diesem Bereich wieder eine gewisse Rechtsungleichheit geschaffen worden. Die in der ersten Phase festgelegten Steuerwerte sind deshalb eher tief angesetzt.

Der Regierungsrat beauftragt die Steuerverwaltung damit, die in der Anfangsphase erstellten Steuerschätzungen nochmals zu prüfen und bei Bedarf zu korrigieren.

2. Um zeitgemässere Schätzungen der landwirtschaftlichen Grundstücke vornehmen zu können, ist die Bewertung in Zukunft auf die aktuellste Schätzungsanleitung gemäss

Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) abzustützen.

Die rollende Planung und die Anwendungen der aktuellsten Bestimmungen des BGBB hat sich bewährt. Der Regierungsrat sieht vor, im Bereich der landwirtschaftlichen Schätzungen keine Anpassungen vorzunehmen.

6.2 Allgemeines Fazit und notwendige Anpassungen

Der Regierungsrat beurteilt die Neuregelung insgesamt als gelungen. Trotz einiger Schwierigkeiten in der Anfangsphase und des nicht vollständig eingehaltenen Zeitplans hat sich das neue Vorgehen grundsätzlich bewährt und die gewünschten Wirkungen und Vorteile sind eingetreten.

Die Festlegung der Prozentsätze zur Berechnung des Netto-Steuerwerts und des Eigenmietwerts müssen analysiert und bei Bedarf angepasst werden. Da die Berechnung des Steuerwerts voraussichtlich auf den 1. Januar 2024 angepasst wird, soll diese Analyse erst nach Vorliegen der neu berechneten Steuerwerte vorgenommen werden.

6.3 Weiteres Vorgehen

Die Nachfolgelösung der Fachanwendungen GemDat Rubin wird im Submissionsverfahren vergeben. Die Anforderungen an die künftige Grundstückschätzung sind, dass sie möglichst effizient und automatisiert vorgenommen werden kann. Die Prozesse werden mit jenen im Kanton Nidwalden abgestimmt, so dass möglichst viele Synergien entstehen. Der dazu nötige Objektkredit sowie die dazu nötige Gesetzesrevision (Schätzungs- und Grundpfandgesetz sowie Schätzungs- und Grundpfandverordnung) werden im Frühling 2021 im Regierungsrat traktandiert. Die Behandlung im Kantonsrat ist im Juni 2021 und im September 2021 vorgesehen.

Die im Schätzungs- und Grundpfandgesetz vorgesehenen Änderungen betreffen nur formelles Recht, weshalb der Regierungsrat auf eine Vernehmlassung verzichten wird.

Im Steuergesetz sind keine Anpassungen notwendig. Die Anpassungen in der Vollziehungsverordnung zum Steuergesetz werden erst vorgenommen, wenn Hochrechnungen mit den neu berechneten Steuerwerten vorliegen.

Beilage:

- Anhang Würdigung der per 1. Januar 2017 in Kraft getretenen Anpassungen in den Gesetzen und Verordnungen
- Entwurf Kantonsratsbeschluss