

BGE 99 IA 164 vom 27. Juni 1973

Bundesgericht (BGE), 1973-06-27, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_99 IA 164](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_99%20IA%20164)

FR: BGE 99 IA 164 du 27 juin 1973

IT: BGE 99 IA 164 del 27 giugno 1973

Regeste

Regeste Art. 4 BV; Willkür. Besteuerung landwirtschaftlich genutzten Baulandes. Willkürliche Abweichung vom Gesetzeswortlaut.

Erwägungen

E. 1

a) (kassatorische Natur der staatsrechtlichen Beschwerde). b) Der Bürger ist nicht legitimiert, eine Verfügung anzufechten, die entsprechend seinem eigenen Antrag getroffen wurde (BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege S. 371/2). In den Erwägungen seines Entscheids führte der Regierungsrat beiläufig aus, die Geissmatthöhe AG habe sich im Verfahren vor dem Schatzungsamt selber auf den Standpunkt gestellt, ihr Grundstück sei schätzungsrechtlich Bauland. In ihrem an das Schatzungsamt gerichteten Brief vom 6. Februar 1971 drückte die Beschwerdeführerin den Wunsch aus, es sei keine Neuschätzung ihres Grundstücks vorzunehmen, wobei sie mehr nebenbei ihr Land als "Bauland" bezeichnete. Aus dieser Formulierung kann nicht abgeleitet werden, der Entscheid des Regierungsrates entspreche dem Antrag der Beschwerdeführerin. Diese hat zwar wohl eingeräumt, dass das Grundstück Baulandqualität habe, aber keineswegs anerkannt, dass es auch nach dem abgeänderten SchG als Bauland zu bewerten und zu besteuern sei. Der Regierungsrat hat denn auch in den Erwägungen seines Beschlusses BGE 99 Ia 164 S. 169 auf den erwähnten Brief der Geissmatthöhe AG nur Bezug genommen, um seine eigene Begründung zu stützen. Dass auf die staatsrechtliche Beschwerde mangels einer gegen den Willen des Betroffenen ergangenen Verfügung nicht einzutreten sei, wird zu Recht weder vom Stadtrat noch vom Regierungsrat behauptet. c)

E. 2

Stellt man auf den Wortlaut des Gesetzes ab, so ist es klar, dass der Katasterwert des Grundstücks nach dem landwirtschaftlichen Ertragswert (Fr. 3000.--) festzusetzen ist und das Land nicht als Bauland mit 75% des Verkehrswerts (Fr. 400 000.--) eingeschätzt werden darf, wie es der Regierungsrat getan hat. Bei der letzten, 1892 erfolgten Handänderung wurde der Erwerbspreis des Grundstücks durch die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt, und das Areal wird jetzt noch landwirtschaftlich genutzt. Es handelt sich deshalb nach dem klaren Wortlaut des § 14 SchG um ein landwirtschaftliches Grundstück, dessen Katasterwert nach dem Ertragswert festzusetzen ist (§ 15). § 17 SchG gilt nur für Grundstücke, die nach § 14 nicht als landwirtschaftliche gelten, somit nicht für das Grundstück der Beschwerdeführerin. Der Regierungsrat anerkennt denn wohl auch, dass die von ihm vorgenommene Bewertung mit dem Wortlaut des Gesetzes nicht zu vereinbaren ist. Er ist aber der Meinung, im zu beurteilenden Fall dürfe vom Wortlaut des Gesetzes abgewichen werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts darf die rechtsanwendende Behörde vom klaren Gesetzeswortlaut ohne Verletzung des Art. 4 BV

nur dann abweichen, wenn triftige Gründe dafür bestehen, dass er nicht den wahren Sinn der Bestimmung wiedergibt. Solche Gründe können sich aus der Entstehungsgeschichte, aus Grund und Zweck der Vorschrift und aus dem Zusammenhang mit andern Gesetzesbestimmungen ergeben (BGE 95 I 326 E 3 mit Hinweis auf frühere Urteile; nicht veröffentlichtes Urteil vom 2. Mai 1973 i.S. Resinelli). Es ist zu prüfen, ob es im Sinn dieser Rechtsprechung vor Art. 4 BV haltbar ist, dass der Regierungsrat vom klaren Wortlaut des Gesetzes abwich.

E. 3

a) Das Steuergesetz und das Schatzungsgesetz wurden im Dezember 1968 abgeändert. Es ist zu untersuchen, welches die gesetzliche Ordnung vor der Revision von 1968 war, welche BGE 99 Ia 164 S. 170 Gründe zur Revision führten und welches die heute geltende gesetzliche Regelung ist. Der § 14 des SchG in seiner ursprünglichen Fassung machte einen Unterschied zwischen landwirtschaftlich genutzten Liegenschaften, die zu einem Landwirtschaftsbetrieb des Eigentümers gehören, und solchen, bei denen das nicht zutrifft. Grundstücke, die vorwiegend der landwirtschaftlichen Nutzung dienten und zu einem Landwirtschaftsbetrieb ihres Eigentümers gehörten, galten als landwirtschaftlich, wenn ihr Erwerbspreis oder Anrechnungswert bei der letzten Handänderung durch die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt worden war (Abs. 1). Grundstücke, die vorwiegend der landwirtschaftlichen Nutzung dienten, aber nicht zu einem Landwirtschaftsbetrieb ihres Eigentümers gehörten, galten als landwirtschaftlich, wenn ihr Verkehrswert durch die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt wurde (Abs. 2). Der Katasterwert landwirtschaftlicher Grundstücke war nach dem Ertragswert unter billiger Berücksichtigung des durch Lage und andere Verhältnisse bedingten Verkehrswerts festzusetzen (§ 15 Abs. 1). Ein unüberbautes Grundstück, das nicht zu einem Landwirtschaftsbetrieb des Eigentümers gehörte, das zwar noch landwirtschaftlich genutzt war, dessen Wert aber nicht mehr durch die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt wurde, also vor allem Bauland, galt demnach nicht als landwirtschaftliches Grundstück. Der Katasterwert betrug nach § 17 in der Regel 40-60%, in Ausnahmefällen 75% des Verkehrswerts. Der Eigentümer eines solchen Grundstücks hatte eine auf dem Baulandwert (40-60% bzw. 75%) basierende Vermögenssteuer zu entrichten, obschon ihm nur ein aus der landwirtschaftlichen Nutzung resultierender und somit bescheidener Ertrag zufloss. Dass der Eigentümer eine im Verhältnis zum Ertrag recht hohe Vermögenssteuer zu bezahlen hatte, wurde in den ersten Jahren der Geltungsdauer des Schatzungsgesetzes von 1961 nicht als stossend empfunden, weil nach den Ausführungen des Regierungsrates in der Praxis eine auf dem Baulandwert basierende Schätzung immer nur dann vorgenommen wurde, wenn der Baulandwert realisiert wurde (Veräusserung) oder doch kurzfristig realisierbar war (Erschliessung). Die volle "Härte des alten § 14 Abs. 2" wurde erst spürbar, als ab 1966 die Katasterwerte sämtlicher unüberbauter Einzelgrundstücke nach § 14 Abs. 2 neu festgesetzt wurden. Das veranlasste Grossrat Grob, im Herbst 1968 eine Motion BGE 99 Ia 164 S. 171 einzureichen, in der er im wesentlichen folgendes ausführte: "In die neue Schätzung unüberbauten Bodens gemäss § 17 des Schatzungsgesetzes sind auch Grundstücke einbezogen worden, die zwar nach wie vor landwirtschaftlich genutzt werden, aber wegen fehlender Bewirtschaftung durch den Eigentümer oder dessen Pächter nicht mehr als Betriebseinheiten gemäss § 14 des Schatzungsgesetzes gelten. Diese Grundstücke haben im Zuge der in diesem Jahre durchgeführten Neuschätzungen durch die Bewertung zu Baulandansätzen sehr massive Erhöhungen der Katasterschätzungen erfahren. Dem hohen zu versteuernden Schätzungswert steht aber nach wie vor nur ein geringer, durch die rein

landwirtschaftliche Nutzung bedingter Ertragswert gegenüber, so dass die Steuerlast auf solchen Objekten als unverhältnismässig drückend empfunden wird und den Eigentümer in vielen Fällen zur Veräusserung zwingen kann. Dabei befinden sich die Eigentümer solcher Grundstücke wirtschaftlich in der gleichen oder ähnlichen Lage, wie die Eigentümer, die in Bauzonen gelegene landwirtschaftliche Betriebe entweder selber bewirtschaften oder durch Pächter bewirtschaften lassen und deren Grundstücke daher gemäss § 15 des Schatzungsgesetzes nur zum Ertragswert einschliesslich eines max. Ertragswertzuschlages bis zu 25% bewertet werden, obwohl eine evtl. Veräusserung nur zu Baulandpreisen in Frage käme. Diese ungleiche Behandlung bei gleichen oder ähnlichen wirtschaftlichen Verhältnissen wirkt stossend und sollte durch entsprechende Änderung des Schatzungsgesetzes rückwirkend korrigiert werden, dass auch unüberbaute Grundstücke, deren Erwerbspreis oder Anrechnungswert bei der letzten Handänderung durch die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt wurde, auch dann nur zum Ertragswert (§ 15 des Schatzungsgesetzes) bewertet werden, wenn sie nicht mehr vom Grundeigentümer selbst oder dessen Pächter bewirtschaftet werden. Ich beantrage, den erhöhten steuerrechtlichen Zugriff auf den Zeitpunkt zu verschieben, in dem der Grundeigentümer den in seinem Land steckenden Mehrwert auch tatsächlich realisiert und daher die anfallende Vermögenssteuer auch ohne Schwierigkeiten bezahlen kann." Der Motionär legte einen ausgearbeiteten Vorschlag für die Änderung des Schatzungsgesetzes wie auch des Steuergesetzes vor. In das Steuergesetz sollte als neue Steuer - neben der Grundstückgewinnsteuer - eine ergänzende Vermögenssteuer aufgenommen werden. Diese Steuer wird bei Veräusserung einer Liegenschaft erhoben, die bisher zum Ertragswert besteuert wurde. Das steuerbare Vermögen berechnet sich, grob ausgedrückt, von der Hälfte der Differenz zwischen dem Ertragswert und 75% des Verkehrswerts (= Baulandwert), und die ergänzende Vermögenssteuer wird entsprechend der Besitzesdauer, jedoch höchstens für 15 zurückliegende Jahre, erhoben. BGE 99 Ia 164 S. 172 Die Konzeption des Motionärs scheint klar: Nach seiner Auffassung sollen auch die nicht zu einem Landwirtschaftsbetrieb des Eigentümers gehörenden Grundstücke, die noch landwirtschaftlich genutzt werden, zum landwirtschaftlichen Ertragswert geschätzt werden, selbst wenn ihr Wert nicht mehr durch die landwirtschaftliche Nutzung, sondern durch die Baulandqualität bestimmt wird. Der sich aus der Baulandqualität ergebende Mehrwert soll erst später steuerlich erfasst werden, nämlich im Zeitpunkt der Veräusserung, und zwar auf dem Weg einer ergänzenden Vermögenssteuer. Die Motion wurde vom Grosse Rat mit grossem Mehr erheblich erklärt. Der Regierungsrat stimmte ihr in seiner Ergänzungsbotschaft vom 28. Oktober 1968 zu. Er verwies dabei auf seine eigenen Ausführungen, die in einer früheren Botschaft enthalten waren: "Von landwirtschaftlichen Kreisen wurde eingewendet, dass die daraus sich ergebenden Steuerlasten nicht tragbar wären, solange der Landwirt das Bauland nicht verkaufe, sondern den Betrieb bewirtschaftete. Dieser Einwand ist insbesondere vertretbar für Betriebe, die nach ihrem Verkehrswert zum grösseren Teil als Bauland zu schätzen waren, und für Gebiete mit ausgesprochener Dorfsiedlung, wo die dornah gelegene Hofstatt (Grasland und Baumgarten) wohl vielfach zu Baulandpreisen verkäuflich wäre, ein Verkauf aus betriebswirtschaftlichen Gründen aber nicht in Frage kommt. Wollte man andererseits den Verkehrswert des Baulandes bei landwirtschaftlichen Betrieben überhaupt nicht erfassen, so würde der Eigentümer nicht bloss gegenüber den Eigentümern anderer Vermögenswerte, sondern auch gegenüber Landwirten, die kein Bauland besitzen, in einem Masse bevorteilt, das mit dem Grundsatz rechtsgleicher Behandlung unvereinbar ist. Aus diesen Überlegungen schlagen wir eine Lösung vor, welche landwirtschaftliche Betriebe,

solange der Verkehrswert ihres Baulandes nicht realisiert wird, nach dem Ertragswert schätzen lässt, den dadurch bedingten Steuerausfall aber teilweise ausgleicht, sobald eine Parzelle zu Baulandpreisen veräussert wird." Im Zusammenhang mit der Revision des Schätzungsgesetzes beschloss der Grosse Rat in der Folge auch eine entsprechende Änderung des Steuergesetzes (§§ 36 ff). b) Nach dem neuen § 14 SchG gilt ein Grundstück als landwirtschaftlich im Sinne dieses Gesetzes, wenn sein Erwerbspreis oder Anrechnungswert bei der letzten Handänderung durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung bestimmt wurde und wenn es landwirtschaftlich genutzt wird (...). Das entspricht, wie auf Grund der Botschaft des Regierungsrates und der Protokolle BGE 99 Ia 164 S. 173 über die Beratungen der Kommission und des Grossen Rates zu schliessen ist, den Absichten des Motionärs und des Gesetzgebers. Ziel der Revision war es insbesondere, die nach dem frühern Schätzungsgesetz bestehende ungleiche Behandlung von landwirtschaftlich genutzten Grundstücken, die zu einem Landwirtschaftsbetrieb ihres Eigentümers gehören, und andern landwirtschaftlich genutzten Grundstücken zu beseitigen, und zwar in dem Sinn, dass in Zukunft auch die nicht zu einem Betrieb des Eigentümers gehörenden, sogenannten Einzelgrundstücke zum landwirtschaftlichen Ertragswert geschätzt würden. Die Gesetzesrevision zielte also durchaus darauf ab, bei diesen landwirtschaftlich genutzten Einzelgrundstücken, die Baulandcharakter haben, von einer auf dem Verkehrswert basierenden Katasterschätzung (§ 14 Abs. 2 in Verbindung mit § 17 des SchG in der frühern Fassung) zu einer auf dem landwirtschaftlichen Ertragswert basierenden Katasterschätzung überzugehen, sofern wenigstens bei der letzten Handänderung der Erwerbspreis oder Anrechnungswert durch die landwirtschaftliche Bewirtschaftung bestimmt wurde (§ 14 SchG in der neuen Fassung). Es kann deshalb nicht zweifelhaft sein, dass der Gesetzgeber bestimmte Grundstücke, die nach dem frühern Gesetz auf Grund des Verkehrswerts zu schätzen waren, in Zukunft nach dem landwirtschaftlichen Ertragswert bewerten lassen wollte. Man kann sich allenfalls fragen, ob es nicht folgerichtig gewesen wäre, die Katasterschätzung nach dem landwirtschaftlichen Ertragswert für alle landwirtschaftlich genutzten Grundstücke vorzuschreiben, statt die Grundstücke auszunehmen, deren Erwerbspreis oder Anrechnungswert bei der letzten Handänderung nicht durch die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt wurde. Allein, diese Regelung hat einen vernünftigen Sinn, denn wenn der Eigentümer sein Grundstück, das vorläufig noch landwirtschaftlich genutzt wird, zu einem Baulandpreis erworben hat, kann angenommen werden, dass sich der aus der Baulandqualität ergebende Mehrwert binnen kurzem realisieren wird, so dass sich eine Schätzung auf Grund des Verkehrswerts (75%; § 17 Abs. 1 des revidierten SchG) durchaus rechtfertigt. Der Wortlaut des Gesetzes scheint deshalb völlig den Absichten des Gesetzgebers zu entsprechen. Der Regierungsrat will den § 14 SchG nicht gelten lassen in Fällen, in welchen ein Einzelgrundstück schon unter dem alten Schätzungsgesetz auf der Grundlage des Verkehrswerts eingeschätzt BGE 99 Ia 164 S. 174 wurde (§ 14 Abs. 2 in Verbindung mit § 17 des SchG in der ursprünglichen Fassung). Nichts weist aber darauf hin, dass der Gesetzgeber eine solche Einschränkung hätte machen wollen, auch nicht die vom Regierungsrat aus der Motion Grob zitierte Stelle. Hätte der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des § 14 SchG in so bedeutender Art einschränken wollen, so hätte das im Gesetzestext, zumindest aber in den Beratungen der Kommission oder des Grossen Rates klar zum Ausdruck kommen müssen. Davon wurde aber, soweit zu ersehen, bei der Gesetzesberatung nichts gesagt. Eine solche Einschränkung wäre im übrigen wohl auch wenig sinnvoll, weshalb kein triftiger Grund für die Annahme besteht, der Wortlaut des §

14 SchG gebe nicht den wahren Sinn der Vorschrift wieder. Je nachdem, ob ein Grundstück nach dem Schätzungsgesetz in der ursprünglichen Fassung oder nach einem früheren Gesetz einmal neu geschätzt wurde oder nicht, wäre eine Schätzung auf Grund des Verkehrswerts oder eine solche auf Grund des landwirtschaftlichen Ertragswerts massgebend, so dass, wenn die Ansicht des Regierungsrats richtig wäre, bei ganz gleichen Verhältnissen Grundstücke völlig anders bewertet und besteuert würden. Gegen die Annahme, § 14 SchG gelte nicht für Grundstücke, die früher zu Baulandwerten geschätzt wurden, spricht auch die Übergangsbestimmung zum abgeänderten SchG. Soweit für Grundstücke ohne Bauten in den Jahren 1967 und 1968 das Neuschätzungsverfahren eröffnet wurde, werden das Verfahren und die neuen Katasterwerte aufgehoben (Abs. 1). Grundstücke ohne Bauten, die nicht als landwirtschaftlich gemäss § 17 revidiertes SchG gelten und seit dem 1. Januar 1950 zu Baulandpreisen erworben wurden, sind neu zu schätzen, wobei die neuen Katasterwerte auf den 1. Januar 1969 in Kraft treten (Abs. 2). Im übrigen gelten die früheren Katasterwerte solange, bis sie nach den Vorschriften des revidierten SchG neu festgesetzt oder angepasst werden (Abs. 3). Das kann nur heissen, dass jede Neuschätzung seit Inkrafttreten des revidierten SchG nach diesem Gesetz vorzunehmen ist, unbekümmert darum, ob eine frühere Schätzung höher war als diejenige, die sich aus der jetzigen Regelung ergibt. Dies gilt auch für das Grundstück der Beschwerdeführerin, das Ende 1971 nach den Vorschriften des geltenden SchG als landwirtschaftliches Grundstück mit Fr. 3000.-- neu bewertet wurde, nachdem die letzte, nach dem früheren SchG erfolgte Schätzung vom 14. Februar 1968, BGE 99 Ia 164 S. 175 welche einen Katasterwert von Fr. 350 000.-- ergab, durch Absatz 1 der erwähnten Übergangsbestimmung zum revidierten SchG aufgehoben worden war. Der Einwand des Regierungsrates, es könne nicht den Absichten des Gesetzgebers entsprechen, hochwertiges Bauland "unter Berufung auf eine mehrere Jahrzehnte zurückliegende Handänderung" nunmehr wieder zum landwirtschaftlichen Ertragswert zu schätzen, schlägt nicht durch. Die Schätzung wird nicht etwa nach einem Masstab vorgenommen, wie er vor Jahrzehnten Geltung hatte, sondern nach heute massgebenden Schätzungsregeln. Die gesetzliche Regel besagt klarerweise bloss: wenn irgendeinmal eine Handänderung zu Baulandpreisen erfolgte, gilt das Grundstück nicht mehr als landwirtschaftlich und ist der Katasterwert nicht mehr nach dem Ertragswert festzusetzen, sondern auf Grund des Verkehrswerts (75%; § 17 Abs. 1 SchG). Dass diese Ordnung ihren guten Sinn hat, wurde bereits ausgeführt. c) Der Regierungsrat erklärt, wenn das SchG seinem Wortlaut entsprechend angewendet werde, ergebe sich für eine Grundeigentümergruppe eine steuerliche Privilegierung, die der Gesetzgeber, wenn er sich dessen bewusst gewesen wäre, ohne jeden Zweifel ausgeschlossen hätte. Es ist klar, dass der Eigentümer eines landwirtschaftlich genutzten Grundstücks, falls der Erwerbspreis oder Anrechnungswert bei der letzten Handänderung durch die landwirtschaftliche Nutzung bestimmt wurde, privilegiert ist, wenn es sich um Bauland handelt. Das Grundstück wird bloss zum landwirtschaftlichen Ertragswert bewertet und besteuert. Dieser Ertragswert kann bei Bauland sehr weit unter dem Verkehrswert liegen, während das Vermögen im allgemeinen der Besteuerung zum Verkehrswert unterliegt (§ 34 StG). Diese Privilegierung ist aber vom Gesetzgeber klar gewollt, und was der Regierungsrat in diesem Zusammenhang vorbringt, ist im Grunde Kritik an der gesetzlichen Ordnung als solcher. Dabei erwähnt der Regierungsrat, was nicht wohl verständlich ist, in den Erwägungen seines Entscheids mit keinem Wort die mit der Revision des Schätzungsgesetzes neu eingeführten Vorschriften der §§ 36 ff. StG , die eine Korrektur des genannten Privilegs nach sich ziehen. Wird nämlich eine Liegenschaft, die gemäss § 15 SchG zum Ertragswert

bewertet wurde, veräussert, so wird - neben der Grundstückgewinnsteuer - eine ergänzende Vermögenssteuer erhoben. Was der BGE 99 Ia 164 S. 176 Eigentümer von landwirtschaftlich genutztem Bauland daher wegen der Schätzung zum landwirtschaftlichen Ertragswert an Steuer "eingespart" hat, wird in bestimmtem Mass bei der spätern Veräusserung nachbezogen, indem der Eigentümer für höchstens 15 zurückliegende Jahre eine Ergänzungssteuer von 6‰ pro Jahr zu entrichten hat (§ 36ter StG). Ob die neue, in etwa der zürcherischen nachgebildete Ordnung glücklich ist, ob die Lösung im Vergleich zur frühern für den Fiskus günstig oder ungünstig ist und ob sich die Behörden bei der Vorbereitung der Gesetzesrevision über alle Folgen der Neuordnung Rechenschaft gaben, ist hier nicht zu entscheiden. Auf jeden Fall steht fest, dass ein Privileg mit einer spätern Korrektur auf dem Weg der ergänzenden Vermögenssteuer gewollt ist, so dass der Hinweis auf eine ungerechtfertigte Privilegierung einer Grundeigentümergruppe dem Regierungsrat nicht helfen kann. Es ergibt sich aus allem, dass nach dem klaren Wortlaut des Gesetzes der § 17 Abs. 1 SchG auf das Grundstück der Geissmatthöhe AG nicht angewendet werden kann. Es bestehen auch keine triftigen Gründe für die Annahme, der eindeutige Gesetzeswortlaut gebe nicht den wahren Sinn der Vorschrift wieder. Der angefochtene Beschluss ist demnach vor Art. 4 BV nicht haltbar und aufzuheben. Dispositiv

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.