

Parlamentarischer Vorstoss. Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.: 098-2015
Vorstossart: Motion
Richtlinienmotion: ☐
Geschäftsnummer: 2015.RRGR.319

Eingereicht am: 16.03.2015

Fraktionsvorstoss: Nein
Kommissionsvorstoss: Nein
Eingereicht von: Brand (Münchenbuchsee, SVP) (Sprecher/in)
Iseli (Zwieselberg, SVP)
Haas (Bern, FDP)

Weitere Unterschriften: 14

Dringlichkeit verlangt: Ja
Dringlichkeit gewährt: Nein 19.03.2015

RRB-Nr.: 904/2015 vom 12. August 2015
Direktion: Finanzdirektion
Klassifizierung: Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat: **Punktweise beschlossen**
Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung
Ziffer 2: Ablehnung



Ausserordentliche Neubewertung von Grundstücken: Die Praxis des Verwaltungsgerichts ist zu beachten

Der Regierungsrat wird beauftragt,

1. die Steuerverwaltung zur Beachtung der konstanten Praxis des Verwaltungsgerichts in Zusammenhang mit der ausserordentlichen Neubewertung von Grundstücken anzuhalten
2. in einem einfachen Bericht darzustellen, wie viele Fälle ausserordentlicher Neubewertungen von Grundstücken seit 2010 erfolgt sind, bei denen die Praxis des Verwaltungsgerichts nicht berücksichtigt wurde; der Bericht hat auch darüber Aufschluss zu geben, was der Regierungsrat in Bezug auf diese Neuveranlagungen vornehmen will und insbesondere, ob er bereit ist, die unrechtmässigen Veranlagungen korrigieren zu lassen

Begründung

1. Dem Hauseigentümerverband Kanton Bern liegen verschiedene dokumentierte Fälle vor, in denen die kantonale Steuerverwaltung die konstante Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern in Zusammenhang mit ausserordentlichen Neubewertungen von Grundstücken verletzt hat. Wenn dies gewünscht wird, können die entsprechenden Unterlagen offen-

gelegt werden. Aufgrund verschiedenster zusätzlicher Meldungen von Mitgliedern muss davon ausgegangen werden, dass die Kantonale Steuerverwaltung die Praxis des Verwaltungsgerichts über die ausserordentliche Neubewertung von amtlichen Werten systematisch nicht beachtet. Gemäss konstanter Praxis des Verwaltungsgerichts des Kantons Bern ist eine ausserordentliche Neubewertung der amtlichen Werte nur rechtmässig, wenn bei kleineren Arbeiten und Änderungen der Mehrwert mindestens 10 Prozent des bisherigen amtlichen Werts beträgt (vgl. zuletzt Urteil des Verwaltungsgerichts Bern vom 12.6.2012, VGE 22759, E. 3).

Dabei gilt, wie das Verwaltungsgericht klar festhält, dass es nicht darauf ankommt, ob es sich im Einzelnen um Renovationen oder um Sanierungen handelt; solange die in Rede stehenden baulichen Massnahmen zu einer Wertsteigerung von weniger als 10 Prozent führen.

2. Das Vorgehen der Steuerverwaltung ist umso erstaunlicher, als im Rahmen der letzten Steuergesetzrevision ein Antrag des Regierungsrates, die herrschende Praxis des Verwaltungsgerichts durch eine Anpassung von Art. 183 Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 StG zu ändern und die 10-Prozent-Schwelle abzuschaffen (vgl. Vortrag Regierungsrat Steuergesetzrevision 2008, Ziffer 5.2.2. Ausserordentliche Neubewertung, Seite 24 ff.), durch den Grossen Rat klar verworfen wurde. Der Wortlaut von Art. 183 StG blieb unverändert. Die Praxis des Verwaltungsgerichts wird seither auch durch ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers bestätigt. Dass die Steuerbehörde nicht nur die Rechtsprechung, sondern auch den klaren Willen des Gesetzgebers missachtet, kann nicht akzeptiert werden.
3. Weil die Steuerverwaltung ihre Veranlagungsverfügungen nicht begründet und auch den bisherigen amtlichen Wert nicht nennt, ist es ohne Konsultation der Steuerakten für die Steuerpflichtigen gar nicht möglich, die Zulässigkeit der Anpassung zu beurteilen. Erheben sie Einsprache, so wird die Veranlagung geringfügig korrigiert, oder, wenn sich der Einsprecher ausdrücklich auf die erwähnte 10-Prozent-Regel beruft, gutgeheissen. Dies im letzteren Fall mit der Begründung, die Erhöhung sei irrtümlicherweise erfolgt. In den textbausteinartigen Standardbegründungen geht die Steuerverwaltung aber nicht einmal auf den eigentlichen Einwand ein.
4. Legt der Steuerpflichtige bei einer nur geringfügigen Korrektur der Veranlagung Rekurs bei der kantonalen Rekurskommission ein, korrigiert die Steuerverwaltung die Veranlagung von Amtes wegen, ohne es auf ein Rekursverfahren ankommen zu lassen.

Begründung der Dringlichkeit: In letzter Zeit häufen sich die dem HEV Kanton Bern gemeldeten Fälle von ausserordentlichen Neubewertungen, die nicht der Praxis des Verwaltungsgerichts entsprechen. Die diesbezügliche Praxis der Steuerverwaltung muss so rasch wie möglich korrigiert werden.

Antwort des Regierungsrates

Die Motionäre beziehen sich auf verschiedene Fälle, aus denen hervorgehe, dass die Steuerverwaltung bei ausserordentlichen Neubewertungen die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts missachte. Bei Sanierungen und Renovationen dürfe eine Neubewertung richtigerweise nur vorgenommen werden, wenn der neue amtliche Wert mindestens zehn Prozent höher liegt als der bisherige amtliche Wert. Diese Vorgabe werde von der Steuerverwaltung systematisch missachtet.

Die Beurteilung der massgeblichen Bestimmungen durch die Motionäre ist zutreffend. Sanierungen und Renovationen führen erst dann zu einer Neubewertung, wenn die erfolgten baulichen Veränderungen am Grundstück **gesamthaft** eine Wertveränderung von mehr als zehn Prozent des amtlichen Werts bewirken. Bei einem etappenweisen Vorgehen wird eine ausserordentliche Neubewertung (erst) dann durchgeführt, wenn die seit der letzten Bewertung eingetretenen Veränderungen am Grundstück gesamthaft eine Wertveränderung von mehr als 10 Prozent des amtlichen Werts bewirken.

Diese Beurteilung wird auch von der Steuerverwaltung geteilt und ist so im Praxiskommentar zum Berner Steuergesetz festgehalten (Ausführungen zu Art. 183 Steuergesetz, StG, in Band II des Praxiskommentars aus dem Jahr 2011). Die kantonale Steuerverwaltung hält fest, dass der Einhaltung der 10-Prozent-Bedingung hohe Beachtung geschenkt wird.

Führen Sanierungen oder Renovationen zu einem neuen amtlichen Wert, der weniger als 10 Prozent über dem bisherigen amtlichen Wert liegt, wird der neue amtliche Wert nicht eröffnet. Der neue amtliche Wert wird aber im Sinne einer Schattenrechnung geführt, um bei weiteren Sanierungen und Renovationen die neue Ausgangsbasis zu bilden. Die steuerpflichtigen Personen werden - zur Schaffung von Transparenz - über diesen Umstand jeweils informiert. Der ermittelte Wert wird sich erst bei einer späteren Sanierung oder Renovation auswirken, wo eine Gesamtbetrachtung über alle bis dahin erfolgten Sanierungen und Renovationen vorgenommen werden muss.

Bei der ausserordentlichen Neubewertung handelt es sich um ein **Massenverfahren**. In der Praxis werden seit 2010 durch die nebenamtlichen Schätzerinnen und Schätzer **jedes Jahr mehr als 20'000** ausserordentliche Neubewertungen mit Augenschein vorgenommen. Dabei handelt es sich in rund zwei bis vier Prozent der Fälle um Konstellationen, bei denen der neu ermittelte Wert aufgrund von Renovationen und Sanierungen weniger als 10 Prozent über dem bisherigen amtlichen Wert liegt. Bei der Steuerverwaltung sind ständig insgesamt rund 4'100 solche Fälle mit einer aufgeschobenen Bewertung (Schattenrechnung) pendent.

Weil es sich bei der ausserordentlichen Neubewertung wie aufgezeigt um ein Massengeschäft mit teilweise komplexen Dimensionen handelt, sind Fehlbeurteilungen nie ganz auszuschliessen. Die Komplexität der Fälle hat verschiedene Gründe:

- Im Zusammenhang mit den ausserordentlichen Neubewertungen infolge **baulicher Veränderungen** (Art. 183 Abs. 1 Bst. a StG) ist jeweils zu unterscheiden, ob es sich um Sanierungen und Renovationen oder sonstige bauliche Veränderungen wie Neubau, Umbau, Abbruch etc. handelt. Die 10-Prozent-Regel kommt nur gerade bei den Sanierungen und Renovationen zur Anwendung. Bei anderen baulichen Veränderungen ist ein neuer amtlicher Wert auch dann zu eröffnen, wenn sich der amtliche Wert um weniger als 10 Prozent verändert hat.

- Nebst den ausserordentlichen Neubewertungen infolge baulicher Veränderungen gibt es eine **Vielzahl weiterer Gründe** für eine ausserordentliche Neubewertung (vgl. Art. 183 Abs. 1 Bst. b bis f StG: Änderungen in der Benützungsart oder im Bestand von Grundstücken und Gebäuden; Änderungen in der Bewirtschaftung oder den Bewirtschaftungsgrundlagen landwirtschaftlicher Gewerbe und Grundstücke; Errichtung, Änderung oder Löschung von Rechten, Lasten und Konzessionen, soweit sie für die amtliche Bewertung von Bedeutung sind; Eintritt oder Wegfall der Voraussetzungen zur Bewertung von Land in der Bauzone zum Ertragswert; Flächenveränderung, Zonenänderung, Erschliessung oder Melioration von Land). Auch beim Vorliegen dieser Neubewertungsgründe findet die 10-Prozent-Regel keine Anwendung, d.h. ein neuer amtlicher Wert ist auch dann zu eröffnen, wenn sich der amtliche Wert um weniger als 10 Prozent verändert hat.
- In vielen Fällen einer ausserordentlichen Neubewertung kommen gleichzeitig **mehrere Neubewertungsgründe** zum Tragen. Renovationen und Sanierungen können zusammenfallen mit gleichzeitigen Neubauten, Umbauten, Neuinstallationen, Erweiterungen, Parzellierungen, Flächenveränderungen, Errichtung oder Löschung von Dienstbarkeiten, Nutzungsänderungen etc.. Dabei ist der jeweils unterschiedlichen Bedeutung dieser Neubewertungsgründe Rechnung zu tragen.
- Die Komplexität der ausserordentlichen Neubewertung wird zuletzt auch dadurch erhöht, dass bei festgestellten **Auslassungen und Unrichtigkeiten** der aktuellen Bewertung nicht eine ausserordentliche Neubewertung, sondern eine Korrektur nach Artikel 181 Absatz 4 StG vorzunehmen ist. Die diesbezüglichen Feststellungen sind bei der Prüfung der Voraussetzungen einer ausserordentlichen Neubewertung nach Artikel 183 StG (10-Prozent-Regel etc.) konsequent ausser Acht zu lassen. Somit ist jeweils streng zu unterscheiden, welche Sanierungen, Renovationen, An- oder Umbauten bei der letzten Bewertung übersehen wurden (Korrektur nach Art. 181 Abs. 4 StG) und welche seither vorgenommen wurden (allenfalls ausserordentliche Neubewertung nach Art. 183 StG).

Sämtliche ausserordentlichen Neubewertungen, die durch nebenamtliche Schätzerinnen und Schätzer vorgenommen werden, werden durch die Abteilung Amtliche Bewertung der Steuerverwaltung systematisch überprüft. Angesichts der aufgezeigten Komplexität dieser Bewertungen und der hohen Anzahl betroffener Fälle ist es trotz der systematischen Kontrollen nicht auszuschliessen, dass in einzelnen Fällen ein amtlicher Wert eröffnet wird, der auch Sanierungen und Renovationen berücksichtigt, obschon diese für sich allein genommen nicht zu einem um 10 Prozent höheren Wert geführt haben.

In der Praxis kann festgestellt werden, dass die Betroffenen in solchen Fällen jeweils Einsprache erheben und der bisherige amtliche Wert im Einspracheverfahren bestätigt wird. Die Motionäre erwähnen fünf konkrete Fälle, bei denen der bisherige amtliche Wert im Einspracheverfahren bestätigt wurde. Die genannten Fälle betreffen je einen Fall aus den Steuerjahren 2005, 2011, 2012 (noch hängig), 2013 und 2014.

Die Steuerverwaltung bedauert diese Fehler. Sie hält aber gleichzeitig fest, dass es sich dabei um Ausnahmefälle handelt. Nach Auffassung der Steuerverwaltung ist die Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts eindeutig und es wird verwaltungsintern mit systematischen Kontrollen sichergestellt, dass die 10-Prozent-Regel beachtet wird.

Der Regierungsrat sieht deshalb keine Veranlassung, die Steuerverwaltung speziell zur Beachtung der Rechtsprechung anzuhalten (Ziffer 1 der Motion). Wie für jede kantonale Dienststelle gilt auch für die Steuerverwaltung die Vorgabe, dass sich ihre Aufgabenerfüllung auch ohne ausdrückliche Anweisung nach den gesetzlichen Grundlagen und der Rechtsprechung der Gerichte richten muss. Der Regierungsrat beantragt deshalb, die Ziffer 1 der Motion anzunehmen und gleichzeitig abzuschreiben.

Die Motionäre verlangen weiter, dass der Regierungsrat in einem „einfachen Bericht“ darstellen soll, wie viele Fälle ausserordentlicher Neubewertungen von Grundstücken seit 2010 erfolgt sind, bei denen die Praxis des Verwaltungsgerichts nicht berücksichtigt wurde (Ziffer 2 der Motion). Für die Erstellung eines solchen Berichts besteht nach dem Gesagten kein genügender Anlass, so dass auf die Erstellung und die damit verbundenen hohen Aufwendungen verzichtet werden kann. Dass die Kosten eines solchen Berichts sehr hoch ausfallen würden, ergibt sich daraus, dass die Unterlagen zu den jährlich rund 20'000 ausserordentlichen Neubewertungen mit Augenschein (also für den geforderten Zeitraum seit 2010 insgesamt weit mehr als 100'000 Fälle) bei den Gemeinden eingefordert und einzeln geprüft werden müssten. Die Prüfung wäre mit ausserordentlich hohen Personalkosten verbunden und würde sich aufgrund der knappen Personalressourcen über einen langen Zeitraum erstrecken. Ein „einfacher Bericht“ im Sinne der Motionäre ist daher gar nicht möglich. Der Regierungsrat beantragt deshalb die Ablehnung der Ziffer 2 der Motion.

Verteiler

- Grosser Rat