

## **Totalrevision der Katasterschätzung**

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

**SPERRFRIST BIS MITTWOCH, 30.08.2023, 09:30 UHR**

### **Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

### **Vorberatende Kommission(en)**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	5
1. Ausgangslage .....	7
1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren .....	7
1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren .....	8
1.3 Erwägungen, Alternativen .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	8
3. Hauptpunkte der Vorlage .....	8
3.1 Ausgangslage .....	8
3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung .....	9
3.3 Neue Schätzungsmethode .....	10
3.4 Landwerte .....	10
3.5 Gebäudewerte .....	12
3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke .....	13
3.7 Renditeliegenschaften .....	14
3.8 Baurechtsgrundstücke .....	14
3.9 Abweichungen .....	14
3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke .....	14
3.11 Eigenmietwerte .....	15
3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte .....	15
3.11.2 Übergangslösung .....	16
3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten .....	17
3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer .....	18
3.13 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien .....	19
3.13.1 Ausgangslage .....	19
3.13.2 Aktuelle Praxis .....	20
3.13.3 Vorschläge .....	20
3.14 Betroffenheit .....	22
4. Auswirkungen .....	24
4.1 Personelle Konsequenzen .....	24
4.2 Finanzielle Konsequenzen .....	24
4.3 Vollzugsmassnahmen .....	24
4.4 Folgen für die Gemeinden .....	25
4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit .....	25
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	25
5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1) .....	25
5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2) .....	28
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen .....	28
7. Rechtliches .....	29
7.1 Rechtmässigkeit .....	29
7.2 Zuständigkeit .....	29
7.3 Inkrafttreten .....	29
8. Antrag .....	29

**Beilagen**

Beschlussesentwurf 1

Synopse zu Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Synopse zu Beschlussesentwurf 2

Anhang 1: Landwerte Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser

Anhang 2: Landwerte Stockwerkeigentumswohnungen

Anhang 3: Landwerte Gewerbe und Bruttokapitalisierungszinssätze

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

## Kurzfassung

Wie alle Vermögenswerte unterliegen auch Liegenschaften im Privatbesitz der Vermögenssteuer. Für die Festsetzung der Vermögenssteuer werden im Kanton Solothurn die Liegenschaften mit einem Katasterwert bewertet. Die heutigen Katasterwerte beruhen noch immer auf dem Stichtag 1. Januar 1970 und werden auf dieses Datum hin zurückgerechnet. Dies ist nicht nur unnötig kompliziert und kaum nachvollziehbar, sondern die Katasterwerte sind auch längst veraltet, viel zu tief und rechtsungleich. Zudem sind sie verfassungswidrig. In den bestehenden Katasterwerten werden weder die regionalen Entwicklungen des Kantons Solothurn in den letzten 50 Jahren noch die Unterschiede innerhalb einer Gemeinde abgebildet.

Eine massvolle Anpassung der Katasterwerte wurde bereits im Massnahmenplan 2014 aufgenommen, die Totalrevision der Katasterschätzung ist seither im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) abgebildet. Am 2. September 2020 hat der Kantonsrat zudem die Totalrevision der Katasterschätzung als Teil des Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» verlangt. In einer separaten Vorlage wurde per 1. Januar 2023 bereits eine signifikante tarifliche Entlastung über 64 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden) sowie eine Anpassung bei den Abzügen vorgenommen. Mit der hier vorliegenden Revision der Katasterschätzung setzen wir nun den restlichen Auftrag des Kantonsrates um. Überdies hat das Stimmvolk die «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!», welche ein rund zehnjähriges Moratorium bei einer Totalrevision der Katasterschätzung verlangt hatte, an der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 mit 59% der Stimmen abgelehnt.

Die neue Katasterschätzung erfolgt künftig nach einem zeitgemässen System, wie es der Kanton Luzern jüngst eingeführt hat und das im Kanton Zürich bereits seit Jahren erprobt ist. Hierzu hat das Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG alle Gemeinden des Kantons Solothurn in mehrere Landwertzonen pro Gemeinde eingeteilt. So kann parzellenscharf der Landpreis pro Quadratmeter für jedes Grundstück ermittelt werden. Bei überbauten Grundstücken wird zudem der Zeitwert des Gebäudeversicherungswertes der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) hinzugerechnet. Aus der Kombination von Landwert und Gebäudezeitwert wird der Katasterwert auf einfache und nachvollziehbare Weise berechnet.

Durch die Revision der Katasterschätzung wird eine gerechte und dennoch moderate Besteuerung gewährleistet, die im Gegensatz zu heute nachvollziehbar und verständlich ist. Gleichwohl wollen wir die Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten, was insbesondere durch die folgenden Punkte sichergestellt wird:

- Das Bundesrecht schreibt vor, dass Vermögen zum Verkehrswert zu besteuern ist. Bei Liegenschaften besteht ein gewisser Spielraum, die Grenze von 70% des Verkehrswertes darf jedoch nicht unterschritten werden. Diese unterste, noch zulässige Grenze gilt als Ziel für die neuen Katasterwerte. Allerdings sind die heutigen Katasterwerte derart tief, dass die neue Katasterschätzung dennoch rund zu einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte führen wird.
- Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System berechneter Eigenmietwert erfolgt vorerst nur bei Neubauten, oder wenn sich der Katasterwert (z.B. durch Umbauten) verändert. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt.
- Selbst bei den nach der neuen Methode ermittelten Eigenmietwerten wird der Steuerertrag aus der Eigenmietwertbesteuerung insgesamt nicht erhöht. Individuell wird es aller-

dings zu Verschiebungen bei der Höhe des Eigenmietwertes kommen: Durch die aktuellen Katasterwerte werden künftig nämlich auch unterschiedliche Lagen innerhalb einer Gemeinde und innerhalb des Kantons zutreffender abgebildet, als es aktuell der Fall ist. Durch eine neue Härtefallregelung werden hierbei stossende Einzelfälle vermieden.

- Darüber hinaus wird der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht: Dieser Abzug (der anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten geltend gemacht werden kann) beträgt heute je nach Alter des Gebäudes 10 oder 20 Prozent des Eigenmietwertes. Durch eine Erhöhung des Abzugs um weitere fünf Prozentpunkte reduziert sich folglich der Eigenmietwert für die Mehrheit der Personen mit Grundeigentum im selben Umfang.

Die höheren Katasterwerte führen beim Kanton zu Mehreinnahmen von jährlich rund 18.7 Mio. Franken. Ziel der Revision ist jedoch nicht die Generierung von Mehreinnahmen auf Kosten der Personen mit Grundeigentum, sondern die Gewährleistung einer gerechten Besteuerung für sämtliche Steuerpflichtigen sowie die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben. In der vom 10. Dezember 2021 bis 4. März 2022 durchgeführten Vernehmlassung haben wir deshalb vorgeschlagen, zur Kompensation der Mehreinnahmen den kantonalen Steuerfuss der natürlichen Personen um voraussichtlich 3% zu senken. Nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten wurde die Vorlage umfassend überarbeitet. Nebst der neu vorgesehenen Beibehaltung der aktuell geltenden Eigenmietwerte sowie der Erhöhung des Pauschalabzugs für die Liegenschaftskosten bestehen die Änderungen im Wesentlichen in folgenden Punkten:

- Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer um den Faktor vier auf 240'000 Franken (Alleinstehende) und 400'000 Franken (Verheiratete und Alleinstehende mit Kindern).
- Steuerliche Förderung von Energiesparmassnahmen, indem (1) Solaranlagen als bewegliches Vermögen besteuert werden, (2) Investitionen in Solaranlagen auch bei Neubauten abzugsfähig sind und (3) Einspeisevergütungen nach dem Nettoprinzip besteuert werden.
- Landwerte von bebautem Land werden um zehn Prozent reduziert.

Durch diese Massnahmen ist die Vorlage steuerneutral. Beim Kanton fallen weder Mehr- noch Mindereinnahmen an. Weil die Kompensationsmassnahmen jeweils bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen, gilt die Aufkommensneutralität der Vorlage auch für die Gemeinden.

Als Alternative ist eine Senkung des Staatssteuerfusses nach wie vor denkbar. Denn nur dann würde sich der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich der Steuerbelastungen verbessern. Von einer Senkung des Staatssteuerfusses würden sodann alle Steuerpflichtigen profitieren und der finanzielle Spielraum der Gemeinden bliebe gewahrt. Eine Senkung des Steuerfusses ist auch in Kombination mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen möglich.

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Totalrevision der Katasterschätzung.

## 1. Ausgangslage

Die geltende Katasterschätzung beruht auf dem Stichtag vom 1. Januar 1970. Seit diesem Datum hat der Immobilienmarkt eine markante und regional unterschiedliche Preisentwicklung durchlaufen. In der geltenden Katasterschätzung wird diese Entwicklung nicht berücksichtigt. Die Katasterwerte im Kanton Solothurn sind denn auch seit Jahrzehnten viel zu tief und entsprechen den Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes bei weitem nicht mehr.

In der Vergangenheit wurde wiederholt eine Revision der Katasterwerte in Angriff genommen. Die in den Jahren 1997 und 2002 ausgearbeiteten Vorlagen scheiterten jedoch in den Volksabstimmungen. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird die Totalrevision der Katasterschätzung seit dem Jahr 2015 aufgeführt, deren Umsetzung hat sich aber aufgrund anderweitigen Gesetzgebungsarbeiten mehrmals verzögert. Am 26. Mai 2020 haben wir das Finanzdepartement mit der Ausarbeitung einer Teilrevision des Steuergesetzes beauftragt (RRB Nr. 2020/789). Inhalt der Teilrevision soll unter anderem die Revision der Katasterschätzung sein.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 (VI 94/2020) der Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» in Form der Anregung zugestimmt, gleichzeitig aber von der Regierung verlangt, einen moderateren Gegenvorschlag auszuarbeiten. Im Gegenvorschlag soll auch die Revision der Katasterschätzung berücksichtigt werden. Der Gegenvorschlag wurde aber letztlich ohne Revision der Katasterschätzung zur Abstimmung gebracht und am 15. Mai 2022 vom Stimmvolk angenommen. Die Revision der Katasterschätzung wiederum sollte in einer separaten Vorlage erfolgen.

Am 19. September 2022 wurde die Gesetzesinitiative «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!» mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative forderte, dass eine allfällige Totalrevision der Katasterschätzung frühestens auf Beginn der Steuerperiode 2032 in Kraft treten dürfe. Daraufhin würden die Arbeiten an der Totalrevision der Katasterschätzung sistiert, bis die Volksabstimmung über die Zwillingsinitiative 1 stattgefunden hat. An der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 lehnte das Stimmvolk die Zwillingsinitiative 1 mit 58.62 Prozent der Stimmen ab.

### 1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/1828 vom 6. Dezember 2021 hat das Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vernehmlassungsfrist endete am 4. März 2022. Insgesamt haben 20 Parteien, Verbände sowie andere Organisationen und Einzelpersonen eine schriftliche Eingabe eingereicht. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist im Regierungsratsbeschluss Nr. 2022/1383 vom 13. September 2022 dargestellt und kann wie folgt zusammengefasst werden:

Fast alle Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen einen grundsätzlichen Revisionsbedarf der geltenden Katasterschätzung. Diese wird als veraltet und nicht nachvollziehbar empfunden, zudem führe sie zu Ungerechtigkeiten, auch innerhalb der Gruppe der Hauseigentümer. Die Vernehmlassungsteilnehmer sind sich mehrheitlich einig, dass die Katasterschätzung vereinfacht werden soll. Das vorgeschlagene Modell einer hedonischen Bewertung wird denn auch in den Grundzügen überwiegend nicht bestritten. Zustimmung findet ferner der Vorschlag, die neuen

Katasterwerte moderat und am unteren Ende der noch als zulässig erachteten Bandbreite festzusetzen.

In wesentlichen Punkten gehen aber die Meinungen auseinander: So werden in technischer Hinsicht insbesondere zusätzliche Abschläge auf den ermittelten Landwerten sowie die Förderung erneuerbarer Energien gewünscht. Unterschiedliche Ansichten bestehen ferner bei der Frage, ob und wie die zu erwartenden Mehreinnahmen kompensiert werden sollen. Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten zeigen auf, dass die vorgeschlagene Lösung der Senkung des Staatssteuerfusses grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden wird. Von einigen Vernehmlassungsteilnehmern wird vorgeschlagen, stattdessen den Freibetrag bei der Vermögenssteuer zu erhöhen.

## 1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren

Weil die Vorlage nach dem ersten Vernehmlassungsverfahren in wesentlichen Punkten überarbeitet wurde, findet vom 30. August 2023 bis am 30. November 2023 ein zweites Vernehmlassungsverfahren statt.

## 1.3 Erwägungen, Alternativen

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) ist das Vermögen für die kantonale Vermögenssteuer grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen aber keine konkrete Bewertungsmethode vor. Ein grosser Gestaltungsspielraum besteht somit zwar bei der Wahl der für die Ermittlung der Verkehrswerte angewendeten Methode, nicht aber bei der Festlegung der generellen Höhe der Katasterwerte (vgl. nachfolgend Ziff. 3.1 und Ziff. 3.2).

Durch die Revision der Katasterschätzung werden die tiefen Katasterwerte im Kanton Solothurn in einen Bereich zurückgeführt, der mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Bei einer Ablehnung der Revision besteht das Risiko, dass gegebenenfalls aufgrund äusserer Umstände dennoch Anpassungen notwendig werden. Dann wird der Regierungsrat prüfen müssen, inwieweit derartige Anpassungen auf Verordnungsstufe möglich sind (vgl. BGE 131 I 291).

## 2. Verhältnis zur Planung

Im Massnahmenplan 2014 wurde als Massnahme FD\_K04 die massvolle Anpassung der Katasterwerte aufgenommen, primär zur Beseitigung von heute bestehenden Ungleichgewichten. Der Kantonsrat hat in seiner Session vom 26. März 2014 der Massnahme im Grundsatz mit 72 gegen 24 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Das KSTA erhielt den Auftrag, eine Kantonsratsvorlage zu erarbeiten. Seither wird die Totalrevision der Katasterschätzung im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) aufgeführt.

## 3. Hauptpunkte der Vorlage

### 3.1 Ausgangslage

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG ist das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten. Dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Ausnahmen sind keine vorgesehen, ausser für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke sowie für bewegliches Geschäftsvermögen. Entsprechend schreibt das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vor, dass Grundstücke und Gebäude zum Katasterwert bewertet werden (§ 62 Abs. 1 StG). Der Katasterwert wird unter Berücksichtigung des Verkehrs- und des Ertragswertes festgelegt. Der Kantonsrat bestimmt, in

welchem Mass für die einzelnen Arten von Grundstücken und Gebäuden dem Verkehrs- und dem Ertragswert Rechnung zu tragen ist (§ 62 Abs. 2 und 3 StG).

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Bewertung von Liegenschaften für die Vermögenssteuer, die sich in einer Bandbreite von 70% bis 100% des Verkehrswertes bewegt, als bundesrechts- und verfassungskonform akzeptiert (Urteil 2C\_682/2009 vom 08. April 2010 betr. Kanton Zürich). Hingegen ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine generelle Reduktion auf 60% (Zürich) oder 70% (Tessin) des Verkehrswertes nicht mit Art. 14 Abs. 1 StHG zu vereinbaren (BGE 124 I 145 und 124 I 159, bestätigt in BGE 128 I 240). Ebenfalls als bundesrechtswidrig erachtete das Bundesgericht jüngst eine Bestimmung des Kantons Bern, die als Ziel für die Katasterwerte einen Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte anstrebte (Urteil 2C\_418/2020 vom 21. Dezember 2021).

### 3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung

Diesen Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes genügt die solothurnische Katasterschätzung schon lange und bei weitem nicht mehr. Das ist zum Beispiel ersichtlich aus den sogenannten Repartitionsfaktoren, welche die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) aufgrund von tatsächlichen Liegenschaftsgeschäften ermittelt hat. Diese Faktoren dienen dazu, die kantonal sehr unterschiedlichen Steuerwerte (Katasterwerte, amtliche Werte) für die Zwecke der interkantonalen Steuerauscheidung auf ein vergleichbares Niveau zu setzen, damit Schulden und Schuldzinsen unabhängig von den kantonalen Bewertungsdifferenzen verlegt werden (Kreisschreiben SSK Nr. 22 vom 22.03.2018, geändert am 26.08.2020). Die Spannbreite der Repartitionsfaktoren von 24 Kantonen geht von 100% (kantonaler Steuerwert = Verkehrswert) bis 195% (kantonaler Steuerwert = 51% des Verkehrswertes). Daneben scheren zwei Kantone aus, neben Basel-Landschaft (385%) auch Solothurn mit 335 Prozent. Das bedeutet, dass die solothurnischen Katasterwerte weniger als 30 Prozent des Verkehrswertes betragen haben. Auch eine Analyse des Kantonalen Steueramtes von über 5'000 Transaktionen der Jahre 2019 bis 2021 zeigt auf, dass die solothurnischen Katasterwerte nur rund 22% der effektiv bezahlten Kaufpreise betragen haben.

Hinzu kommt, dass die solothurnischen Katasterwerte eine grosse Streuung aufweisen. Jene von Einfamilienhäusern sind meistens klar tiefer als der Durchschnitt, während jene der Mehrfamilienhäuser und Geschäftsliegenschaften näher beim Verkehrswert liegen. Basis der Katasterschätzung bilden Liegenschaftswerte von 1970. Die seither eingetretene Entwicklung der Liegenschaftswerte, die in den Regionen des Kantons sehr unterschiedlich verlaufen ist, wird dabei überhaupt nicht abgebildet. Auch berücksichtigt die heutige Katasterschätzung kaum die teils stark unterschiedlich teuren Lagen innerhalb einer Gemeinde.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Bestimmung des Katasterwertes sind heute in zahlreichen Rechtserlassen zu finden:

- §§ 62 – 65 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (Steuergesetz [StG]; BGS 614.11);
- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411);
- Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42);

- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43);
- Weisungen I (Bewertung von unüberbautem Land) und II (Bewertung überbauter Grundstücke) des Justiz-Departements vom 2. Oktober 1978 bzw. 2 Februar 1979 (BGS 212.478.451 und 212.478.452).

Diese Vielzahl von Erlassen macht es selbst für Fachleute kaum nachvollziehbar, wie sich der Katasterwert berechnet. Die geltende Regelung ist längst nicht mehr überschaubar oder verständlich.

### 3.3 Neue Schätzungsmethode

Eine neue, zeitgemässe Regelung bei der Katasterschätzung bedingt eine Totalrevision der rechtlichen Grundlagen sowie die technische Implementierung und Realisierung des geänderten Schätzungsverfahrens.

Künftig soll der Katasterwert für alle Grundstücke im Privatvermögen vereinfacht und mit einer Formelbewertung berechnet werden. Ein solcher formelmässig-pauschaler Bewertungsansatz liefert insbesondere im steuerlichen Kontext sehr gute Resultate. Dieses System wurde vom Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden beurteilt und zugelassen. Der Kanton Zürich wendet ein solches System seit mehr als 20 Jahren erfolgreich an. Auch der Kanton Luzern setzt mit dem Projekt LuVal ab 1. Januar 2022 auf diese neue Schätzungsmethode.<sup>1</sup> Ferner hat die Stimmbewölkerung des Kantons Uri jüngst in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 eine Vereinfachung des Schätzungswesens nach dem Vorbild des Kantons Luzern mit 78.16% angenommen. Der Vermögenssteuerwert von Liegenschaften wird in diesen Systemen grundsätzlich aus der Summe von **Zeitwert des Gebäudes** und **Landwert** berechnet (sog. Realwertmethode).

### 3.4 Landwerte

Die Landwerte wurden vom Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG ermittelt. Wüest Partner AG hat eine langjährige und fundierte Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (z.B. Zürich, Thurgau, St. Gallen und Luzern). Auch viele Finanzdienstleister wenden das Modell von Wüest Partner bei der Vergabe von Hypotheken an, weshalb sich das Modell mehrfach auf dem Markt bestätigt hat.

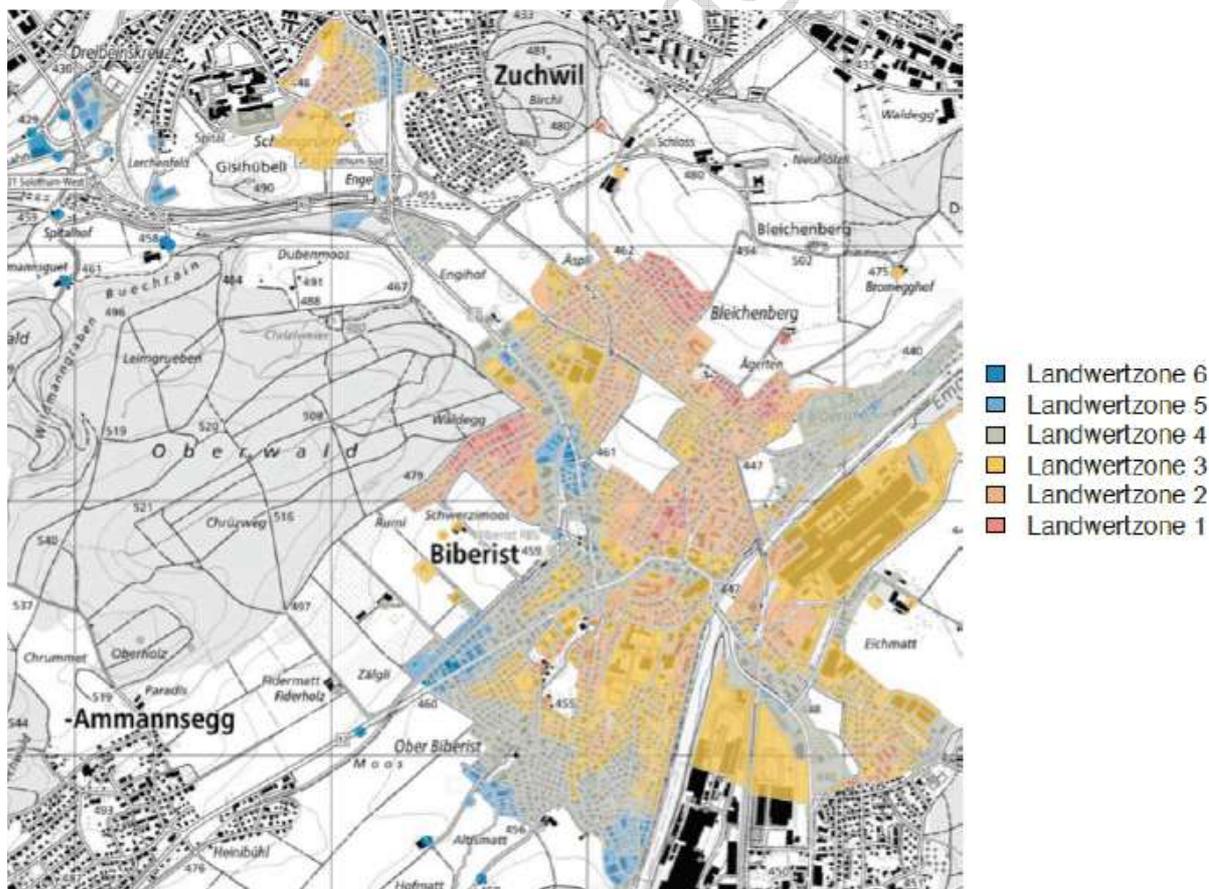
Bei der Bewertung einer Liegenschaft ist die Lage absolut entscheidend. In der Bewertungspraxis wird dabei zwischen der Makrolage und der Mikrolage unterschieden. Die Makrolage bezeichnet die grossräumige Lage, in deren Kontext das allgemeine Preisniveau festgelegt wird. Bei Wüest Partner AG wird die Makrolage durch das Quartier, die Ortschaft (bspw. ehemalige Gemeinden, Ortsteile usw.) oder die Gemeinde repräsentiert. Die Mikrolage bezeichnet die kleinräumige Lagequalität. Diese erfüllt die Funktion, die Lagequalität einer Liegenschaft innerhalb der Makrolage zu bestimmen. Sie nimmt dementsprechend eine relative Perspektive ein und beantwortet die Frage, wie die Lagequalität im Verhältnis zu allen anderen Lagequalitäten innerhalb der Makrolage (Quartier/Ortschaft/Gemeinde) zu beurteilen ist.

Als Basis für die Bewertung der Grundstücke wurde jede Gemeinde in sogenannte Lageklassen oder Landwertzonen eingeteilt. Schematisch kann das Vorgehen wie folgt skizziert werden:

<sup>1</sup> [https://steuern.lu.ch/recht\\_und\\_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval](https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval). In der September-Session 2019 stimmte der Kantonsrat Luzern der Vorlage in zweiter Beratung mit 108 zu 0 Stimmen zu.



Pro Gemeinde und Lageklasse wurden unterschiedliche Baulandpreise in Franken pro Quadratmeter definiert.<sup>1</sup> Die Anzahl der Lageklassen richtet sich nach der Heterogenität der jeweiligen Gemeinde in Bezug auf die vorhandenen Lagequalitäten. Berücksichtigt werden hierbei Lagefaktoren wie die Exposition, Hangneigung, Sonnenscheindauer, Bergsicht, Aussicht, Infrastruktur, Distanz zum Zentrum, Erholungsräume, Immissionen usw. Die Zusammenfassung der einzelnen Lagekriterien zu einem einzigen Mass der Lagegüte (hedonisches Modell) führt zur eindeutigen Zuteilung jeder Parzelle zu einer Landwertzone.



<sup>1</sup> Die Ermittlung der Landwerte erfolgt nach dem sog. Residualwertverfahren. Im Residualwertverfahren wird der Marktwert der Liegenschaft inkl. Land ermittelt und durch den Abzug der Erstleistungs- und Finanzierungskosten (Risiko/Gewinn) der verbleibende Restwert (Residuum) des Landwertes berechnet. Die Festlegung der Marktwerte geschieht bei den als Basis verwendeten Einfamilienhäusern nach dem statistischen Vergleichsverfahren (hedonische Bewertung).

Im Kanton Solothurn weist jede Gemeinde mindestens zwei (Beinwil) bis maximal sechs (Biberist, Oensingen, Balsthal, Langendorf usw.) Landwertzonen auf. Beispielsweise kann eine Gemeinde mit sehr homogenen Lagen und einem einzigen dezidierten Zentrum mit lediglich zwei Lageklassen ausreichend genau charakterisiert werden. Eine andere Gemeinde mit sehr unterschiedlichen Lagen (bspw. lärmbelastete Strassenlagen versus sonnige Südwesthanglagen) braucht entsprechend mehrere Lageklassen, um eine hinreichende Differenzierung zu ermöglichen. Zwischen zwei Landwertzonen besteht ein Unterschied von mindestens 50 CHF/m<sup>2</sup>. Aufgrund der starken Heterogenität des Kantons Solothurn variieren auch die Landwerte pro Landwertzone stark, nämlich zwischen 130 Franken (Beinwil) bis 1'220 Franken (Witterswil) pro Quadratmeter (vgl. dazu die Landwerte pro Gemeinde im Anhang 1).

Für Grundstücke mit Stockwerkeigentumswohnungen werden ebenfalls pro Gemeinde mehrere Landwertzonen festgelegt. Die Landwerte weichen dabei von den Landwerten für Einfamilienhäuser proportional ab. Dadurch wird die höhere Ausnützung der Grundstücke und damit der höhere Landwert berücksichtigt (vgl. die Landwerte in Anhang 2).

Für Grundstücke mit Gewerbe- und Industrieobjekten wird pro Gemeinde ein einheitlicher Landwert festgesetzt (vgl. die Landwerte in Anhang 3).

Bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird der Landwert der nächstgelegenen Bauzone eingesetzt, welcher für ähnliche Objekte verwendet wird. Bei einer grossen Distanz zur nächsten Bauzone wird der Landwert angemessen reduziert.

Der Verkehrswert von bebautem Land ist grundsätzlich tiefer als derjenige von unbebautem Land. Der Landwert gemäss Landwertkatalog erhält deshalb bei bebautem Land einen generellen Abschlag von zehn Prozent.

Liegt der Verkehrswert des Landes im Einzelfall mindestens 10 Prozent tiefer als der berechnete Wert gemäss Landwertkatalog (beispielsweise zufolge noch nicht im Landwert berücksichtigten öffentlich-rechtlichen Baubeschränkungen, Immissionen oder mangels Erschliessung), wird der Landwert von Amtes wegen oder auf Antrag entsprechend reduziert.

### 3.5 Gebäudewerte

Schon nach den bestehenden Vorschriften zur Katasterschätzung amten die Amteischätzungskommissionen (früher Bezirksschätzungskommissionen) der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) auch als Schätzungskommissionen für die Katasterschätzung. Sie haben innerhalb ihres Kreises alle Neubauten sowie alle wertvermehrenden oder wertvermindernden Veränderungen an schon geschätzten Gebäuden ein- oder abzuschätzen. Gestützt darauf liefert die SGV der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes die Gebäudedaten für die Katasterschätzung.

Mit der totalrevidierten Katasterschätzung sollen diese umfangreichen Schätzungen entfallen. Stattdessen wird künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt (nicht indexiert). Diese Grösse wird von der Solothurnischen Gebäudeversicherung kraft ihres Auftrages ohnehin bereits erhoben (§ 24 Abs. 1 des Gebäudeversicherungsgesetzes vom 24. September 1972 [BGS 618.111]), wodurch klare Synergien geschaffen werden können. Indem zudem nicht auf den indexierten Versicherungswert abgestellt wird, wird eine allfällige Überschätzung des Gebäudes vermieden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der SGV-Index beträgt für das Jahr 2021 138.2% (BGS 618.112.23).

### 3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke

Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke werden künftig mit der Summe von Zeitwert des Gebäudes und Landwert bewertet, sofern es sich dabei um Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser, Stockwerkeigentum sowie um Industrie- und Gewerbeobjekte handelt.

Der resultierende Landwert gemäss Landwertkatalog berücksichtigt nur die theoretisch mögliche Ausnutzung, nicht aber die effektive Ausnutzung des Grundstücks. Übersteigt die Landfläche einen angemessenen Umschwung (z.B. bei grossen, unternutzten Grundstücken), wird für die Berechnung des Katasterwertes die nicht benötigte Mehrfläche zu einem reduzierten Landwert eingesetzt, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Der angemessene Mehrumschwung ist abhängig vom Gebäudeneuwert.

#### Beispiel Einfamilienhaus

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche	697 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	485 m <sup>2</sup>	x 360 CHF/m <sup>2</sup> <sup>1</sup>	174'600 CHF
Davon Mehrumschwung	212 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	2'120 CHF
- Einschlag bebautes Land	- 10 %		- 17'672 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>159'048 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV			427'000 CHF
Zeitwertfaktor SGV	75%		- 106'750 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>320'250 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>479'298 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

#### Beispiel Stockwerkeigentum

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche Stammgrundstück	1'524 m <sup>2</sup>		
Wertquote	90/1000		
Flächenanteil	137 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	137 m <sup>2</sup>	x 890 CHF/m <sup>2</sup> <sup>2</sup>	121'930 CHF
Davon Mehrumschwung	0 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	-
- Einschlag bebautes Land	- 10 %		- 12'193 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>109'737 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV Stammgrundstück	2'715'500 CHF		
Wertquote	90/1000		
Gebäudeanteil	244'395 CHF		244'395 CHF
Zeitwertfaktor SGV	100%		- 0 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>244'395 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>354'132 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

Bei unbebautem Land entspricht der Katasterwert dem Landwert gemäss den oben gemachten Ausführungen. Weil es aber hierbei nicht möglich ist, dass ein angemessener Mehrumschwung

<sup>1</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

<sup>2</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

berücksichtigt wird, sowie zwecks Vermeidung einer Überbesteuerung wird bei unbebautem Land auf dem Landwert gemäss Landwertkatalog eine angemessene Reduktion gewährt.

### 3.7 Renditeliegenschaften

Bei Renditeliegenschaften erfolgt eine Bewertung nach dem Ertragswert. Diese Methode wird für folgende Grundstücks-kategorien angewendet:

- Mehrfamilienhäuser (ab vier Wohneinheiten),
- Reine Geschäftshäuser,
- Gemischte Wohn- und Geschäftshäuser ab vier Einheiten.

Bei dieser Art der Bewertung werden die jährlichen Bruttomietträge durch einen bestimmten Kapitalisierungssatz dividiert. Der Kapitalisierungssatz ist gemeindespezifisch und beträgt sowohl für Wohnobjekte wie auch für Geschäftsobjekte je nach Gemeinde zwischen 4.50 und 5.75 Prozent (vgl. dazu die Bruttokapitalisierungssätze pro Gemeinde im Anhang 3). Der Katasterwert dem aus den kapitalisierten Bruttomietträgen errechneten Ertragswert.

#### Beispiel Mehrfamilienhaus ab 4 Wohneinheiten

Bruttomietträge	255'000 CHF	
Kapitalisierungssatz	5.00% <sup>1</sup>	
<b>Total Katasterwert</b>	255'000 CHF / 5.00%	<b>5'100'000 CHF</b>

### 3.8 Baurechtsgrundstücke

Der Katasterwert von Baurechtsnehmergrundstücken entspricht dem Zeitwert des Gebäudes, sofern keine Renditeliegenschaft (vgl. Ziff. 3.7) vorliegt. Bei Renditeliegenschaften entspricht der Katasterwert dem Ertragswert, reduziert um den Landwert. Für baurechtsbelastete Grundstücke entspricht der Katasterwert in jedem Fall dem Landwert.

### 3.9 Abweichungen

Eine formelmässig-schematische Bewertung führt nicht in jedem Einzelfall zu einer angemessenen Bewertung. Beträgt der nach den neuen Regeln ermittelte Katasterwert mehr als 100 Prozent des effektiven Verkehrswertes oder ist er wesentlich tiefer, ist von Amtes wegen oder auf Antrag eine individuelle Berechnung des Katasterwertes vorzunehmen. Für diese kann eine abweichende anerkannte Bewertungsmethode (z.B. Vergleichswertmethode, Ertragswertmethode) angewendet werden.

### 3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke

Landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe, die dem BGG (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991; SR 211.412.11) unterstehen, werden nach den Vorschriften des BGG und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften zum Ertragswert bewertet. Der so errechnete Ertragswert gilt als Katasterwert.

<sup>1</sup> Gemeindespezifischer Bruttokapitalisierungssatz.

### 3.11 Eigenmietwerte

#### 3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte

Bereits nach der geltenden Regelung hängt die Bestimmung des Eigenmietwertes im Kanton Solothurn von der Höhe der Katasterschätzung ab. Aktuell wird bei Liegenschaften mit einem Katasterwert bis 240'000 Franken der Eigenmietwert pauschal ermittelt, indem der Katasterwert mit von der Lage der Liegenschaft abhängigen Prozentsätzen zwischen 8.80% und 10.63% multipliziert wird (vgl. § 1 ff. StVO Nr. 15 [BGS 614.159.15]). Hierzu wurde der Kanton Solothurn in fünf verschiedene Gemeindegruppen eingeteilt, je nach allgemeiner wirtschaftlicher Lage der Gemeinden. Die Einteilung der Gemeinden gilt seit über 35 Jahren unverändert und wurde einzig bei erfolgten Gemeindefusionen entsprechend angepasst. Bei Liegenschaften mit Katasterwerten über 240'000 Franken wird der Eigenmietwert derzeit im Einzelbewertungsverfahren anhand der Raumeinheiten bestimmt.

Wird der Katasterwert auf eine neue Basis gestellt, ist auch die Regelung betreffend Eigenmietwerte zu überarbeiten. Grundsätzlich erachten wir es nach wie vor als sachgerecht, wenn der Eigenmietwert in Prozenten des Katasterwertes ermittelt wird. Künftig gelangen aber keine unterschiedlichen Bewertungssysteme (Pauschal- und Einzelbewertung) mehr zur Anwendung. Diese Lösung führt nämlich insbesondere bei Grundstücken knapp unter oder über dem Grenzwert von 240'000 Franken zu sprunghaften Erhöhungen bei der Einzelmietwertbemessung, die mit dem Gebot der Rechtsgleichheit kaum zu vereinbaren sind. Um auch bei höheren Katasterwerten sachgerechte Ergebnisse zu erzielen, wird der Eigenmietwert künftig abgestuft berechnet. Die Lösung des Kantons Luzern dient hierbei als Vorbild. Diese neuen Mietwertansätze gelten für den ganzen Kanton und lösen damit die veraltete Einteilung nach den fünf Gemeindegruppen ab. Regionale Unterschiede finden bereits in den unterschiedlichen Landwerten Berücksichtigung und haben daher auch Auswirkungen auf die Eigenmietwerte.

Die Revision der Katasterschätzung führt **nicht** zu einer Erhöhung des Steuerertrags aus der Eigenmietwertbesteuerung. Das neue Berechnungssystem wird jedoch zur Folge haben, dass individuell ein höherer oder tieferer Eigenmietwert resultieren kann. Im Gegenzug werden aber bestehende Ungerechtigkeiten beseitigt: Einerseits, indem nur noch ein einheitliches Bewertungssystem angewendet wird, andererseits, indem regionale Unterschiede (sowie auch Unterschiede innerhalb derselben Gemeinde) durch aktuelle Katasterwerte besser im Eigenmietwert abgebildet werden. Die Mietwertansätze sind dabei noch **nicht definitiv festgelegt**, sondern sie werden erst im Nachgang an die Gesetzesrevision vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ihre definitive Höhe wird dereinst aufgrund von Vergleichsrechnungen mit vorbestehenden aktuellen Eigenmietwertberechnungen definiert. Die Festsetzung der Mietwerte durch den Regierungsrat unterliegt dem Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto).

Folgendes Beispiel illustriert die Berechnung des Eigenmietwertes:

<b>Mietwertansätze Stockwerkeigentumswohnungen:</b>				
Katasterwert von	bis	Mietwertansatz pro Stufe	Mietwert pro Stufe	kumuliert
0	250'000	3.75%	9'375	9'375
250'000	500'000	3.00%	7'500	16'875
500'000	750'000	2.25%	5'625	22'500
750'000	1'000'000	1.50%	3'750	26'250
1'000'000	1'250'000	0.75%	1'875	28'125
ab 1'250'000		0.50%		

**Beispiel:** Eine Stockwerkeigentumswohnung mit einem neuen Katasterwert von rund 520'000 Franken würde somit einen Eigenmietwert von rund 17'325 Franken aufweisen ( $9'375 + 7'500 + [20'000 \times 2.25\% = 450]$ ).

Die Steuerverordnung Nr. 15 sieht bereits heute eine Korrektornorm vor: Beträgt der ermittelte Eigenmietwert weniger als 60% desjenigen Betrages, der für die Miete einer gleichartigen Wohnung aufgewendet werden müsste (Wohnwert), wird der Mietwert auf 60% des Wohnwertes festgesetzt. Beträgt der ermittelte Eigenmietwert mehr als 90% des Wohnwertes, wird der Mietwert auf 90% des Wohnwertes festgesetzt. Eine solche Korrektornorm ist auch für das neue System der Eigenmietwertberechnung vorgesehen, um dem Einzelfall gerecht zu werden und um die Vorgaben des Bundesgerichtes einhalten zu können (vgl. BGE 128 I 240).

Ergänzend dazu wird neu im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG explizit eine **Härtefallregelung** aufgenommen: Künftig kann der Eigenmietwert der selbst bewohnten Liegenschaft auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Eine Herabsetzung ist möglich, wenn der Eigenmietwert einen gewissen Anteil sämtlicher Einkünfte übersteigt. Die Höhe dieser Schwelle wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein, ebenso wie die übrigen Modalitäten. Denkbar ist beispielsweise eine Reduktion des Eigenmietwertes, wenn dieser höher ist als 25 Prozent der übrigen Bruttoeinkünfte. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Damit überhaupt von einer übermässigen Belastung gesprochen werden kann, dürfen ferner die zur Bezahlung der anfallenden Steuern vorhandenen, liquiden Mittel nur in begrenztem Masse vorhanden sein. Durch die Härtefallregelung wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tiefen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt.

Als zusätzliches Korrektiv zur Vermeidung von stossenden Härtefällen wird im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Eigenmietwert bei reduzierter tatsächlicher Nutzung herabgesetzt werden kann. Wie die Härtefallregelung auch, bedingt ein solcher **Unternutzungsabzug** aber einen Antrag der steuerpflichtigen Person sowie das Vorliegen eines Härtefalles. Damit wird der erheblich erklärte Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Einführung des Unternutzungsabzugs beim Eigenmietwert (A 0076/2022 vom 22. März 2023) umgesetzt. Für weitere Informationen hierzu wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziffer 5.1 verwiesen.

Bei selbst bewohnten Grundstücken, die im Baurecht erstellt wurden, wendet der Kanton Solothurn aktuell das sogenannte Mietwertmodell an. Hierbei wird der Wert des Bodens bei der Festlegung des Eigenmietwertes nicht berücksichtigt, im Gegenzug sind aber auch die Baurechtszinsen nicht abzugsfähig. Nebst dem Mietwertmodell ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch das sogenannte **Gewinnungskostenmodell** zulässig. Das Gewinnungskostenmodell geht von einer Bruttobetrachtung aus, indem in einem ersten Schritt der Eigenmietwert des Gebäudes inkl. Land bestimmt wird und anschliessend die Baurechtszinsen als Abzug berücksichtigt werden. Mit dem neuen System der Eigenmietwertberechnung ist ein Wechsel vom Mietwertmodell zum Gewinnungskostenmodell geplant. Damit wird der erheblich erklärte Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen umgesetzt (A 0165/2017 vom 4. Juli 2018).

### 3.11.2 Übergangslösung

Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung wird seit Jahren hinterfragt. Während frühere Bemühungen allesamt gescheitert sind, beraten die Eidgenössischen Räte derzeit erneut über eine mögliche Abschaffung des Eigenmietwertes (Parlamentarische Initiative 17.400: Sys-

temwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, eingereicht am 2. Februar 2017). In der Anfangs 2022 durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision der Katasterschätzung kritisierten deshalb mehrere Vernehmlassungsteilnehmer den Zeitpunkt der Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung und regten an, zuzuwarten, bis die Debatte auf Bundesebene betreffend Abschaffung des Eigenmietwertes geklärt sei.

Ob der Eigenmietwert tatsächlich zeitnah abgeschafft wird, ist angesichts der bislang vom Ständerat und der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates beschlossenen, unterschiedlichen Eckwerte der Vorlage sowie auch der bisher gescheiterten Bemühungen zu bezweifeln. Bei der Totalrevision der Katasterschätzung steht grundsätzlich nicht der Eigenmietwert, sondern vielmehr die Korrektur der heutigen Katasterwerte im Vordergrund. Entsprechend sollen die Eigenmietwerte gesamthaft nicht erhöht werden, selbst bei einer anderen Berechnungsweise. Gleichwohl ist es naheliegend, dass eine Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung nicht losgelöst vom Eigenmietwert diskutiert werden kann. Zudem kann der Eigenmietwert mitunter deutlich höhere Auswirkungen auf die individuell zu bezahlenden Steuern zeitigen als der Katasterwert. Und schliesslich führt die derzeit laufende Debatte auf Bundesebene sowie die für den einzelnen Betroffenen nur schwer abschätzbaren Folgen, wenn der Eigenmietwert neu berechnet wird, zu nachvollziehbaren Unsicherheiten. Wir schlagen deshalb folgende **Übergangslösung** vor:

Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System (vgl. vorstehend Ziff. 3.11.1) berechneter Eigenmietwert erfolgt nur dort, wo sich der Katasterwert verändert und der Eigenmietwert auch nach dem bisherigen System neu berechnet worden wäre, namentlich bei Neubauten oder bei Umbauten. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt. Diese Lösung schafft Sicherheit für den einzelnen Betroffenen, da sich sein Eigenmietwert trotz der Revision der Katasterschätzung nicht unmittelbar verändern wird. Vorbehalten bleibt eine allfällige Änderung des Bundesrechts.

### 3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten

Bei der ersten Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern vorgebracht, es dürfe durch die Vorlage keine Umverteilung stattfinden, sondern die zusätzlichen Einnahmen müssten innerhalb der Gruppe der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern steuerneutral kompensiert werden (vgl. RRB Nr. 2022/1383). Vorgeschlagen wurde daher unter anderem die Senkung des Eigenmietwertes. Allerdings ist nicht nur der Katasterwert, sondern auch der Eigenmietwert harmonisiert. Mithin muss sich auch der Eigenmietwert in einer gewissen Bandbreite bewegen, damit er nicht bundesrechtswidrig ist. So ist im konkreten Einzelfall die Untergrenze von 60 Prozent des Marktwertes zu wahren (BGE 143 I 137). Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat für die direkte Bundessteuer eine Interventionslimite von 70 Prozent entwickelt. Wenn die vom Kanton festgelegten Eigenmietwerte diese Grenze im Durchschnitt unterschreiten, wird für die direkte Bundessteuer ein prozentualer Zuschlag auf dem kantonalen Eigenmietwert gerechnet. Dieser Zuschlag beträgt im Kanton Solothurn 25 Prozent für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen mit einem Katasterwert bis CHF 240'000. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Senkung der derzeitigen Eigenmietwerte nicht mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren wäre.

Allerdings stösst die Eigenmietwertbesteuerung zunehmend auf Unverständnis, wie bereits die derzeit laufende Debatte im Bundesparlament zeigt: Nach dem Ständerat hat sich am 14. Juni 2023 nunmehr auch der Nationalrat dem Grundsatz nach für die Abschaffung des Eigenmietwertes ausgesprochen (Vorlage 17.400: Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung). Mit der vorliegenden Vorlage wollen wir Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten. Zudem kann der Eigenmietwert gerade in engen finanziellen Verhältnissen eine

grosse Bürde darstellen. Aus all diesen Gründen erachten wir es daher als sachgerecht, wenn ein Teil der zu erwartenden Mehreinnahmen über den Eigenmietwert kompensiert wird.

Unter Berücksichtigung der rechtlich zulässigen Möglichkeiten schlagen wir vor, den Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten zu erhöhen. Denn nach § 39 Abs. 4 StG können Steuerpflichtige für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Dieser Pauschalabzug ist in der Steuerverordnung Nr. 16 detailliert geregelt. Die Steuerpflichtigen können in jeder Steuerperiode und für jede Liegenschaft zwischen dem Abzug der tatsächlichen Kosten und dem Pauschalabzug wählen (sog. «Wechselpauschale»). Er beträgt 10% des Eigenmietwertes, wenn das Gebäude am Ende der Steuerperiode noch nicht 10 Jahre alt ist. Bei einem älteren Gebäude beträgt er 20% des Eigenmietwertes. In der Praxis wird der Pauschalabzug geltend gemacht, wenn keine oder keine grossen Unterhaltskosten angefallen sind. Grössere werterhaltende Kosten werden hingegen effektiv abgezogen (wobei der Unterhalt teilweise auch aufgestaut und dann in einem Jahr effektiv zum Abzug gebracht wird).

Mehr als die Hälfte aller steuerpflichtigen Personen mit Grundeigentum macht jeweils den Pauschalabzug geltend. Für diese Personen reduziert sich folglich auch der Eigenmietwert im gleichen Umfang, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten um 5 Prozentpunkte erhöht wird.

### 3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Mehrerträge beim Kanton durch eine Senkung des Staatssteuerfusses von rund drei Prozent vollständig zu kompensieren. Dieser Vorschlag wurde aber von den Vernehmlassungsteilnehmern grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden. In mehreren Vernehmlassungsantworten wurde vorgeschlagen, stattdessen die Vermögensfreibeträge zu erhöhen. Nach eingehender Prüfung dieses Vorschlages erachten auch wir diese Lösung als geeignete Massnahme, um die beabsichtigte Steuerneutralität der Vorlage zu gewährleisten:

Im geltenden Recht beträgt der Sozialabzug vom Reinvermögen für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für Alleinstehende mit Kindern 100'000 Franken, für alle anderen Steuerpflichtigen beträgt er 60'000 Franken (§ 71 Abs. 1 StG). Die bestehenden Freibeträge sollen wesentlich, d.h. um den Faktor vier, erhöht werden. Sie betragen somit neu 400'000 Franken resp. 240'000 Franken.

Der Kanton Solothurn hat rund 171'000 Steuerpflichtige, davon rund 70'900 Personen mit Wohneigentum (Ehepaare gelten hier als eine steuerpflichtige Person). Bereits heute bezahlen rund 130'000 Steuerpflichtige und damit mehr als drei Viertel aller Steuerpflichtigen keine Vermögenssteuern, davon 47'200 Hauseigentümer. Würde die Katasterschätzung revidiert, ohne gleichzeitig die Freibeträge bei der Vermögenssteuer zu erhöhen, fallen rund 26'000 Hauseigentümer neu in die Vermögenssteuerpflicht. Indem nun aber gleichzeitig die Freibeträge vervierfacht werden, nimmt diese Zahl deutlich, um rund 20'000 Hauseigentümer, ab. Mit anderen Worten bezahlen nach der Revision mit gleichzeitiger Erhöhung der Freibeträge 41'000 Hauseigentümer nach wie vor keine Vermögenssteuern. Diese Massnahme kommt also überwiegend all denjenigen Personen zu Gute, die zwar heute über Hauseigentum verfügen, deren Schulden (Hypothek) aber höher ist als der Katasterwert der Liegenschaft, zzgl. allfälliger flüssiger Mittel und des (heutigen) Freibetrages und die neu in die Vermögenssteuerpflicht rutschen würden.

**Beispiel:**

	<b>heute</b>	<b>neu</b>
Verkehrswert Liegenschaft	1'000'000	1'000'000
Katasterwert	200'000	<b>700'000</b>
Bankguthaben	300'000	300'000
Hypothek	-600'000	-600'000
Freibetrag	-100'000	<b>-400'000</b>
<hr/> steuerbares Vermögen	<hr/> 0 (- 200'000)	<hr/> 0

Gleichzeitig stellt die Erhöhung des Freibetrages die Rechtsgleichheit mit den Mietern wieder her. Verfügt ein verheiratetes Ehepaar nämlich heute über ein Bankguthaben von 300'000 Franken, wohnt aber mangels Wohneigentum zur Miete, so bezahlt es auf dem Betrag von 200'000 Franken Vermögenssteuern. Nach der Revision würden auch sie unter den Freibetrag fallen.

Für weitere Ausführungen zur Betroffenheit wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziff. 3.15 verwiesen.

### 3.13 Variante: Senkung des Staatssteuerfusses

Zur Kompensation der zu erwartenden Mehreinnahmen haben wir in der ersten Vernehmlassung vorgeschlagen, den kantonalen Steuerfuss um voraussichtlich drei Prozentpunkte zu senken. Diese Möglichkeit wurde zwar in der Vernehmlassung mehrheitlich kritisiert, sie ist aber weiterhin denkbar. Denn sie bietet im Vergleich zu Kompensationsmassnahmen, die einzig bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen (wie z.B. die Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten), mehrere Vorteile:

- Durch eine Senkung des Steuerfusses verbessert sich der Kanton Solothurn bei interkantonalen Vergleichen der Steuerbelastungen. In solchen Vergleichen wird eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage regelmässig nicht berücksichtigt. Relevant ist einzig die Festlegung der Steuer mittels Steuertarif und Steuerfuss;
- von einer Senkung des Steuerfusses profitieren alle steuerpflichtigen Personen, und nicht nur einzelne Gruppen (wie z.B. Personen mit Wohneigentum oder Personen, welche Vermögenssteuern bezahlen müssen);
- eine Anpassung des Staatssteuerfusses hat nur Auswirkungen für den Kanton. Die Gemeinden können individuell entscheiden, ob sie ihren Gemeindesteuerfuss ebenfalls senken wollen oder nicht. Die Gemeindeautonomie wird so gewahrt.

Die Senkung des Staatssteuerfusses ist auch in Kombination oder an Stelle der vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen möglich (z.B. bei einer blossen Verdoppelung des Freibetrages bei der Vermögenssteuer oder beim Verzicht auf eine Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten). Eine Senkung des Staatssteuerfusses um einen Prozentpunkt führt bei der Staatssteuer zu Mindereinnahmen von rund 6.5 Mio. Franken.

### 3.14 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien

#### 3.14.1 Ausgangslage

Mit zwei Urteilen vom 16. September 2019 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Photovoltaikanlagen zwar der Vermögenssteuer unterliegen, die Kantone jedoch autonom darin sind, wie sie deren Vermögenssteuerwert festlegen (BGer 2C\_510/2017 und 2C\_511/2017, E. 6.2). Dabei muss die steuerrechtliche Bewertung von Photovoltaikanlagen nicht notwendigerweise an deren zivilrechtliche Qualifikation anknüpfen. Eine Photovoltaikanlage kann somit entweder im

Rahmen der Katasterschätzung oder stattdessen auch als bewegliches Vermögen besteuert werden. Im selben Urteil hat das Bundesgericht Überlegungen zur Berücksichtigung von Photovoltaikanlagen beim Eigenmietwert angestellt. Es kam zum Schluss, dass Einkünfte aus Photovoltaikanlagen nicht als Einkommen aus unbeweglichem Vermögen zu qualifizieren seien und deshalb nicht in den Eigenmietwert einfließen dürften.

Am 3. März 2021 hat der Kantonsrat den Auftrag Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) erheblich erklärt. Der Regierungsrat wurde unter anderem beauftragt, Photovoltaik-Aufdachanlagen als bewegliches Vermögen zu besteuern. Ferner sollen Eigenmietwerte bei Photovoltaik- und Solarthermieanlagen nicht berücksichtigt sowie die Einspeisevergütung als Nebenerwerb eingestuft werden. Und schliesslich sollen bei Photovoltaikanlagen auf Neubauten alle getätigten Netto-Investitionen nach dem Vorbild des Kantons Graubünden gegen die durch die Einspeisevergütung erzielten Erträge aufgerechnet werden.

Rund ein Jahr später, am 10. Mai 2022, erklärte der Kantonsrat zudem den Auftrag Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als erheblich. Der Auftrag verlangt, dass private Betreiber und Betreiberinnen von kleinen Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis zu 20 Kilowatt (kW) von der Einkommenssteuerpflicht für die Erträge aus diesen Anlagen befreit werden.

### 3.14.2 Aktuelle Praxis

Nach der geltenden Gesetzgebung werden nicht nur alle im Kanton gelegenen Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB zum Katasterwert bewertet, sondern auch alle Bestandteile nach Art. 642 ZGB (§ 13 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978; BGS 212.478.41). Bestandteil einer Sache ist alles, was nach der am Orte üblichen Auffassung zu ihrem Bestande gehört und ohne ihre Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung nicht abgetrennt werden kann. Ergänzend zu der Definition der Bestandteile in Art. 642 Abs. 2 ZGB gelten gemäss § 226 EG ZGB als Bestandteile eines Grundstücks insbesondere alles, was in oder an einem Gebäude erd-, mauer-, niet- oder nagelfest ist sowie die einer Liegenschaft dienenden Leitungen für Wasser, Heizungen, Gas, Elektrizität und dergleichen sowie die mit dem Gebäude baulich verbundenen Einrichtungen wie Triebwerke (Wasserräder, Turbinen usw.). Somit gilt der wohl häufigste Fall, die dem Hauseigentümer gehörende Aufdachanlage, aus sachenrechtlicher Sicht in aller Regel als Bestandteil des Gebäudes und wird folglich zum Katasterwert bewertet. Der anteilige Steuerwert einer Photovoltaikanlage wird jedoch seit einigen Jahren gesondert ausgewiesen. Auf diese Weise kann der Wert der Photovoltaikanlage bei der Berechnung des Eigenmietwertes ausgeklammert werden. Dadurch wird eine allfällige Doppelbesteuerung (Besteuerung des Eigenmietwertes und Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage) vermieden und zudem die bundesgerichtliche Rechtsprechung eingehalten.

Bei der Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage kennt der Kanton Solothurn derzeit einer Art «Nettoprinzip», wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen als übriges Einkommen nach § 21 Abs. 1 StG besteuert werden, d.h. besteuert werden ausschliesslich die monetären Zuflüsse aus dem Verkauf des selbstproduzierten Stroms (Netzeinspeisung), nicht jedoch der selbst verbrauchte Strom. Wird jedoch der gesamte produzierte Strom eingespeisen und vergütet und im Gegenzug für den Eigengebrauch Strom gekauft, führt der Eigengebrauch nicht zu einer Kürzung der zu steuernden Entschädigung.

### 3.14.3 Vorschläge

In der Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern den fehlenden Ansatz bzw. die fehlende Förderung erneuerbarer Energien in der Vorlage kritisiert. Die als erheblich erklärten Aufträge des Kantonsrates sowie die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik wird

deshalb hier zum Anlass genommen, um die steuerlichen Hindernisse bei der Besteuerung von Energiesparmassnahmen wo möglich zu beseitigen:

- Bei der Umsetzung des Auftrages Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) gilt zu berücksichtigen, dass eine steuerlich unterschiedliche Behandlung von Aufdachanlagen zu Indachanlagen nicht praktikabel wäre. Es wird deshalb eine Lösung vorgeschlagen, wie sie auch der Kanton Bern per 1. Januar 2024 einführen will. Demnach werden sämtliche Photovoltaik- und Solarthermieanlagen (egal ob Aufdach- oder Indachanlagen) von der Bewertung zum Katasterwert ausgenommen. Entsprechende Investitionen führen damit nicht mehr zu einer Erhöhung des Katasterwertes. Stattdessen wird der Wert der Investitionen als bewegliches Vermögen besteuert, wobei der Steuerwert stets 20 Prozent des Anschaffungswertes beträgt, d.h. eine jährliche Entwertung wird nicht berücksichtigt.
- Nach Artikel 1 der Liegenschaftskostenverordnung (Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer vom 9. März 2018; SR 642.116) ist ein Abzug von energiesparenden Investitionen nur möglich beim Ersatz von veralteten sowie bei der erstmaligen Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. Bei einem Neubau oder bei einer Totalsanierung, welche einem Neubau gleichkommt, handelt es sich aus steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich um vom Einkommen nicht abzugsfähige «Anlagekosten». Ein Abzug dieser Kosten ist erst bei einer allfälligen Veräusserung möglich, wo sie bei der Grundstückgewinnsteuer als Anlagekosten vom Verkaufserlös in Abzug gebracht werden können. Auch das Bundesgericht lässt den Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen bei einem Neubau nicht zu (BGer 2C\_727\_2012 vom 18. Dezember 2012). Ab welchem konkreten Alter eines Gebäudes ein Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen zulässig wäre, liess das Bundesgericht jedoch offen. Im Kanton Solothurn liegt diese Frist derzeit bei fünf Jahren. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Altbauten und Neubauten ist in der heutigen Zeit nicht mehr sachgerecht. So gibt es derzeit auch auf Bundesebene Bestrebungen, diese abzuschaffen: Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat mit Schreiben vom 2. Februar 2022 die Kantone zur Vernehmlassung zur Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2016 eingeladen. Wir begrüsst in unserer Vernehmlassungsantwort die geplanten Fremdänderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes: Mit der Ausweitung der Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen auf Neubauten würde ein oft genannter Fehlanreiz beseitigt, der aufgrund von individuellen Steueroptimierungen den Zubau von Photovoltaikanlagen auf Neubauten verzögern kann (RRB Nr. 2022/804 vom 17. Mai 2022). Da der Kanton Wallis bereits heute Abzüge auch bei Neubauten zulässt und der Kanton Bern die Einführung einer gleichen Lösung per 1. Januar 2024 vorsieht, lässt sich nur schwer erklären, warum im Kanton Solothurn der Abzug im Rahmen eines Neubaus nach wie vor verweigert werden soll.
- Die derzeitige Praxis bei der Besteuerung der Einspeisevergütungen, wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen zu besteuern sind, kann zu einer Ungleichbehandlung führen. So haben diejenigen Personen weniger zu versteuern, die einen Teil des produzierten Stroms ohne Einspeisung selber verbrauchen können (z.B. durch einen Batteriespeicher) oder bei denen der Stromanbieter Bezug und Entschädigung miteinander verrechnet. Mit einem Wechsel zur konsequenten Anwendung des «Nettoprinzips» kann diese Ungleichbehandlung beseitigt werden: Beim Nettoprinzip bleibt der Erlös aus dem Verkauf von selbst produziertem Strom im Umfang des Eigengebrauchs (Kauf von Strom) steuerfrei. Steuerbar wäre somit nur noch der über den Eigenbedarf hinaus produzierte Strom. Es verbleibt somit einzig eine mögliche Ungleichbehandlung der Mieterinnen und Mieter, die keinen eigenen Strom produzieren und ihre Stromkosten

steuerlich nicht in Abzug bringen können. Möchte man diese Ungleichbehandlung vermeiden, müsste konsequenterweise ein «Bruttoprinzip» angewandt werden. Hierbei würden die Kosten für den Bezug der vom Eigentümer selbst benötigten Energie steuerlich als nicht abziehbare Lebenshaltungskosten qualifiziert. Als Folge davon würde der Bruttobetrag der Einspeisevergütung ungekürzt als Ertrag besteuert.

Als nicht umsetzbar erachten wir jedoch eine Umsetzung der weiteren, nachfolgend aufgeführten Massnahmen:

- Die Umsetzung des Auftrages Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021 vom 7. Juli 2021) wäre bundesrechtswidrig, denn eine Freistellung bestimmter Einkünfte für Photovoltaikanlagen ist im Steuerharmonisierungsgesetz nicht vorgesehen und würde gegen Art. 7 Abs. 4 StHG verstossen. Mit der Umsetzung würde zwar eine kantonale Norm geschaffen, die aber letztlich nicht angewandt werden könnte (Art. 72 Abs. 2 StHG). Zudem würden mit einer Grenze von 20 Kilowatt (kW) nahezu identische Anlagen unterschiedlich behandelt, womit das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot verletzt wäre. Und schliesslich führt eine solche Regelung zu einer Verkomplizierung der steuerlichen Verhältnisse (vgl. zum Ganzen die Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. November 2021, RRB Nr. 2021/1705).
- Ein Verzicht auf die Besteuerung von Erträgen beim Verkauf von selbst produziertem Strom bis zur Höhe der Gewinnungskosten käme nur in Frage, wenn ein Kanton für Investitionen in Energiesparmassnahmen keine besonderen Abzüge vorsieht. Beim Kanton Graubünden war dies bis Ende 2020 der Fall. Der Kanton Graubünden hat das System allerdings per 1. Januar 2021 aufgegeben und lässt Energiesparmassnahmen nunmehr zum Abzug zu. Da im Kanton Solothurn die Kosten für Energiesparmassnahmen auf bestehenden Bauten steuerlich bereits abziehbar sind, ist ein solches Modell abzulehnen.

Die Besteuerung der Abnahmevergütungen für private Photovoltaik-Anlagen ist Gegenstand der am 17. Dezember 2021 eingereichten parlamentarischen Initiative Grosse 21.529. Diese fordert insbesondere eine schweizweite Harmonisierung der Besteuerung und zudem eine Bagatellgrenze, bis zu welcher die Abnahmevergütungen steuerfrei sind. Auch vor diesem Hintergrund sollten derzeit keine dem Steuerharmonisierungsgesetz widersprechende Regelungen eingeführt werden.

### 3.15 Betroffenheit

Weil die solothurnischen Katasterwerte deutlich unter dem Verkehrswert liegen (vgl. hierzu ausführlich Ziff. 3.2), wird die Revision auf jeden Fall zu einer Erhöhung der Katasterwerte führen. Gleichwohl ist das in Art. 108 BV (Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) normierte Gebot der Wohneigentumsförderung zu beachten. Zudem ist mit jeder Schätzung, unabhängig von der angewendeten Methode, ein Streubereich der Ungenauigkeit verbunden. Und schliesslich unterliegen die auf dem Markt tatsächlich erzielten Preise nicht nur erheblichen Schwankungen, sondern enthalten vielfach auch spekulative (z.B. bei Renditeobjekten) oder subjektive (z.B. bei Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern) Preiskomponenten. Solche Elemente sollen bei der Festsetzung der Katasterwerte unberücksichtigt bleiben. Aus diesen Gründen ist unser Ziel, dass die neuen Katasterwerte merklich tiefer ausfallen als die effektiv erzielbaren Transaktionspreise.

Die Einhaltung der vom Bundesgericht noch als zulässig erachtete, untere Grenze der Besteuerung von 70 Prozent des effektiven Verkehrswertes führt zu rund einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte. Daraus resultieren Mehrerträge bei der Vermögenssteuer von ca. 18.7 Mio. Franken (nur Kanton, einfache Staatssteuer 18 Mio. Franken). Mit der gleichzeitigen Ver vierfachung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer (vgl. Ziff. 3.12) reduzieren sich diese

Mehrerträge auf ca. 5.9 Mio. Franken (einfache Staatssteuer 5.7 Mio. Franken). Das Kantonale Steueramt hat eine Simulation durchgeführt, um die Auswirkungen der Katasterschätzungsrevision auf den einzelnen Steuerpflichtigen abschätzen zu können:

Total Anzahl Steuerpflichtige mit Grundeigentum:	70'876
Anzahl Steuerpflichtige die nach wie vor <u>keine</u> Vermögenssteuern zahlen:	41'294
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>tiefere</u> n Vermögenssteuern:	6'966
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>höhere</u> n Vermögenssteuern:	22'616
davon unter CHF 100	9'369
davon zw. CHF 101 - 200	5'038
davon zw. CHF 201 - 300	2'490
davon zw. CHF 301-400	1'422
davon zw. CHF 401 - 500	874
davon zw. CHF 501 - 600	581
davon zw. CHF 601 - 700	431
davon zw. CHF 701 - 800	355
davon zw. CHF 801 - 900	253
davon zw. CHF 901 - 1'000	209
davon mehr als CHF 1'000	1'594

Die Angaben in Frankenbeträgen beziehen sich jeweils auf die einfache Staatssteuer<sup>1</sup>. Auch nach der Erhöhung der Katasterwerte weisen über 41'000 der insgesamt 70'000 Steuerpflichtigen mit Grundeigentum weiterhin kein steuerbares Vermögen auf, wenn die Freibeträge wie vorgesehen erhöht werden. Bei weiteren 10'000 Steuerpflichtigen erhöht sich die Vermögenssteuer nur marginal, und zwar um unter 100 Franken pro Jahr (einfache Staatssteuer). Für 5'000 Steuerpflichtige steigt die zu bezahlende Vermögenssteuer um 100 bis 200 Franken, für weitere 2'500 Steuerpflichtige um 200 bis 300 Franken.

Die höchste Mehrbelastung entsteht bei denjenigen rund 1'600 Steuerpflichtigen, deren Vermögenssteuerbelastung um mehr als 1'000 Franken zunimmt. Von diesen rund 1'600 Steuerpflichtigen weisen aber alle bereits heute einen Katasterwert von mindestens 375'000 Franken oder mehr auf. Sodann verfügen rund 350 Steuerpflichtige heute über kein steuerbares Vermögen, haben aber einen heutigen Katasterwert von über 600'000 Franken. Eine kleine Gruppe von rund 20 Steuerpflichtigen bezahlt sogar heute keinen Franken Vermögenssteuern, obschon sie heutige Katasterwerte von 2.5 Mio. Franken oder mehr besitzen. Ein derartiges Resultat ist möglich, weil die heutigen Katasterwerte nur knapp mehr als 20 Prozent der auf dem Markt effektiv bezahlten Preise betragen (vgl. Ziff. 3.2). Wer also sein (namhaftes) Vermögen vorwiegend in Immobilien angelegt hat und diese mittels Hypotheken teilweise fremdfinanzieren lässt, weist mitunter eine deutlich tiefere Vermögenssteuerbelastung auf, als wenn er das Vermögen anderweitig angelegt wäre. Dieses Ergebnis unterstreicht die Mängel der heutigen Katasterschätzung und deren dringender Revisionsbedarf.

<sup>1</sup> Der Staatssteuerfuss beträgt 104%, der durchschnittliche Steuerfuss der Gemeinden beträgt 116.9% (2022). Die einfache Staatssteuer, multipliziert mit den Steuerfüssen vom Kanton und der Gemeinde, ergibt die letztlich zu bezahlende Steuer. Eine einfache Staatssteuer von 500 Franken entspricht somit einer Steuer von 520 Franken beim Kanton und 584.50 Franken bei der Gemeinde.

## 4. Auswirkungen

### 4.1 Personelle Konsequenzen

Kurzfristig sind in der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes für die Erfassung der Daten, Berechnung und Eröffnung der Katasterwerte und insbesondere für die Bearbeitung der Rechtsmittel erhöhte personelle Ressourcen notwendig.

Langfristig erwarten wir aber, dass das vereinfachte Verfahren der Katasterschätzung auch zu einem geringeren Personalaufwand führen wird.

Insgesamt schätzen wir, dass der Personalbestand der Abteilung Katasterschätzung während den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des neuen Systems der Katasterschätzung um zwei Personen (= 200 Stellenprozent) zu erhöhen ist. Dies zieht Gesamtkosten von rund 200'000 Franken pro Jahr oder total 400'000 Franken nach sich. Nach Ablauf der beiden Jahre kann der Personalbestand um vier Personen (= 400 Stellenprozent) reduziert werden, was – im Vergleich zu heute – zu jährlichen Einsparungen von ebenfalls rund 200'000 Franken führen wird.

### 4.2 Finanzielle Konsequenzen

Die Revision der Katasterschätzung führt zu Mehrerträgen von 18.7 Mio. Franken. Demgegenüber hat die Erhöhung der Vermögensfreibeträge Mindererträge von rund 12.8 Millionen Franken zur Folge. Die voraussichtlichen Mindereinnahmen aus der Förderung der Energiesparmassnahmen lassen sich nur ungefähr schätzen, weil diverse Annahmen getroffen werden müssen. Es ist mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 1.1 Mio. Franken bei der Einkommenssteuer zu rechnen. Durch die Erhöhung des Pauschalabzuges bei den Liegenschaftskosten reduziert sich die Einkommenssteuer sodann um rund 4.9 Mio. Franken jährlich. Der verbleibende jährliche Minderertrag von 0.1 Mio. Franken ist vernachlässigbar.

KASO, die aktuelle Softwarelösung der Katasterschätzung von aXenta AG, ist technisch überholt und weist Mängel auf. Erweiterungen an der aktuellen Software sind zudem nicht mehr wirtschaftlich. Unabhängig von einer neuen Katasterschätzung muss deshalb auch die Software abgelöst werden, die ihren «End of Life» erreicht hat. Die Katasterbewertung erfolgt neu mit dem Programm Nest.Objekt des Herstellers KMS AG. Nest.Objekt setzt vollumfänglich auf der Basisarchitektur von Nest auf, nutzt dieselben Standards- und GUI-Richtlinien und kann integriert im bestehenden Funktionsumfang von Nest im Kanton Solothurn betrieben und genutzt werden. Über die Projektkosten zur Einführung von Nest.Objekt wird der Kantonsrat in einem separaten Geschäft (SGB 0193/2021) befinden.

Durch die neue Schätzungsmethode, wonach künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt wird, entfallen umfangreiche Zusatzaufgaben und -Erhebungen, die von der SGV aktuell für die Katasterschätzung erbracht werden. Damit werden auch die jährlich wiederkehrenden Entschädigungszahlungen an die SGV von 400'000 Franken hinfällig (vgl. RRB Nr. 2019/228).

### 4.3 Vollzugsmassnahmen

Die heutige Katasterschätzung ist in mehreren Beschlüssen, Verordnungen und Weisungen geregelt (vgl. Ziff. 3.2). Mit der neuen Katasterschätzungsrevision sollen diese Beschlüsse, Verordnungen und Weisungen aufgehoben und in einer einzelnen Verordnung des Regierungsrats über den Katasterwert geregelt werden. Nebst der Verordnung über den Katasterwert wird der Eigenmietwert wie bis anhin in der Steuerverordnung Nr. 15 geregelt sein, die aber einer Totalrevision unterzogen wird. Und schliesslich ist die Steuerverordnung Nr. 16 anzupassen, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht wird. Alle drei Verordnungen unterliegen dem Einspruchsrecht des Kantonsrates.

Die Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411) und die Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42) können somit aufgehoben werden. Für die Aufhebung der kantonsrätlichen Erlasse siehe nachfolgend Ziff. 5.2.

Jede Revision des Steuergesetzes erfordert überdies Änderungen an den Formularen und Anpassungen im Bereich der Informatik.

#### 4.4 Folgen für die Gemeinden

Da die höheren Vermögenssteuerwerte der Liegenschaften durch Massnahmen bei der Steuerbemessungsgrundlage vollständig kompensiert werden, fällt die Revision der Katasterschätzung sowohl bei der Staatssteuer wie auch bei der Gemeindesteuer aufkommensneutral aus (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 4.2). Die Vorlage hat somit auf die Einwohner- und Kirchgemeinden keine nennenswerten Auswirkungen.

Die Vorlage hätte folglich nur dann finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, wenn die Aufkommensneutralität der Vorlage ganz oder teilweise durch eine Senkung des Staatssteuerfusses gewahrt würde (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 3.13). Diesfalls fallen bei den Gemeinden Mehreinnahmen an, sofern sie ihren Gemeindesteuerfuss nicht ebenfalls senken.

#### 4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

Durch die Vorlage kann nicht mit wesentlichen Mehr- oder Mindereinnahmen gerechnet werden. Die Vorlage leistet aber in gesellschaftlicher Hinsicht einen Beitrag für eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, indem die heute stark unterschiedliche Vermögensbesteuerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen in rechtsgleiche Verhältnisse zurückgeführt wird.

Aufgrund der viel zu tiefen Katasterwerte weist der Kanton Solothurn im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) zu tiefe Vermögenswerte aus, was für den Kanton Solothurn derzeit zu einem niedrigen Ressourcenindex führt. Die Totalrevision der Katasterschätzung korrigiert die zu tiefen Werte, wodurch sich der Ressourcenindex im NFA für den Kanton Solothurn erhöht. Dies wird zu geringeren Ressourcenausgleichszahlungen führen. Eine aussagekräftige Prognose ist derzeit allerdings nicht möglich, denn die Finanzausgleichszahlungen schwanken jährlich und sind für den Kanton Solothurn in den Jahren 2019 bis 2023 um rund 56 Mio. Franken gestiegen. Für die Berechnung des Ressourcenpotentials wird sodann auf die Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren abgestellt, welche vier bis sechs Jahre zurück liegen. Die Auswirkungen auf den NFA würden sich somit erst sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Vorlage zeigen, d.h. bei einem Inkrafttreten am 1. Januar 2025 folglich erstmalig im Jahr 2031.

Die Vorlage hat keine erheblichen ökologischen Auswirkungen auf den Kanton Solothurn.

## 5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### 5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1)

**§ 28 Abs. 3:** Nach dieser Härtefallregelung kann der Eigenmietwert der am Wohnsitz dauernd selbst bewohnten Liegenschaft (also ohne Zweit- und Ferienwohnungen) auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Damit wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tie-

fen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Davon kann einzig abgewichen werden, wenn zugleich auch eine Unternutzung vorliegt (vgl. dazu die Ausführungen im nachfolgenden Absatz). Die Einzelheiten wie beispielsweise das Verhältnis zwischen Mietwert und Einkünften wird in der Verordnung geregelt. Die Reduktion gilt nicht für die direkte Bundessteuer.

Künftig wird im Gesetz verankert, dass auch für die Staatssteuer eine Reduktion des Eigenmietwertes aufgrund einer Unternutzung der Liegenschaft möglich ist. Ein solcher Unternutzungsabzug war bislang nur für die direkte Bundessteuer, nicht aber für die Staatssteuer möglich. Dem Unternutzungsabzug schwebt der Modellfall älterer Wohneigentümer vor, die nach dem Wegzug der Kinder wegen einer zu hohen finanziellen Belastung durch die nunmehr überdimensionierte Liegenschaft in eine finanzielle Notlage geraten würden. Der Abzug kommt nur für das am Wohnsitz selbstgenutzte Eigentum in Frage (BGE 135 II 416). Weiter geht es um eine Unternutzung, wie sie modellhaft dann eintritt, wenn die Kinder aus dem Eigenheim der alternden Eltern ausgezogen sind. Die Raumreserve beruht somit auf Gründen, auf welche die steuerpflichtige Person keinen direkten Einfluss hat, wobei dies gegebenenfalls auch bei tatsächlicher Trennung oder im Todesfall des Ehepartners zutreffen kann. Der Abzug setzt weiter voraus, dass einzelne Räume tatsächlich und dauernd nicht benützt werden. Ein nur weniger intensiver Gebrauch berechtigt nicht zum Abzug. Nach dem Gesetzestext sowie auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes rechtfertigt sich ein Unternutzungsabzug nur dann, wenn ein Härtefall vorliegt. Kein Härtefall liegt in der Regel vor, wenn eine Person in normalen bis guten finanziellen Verhältnissen vier Zimmer bzw. zwei (oder mehr) Personen vier bis sechs Zimmer bewohnen. Zudem haben die Steuerpflichtigen darzutun, ohne den Unternutzungsabzug Gefahr zu laufen, ihr Haus verkaufen zu müssen oder sonst in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten (Urteil BGer 2C\_279/2015 vom 30. Oktober 2015).

**§ 39 Abs. 3<sup>ter</sup>:** Bei Investitionskosten für Solaranlagen (d.h. für Photovoltaikanlagen und Solarthermieanlagen) auf Neubauten ist neu ebenfalls ein Abzug bei der Einkommenssteuer zulässig (vgl. vorstehend Ziff. 3.14.3). Die bisherige Unterscheidung zwischen Neubauten und bestehenden Gebäuden (5-Jahres-Regel) entfällt.

**§ 62:** Der Katasterwert wird neu mit einer formelmässig-schematischen Methode nach dem Verkehrswert festgelegt. Bei Nicht-Renditeliegenschaften fällt die bisher enthaltene Ertragswertkomponente somit weg. Der Katasterwert von Renditeliegenschaften berechnet sich demgegenüber künftig durch die Kapitalisierung des jährlichen Bruttomietwertes. Die neuen Formulierungen von Absatz 2, welcher Art. 14 Abs.1 StHG nachempfunden ist, sowie von Absatz 4 tragen den neuen Bewertungsmethoden Rechnung.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass die Katasterwerte massvoll und unter Berücksichtigung der Wohneigentumsförderung festgesetzt werden. Führt die formelmässig-schematische Bewertung nicht zu einem sachgerechten Ergebnis, sieht Absatz 5 zudem eine Korrektornorm im Einzelfall vor.

Absatz 6 enthält die Delegationsnorm für die Ausführungsverordnung des Regierungsrates. Die Details der Katasterschätzung werden künftig in einer einzigen Verordnung geregelt (vgl. die Ausführungen in Ziff. 4.3).

Für weitergehende Ausführungen wird auf die Ausführungen unter Ziff. 3.3 verwiesen.

**§ 64:** Zunächst wird die Sachüberschrift geändert. § 64 regelt neu die allgemeine Neubewertung. Für die individuelle Neubewertung einzelner Liegenschaften ist § 63 Absatz 5 vorgesehen.

Sodann wird die vormalige Bestimmung in Absatz 1 ersatzlos aufgehoben: Eine solche Bestimmung ist überflüssig. Der Katasterwert wird jeweils dann geändert, wenn die jeweiligen Parameter ändern (beispielsweise, indem die SGV zufolge einer An- oder Umbaute eine Neuschätzung vornimmt, spätestens aber alle 15 Jahre durch die allgemeine Neubewertung der Landwerte oder der Gebäudewerte). Die Bestimmung stünde zudem in Widerspruch zu einer individuellen Neuschätzung (vgl. neu § 63 Abs. 5).

Ferner ändert das Zeitintervall für die allgemeine Neubewertung: Das geltende Recht sieht vor, dass der Kantonsrat in der Regel alle 8 und spätestens alle 12 Jahre oder bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte die allgemeine Revision der Katasterschätzung anordnet. Mit der Erhöhung dieses Intervalls auf spätestens 15 Jahre erfolgt eine Angleichung an die SGV, welche ebenfalls spätestens alle 15 Jahre eine Neuschätzung vornimmt. Bereits das bestehende Recht sah zudem vor, dass bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte eine allgemeine Revision der Katasterschätzung vorgenommen wird. Wann eine erhebliche Veränderung vorliegt, wird in der Ausführungsverordnung präzisiert.

Schliesslich nimmt die Bestimmung neu nur noch auf die allgemeine Neubewertung der Landwerte und Ertragswerte Bezug, denn eine allgemeine Neubewertung der Gebäude wird von der SGV initiiert.

**§ 65:** Die Bestimmung regelte vormals die Zwischenrevision und die Nachführung der Katasterschätzung. Neu werden die Landwerte für die Realwertmethode sowie die Ertragswerte für die Ertragswertmethode spätestens alle 15 Jahre aktualisiert. Diese sogenannte «allgemeine Neubewertung» wurde zu § 64 verschoben. Ausgangslage der neuen Katasterwerte sind die Schätzungen der SGV: Nimmt die SGV zufolge Neuschätzung, Umbau, Abbruch von Gebäuden und dergleichen eine Neuschätzung vor, führt dies jeweils auch zu einem neuen Katasterwert. Die vormaligen Absätze 3 und 4 können deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Auch fällt der bisherige Absatz 5 weg, denn die Korrektornorm für nichtzutreffende Bewertungen findet sich neu in § 63 in den Absätzen 4 und 5. Die Eröffnung der Katasterwerte erfolgt wie bis anhin mittels einsprachefähiger Verfügung. Die Berichtigung rechtskräftiger Verfügungen erfolgt nach den allgemeinen Regeln von § 169 StG.

Neu regelt die Bestimmung die zuständige Behörde, welche die Verfügungen der Katasterschätzungen erlässt. Innerhalb des Steueramtes ist dies die Abteilung Katasterschätzung. Ferner wird das Einsprache- und Rechtsmittelverfahren geregelt. Diese beiden grundlegenden Regelungen, welche gemäss Art. 71 Abs. 1 KV in ein formelles Gesetz gehören, waren bislang lediglich auf Verordnungsstufe (Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 [BGS 212.478.41]) geregelt. Wie bis anhin werden die Katasterwerte durch Verfügung eröffnet. Gegen die Verfügung kann innert 30 Tagen Einsprache, gegen den Einspracheentscheid Rekurs an das Kantonale Steuergericht erhoben werden. Dies entspricht dem gewöhnlichen Rechtsmittelweg im Steuerverfahren. Die im geltenden Recht noch vorgesehene Beschwerdemöglichkeit an das Finanzdepartement fällt weg.

**§ 66 Abs. 3:** Die Bestimmung regelt, dass Solaranlagen (Photovoltaik- und Solarthermieanlagen) nicht zum Katasterwert bewertet werden. Der Wert dieser Investitionen wird stattdessen als bewegliches Vermögen versteuert. Um dem nicht bestehenden Markt für gebrauchte Anlagen und dem damit zusammenhängenden Wertzerfall dieses Vermögenswertes Rechnung zu tragen, beträgt der Steuerwert konstant 20 Prozent des Anschaffungswertes. Dies gilt sowohl für Aufdach- wie auch Indachanlagen.

**§ 71:** Der Sozialabzug bei der Vermögenssteuer wird auf 400'000 Franken erhöht für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und Alleinstehende mit Kindern. Für alle anderen Steuerpflichtigen wird der Sozialabzug auf 240'000 Franken erhöht. Der für jedes Kind und jede unterstützungsbedürftige Person zusätzlich hinzukommende Sozialabzug von 20'000 Franken bleibt unverändert. Da sich die Sozialabzüge

durch die Änderung vervierfachen, kann die vormalige Privilegierung für Steuerpflichtige mit ungenügendem Reineinkommen und einem Reinvermögen von nicht mehr als 200'000 Franken aufgehoben werden (Abs. 2).

**§ 292:** Diese neue Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Katasterwerte nach bisherigem Recht bis zu einer Bewertung nach neuem Recht bestehen bleiben. Da bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung über die Katasterschätzung die Beschlüsse und Verordnungen zur aktuellen Katasterschätzung in Kraft bleiben müssen, dieser genaue Zeitpunkt aber noch nicht feststeht, delegiert § 292 zudem die Kompetenz zur Aufhebung der Beschlüsse an den Regierungsrat. Aufgehoben werden auch die Verordnungen des Regierungsrates über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) und über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42), deren Kompetenz zur Aufhebung jedoch nicht im Gesetz verankert wird.

**§ 293:** Auch für die Katasterwerte wird neu eine Härtefallregelung analog des Eigenmietwertes normiert (vgl. § 28 Abs. 3 StG), allerdings nur übergangsweise bis zum einem allfälligen Eigentumswechsel der selbst bewohnten Liegenschaft. Die Revision der Katasterwerte soll im Einzelfall nicht dazu führen, dass ein Wohneigentümer seine Liegenschaft nur aufgrund der erhöhten Steuerlast verkaufen müsste. Mithin dient diese neue Bestimmung der Besitzstandswahrung der von der Revision unmittelbar betroffenen Hauseigentümer. Die Härtefallregelung können nur diejenigen Steuerpflichtigen anrufen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gesetzesbestimmungen Eigentümer einer dauernd selbstbewohnten Liegenschaft im Kanton Solothurn waren. Wird die Liegenschaft erst nach diesem Zeitpunkt gekauft, ist die Anwendung der Härtefallregelung ausgeschlossen. Ferner ist sie nicht möglich, wenn die Hauseigentümer über genügend liquide Mittel verfügen, um allfällige Vermögenssteuern zu bezahlen. In analoger Anwendung der Rechtsprechung zum Eigenmietwert kann der Katasterwert aber in jedem Fall nicht unter 70 Prozent des Verkehrswertes reduziert werden (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten wie beispielsweise das massgebende Verhältnis zwischen Vermögenssteuer und Einkünften durch Verordnung.

**§ 294:** Mit dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung wird auch die Steuerverordnung Nr. 15 totalrevidiert. Die noch nach dem geltenden Recht ermittelten Eigenmietwerte werden aber nach Inkrafttreten noch während zehn Jahren beibehalten und nur unter gewissen Voraussetzungen verändert (vgl. Ziff. 3.11.2). Der Regierungsrat regelt durch Verordnung, wann eine Neuberechnung des Eigenmietwertes vorgenommen wird.

## 5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2)

Mit Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Katasterschätzung können folgende Beschlüsse und Verordnungen des Kantonsrates ersatzlos aufgehoben werden:

- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43).

## 6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Mit der Katasterschätzungsrevision und der damit verbundenen Änderungen bei der Eigenmietwertberechnung ist auch eine Systemumstellung bei der Berücksichtigung der Baurechtszinsen

angedacht: Zurzeit folgt der Kanton Solothurn dem so genannten **Mietwertmodell**, d.h. bei der Festlegung des Eigenmietwerts eines Gebäudes, das im Baurecht erstellt wurde, wird im Kanton Solothurn der Wert des Bodens nicht berücksichtigt. Entsprechend können auch die Baurechtszinsen nicht in Abzug gebracht werden. Demgegenüber wird beim so genannten **Gewinnungskostenmodell** das Baurechtsverhältnis nicht bereits bei der Festlegung des Eigenmietwerts berücksichtigt. Der Eigenmietwert wird bei der Baurechtsliegenschaft gleich berechnet wie bei einer Liegenschaft, die nicht im Baurecht erstellt wurde. Folglich sind beim Gewinnungskostenmodell die Baurechtszinsen als dauernde Last vom Eigenmietwert in Abzug zu bringen, damit dem Umstand, dass der Baurechtsnehmer am Boden kein Eigentum hat, Rechnung getragen wird. Mit dieser Umstellung wird der Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP, Die Liberalen, Starrkirch-Will): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen (A 0165/2017) umgesetzt.

Mit den vorgesehenen Massnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien erachten wir auch die beiden Aufträge Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) und Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als umgesetzt.

## 7. Rechtliches

### 7.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist verfassungskonform; sie stützt sich auf die Art. 131 – 134 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) und entspricht auch den massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 127 und 129 BV). Ebenso erfüllt sie die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes bzw. setzt diese um.

### 7.2 Zuständigkeit

Zuständig für die Revision des Steuergesetzes ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Der Beschluss wird von sich aus der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (Art. 35 Abs. 1 Bst. k KV).

### 7.3 Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

## 8. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler KRB**

Finanzdepartement (2)  
Steueramt (20)  
Amt für Finanzen  
Staatskanzlei (2; eng, rol)  
Kantonale Finanzkontrolle  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS

Vernehmlassungsentwurf

KR.Nr.

## **Totalrevision der Katasterschätzung**

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

**SPERRFRIST BIS MITTWOCH, 30.08.2023, 09:30 UHR**

### **Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

### **Vorberatende Kommission(en)**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	5
1. Ausgangslage .....	7
1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren .....	7
1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren .....	8
1.3 Erwägungen, Alternativen .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	8
3. Hauptpunkte der Vorlage .....	8
3.1 Ausgangslage .....	8
3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung .....	9
3.3 Neue Schätzungsmethode .....	10
3.4 Landwerte .....	10
3.5 Gebäudewerte .....	12
3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke .....	13
3.7 Renditeliegenschaften .....	14
3.8 Baurechtsgrundstücke .....	14
3.9 Abweichungen .....	14
3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke .....	14
3.11 Eigenmietwerte .....	15
3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte .....	15
3.11.2 Übergangslösung .....	16
3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten .....	17
3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer .....	18
3.13 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien .....	19
3.13.1 Ausgangslage .....	19
3.13.2 Aktuelle Praxis .....	20
3.13.3 Vorschläge .....	20
3.14 Betroffenheit .....	22
4. Auswirkungen .....	24
4.1 Personelle Konsequenzen .....	24
4.2 Finanzielle Konsequenzen .....	24
4.3 Vollzugsmassnahmen .....	24
4.4 Folgen für die Gemeinden .....	25
4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit .....	25
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	25
5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1) .....	25
5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2) .....	28
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen .....	28
7. Rechtliches .....	29
7.1 Rechtmässigkeit .....	29
7.2 Zuständigkeit .....	29
7.3 Inkrafttreten .....	29
8. Antrag .....	29

**Beilagen**

Beschlussesentwurf 1

Synopse zu Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Synopse zu Beschlussesentwurf 2

Anhang 1: Landwerte Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser

Anhang 2: Landwerte Stockwerkeigentumswohnungen

Anhang 3: Landwerte Gewerbe und Bruttokapitalisierungszinssätze

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

## Kurzfassung

Wie alle Vermögenswerte unterliegen auch Liegenschaften im Privatbesitz der Vermögenssteuer. Für die Festsetzung der Vermögenssteuer werden im Kanton Solothurn die Liegenschaften mit einem Katasterwert bewertet. Die heutigen Katasterwerte beruhen noch immer auf dem Stichtag 1. Januar 1970 und werden auf dieses Datum hin zurückgerechnet. Dies ist nicht nur unnötig kompliziert und kaum nachvollziehbar, sondern die Katasterwerte sind auch längst veraltet, viel zu tief und rechtsungleich. Zudem sind sie verfassungswidrig. In den bestehenden Katasterwerten werden weder die regionalen Entwicklungen des Kantons Solothurn in den letzten 50 Jahren noch die Unterschiede innerhalb einer Gemeinde abgebildet.

Eine massvolle Anpassung der Katasterwerte wurde bereits im Massnahmenplan 2014 aufgenommen, die Totalrevision der Katasterschätzung ist seither im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) abgebildet. Am 2. September 2020 hat der Kantonsrat zudem die Totalrevision der Katasterschätzung als Teil des Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» verlangt. In einer separaten Vorlage wurde per 1. Januar 2023 bereits eine signifikante tarifliche Entlastung über 64 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden) sowie eine Anpassung bei den Abzügen vorgenommen. Mit der hier vorliegenden Revision der Katasterschätzung setzen wir nun den restlichen Auftrag des Kantonsrates um. Überdies hat das Stimmvolk die «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!», welche ein rund zehnjähriges Moratorium bei einer Totalrevision der Katasterschätzung verlangt hatte, an der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 mit 59% der Stimmen abgelehnt.

Die neue Katasterschätzung erfolgt künftig nach einem zeitgemässen System, wie es der Kanton Luzern jüngst eingeführt hat und das im Kanton Zürich bereits seit Jahren erprobt ist. Hierzu hat das Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG alle Gemeinden des Kantons Solothurn in mehrere Landwertzonen pro Gemeinde eingeteilt. So kann parzellenscharf der Landpreis pro Quadratmeter für jedes Grundstück ermittelt werden. Bei überbauten Grundstücken wird zudem der Zeitwert des Gebäudeversicherungswertes der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) hinzugerechnet. Aus der Kombination von Landwert und Gebäudezeitwert wird der Katasterwert auf einfache und nachvollziehbare Weise berechnet.

Durch die Revision der Katasterschätzung wird eine gerechte und dennoch moderate Besteuerung gewährleistet, die im Gegensatz zu heute nachvollziehbar und verständlich ist. Gleichwohl wollen wir die Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten, was insbesondere durch die folgenden Punkte sichergestellt wird:

- Das Bundesrecht schreibt vor, dass Vermögen zum Verkehrswert zu besteuern ist. Bei Liegenschaften besteht ein gewisser Spielraum, die Grenze von 70% des Verkehrswertes darf jedoch nicht unterschritten werden. Diese unterste, noch zulässige Grenze gilt als Ziel für die neuen Katasterwerte. Allerdings sind die heutigen Katasterwerte derart tief, dass die neue Katasterschätzung dennoch rund zu einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte führen wird.
- Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System berechneter Eigenmietwert erfolgt vorerst nur bei Neubauten, oder wenn sich der Katasterwert (z.B. durch Umbauten) verändert. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt.
- Selbst bei den nach der neuen Methode ermittelten Eigenmietwerten wird der Steuerertrag aus der Eigenmietwertbesteuerung insgesamt nicht erhöht. Individuell wird es aller-

dings zu Verschiebungen bei der Höhe des Eigenmietwertes kommen: Durch die aktuellen Katasterwerte werden künftig nämlich auch unterschiedliche Lagen innerhalb einer Gemeinde und innerhalb des Kantons zutreffender abgebildet, als es aktuell der Fall ist. Durch eine neue Härtefallregelung werden hierbei stossende Einzelfälle vermieden.

- Darüber hinaus wird der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht: Dieser Abzug (der anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten geltend gemacht werden kann) beträgt heute je nach Alter des Gebäudes 10 oder 20 Prozent des Eigenmietwertes. Durch eine Erhöhung des Abzugs um weitere fünf Prozentpunkte reduziert sich folglich der Eigenmietwert für die Mehrheit der Personen mit Grundeigentum im selben Umfang.

Die höheren Katasterwerte führen beim Kanton zu Mehreinnahmen von jährlich rund 18.7 Mio. Franken. Ziel der Revision ist jedoch nicht die Generierung von Mehreinnahmen auf Kosten der Personen mit Grundeigentum, sondern die Gewährleistung einer gerechten Besteuerung für sämtliche Steuerpflichtigen sowie die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben. In der vom 10. Dezember 2021 bis 4. März 2022 durchgeführten Vernehmlassung haben wir deshalb vorgeschlagen, zur Kompensation der Mehreinnahmen den kantonalen Steuerfuss der natürlichen Personen um voraussichtlich 3% zu senken. Nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten wurde die Vorlage umfassend überarbeitet. Nebst der neu vorgesehenen Beibehaltung der aktuell geltenden Eigenmietwerte sowie der Erhöhung des Pauschalabzugs für die Liegenschaftskosten bestehen die Änderungen im Wesentlichen in folgenden Punkten:

- Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer um den Faktor vier auf 240'000 Franken (Alleinstehende) und 400'000 Franken (Verheiratete und Alleinstehende mit Kindern).
- Steuerliche Förderung von Energiesparmassnahmen, indem (1) Solaranlagen als bewegliches Vermögen besteuert werden, (2) Investitionen in Solaranlagen auch bei Neubauten abzugsfähig sind und (3) Einspeisevergütungen nach dem Nettoprinzip besteuert werden.
- Landwerte von bebautem Land werden um zehn Prozent reduziert.

Durch diese Massnahmen ist die Vorlage steuerneutral. Beim Kanton fallen weder Mehr- noch Mindereinnahmen an. Weil die Kompensationsmassnahmen jeweils bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen, gilt die Aufkommensneutralität der Vorlage auch für die Gemeinden.

Als Alternative ist eine Senkung des Staatssteuerfusses nach wie vor denkbar. Denn nur dann würde sich der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich der Steuerbelastungen verbessern. Von einer Senkung des Staatssteuerfusses würden sodann alle Steuerpflichtigen profitieren und der finanzielle Spielraum der Gemeinden bliebe gewahrt. Eine Senkung des Steuerfusses ist auch in Kombination mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen möglich.

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Totalrevision der Katasterschätzung.

## 1. Ausgangslage

Die geltende Katasterschätzung beruht auf dem Stichtag vom 1. Januar 1970. Seit diesem Datum hat der Immobilienmarkt eine markante und regional unterschiedliche Preisentwicklung durchlaufen. In der geltenden Katasterschätzung wird diese Entwicklung nicht berücksichtigt. Die Katasterwerte im Kanton Solothurn sind denn auch seit Jahrzehnten viel zu tief und entsprechen den Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes bei weitem nicht mehr.

In der Vergangenheit wurde wiederholt eine Revision der Katasterwerte in Angriff genommen. Die in den Jahren 1997 und 2002 ausgearbeiteten Vorlagen scheiterten jedoch in den Volksabstimmungen. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird die Totalrevision der Katasterschätzung seit dem Jahr 2015 aufgeführt, deren Umsetzung hat sich aber aufgrund anderweitigen Gesetzgebungsarbeiten mehrmals verzögert. Am 26. Mai 2020 haben wir das Finanzdepartement mit der Ausarbeitung einer Teilrevision des Steuergesetzes beauftragt (RRB Nr. 2020/789). Inhalt der Teilrevision soll unter anderem die Revision der Katasterschätzung sein.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 (VI 94/2020) der Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» in Form der Anregung zugestimmt, gleichzeitig aber von der Regierung verlangt, einen moderateren Gegenvorschlag auszuarbeiten. Im Gegenvorschlag soll auch die Revision der Katasterschätzung berücksichtigt werden. Der Gegenvorschlag wurde aber letztlich ohne Revision der Katasterschätzung zur Abstimmung gebracht und am 15. Mai 2022 vom Stimmvolk angenommen. Die Revision der Katasterschätzung wiederum sollte in einer separaten Vorlage erfolgen.

Am 19. September 2022 wurde die Gesetzesinitiative «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!» mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative forderte, dass eine allfällige Totalrevision der Katasterschätzung frühestens auf Beginn der Steuerperiode 2032 in Kraft treten dürfe. Daraufhin würden die Arbeiten an der Totalrevision der Katasterschätzung sistiert, bis die Volksabstimmung über die Zwillingsinitiative 1 stattgefunden hat. An der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 lehnte das Stimmvolk die Zwillingsinitiative 1 mit 58.62 Prozent der Stimmen ab.

### 1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/1828 vom 6. Dezember 2021 hat das Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vernehmlassungsfrist endete am 4. März 2022. Insgesamt haben 20 Parteien, Verbände sowie andere Organisationen und Einzelpersonen eine schriftliche Eingabe eingereicht. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist im Regierungsratsbeschluss Nr. 2022/1383 vom 13. September 2022 dargestellt und kann wie folgt zusammengefasst werden:

Fast alle Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen einen grundsätzlichen Revisionsbedarf der geltenden Katasterschätzung. Diese wird als veraltet und nicht nachvollziehbar empfunden, zudem führe sie zu Ungerechtigkeiten, auch innerhalb der Gruppe der Hauseigentümer. Die Vernehmlassungsteilnehmer sind sich mehrheitlich einig, dass die Katasterschätzung vereinfacht werden soll. Das vorgeschlagene Modell einer hedonischen Bewertung wird denn auch in den Grundzügen überwiegend nicht bestritten. Zustimmung findet ferner der Vorschlag, die neuen

Katasterwerte moderat und am unteren Ende der noch als zulässig erachteten Bandbreite festzusetzen.

In wesentlichen Punkten gehen aber die Meinungen auseinander: So werden in technischer Hinsicht insbesondere zusätzliche Abschläge auf den ermittelten Landwerten sowie die Förderung erneuerbarer Energien gewünscht. Unterschiedliche Ansichten bestehen ferner bei der Frage, ob und wie die zu erwartenden Mehreinnahmen kompensiert werden sollen. Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten zeigen auf, dass die vorgeschlagene Lösung der Senkung des Staatssteuerfusses grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden wird. Von einigen Vernehmlassungsteilnehmern wird vorgeschlagen, stattdessen den Freibetrag bei der Vermögenssteuer zu erhöhen.

## 1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren

Weil die Vorlage nach dem ersten Vernehmlassungsverfahren in wesentlichen Punkten überarbeitet wurde, findet vom 30. August 2023 bis am 30. November 2023 ein zweites Vernehmlassungsverfahren statt.

## 1.3 Erwägungen, Alternativen

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) ist das Vermögen für die kantonale Vermögenssteuer grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen aber keine konkrete Bewertungsmethode vor. Ein grosser Gestaltungsspielraum besteht somit zwar bei der Wahl der für die Ermittlung der Verkehrswerte angewendeten Methode, nicht aber bei der Festlegung der generellen Höhe der Katasterwerte (vgl. nachfolgend Ziff. 3.1 und Ziff. 3.2).

Durch die Revision der Katasterschätzung werden die tiefen Katasterwerte im Kanton Solothurn in einen Bereich zurückgeführt, der mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Bei einer Ablehnung der Revision besteht das Risiko, dass gegebenenfalls aufgrund äusserer Umstände dennoch Anpassungen notwendig werden. Dann wird der Regierungsrat prüfen müssen, inwieweit derartige Anpassungen auf Verordnungsstufe möglich sind (vgl. BGE 131 I 291).

## 2. Verhältnis zur Planung

Im Massnahmenplan 2014 wurde als Massnahme FD\_K04 die massvolle Anpassung der Katasterwerte aufgenommen, primär zur Beseitigung von heute bestehenden Ungleichgewichten. Der Kantonsrat hat in seiner Session vom 26. März 2014 der Massnahme im Grundsatz mit 72 gegen 24 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Das KSTA erhielt den Auftrag, eine Kantonsratsvorlage zu erarbeiten. Seither wird die Totalrevision der Katasterschätzung im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) aufgeführt.

## 3. Hauptpunkte der Vorlage

### 3.1 Ausgangslage

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG ist das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten. Dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Ausnahmen sind keine vorgesehen, ausser für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke sowie für bewegliches Geschäftsvermögen. Entsprechend schreibt das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vor, dass Grundstücke und Gebäude zum Katasterwert bewertet werden (§ 62 Abs. 1 StG). Der Katasterwert wird unter Berücksichtigung des Verkehrs- und des Ertragswertes festgelegt. Der Kantonsrat bestimmt, in

welchem Mass für die einzelnen Arten von Grundstücken und Gebäuden dem Verkehrs- und dem Ertragswert Rechnung zu tragen ist (§ 62 Abs. 2 und 3 StG).

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Bewertung von Liegenschaften für die Vermögenssteuer, die sich in einer Bandbreite von 70% bis 100% des Verkehrswertes bewegt, als bundesrechts- und verfassungskonform akzeptiert (Urteil 2C\_682/2009 vom 08. April 2010 betr. Kanton Zürich). Hingegen ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine generelle Reduktion auf 60% (Zürich) oder 70% (Tessin) des Verkehrswertes nicht mit Art. 14 Abs. 1 StHG zu vereinbaren (BGE 124 I 145 und 124 I 159, bestätigt in BGE 128 I 240). Ebenfalls als bundesrechtswidrig erachtete das Bundesgericht jüngst eine Bestimmung des Kantons Bern, die als Ziel für die Katasterwerte einen Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte anstrebte (Urteil 2C\_418/2020 vom 21. Dezember 2021).

### 3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung

Diesen Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes genügt die solothurnische Katasterschätzung schon lange und bei weitem nicht mehr. Das ist zum Beispiel ersichtlich aus den sogenannten Repartitionsfaktoren, welche die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) aufgrund von tatsächlichen Liegenschaftsgeschäften ermittelt hat. Diese Faktoren dienen dazu, die kantonal sehr unterschiedlichen Steuerwerte (Katasterwerte, amtliche Werte) für die Zwecke der interkantonalen Steuerauscheidung auf ein vergleichbares Niveau zu setzen, damit Schulden und Schuldzinsen unabhängig von den kantonalen Bewertungsdifferenzen verlegt werden (Kreisschreiben SSK Nr. 22 vom 22.03.2018, geändert am 26.08.2020). Die Spannweite der Repartitionsfaktoren von 24 Kantonen geht von 100% (kantonaler Steuerwert = Verkehrswert) bis 195% (kantonaler Steuerwert = 51% des Verkehrswertes). Daneben scheren zwei Kantone aus, neben Basel-Landschaft (385%) auch Solothurn mit 335 Prozent. Das bedeutet, dass die solothurnischen Katasterwerte weniger als 30 Prozent des Verkehrswertes betragen haben. Auch eine Analyse des Kantonalen Steueramtes von über 5'000 Transaktionen der Jahre 2019 bis 2021 zeigt auf, dass die solothurnischen Katasterwerte nur rund 22% der effektiv bezahlten Kaufpreise betragen haben.

Hinzu kommt, dass die solothurnischen Katasterwerte eine grosse Streuung aufweisen. Jene von Einfamilienhäusern sind meistens klar tiefer als der Durchschnitt, während jene der Mehrfamilienhäuser und Geschäftsliegenschaften näher beim Verkehrswert liegen. Basis der Katasterschätzung bilden Liegenschaftswerte von 1970. Die seither eingetretene Entwicklung der Liegenschaftswerte, die in den Regionen des Kantons sehr unterschiedlich verlaufen ist, wird dabei überhaupt nicht abgebildet. Auch berücksichtigt die heutige Katasterschätzung kaum die teils stark unterschiedlich teuren Lagen innerhalb einer Gemeinde.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Bestimmung des Katasterwertes sind heute in zahlreichen Rechtserlassen zu finden:

- §§ 62 – 65 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (Steuergesetz [StG]; BGS 614.11);
- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411);
- Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42);

- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43);
- Weisungen I (Bewertung von unüberbautem Land) und II (Bewertung überbauter Grundstücke) des Justiz-Departements vom 2. Oktober 1978 bzw. 2 Februar 1979 (BGS 212.478.451 und 212.478.452).

Diese Vielzahl von Erlassen macht es selbst für Fachleute kaum nachvollziehbar, wie sich der Katasterwert berechnet. Die geltende Regelung ist längst nicht mehr überschaubar oder verständlich.

### 3.3 Neue Schätzungsmethode

Eine neue, zeitgemässe Regelung bei der Katasterschätzung bedingt eine Totalrevision der rechtlichen Grundlagen sowie die technische Implementierung und Realisierung des geänderten Schätzungsverfahrens.

Künftig soll der Katasterwert für alle Grundstücke im Privatvermögen vereinfacht und mit einer Formelbewertung berechnet werden. Ein solcher formelmässig-pauschaler Bewertungsansatz liefert insbesondere im steuerlichen Kontext sehr gute Resultate. Dieses System wurde vom Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden beurteilt und zugelassen. Der Kanton Zürich wendet ein solches System seit mehr als 20 Jahren erfolgreich an. Auch der Kanton Luzern setzt mit dem Projekt LuVal ab 1. Januar 2022 auf diese neue Schätzungsmethode.<sup>1</sup> Ferner hat die Stimmbewölkerung des Kantons Uri jüngst in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 eine Vereinfachung des Schätzungswesens nach dem Vorbild des Kantons Luzern mit 78.16% angenommen. Der Vermögenssteuerwert von Liegenschaften wird in diesen Systemen grundsätzlich aus der Summe von **Zeitwert des Gebäudes** und **Landwert** berechnet (sog. Realwertmethode).

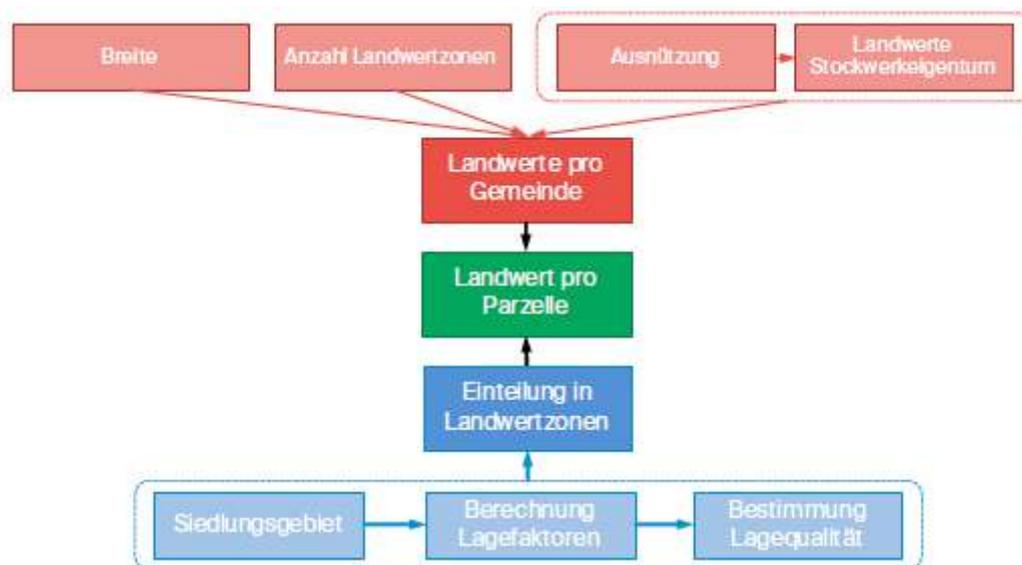
### 3.4 Landwerte

Die Landwerte wurden vom Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG ermittelt. Wüest Partner AG hat eine langjährige und fundierte Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (z.B. Zürich, Thurgau, St. Gallen und Luzern). Auch viele Finanzdienstleister wenden das Modell von Wüest Partner bei der Vergabe von Hypotheken an, weshalb sich das Modell mehrfach auf dem Markt bestätigt hat.

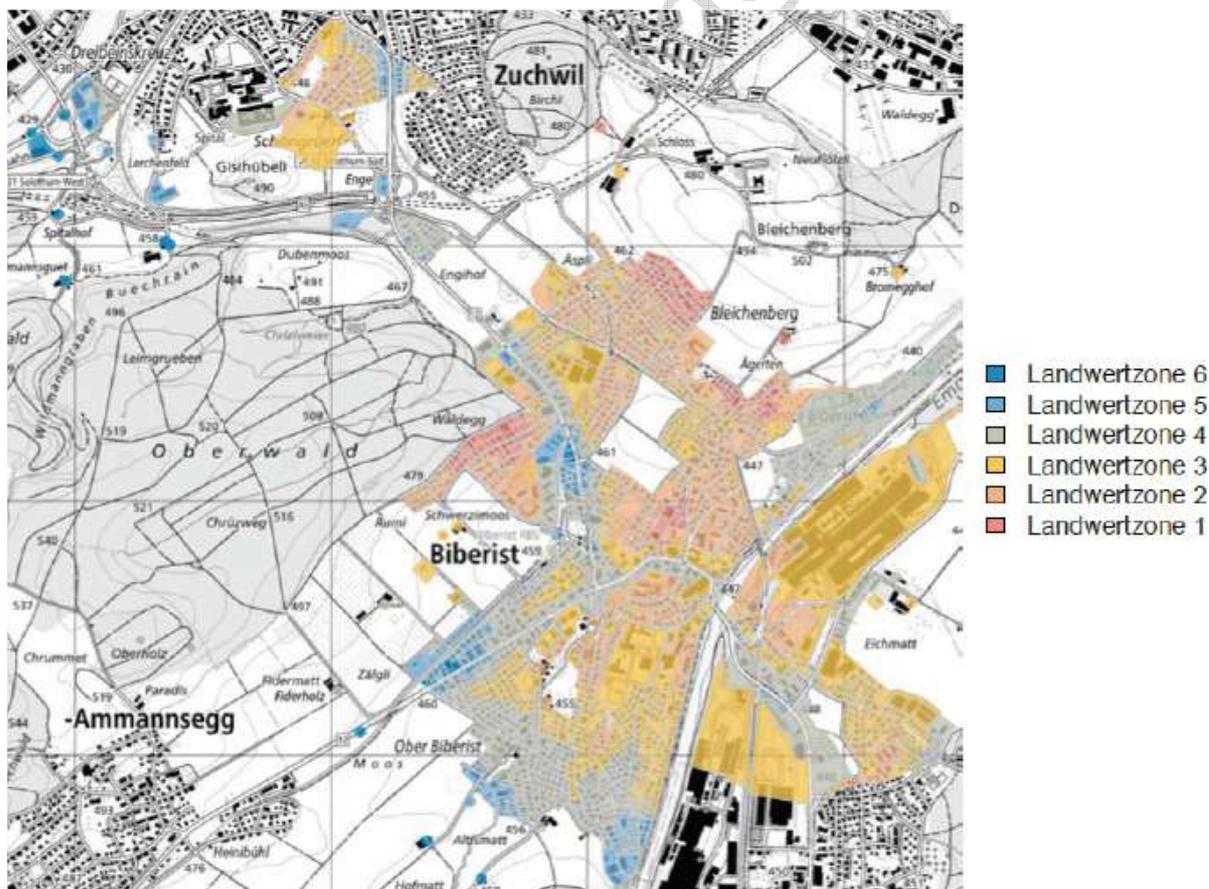
Bei der Bewertung einer Liegenschaft ist die Lage absolut entscheidend. In der Bewertungspraxis wird dabei zwischen der Makrolage und der Mikrolage unterschieden. Die Makrolage bezeichnet die grossräumige Lage, in deren Kontext das allgemeine Preisniveau festgelegt wird. Bei Wüest Partner AG wird die Makrolage durch das Quartier, die Ortschaft (bspw. ehemalige Gemeinden, Ortsteile usw.) oder die Gemeinde repräsentiert. Die Mikrolage bezeichnet die kleinräumige Lagequalität. Diese erfüllt die Funktion, die Lagequalität einer Liegenschaft innerhalb der Makrolage zu bestimmen. Sie nimmt dementsprechend eine relative Perspektive ein und beantwortet die Frage, wie die Lagequalität im Verhältnis zu allen anderen Lagequalitäten innerhalb der Makrolage (Quartier/Ortschaft/Gemeinde) zu beurteilen ist.

Als Basis für die Bewertung der Grundstücke wurde jede Gemeinde in sogenannte Lageklassen oder Landwertzonen eingeteilt. Schematisch kann das Vorgehen wie folgt skizziert werden:

<sup>1</sup> [https://steuern.lu.ch/recht\\_und\\_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval](https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval). In der September-Session 2019 stimmte der Kantonsrat Luzern der Vorlage in zweiter Beratung mit 108 zu 0 Stimmen zu.



Pro Gemeinde und Lageklasse wurden unterschiedliche Baulandpreise in Franken pro Quadratmeter definiert.<sup>1</sup> Die Anzahl der Lageklassen richtet sich nach der Heterogenität der jeweiligen Gemeinde in Bezug auf die vorhandenen Lagequalitäten. Berücksichtigt werden hierbei Lagefaktoren wie die Exposition, Hangneigung, Sonnenscheindauer, Bergsicht, Aussicht, Infrastruktur, Distanz zum Zentrum, Erholungsräume, Immissionen usw. Die Zusammenfassung der einzelnen Lagekriterien zu einem einzigen Mass der Lagegüte (hedonisches Modell) führt zur eindeutigen Zuteilung jeder Parzelle zu einer Landwertzone.



<sup>1</sup> Die Ermittlung der Landwerte erfolgt nach dem sog. Residualwertverfahren. Im Residualwertverfahren wird der Marktwert der Liegenschaft inkl. Land ermittelt und durch den Abzug der Erstleistungs- und Finanzierungskosten (Risiko/Gewinn) der verbleibende Restwert (Residuum) des Landwertes berechnet. Die Festlegung der Marktwerte geschieht bei den als Basis verwendeten Einfamilienhäusern nach dem statistischen Vergleichsverfahren (hedonische Bewertung).

Im Kanton Solothurn weist jede Gemeinde mindestens zwei (Beinwil) bis maximal sechs (Biberist, Oensingen, Balsthal, Langendorf usw.) Landwertzonen auf. Beispielsweise kann eine Gemeinde mit sehr homogenen Lagen und einem einzigen dezidierten Zentrum mit lediglich zwei Lageklassen ausreichend genau charakterisiert werden. Eine andere Gemeinde mit sehr unterschiedlichen Lagen (bspw. lärmbelastete Strassenlagen versus sonnige Südwesthanglagen) braucht entsprechend mehrere Lageklassen, um eine hinreichende Differenzierung zu ermöglichen. Zwischen zwei Landwertzonen besteht ein Unterschied von mindestens 50 CHF/m<sup>2</sup>. Aufgrund der starken Heterogenität des Kantons Solothurn variieren auch die Landwerte pro Landwertzone stark, nämlich zwischen 130 Franken (Beinwil) bis 1'220 Franken (Witterswil) pro Quadratmeter (vgl. dazu die Landwerte pro Gemeinde im Anhang 1).

Für Grundstücke mit Stockwerkeigentumswohnungen werden ebenfalls pro Gemeinde mehrere Landwertzonen festgelegt. Die Landwerte weichen dabei von den Landwerten für Einfamilienhäuser proportional ab. Dadurch wird die höhere Ausnutzung der Grundstücke und damit der höhere Landwert berücksichtigt (vgl. die Landwerte in Anhang 2).

Für Grundstücke mit Gewerbe- und Industrieobjekten wird pro Gemeinde ein einheitlicher Landwert festgesetzt (vgl. die Landwerte in Anhang 3).

Bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird der Landwert der nächstgelegenen Bauzone eingesetzt, welcher für ähnliche Objekte verwendet wird. Bei einer grossen Distanz zur nächsten Bauzone wird der Landwert angemessen reduziert.

Der Verkehrswert von bebautem Land ist grundsätzlich tiefer als derjenige von unbebautem Land. Der Landwert gemäss Landwertkatalog erhält deshalb bei bebautem Land einen generellen Abschlag von zehn Prozent.

Liegt der Verkehrswert des Landes im Einzelfall mindestens 10 Prozent tiefer als der berechnete Wert gemäss Landwertkatalog (beispielsweise zufolge noch nicht im Landwert berücksichtigten öffentlich-rechtlichen Baubeschränkungen, Immissionen oder mangels Erschliessung), wird der Landwert von Amtes wegen oder auf Antrag entsprechend reduziert.

### 3.5 Gebäudewerte

Schon nach den bestehenden Vorschriften zur Katasterschätzung amten die Amteischätzungskommissionen (früher Bezirksschätzungskommissionen) der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) auch als Schätzungskommissionen für die Katasterschätzung. Sie haben innerhalb ihres Kreises alle Neubauten sowie alle wertvermehrenden oder wertvermindernden Veränderungen an schon geschätzten Gebäuden ein- oder abzuschätzen. Gestützt darauf liefert die SGV der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes die Gebäudedaten für die Katasterschätzung.

Mit der totalrevidierten Katasterschätzung sollen diese umfangreichen Schätzungen entfallen. Stattdessen wird künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt (nicht indexiert). Diese Grösse wird von der Solothurnischen Gebäudeversicherung kraft ihres Auftrages ohnehin bereits erhoben (§ 24 Abs. 1 des Gebäudeversicherungsgesetzes vom 24. September 1972 [BGS 618.111]), wodurch klare Synergien geschaffen werden können. Indem zudem nicht auf den indexierten Versicherungswert abgestellt wird, wird eine allfällige Überschätzung des Gebäudes vermieden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der SGV-Index beträgt für das Jahr 2021 138.2% (BGS 618.112.23).

### 3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke

Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke werden künftig mit der Summe von Zeitwert des Gebäudes und Landwert bewertet, sofern es sich dabei um Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser, Stockwerkeigentum sowie um Industrie- und Gewerbeobjekte handelt.

Der resultierende Landwert gemäss Landwertkatalog berücksichtigt nur die theoretisch mögliche Ausnutzung, nicht aber die effektive Ausnutzung des Grundstücks. Übersteigt die Landfläche einen angemessenen Umschwung (z.B. bei grossen, unternutzten Grundstücken), wird für die Berechnung des Katasterwertes die nicht benötigte Mehrfläche zu einem reduzierten Landwert eingesetzt, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Der angemessene Mehrumschwung ist abhängig vom Gebäudeneuwert.

#### Beispiel Einfamilienhaus

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche	697 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	485 m <sup>2</sup>	x 360 CHF/m <sup>2</sup> <sup>1</sup>	174'600 CHF
Davon Mehrumschwung	212 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	2'120 CHF
- Einschlag bebautes Land	- 10 %		- 17'672 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>159'048 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV			427'000 CHF
Zeitwertfaktor SGV	75%		- 106'750 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>320'250 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>479'298 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

#### Beispiel Stockwerkeigentum

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche Stammgrundstück	1'524 m <sup>2</sup>		
Wertquote	90/1000		
Flächenanteil	137 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	137 m <sup>2</sup>	x 890 CHF/m <sup>2</sup> <sup>2</sup>	121'930 CHF
Davon Mehrumschwung	0 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	-
- Einschlag bebautes Land	- 10 %		- 12'193 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>109'737 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV Stammgrundstück	2'715'500 CHF		
Wertquote	90/1000		
Gebäudeanteil	244'395 CHF		244'395 CHF
Zeitwertfaktor SGV	100%		- 0 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>244'395 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>354'132 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

Bei unbebautem Land entspricht der Katasterwert dem Landwert gemäss den oben gemachten Ausführungen. Weil es aber hierbei nicht möglich ist, dass ein angemessener Mehrumschwung

<sup>1</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

<sup>2</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

berücksichtigt wird, sowie zwecks Vermeidung einer Überbesteuerung wird bei unbebautem Land auf dem Landwert gemäss Landwertkatalog eine angemessene Reduktion gewährt.

### 3.7 Renditeliegenschaften

Bei Renditeliegenschaften erfolgt eine Bewertung nach dem Ertragswert. Diese Methode wird für folgende Grundstücks-kategorien angewendet:

- Mehrfamilienhäuser (ab vier Wohneinheiten),
- Reine Geschäftshäuser,
- Gemischte Wohn- und Geschäftshäuser ab vier Einheiten.

Bei dieser Art der Bewertung werden die jährlichen Bruttomietträge durch einen bestimmten Kapitalisierungssatz dividiert. Der Kapitalisierungssatz ist gemeindespezifisch und beträgt sowohl für Wohnobjekte wie auch für Geschäftsobjekte je nach Gemeinde zwischen 4.50 und 5.75 Prozent (vgl. dazu die Bruttokapitalisierungssätze pro Gemeinde im Anhang 3). Der Katasterwert dem aus den kapitalisierten Bruttomietträgen errechneten Ertragswert.

#### Beispiel Mehrfamilienhaus ab 4 Wohneinheiten

Bruttomietträge	255'000 CHF	
Kapitalisierungssatz	5.00% <sup>1</sup>	
<b>Total Katasterwert</b>	255'000 CHF / 5.00%	<b>5'100'000 CHF</b>

### 3.8 Baurechtsgrundstücke

Der Katasterwert von Baurechtsnehmergrundstücken entspricht dem Zeitwert des Gebäudes, sofern keine Renditeliegenschaft (vgl. Ziff. 3.7) vorliegt. Bei Renditeliegenschaften entspricht der Katasterwert dem Ertragswert, reduziert um den Landwert. Für baurechtsbelastete Grundstücke entspricht der Katasterwert in jedem Fall dem Landwert.

### 3.9 Abweichungen

Eine formelmässig-schematische Bewertung führt nicht in jedem Einzelfall zu einer angemessenen Bewertung. Beträgt der nach den neuen Regeln ermittelte Katasterwert mehr als 100 Prozent des effektiven Verkehrswertes oder ist er wesentlich tiefer, ist von Amtes wegen oder auf Antrag eine individuelle Berechnung des Katasterwertes vorzunehmen. Für diese kann eine abweichende anerkannte Bewertungsmethode (z.B. Vergleichswertmethode, Ertragswertmethode) angewendet werden.

### 3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke

Landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe, die dem BGG (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991; SR 211.412.11) unterstehen, werden nach den Vorschriften des BGG und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften zum Ertragswert bewertet. Der so errechnete Ertragswert gilt als Katasterwert.

<sup>1</sup> Gemeindespezifischer Bruttokapitalisierungssatz.

### 3.11 Eigenmietwerte

#### 3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte

Bereits nach der geltenden Regelung hängt die Bestimmung des Eigenmietwertes im Kanton Solothurn von der Höhe der Katasterschätzung ab. Aktuell wird bei Liegenschaften mit einem Katasterwert bis 240'000 Franken der Eigenmietwert pauschal ermittelt, indem der Katasterwert mit von der Lage der Liegenschaft abhängigen Prozentsätzen zwischen 8.80% und 10.63% multipliziert wird (vgl. § 1 ff. StVO Nr. 15 [BGS 614.159.15]). Hierzu wurde der Kanton Solothurn in fünf verschiedene Gemeindegruppen eingeteilt, je nach allgemeiner wirtschaftlicher Lage der Gemeinden. Die Einteilung der Gemeinden gilt seit über 35 Jahren unverändert und wurde einzig bei erfolgten Gemeindefusionen entsprechend angepasst. Bei Liegenschaften mit Katasterwerten über 240'000 Franken wird der Eigenmietwert derzeit im Einzelbewertungsverfahren anhand der Raumeinheiten bestimmt.

Wird der Katasterwert auf eine neue Basis gestellt, ist auch die Regelung betreffend Eigenmietwerte zu überarbeiten. Grundsätzlich erachten wir es nach wie vor als sachgerecht, wenn der Eigenmietwert in Prozenten des Katasterwertes ermittelt wird. Künftig gelangen aber keine unterschiedlichen Bewertungssysteme (Pauschal- und Einzelbewertung) mehr zur Anwendung. Diese Lösung führt nämlich insbesondere bei Grundstücken knapp unter oder über dem Grenzwert von 240'000 Franken zu sprunghaften Erhöhungen bei der Einzelmietwertbemessung, die mit dem Gebot der Rechtsgleichheit kaum zu vereinbaren sind. Um auch bei höheren Katasterwerten sachgerechte Ergebnisse zu erzielen, wird der Eigenmietwert künftig abgestuft berechnet. Die Lösung des Kantons Luzern dient hierbei als Vorbild. Diese neuen Mietwertansätze gelten für den ganzen Kanton und lösen damit die veraltete Einteilung nach den fünf Gemeindegruppen ab. Regionale Unterschiede finden bereits in den unterschiedlichen Landwerten Berücksichtigung und haben daher auch Auswirkungen auf die Eigenmietwerte.

Die Revision der Katasterschätzung führt **nicht** zu einer Erhöhung des Steuerertrags aus der Eigenmietwertbesteuerung. Das neue Berechnungssystem wird jedoch zur Folge haben, dass individuell ein höherer oder tieferer Eigenmietwert resultieren kann. Im Gegenzug werden aber bestehende Ungerechtigkeiten beseitigt: Einerseits, indem nur noch ein einheitliches Bewertungssystem angewendet wird, andererseits, indem regionale Unterschiede (sowie auch Unterschiede innerhalb derselben Gemeinde) durch aktuelle Katasterwerte besser im Eigenmietwert abgebildet werden. Die Mietwertansätze sind dabei noch **nicht definitiv festgelegt**, sondern sie werden erst im Nachgang an die Gesetzesrevision vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ihre definitive Höhe wird dereinst aufgrund von Vergleichsrechnungen mit vorbestehenden aktuellen Eigenmietwertberechnungen definiert. Die Festsetzung der Mietwerte durch den Regierungsrat unterliegt dem Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto).

Folgendes Beispiel illustriert die Berechnung des Eigenmietwertes:

<b>Mietwertansätze Stockwerkeigentumswohnungen:</b>				
Katasterwert von	bis	Mietwertansatz pro Stufe	Mietwert pro Stufe	kumuliert
0	250'000	3.75%	9'375	9'375
250'000	500'000	3.00%	7'500	16'875
500'000	750'000	2.25%	5'625	22'500
750'000	1'000'000	1.50%	3'750	26'250
1'000'000	1'250'000	0.75%	1'875	28'125
ab 1'250'000		0.50%		

**Beispiel:** Eine Stockwerkeigentumswohnung mit einem neuen Katasterwert von rund 520'000 Franken würde somit einen Eigenmietwert von rund 17'325 Franken aufweisen ( $9'375 + 7'500 + [20'000 \times 2.25\% = 450]$ ).

Die Steuerverordnung Nr. 15 sieht bereits heute eine Korrektornorm vor: Beträgt der ermittelte Eigenmietwert weniger als 60% desjenigen Betrages, der für die Miete einer gleichartigen Wohnung aufgewendet werden müsste (Wohnwert), wird der Mietwert auf 60% des Wohnwertes festgesetzt. Beträgt der ermittelte Eigenmietwert mehr als 90% des Wohnwertes, wird der Mietwert auf 90% des Wohnwertes festgesetzt. Eine solche Korrektornorm ist auch für das neue System der Eigenmietwertberechnung vorgesehen, um dem Einzelfall gerecht zu werden und um die Vorgaben des Bundesgerichtes einhalten zu können (vgl. BGE 128 I 240).

Ergänzend dazu wird neu im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG explizit eine **Härtefallregelung** aufgenommen: Künftig kann der Eigenmietwert der selbst bewohnten Liegenschaft auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Eine Herabsetzung ist möglich, wenn der Eigenmietwert einen gewissen Anteil sämtlicher Einkünfte übersteigt. Die Höhe dieser Schwelle wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein, ebenso wie die übrigen Modalitäten. Denkbar ist beispielsweise eine Reduktion des Eigenmietwertes, wenn dieser höher ist als 25 Prozent der übrigen Bruttoeinkünfte. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Damit überhaupt von einer übermässigen Belastung gesprochen werden kann, dürfen ferner die zur Bezahlung der anfallenden Steuern vorhandenen, liquiden Mittel nur in begrenztem Masse vorhanden sein. Durch die Härtefallregelung wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tiefen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt.

Als zusätzliches Korrektiv zur Vermeidung von stossenden Härtefällen wird im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Eigenmietwert bei reduzierter tatsächlicher Nutzung herabgesetzt werden kann. Wie die Härtefallregelung auch, bedingt ein solcher **Unternutzungsabzug** aber einen Antrag der steuerpflichtigen Person sowie das Vorliegen eines Härtefalles. Damit wird der erheblich erklärte Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Einführung des Unternutzungsabzugs beim Eigenmietwert (A 0076/2022 vom 22. März 2023) umgesetzt. Für weitere Informationen hierzu wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziffer 5.1 verwiesen.

Bei selbst bewohnten Grundstücken, die im Baurecht erstellt wurden, wendet der Kanton Solothurn aktuell das sogenannte Mietwertmodell an. Hierbei wird der Wert des Bodens bei der Festlegung des Eigenmietwertes nicht berücksichtigt, im Gegenzug sind aber auch die Baurechtszinsen nicht abzugsfähig. Nebst dem Mietwertmodell ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch das sogenannte **Gewinnungskostenmodell** zulässig. Das Gewinnungskostenmodell geht von einer Bruttobetrachtung aus, indem in einem ersten Schritt der Eigenmietwert des Gebäudes inkl. Land bestimmt wird und anschliessend die Baurechtszinsen als Abzug berücksichtigt werden. Mit dem neuen System der Eigenmietwertberechnung ist ein Wechsel vom Mietwertmodell zum Gewinnungskostenmodell geplant. Damit wird der erheblich erklärte Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen umgesetzt (A 0165/2017 vom 4. Juli 2018).

### 3.11.2 Übergangslösung

Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung wird seit Jahren hinterfragt. Während frühere Bemühungen allesamt gescheitert sind, beraten die Eidgenössischen Räte derzeit erneut über eine mögliche Abschaffung des Eigenmietwertes (Parlamentarische Initiative 17.400: Sys-

temwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, eingereicht am 2. Februar 2017). In der Anfangs 2022 durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision der Katasterschätzung kritisierten deshalb mehrere Vernehmlassungsteilnehmer den Zeitpunkt der Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung und regten an, zuzuwarten, bis die Debatte auf Bundesebene betreffend Abschaffung des Eigenmietwertes geklärt sei.

Ob der Eigenmietwert tatsächlich zeitnah abgeschafft wird, ist angesichts der bislang vom Ständerat und der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates beschlossenen, unterschiedlichen Eckwerte der Vorlage sowie auch der bisher gescheiterten Bemühungen zu bezweifeln. Bei der Totalrevision der Katasterschätzung steht grundsätzlich nicht der Eigenmietwert, sondern vielmehr die Korrektur der heutigen Katasterwerte im Vordergrund. Entsprechend sollen die Eigenmietwerte gesamthaft nicht erhöht werden, selbst bei einer anderen Berechnungsweise. Gleichwohl ist es naheliegend, dass eine Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung nicht losgelöst vom Eigenmietwert diskutiert werden kann. Zudem kann der Eigenmietwert mitunter deutlich höhere Auswirkungen auf die individuell zu bezahlenden Steuern zeitigen als der Katasterwert. Und schliesslich führt die derzeit laufende Debatte auf Bundesebene sowie die für den einzelnen Betroffenen nur schwer abschätzbaren Folgen, wenn der Eigenmietwert neu berechnet wird, zu nachvollziehbaren Unsicherheiten. Wir schlagen deshalb folgende **Übergangslösung** vor:

Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System (vgl. vorstehend Ziff. 3.11.1) berechneter Eigenmietwert erfolgt nur dort, wo sich der Katasterwert verändert und der Eigenmietwert auch nach dem bisherigen System neu berechnet worden wäre, namentlich bei Neubauten oder bei Umbauten. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt. Diese Lösung schafft Sicherheit für den einzelnen Betroffenen, da sich sein Eigenmietwert trotz der Revision der Katasterschätzung nicht unmittelbar verändern wird. Vorbehalten bleibt eine allfällige Änderung des Bundesrechts.

### 3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten

Bei der ersten Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern vorgebracht, es dürfe durch die Vorlage keine Umverteilung stattfinden, sondern die zusätzlichen Einnahmen müssten innerhalb der Gruppe der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern steuerneutral kompensiert werden (vgl. RRB Nr. 2022/1383). Vorgeschlagen wurde daher unter anderem die Senkung des Eigenmietwertes. Allerdings ist nicht nur der Katasterwert, sondern auch der Eigenmietwert harmonisiert. Mithin muss sich auch der Eigenmietwert in einer gewissen Bandbreite bewegen, damit er nicht bundesrechtswidrig ist. So ist im konkreten Einzelfall die Untergrenze von 60 Prozent des Marktwertes zu wahren (BGE 143 I 137). Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat für die direkte Bundessteuer eine Interventionslimite von 70 Prozent entwickelt. Wenn die vom Kanton festgelegten Eigenmietwerte diese Grenze im Durchschnitt unterschreiten, wird für die direkte Bundessteuer ein prozentualer Zuschlag auf dem kantonalen Eigenmietwert gerechnet. Dieser Zuschlag beträgt im Kanton Solothurn 25 Prozent für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen mit einem Katasterwert bis CHF 240'000. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Senkung der derzeitigen Eigenmietwerte nicht mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren wäre.

Allerdings stösst die Eigenmietwertbesteuerung zunehmend auf Unverständnis, wie bereits die derzeit laufende Debatte im Bundesparlament zeigt: Nach dem Ständerat hat sich am 14. Juni 2023 nunmehr auch der Nationalrat dem Grundsatz nach für die Abschaffung des Eigenmietwertes ausgesprochen (Vorlage 17.400: Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung). Mit der vorliegenden Vorlage wollen wir Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten. Zudem kann der Eigenmietwert gerade in engen finanziellen Verhältnissen eine

grosse Bürde darstellen. Aus all diesen Gründen erachten wir es daher als sachgerecht, wenn ein Teil der zu erwartenden Mehreinnahmen über den Eigenmietwert kompensiert wird.

Unter Berücksichtigung der rechtlich zulässigen Möglichkeiten schlagen wir vor, den Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten zu erhöhen. Denn nach § 39 Abs. 4 StG können Steuerpflichtige für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Dieser Pauschalabzug ist in der Steuerverordnung Nr. 16 detailliert geregelt. Die Steuerpflichtigen können in jeder Steuerperiode und für jede Liegenschaft zwischen dem Abzug der tatsächlichen Kosten und dem Pauschalabzug wählen (sog. «Wechselpauschale»). Er beträgt 10% des Eigenmietwertes, wenn das Gebäude am Ende der Steuerperiode noch nicht 10 Jahre alt ist. Bei einem älteren Gebäude beträgt er 20% des Eigenmietwertes. In der Praxis wird der Pauschalabzug geltend gemacht, wenn keine oder keine grossen Unterhaltskosten angefallen sind. Grössere werterhaltende Kosten werden hingegen effektiv abgezogen (wobei der Unterhalt teilweise auch aufgestaut und dann in einem Jahr effektiv zum Abzug gebracht wird).

Mehr als die Hälfte aller steuerpflichtigen Personen mit Grundeigentum macht jeweils den Pauschalabzug geltend. Für diese Personen reduziert sich folglich auch der Eigenmietwert im gleichen Umfang, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten um 5 Prozentpunkte erhöht wird.

### 3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Mehrerträge beim Kanton durch eine Senkung des Staatssteuerfusses von rund drei Prozent vollständig zu kompensieren. Dieser Vorschlag wurde aber von den Vernehmlassungsteilnehmern grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden. In mehreren Vernehmlassungsantworten wurde vorgeschlagen, stattdessen die Vermögensfreibeträge zu erhöhen. Nach eingehender Prüfung dieses Vorschlages erachten auch wir diese Lösung als geeignete Massnahme, um die beabsichtigte Steuerneutralität der Vorlage zu gewährleisten:

Im geltenden Recht beträgt der Sozialabzug vom Reinvermögen für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für Alleinstehende mit Kindern 100'000 Franken, für alle anderen Steuerpflichtigen beträgt er 60'000 Franken (§ 71 Abs. 1 StG). Die bestehenden Freibeträge sollen wesentlich, d.h. um den Faktor vier, erhöht werden. Sie betragen somit neu 400'000 Franken resp. 240'000 Franken.

Der Kanton Solothurn hat rund 171'000 Steuerpflichtige, davon rund 70'900 Personen mit Wohneigentum (Ehepaare gelten hier als eine steuerpflichtige Person). Bereits heute bezahlen rund 130'000 Steuerpflichtige und damit mehr als drei Viertel aller Steuerpflichtigen keine Vermögenssteuern, davon 47'200 Hauseigentümer. Würde die Katasterschätzung revidiert, ohne gleichzeitig die Freibeträge bei der Vermögenssteuer zu erhöhen, fallen rund 26'000 Hauseigentümer neu in die Vermögenssteuerpflicht. Indem nun aber gleichzeitig die Freibeträge vervierfacht werden, nimmt diese Zahl deutlich, um rund 20'000 Hauseigentümer, ab. Mit anderen Worten bezahlen nach der Revision mit gleichzeitiger Erhöhung der Freibeträge 41'000 Hauseigentümer nach wie vor keine Vermögenssteuern. Diese Massnahme kommt also überwiegend all denjenigen Personen zu Gute, die zwar heute über Hauseigentum verfügen, deren Schulden (Hypothek) aber höher ist als der Katasterwert der Liegenschaft, zzgl. allfälliger flüssiger Mittel und des (heutigen) Freibetrages und die neu in die Vermögenssteuerpflicht rutschen würden.

**Beispiel:**

	<b>heute</b>	<b>neu</b>
Verkehrswert Liegenschaft	1'000'000	1'000'000
Katasterwert	200'000	<b>700'000</b>
Bankguthaben	300'000	300'000
Hypothek	-600'000	-600'000
Freibetrag	-100'000	<b>-400'000</b>
<hr/> steuerbares Vermögen	<hr/> 0 (- 200'000)	<hr/> 0

Gleichzeitig stellt die Erhöhung des Freibetrages die Rechtsgleichheit mit den Mietern wieder her. Verfügt ein verheiratetes Ehepaar nämlich heute über ein Bankguthaben von 300'000 Franken, wohnt aber mangels Wohneigentum zur Miete, so bezahlt es auf dem Betrag von 200'000 Franken Vermögenssteuern. Nach der Revision würden auch sie unter den Freibetrag fallen.

Für weitere Ausführungen zur Betroffenheit wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziff. 3.15 verwiesen.

### 3.13 Variante: Senkung des Staatssteuerfusses

Zur Kompensation der zu erwartenden Mehreinnahmen haben wir in der ersten Vernehmlassung vorgeschlagen, den kantonalen Steuerfuss um voraussichtlich drei Prozentpunkte zu senken. Diese Möglichkeit wurde zwar in der Vernehmlassung mehrheitlich kritisiert, sie ist aber weiterhin denkbar. Denn sie bietet im Vergleich zu Kompensationsmassnahmen, die einzig bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen (wie z.B. die Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten), mehrere Vorteile:

- Durch eine Senkung des Steuerfusses verbessert sich der Kanton Solothurn bei interkantonalen Vergleichen der Steuerbelastungen. In solchen Vergleichen wird eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage regelmässig nicht berücksichtigt. Relevant ist einzig die Festlegung der Steuer mittels Steuertarif und Steuerfuss;
- von einer Senkung des Steuerfusses profitieren alle steuerpflichtigen Personen, und nicht nur einzelne Gruppen (wie z.B. Personen mit Wohneigentum oder Personen, welche Vermögenssteuern bezahlen müssen);
- eine Anpassung des Staatssteuerfusses hat nur Auswirkungen für den Kanton. Die Gemeinden können individuell entscheiden, ob sie ihren Gemeindesteuerfuss ebenfalls senken wollen oder nicht. Die Gemeindeautonomie wird so gewahrt.

Die Senkung des Staatssteuerfusses ist auch in Kombination oder an Stelle der vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen möglich (z.B. bei einer blossen Verdoppelung des Freibetrages bei der Vermögenssteuer oder beim Verzicht auf eine Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten). Eine Senkung des Staatssteuerfusses um einen Prozentpunkt führt bei der Staatssteuer zu Mindereinnahmen von rund 6.5 Mio. Franken.

### 3.14 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien

#### 3.14.1 Ausgangslage

Mit zwei Urteilen vom 16. September 2019 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Photovoltaikanlagen zwar der Vermögenssteuer unterliegen, die Kantone jedoch autonom darin sind, wie sie deren Vermögenssteuerwert festlegen (BGer 2C\_510/2017 und 2C\_511/2017, E. 6.2). Dabei muss die steuerrechtliche Bewertung von Photovoltaikanlagen nicht notwendigerweise an deren zivilrechtliche Qualifikation anknüpfen. Eine Photovoltaikanlage kann somit entweder im

Rahmen der Katasterschätzung oder stattdessen auch als bewegliches Vermögen besteuert werden. Im selben Urteil hat das Bundesgericht Überlegungen zur Berücksichtigung von Photovoltaikanlagen beim Eigenmietwert angestellt. Es kam zum Schluss, dass Einkünfte aus Photovoltaikanlagen nicht als Einkommen aus unbeweglichem Vermögen zu qualifizieren seien und deshalb nicht in den Eigenmietwert einfließen dürften.

Am 3. März 2021 hat der Kantonsrat den Auftrag Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) erheblich erklärt. Der Regierungsrat wurde unter anderem beauftragt, Photovoltaik-Aufdachanlagen als bewegliches Vermögen zu besteuern. Ferner sollen Eigenmietwerte bei Photovoltaik- und Solarthermieanlagen nicht berücksichtigt sowie die Einspeisevergütung als Nebenerwerb eingestuft werden. Und schliesslich sollen bei Photovoltaikanlagen auf Neubauten alle getätigten Netto-Investitionen nach dem Vorbild des Kantons Graubünden gegen die durch die Einspeisevergütung erzielten Erträge aufgerechnet werden.

Rund ein Jahr später, am 10. Mai 2022, erklärte der Kantonsrat zudem den Auftrag Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als erheblich. Der Auftrag verlangt, dass private Betreiber und Betreiberinnen von kleinen Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis zu 20 Kilowatt (kW) von der Einkommenssteuerpflicht für die Erträge aus diesen Anlagen befreit werden.

### 3.14.2 Aktuelle Praxis

Nach der geltenden Gesetzgebung werden nicht nur alle im Kanton gelegenen Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB zum Katasterwert bewertet, sondern auch alle Bestandteile nach Art. 642 ZGB (§ 13 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978; BGS 212.478.41). Bestandteil einer Sache ist alles, was nach der am Orte üblichen Auffassung zu ihrem Bestande gehört und ohne ihre Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung nicht abgetrennt werden kann. Ergänzend zu der Definition der Bestandteile in Art. 642 Abs. 2 ZGB gelten gemäss § 226 EG ZGB als Bestandteile eines Grundstücks insbesondere alles, was in oder an einem Gebäude erd-, mauer-, niet- oder nagelfest ist sowie die einer Liegenschaft dienenden Leitungen für Wasser, Heizungen, Gas, Elektrizität und dergleichen sowie die mit dem Gebäude baulich verbundenen Einrichtungen wie Triebwerke (Wasserräder, Turbinen usw.). Somit gilt der wohl häufigste Fall, die dem Hauseigentümer gehörende Aufdachanlage, aus sachenrechtlicher Sicht in aller Regel als Bestandteil des Gebäudes und wird folglich zum Katasterwert bewertet. Der anteilige Steuerwert einer Photovoltaikanlage wird jedoch seit einigen Jahren gesondert ausgewiesen. Auf diese Weise kann der Wert der Photovoltaikanlage bei der Berechnung des Eigenmietwertes ausgeklammert werden. Dadurch wird eine allfällige Doppelbesteuerung (Besteuerung des Eigenmietwertes und Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage) vermieden und zudem die bundesgerichtliche Rechtsprechung eingehalten.

Bei der Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage kennt der Kanton Solothurn derzeit einer Art «Nettoprinzip», wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen als übriges Einkommen nach § 21 Abs. 1 StG besteuert werden, d.h. besteuert werden ausschliesslich die monetären Zuflüsse aus dem Verkauf des selbstproduzierten Stroms (Netzeinspeisung), nicht jedoch der selbst verbrauchte Strom. Wird jedoch der gesamte produzierte Strom eingespeisen und vergütet und im Gegenzug für den Eigengebrauch Strom gekauft, führt der Eigengebrauch nicht zu einer Kürzung der zu steuernden Entschädigung.

### 3.14.3 Vorschläge

In der Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern den fehlenden Ansatz bzw. die fehlende Förderung erneuerbarer Energien in der Vorlage kritisiert. Die als erheblich erklärten Aufträge des Kantonsrates sowie die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik wird

deshalb hier zum Anlass genommen, um die steuerlichen Hindernisse bei der Besteuerung von Energiesparmassnahmen wo möglich zu beseitigen:

- Bei der Umsetzung des Auftrages Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) gilt zu berücksichtigen, dass eine steuerlich unterschiedliche Behandlung von Aufdachanlagen zu Indachanlagen nicht praktikabel wäre. Es wird deshalb eine Lösung vorgeschlagen, wie sie auch der Kanton Bern per 1. Januar 2024 einführen will. Demnach werden sämtliche Photovoltaik- und Solarthermieanlagen (egal ob Aufdach- oder Indachanlagen) von der Bewertung zum Katasterwert ausgenommen. Entsprechende Investitionen führen damit nicht mehr zu einer Erhöhung des Katasterwertes. Stattdessen wird der Wert der Investitionen als bewegliches Vermögen besteuert, wobei der Steuerwert stets 20 Prozent des Anschaffungswertes beträgt, d.h. eine jährliche Entwertung wird nicht berücksichtigt.
- Nach Artikel 1 der Liegenschaftskostenverordnung (Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer vom 9. März 2018; SR 642.116) ist ein Abzug von energiesparenden Investitionen nur möglich beim Ersatz von veralteten sowie bei der erstmaligen Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. Bei einem Neubau oder bei einer Totalsanierung, welche einem Neubau gleichkommt, handelt es sich aus steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich um vom Einkommen nicht abzugsfähige «Anlagekosten». Ein Abzug dieser Kosten ist erst bei einer allfälligen Veräusserung möglich, wo sie bei der Grundstückgewinnsteuer als Anlagekosten vom Verkaufserlös in Abzug gebracht werden können. Auch das Bundesgericht lässt den Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen bei einem Neubau nicht zu (BGer 2C\_727\_2012 vom 18. Dezember 2012). Ab welchem konkreten Alter eines Gebäudes ein Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen zulässig wäre, liess das Bundesgericht jedoch offen. Im Kanton Solothurn liegt diese Frist derzeit bei fünf Jahren. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Altbauten und Neubauten ist in der heutigen Zeit nicht mehr sachgerecht. So gibt es derzeit auch auf Bundesebene Bestrebungen, diese abzuschaffen: Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat mit Schreiben vom 2. Februar 2022 die Kantone zur Vernehmlassung zur Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2016 eingeladen. Wir begrüsst in unserer Vernehmlassungsantwort die geplanten Fremdänderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes: Mit der Ausweitung der Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen auf Neubauten würde ein oft genannter Fehlanreiz beseitigt, der aufgrund von individuellen Steueroptimierungen den Zubau von Photovoltaikanlagen auf Neubauten verzögern kann (RRB Nr. 2022/804 vom 17. Mai 2022). Da der Kanton Wallis bereits heute Abzüge auch bei Neubauten zulässt und der Kanton Bern die Einführung einer gleichen Lösung per 1. Januar 2024 vorsieht, lässt sich nur schwer erklären, warum im Kanton Solothurn der Abzug im Rahmen eines Neubaus nach wie vor verweigert werden soll.
- Die derzeitige Praxis bei der Besteuerung der Einspeisevergütungen, wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen zu besteuern sind, kann zu einer Ungleichbehandlung führen. So haben diejenigen Personen weniger zu versteuern, die einen Teil des produzierten Stroms ohne Einspeisung selber verbrauchen können (z.B. durch einen Batteriespeicher) oder bei denen der Stromanbieter Bezug und Entschädigung miteinander verrechnet. Mit einem Wechsel zur konsequenten Anwendung des «Nettoprinzips» kann diese Ungleichbehandlung beseitigt werden: Beim Nettoprinzip bleibt der Erlös aus dem Verkauf von selbst produziertem Strom im Umfang des Eigengebrauchs (Kauf von Strom) steuerfrei. Steuerbar wäre somit nur noch der über den Eigenbedarf hinaus produzierte Strom. Es verbleibt somit einzig eine mögliche Ungleichbehandlung der Mieterinnen und Mieter, die keinen eigenen Strom produzieren und ihre Stromkosten

steuerlich nicht in Abzug bringen können. Möchte man diese Ungleichbehandlung vermeiden, müsste konsequenterweise ein «Bruttoprinzip» angewandt werden. Hierbei würden die Kosten für den Bezug der vom Eigentümer selbst benötigten Energie steuerlich als nicht abziehbare Lebenshaltungskosten qualifiziert. Als Folge davon würde der Bruttobetrag der Einspeisevergütung ungekürzt als Ertrag besteuert.

Als nicht umsetzbar erachten wir jedoch eine Umsetzung der weiteren, nachfolgend aufgeführten Massnahmen:

- Die Umsetzung des Auftrages Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021 vom 7. Juli 2021) wäre bundesrechtswidrig, denn eine Freistellung bestimmter Einkünfte für Photovoltaikanlagen ist im Steuerharmonisierungsgesetz nicht vorgesehen und würde gegen Art. 7 Abs. 4 StHG verstossen. Mit der Umsetzung würde zwar eine kantonale Norm geschaffen, die aber letztlich nicht angewandt werden könnte (Art. 72 Abs. 2 StHG). Zudem würden mit einer Grenze von 20 Kilowatt (kW) nahezu identische Anlagen unterschiedlich behandelt, womit das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot verletzt wäre. Und schliesslich führt eine solche Regelung zu einer Verkomplizierung der steuerlichen Verhältnisse (vgl. zum Ganzen die Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. November 2021, RRB Nr. 2021/1705).
- Ein Verzicht auf die Besteuerung von Erträgen beim Verkauf von selbst produziertem Strom bis zur Höhe der Gewinnungskosten käme nur in Frage, wenn ein Kanton für Investitionen in Energiesparmassnahmen keine besonderen Abzüge vorsieht. Beim Kanton Graubünden war dies bis Ende 2020 der Fall. Der Kanton Graubünden hat das System allerdings per 1. Januar 2021 aufgegeben und lässt Energiesparmassnahmen nunmehr zum Abzug zu. Da im Kanton Solothurn die Kosten für Energiesparmassnahmen auf bestehenden Bauten steuerlich bereits abziehbar sind, ist ein solches Modell abzulehnen.

Die Besteuerung der Abnahmevergütungen für private Photovoltaik-Anlagen ist Gegenstand der am 17. Dezember 2021 eingereichten parlamentarischen Initiative Grosse 21.529. Diese fordert insbesondere eine schweizweite Harmonisierung der Besteuerung und zudem eine Bagatellgrenze, bis zu welcher die Abnahmevergütungen steuerfrei sind. Auch vor diesem Hintergrund sollten derzeit keine dem Steuerharmonisierungsgesetz widersprechende Regelungen eingeführt werden.

### 3.15 Betroffenheit

Weil die solothurnischen Katasterwerte deutlich unter dem Verkehrswert liegen (vgl. hierzu ausführlich Ziff. 3.2), wird die Revision auf jeden Fall zu einer Erhöhung der Katasterwerte führen. Gleichwohl ist das in Art. 108 BV (Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) normierte Gebot der Wohneigentumsförderung zu beachten. Zudem ist mit jeder Schätzung, unabhängig von der angewendeten Methode, ein Streubereich der Ungenauigkeit verbunden. Und schliesslich unterliegen die auf dem Markt tatsächlich erzielten Preise nicht nur erheblichen Schwankungen, sondern enthalten vielfach auch spekulative (z.B. bei Renditeobjekten) oder subjektive (z.B. bei Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern) Preiskomponenten. Solche Elemente sollen bei der Festsetzung der Katasterwerte unberücksichtigt bleiben. Aus diesen Gründen ist unser Ziel, dass die neuen Katasterwerte merklich tiefer ausfallen als die effektiv erzielbaren Transaktionspreise.

Die Einhaltung der vom Bundesgericht noch als zulässig erachtete, untere Grenze der Besteuerung von 70 Prozent des effektiven Verkehrswertes führt zu rund einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte. Daraus resultieren Mehrerträge bei der Vermögenssteuer von ca. 18.7 Mio. Franken (nur Kanton, einfache Staatssteuer 18 Mio. Franken). Mit der gleichzeitigen Ver vierfachung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer (vgl. Ziff. 3.12) reduzieren sich diese

Mehrerträge auf ca. 5.9 Mio. Franken (einfache Staatssteuer 5.7 Mio. Franken). Das Kantonale Steueramt hat eine Simulation durchgeführt, um die Auswirkungen der Katasterschätzungsrevision auf den einzelnen Steuerpflichtigen abschätzen zu können:

Total Anzahl Steuerpflichtige mit Grundeigentum:	70'876
Anzahl Steuerpflichtige die nach wie vor <u>keine</u> Vermögenssteuern zahlen:	41'294
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>tiefere</u> n Vermögenssteuern:	6'966
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>höhere</u> n Vermögenssteuern:	22'616
davon unter CHF 100	9'369
davon zw. CHF 101 - 200	5'038
davon zw. CHF 201 - 300	2'490
davon zw. CHF 301-400	1'422
davon zw. CHF 401 - 500	874
davon zw. CHF 501 - 600	581
davon zw. CHF 601 - 700	431
davon zw. CHF 701 - 800	355
davon zw. CHF 801 - 900	253
davon zw. CHF 901 - 1'000	209
davon mehr als CHF 1'000	1'594

Die Angaben in Frankenbeträgen beziehen sich jeweils auf die einfache Staatssteuer<sup>1</sup>. Auch nach der Erhöhung der Katasterwerte weisen über 41'000 der insgesamt 70'000 Steuerpflichtigen mit Grundeigentum weiterhin kein steuerbares Vermögen auf, wenn die Freibeträge wie vorgesehen erhöht werden. Bei weiteren 10'000 Steuerpflichtigen erhöht sich die Vermögenssteuer nur marginal, und zwar um unter 100 Franken pro Jahr (einfache Staatssteuer). Für 5'000 Steuerpflichtige steigt die zu bezahlende Vermögenssteuer um 100 bis 200 Franken, für weitere 2'500 Steuerpflichtige um 200 bis 300 Franken.

Die höchste Mehrbelastung entsteht bei denjenigen rund 1'600 Steuerpflichtigen, deren Vermögenssteuerbelastung um mehr als 1'000 Franken zunimmt. Von diesen rund 1'600 Steuerpflichtigen weisen aber alle bereits heute einen Katasterwert von mindestens 375'000 Franken oder mehr auf. Sodann verfügen rund 350 Steuerpflichtige heute über kein steuerbares Vermögen, haben aber einen heutigen Katasterwert von über 600'000 Franken. Eine kleine Gruppe von rund 20 Steuerpflichtigen bezahlt sogar heute keinen Franken Vermögenssteuern, obschon sie heutige Katasterwerte von 2.5 Mio. Franken oder mehr besitzen. Ein derartiges Resultat ist möglich, weil die heutigen Katasterwerte nur knapp mehr als 20 Prozent der auf dem Markt effektiv bezahlten Preise betragen (vgl. Ziff. 3.2). Wer also sein (namhaftes) Vermögen vorwiegend in Immobilien angelegt hat und diese mittels Hypotheken teilweise fremdfinanzieren lässt, weist mitunter eine deutlich tiefere Vermögenssteuerbelastung auf, als wenn er das Vermögen anderweitig angelegt wäre. Dieses Ergebnis unterstreicht die Mängel der heutigen Katasterschätzung und deren dringender Revisionsbedarf.

<sup>1</sup> Der Staatssteuerfuss beträgt 104%, der durchschnittliche Steuerfuss der Gemeinden beträgt 116.9% (2022). Die einfache Staatssteuer, multipliziert mit den Steuerfüssen vom Kanton und der Gemeinde, ergibt die letztlich zu bezahlende Steuer. Eine einfache Staatssteuer von 500 Franken entspricht somit einer Steuer von 520 Franken beim Kanton und 584.50 Franken bei der Gemeinde.

## 4. Auswirkungen

### 4.1 Personelle Konsequenzen

Kurzfristig sind in der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes für die Erfassung der Daten, Berechnung und Eröffnung der Katasterwerte und insbesondere für die Bearbeitung der Rechtsmittel erhöhte personelle Ressourcen notwendig.

Langfristig erwarten wir aber, dass das vereinfachte Verfahren der Katasterschätzung auch zu einem geringeren Personalaufwand führen wird.

Insgesamt schätzen wir, dass der Personalbestand der Abteilung Katasterschätzung während den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des neuen Systems der Katasterschätzung um zwei Personen (= 200 Stellenprozent) zu erhöhen ist. Dies zieht Gesamtkosten von rund 200'000 Franken pro Jahr oder total 400'000 Franken nach sich. Nach Ablauf der beiden Jahre kann der Personalbestand um vier Personen (= 400 Stellenprozent) reduziert werden, was – im Vergleich zu heute – zu jährlichen Einsparungen von ebenfalls rund 200'000 Franken führen wird.

### 4.2 Finanzielle Konsequenzen

Die Revision der Katasterschätzung führt zu Mehrerträgen von 18.7 Mio. Franken. Demgegenüber hat die Erhöhung der Vermögensfreibeträge Mindererträge von rund 12.8 Millionen Franken zur Folge. Die voraussichtlichen Mindereinnahmen aus der Förderung der Energiesparmassnahmen lassen sich nur ungefähr schätzen, weil diverse Annahmen getroffen werden müssen. Es ist mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 1.1 Mio. Franken bei der Einkommenssteuer zu rechnen. Durch die Erhöhung des Pauschalabzuges bei den Liegenschaftskosten reduziert sich die Einkommenssteuer sodann um rund 4.9 Mio. Franken jährlich. Der verbleibende jährliche Minderertrag von 0.1 Mio. Franken ist vernachlässigbar.

KASO, die aktuelle Softwarelösung der Katasterschätzung von aXenta AG, ist technisch überholt und weist Mängel auf. Erweiterungen an der aktuellen Software sind zudem nicht mehr wirtschaftlich. Unabhängig von einer neuen Katasterschätzung muss deshalb auch die Software abgelöst werden, die ihren «End of Life» erreicht hat. Die Katasterbewertung erfolgt neu mit dem Programm Nest.Objekt des Herstellers KMS AG. Nest.Objekt setzt vollumfänglich auf der Basisarchitektur von Nest auf, nutzt dieselben Standards- und GUI-Richtlinien und kann integriert im bestehenden Funktionsumfang von Nest im Kanton Solothurn betrieben und genutzt werden. Über die Projektkosten zur Einführung von Nest.Objekt wird der Kantonsrat in einem separaten Geschäft (SGB 0193/2021) befinden.

Durch die neue Schätzungsmethode, wonach künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt wird, entfallen umfangreiche Zusatzaufgaben und -Erhebungen, die von der SGV aktuell für die Katasterschätzung erbracht werden. Damit werden auch die jährlich wiederkehrenden Entschädigungszahlungen an die SGV von 400'000 Franken hinfällig (vgl. RRB Nr. 2019/228).

### 4.3 Vollzugsmassnahmen

Die heutige Katasterschätzung ist in mehreren Beschlüssen, Verordnungen und Weisungen geregelt (vgl. Ziff. 3.2). Mit der neuen Katasterschätzungsrevision sollen diese Beschlüsse, Verordnungen und Weisungen aufgehoben und in einer einzelnen Verordnung des Regierungsrats über den Katasterwert geregelt werden. Nebst der Verordnung über den Katasterwert wird der Eigenmietwert wie bis anhin in der Steuerverordnung Nr. 15 geregelt sein, die aber einer Totalrevision unterzogen wird. Und schliesslich ist die Steuerverordnung Nr. 16 anzupassen, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht wird. Alle drei Verordnungen unterliegen dem Einspruchsrecht des Kantonsrates.

Die Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411) und die Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42) können somit aufgehoben werden. Für die Aufhebung der kantonsrätlichen Erlasse siehe nachfolgend Ziff. 5.2.

Jede Revision des Steuergesetzes erfordert überdies Änderungen an den Formularen und Anpassungen im Bereich der Informatik.

#### 4.4 Folgen für die Gemeinden

Da die höheren Vermögenssteuerwerte der Liegenschaften durch Massnahmen bei der Steuerbemessungsgrundlage vollständig kompensiert werden, fällt die Revision der Katasterschätzung sowohl bei der Staatssteuer wie auch bei der Gemeindesteuer aufkommensneutral aus (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 4.2). Die Vorlage hat somit auf die Einwohner- und Kirchgemeinden keine nennenswerten Auswirkungen.

Die Vorlage hätte folglich nur dann finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, wenn die Aufkommensneutralität der Vorlage ganz oder teilweise durch eine Senkung des Staatssteuerfusses gewahrt würde (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 3.13). Diesfalls fallen bei den Gemeinden Mehreinnahmen an, sofern sie ihren Gemeindesteuerfuss nicht ebenfalls senken.

#### 4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

Durch die Vorlage kann nicht mit wesentlichen Mehr- oder Mindereinnahmen gerechnet werden. Die Vorlage leistet aber in gesellschaftlicher Hinsicht einen Beitrag für eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, indem die heute stark unterschiedliche Vermögensbesteuerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen in rechtsgleiche Verhältnisse zurückgeführt wird.

Aufgrund der viel zu tiefen Katasterwerte weist der Kanton Solothurn im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) zu tiefe Vermögenswerte aus, was für den Kanton Solothurn derzeit zu einem niedrigen Ressourcenindex führt. Die Totalrevision der Katasterschätzung korrigiert die zu tiefen Werte, wodurch sich der Ressourcenindex im NFA für den Kanton Solothurn erhöht. Dies wird zu geringeren Ressourcenausgleichszahlungen führen. Eine aussagekräftige Prognose ist derzeit allerdings nicht möglich, denn die Finanzausgleichszahlungen schwanken jährlich und sind für den Kanton Solothurn in den Jahren 2019 bis 2023 um rund 56 Mio. Franken gestiegen. Für die Berechnung des Ressourcenpotentials wird sodann auf die Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren abgestellt, welche vier bis sechs Jahre zurück liegen. Die Auswirkungen auf den NFA würden sich somit erst sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Vorlage zeigen, d.h. bei einem Inkrafttreten am 1. Januar 2025 folglich erstmalig im Jahr 2031.

Die Vorlage hat keine erheblichen ökologischen Auswirkungen auf den Kanton Solothurn.

## 5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### 5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1)

**§ 28 Abs. 3:** Nach dieser Härtefallregelung kann der Eigenmietwert der am Wohnsitz dauernd selbst bewohnten Liegenschaft (also ohne Zweit- und Ferienwohnungen) auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Damit wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tie-

fen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Davon kann einzig abgewichen werden, wenn zugleich auch eine Unternutzung vorliegt (vgl. dazu die Ausführungen im nachfolgenden Absatz). Die Einzelheiten wie beispielsweise das Verhältnis zwischen Mietwert und Einkünften wird in der Verordnung geregelt. Die Reduktion gilt nicht für die direkte Bundessteuer.

Künftig wird im Gesetz verankert, dass auch für die Staatssteuer eine Reduktion des Eigenmietwertes aufgrund einer Unternutzung der Liegenschaft möglich ist. Ein solcher Unternutzungsabzug war bislang nur für die direkte Bundessteuer, nicht aber für die Staatssteuer möglich. Dem Unternutzungsabzug schwebt der Modellfall älterer Wohneigentümer vor, die nach dem Wegzug der Kinder wegen einer zu hohen finanziellen Belastung durch die nunmehr überdimensionierte Liegenschaft in eine finanzielle Notlage geraten würden. Der Abzug kommt nur für das am Wohnsitz selbstgenutzte Eigentum in Frage (BGE 135 II 416). Weiter geht es um eine Unternutzung, wie sie modellhaft dann eintritt, wenn die Kinder aus dem Eigenheim der alternden Eltern ausgezogen sind. Die Raumreserve beruht somit auf Gründen, auf welche die steuerpflichtige Person keinen direkten Einfluss hat, wobei dies gegebenenfalls auch bei tatsächlicher Trennung oder im Todesfall des Ehepartners zutreffen kann. Der Abzug setzt weiter voraus, dass einzelne Räume tatsächlich und dauernd nicht benützt werden. Ein nur weniger intensiver Gebrauch berechtigt nicht zum Abzug. Nach dem Gesetzestext sowie auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes rechtfertigt sich ein Unternutzungsabzug nur dann, wenn ein Härtefall vorliegt. Kein Härtefall liegt in der Regel vor, wenn eine Person in normalen bis guten finanziellen Verhältnissen vier Zimmer bzw. zwei (oder mehr) Personen vier bis sechs Zimmer bewohnen. Zudem haben die Steuerpflichtigen darzutun, ohne den Unternutzungsabzug Gefahr zu laufen, ihr Haus verkaufen zu müssen oder sonst in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten (Urteil BGer 2C\_279/2015 vom 30. Oktober 2015).

**§ 39 Abs. 3<sup>ter</sup>:** Bei Investitionskosten für Solaranlagen (d.h. für Photovoltaikanlagen und Solarthermieanlagen) auf Neubauten ist neu ebenfalls ein Abzug bei der Einkommenssteuer zulässig (vgl. vorstehend Ziff. 3.14.3). Die bisherige Unterscheidung zwischen Neubauten und bestehenden Gebäuden (5-Jahres-Regel) entfällt.

**§ 62:** Der Katasterwert wird neu mit einer formelmässig-schematischen Methode nach dem Verkehrswert festgelegt. Bei Nicht-Renditeliegenschaften fällt die bisher enthaltene Ertragswertkomponente somit weg. Der Katasterwert von Renditeliegenschaften berechnet sich demgegenüber künftig durch die Kapitalisierung des jährlichen Bruttomietwertes. Die neuen Formulierungen von Absatz 2, welcher Art. 14 Abs.1 StHG nachempfunden ist, sowie von Absatz 4 tragen den neuen Bewertungsmethoden Rechnung.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass die Katasterwerte massvoll und unter Berücksichtigung der Wohneigentumsförderung festgesetzt werden. Führt die formelmässig-schematische Bewertung nicht zu einem sachgerechten Ergebnis, sieht Absatz 5 zudem eine Korrekturnorm im Einzelfall vor.

Absatz 6 enthält die Delegationsnorm für die Ausführungsverordnung des Regierungsrates. Die Details der Katasterschätzung werden künftig in einer einzigen Verordnung geregelt (vgl. die Ausführungen in Ziff. 4.3).

Für weitergehende Ausführungen wird auf die Ausführungen unter Ziff. 3.3 verwiesen.

**§ 64:** Zunächst wird die Sachüberschrift geändert. § 64 regelt neu die allgemeine Neubewertung. Für die individuelle Neubewertung einzelner Liegenschaften ist § 63 Absatz 5 vorgesehen.

Sodann wird die vormalige Bestimmung in Absatz 1 ersatzlos aufgehoben: Eine solche Bestimmung ist überflüssig. Der Katasterwert wird jeweils dann geändert, wenn die jeweiligen Parameter ändern (beispielsweise, indem die SGV zufolge einer An- oder Umbaute eine Neuschätzung vornimmt, spätestens aber alle 15 Jahre durch die allgemeine Neubewertung der Landwerte oder der Gebäudewerte). Die Bestimmung stünde zudem in Widerspruch zu einer individuellen Neuschätzung (vgl. neu § 63 Abs. 5).

Ferner ändert das Zeitintervall für die allgemeine Neubewertung: Das geltende Recht sieht vor, dass der Kantonsrat in der Regel alle 8 und spätestens alle 12 Jahre oder bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte die allgemeine Revision der Katasterschätzung anordnet. Mit der Erhöhung dieses Intervalls auf spätestens 15 Jahre erfolgt eine Angleichung an die SGV, welche ebenfalls spätestens alle 15 Jahre eine Neuschätzung vornimmt. Bereits das bestehende Recht sah zudem vor, dass bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte eine allgemeine Revision der Katasterschätzung vorgenommen wird. Wann eine erhebliche Veränderung vorliegt, wird in der Ausführungsverordnung präzisiert.

Schliesslich nimmt die Bestimmung neu nur noch auf die allgemeine Neubewertung der Landwerte und Ertragswerte Bezug, denn eine allgemeine Neubewertung der Gebäude wird von der SGV initiiert.

**§ 65:** Die Bestimmung regelte vormals die Zwischenrevision und die Nachführung der Katasterschätzung. Neu werden die Landwerte für die Realwertmethode sowie die Ertragswerte für die Ertragswertmethode spätestens alle 15 Jahre aktualisiert. Diese sogenannte «allgemeine Neubewertung» wurde zu § 64 verschoben. Ausgangslage der neuen Katasterwerte sind die Schätzungen der SGV: Nimmt die SGV zufolge Neuschätzung, Umbau, Abbruch von Gebäuden und dergleichen eine Neuschätzung vor, führt dies jeweils auch zu einem neuen Katasterwert. Die vormaligen Absätze 3 und 4 können deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Auch fällt der bisherige Absatz 5 weg, denn die Korrektornorm für nichtzutreffende Bewertungen findet sich neu in § 63 in den Absätzen 4 und 5. Die Eröffnung der Katasterwerte erfolgt wie bis anhin mittels einsprachefähiger Verfügung. Die Berichtigung rechtskräftiger Verfügungen erfolgt nach den allgemeinen Regeln von § 169 StG.

Neu regelt die Bestimmung die zuständige Behörde, welche die Verfügungen der Katasterschätzungen erlässt. Innerhalb des Steueramtes ist dies die Abteilung Katasterschätzung. Ferner wird das Einsprache- und Rechtsmittelverfahren geregelt. Diese beiden grundlegenden Regelungen, welche gemäss Art. 71 Abs. 1 KV in ein formelles Gesetz gehören, waren bislang lediglich auf Verordnungsstufe (Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 [BGS 212.478.41]) geregelt. Wie bis anhin werden die Katasterwerte durch Verfügung eröffnet. Gegen die Verfügung kann innert 30 Tagen Einsprache, gegen den Einspracheentscheid Rekurs an das Kantonale Steuergericht erhoben werden. Dies entspricht dem gewöhnlichen Rechtsmittelweg im Steuerverfahren. Die im geltenden Recht noch vorgesehene Beschwerdemöglichkeit an das Finanzdepartement fällt weg.

**§ 66 Abs. 3:** Die Bestimmung regelt, dass Solaranlagen (Photovoltaik- und Solarthermieanlagen) nicht zum Katasterwert bewertet werden. Der Wert dieser Investitionen wird stattdessen als bewegliches Vermögen versteuert. Um dem nicht bestehenden Markt für gebrauchte Anlagen und dem damit zusammenhängenden Wertzerfall dieses Vermögenswertes Rechnung zu tragen, beträgt der Steuerwert konstant 20 Prozent des Anschaffungswertes. Dies gilt sowohl für Aufdach- wie auch Indachanlagen.

**§ 71:** Der Sozialabzug bei der Vermögenssteuer wird auf 400'000 Franken erhöht für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und Alleinstehende mit Kindern. Für alle anderen Steuerpflichtigen wird der Sozialabzug auf 240'000 Franken erhöht. Der für jedes Kind und jede unterstützungsbedürftige Person zusätzlich hinzukommende Sozialabzug von 20'000 Franken bleibt unverändert. Da sich die Sozialabzüge

durch die Änderung vervierfachen, kann die vormalige Privilegierung für Steuerpflichtige mit ungenügendem Reineinkommen und einem Reinvermögen von nicht mehr als 200'000 Franken aufgehoben werden (Abs. 2).

**§ 292:** Diese neue Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Katasterwerte nach bisherigem Recht bis zu einer Bewertung nach neuem Recht bestehen bleiben. Da bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung über die Katasterschätzung die Beschlüsse und Verordnungen zur aktuellen Katasterschätzung in Kraft bleiben müssen, dieser genaue Zeitpunkt aber noch nicht feststeht, delegiert § 292 zudem die Kompetenz zur Aufhebung der Beschlüsse an den Regierungsrat. Aufgehoben werden auch die Verordnungen des Regierungsrates über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) und über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42), deren Kompetenz zur Aufhebung jedoch nicht im Gesetz verankert wird.

**§ 293:** Auch für die Katasterwerte wird neu eine Härtefallregelung analog des Eigenmietwertes normiert (vgl. § 28 Abs. 3 StG), allerdings nur übergangsweise bis zum einem allfälligen Eigentumswechsel der selbst bewohnten Liegenschaft. Die Revision der Katasterwerte soll im Einzelfall nicht dazu führen, dass ein Wohneigentümer seine Liegenschaft nur aufgrund der erhöhten Steuerlast verkaufen müsste. Mithin dient diese neue Bestimmung der Besitzstandswahrung der von der Revision unmittelbar betroffenen Hauseigentümer. Die Härtefallregelung können nur diejenigen Steuerpflichtigen anrufen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gesetzesbestimmungen Eigentümer einer dauernd selbstbewohnten Liegenschaft im Kanton Solothurn waren. Wird die Liegenschaft erst nach diesem Zeitpunkt gekauft, ist die Anwendung der Härtefallregelung ausgeschlossen. Ferner ist sie nicht möglich, wenn die Hauseigentümer über genügend liquide Mittel verfügen, um allfällige Vermögenssteuern zu bezahlen. In analoger Anwendung der Rechtsprechung zum Eigenmietwert kann der Katasterwert aber in jedem Fall nicht unter 70 Prozent des Verkehrswertes reduziert werden (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten wie beispielsweise das massgebende Verhältnis zwischen Vermögenssteuer und Einkünften durch Verordnung.

**§ 294:** Mit dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung wird auch die Steuerverordnung Nr. 15 totalrevidiert. Die noch nach dem geltenden Recht ermittelten Eigenmietwerte werden aber nach Inkrafttreten noch während zehn Jahren beibehalten und nur unter gewissen Voraussetzungen verändert (vgl. Ziff. 3.11.2). Der Regierungsrat regelt durch Verordnung, wann eine Neuberechnung des Eigenmietwertes vorgenommen wird.

## 5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2)

Mit Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Katasterschätzung können folgende Beschlüsse und Verordnungen des Kantonsrates ersatzlos aufgehoben werden:

- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43).

## 6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Mit der Katasterschätzungsrevision und der damit verbundenen Änderungen bei der Eigenmietwertberechnung ist auch eine Systemumstellung bei der Berücksichtigung der Baurechtszinsen

angedacht: Zurzeit folgt der Kanton Solothurn dem so genannten **Mietwertmodell**, d.h. bei der Festlegung des Eigenmietwerts eines Gebäudes, das im Baurecht erstellt wurde, wird im Kanton Solothurn der Wert des Bodens nicht berücksichtigt. Entsprechend können auch die Baurechtszinsen nicht in Abzug gebracht werden. Demgegenüber wird beim so genannten **Gewinnungskostenmodell** das Baurechtsverhältnis nicht bereits bei der Festlegung des Eigenmietwerts berücksichtigt. Der Eigenmietwert wird bei der Baurechtsliegenschaft gleich berechnet wie bei einer Liegenschaft, die nicht im Baurecht erstellt wurde. Folglich sind beim Gewinnungskostenmodell die Baurechtszinsen als dauernde Last vom Eigenmietwert in Abzug zu bringen, damit dem Umstand, dass der Baurechtsnehmer am Boden kein Eigentum hat, Rechnung getragen wird. Mit dieser Umstellung wird der Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP, Die Liberalen, Starrkirch-Will): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen (A 0165/2017) umgesetzt.

Mit den vorgesehenen Massnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien erachten wir auch die beiden Aufträge Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) und Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als umgesetzt.

## **7. Rechtliches**

### 7.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist verfassungskonform; sie stützt sich auf die Art. 131 – 134 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) und entspricht auch den massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 127 und 129 BV). Ebenso erfüllt sie die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes bzw. setzt diese um.

### 7.2 Zuständigkeit

Zuständig für die Revision des Steuergesetzes ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Der Beschluss wird von sich aus der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (Art. 35 Abs. 1 Bst. k KV).

### 7.3 Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

## **8. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler KRB**

Finanzdepartement (2)  
Steueramt (20)  
Amt für Finanzen  
Staatskanzlei (2; eng, rol)  
Kantonale Finanzkontrolle  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS

Vernehmlassungsentwurf

## **Totalrevision der Katasterschätzung**

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

**SPERRFRIST BIS MITTWOCH, 30.08.2023, 09:30 UHR**

### **Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

### **Vorberatende Kommission(en)**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	5
1. Ausgangslage .....	7
1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren .....	7
1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren .....	8
1.3 Erwägungen, Alternativen .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	8
3. Hauptpunkte der Vorlage .....	8
3.1 Ausgangslage .....	8
3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung .....	9
3.3 Neue Schätzungsmethode .....	10
3.4 Landwerte .....	10
3.5 Gebäudewerte .....	12
3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke .....	13
3.7 Renditeliegenschaften .....	14
3.8 Baurechtsgrundstücke .....	14
3.9 Abweichungen .....	14
3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke .....	14
3.11 Eigenmietwerte .....	15
3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte .....	15
3.11.2 Übergangslösung .....	16
3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten .....	17
3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer .....	18
3.13 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien .....	19
3.13.1 Ausgangslage .....	19
3.13.2 Aktuelle Praxis .....	20
3.13.3 Vorschläge .....	20
3.14 Betroffenheit .....	22
4. Auswirkungen .....	24
4.1 Personelle Konsequenzen .....	24
4.2 Finanzielle Konsequenzen .....	24
4.3 Vollzugsmassnahmen .....	24
4.4 Folgen für die Gemeinden .....	25
4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit .....	25
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	25
5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1) .....	25
5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2) .....	28
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen .....	28
7. Rechtliches .....	29
7.1 Rechtmässigkeit .....	29
7.2 Zuständigkeit .....	29
7.3 Inkrafttreten .....	29
8. Antrag .....	29

**Beilagen**

Beschlussesentwurf 1

Synopse zu Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Synopse zu Beschlussesentwurf 2

Anhang 1: Landwerte Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser

Anhang 2: Landwerte Stockwerkeigentumswohnungen

Anhang 3: Landwerte Gewerbe und Bruttokapitalisierungszinssätze

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

## Kurzfassung

Wie alle Vermögenswerte unterliegen auch Liegenschaften im Privatbesitz der Vermögenssteuer. Für die Festsetzung der Vermögenssteuer werden im Kanton Solothurn die Liegenschaften mit einem Katasterwert bewertet. Die heutigen Katasterwerte beruhen noch immer auf dem Stichtag 1. Januar 1970 und werden auf dieses Datum hin zurückgerechnet. Dies ist nicht nur unnötig kompliziert und kaum nachvollziehbar, sondern die Katasterwerte sind auch längst veraltet, viel zu tief und rechtsungleich. Zudem sind sie verfassungswidrig. In den bestehenden Katasterwerten werden weder die regionalen Entwicklungen des Kantons Solothurn in den letzten 50 Jahren noch die Unterschiede innerhalb einer Gemeinde abgebildet.

Eine massvolle Anpassung der Katasterwerte wurde bereits im Massnahmenplan 2014 aufgenommen, die Totalrevision der Katasterschätzung ist seither im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) abgebildet. Am 2. September 2020 hat der Kantonsrat zudem die Totalrevision der Katasterschätzung als Teil des Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» verlangt. In einer separaten Vorlage wurde per 1. Januar 2023 bereits eine signifikante tarifliche Entlastung über 64 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden) sowie eine Anpassung bei den Abzügen vorgenommen. Mit der hier vorliegenden Revision der Katasterschätzung setzen wir nun den restlichen Auftrag des Kantonsrates um. Überdies hat das Stimmvolk die «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!», welche ein rund zehnjähriges Moratorium bei einer Totalrevision der Katasterschätzung verlangt hatte, an der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 mit 59% der Stimmen abgelehnt.

Die neue Katasterschätzung erfolgt künftig nach einem zeitgemässen System, wie es der Kanton Luzern jüngst eingeführt hat und das im Kanton Zürich bereits seit Jahren erprobt ist. Hierzu hat das Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG alle Gemeinden des Kantons Solothurn in mehrere Landwertzonen pro Gemeinde eingeteilt. So kann parzellenscharf der Landpreis pro Quadratmeter für jedes Grundstück ermittelt werden. Bei überbauten Grundstücken wird zudem der Zeitwert des Gebäudeversicherungswertes der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) hinzugerechnet. Aus der Kombination von Landwert und Gebäudezeitwert wird der Katasterwert auf einfache und nachvollziehbare Weise berechnet.

Durch die Revision der Katasterschätzung wird eine gerechte und dennoch moderate Besteuerung gewährleistet, die im Gegensatz zu heute nachvollziehbar und verständlich ist. Gleichwohl wollen wir die Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten, was insbesondere durch die folgenden Punkte sichergestellt wird:

- Das Bundesrecht schreibt vor, dass Vermögen zum Verkehrswert zu besteuern ist. Bei Liegenschaften besteht ein gewisser Spielraum, die Grenze von 70% des Verkehrswertes darf jedoch nicht unterschritten werden. Diese unterste, noch zulässige Grenze gilt als Ziel für die neuen Katasterwerte. Allerdings sind die heutigen Katasterwerte derart tief, dass die neue Katasterschätzung dennoch rund zu einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte führen wird.
- Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System berechneter Eigenmietwert erfolgt vorerst nur bei Neubauten, oder wenn sich der Katasterwert (z.B. durch Umbauten) verändert. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt.
- Selbst bei den nach der neuen Methode ermittelten Eigenmietwerten wird der Steuerertrag aus der Eigenmietwertbesteuerung insgesamt nicht erhöht. Individuell wird es aller-

dings zu Verschiebungen bei der Höhe des Eigenmietwertes kommen: Durch die aktuellen Katasterwerte werden künftig nämlich auch unterschiedliche Lagen innerhalb einer Gemeinde und innerhalb des Kantons zutreffender abgebildet, als es aktuell der Fall ist. Durch eine neue Härtefallregelung werden hierbei stossende Einzelfälle vermieden.

- Darüber hinaus wird der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht: Dieser Abzug (der anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten geltend gemacht werden kann) beträgt heute je nach Alter des Gebäudes 10 oder 20 Prozent des Eigenmietwertes. Durch eine Erhöhung des Abzugs um weitere fünf Prozentpunkte reduziert sich folglich der Eigenmietwert für die Mehrheit der Personen mit Grundeigentum im selben Umfang.

Die höheren Katasterwerte führen beim Kanton zu Mehreinnahmen von jährlich rund 18.7 Mio. Franken. Ziel der Revision ist jedoch nicht die Generierung von Mehreinnahmen auf Kosten der Personen mit Grundeigentum, sondern die Gewährleistung einer gerechten Besteuerung für sämtliche Steuerpflichtigen sowie die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben. In der vom 10. Dezember 2021 bis 4. März 2022 durchgeführten Vernehmlassung haben wir deshalb vorgeschlagen, zur Kompensation der Mehreinnahmen den kantonalen Steuerfuss der natürlichen Personen um voraussichtlich 3% zu senken. Nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten wurde die Vorlage umfassend überarbeitet. Nebst der neu vorgesehenen Beibehaltung der aktuell geltenden Eigenmietwerte sowie der Erhöhung des Pauschalabzugs für die Liegenschaftskosten bestehen die Änderungen im Wesentlichen in folgenden Punkten:

- Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer um den Faktor vier auf 240'000 Franken (Alleinstehende) und 400'000 Franken (Verheiratete und Alleinstehende mit Kindern).
- Steuerliche Förderung von Energiesparmassnahmen, indem (1) Solaranlagen als bewegliches Vermögen besteuert werden, (2) Investitionen in Solaranlagen auch bei Neubauten abzugsfähig sind und (3) Einspeisevergütungen nach dem Nettoprinzip besteuert werden.
- Landwerte von bebautem Land werden um zehn Prozent reduziert.

Durch diese Massnahmen ist die Vorlage steuerneutral. Beim Kanton fallen weder Mehr- noch Mindereinnahmen an. Weil die Kompensationsmassnahmen jeweils bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen, gilt die Aufkommensneutralität der Vorlage auch für die Gemeinden.

Als Alternative ist eine Senkung des Staatssteuerfusses nach wie vor denkbar. Denn nur dann würde sich der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich der Steuerbelastungen verbessern. Von einer Senkung des Staatssteuerfusses würden sodann alle Steuerpflichtigen profitieren und der finanzielle Spielraum der Gemeinden bliebe gewahrt. Eine Senkung des Steuerfusses ist auch in Kombination mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen möglich.

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Totalrevision der Katasterschätzung.

## 1. Ausgangslage

Die geltende Katasterschätzung beruht auf dem Stichtag vom 1. Januar 1970. Seit diesem Datum hat der Immobilienmarkt eine markante und regional unterschiedliche Preisentwicklung durchlaufen. In der geltenden Katasterschätzung wird diese Entwicklung nicht berücksichtigt. Die Katasterwerte im Kanton Solothurn sind denn auch seit Jahrzehnten viel zu tief und entsprechen den Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes bei weitem nicht mehr.

In der Vergangenheit wurde wiederholt eine Revision der Katasterwerte in Angriff genommen. Die in den Jahren 1997 und 2002 ausgearbeiteten Vorlagen scheiterten jedoch in den Volksabstimmungen. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird die Totalrevision der Katasterschätzung seit dem Jahr 2015 aufgeführt, deren Umsetzung hat sich aber aufgrund anderweitigen Gesetzgebungsarbeiten mehrmals verzögert. Am 26. Mai 2020 haben wir das Finanzdepartement mit der Ausarbeitung einer Teilrevision des Steuergesetzes beauftragt (RRB Nr. 2020/789). Inhalt der Teilrevision soll unter anderem die Revision der Katasterschätzung sein.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 (VI 94/2020) der Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» in Form der Anregung zugestimmt, gleichzeitig aber von der Regierung verlangt, einen moderateren Gegenvorschlag auszuarbeiten. Im Gegenvorschlag soll auch die Revision der Katasterschätzung berücksichtigt werden. Der Gegenvorschlag wurde aber letztlich ohne Revision der Katasterschätzung zur Abstimmung gebracht und am 15. Mai 2022 vom Stimmvolk angenommen. Die Revision der Katasterschätzung wiederum sollte in einer separaten Vorlage erfolgen.

Am 19. September 2022 wurde die Gesetzesinitiative «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!» mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative forderte, dass eine allfällige Totalrevision der Katasterschätzung frühestens auf Beginn der Steuerperiode 2032 in Kraft treten dürfe. Daraufhin würden die Arbeiten an der Totalrevision der Katasterschätzung sistiert, bis die Volksabstimmung über die Zwillingsinitiative 1 stattgefunden hat. An der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 lehnte das Stimmvolk die Zwillingsinitiative 1 mit 58.62 Prozent der Stimmen ab.

### 1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/1828 vom 6. Dezember 2021 hat das Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vernehmlassungsfrist endete am 4. März 2022. Insgesamt haben 20 Parteien, Verbände sowie andere Organisationen und Einzelpersonen eine schriftliche Eingabe eingereicht. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist im Regierungsratsbeschluss Nr. 2022/1383 vom 13. September 2022 dargestellt und kann wie folgt zusammengefasst werden:

Fast alle Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen einen grundsätzlichen Revisionsbedarf der geltenden Katasterschätzung. Diese wird als veraltet und nicht nachvollziehbar empfunden, zudem führe sie zu Ungerechtigkeiten, auch innerhalb der Gruppe der Hauseigentümer. Die Vernehmlassungsteilnehmer sind sich mehrheitlich einig, dass die Katasterschätzung vereinfacht werden soll. Das vorgeschlagene Modell einer hedonischen Bewertung wird denn auch in den Grundzügen überwiegend nicht bestritten. Zustimmung findet ferner der Vorschlag, die neuen

Katasterwerte moderat und am unteren Ende der noch als zulässig erachteten Bandbreite festzusetzen.

In wesentlichen Punkten gehen aber die Meinungen auseinander: So werden in technischer Hinsicht insbesondere zusätzliche Abschläge auf den ermittelten Landwerten sowie die Förderung erneuerbarer Energien gewünscht. Unterschiedliche Ansichten bestehen ferner bei der Frage, ob und wie die zu erwartenden Mehreinnahmen kompensiert werden sollen. Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten zeigen auf, dass die vorgeschlagene Lösung der Senkung des Staatssteuerfusses grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden wird. Von einigen Vernehmlassungsteilnehmern wird vorgeschlagen, stattdessen den Freibetrag bei der Vermögenssteuer zu erhöhen.

## 1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren

Weil die Vorlage nach dem ersten Vernehmlassungsverfahren in wesentlichen Punkten überarbeitet wurde, findet vom 30. August 2023 bis am 30. November 2023 ein zweites Vernehmlassungsverfahren statt.

## 1.3 Erwägungen, Alternativen

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) ist das Vermögen für die kantonale Vermögenssteuer grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen aber keine konkrete Bewertungsmethode vor. Ein grosser Gestaltungsspielraum besteht somit zwar bei der Wahl der für die Ermittlung der Verkehrswerte angewendeten Methode, nicht aber bei der Festlegung der generellen Höhe der Katasterwerte (vgl. nachfolgend Ziff. 3.1 und Ziff. 3.2).

Durch die Revision der Katasterschätzung werden die tiefen Katasterwerte im Kanton Solothurn in einen Bereich zurückgeführt, der mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Bei einer Ablehnung der Revision besteht das Risiko, dass gegebenenfalls aufgrund äusserer Umstände dennoch Anpassungen notwendig werden. Dann wird der Regierungsrat prüfen müssen, inwieweit derartige Anpassungen auf Verordnungsstufe möglich sind (vgl. BGE 131 I 291).

## 2. Verhältnis zur Planung

Im Massnahmenplan 2014 wurde als Massnahme FD\_K04 die massvolle Anpassung der Katasterwerte aufgenommen, primär zur Beseitigung von heute bestehenden Ungleichgewichten. Der Kantonsrat hat in seiner Session vom 26. März 2014 der Massnahme im Grundsatz mit 72 gegen 24 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Das KSTA erhielt den Auftrag, eine Kantonsratsvorlage zu erarbeiten. Seither wird die Totalrevision der Katasterschätzung im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) aufgeführt.

## 3. Hauptpunkte der Vorlage

### 3.1 Ausgangslage

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG ist das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten. Dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Ausnahmen sind keine vorgesehen, ausser für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke sowie für bewegliches Geschäftsvermögen. Entsprechend schreibt das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vor, dass Grundstücke und Gebäude zum Katasterwert bewertet werden (§ 62 Abs. 1 StG). Der Katasterwert wird unter Berücksichtigung des Verkehrs- und des Ertragswertes festgelegt. Der Kantonsrat bestimmt, in

welchem Mass für die einzelnen Arten von Grundstücken und Gebäuden dem Verkehrs- und dem Ertragswert Rechnung zu tragen ist (§ 62 Abs. 2 und 3 StG).

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Bewertung von Liegenschaften für die Vermögenssteuer, die sich in einer Bandbreite von 70% bis 100% des Verkehrswertes bewegt, als bundesrechts- und verfassungskonform akzeptiert (Urteil 2C\_682/2009 vom 08. April 2010 betr. Kanton Zürich). Hingegen ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine generelle Reduktion auf 60% (Zürich) oder 70% (Tessin) des Verkehrswertes nicht mit Art. 14 Abs. 1 StHG zu vereinbaren (BGE 124 I 145 und 124 I 159, bestätigt in BGE 128 I 240). Ebenfalls als bundesrechtswidrig erachtete das Bundesgericht jüngst eine Bestimmung des Kantons Bern, die als Ziel für die Katasterwerte einen Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte anstrebte (Urteil 2C\_418/2020 vom 21. Dezember 2021).

### 3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung

Diesen Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes genügt die solothurnische Katasterschätzung schon lange und bei weitem nicht mehr. Das ist zum Beispiel ersichtlich aus den sogenannten Repartitionsfaktoren, welche die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) aufgrund von tatsächlichen Liegenschaftsgeschäften ermittelt hat. Diese Faktoren dienen dazu, die kantonal sehr unterschiedlichen Steuerwerte (Katasterwerte, amtliche Werte) für die Zwecke der interkantonalen Steuerauscheidung auf ein vergleichbares Niveau zu setzen, damit Schulden und Schuldzinsen unabhängig von den kantonalen Bewertungsdifferenzen verlegt werden (Kreisschreiben SSK Nr. 22 vom 22.03.2018, geändert am 26.08.2020). Die Spannbreite der Repartitionsfaktoren von 24 Kantonen geht von 100% (kantonaler Steuerwert = Verkehrswert) bis 195% (kantonaler Steuerwert = 51% des Verkehrswertes). Daneben scheren zwei Kantone aus, neben Basel-Landschaft (385%) auch Solothurn mit 335 Prozent. Das bedeutet, dass die solothurnischen Katasterwerte weniger als 30 Prozent des Verkehrswertes betragen haben. Auch eine Analyse des Kantonalen Steueramtes von über 5'000 Transaktionen der Jahre 2019 bis 2021 zeigt auf, dass die solothurnischen Katasterwerte nur rund 22% der effektiv bezahlten Kaufpreise betragen haben.

Hinzu kommt, dass die solothurnischen Katasterwerte eine grosse Streuung aufweisen. Jene von Einfamilienhäusern sind meistens klar tiefer als der Durchschnitt, während jene der Mehrfamilienhäuser und Geschäftsliegenschaften näher beim Verkehrswert liegen. Basis der Katasterschätzung bilden Liegenschaftswerte von 1970. Die seither eingetretene Entwicklung der Liegenschaftswerte, die in den Regionen des Kantons sehr unterschiedlich verlaufen ist, wird dabei überhaupt nicht abgebildet. Auch berücksichtigt die heutige Katasterschätzung kaum die teils stark unterschiedlich teuren Lagen innerhalb einer Gemeinde.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Bestimmung des Katasterwertes sind heute in zahlreichen Rechtserlassen zu finden:

- §§ 62 – 65 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (Steuergesetz [StG]; BGS 614.11);
- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411);
- Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42);

- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43);
- Weisungen I (Bewertung von unüberbautem Land) und II (Bewertung überbauter Grundstücke) des Justiz-Departements vom 2. Oktober 1978 bzw. 2 Februar 1979 (BGS 212.478.451 und 212.478.452).

Diese Vielzahl von Erlassen macht es selbst für Fachleute kaum nachvollziehbar, wie sich der Katasterwert berechnet. Die geltende Regelung ist längst nicht mehr überschaubar oder verständlich.

### 3.3 Neue Schätzungsmethode

Eine neue, zeitgemässe Regelung bei der Katasterschätzung bedingt eine Totalrevision der rechtlichen Grundlagen sowie die technische Implementierung und Realisierung des geänderten Schätzungsverfahrens.

Künftig soll der Katasterwert für alle Grundstücke im Privatvermögen vereinfacht und mit einer Formelbewertung berechnet werden. Ein solcher formelmässig-pauschaler Bewertungsansatz liefert insbesondere im steuerlichen Kontext sehr gute Resultate. Dieses System wurde vom Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden beurteilt und zugelassen. Der Kanton Zürich wendet ein solches System seit mehr als 20 Jahren erfolgreich an. Auch der Kanton Luzern setzt mit dem Projekt LuVal ab 1. Januar 2022 auf diese neue Schätzungsmethode.<sup>1</sup> Ferner hat die Stimmbewölkerung des Kantons Uri jüngst in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 eine Vereinfachung des Schätzungswesens nach dem Vorbild des Kantons Luzern mit 78.16% angenommen. Der Vermögenssteuerwert von Liegenschaften wird in diesen Systemen grundsätzlich aus der Summe von **Zeitwert des Gebäudes** und **Landwert** berechnet (sog. Realwertmethode).

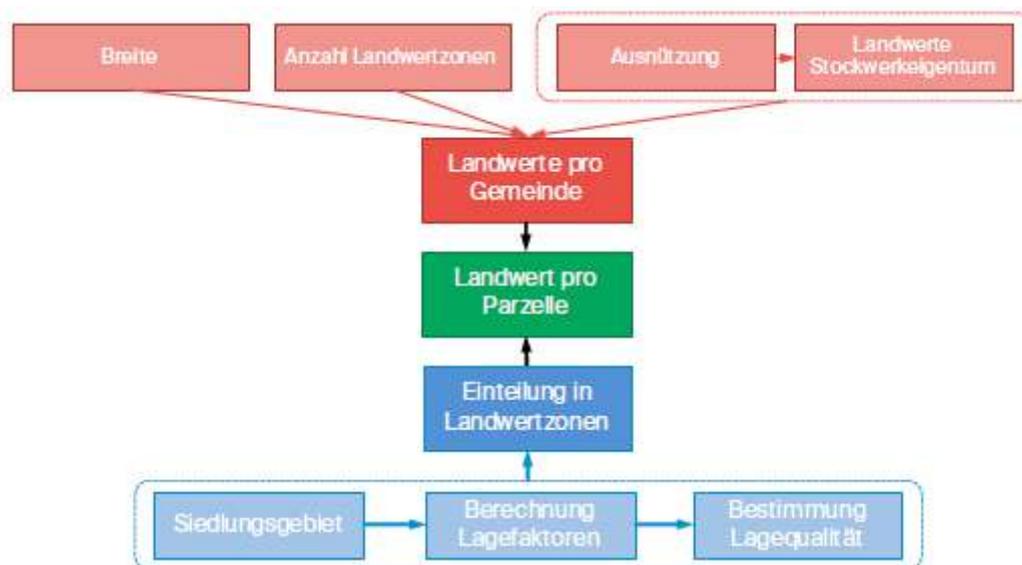
### 3.4 Landwerte

Die Landwerte wurden vom Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG ermittelt. Wüest Partner AG hat eine langjährige und fundierte Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (z.B. Zürich, Thurgau, St. Gallen und Luzern). Auch viele Finanzdienstleister wenden das Modell von Wüest Partner bei der Vergabe von Hypotheken an, weshalb sich das Modell mehrfach auf dem Markt bestätigt hat.

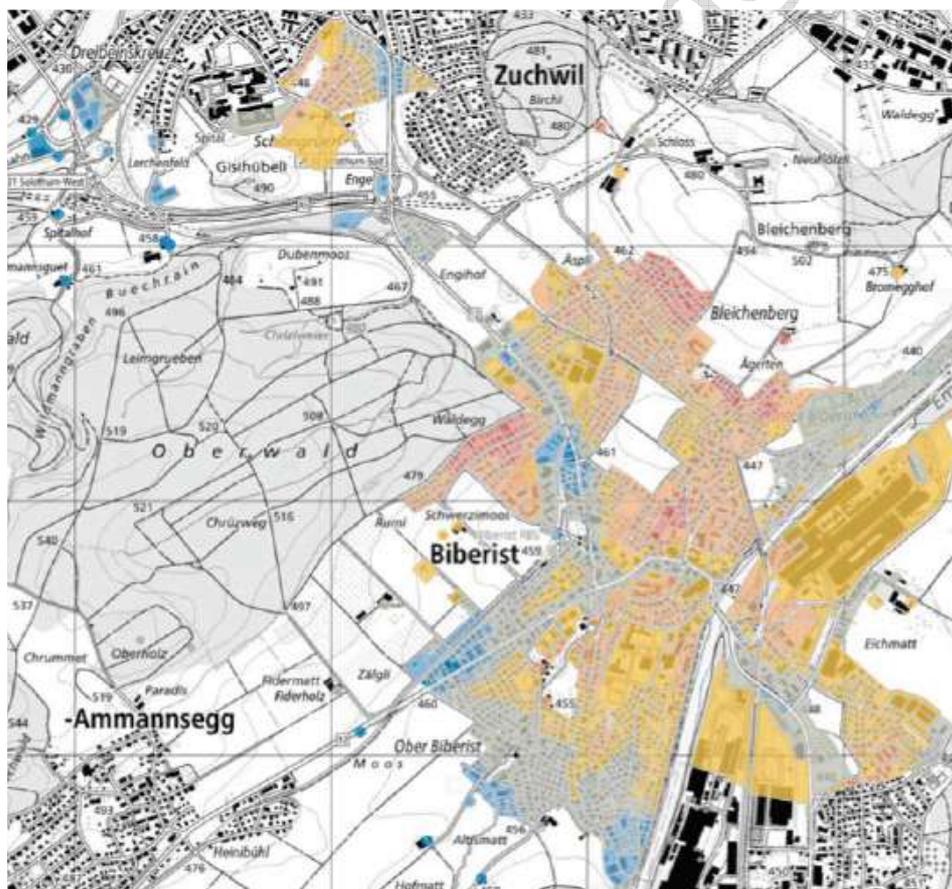
Bei der Bewertung einer Liegenschaft ist die Lage absolut entscheidend. In der Bewertungspraxis wird dabei zwischen der Makrolage und der Mikrolage unterschieden. Die Makrolage bezeichnet die grossräumige Lage, in deren Kontext das allgemeine Preisniveau festgelegt wird. Bei Wüest Partner AG wird die Makrolage durch das Quartier, die Ortschaft (bspw. ehemalige Gemeinden, Ortsteile usw.) oder die Gemeinde repräsentiert. Die Mikrolage bezeichnet die kleinräumige Lagequalität. Diese erfüllt die Funktion, die Lagequalität einer Liegenschaft innerhalb der Makrolage zu bestimmen. Sie nimmt dementsprechend eine relative Perspektive ein und beantwortet die Frage, wie die Lagequalität im Verhältnis zu allen anderen Lagequalitäten innerhalb der Makrolage (Quartier/Ortschaft/Gemeinde) zu beurteilen ist.

Als Basis für die Bewertung der Grundstücke wurde jede Gemeinde in sogenannte Lageklassen oder Landwertzonen eingeteilt. Schematisch kann das Vorgehen wie folgt skizziert werden:

<sup>1</sup> [https://steuern.lu.ch/recht\\_und\\_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval](https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval). In der September-Session 2019 stimmte der Kantonsrat Luzern der Vorlage in zweiter Beratung mit 108 zu 0 Stimmen zu.



Pro Gemeinde und Lageklasse wurden unterschiedliche Baulandpreise in Franken pro Quadratmeter definiert.<sup>1</sup> Die Anzahl der Lageklassen richtet sich nach der Heterogenität der jeweiligen Gemeinde in Bezug auf die vorhandenen Lagequalitäten. Berücksichtigt werden hierbei Lagefaktoren wie die Exposition, Hangneigung, Sonnenscheindauer, Bergsicht, Aussicht, Infrastruktur, Distanz zum Zentrum, Erholungsräume, Immissionen usw. Die Zusammenfassung der einzelnen Lagekriterien zu einem einzigen Mass der Lagegüte (hedonisches Modell) führt zur eindeutigen Zuteilung jeder Parzelle zu einer Landwertzone.



<sup>1</sup> Die Ermittlung der Landwerte erfolgt nach dem sog. Residualwertverfahren. Im Residualwertverfahren wird der Marktwert der Liegenschaft inkl. Land ermittelt und durch den Abzug der Erstleistungs- und Finanzierungskosten (Risiko/Gewinn) der verbleibende Restwert (Residuum) des Landwertes berechnet. Die Festlegung der Marktwerte geschieht bei den als Basis verwendeten Einfamilienhäusern nach dem statistischen Vergleichsverfahren (hedonische Bewertung).

Im Kanton Solothurn weist jede Gemeinde mindestens zwei (Beinwil) bis maximal sechs (Biberist, Oensingen, Balsthal, Langendorf usw.) Landwertzonen auf. Beispielsweise kann eine Gemeinde mit sehr homogenen Lagen und einem einzigen dezidierten Zentrum mit lediglich zwei Lageklassen ausreichend genau charakterisiert werden. Eine andere Gemeinde mit sehr unterschiedlichen Lagen (bspw. lärmbelastete Strassenlagen versus sonnige Südwesthanglagen) braucht entsprechend mehrere Lageklassen, um eine hinreichende Differenzierung zu ermöglichen. Zwischen zwei Landwertzonen besteht ein Unterschied von mindestens 50 CHF/m<sup>2</sup>. Aufgrund der starken Heterogenität des Kantons Solothurn variieren auch die Landwerte pro Landwertzone stark, nämlich zwischen 130 Franken (Beinwil) bis 1'220 Franken (Witterswil) pro Quadratmeter (vgl. dazu die Landwerte pro Gemeinde im Anhang 1).

Für Grundstücke mit Stockwerkeigentumswohnungen werden ebenfalls pro Gemeinde mehrere Landwertzonen festgelegt. Die Landwerte weichen dabei von den Landwerten für Einfamilienhäuser proportional ab. Dadurch wird die höhere Ausnutzung der Grundstücke und damit der höhere Landwert berücksichtigt (vgl. die Landwerte in Anhang 2).

Für Grundstücke mit Gewerbe- und Industrieobjekten wird pro Gemeinde ein einheitlicher Landwert festgesetzt (vgl. die Landwerte in Anhang 3).

Bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird der Landwert der nächstgelegenen Bauzone eingesetzt, welcher für ähnliche Objekte verwendet wird. Bei einer grossen Distanz zur nächsten Bauzone wird der Landwert angemessen reduziert.

Der Verkehrswert von bebautem Land ist grundsätzlich tiefer als derjenige von unbebautem Land. Der Landwert gemäss Landwertkatalog erhält deshalb bei bebautem Land einen generellen Abschlag von zehn Prozent.

Liegt der Verkehrswert des Landes im Einzelfall mindestens 10 Prozent tiefer als der berechnete Wert gemäss Landwertkatalog (beispielsweise zufolge noch nicht im Landwert berücksichtigten öffentlich-rechtlichen Baubeschränkungen, Immissionen oder mangels Erschliessung), wird der Landwert von Amtes wegen oder auf Antrag entsprechend reduziert.

### 3.5 Gebäudewerte

Schon nach den bestehenden Vorschriften zur Katasterschätzung amten die Amteischätzungskommissionen (früher Bezirksschätzungskommissionen) der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) auch als Schätzungskommissionen für die Katasterschätzung. Sie haben innerhalb ihres Kreises alle Neubauten sowie alle wertvermehrenden oder wertvermindernden Veränderungen an schon geschätzten Gebäuden ein- oder abzuschätzen. Gestützt darauf liefert die SGV der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes die Gebäudedaten für die Katasterschätzung.

Mit der totalrevidierten Katasterschätzung sollen diese umfangreichen Schätzungen entfallen. Stattdessen wird künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt (nicht indexiert). Diese Grösse wird von der Solothurnischen Gebäudeversicherung kraft ihres Auftrages ohnehin bereits erhoben (§ 24 Abs. 1 des Gebäudeversicherungsgesetzes vom 24. September 1972 [BGS 618.111]), wodurch klare Synergien geschaffen werden können. Indem zudem nicht auf den indexierten Versicherungswert abgestellt wird, wird eine allfällige Überschätzung des Gebäudes vermieden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der SGV-Index beträgt für das Jahr 2021 138.2% (BGS 618.112.23).

### 3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke

Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke werden künftig mit der Summe von Zeitwert des Gebäudes und Landwert bewertet, sofern es sich dabei um Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser, Stockwerkeigentum sowie um Industrie- und Gewerbeobjekte handelt.

Der resultierende Landwert gemäss Landwertkatalog berücksichtigt nur die theoretisch mögliche Ausnutzung, nicht aber die effektive Ausnutzung des Grundstücks. Übersteigt die Landfläche einen angemessenen Umschwung (z.B. bei grossen, unternutzten Grundstücken), wird für die Berechnung des Katasterwertes die nicht benötigte Mehrfläche zu einem reduzierten Landwert eingesetzt, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Der angemessene Mehrumschwung ist abhängig vom Gebäudeneuwert.

#### Beispiel Einfamilienhaus

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche	697 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	485 m <sup>2</sup>	x 360 CHF/m <sup>2</sup> <sup>1</sup>	174'600 CHF
Davon Mehrumschwung	212 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	2'120 CHF
- Einschlag bebautes Land	- 10 %		- 17'672 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>159'048 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV			427'000 CHF
Zeitwertfaktor SGV	75%		- 106'750 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>320'250 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>479'298 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

#### Beispiel Stockwerkeigentum

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche Stammgrundstück	1'524 m <sup>2</sup>		
Wertquote	90/1000		
Flächenanteil	137 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	137 m <sup>2</sup>	x 890 CHF/m <sup>2</sup> <sup>2</sup>	121'930 CHF
Davon Mehrumschwung	0 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	-
- Einschlag bebautes Land	- 10 %		- 12'193 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>109'737 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV Stammgrundstück	2'715'500 CHF		
Wertquote	90/1000		
Gebäudeanteil	244'395 CHF		244'395 CHF
Zeitwertfaktor SGV	100%		- 0 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>244'395 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>354'132 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

Bei unbebautem Land entspricht der Katasterwert dem Landwert gemäss den oben gemachten Ausführungen. Weil es aber hierbei nicht möglich ist, dass ein angemessener Mehrumschwung

<sup>1</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

<sup>2</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

berücksichtigt wird, sowie zwecks Vermeidung einer Überbesteuerung wird bei unbebautem Land auf dem Landwert gemäss Landwertkatalog eine angemessene Reduktion gewährt.

### 3.7 Renditeliegenschaften

Bei Renditeliegenschaften erfolgt eine Bewertung nach dem Ertragswert. Diese Methode wird für folgende Grundstücks-kategorien angewendet:

- Mehrfamilienhäuser (ab vier Wohneinheiten),
- Reine Geschäftshäuser,
- Gemischte Wohn- und Geschäftshäuser ab vier Einheiten.

Bei dieser Art der Bewertung werden die jährlichen Bruttomietträge durch einen bestimmten Kapitalisierungssatz dividiert. Der Kapitalisierungssatz ist gemeindespezifisch und beträgt sowohl für Wohnobjekte wie auch für Geschäftsobjekte je nach Gemeinde zwischen 4.50 und 5.75 Prozent (vgl. dazu die Bruttokapitalisierungssätze pro Gemeinde im Anhang 3). Der Katasterwert dem aus den kapitalisierten Bruttomietträgen errechneten Ertragswert.

#### Beispiel Mehrfamilienhaus ab 4 Wohneinheiten

Bruttomietträge	255'000 CHF	
Kapitalisierungssatz	5.00% <sup>1</sup>	
<b>Total Katasterwert</b>	255'000 CHF / 5.00%	<b>5'100'000 CHF</b>

### 3.8 Baurechtsgrundstücke

Der Katasterwert von Baurechtsnehmergrundstücken entspricht dem Zeitwert des Gebäudes, sofern keine Renditeliegenschaft (vgl. Ziff. 3.7) vorliegt. Bei Renditeliegenschaften entspricht der Katasterwert dem Ertragswert, reduziert um den Landwert. Für baurechtsbelastete Grundstücke entspricht der Katasterwert in jedem Fall dem Landwert.

### 3.9 Abweichungen

Eine formelmässig-schematische Bewertung führt nicht in jedem Einzelfall zu einer angemessenen Bewertung. Beträgt der nach den neuen Regeln ermittelte Katasterwert mehr als 100 Prozent des effektiven Verkehrswertes oder ist er wesentlich tiefer, ist von Amtes wegen oder auf Antrag eine individuelle Berechnung des Katasterwertes vorzunehmen. Für diese kann eine abweichende anerkannte Bewertungsmethode (z.B. Vergleichswertmethode, Ertragswertmethode) angewendet werden.

### 3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke

Landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe, die dem BGG (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991; SR 211.412.11) unterstehen, werden nach den Vorschriften des BGG und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften zum Ertragswert bewertet. Der so errechnete Ertragswert gilt als Katasterwert.

<sup>1</sup> Gemeindespezifischer Bruttokapitalisierungssatz.

### 3.11 Eigenmietwerte

#### 3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte

Bereits nach der geltenden Regelung hängt die Bestimmung des Eigenmietwertes im Kanton Solothurn von der Höhe der Katasterschätzung ab. Aktuell wird bei Liegenschaften mit einem Katasterwert bis 240'000 Franken der Eigenmietwert pauschal ermittelt, indem der Katasterwert mit von der Lage der Liegenschaft abhängigen Prozentsätzen zwischen 8.80% und 10.63% multipliziert wird (vgl. § 1 ff. StVO Nr. 15 [BGS 614.159.15]). Hierzu wurde der Kanton Solothurn in fünf verschiedene Gemeindegruppen eingeteilt, je nach allgemeiner wirtschaftlicher Lage der Gemeinden. Die Einteilung der Gemeinden gilt seit über 35 Jahren unverändert und wurde einzig bei erfolgten Gemeindefusionen entsprechend angepasst. Bei Liegenschaften mit Katasterwerten über 240'000 Franken wird der Eigenmietwert derzeit im Einzelbewertungsverfahren anhand der Raumeinheiten bestimmt.

Wird der Katasterwert auf eine neue Basis gestellt, ist auch die Regelung betreffend Eigenmietwerte zu überarbeiten. Grundsätzlich erachten wir es nach wie vor als sachgerecht, wenn der Eigenmietwert in Prozenten des Katasterwertes ermittelt wird. Künftig gelangen aber keine unterschiedlichen Bewertungssysteme (Pauschal- und Einzelbewertung) mehr zur Anwendung. Diese Lösung führt nämlich insbesondere bei Grundstücken knapp unter oder über dem Grenzwert von 240'000 Franken zu sprunghaften Erhöhungen bei der Einzelmietwertbemessung, die mit dem Gebot der Rechtsgleichheit kaum zu vereinbaren sind. Um auch bei höheren Katasterwerten sachgerechte Ergebnisse zu erzielen, wird der Eigenmietwert künftig abgestuft berechnet. Die Lösung des Kantons Luzern dient hierbei als Vorbild. Diese neuen Mietwertansätze gelten für den ganzen Kanton und lösen damit die veraltete Einteilung nach den fünf Gemeindegruppen ab. Regionale Unterschiede finden bereits in den unterschiedlichen Landwerten Berücksichtigung und haben daher auch Auswirkungen auf die Eigenmietwerte.

Die Revision der Katasterschätzung führt **nicht** zu einer Erhöhung des Steuerertrags aus der Eigenmietwertbesteuerung. Das neue Berechnungssystem wird jedoch zur Folge haben, dass individuell ein höherer oder tieferer Eigenmietwert resultieren kann. Im Gegenzug werden aber bestehende Ungerechtigkeiten beseitigt: Einerseits, indem nur noch ein einheitliches Bewertungssystem angewendet wird, andererseits, indem regionale Unterschiede (sowie auch Unterschiede innerhalb derselben Gemeinde) durch aktuelle Katasterwerte besser im Eigenmietwert abgebildet werden. Die Mietwertansätze sind dabei noch **nicht definitiv festgelegt**, sondern sie werden erst im Nachgang an die Gesetzesrevision vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ihre definitive Höhe wird dereinst aufgrund von Vergleichsrechnungen mit vorbestehenden aktuellen Eigenmietwertberechnungen definiert. Die Festsetzung der Mietwerte durch den Regierungsrat unterliegt dem Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto).

Folgendes Beispiel illustriert die Berechnung des Eigenmietwertes:

<b>Mietwertansätze Stockwerkeigentumswohnungen:</b>				
Katasterwert von	bis	Mietwertansatz pro Stufe	Mietwert pro Stufe	kumuliert
0	250'000	3.75%	9'375	9'375
250'000	500'000	3.00%	7'500	16'875
500'000	750'000	2.25%	5'625	22'500
750'000	1'000'000	1.50%	3'750	26'250
1'000'000	1'250'000	0.75%	1'875	28'125
ab 1'250'000		0.50%		

**Beispiel:** Eine Stockwerkeigentumswohnung mit einem neuen Katasterwert von rund 520'000 Franken würde somit einen Eigenmietwert von rund 17'325 Franken aufweisen ( $9'375 + 7'500 + [20'000 \times 2.25\% = 450]$ ).

Die Steuerverordnung Nr. 15 sieht bereits heute eine Korrektornorm vor: Beträgt der ermittelte Eigenmietwert weniger als 60% desjenigen Betrages, der für die Miete einer gleichartigen Wohnung aufgewendet werden müsste (Wohnwert), wird der Mietwert auf 60% des Wohnwertes festgesetzt. Beträgt der ermittelte Eigenmietwert mehr als 90% des Wohnwertes, wird der Mietwert auf 90% des Wohnwertes festgesetzt. Eine solche Korrektornorm ist auch für das neue System der Eigenmietwertberechnung vorgesehen, um dem Einzelfall gerecht zu werden und um die Vorgaben des Bundesgerichtes einhalten zu können (vgl. BGE 128 I 240).

Ergänzend dazu wird neu im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG explizit eine **Härtefallregelung** aufgenommen: Künftig kann der Eigenmietwert der selbst bewohnten Liegenschaft auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Eine Herabsetzung ist möglich, wenn der Eigenmietwert einen gewissen Anteil sämtlicher Einkünfte übersteigt. Die Höhe dieser Schwelle wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein, ebenso wie die übrigen Modalitäten. Denkbar ist beispielsweise eine Reduktion des Eigenmietwertes, wenn dieser höher ist als 25 Prozent der übrigen Bruttoeinkünfte. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Damit überhaupt von einer übermässigen Belastung gesprochen werden kann, dürfen ferner die zur Bezahlung der anfallenden Steuern vorhandenen, liquiden Mittel nur in begrenztem Masse vorhanden sein. Durch die Härtefallregelung wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tiefen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt.

Als zusätzliches Korrektiv zur Vermeidung von stossenden Härtefällen wird im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Eigenmietwert bei reduzierter tatsächlicher Nutzung herabgesetzt werden kann. Wie die Härtefallregelung auch, bedingt ein solcher **Unternutzungsabzug** aber einen Antrag der steuerpflichtigen Person sowie das Vorliegen eines Härtefalles. Damit wird der erheblich erklärte Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Einführung des Unternutzungsabzugs beim Eigenmietwert (A 0076/2022 vom 22. März 2023) umgesetzt. Für weitere Informationen hierzu wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziffer 5.1 verwiesen.

Bei selbst bewohnten Grundstücken, die im Baurecht erstellt wurden, wendet der Kanton Solothurn aktuell das sogenannte Mietwertmodell an. Hierbei wird der Wert des Bodens bei der Festlegung des Eigenmietwertes nicht berücksichtigt, im Gegenzug sind aber auch die Baurechtszinsen nicht abzugsfähig. Nebst dem Mietwertmodell ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch das sogenannte **Gewinnungskostenmodell** zulässig. Das Gewinnungskostenmodell geht von einer Bruttobetrachtung aus, indem in einem ersten Schritt der Eigenmietwert des Gebäudes inkl. Land bestimmt wird und anschliessend die Baurechtszinsen als Abzug berücksichtigt werden. Mit dem neuen System der Eigenmietwertberechnung ist ein Wechsel vom Mietwertmodell zum Gewinnungskostenmodell geplant. Damit wird der erheblich erklärte Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen umgesetzt (A 0165/2017 vom 4. Juli 2018).

### 3.11.2 Übergangslösung

Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung wird seit Jahren hinterfragt. Während frühere Bemühungen allesamt gescheitert sind, beraten die Eidgenössischen Räte derzeit erneut über eine mögliche Abschaffung des Eigenmietwertes (Parlamentarische Initiative 17.400: Sys-

temwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, eingereicht am 2. Februar 2017). In der Anfangs 2022 durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision der Katasterschätzung kritisierten deshalb mehrere Vernehmlassungsteilnehmer den Zeitpunkt der Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung und regten an, zuzuwarten, bis die Debatte auf Bundesebene betreffend Abschaffung des Eigenmietwertes geklärt sei.

Ob der Eigenmietwert tatsächlich zeitnah abgeschafft wird, ist angesichts der bislang vom Ständerat und der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates beschlossenen, unterschiedlichen Eckwerte der Vorlage sowie auch der bisher gescheiterten Bemühungen zu bezweifeln. Bei der Totalrevision der Katasterschätzung steht grundsätzlich nicht der Eigenmietwert, sondern vielmehr die Korrektur der heutigen Katasterwerte im Vordergrund. Entsprechend sollen die Eigenmietwerte gesamthaft nicht erhöht werden, selbst bei einer anderen Berechnungsweise. Gleichwohl ist es naheliegend, dass eine Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung nicht losgelöst vom Eigenmietwert diskutiert werden kann. Zudem kann der Eigenmietwert mitunter deutlich höhere Auswirkungen auf die individuell zu bezahlenden Steuern zeitigen als der Katasterwert. Und schliesslich führt die derzeit laufende Debatte auf Bundesebene sowie die für den einzelnen Betroffenen nur schwer abschätzbaren Folgen, wenn der Eigenmietwert neu berechnet wird, zu nachvollziehbaren Unsicherheiten. Wir schlagen deshalb folgende **Übergangslösung** vor:

Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System (vgl. vorstehend Ziff. 3.11.1) berechneter Eigenmietwert erfolgt nur dort, wo sich der Katasterwert verändert und der Eigenmietwert auch nach dem bisherigen System neu berechnet worden wäre, namentlich bei Neubauten oder bei Umbauten. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt. Diese Lösung schafft Sicherheit für den einzelnen Betroffenen, da sich sein Eigenmietwert trotz der Revision der Katasterschätzung nicht unmittelbar verändern wird. Vorbehalten bleibt eine allfällige Änderung des Bundesrechts.

### 3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten

Bei der ersten Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern vorgebracht, es dürfe durch die Vorlage keine Umverteilung stattfinden, sondern die zusätzlichen Einnahmen müssten innerhalb der Gruppe der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern steuerneutral kompensiert werden (vgl. RRB Nr. 2022/1383). Vorgeschlagen wurde daher unter anderem die Senkung des Eigenmietwertes. Allerdings ist nicht nur der Katasterwert, sondern auch der Eigenmietwert harmonisiert. Mithin muss sich auch der Eigenmietwert in einer gewissen Bandbreite bewegen, damit er nicht bundesrechtswidrig ist. So ist im konkreten Einzelfall die Untergrenze von 60 Prozent des Marktwertes zu wahren (BGE 143 I 137). Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat für die direkte Bundessteuer eine Interventionslimite von 70 Prozent entwickelt. Wenn die vom Kanton festgelegten Eigenmietwerte diese Grenze im Durchschnitt unterschreiten, wird für die direkte Bundessteuer ein prozentualer Zuschlag auf dem kantonalen Eigenmietwert gerechnet. Dieser Zuschlag beträgt im Kanton Solothurn 25 Prozent für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen mit einem Katasterwert bis CHF 240'000. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Senkung der derzeitigen Eigenmietwerte nicht mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren wäre.

Allerdings stösst die Eigenmietwertbesteuerung zunehmend auf Unverständnis, wie bereits die derzeit laufende Debatte im Bundesparlament zeigt: Nach dem Ständerat hat sich am 14. Juni 2023 nunmehr auch der Nationalrat dem Grundsatz nach für die Abschaffung des Eigenmietwertes ausgesprochen (Vorlage 17.400: Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung). Mit der vorliegenden Vorlage wollen wir Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten. Zudem kann der Eigenmietwert gerade in engen finanziellen Verhältnissen eine

grosse Bürde darstellen. Aus all diesen Gründen erachten wir es daher als sachgerecht, wenn ein Teil der zu erwartenden Mehreinnahmen über den Eigenmietwert kompensiert wird.

Unter Berücksichtigung der rechtlich zulässigen Möglichkeiten schlagen wir vor, den Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten zu erhöhen. Denn nach § 39 Abs. 4 StG können Steuerpflichtige für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Dieser Pauschalabzug ist in der Steuerverordnung Nr. 16 detailliert geregelt. Die Steuerpflichtigen können in jeder Steuerperiode und für jede Liegenschaft zwischen dem Abzug der tatsächlichen Kosten und dem Pauschalabzug wählen (sog. «Wechselpauschale»). Er beträgt 10% des Eigenmietwertes, wenn das Gebäude am Ende der Steuerperiode noch nicht 10 Jahre alt ist. Bei einem älteren Gebäude beträgt er 20% des Eigenmietwertes. In der Praxis wird der Pauschalabzug geltend gemacht, wenn keine oder keine grossen Unterhaltskosten angefallen sind. Grössere werterhaltende Kosten werden hingegen effektiv abgezogen (wobei der Unterhalt teilweise auch aufgestaut und dann in einem Jahr effektiv zum Abzug gebracht wird).

Mehr als die Hälfte aller steuerpflichtigen Personen mit Grundeigentum macht jeweils den Pauschalabzug geltend. Für diese Personen reduziert sich folglich auch der Eigenmietwert im gleichen Umfang, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten um 5 Prozentpunkte erhöht wird.

### 3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Mehrerträge beim Kanton durch eine Senkung des Staatssteuerfusses von rund drei Prozent vollständig zu kompensieren. Dieser Vorschlag wurde aber von den Vernehmlassungsteilnehmern grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden. In mehreren Vernehmlassungsantworten wurde vorgeschlagen, stattdessen die Vermögensfreibeträge zu erhöhen. Nach eingehender Prüfung dieses Vorschlages erachten auch wir diese Lösung als geeignete Massnahme, um die beabsichtigte Steuerneutralität der Vorlage zu gewährleisten:

Im geltenden Recht beträgt der Sozialabzug vom Reinvermögen für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für Alleinstehende mit Kindern 100'000 Franken, für alle anderen Steuerpflichtigen beträgt er 60'000 Franken (§ 71 Abs. 1 StG). Die bestehenden Freibeträge sollen wesentlich, d.h. um den Faktor vier, erhöht werden. Sie betragen somit neu 400'000 Franken resp. 240'000 Franken.

Der Kanton Solothurn hat rund 171'000 Steuerpflichtige, davon rund 70'900 Personen mit Wohneigentum (Ehepaare gelten hier als eine steuerpflichtige Person). Bereits heute bezahlen rund 130'000 Steuerpflichtige und damit mehr als drei Viertel aller Steuerpflichtigen keine Vermögenssteuern, davon 47'200 Hauseigentümer. Würde die Katasterschätzung revidiert, ohne gleichzeitig die Freibeträge bei der Vermögenssteuer zu erhöhen, fallen rund 26'000 Hauseigentümer neu in die Vermögenssteuerpflicht. Indem nun aber gleichzeitig die Freibeträge vervierfacht werden, nimmt diese Zahl deutlich, um rund 20'000 Hauseigentümer, ab. Mit anderen Worten bezahlen nach der Revision mit gleichzeitiger Erhöhung der Freibeträge 41'000 Hauseigentümer nach wie vor keine Vermögenssteuern. Diese Massnahme kommt also überwiegend all denjenigen Personen zu Gute, die zwar heute über Hauseigentum verfügen, deren Schulden (Hypothek) aber höher ist als der Katasterwert der Liegenschaft, zzgl. allfälliger flüssiger Mittel und des (heutigen) Freibetrages und die neu in die Vermögenssteuerpflicht rutschen würden.

**Beispiel:**

	<b>heute</b>	<b>neu</b>
Verkehrswert Liegenschaft	1'000'000	1'000'000
Katasterwert	200'000	<b>700'000</b>
Bankguthaben	300'000	300'000
Hypothek	-600'000	-600'000
Freibetrag	-100'000	<b>-400'000</b>
<hr/> steuerbares Vermögen	<hr/> 0 (- 200'000)	<hr/> 0

Gleichzeitig stellt die Erhöhung des Freibetrages die Rechtsgleichheit mit den Mietern wieder her. Verfügt ein verheiratetes Ehepaar nämlich heute über ein Bankguthaben von 300'000 Franken, wohnt aber mangels Wohneigentum zur Miete, so bezahlt es auf dem Betrag von 200'000 Franken Vermögenssteuern. Nach der Revision würden auch sie unter den Freibetrag fallen.

Für weitere Ausführungen zur Betroffenheit wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziff. 3.15 verwiesen.

### 3.13 Variante: Senkung des Staatssteuerfusses

Zur Kompensation der zu erwartenden Mehreinnahmen haben wir in der ersten Vernehmlassung vorgeschlagen, den kantonalen Steuerfuss um voraussichtlich drei Prozentpunkte zu senken. Diese Möglichkeit wurde zwar in der Vernehmlassung mehrheitlich kritisiert, sie ist aber weiterhin denkbar. Denn sie bietet im Vergleich zu Kompensationsmassnahmen, die einzig bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen (wie z.B. die Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten), mehrere Vorteile:

- Durch eine Senkung des Steuerfusses verbessert sich der Kanton Solothurn bei interkantonalen Vergleichen der Steuerbelastungen. In solchen Vergleichen wird eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage regelmässig nicht berücksichtigt. Relevant ist einzig die Festlegung der Steuer mittels Steuertarif und Steuerfuss;
- von einer Senkung des Steuerfusses profitieren alle steuerpflichtigen Personen, und nicht nur einzelne Gruppen (wie z.B. Personen mit Wohneigentum oder Personen, welche Vermögenssteuern bezahlen müssen);
- eine Anpassung des Staatssteuerfusses hat nur Auswirkungen für den Kanton. Die Gemeinden können individuell entscheiden, ob sie ihren Gemeindesteuerfuss ebenfalls senken wollen oder nicht. Die Gemeindeautonomie wird so gewahrt.

Die Senkung des Staatssteuerfusses ist auch in Kombination oder an Stelle der vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen möglich (z.B. bei einer blossen Verdoppelung des Freibetrages bei der Vermögenssteuer oder beim Verzicht auf eine Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten). Eine Senkung des Staatssteuerfusses um einen Prozentpunkt führt bei der Staatssteuer zu Mindereinnahmen von rund 6.5 Mio. Franken.

### 3.14 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien

#### 3.14.1 Ausgangslage

Mit zwei Urteilen vom 16. September 2019 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Photovoltaikanlagen zwar der Vermögenssteuer unterliegen, die Kantone jedoch autonom darin sind, wie sie deren Vermögenssteuerwert festlegen (BGer 2C\_510/2017 und 2C\_511/2017, E. 6.2). Dabei muss die steuerrechtliche Bewertung von Photovoltaikanlagen nicht notwendigerweise an deren zivilrechtliche Qualifikation anknüpfen. Eine Photovoltaikanlage kann somit entweder im

Rahmen der Katasterschätzung oder stattdessen auch als bewegliches Vermögen besteuert werden. Im selben Urteil hat das Bundesgericht Überlegungen zur Berücksichtigung von Photovoltaikanlagen beim Eigenmietwert angestellt. Es kam zum Schluss, dass Einkünfte aus Photovoltaikanlagen nicht als Einkommen aus unbeweglichem Vermögen zu qualifizieren seien und deshalb nicht in den Eigenmietwert einfließen dürften.

Am 3. März 2021 hat der Kantonsrat den Auftrag Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) erheblich erklärt. Der Regierungsrat wurde unter anderem beauftragt, Photovoltaik-Aufdachanlagen als bewegliches Vermögen zu besteuern. Ferner sollen Eigenmietwerte bei Photovoltaik- und Solarthermieanlagen nicht berücksichtigt sowie die Einspeisevergütung als Nebenerwerb eingestuft werden. Und schliesslich sollen bei Photovoltaikanlagen auf Neubauten alle getätigten Netto-Investitionen nach dem Vorbild des Kantons Graubünden gegen die durch die Einspeisevergütung erzielten Erträge aufgerechnet werden.

Rund ein Jahr später, am 10. Mai 2022, erklärte der Kantonsrat zudem den Auftrag Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als erheblich. Der Auftrag verlangt, dass private Betreiber und Betreiberinnen von kleinen Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis zu 20 Kilowatt (kW) von der Einkommenssteuerpflicht für die Erträge aus diesen Anlagen befreit werden.

### 3.14.2 Aktuelle Praxis

Nach der geltenden Gesetzgebung werden nicht nur alle im Kanton gelegenen Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB zum Katasterwert bewertet, sondern auch alle Bestandteile nach Art. 642 ZGB (§ 13 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978; BGS 212.478.41). Bestandteil einer Sache ist alles, was nach der am Orte üblichen Auffassung zu ihrem Bestande gehört und ohne ihre Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung nicht abgetrennt werden kann. Ergänzend zu der Definition der Bestandteile in Art. 642 Abs. 2 ZGB gelten gemäss § 226 EG ZGB als Bestandteile eines Grundstücks insbesondere alles, was in oder an einem Gebäude erd-, mauer-, niet- oder nagelfest ist sowie die einer Liegenschaft dienenden Leitungen für Wasser, Heizungen, Gas, Elektrizität und dergleichen sowie die mit dem Gebäude baulich verbundenen Einrichtungen wie Triebwerke (Wasserräder, Turbinen usw.). Somit gilt der wohl häufigste Fall, die dem Hauseigentümer gehörende Aufdachanlage, aus sachenrechtlicher Sicht in aller Regel als Bestandteil des Gebäudes und wird folglich zum Katasterwert bewertet. Der anteilige Steuerwert einer Photovoltaikanlage wird jedoch seit einigen Jahren gesondert ausgewiesen. Auf diese Weise kann der Wert der Photovoltaikanlage bei der Berechnung des Eigenmietwertes ausgeklammert werden. Dadurch wird eine allfällige Doppelbesteuerung (Besteuerung des Eigenmietwertes und Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage) vermieden und zudem die bundesgerichtliche Rechtsprechung eingehalten.

Bei der Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage kennt der Kanton Solothurn derzeit einer Art «Nettoprinzip», wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen als übriges Einkommen nach § 21 Abs. 1 StG besteuert werden, d.h. besteuert werden ausschliesslich die monetären Zuflüsse aus dem Verkauf des selbstproduzierten Stroms (Netzeinspeisung), nicht jedoch der selbst verbrauchte Strom. Wird jedoch der gesamte produzierte Strom eingespeisen und vergütet und im Gegenzug für den Eigengebrauch Strom gekauft, führt der Eigengebrauch nicht zu einer Kürzung der zu steuernden Entschädigung.

### 3.14.3 Vorschläge

In der Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern den fehlenden Ansatz bzw. die fehlende Förderung erneuerbarer Energien in der Vorlage kritisiert. Die als erheblich erklärten Aufträge des Kantonsrates sowie die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik wird

deshalb hier zum Anlass genommen, um die steuerlichen Hindernisse bei der Besteuerung von Energiesparmassnahmen wo möglich zu beseitigen:

- Bei der Umsetzung des Auftrages Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) gilt zu berücksichtigen, dass eine steuerlich unterschiedliche Behandlung von Aufdachanlagen zu Indachanlagen nicht praktikabel wäre. Es wird deshalb eine Lösung vorgeschlagen, wie sie auch der Kanton Bern per 1. Januar 2024 einführen will. Demnach werden sämtliche Photovoltaik- und Solarthermieanlagen (egal ob Aufdach- oder Indachanlagen) von der Bewertung zum Katasterwert ausgenommen. Entsprechende Investitionen führen damit nicht mehr zu einer Erhöhung des Katasterwertes. Stattdessen wird der Wert der Investitionen als bewegliches Vermögen besteuert, wobei der Steuerwert stets 20 Prozent des Anschaffungswertes beträgt, d.h. eine jährliche Entwertung wird nicht berücksichtigt.
- Nach Artikel 1 der Liegenschaftskostenverordnung (Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer vom 9. März 2018; SR 642.116) ist ein Abzug von energiesparenden Investitionen nur möglich beim Ersatz von veralteten sowie bei der erstmaligen Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. Bei einem Neubau oder bei einer Totalsanierung, welche einem Neubau gleichkommt, handelt es sich aus steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich um vom Einkommen nicht abzugsfähige «Anlagekosten». Ein Abzug dieser Kosten ist erst bei einer allfälligen Veräusserung möglich, wo sie bei der Grundstückgewinnsteuer als Anlagekosten vom Verkaufserlös in Abzug gebracht werden können. Auch das Bundesgericht lässt den Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen bei einem Neubau nicht zu (BGer 2C\_727\_2012 vom 18. Dezember 2012). Ab welchem konkreten Alter eines Gebäudes ein Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen zulässig wäre, liess das Bundesgericht jedoch offen. Im Kanton Solothurn liegt diese Frist derzeit bei fünf Jahren. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Altbauten und Neubauten ist in der heutigen Zeit nicht mehr sachgerecht. So gibt es derzeit auch auf Bundesebene Bestrebungen, diese abzuschaffen: Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat mit Schreiben vom 2. Februar 2022 die Kantone zur Vernehmlassung zur Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2016 eingeladen. Wir begrüsst in unserer Vernehmlassungsantwort die geplanten Fremdänderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes: Mit der Ausweitung der Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen auf Neubauten würde ein oft genannter Fehlanreiz beseitigt, der aufgrund von individuellen Steueroptimierungen den Zubau von Photovoltaikanlagen auf Neubauten verzögern kann (RRB Nr. 2022/804 vom 17. Mai 2022). Da der Kanton Wallis bereits heute Abzüge auch bei Neubauten zulässt und der Kanton Bern die Einführung einer gleichen Lösung per 1. Januar 2024 vorsieht, lässt sich nur schwer erklären, warum im Kanton Solothurn der Abzug im Rahmen eines Neubaus nach wie vor verweigert werden soll.
- Die derzeitige Praxis bei der Besteuerung der Einspeisevergütungen, wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen zu besteuern sind, kann zu einer Ungleichbehandlung führen. So haben diejenigen Personen weniger zu versteuern, die einen Teil des produzierten Stroms ohne Einspeisung selber verbrauchen können (z.B. durch einen Batteriespeicher) oder bei denen der Stromanbieter Bezug und Entschädigung miteinander verrechnet. Mit einem Wechsel zur konsequenten Anwendung des «Nettoprinzips» kann diese Ungleichbehandlung beseitigt werden: Beim Nettoprinzip bleibt der Erlös aus dem Verkauf von selbst produziertem Strom im Umfang des Eigengebrauchs (Kauf von Strom) steuerfrei. Steuerbar wäre somit nur noch der über den Eigenbedarf hinaus produzierte Strom. Es verbleibt somit einzig eine mögliche Ungleichbehandlung der Mieterinnen und Mieter, die keinen eigenen Strom produzieren und ihre Stromkosten

steuerlich nicht in Abzug bringen können. Möchte man diese Ungleichbehandlung vermeiden, müsste konsequenterweise ein «Bruttoprinzip» angewandt werden. Hierbei würden die Kosten für den Bezug der vom Eigentümer selbst benötigten Energie steuerlich als nicht abziehbare Lebenshaltungskosten qualifiziert. Als Folge davon würde der Bruttobetrag der Einspeisevergütung ungekürzt als Ertrag besteuert.

Als nicht umsetzbar erachten wir jedoch eine Umsetzung der weiteren, nachfolgend aufgeführten Massnahmen:

- Die Umsetzung des Auftrages Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021 vom 7. Juli 2021) wäre bundesrechtswidrig, denn eine Freistellung bestimmter Einkünfte für Photovoltaikanlagen ist im Steuerharmonisierungsgesetz nicht vorgesehen und würde gegen Art. 7 Abs. 4 StHG verstossen. Mit der Umsetzung würde zwar eine kantonale Norm geschaffen, die aber letztlich nicht angewandt werden könnte (Art. 72 Abs. 2 StHG). Zudem würden mit einer Grenze von 20 Kilowatt (kW) nahezu identische Anlagen unterschiedlich behandelt, womit das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot verletzt wäre. Und schliesslich führt eine solche Regelung zu einer Verkomplizierung der steuerlichen Verhältnisse (vgl. zum Ganzen die Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. November 2021, RRB Nr. 2021/1705).
- Ein Verzicht auf die Besteuerung von Erträgen beim Verkauf von selbst produziertem Strom bis zur Höhe der Gewinnungskosten käme nur in Frage, wenn ein Kanton für Investitionen in Energiesparmassnahmen keine besonderen Abzüge vorsieht. Beim Kanton Graubünden war dies bis Ende 2020 der Fall. Der Kanton Graubünden hat das System allerdings per 1. Januar 2021 aufgegeben und lässt Energiesparmassnahmen nunmehr zum Abzug zu. Da im Kanton Solothurn die Kosten für Energiesparmassnahmen auf bestehenden Bauten steuerlich bereits abziehbar sind, ist ein solches Modell abzulehnen.

Die Besteuerung der Abnahmevergütungen für private Photovoltaik-Anlagen ist Gegenstand der am 17. Dezember 2021 eingereichten parlamentarischen Initiative Grosse 21.529. Diese fordert insbesondere eine schweizweite Harmonisierung der Besteuerung und zudem eine Bagatellgrenze, bis zu welcher die Abnahmevergütungen steuerfrei sind. Auch vor diesem Hintergrund sollten derzeit keine dem Steuerharmonisierungsgesetz widersprechende Regelungen eingeführt werden.

### 3.15 Betroffenheit

Weil die solothurnischen Katasterwerte deutlich unter dem Verkehrswert liegen (vgl. hierzu ausführlich Ziff. 3.2), wird die Revision auf jeden Fall zu einer Erhöhung der Katasterwerte führen. Gleichwohl ist das in Art. 108 BV (Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) normierte Gebot der Wohneigentumsförderung zu beachten. Zudem ist mit jeder Schätzung, unabhängig von der angewendeten Methode, ein Streubereich der Ungenauigkeit verbunden. Und schliesslich unterliegen die auf dem Markt tatsächlich erzielten Preise nicht nur erheblichen Schwankungen, sondern enthalten vielfach auch spekulative (z.B. bei Renditeobjekten) oder subjektive (z.B. bei Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern) Preiskomponenten. Solche Elemente sollen bei der Festsetzung der Katasterwerte unberücksichtigt bleiben. Aus diesen Gründen ist unser Ziel, dass die neuen Katasterwerte merklich tiefer ausfallen als die effektiv erzielbaren Transaktionspreise.

Die Einhaltung der vom Bundesgericht noch als zulässig erachtete, untere Grenze der Besteuerung von 70 Prozent des effektiven Verkehrswertes führt zu rund einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte. Daraus resultieren Mehrerträge bei der Vermögenssteuer von ca. 18.7 Mio. Franken (nur Kanton, einfache Staatssteuer 18 Mio. Franken). Mit der gleichzeitigen Ver vierfachung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer (vgl. Ziff. 3.12) reduzieren sich diese

Mehrerträge auf ca. 5.9 Mio. Franken (einfache Staatssteuer 5.7 Mio. Franken). Das Kantonale Steueramt hat eine Simulation durchgeführt, um die Auswirkungen der Katasterschätzungsrevision auf den einzelnen Steuerpflichtigen abschätzen zu können:

Total Anzahl Steuerpflichtige mit Grundeigentum:	70'876
Anzahl Steuerpflichtige die nach wie vor <u>keine</u> Vermögenssteuern zahlen:	41'294
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>tiefere</u> n Vermögenssteuern:	6'966
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>höhere</u> n Vermögenssteuern:	22'616
davon unter CHF 100	9'369
davon zw. CHF 101 - 200	5'038
davon zw. CHF 201 - 300	2'490
davon zw. CHF 301-400	1'422
davon zw. CHF 401 - 500	874
davon zw. CHF 501 - 600	581
davon zw. CHF 601 - 700	431
davon zw. CHF 701 - 800	355
davon zw. CHF 801 - 900	253
davon zw. CHF 901 - 1'000	209
davon mehr als CHF 1'000	1'594

Die Angaben in Frankenbeträgen beziehen sich jeweils auf die einfache Staatssteuer<sup>1</sup>. Auch nach der Erhöhung der Katasterwerte weisen über 41'000 der insgesamt 70'000 Steuerpflichtigen mit Grundeigentum weiterhin kein steuerbares Vermögen auf, wenn die Freibeträge wie vorgesehen erhöht werden. Bei weiteren 10'000 Steuerpflichtigen erhöht sich die Vermögenssteuer nur marginal, und zwar um unter 100 Franken pro Jahr (einfache Staatssteuer). Für 5'000 Steuerpflichtige steigt die zu bezahlende Vermögenssteuer um 100 bis 200 Franken, für weitere 2'500 Steuerpflichtige um 200 bis 300 Franken.

Die höchste Mehrbelastung entsteht bei denjenigen rund 1'600 Steuerpflichtigen, deren Vermögenssteuerbelastung um mehr als 1'000 Franken zunimmt. Von diesen rund 1'600 Steuerpflichtigen weisen aber alle bereits heute einen Katasterwert von mindestens 375'000 Franken oder mehr auf. Sodann verfügen rund 350 Steuerpflichtige heute über kein steuerbares Vermögen, haben aber einen heutigen Katasterwert von über 600'000 Franken. Eine kleine Gruppe von rund 20 Steuerpflichtigen bezahlt sogar heute keinen Franken Vermögenssteuern, obschon sie heutige Katasterwerte von 2.5 Mio. Franken oder mehr besitzen. Ein derartiges Resultat ist möglich, weil die heutigen Katasterwerte nur knapp mehr als 20 Prozent der auf dem Markt effektiv bezahlten Preise betragen (vgl. Ziff. 3.2). Wer also sein (namhaftes) Vermögen vorwiegend in Immobilien angelegt hat und diese mittels Hypotheken teilweise fremdfinanzieren lässt, weist mitunter eine deutlich tiefere Vermögenssteuerbelastung auf, als wenn er das Vermögen anderweitig angelegt wäre. Dieses Ergebnis unterstreicht die Mängel der heutigen Katasterschätzung und deren dringender Revisionsbedarf.

<sup>1</sup> Der Staatssteuerfuss beträgt 104%, der durchschnittliche Steuerfuss der Gemeinden beträgt 116.9% (2022). Die einfache Staatssteuer, multipliziert mit den Steuerfüssen vom Kanton und der Gemeinde, ergibt die letztlich zu bezahlende Steuer. Eine einfache Staatssteuer von 500 Franken entspricht somit einer Steuer von 520 Franken beim Kanton und 584.50 Franken bei der Gemeinde.

## 4. Auswirkungen

### 4.1 Personelle Konsequenzen

Kurzfristig sind in der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes für die Erfassung der Daten, Berechnung und Eröffnung der Katasterwerte und insbesondere für die Bearbeitung der Rechtsmittel erhöhte personelle Ressourcen notwendig.

Langfristig erwarten wir aber, dass das vereinfachte Verfahren der Katasterschätzung auch zu einem geringeren Personalaufwand führen wird.

Insgesamt schätzen wir, dass der Personalbestand der Abteilung Katasterschätzung während den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des neuen Systems der Katasterschätzung um zwei Personen (= 200 Stellenprozent) zu erhöhen ist. Dies zieht Gesamtkosten von rund 200'000 Franken pro Jahr oder total 400'000 Franken nach sich. Nach Ablauf der beiden Jahre kann der Personalbestand um vier Personen (= 400 Stellenprozent) reduziert werden, was – im Vergleich zu heute – zu jährlichen Einsparungen von ebenfalls rund 200'000 Franken führen wird.

### 4.2 Finanzielle Konsequenzen

Die Revision der Katasterschätzung führt zu Mehrerträgen von 18.7 Mio. Franken. Demgegenüber hat die Erhöhung der Vermögensfreibeträge Mindererträge von rund 12.8 Millionen Franken zur Folge. Die voraussichtlichen Mindereinnahmen aus der Förderung der Energiesparmassnahmen lassen sich nur ungefähr schätzen, weil diverse Annahmen getroffen werden müssen. Es ist mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 1.1 Mio. Franken bei der Einkommenssteuer zu rechnen. Durch die Erhöhung des Pauschalabzuges bei den Liegenschaftskosten reduziert sich die Einkommenssteuer sodann um rund 4.9 Mio. Franken jährlich. Der verbleibende jährliche Minderertrag von 0.1 Mio. Franken ist vernachlässigbar.

KASO, die aktuelle Softwarelösung der Katasterschätzung von aXenta AG, ist technisch überholt und weist Mängel auf. Erweiterungen an der aktuellen Software sind zudem nicht mehr wirtschaftlich. Unabhängig von einer neuen Katasterschätzung muss deshalb auch die Software abgelöst werden, die ihren «End of Life» erreicht hat. Die Katasterbewertung erfolgt neu mit dem Programm Nest.Objekt des Herstellers KMS AG. Nest.Objekt setzt vollumfänglich auf der Basisarchitektur von Nest auf, nutzt dieselben Standards- und GUI-Richtlinien und kann integriert im bestehenden Funktionsumfang von Nest im Kanton Solothurn betrieben und genutzt werden. Über die Projektkosten zur Einführung von Nest.Objekt wird der Kantonsrat in einem separaten Geschäft (SGB 0193/2021) befinden.

Durch die neue Schätzungsmethode, wonach künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt wird, entfallen umfangreiche Zusatzaufgaben und -Erhebungen, die von der SGV aktuell für die Katasterschätzung erbracht werden. Damit werden auch die jährlich wiederkehrenden Entschädigungszahlungen an die SGV von 400'000 Franken hinfällig (vgl. RRB Nr. 2019/228).

### 4.3 Vollzugsmassnahmen

Die heutige Katasterschätzung ist in mehreren Beschlüssen, Verordnungen und Weisungen geregelt (vgl. Ziff. 3.2). Mit der neuen Katasterschätzungsrevision sollen diese Beschlüsse, Verordnungen und Weisungen aufgehoben und in einer einzelnen Verordnung des Regierungsrats über den Katasterwert geregelt werden. Nebst der Verordnung über den Katasterwert wird der Eigenmietwert wie bis anhin in der Steuerverordnung Nr. 15 geregelt sein, die aber einer Totalrevision unterzogen wird. Und schliesslich ist die Steuerverordnung Nr. 16 anzupassen, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht wird. Alle drei Verordnungen unterliegen dem Einspruchsrecht des Kantonsrates.

Die Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411) und die Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42) können somit aufgehoben werden. Für die Aufhebung der kantonsrätlichen Erlasse siehe nachfolgend Ziff. 5.2.

Jede Revision des Steuergesetzes erfordert überdies Änderungen an den Formularen und Anpassungen im Bereich der Informatik.

#### 4.4 Folgen für die Gemeinden

Da die höheren Vermögenssteuerwerte der Liegenschaften durch Massnahmen bei der Steuerbemessungsgrundlage vollständig kompensiert werden, fällt die Revision der Katasterschätzung sowohl bei der Staatssteuer wie auch bei der Gemeindesteuer aufkommensneutral aus (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 4.2). Die Vorlage hat somit auf die Einwohner- und Kirchgemeinden keine nennenswerten Auswirkungen.

Die Vorlage hätte folglich nur dann finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, wenn die Aufkommensneutralität der Vorlage ganz oder teilweise durch eine Senkung des Staatssteuerfusses gewahrt würde (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 3.13). Diesfalls fallen bei den Gemeinden Mehreinnahmen an, sofern sie ihren Gemeindesteuerfuss nicht ebenfalls senken.

#### 4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

Durch die Vorlage kann nicht mit wesentlichen Mehr- oder Mindereinnahmen gerechnet werden. Die Vorlage leistet aber in gesellschaftlicher Hinsicht einen Beitrag für eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, indem die heute stark unterschiedliche Vermögensbesteuerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen in rechtsgleiche Verhältnisse zurückgeführt wird.

Aufgrund der viel zu tiefen Katasterwerte weist der Kanton Solothurn im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) zu tiefe Vermögenswerte aus, was für den Kanton Solothurn derzeit zu einem niedrigen Ressourcenindex führt. Die Totalrevision der Katasterschätzung korrigiert die zu tiefen Werte, wodurch sich der Ressourcenindex im NFA für den Kanton Solothurn erhöht. Dies wird zu geringeren Ressourcenausgleichszahlungen führen. Eine aussagekräftige Prognose ist derzeit allerdings nicht möglich, denn die Finanzausgleichszahlungen schwanken jährlich und sind für den Kanton Solothurn in den Jahren 2019 bis 2023 um rund 56 Mio. Franken gestiegen. Für die Berechnung des Ressourcenpotentials wird sodann auf die Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren abgestellt, welche vier bis sechs Jahre zurück liegen. Die Auswirkungen auf den NFA würden sich somit erst sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Vorlage zeigen, d.h. bei einem Inkrafttreten am 1. Januar 2025 folglich erstmalig im Jahr 2031.

Die Vorlage hat keine erheblichen ökologischen Auswirkungen auf den Kanton Solothurn.

## 5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### 5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1)

**§ 28 Abs. 3:** Nach dieser Härtefallregelung kann der Eigenmietwert der am Wohnsitz dauernd selbst bewohnten Liegenschaft (also ohne Zweit- und Ferienwohnungen) auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Damit wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tie-

fen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Davon kann einzig abgewichen werden, wenn zugleich auch eine Unternutzung vorliegt (vgl. dazu die Ausführungen im nachfolgenden Absatz). Die Einzelheiten wie beispielsweise das Verhältnis zwischen Mietwert und Einkünften wird in der Verordnung geregelt. Die Reduktion gilt nicht für die direkte Bundessteuer.

Künftig wird im Gesetz verankert, dass auch für die Staatssteuer eine Reduktion des Eigenmietwertes aufgrund einer Unternutzung der Liegenschaft möglich ist. Ein solcher Unternutzungsabzug war bislang nur für die direkte Bundessteuer, nicht aber für die Staatssteuer möglich. Dem Unternutzungsabzug schwebt der Modellfall älterer Wohneigentümer vor, die nach dem Wegzug der Kinder wegen einer zu hohen finanziellen Belastung durch die nunmehr überdimensionierte Liegenschaft in eine finanzielle Notlage geraten würden. Der Abzug kommt nur für das am Wohnsitz selbstgenutzte Eigentum in Frage (BGE 135 II 416). Weiter geht es um eine Unternutzung, wie sie modellhaft dann eintritt, wenn die Kinder aus dem Eigenheim der alternden Eltern ausgezogen sind. Die Raumreserve beruht somit auf Gründen, auf welche die steuerpflichtige Person keinen direkten Einfluss hat, wobei dies gegebenenfalls auch bei tatsächlicher Trennung oder im Todesfall des Ehepartners zutreffen kann. Der Abzug setzt weiter voraus, dass einzelne Räume tatsächlich und dauernd nicht benützt werden. Ein nur weniger intensiver Gebrauch berechtigt nicht zum Abzug. Nach dem Gesetzestext sowie auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes rechtfertigt sich ein Unternutzungsabzug nur dann, wenn ein Härtefall vorliegt. Kein Härtefall liegt in der Regel vor, wenn eine Person in normalen bis guten finanziellen Verhältnissen vier Zimmer bzw. zwei (oder mehr) Personen vier bis sechs Zimmer bewohnen. Zudem haben die Steuerpflichtigen darzutun, ohne den Unternutzungsabzug Gefahr zu laufen, ihr Haus verkaufen zu müssen oder sonst in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten (Urteil BGer 2C\_279/2015 vom 30. Oktober 2015).

**§ 39 Abs. 3<sup>ter</sup>:** Bei Investitionskosten für Solaranlagen (d.h. für Photovoltaikanlagen und Solarthermieanlagen) auf Neubauten ist neu ebenfalls ein Abzug bei der Einkommenssteuer zulässig (vgl. vorstehend Ziff. 3.14.3). Die bisherige Unterscheidung zwischen Neubauten und bestehenden Gebäuden (5-Jahres-Regel) entfällt.

**§ 62:** Der Katasterwert wird neu mit einer formelmässig-schematischen Methode nach dem Verkehrswert festgelegt. Bei Nicht-Renditeliegenschaften fällt die bisher enthaltene Ertragswertkomponente somit weg. Der Katasterwert von Renditeliegenschaften berechnet sich demgegenüber künftig durch die Kapitalisierung des jährlichen Bruttomietertages. Die neuen Formulierungen von Absatz 2, welcher Art. 14 Abs.1 StHG nachempfunden ist, sowie von Absatz 4 tragen den neuen Bewertungsmethoden Rechnung.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass die Katasterwerte massvoll und unter Berücksichtigung der Wohneigentumsförderung festgesetzt werden. Führt die formelmässig-schematische Bewertung nicht zu einem sachgerechten Ergebnis, sieht Absatz 5 zudem eine Korrektornorm im Einzelfall vor.

Absatz 6 enthält die Delegationsnorm für die Ausführungsverordnung des Regierungsrates. Die Details der Katasterschätzung werden künftig in einer einzigen Verordnung geregelt (vgl. die Ausführungen in Ziff. 4.3).

Für weitergehende Ausführungen wird auf die Ausführungen unter Ziff. 3.3 verwiesen.

**§ 64:** Zunächst wird die Sachüberschrift geändert. § 64 regelt neu die allgemeine Neubewertung. Für die individuelle Neubewertung einzelner Liegenschaften ist § 63 Absatz 5 vorgesehen.

Sodann wird die vormalige Bestimmung in Absatz 1 ersatzlos aufgehoben: Eine solche Bestimmung ist überflüssig. Der Katasterwert wird jeweils dann geändert, wenn die jeweiligen Parameter ändern (beispielsweise, indem die SGV zufolge einer An- oder Umbaute eine Neuschätzung vornimmt, spätestens aber alle 15 Jahre durch die allgemeine Neubewertung der Landwerte oder der Gebäudewerte). Die Bestimmung stünde zudem in Widerspruch zu einer individuellen Neuschätzung (vgl. neu § 63 Abs. 5).

Ferner ändert das Zeitintervall für die allgemeine Neubewertung: Das geltende Recht sieht vor, dass der Kantonsrat in der Regel alle 8 und spätestens alle 12 Jahre oder bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte die allgemeine Revision der Katasterschätzung anordnet. Mit der Erhöhung dieses Intervalls auf spätestens 15 Jahre erfolgt eine Angleichung an die SGV, welche ebenfalls spätestens alle 15 Jahre eine Neuschätzung vornimmt. Bereits das bestehende Recht sah zudem vor, dass bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte eine allgemeine Revision der Katasterschätzung vorgenommen wird. Wann eine erhebliche Veränderung vorliegt, wird in der Ausführungsverordnung präzisiert.

Schliesslich nimmt die Bestimmung neu nur noch auf die allgemeine Neubewertung der Landwerte und Ertragswerte Bezug, denn eine allgemeine Neubewertung der Gebäude wird von der SGV initiiert.

**§ 65:** Die Bestimmung regelte vormals die Zwischenrevision und die Nachführung der Katasterschätzung. Neu werden die Landwerte für die Realwertmethode sowie die Ertragswerte für die Ertragswertmethode spätestens alle 15 Jahre aktualisiert. Diese sogenannte «allgemeine Neubewertung» wurde zu § 64 verschoben. Ausgangslage der neuen Katasterwerte sind die Schätzungen der SGV: Nimmt die SGV zufolge Neuschätzung, Umbau, Abbruch von Gebäuden und dergleichen eine Neuschätzung vor, führt dies jeweils auch zu einem neuen Katasterwert. Die vormaligen Absätze 3 und 4 können deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Auch fällt der bisherige Absatz 5 weg, denn die Korrektornorm für nichtzutreffende Bewertungen findet sich neu in § 63 in den Absätzen 4 und 5. Die Eröffnung der Katasterwerte erfolgt wie bis anhin mittels einsprachefähiger Verfügung. Die Berichtigung rechtskräftiger Verfügungen erfolgt nach den allgemeinen Regeln von § 169 StG.

Neu regelt die Bestimmung die zuständige Behörde, welche die Verfügungen der Katasterschätzungen erlässt. Innerhalb des Steueramtes ist dies die Abteilung Katasterschätzung. Ferner wird das Einsprache- und Rechtsmittelverfahren geregelt. Diese beiden grundlegenden Regelungen, welche gemäss Art. 71 Abs. 1 KV in ein formelles Gesetz gehören, waren bislang lediglich auf Verordnungsstufe (Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 [BGS 212.478.41]) geregelt. Wie bis anhin werden die Katasterwerte durch Verfügung eröffnet. Gegen die Verfügung kann innert 30 Tagen Einsprache, gegen den Einspracheentscheid Rekurs an das Kantonale Steuergericht erhoben werden. Dies entspricht dem gewöhnlichen Rechtsmittelweg im Steuerverfahren. Die im geltenden Recht noch vorgesehene Beschwerdemöglichkeit an das Finanzdepartement fällt weg.

**§ 66 Abs. 3:** Die Bestimmung regelt, dass Solaranlagen (Photovoltaik- und Solarthermieanlagen) nicht zum Katasterwert bewertet werden. Der Wert dieser Investitionen wird stattdessen als bewegliches Vermögen versteuert. Um dem nicht bestehenden Markt für gebrauchte Anlagen und dem damit zusammenhängenden Wertzerfall dieses Vermögenswertes Rechnung zu tragen, beträgt der Steuerwert konstant 20 Prozent des Anschaffungswertes. Dies gilt sowohl für Aufdach- wie auch Indachanlagen.

**§ 71:** Der Sozialabzug bei der Vermögenssteuer wird auf 400'000 Franken erhöht für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und Alleinstehende mit Kindern. Für alle anderen Steuerpflichtigen wird der Sozialabzug auf 240'000 Franken erhöht. Der für jedes Kind und jede unterstützungsbedürftige Person zusätzlich hinzukommende Sozialabzug von 20'000 Franken bleibt unverändert. Da sich die Sozialabzüge

durch die Änderung vervierfachen, kann die vormalige Privilegierung für Steuerpflichtige mit ungenügendem Reineinkommen und einem Reinvermögen von nicht mehr als 200'000 Franken aufgehoben werden (Abs. 2).

**§ 292:** Diese neue Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Katasterwerte nach bisherigem Recht bis zu einer Bewertung nach neuem Recht bestehen bleiben. Da bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung über die Katasterschätzung die Beschlüsse und Verordnungen zur aktuellen Katasterschätzung in Kraft bleiben müssen, dieser genaue Zeitpunkt aber noch nicht feststeht, delegiert § 292 zudem die Kompetenz zur Aufhebung der Beschlüsse an den Regierungsrat. Aufgehoben werden auch die Verordnungen des Regierungsrates über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) und über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42), deren Kompetenz zur Aufhebung jedoch nicht im Gesetz verankert wird.

**§ 293:** Auch für die Katasterwerte wird neu eine Härtefallregelung analog des Eigenmietwertes normiert (vgl. § 28 Abs. 3 StG), allerdings nur übergangsweise bis zum einem allfälligen Eigentumswechsel der selbst bewohnten Liegenschaft. Die Revision der Katasterwerte soll im Einzelfall nicht dazu führen, dass ein Wohneigentümer seine Liegenschaft nur aufgrund der erhöhten Steuerlast verkaufen müsste. Mithin dient diese neue Bestimmung der Besitzstandswahrung der von der Revision unmittelbar betroffenen Hauseigentümer. Die Härtefallregelung können nur diejenigen Steuerpflichtigen anrufen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gesetzesbestimmungen Eigentümer einer dauernd selbstbewohnten Liegenschaft im Kanton Solothurn waren. Wird die Liegenschaft erst nach diesem Zeitpunkt gekauft, ist die Anwendung der Härtefallregelung ausgeschlossen. Ferner ist sie nicht möglich, wenn die Hauseigentümer über genügend liquide Mittel verfügen, um allfällige Vermögenssteuern zu bezahlen. In analoger Anwendung der Rechtsprechung zum Eigenmietwert kann der Katasterwert aber in jedem Fall nicht unter 70 Prozent des Verkehrswertes reduziert werden (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten wie beispielsweise das massgebende Verhältnis zwischen Vermögenssteuer und Einkünften durch Verordnung.

**§ 294:** Mit dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung wird auch die Steuerverordnung Nr. 15 totalrevidiert. Die noch nach dem geltenden Recht ermittelten Eigenmietwerte werden aber nach Inkrafttreten noch während zehn Jahren beibehalten und nur unter gewissen Voraussetzungen verändert (vgl. Ziff. 3.11.2). Der Regierungsrat regelt durch Verordnung, wann eine Neuberechnung des Eigenmietwertes vorgenommen wird.

## 5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2)

Mit Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Katasterschätzung können folgende Beschlüsse und Verordnungen des Kantonsrates ersatzlos aufgehoben werden:

- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43).

## 6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Mit der Katasterschätzungsrevision und der damit verbundenen Änderungen bei der Eigenmietwertberechnung ist auch eine Systemumstellung bei der Berücksichtigung der Baurechtszinsen

angedacht: Zurzeit folgt der Kanton Solothurn dem so genannten **Mietwertmodell**, d.h. bei der Festlegung des Eigenmietwerts eines Gebäudes, das im Baurecht erstellt wurde, wird im Kanton Solothurn der Wert des Bodens nicht berücksichtigt. Entsprechend können auch die Baurechtszinsen nicht in Abzug gebracht werden. Demgegenüber wird beim so genannten **Gewinnungskostenmodell** das Baurechtsverhältnis nicht bereits bei der Festlegung des Eigenmietwerts berücksichtigt. Der Eigenmietwert wird bei der Baurechtsliegenschaft gleich berechnet wie bei einer Liegenschaft, die nicht im Baurecht erstellt wurde. Folglich sind beim Gewinnungskostenmodell die Baurechtszinsen als dauernde Last vom Eigenmietwert in Abzug zu bringen, damit dem Umstand, dass der Baurechtsnehmer am Boden kein Eigentum hat, Rechnung getragen wird. Mit dieser Umstellung wird der Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP, Die Liberalen, Starrkirch-Will): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen (A 0165/2017) umgesetzt.

Mit den vorgesehenen Massnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien erachten wir auch die beiden Aufträge Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) und Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als umgesetzt.

## **7. Rechtliches**

### 7.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist verfassungskonform; sie stützt sich auf die Art. 131 – 134 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) und entspricht auch den massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 127 und 129 BV). Ebenso erfüllt sie die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes bzw. setzt diese um.

### 7.2 Zuständigkeit

Zuständig für die Revision des Steuergesetzes ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Der Beschluss wird von sich aus der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (Art. 35 Abs. 1 Bst. k KV).

### 7.3 Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

## **8. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler KRB**

Finanzdepartement (2)  
Steueramt (20)  
Amt für Finanzen  
Staatskanzlei (2; eng, rol)  
Kantonale Finanzkontrolle  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS

Vernehmlassungsentwurf

## **Totalrevision der Katasterschätzung**

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

**SPERRFRIST BIS MITTWOCH, 30.08.2023, 09:30 UHR**

### **Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

### **Vorberatende Kommission(en)**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	5
1. Ausgangslage .....	7
1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren .....	7
1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren .....	8
1.3 Erwägungen, Alternativen .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	8
3. Hauptpunkte der Vorlage .....	8
3.1 Ausgangslage .....	8
3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung .....	9
3.3 Neue Schätzungsmethode .....	10
3.4 Landwerte .....	10
3.5 Gebäudewerte .....	12
3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke .....	13
3.7 Renditeliegenschaften .....	14
3.8 Baurechtsgrundstücke .....	14
3.9 Abweichungen .....	14
3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke .....	14
3.11 Eigenmietwerte .....	15
3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte .....	15
3.11.2 Übergangslösung .....	16
3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten .....	17
3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer .....	18
3.13 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien .....	19
3.13.1 Ausgangslage .....	19
3.13.2 Aktuelle Praxis .....	20
3.13.3 Vorschläge .....	20
3.14 Betroffenheit .....	22
4. Auswirkungen .....	24
4.1 Personelle Konsequenzen .....	24
4.2 Finanzielle Konsequenzen .....	24
4.3 Vollzugsmassnahmen .....	24
4.4 Folgen für die Gemeinden .....	25
4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit .....	25
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	25
5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1) .....	25
5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2) .....	28
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen .....	28
7. Rechtliches .....	29
7.1 Rechtmässigkeit .....	29
7.2 Zuständigkeit .....	29
7.3 Inkrafttreten .....	29
8. Antrag .....	29

**Beilagen**

Beschlussesentwurf 1

Synopse zu Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Synopse zu Beschlussesentwurf 2

Anhang 1: Landwerte Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser

Anhang 2: Landwerte Stockwerkeigentumswohnungen

Anhang 3: Landwerte Gewerbe und Bruttokapitalisierungszinssätze

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

## Kurzfassung

Wie alle Vermögenswerte unterliegen auch Liegenschaften im Privatbesitz der Vermögenssteuer. Für die Festsetzung der Vermögenssteuer werden im Kanton Solothurn die Liegenschaften mit einem Katasterwert bewertet. Die heutigen Katasterwerte beruhen noch immer auf dem Stichtag 1. Januar 1970 und werden auf dieses Datum hin zurückgerechnet. Dies ist nicht nur unnötig kompliziert und kaum nachvollziehbar, sondern die Katasterwerte sind auch längst veraltet, viel zu tief und rechtsungleich. Zudem sind sie verfassungswidrig. In den bestehenden Katasterwerten werden weder die regionalen Entwicklungen des Kantons Solothurn in den letzten 50 Jahren noch die Unterschiede innerhalb einer Gemeinde abgebildet.

Eine massvolle Anpassung der Katasterwerte wurde bereits im Massnahmenplan 2014 aufgenommen, die Totalrevision der Katasterschätzung ist seither im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) abgebildet. Am 2. September 2020 hat der Kantonsrat zudem die Totalrevision der Katasterschätzung als Teil des Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» verlangt. In einer separaten Vorlage wurde per 1. Januar 2023 bereits eine signifikante tarifliche Entlastung über 64 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden) sowie eine Anpassung bei den Abzügen vorgenommen. Mit der hier vorliegenden Revision der Katasterschätzung setzen wir nun den restlichen Auftrag des Kantonsrates um. Überdies hat das Stimmvolk die «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!», welche ein rund zehnjähriges Moratorium bei einer Totalrevision der Katasterschätzung verlangt hatte, an der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 mit 59% der Stimmen abgelehnt.

Die neue Katasterschätzung erfolgt künftig nach einem zeitgemässen System, wie es der Kanton Luzern jüngst eingeführt hat und das im Kanton Zürich bereits seit Jahren erprobt ist. Hierzu hat das Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG alle Gemeinden des Kantons Solothurn in mehrere Landwertzonen pro Gemeinde eingeteilt. So kann parzellenscharf der Landpreis pro Quadratmeter für jedes Grundstück ermittelt werden. Bei überbauten Grundstücken wird zudem der Zeitwert des Gebäudeversicherungswertes der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) hinzugerechnet. Aus der Kombination von Landwert und Gebäudezeitwert wird der Katasterwert auf einfache und nachvollziehbare Weise berechnet.

Durch die Revision der Katasterschätzung wird eine gerechte und dennoch moderate Besteuerung gewährleistet, die im Gegensatz zu heute nachvollziehbar und verständlich ist. Gleichwohl wollen wir die Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten, was insbesondere durch die folgenden Punkte sichergestellt wird:

- Das Bundesrecht schreibt vor, dass Vermögen zum Verkehrswert zu besteuern ist. Bei Liegenschaften besteht ein gewisser Spielraum, die Grenze von 70% des Verkehrswertes darf jedoch nicht unterschritten werden. Diese unterste, noch zulässige Grenze gilt als Ziel für die neuen Katasterwerte. Allerdings sind die heutigen Katasterwerte derart tief, dass die neue Katasterschätzung dennoch rund zu einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte führen wird.
- Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System berechneter Eigenmietwert erfolgt vorerst nur bei Neubauten, oder wenn sich der Katasterwert (z.B. durch Umbauten) verändert. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt.
- Selbst bei den nach der neuen Methode ermittelten Eigenmietwerten wird der Steuerertrag aus der Eigenmietwertbesteuerung insgesamt nicht erhöht. Individuell wird es aller-

dings zu Verschiebungen bei der Höhe des Eigenmietwertes kommen: Durch die aktuellen Katasterwerte werden künftig nämlich auch unterschiedliche Lagen innerhalb einer Gemeinde und innerhalb des Kantons zutreffender abgebildet, als es aktuell der Fall ist. Durch eine neue Härtefallregelung werden hierbei stossende Einzelfälle vermieden.

- Darüber hinaus wird der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht: Dieser Abzug (der anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten geltend gemacht werden kann) beträgt heute je nach Alter des Gebäudes 10 oder 20 Prozent des Eigenmietwertes. Durch eine Erhöhung des Abzugs um weitere fünf Prozentpunkte reduziert sich folglich der Eigenmietwert für die Mehrheit der Personen mit Grundeigentum im selben Umfang.

Die höheren Katasterwerte führen beim Kanton zu Mehreinnahmen von jährlich rund 18.7 Mio. Franken. Ziel der Revision ist jedoch nicht die Generierung von Mehreinnahmen auf Kosten der Personen mit Grundeigentum, sondern die Gewährleistung einer gerechten Besteuerung für sämtliche Steuerpflichtigen sowie die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben. In der vom 10. Dezember 2021 bis 4. März 2022 durchgeführten Vernehmlassung haben wir deshalb vorgeschlagen, zur Kompensation der Mehreinnahmen den kantonalen Steuerfuss der natürlichen Personen um voraussichtlich 3% zu senken. Nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten wurde die Vorlage umfassend überarbeitet. Nebst der neu vorgesehenen Beibehaltung der aktuell geltenden Eigenmietwerte sowie der Erhöhung des Pauschalabzugs für die Liegenschaftskosten bestehen die Änderungen im Wesentlichen in folgenden Punkten:

- Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer um den Faktor vier auf 240'000 Franken (Alleinstehende) und 400'000 Franken (Verheiratete und Alleinstehende mit Kindern).
- Steuerliche Förderung von Energiesparmassnahmen, indem (1) Solaranlagen als bewegliches Vermögen besteuert werden, (2) Investitionen in Solaranlagen auch bei Neubauten abzugsfähig sind und (3) Einspeisevergütungen nach dem Nettoprinzip besteuert werden.
- Landwerte von bebautem Land werden um zehn Prozent reduziert.

Durch diese Massnahmen ist die Vorlage steuerneutral. Beim Kanton fallen weder Mehr- noch Mindereinnahmen an. Weil die Kompensationsmassnahmen jeweils bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen, gilt die Aufkommensneutralität der Vorlage auch für die Gemeinden.

Als Alternative ist eine Senkung des Staatssteuerfusses nach wie vor denkbar. Denn nur dann würde sich der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich der Steuerbelastungen verbessern. Von einer Senkung des Staatssteuerfusses würden sodann alle Steuerpflichtigen profitieren und der finanzielle Spielraum der Gemeinden bliebe gewahrt. Eine Senkung des Steuerfusses ist auch in Kombination mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen möglich.

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Totalrevision der Katasterschätzung.

## 1. Ausgangslage

Die geltende Katasterschätzung beruht auf dem Stichtag vom 1. Januar 1970. Seit diesem Datum hat der Immobilienmarkt eine markante und regional unterschiedliche Preisentwicklung durchlaufen. In der geltenden Katasterschätzung wird diese Entwicklung nicht berücksichtigt. Die Katasterwerte im Kanton Solothurn sind denn auch seit Jahrzehnten viel zu tief und entsprechen den Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes bei weitem nicht mehr.

In der Vergangenheit wurde wiederholt eine Revision der Katasterwerte in Angriff genommen. Die in den Jahren 1997 und 2002 ausgearbeiteten Vorlagen scheiterten jedoch in den Volksabstimmungen. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird die Totalrevision der Katasterschätzung seit dem Jahr 2015 aufgeführt, deren Umsetzung hat sich aber aufgrund anderweitigen Gesetzgebungsarbeiten mehrmals verzögert. Am 26. Mai 2020 haben wir das Finanzdepartement mit der Ausarbeitung einer Teilrevision des Steuergesetzes beauftragt (RRB Nr. 2020/789). Inhalt der Teilrevision soll unter anderem die Revision der Katasterschätzung sein.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 (VI 94/2020) der Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» in Form der Anregung zugestimmt, gleichzeitig aber von der Regierung verlangt, einen moderateren Gegenvorschlag auszuarbeiten. Im Gegenvorschlag soll auch die Revision der Katasterschätzung berücksichtigt werden. Der Gegenvorschlag wurde aber letztlich ohne Revision der Katasterschätzung zur Abstimmung gebracht und am 15. Mai 2022 vom Stimmvolk angenommen. Die Revision der Katasterschätzung wiederum sollte in einer separaten Vorlage erfolgen.

Am 19. September 2022 wurde die Gesetzesinitiative «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!» mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative forderte, dass eine allfällige Totalrevision der Katasterschätzung frühestens auf Beginn der Steuerperiode 2032 in Kraft treten dürfe. Daraufhin würden die Arbeiten an der Totalrevision der Katasterschätzung sistiert, bis die Volksabstimmung über die Zwillingsinitiative 1 stattgefunden hat. An der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 lehnte das Stimmvolk die Zwillingsinitiative 1 mit 58.62 Prozent der Stimmen ab.

### 1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/1828 vom 6. Dezember 2021 hat das Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vernehmlassungsfrist endete am 4. März 2022. Insgesamt haben 20 Parteien, Verbände sowie andere Organisationen und Einzelpersonen eine schriftliche Eingabe eingereicht. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist im Regierungsratsbeschluss Nr. 2022/1383 vom 13. September 2022 dargestellt und kann wie folgt zusammengefasst werden:

Fast alle Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen einen grundsätzlichen Revisionsbedarf der geltenden Katasterschätzung. Diese wird als veraltet und nicht nachvollziehbar empfunden, zudem führe sie zu Ungerechtigkeiten, auch innerhalb der Gruppe der Hauseigentümer. Die Vernehmlassungsteilnehmer sind sich mehrheitlich einig, dass die Katasterschätzung vereinfacht werden soll. Das vorgeschlagene Modell einer hedonischen Bewertung wird denn auch in den Grundzügen überwiegend nicht bestritten. Zustimmung findet ferner der Vorschlag, die neuen

Katasterwerte moderat und am unteren Ende der noch als zulässig erachteten Bandbreite festzusetzen.

In wesentlichen Punkten gehen aber die Meinungen auseinander: So werden in technischer Hinsicht insbesondere zusätzliche Abschläge auf den ermittelten Landwerten sowie die Förderung erneuerbarer Energien gewünscht. Unterschiedliche Ansichten bestehen ferner bei der Frage, ob und wie die zu erwartenden Mehreinnahmen kompensiert werden sollen. Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten zeigen auf, dass die vorgeschlagene Lösung der Senkung des Staatssteuerfusses grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden wird. Von einigen Vernehmlassungsteilnehmern wird vorgeschlagen, stattdessen den Freibetrag bei der Vermögenssteuer zu erhöhen.

## 1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren

Weil die Vorlage nach dem ersten Vernehmlassungsverfahren in wesentlichen Punkten überarbeitet wurde, findet vom 30. August 2023 bis am 30. November 2023 ein zweites Vernehmlassungsverfahren statt.

## 1.3 Erwägungen, Alternativen

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) ist das Vermögen für die kantonale Vermögenssteuer grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen aber keine konkrete Bewertungsmethode vor. Ein grosser Gestaltungsspielraum besteht somit zwar bei der Wahl der für die Ermittlung der Verkehrswerte angewendeten Methode, nicht aber bei der Festlegung der generellen Höhe der Katasterwerte (vgl. nachfolgend Ziff. 3.1 und Ziff. 3.2).

Durch die Revision der Katasterschätzung werden die tiefen Katasterwerte im Kanton Solothurn in einen Bereich zurückgeführt, der mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Bei einer Ablehnung der Revision besteht das Risiko, dass gegebenenfalls aufgrund äusserer Umstände dennoch Anpassungen notwendig werden. Dann wird der Regierungsrat prüfen müssen, inwieweit derartige Anpassungen auf Verordnungsstufe möglich sind (vgl. BGE 131 I 291).

## 2. Verhältnis zur Planung

Im Massnahmenplan 2014 wurde als Massnahme FD\_K04 die massvolle Anpassung der Katasterwerte aufgenommen, primär zur Beseitigung von heute bestehenden Ungleichgewichten. Der Kantonsrat hat in seiner Session vom 26. März 2014 der Massnahme im Grundsatz mit 72 gegen 24 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Das KSTA erhielt den Auftrag, eine Kantonsratsvorlage zu erarbeiten. Seither wird die Totalrevision der Katasterschätzung im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) aufgeführt.

## 3. Hauptpunkte der Vorlage

### 3.1 Ausgangslage

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG ist das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten. Dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Ausnahmen sind keine vorgesehen, ausser für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke sowie für bewegliches Geschäftsvermögen. Entsprechend schreibt das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vor, dass Grundstücke und Gebäude zum Katasterwert bewertet werden (§ 62 Abs. 1 StG). Der Katasterwert wird unter Berücksichtigung des Verkehrs- und des Ertragswertes festgelegt. Der Kantonsrat bestimmt, in

welchem Mass für die einzelnen Arten von Grundstücken und Gebäuden dem Verkehrs- und dem Ertragswert Rechnung zu tragen ist (§ 62 Abs. 2 und 3 StG).

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Bewertung von Liegenschaften für die Vermögenssteuer, die sich in einer Bandbreite von 70% bis 100% des Verkehrswertes bewegt, als bundesrechts- und verfassungskonform akzeptiert (Urteil 2C\_682/2009 vom 08. April 2010 betr. Kanton Zürich). Hingegen ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine generelle Reduktion auf 60% (Zürich) oder 70% (Tessin) des Verkehrswertes nicht mit Art. 14 Abs. 1 StHG zu vereinbaren (BGE 124 I 145 und 124 I 159, bestätigt in BGE 128 I 240). Ebenfalls als bundesrechtswidrig erachtete das Bundesgericht jüngst eine Bestimmung des Kantons Bern, die als Ziel für die Katasterwerte einen Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte anstrebte (Urteil 2C\_418/2020 vom 21. Dezember 2021).

### 3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung

Diesen Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes genügt die solothurnische Katasterschätzung schon lange und bei weitem nicht mehr. Das ist zum Beispiel ersichtlich aus den sogenannten Repartitionsfaktoren, welche die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) aufgrund von tatsächlichen Liegenschaftsgeschäften ermittelt hat. Diese Faktoren dienen dazu, die kantonal sehr unterschiedlichen Steuerwerte (Katasterwerte, amtliche Werte) für die Zwecke der interkantonalen Steuerauscheidung auf ein vergleichbares Niveau zu setzen, damit Schulden und Schuldzinsen unabhängig von den kantonalen Bewertungsdifferenzen verlegt werden (Kreisschreiben SSK Nr. 22 vom 22.03.2018, geändert am 26.08.2020). Die Spannbreite der Repartitionsfaktoren von 24 Kantonen geht von 100% (kantonaler Steuerwert = Verkehrswert) bis 195% (kantonaler Steuerwert = 51% des Verkehrswertes). Daneben scheren zwei Kantone aus, neben Basel-Landschaft (385%) auch Solothurn mit 335 Prozent. Das bedeutet, dass die solothurnischen Katasterwerte weniger als 30 Prozent des Verkehrswertes betragen haben. Auch eine Analyse des Kantonalen Steueramtes von über 5'000 Transaktionen der Jahre 2019 bis 2021 zeigt auf, dass die solothurnischen Katasterwerte nur rund 22% der effektiv bezahlten Kaufpreise betragen haben.

Hinzu kommt, dass die solothurnischen Katasterwerte eine grosse Streuung aufweisen. Jene von Einfamilienhäusern sind meistens klar tiefer als der Durchschnitt, während jene der Mehrfamilienhäuser und Geschäftsliegenschaften näher beim Verkehrswert liegen. Basis der Katasterschätzung bilden Liegenschaftswerte von 1970. Die seither eingetretene Entwicklung der Liegenschaftswerte, die in den Regionen des Kantons sehr unterschiedlich verlaufen ist, wird dabei überhaupt nicht abgebildet. Auch berücksichtigt die heutige Katasterschätzung kaum die teils stark unterschiedlich teuren Lagen innerhalb einer Gemeinde.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Bestimmung des Katasterwertes sind heute in zahlreichen Rechtserlassen zu finden:

- §§ 62 – 65 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (Steuergesetz [StG]; BGS 614.11);
- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411);
- Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42);

- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43);
- Weisungen I (Bewertung von unüberbautem Land) und II (Bewertung überbauter Grundstücke) des Justiz-Departements vom 2. Oktober 1978 bzw. 2 Februar 1979 (BGS 212.478.451 und 212.478.452).

Diese Vielzahl von Erlassen macht es selbst für Fachleute kaum nachvollziehbar, wie sich der Katasterwert berechnet. Die geltende Regelung ist längst nicht mehr überschaubar oder verständlich.

### 3.3 Neue Schätzungsmethode

Eine neue, zeitgemässe Regelung bei der Katasterschätzung bedingt eine Totalrevision der rechtlichen Grundlagen sowie die technische Implementierung und Realisierung des geänderten Schätzungsverfahrens.

Künftig soll der Katasterwert für alle Grundstücke im Privatvermögen vereinfacht und mit einer Formelbewertung berechnet werden. Ein solcher formelmässig-pauschaler Bewertungsansatz liefert insbesondere im steuerlichen Kontext sehr gute Resultate. Dieses System wurde vom Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden beurteilt und zugelassen. Der Kanton Zürich wendet ein solches System seit mehr als 20 Jahren erfolgreich an. Auch der Kanton Luzern setzt mit dem Projekt LuVal ab 1. Januar 2022 auf diese neue Schätzungsmethode.<sup>1</sup> Ferner hat die Stimmbewölkerung des Kantons Uri jüngst in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 eine Vereinfachung des Schätzungswesens nach dem Vorbild des Kantons Luzern mit 78.16% angenommen. Der Vermögenssteuerwert von Liegenschaften wird in diesen Systemen grundsätzlich aus der Summe von **Zeitwert des Gebäudes** und **Landwert** berechnet (sog. Realwertmethode).

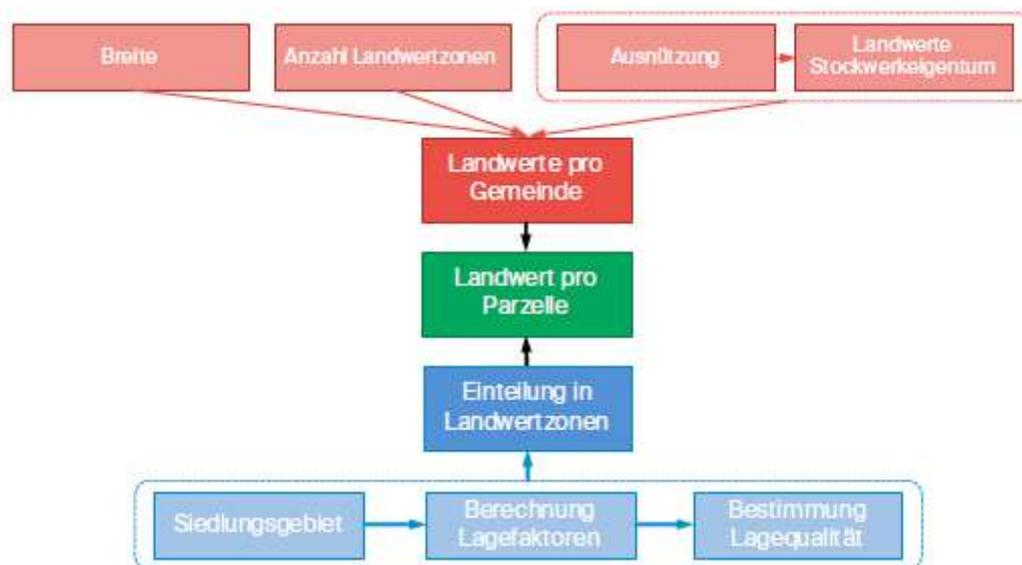
### 3.4 Landwerte

Die Landwerte wurden vom Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG ermittelt. Wüest Partner AG hat eine langjährige und fundierte Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (z.B. Zürich, Thurgau, St. Gallen und Luzern). Auch viele Finanzdienstleister wenden das Modell von Wüest Partner bei der Vergabe von Hypotheken an, weshalb sich das Modell mehrfach auf dem Markt bestätigt hat.

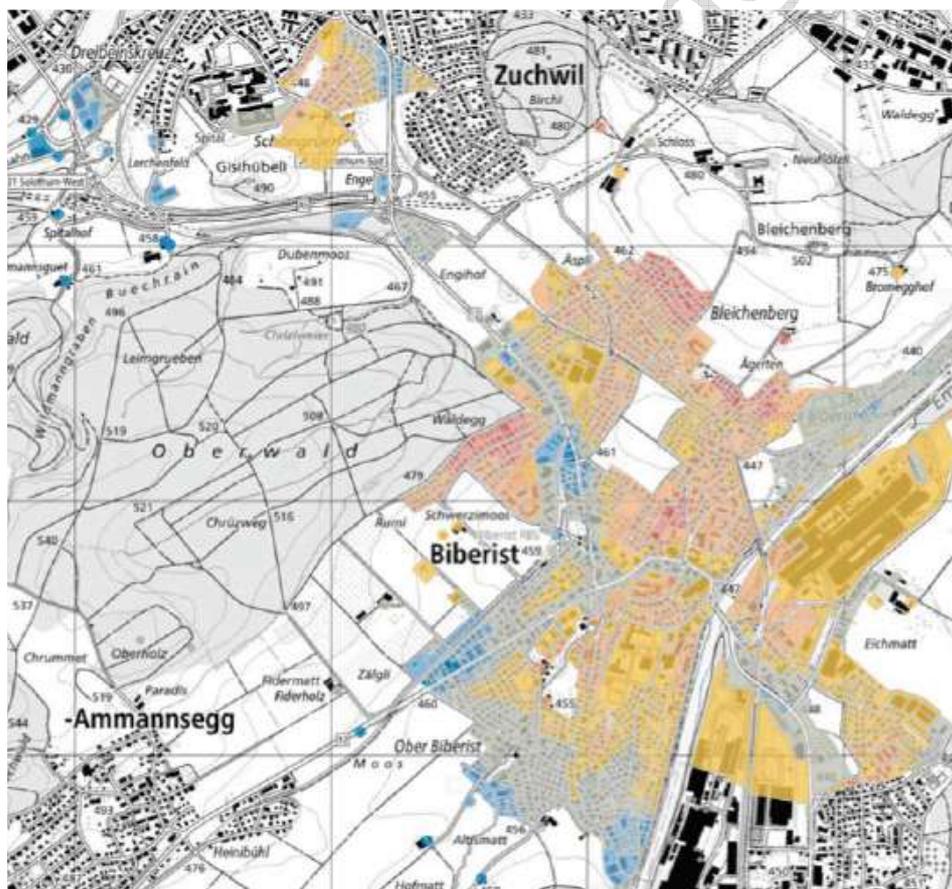
Bei der Bewertung einer Liegenschaft ist die Lage absolut entscheidend. In der Bewertungspraxis wird dabei zwischen der Makrolage und der Mikrolage unterschieden. Die Makrolage bezeichnet die grossräumige Lage, in deren Kontext das allgemeine Preisniveau festgelegt wird. Bei Wüest Partner AG wird die Makrolage durch das Quartier, die Ortschaft (bspw. ehemalige Gemeinden, Ortsteile usw.) oder die Gemeinde repräsentiert. Die Mikrolage bezeichnet die kleinräumige Lagequalität. Diese erfüllt die Funktion, die Lagequalität einer Liegenschaft innerhalb der Makrolage zu bestimmen. Sie nimmt dementsprechend eine relative Perspektive ein und beantwortet die Frage, wie die Lagequalität im Verhältnis zu allen anderen Lagequalitäten innerhalb der Makrolage (Quartier/Ortschaft/Gemeinde) zu beurteilen ist.

Als Basis für die Bewertung der Grundstücke wurde jede Gemeinde in sogenannte Lageklassen oder Landwertzonen eingeteilt. Schematisch kann das Vorgehen wie folgt skizziert werden:

<sup>1</sup> [https://steuern.lu.ch/recht\\_und\\_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval](https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval). In der September-Session 2019 stimmte der Kantonsrat Luzern der Vorlage in zweiter Beratung mit 108 zu 0 Stimmen zu.



Pro Gemeinde und Lageklasse wurden unterschiedliche Baulandpreise in Franken pro Quadratmeter definiert.<sup>1</sup> Die Anzahl der Lageklassen richtet sich nach der Heterogenität der jeweiligen Gemeinde in Bezug auf die vorhandenen Lagequalitäten. Berücksichtigt werden hierbei Lagefaktoren wie die Exposition, Hangneigung, Sonnenscheindauer, Bergsicht, Aussicht, Infrastruktur, Distanz zum Zentrum, Erholungsräume, Immissionen usw. Die Zusammenfassung der einzelnen Lagekriterien zu einem einzigen Mass der Lagegüte (hedonisches Modell) führt zur eindeutigen Zuteilung jeder Parzelle zu einer Landwertzone.



<sup>1</sup> Die Ermittlung der Landwerte erfolgt nach dem sog. Residualwertverfahren. Im Residualwertverfahren wird der Marktwert der Liegenschaft inkl. Land ermittelt und durch den Abzug der Erstleistungs- und Finanzierungskosten (Risiko/Gewinn) der verbleibende Restwert (Residuum) des Landwertes berechnet. Die Festlegung der Marktwerte geschieht bei den als Basis verwendeten Einfamilienhäusern nach dem statistischen Vergleichsverfahren (hedonische Bewertung).

Im Kanton Solothurn weist jede Gemeinde mindestens zwei (Beinwil) bis maximal sechs (Biberist, Oensingen, Balsthal, Langendorf usw.) Landwertzonen auf. Beispielsweise kann eine Gemeinde mit sehr homogenen Lagen und einem einzigen dezidierten Zentrum mit lediglich zwei Lageklassen ausreichend genau charakterisiert werden. Eine andere Gemeinde mit sehr unterschiedlichen Lagen (bspw. lärmbelastete Strassenlagen versus sonnige Südwesthanglagen) braucht entsprechend mehrere Lageklassen, um eine hinreichende Differenzierung zu ermöglichen. Zwischen zwei Landwertzonen besteht ein Unterschied von mindestens 50 CHF/m<sup>2</sup>. Aufgrund der starken Heterogenität des Kantons Solothurn variieren auch die Landwerte pro Landwertzone stark, nämlich zwischen 130 Franken (Beinwil) bis 1'220 Franken (Witterswil) pro Quadratmeter (vgl. dazu die Landwerte pro Gemeinde im Anhang 1).

Für Grundstücke mit Stockwerkeigentumswohnungen werden ebenfalls pro Gemeinde mehrere Landwertzonen festgelegt. Die Landwerte weichen dabei von den Landwerten für Einfamilienhäuser proportional ab. Dadurch wird die höhere Ausnutzung der Grundstücke und damit der höhere Landwert berücksichtigt (vgl. die Landwerte in Anhang 2).

Für Grundstücke mit Gewerbe- und Industrieobjekten wird pro Gemeinde ein einheitlicher Landwert festgesetzt (vgl. die Landwerte in Anhang 3).

Bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird der Landwert der nächstgelegenen Bauzone eingesetzt, welcher für ähnliche Objekte verwendet wird. Bei einer grossen Distanz zur nächsten Bauzone wird der Landwert angemessen reduziert.

Der Verkehrswert von bebautem Land ist grundsätzlich tiefer als derjenige von unbebautem Land. Der Landwert gemäss Landwertkatalog erhält deshalb bei bebautem Land einen generellen Abschlag von zehn Prozent.

Liegt der Verkehrswert des Landes im Einzelfall mindestens 10 Prozent tiefer als der berechnete Wert gemäss Landwertkatalog (beispielsweise zufolge noch nicht im Landwert berücksichtigten öffentlich-rechtlichen Baubeschränkungen, Immissionen oder mangels Erschliessung), wird der Landwert von Amtes wegen oder auf Antrag entsprechend reduziert.

### 3.5 Gebäudewerte

Schon nach den bestehenden Vorschriften zur Katasterschätzung amten die Amteischätzungskommissionen (früher Bezirksschätzungskommissionen) der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) auch als Schätzungskommissionen für die Katasterschätzung. Sie haben innerhalb ihres Kreises alle Neubauten sowie alle wertvermehrenden oder wertvermindernden Veränderungen an schon geschätzten Gebäuden ein- oder abzuschätzen. Gestützt darauf liefert die SGV der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes die Gebäudedaten für die Katasterschätzung.

Mit der totalrevidierten Katasterschätzung sollen diese umfangreichen Schätzungen entfallen. Stattdessen wird künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt (nicht indexiert). Diese Grösse wird von der Solothurnischen Gebäudeversicherung kraft ihres Auftrages ohnehin bereits erhoben (§ 24 Abs. 1 des Gebäudeversicherungsgesetzes vom 24. September 1972 [BGS 618.111]), wodurch klare Synergien geschaffen werden können. Indem zudem nicht auf den indexierten Versicherungswert abgestellt wird, wird eine allfällige Überschätzung des Gebäudes vermieden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der SGV-Index beträgt für das Jahr 2021 138.2% (BGS 618.112.23).

### 3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke

Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke werden künftig mit der Summe von Zeitwert des Gebäudes und Landwert bewertet, sofern es sich dabei um Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser, Stockwerkeigentum sowie um Industrie- und Gewerbeobjekte handelt.

Der resultierende Landwert gemäss Landwertkatalog berücksichtigt nur die theoretisch mögliche Ausnutzung, nicht aber die effektive Ausnutzung des Grundstücks. Übersteigt die Landfläche einen angemessenen Umschwung (z.B. bei grossen, unternutzten Grundstücken), wird für die Berechnung des Katasterwertes die nicht benötigte Mehrfläche zu einem reduzierten Landwert eingesetzt, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Der angemessene Mehrumschwung ist abhängig vom Gebäudeneuwert.

#### Beispiel Einfamilienhaus

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche	697 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	485 m <sup>2</sup>	x 360 CHF/m <sup>2</sup> <sup>1</sup>	174'600 CHF
Davon Mehrumschwung	212 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	2'120 CHF
- Einschlag bebauter Land	- 10 %		- 17'672 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>159'048 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV			427'000 CHF
Zeitwertfaktor SGV	75%		- 106'750 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>320'250 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>479'298 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

#### Beispiel Stockwerkeigentum

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche Stammgrundstück	1'524 m <sup>2</sup>		
Wertquote	90/1000		
Flächenanteil	137 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	137 m <sup>2</sup>	x 890 CHF/m <sup>2</sup> <sup>2</sup>	121'930 CHF
Davon Mehrumschwung	0 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	-
- Einschlag bebauter Land	- 10 %		- 12'193 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>109'737 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV Stammgrundstück	2'715'500 CHF		
Wertquote	90/1000		
Gebäudeanteil	244'395 CHF		244'395 CHF
Zeitwertfaktor SGV	100%		- 0 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>244'395 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>354'132 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

Bei unbebautem Land entspricht der Katasterwert dem Landwert gemäss den oben gemachten Ausführungen. Weil es aber hierbei nicht möglich ist, dass ein angemessener Mehrumschwung

<sup>1</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

<sup>2</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

berücksichtigt wird, sowie zwecks Vermeidung einer Überbesteuerung wird bei unbebautem Land auf dem Landwert gemäss Landwertkatalog eine angemessene Reduktion gewährt.

### 3.7 Renditeliegenschaften

Bei Renditeliegenschaften erfolgt eine Bewertung nach dem Ertragswert. Diese Methode wird für folgende Grundstücks-kategorien angewendet:

- Mehrfamilienhäuser (ab vier Wohneinheiten),
- Reine Geschäftshäuser,
- Gemischte Wohn- und Geschäftshäuser ab vier Einheiten.

Bei dieser Art der Bewertung werden die jährlichen Bruttomietträge durch einen bestimmten Kapitalisierungssatz dividiert. Der Kapitalisierungssatz ist gemeindespezifisch und beträgt sowohl für Wohnobjekte wie auch für Geschäftsobjekte je nach Gemeinde zwischen 4.50 und 5.75 Prozent (vgl. dazu die Bruttokapitalisierungssätze pro Gemeinde im Anhang 3). Der Katasterwert dem aus den kapitalisierten Bruttomietträgen errechneten Ertragswert.

#### Beispiel Mehrfamilienhaus ab 4 Wohneinheiten

Bruttomietträge	255'000 CHF	
Kapitalisierungssatz	5.00% <sup>1</sup>	
<b>Total Katasterwert</b>	255'000 CHF / 5.00%	<b>5'100'000 CHF</b>

### 3.8 Baurechtsgrundstücke

Der Katasterwert von Baurechtsnehmergrundstücken entspricht dem Zeitwert des Gebäudes, sofern keine Renditeliegenschaft (vgl. Ziff. 3.7) vorliegt. Bei Renditeliegenschaften entspricht der Katasterwert dem Ertragswert, reduziert um den Landwert. Für baurechtsbelastete Grundstücke entspricht der Katasterwert in jedem Fall dem Landwert.

### 3.9 Abweichungen

Eine formelmässig-schematische Bewertung führt nicht in jedem Einzelfall zu einer angemessenen Bewertung. Beträgt der nach den neuen Regeln ermittelte Katasterwert mehr als 100 Prozent des effektiven Verkehrswertes oder ist er wesentlich tiefer, ist von Amtes wegen oder auf Antrag eine individuelle Berechnung des Katasterwertes vorzunehmen. Für diese kann eine abweichende anerkannte Bewertungsmethode (z.B. Vergleichswertmethode, Ertragswertmethode) angewendet werden.

### 3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke

Landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe, die dem BGG (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991; SR 211.412.11) unterstehen, werden nach den Vorschriften des BGG und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften zum Ertragswert bewertet. Der so errechnete Ertragswert gilt als Katasterwert.

<sup>1</sup> Gemeindespezifischer Bruttokapitalisierungssatz.

### 3.11 Eigenmietwerte

#### 3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte

Bereits nach der geltenden Regelung hängt die Bestimmung des Eigenmietwertes im Kanton Solothurn von der Höhe der Katasterschätzung ab. Aktuell wird bei Liegenschaften mit einem Katasterwert bis 240'000 Franken der Eigenmietwert pauschal ermittelt, indem der Katasterwert mit von der Lage der Liegenschaft abhängigen Prozentsätzen zwischen 8.80% und 10.63% multipliziert wird (vgl. § 1 ff. StVO Nr. 15 [BGS 614.159.15]). Hierzu wurde der Kanton Solothurn in fünf verschiedene Gemeindegruppen eingeteilt, je nach allgemeiner wirtschaftlicher Lage der Gemeinden. Die Einteilung der Gemeinden gilt seit über 35 Jahren unverändert und wurde einzig bei erfolgten Gemeindefusionen entsprechend angepasst. Bei Liegenschaften mit Katasterwerten über 240'000 Franken wird der Eigenmietwert derzeit im Einzelbewertungsverfahren anhand der Raumeinheiten bestimmt.

Wird der Katasterwert auf eine neue Basis gestellt, ist auch die Regelung betreffend Eigenmietwerte zu überarbeiten. Grundsätzlich erachten wir es nach wie vor als sachgerecht, wenn der Eigenmietwert in Prozenten des Katasterwertes ermittelt wird. Künftig gelangen aber keine unterschiedlichen Bewertungssysteme (Pauschal- und Einzelbewertung) mehr zur Anwendung. Diese Lösung führt nämlich insbesondere bei Grundstücken knapp unter oder über dem Grenzwert von 240'000 Franken zu sprunghaften Erhöhungen bei der Einzelmietwertbemessung, die mit dem Gebot der Rechtsgleichheit kaum zu vereinbaren sind. Um auch bei höheren Katasterwerten sachgerechte Ergebnisse zu erzielen, wird der Eigenmietwert künftig abgestuft berechnet. Die Lösung des Kantons Luzern dient hierbei als Vorbild. Diese neuen Mietwertansätze gelten für den ganzen Kanton und lösen damit die veraltete Einteilung nach den fünf Gemeindegruppen ab. Regionale Unterschiede finden bereits in den unterschiedlichen Landwerten Berücksichtigung und haben daher auch Auswirkungen auf die Eigenmietwerte.

Die Revision der Katasterschätzung führt **nicht** zu einer Erhöhung des Steuerertrags aus der Eigenmietwertbesteuerung. Das neue Berechnungssystem wird jedoch zur Folge haben, dass individuell ein höherer oder tieferer Eigenmietwert resultieren kann. Im Gegenzug werden aber bestehende Ungerechtigkeiten beseitigt: Einerseits, indem nur noch ein einheitliches Bewertungssystem angewendet wird, andererseits, indem regionale Unterschiede (sowie auch Unterschiede innerhalb derselben Gemeinde) durch aktuelle Katasterwerte besser im Eigenmietwert abgebildet werden. Die Mietwertansätze sind dabei noch **nicht definitiv festgelegt**, sondern sie werden erst im Nachgang an die Gesetzesrevision vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ihre definitive Höhe wird dereinst aufgrund von Vergleichsrechnungen mit vorbestehenden aktuellen Eigenmietwertberechnungen definiert. Die Festsetzung der Mietwerte durch den Regierungsrat unterliegt dem Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto).

Folgendes Beispiel illustriert die Berechnung des Eigenmietwertes:

<b>Mietwertansätze Stockwerkeigentumswohnungen:</b>				
Katasterwert von	bis	Mietwertansatz pro Stufe	Mietwert pro Stufe	kumuliert
0	250'000	3.75%	9'375	9'375
250'000	500'000	3.00%	7'500	16'875
500'000	750'000	2.25%	5'625	22'500
750'000	1'000'000	1.50%	3'750	26'250
1'000'000	1'250'000	0.75%	1'875	28'125
ab 1'250'000		0.50%		

**Beispiel:** Eine Stockwerkeigentumswohnung mit einem neuen Katasterwert von rund 520'000 Franken würde somit einen Eigenmietwert von rund 17'325 Franken aufweisen ( $9'375 + 7'500 + [20'000 \times 2.25\% = 450]$ ).

Die Steuerverordnung Nr. 15 sieht bereits heute eine Korrektornorm vor: Beträgt der ermittelte Eigenmietwert weniger als 60% desjenigen Betrages, der für die Miete einer gleichartigen Wohnung aufgewendet werden müsste (Wohnwert), wird der Mietwert auf 60% des Wohnwertes festgesetzt. Beträgt der ermittelte Eigenmietwert mehr als 90% des Wohnwertes, wird der Mietwert auf 90% des Wohnwertes festgesetzt. Eine solche Korrektornorm ist auch für das neue System der Eigenmietwertberechnung vorgesehen, um dem Einzelfall gerecht zu werden und um die Vorgaben des Bundesgerichtes einhalten zu können (vgl. BGE 128 I 240).

Ergänzend dazu wird neu im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG explizit eine **Härtefallregelung** aufgenommen: Künftig kann der Eigenmietwert der selbst bewohnten Liegenschaft auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Eine Herabsetzung ist möglich, wenn der Eigenmietwert einen gewissen Anteil sämtlicher Einkünfte übersteigt. Die Höhe dieser Schwelle wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein, ebenso wie die übrigen Modalitäten. Denkbar ist beispielsweise eine Reduktion des Eigenmietwertes, wenn dieser höher ist als 25 Prozent der übrigen Bruttoeinkünfte. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Damit überhaupt von einer übermässigen Belastung gesprochen werden kann, dürfen ferner die zur Bezahlung der anfallenden Steuern vorhandenen, liquiden Mittel nur in begrenztem Masse vorhanden sein. Durch die Härtefallregelung wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tiefen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt.

Als zusätzliches Korrektiv zur Vermeidung von stossenden Härtefällen wird im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Eigenmietwert bei reduzierter tatsächlicher Nutzung herabgesetzt werden kann. Wie die Härtefallregelung auch, bedingt ein solcher **Unternutzungsabzug** aber einen Antrag der steuerpflichtigen Person sowie das Vorliegen eines Härtefalles. Damit wird der erheblich erklärte Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Einführung des Unternutzungsabzugs beim Eigenmietwert (A 0076/2022 vom 22. März 2023) umgesetzt. Für weitere Informationen hierzu wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziffer 5.1 verwiesen.

Bei selbst bewohnten Grundstücken, die im Baurecht erstellt wurden, wendet der Kanton Solothurn aktuell das sogenannte Mietwertmodell an. Hierbei wird der Wert des Bodens bei der Festlegung des Eigenmietwertes nicht berücksichtigt, im Gegenzug sind aber auch die Baurechtszinsen nicht abzugsfähig. Nebst dem Mietwertmodell ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch das sogenannte **Gewinnungskostenmodell** zulässig. Das Gewinnungskostenmodell geht von einer Bruttobetrachtung aus, indem in einem ersten Schritt der Eigenmietwert des Gebäudes inkl. Land bestimmt wird und anschliessend die Baurechtszinsen als Abzug berücksichtigt werden. Mit dem neuen System der Eigenmietwertberechnung ist ein Wechsel vom Mietwertmodell zum Gewinnungskostenmodell geplant. Damit wird der erheblich erklärte Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen umgesetzt (A 0165/2017 vom 4. Juli 2018).

### 3.11.2 Übergangslösung

Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung wird seit Jahren hinterfragt. Während frühere Bemühungen allesamt gescheitert sind, beraten die Eidgenössischen Räte derzeit erneut über eine mögliche Abschaffung des Eigenmietwertes (Parlamentarische Initiative 17.400: Sys-

temwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, eingereicht am 2. Februar 2017). In der Anfangs 2022 durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision der Katasterschätzung kritisierten deshalb mehrere Vernehmlassungsteilnehmer den Zeitpunkt der Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung und regten an, zuzuwarten, bis die Debatte auf Bundesebene betreffend Abschaffung des Eigenmietwertes geklärt sei.

Ob der Eigenmietwert tatsächlich zeitnah abgeschafft wird, ist angesichts der bislang vom Ständerat und der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates beschlossenen, unterschiedlichen Eckwerte der Vorlage sowie auch der bisher gescheiterten Bemühungen zu bezweifeln. Bei der Totalrevision der Katasterschätzung steht grundsätzlich nicht der Eigenmietwert, sondern vielmehr die Korrektur der heutigen Katasterwerte im Vordergrund. Entsprechend sollen die Eigenmietwerte gesamthaft nicht erhöht werden, selbst bei einer anderen Berechnungsweise. Gleichwohl ist es naheliegend, dass eine Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung nicht losgelöst vom Eigenmietwert diskutiert werden kann. Zudem kann der Eigenmietwert mitunter deutlich höhere Auswirkungen auf die individuell zu bezahlenden Steuern zeitigen als der Katasterwert. Und schliesslich führt die derzeit laufende Debatte auf Bundesebene sowie die für den einzelnen Betroffenen nur schwer abschätzbaren Folgen, wenn der Eigenmietwert neu berechnet wird, zu nachvollziehbaren Unsicherheiten. Wir schlagen deshalb folgende **Übergangslösung** vor:

Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System (vgl. vorstehend Ziff. 3.11.1) berechneter Eigenmietwert erfolgt nur dort, wo sich der Katasterwert verändert und der Eigenmietwert auch nach dem bisherigen System neu berechnet worden wäre, namentlich bei Neubauten oder bei Umbauten. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt. Diese Lösung schafft Sicherheit für den einzelnen Betroffenen, da sich sein Eigenmietwert trotz der Revision der Katasterschätzung nicht unmittelbar verändern wird. Vorbehalten bleibt eine allfällige Änderung des Bundesrechts.

### 3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten

Bei der ersten Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern vorgebracht, es dürfe durch die Vorlage keine Umverteilung stattfinden, sondern die zusätzlichen Einnahmen müssten innerhalb der Gruppe der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern steuerneutral kompensiert werden (vgl. RRB Nr. 2022/1383). Vorgeschlagen wurde daher unter anderem die Senkung des Eigenmietwertes. Allerdings ist nicht nur der Katasterwert, sondern auch der Eigenmietwert harmonisiert. Mithin muss sich auch der Eigenmietwert in einer gewissen Bandbreite bewegen, damit er nicht bundesrechtswidrig ist. So ist im konkreten Einzelfall die Untergrenze von 60 Prozent des Marktwertes zu wahren (BGE 143 I 137). Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat für die direkte Bundessteuer eine Interventionslimite von 70 Prozent entwickelt. Wenn die vom Kanton festgelegten Eigenmietwerte diese Grenze im Durchschnitt unterschreiten, wird für die direkte Bundessteuer ein prozentualer Zuschlag auf dem kantonalen Eigenmietwert gerechnet. Dieser Zuschlag beträgt im Kanton Solothurn 25 Prozent für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen mit einem Katasterwert bis CHF 240'000. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Senkung der derzeitigen Eigenmietwerte nicht mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren wäre.

Allerdings stösst die Eigenmietwertbesteuerung zunehmend auf Unverständnis, wie bereits die derzeit laufende Debatte im Bundesparlament zeigt: Nach dem Ständerat hat sich am 14. Juni 2023 nunmehr auch der Nationalrat dem Grundsatz nach für die Abschaffung des Eigenmietwertes ausgesprochen (Vorlage 17.400: Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung). Mit der vorliegenden Vorlage wollen wir Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten. Zudem kann der Eigenmietwert gerade in engen finanziellen Verhältnissen eine

grosse Bürde darstellen. Aus all diesen Gründen erachten wir es daher als sachgerecht, wenn ein Teil der zu erwartenden Mehreinnahmen über den Eigenmietwert kompensiert wird.

Unter Berücksichtigung der rechtlich zulässigen Möglichkeiten schlagen wir vor, den Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten zu erhöhen. Denn nach § 39 Abs. 4 StG können Steuerpflichtige für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Dieser Pauschalabzug ist in der Steuerverordnung Nr. 16 detailliert geregelt. Die Steuerpflichtigen können in jeder Steuerperiode und für jede Liegenschaft zwischen dem Abzug der tatsächlichen Kosten und dem Pauschalabzug wählen (sog. «Wechselpauschale»). Er beträgt 10% des Eigenmietwertes, wenn das Gebäude am Ende der Steuerperiode noch nicht 10 Jahre alt ist. Bei einem älteren Gebäude beträgt er 20% des Eigenmietwertes. In der Praxis wird der Pauschalabzug geltend gemacht, wenn keine oder keine grossen Unterhaltskosten angefallen sind. Grössere werterhaltende Kosten werden hingegen effektiv abgezogen (wobei der Unterhalt teilweise auch aufgestaut und dann in einem Jahr effektiv zum Abzug gebracht wird).

Mehr als die Hälfte aller steuerpflichtigen Personen mit Grundeigentum macht jeweils den Pauschalabzug geltend. Für diese Personen reduziert sich folglich auch der Eigenmietwert im gleichen Umfang, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten um 5 Prozentpunkte erhöht wird.

### 3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Mehrerträge beim Kanton durch eine Senkung des Staatssteuerfusses von rund drei Prozent vollständig zu kompensieren. Dieser Vorschlag wurde aber von den Vernehmlassungsteilnehmern grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden. In mehreren Vernehmlassungsantworten wurde vorgeschlagen, stattdessen die Vermögensfreibeträge zu erhöhen. Nach eingehender Prüfung dieses Vorschlages erachten auch wir diese Lösung als geeignete Massnahme, um die beabsichtigte Steuerneutralität der Vorlage zu gewährleisten:

Im geltenden Recht beträgt der Sozialabzug vom Reinvermögen für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für Alleinstehende mit Kindern 100'000 Franken, für alle anderen Steuerpflichtigen beträgt er 60'000 Franken (§ 71 Abs. 1 StG). Die bestehenden Freibeträge sollen wesentlich, d.h. um den Faktor vier, erhöht werden. Sie betragen somit neu 400'000 Franken resp. 240'000 Franken.

Der Kanton Solothurn hat rund 171'000 Steuerpflichtige, davon rund 70'900 Personen mit Wohneigentum (Ehepaare gelten hier als eine steuerpflichtige Person). Bereits heute bezahlen rund 130'000 Steuerpflichtige und damit mehr als drei Viertel aller Steuerpflichtigen keine Vermögenssteuern, davon 47'200 Hauseigentümer. Würde die Katasterschätzung revidiert, ohne gleichzeitig die Freibeträge bei der Vermögenssteuer zu erhöhen, fallen rund 26'000 Hauseigentümer neu in die Vermögenssteuerpflicht. Indem nun aber gleichzeitig die Freibeträge vervierfacht werden, nimmt diese Zahl deutlich, um rund 20'000 Hauseigentümer, ab. Mit anderen Worten bezahlen nach der Revision mit gleichzeitiger Erhöhung der Freibeträge 41'000 Hauseigentümer nach wie vor keine Vermögenssteuern. Diese Massnahme kommt also überwiegend all denjenigen Personen zu Gute, die zwar heute über Hauseigentum verfügen, deren Schulden (Hypothek) aber höher ist als der Katasterwert der Liegenschaft, zzgl. allfälliger flüssiger Mittel und des (heutigen) Freibetrages und die neu in die Vermögenssteuerpflicht rutschen würden.

**Beispiel:**

	<b>heute</b>	<b>neu</b>
Verkehrswert Liegenschaft	1'000'000	1'000'000
Katasterwert	200'000	<b>700'000</b>
Bankguthaben	300'000	300'000
Hypothek	-600'000	-600'000
Freibetrag	-100'000	<b>-400'000</b>
<hr/> steuerbares Vermögen	<hr/> 0 (- 200'000)	<hr/> 0

Gleichzeitig stellt die Erhöhung des Freibetrages die Rechtsgleichheit mit den Mietern wieder her. Verfügt ein verheiratetes Ehepaar nämlich heute über ein Bankguthaben von 300'000 Franken, wohnt aber mangels Wohneigentum zur Miete, so bezahlt es auf dem Betrag von 200'000 Franken Vermögenssteuern. Nach der Revision würden auch sie unter den Freibetrag fallen.

Für weitere Ausführungen zur Betroffenheit wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziff. 3.15 verwiesen.

### 3.13 Variante: Senkung des Staatssteuerfusses

Zur Kompensation der zu erwartenden Mehreinnahmen haben wir in der ersten Vernehmlassung vorgeschlagen, den kantonalen Steuerfuss um voraussichtlich drei Prozentpunkte zu senken. Diese Möglichkeit wurde zwar in der Vernehmlassung mehrheitlich kritisiert, sie ist aber weiterhin denkbar. Denn sie bietet im Vergleich zu Kompensationsmassnahmen, die einzig bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen (wie z.B. die Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten), mehrere Vorteile:

- Durch eine Senkung des Steuerfusses verbessert sich der Kanton Solothurn bei interkantonalen Vergleichen der Steuerbelastungen. In solchen Vergleichen wird eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage regelmässig nicht berücksichtigt. Relevant ist einzig die Festlegung der Steuer mittels Steuertarif und Steuerfuss;
- von einer Senkung des Steuerfusses profitieren alle steuerpflichtigen Personen, und nicht nur einzelne Gruppen (wie z.B. Personen mit Wohneigentum oder Personen, welche Vermögenssteuern bezahlen müssen);
- eine Anpassung des Staatssteuerfusses hat nur Auswirkungen für den Kanton. Die Gemeinden können individuell entscheiden, ob sie ihren Gemeindesteuerfuss ebenfalls senken wollen oder nicht. Die Gemeindeautonomie wird so gewahrt.

Die Senkung des Staatssteuerfusses ist auch in Kombination oder an Stelle der vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen möglich (z.B. bei einer blossen Verdoppelung des Freibetrages bei der Vermögenssteuer oder beim Verzicht auf eine Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten). Eine Senkung des Staatssteuerfusses um einen Prozentpunkt führt bei der Staatssteuer zu Mindereinnahmen von rund 6.5 Mio. Franken.

### 3.14 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien

#### 3.14.1 Ausgangslage

Mit zwei Urteilen vom 16. September 2019 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Photovoltaikanlagen zwar der Vermögenssteuer unterliegen, die Kantone jedoch autonom darin sind, wie sie deren Vermögenssteuerwert festlegen (BGer 2C\_510/2017 und 2C\_511/2017, E. 6.2). Dabei muss die steuerrechtliche Bewertung von Photovoltaikanlagen nicht notwendigerweise an deren zivilrechtliche Qualifikation anknüpfen. Eine Photovoltaikanlage kann somit entweder im

Rahmen der Katasterschätzung oder stattdessen auch als bewegliches Vermögen besteuert werden. Im selben Urteil hat das Bundesgericht Überlegungen zur Berücksichtigung von Photovoltaikanlagen beim Eigenmietwert angestellt. Es kam zum Schluss, dass Einkünfte aus Photovoltaikanlagen nicht als Einkommen aus unbeweglichem Vermögen zu qualifizieren seien und deshalb nicht in den Eigenmietwert einfließen dürften.

Am 3. März 2021 hat der Kantonsrat den Auftrag Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) erheblich erklärt. Der Regierungsrat wurde unter anderem beauftragt, Photovoltaik-Aufdachanlagen als bewegliches Vermögen zu besteuern. Ferner sollen Eigenmietwerte bei Photovoltaik- und Solarthermieanlagen nicht berücksichtigt sowie die Einspeisevergütung als Nebenerwerb eingestuft werden. Und schliesslich sollen bei Photovoltaikanlagen auf Neubauten alle getätigten Netto-Investitionen nach dem Vorbild des Kantons Graubünden gegen die durch die Einspeisevergütung erzielten Erträge aufgerechnet werden.

Rund ein Jahr später, am 10. Mai 2022, erklärte der Kantonsrat zudem den Auftrag Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als erheblich. Der Auftrag verlangt, dass private Betreiber und Betreiberinnen von kleinen Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis zu 20 Kilowatt (kW) von der Einkommenssteuerpflicht für die Erträge aus diesen Anlagen befreit werden.

### 3.14.2 Aktuelle Praxis

Nach der geltenden Gesetzgebung werden nicht nur alle im Kanton gelegenen Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB zum Katasterwert bewertet, sondern auch alle Bestandteile nach Art. 642 ZGB (§ 13 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978; BGS 212.478.41). Bestandteil einer Sache ist alles, was nach der am Orte üblichen Auffassung zu ihrem Bestande gehört und ohne ihre Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung nicht abgetrennt werden kann. Ergänzend zu der Definition der Bestandteile in Art. 642 Abs. 2 ZGB gelten gemäss § 226 EG ZGB als Bestandteile eines Grundstücks insbesondere alles, was in oder an einem Gebäude erd-, mauer-, niet- oder nagelfest ist sowie die einer Liegenschaft dienenden Leitungen für Wasser, Heizungen, Gas, Elektrizität und dergleichen sowie die mit dem Gebäude baulich verbundenen Einrichtungen wie Triebwerke (Wasserräder, Turbinen usw.). Somit gilt der wohl häufigste Fall, die dem Hauseigentümer gehörende Aufdachanlage, aus sachenrechtlicher Sicht in aller Regel als Bestandteil des Gebäudes und wird folglich zum Katasterwert bewertet. Der anteilige Steuerwert einer Photovoltaikanlage wird jedoch seit einigen Jahren gesondert ausgewiesen. Auf diese Weise kann der Wert der Photovoltaikanlage bei der Berechnung des Eigenmietwertes ausgeklammert werden. Dadurch wird eine allfällige Doppelbesteuerung (Besteuerung des Eigenmietwertes und Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage) vermieden und zudem die bundesgerichtliche Rechtsprechung eingehalten.

Bei der Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage kennt der Kanton Solothurn derzeit einer Art «Nettoprinzip», wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen als übriges Einkommen nach § 21 Abs. 1 StG besteuert werden, d.h. besteuert werden ausschliesslich die monetären Zuflüsse aus dem Verkauf des selbstproduzierten Stroms (Netzeinspeisung), nicht jedoch der selbst verbrauchte Strom. Wird jedoch der gesamte produzierte Strom eingespeisen und vergütet und im Gegenzug für den Eigengebrauch Strom gekauft, führt der Eigengebrauch nicht zu einer Kürzung der zu steuernden Entschädigung.

### 3.14.3 Vorschläge

In der Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern den fehlenden Ansatz bzw. die fehlende Förderung erneuerbarer Energien in der Vorlage kritisiert. Die als erheblich erklärten Aufträge des Kantonsrates sowie die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik wird

deshalb hier zum Anlass genommen, um die steuerlichen Hindernisse bei der Besteuerung von Energiesparmassnahmen wo möglich zu beseitigen:

- Bei der Umsetzung des Auftrages Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) gilt zu berücksichtigen, dass eine steuerlich unterschiedliche Behandlung von Aufdachanlagen zu Indachanlagen nicht praktikabel wäre. Es wird deshalb eine Lösung vorgeschlagen, wie sie auch der Kanton Bern per 1. Januar 2024 einführen will. Demnach werden sämtliche Photovoltaik- und Solarthermieanlagen (egal ob Aufdach- oder Indachanlagen) von der Bewertung zum Katasterwert ausgenommen. Entsprechende Investitionen führen damit nicht mehr zu einer Erhöhung des Katasterwertes. Stattdessen wird der Wert der Investitionen als bewegliches Vermögen besteuert, wobei der Steuerwert stets 20 Prozent des Anschaffungswertes beträgt, d.h. eine jährliche Entwertung wird nicht berücksichtigt.
- Nach Artikel 1 der Liegenschaftskostenverordnung (Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer vom 9. März 2018; SR 642.116) ist ein Abzug von energiesparenden Investitionen nur möglich beim Ersatz von veralteten sowie bei der erstmaligen Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. Bei einem Neubau oder bei einer Totalsanierung, welche einem Neubau gleichkommt, handelt es sich aus steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich um vom Einkommen nicht abzugsfähige «Anlagekosten». Ein Abzug dieser Kosten ist erst bei einer allfälligen Veräusserung möglich, wo sie bei der Grundstückgewinnsteuer als Anlagekosten vom Verkaufserlös in Abzug gebracht werden können. Auch das Bundesgericht lässt den Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen bei einem Neubau nicht zu (BGer 2C\_727\_2012 vom 18. Dezember 2012). Ab welchem konkreten Alter eines Gebäudes ein Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen zulässig wäre, liess das Bundesgericht jedoch offen. Im Kanton Solothurn liegt diese Frist derzeit bei fünf Jahren. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Altbauten und Neubauten ist in der heutigen Zeit nicht mehr sachgerecht. So gibt es derzeit auch auf Bundesebene Bestrebungen, diese abzuschaffen: Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat mit Schreiben vom 2. Februar 2022 die Kantone zur Vernehmlassung zur Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2016 eingeladen. Wir begrüsst in unserer Vernehmlassungsantwort die geplanten Fremdänderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes: Mit der Ausweitung der Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen auf Neubauten würde ein oft genannter Fehlanreiz beseitigt, der aufgrund von individuellen Steueroptimierungen den Zubau von Photovoltaikanlagen auf Neubauten verzögern kann (RRB Nr. 2022/804 vom 17. Mai 2022). Da der Kanton Wallis bereits heute Abzüge auch bei Neubauten zulässt und der Kanton Bern die Einführung einer gleichen Lösung per 1. Januar 2024 vorsieht, lässt sich nur schwer erklären, warum im Kanton Solothurn der Abzug im Rahmen eines Neubaus nach wie vor verweigert werden soll.
- Die derzeitige Praxis bei der Besteuerung der Einspeisevergütungen, wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen zu besteuern sind, kann zu einer Ungleichbehandlung führen. So haben diejenigen Personen weniger zu versteuern, die einen Teil des produzierten Stroms ohne Einspeisung selber verbrauchen können (z.B. durch einen Batteriespeicher) oder bei denen der Stromanbieter Bezug und Entschädigung miteinander verrechnet. Mit einem Wechsel zur konsequenten Anwendung des «Nettoprinzips» kann diese Ungleichbehandlung beseitigt werden: Beim Nettoprinzip bleibt der Erlös aus dem Verkauf von selbst produziertem Strom im Umfang des Eigengebrauchs (Kauf von Strom) steuerfrei. Steuerbar wäre somit nur noch der über den Eigenbedarf hinaus produzierte Strom. Es verbleibt somit einzig eine mögliche Ungleichbehandlung der Mieterinnen und Mieter, die keinen eigenen Strom produzieren und ihre Stromkosten

steuerlich nicht in Abzug bringen können. Möchte man diese Ungleichbehandlung vermeiden, müsste konsequenterweise ein «Bruttoprinzip» angewandt werden. Hierbei würden die Kosten für den Bezug der vom Eigentümer selbst benötigten Energie steuerlich als nicht abziehbare Lebenshaltungskosten qualifiziert. Als Folge davon würde der Bruttobetrag der Einspeisevergütung ungekürzt als Ertrag besteuert.

Als nicht umsetzbar erachten wir jedoch eine Umsetzung der weiteren, nachfolgend aufgeführten Massnahmen:

- Die Umsetzung des Auftrages Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021 vom 7. Juli 2021) wäre bundesrechtswidrig, denn eine Freistellung bestimmter Einkünfte für Photovoltaikanlagen ist im Steuerharmonisierungsgesetz nicht vorgesehen und würde gegen Art. 7 Abs. 4 StHG verstossen. Mit der Umsetzung würde zwar eine kantonale Norm geschaffen, die aber letztlich nicht angewandt werden könnte (Art. 72 Abs. 2 StHG). Zudem würden mit einer Grenze von 20 Kilowatt (kW) nahezu identische Anlagen unterschiedlich behandelt, womit das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot verletzt wäre. Und schliesslich führt eine solche Regelung zu einer Verkomplizierung der steuerlichen Verhältnisse (vgl. zum Ganzen die Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. November 2021, RRB Nr. 2021/1705).
- Ein Verzicht auf die Besteuerung von Erträgen beim Verkauf von selbst produziertem Strom bis zur Höhe der Gewinnungskosten käme nur in Frage, wenn ein Kanton für Investitionen in Energiesparmassnahmen keine besonderen Abzüge vorsieht. Beim Kanton Graubünden war dies bis Ende 2020 der Fall. Der Kanton Graubünden hat das System allerdings per 1. Januar 2021 aufgegeben und lässt Energiesparmassnahmen nunmehr zum Abzug zu. Da im Kanton Solothurn die Kosten für Energiesparmassnahmen auf bestehenden Bauten steuerlich bereits abziehbar sind, ist ein solches Modell abzulehnen.

Die Besteuerung der Abnahmevergütungen für private Photovoltaik-Anlagen ist Gegenstand der am 17. Dezember 2021 eingereichten parlamentarischen Initiative Grosse 21.529. Diese fordert insbesondere eine schweizweite Harmonisierung der Besteuerung und zudem eine Bagatellgrenze, bis zu welcher die Abnahmevergütungen steuerfrei sind. Auch vor diesem Hintergrund sollten derzeit keine dem Steuerharmonisierungsgesetz widersprechende Regelungen eingeführt werden.

### 3.15 Betroffenheit

Weil die solothurnischen Katasterwerte deutlich unter dem Verkehrswert liegen (vgl. hierzu ausführlich Ziff. 3.2), wird die Revision auf jeden Fall zu einer Erhöhung der Katasterwerte führen. Gleichwohl ist das in Art. 108 BV (Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) normierte Gebot der Wohneigentumsförderung zu beachten. Zudem ist mit jeder Schätzung, unabhängig von der angewendeten Methode, ein Streubereich der Ungenauigkeit verbunden. Und schliesslich unterliegen die auf dem Markt tatsächlich erzielten Preise nicht nur erheblichen Schwankungen, sondern enthalten vielfach auch spekulative (z.B. bei Renditeobjekten) oder subjektive (z.B. bei Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern) Preiskomponenten. Solche Elemente sollen bei der Festsetzung der Katasterwerte unberücksichtigt bleiben. Aus diesen Gründen ist unser Ziel, dass die neuen Katasterwerte merklich tiefer ausfallen als die effektiv erzielbaren Transaktionspreise.

Die Einhaltung der vom Bundesgericht noch als zulässig erachtete, untere Grenze der Besteuerung von 70 Prozent des effektiven Verkehrswertes führt zu rund einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte. Daraus resultieren Mehrerträge bei der Vermögensteuer von ca. 18.7 Mio. Franken (nur Kanton, einfache Staatssteuer 18 Mio. Franken). Mit der gleichzeitigen Ver vierfachung der Freibeträge bei der Vermögensteuer (vgl. Ziff. 3.12) reduzieren sich diese

Mehrerträge auf ca. 5.9 Mio. Franken (einfache Staatssteuer 5.7 Mio. Franken). Das Kantonale Steueramt hat eine Simulation durchgeführt, um die Auswirkungen der Katasterschätzungsrevision auf den einzelnen Steuerpflichtigen abschätzen zu können:

Total Anzahl Steuerpflichtige mit Grundeigentum:	70'876
Anzahl Steuerpflichtige die nach wie vor <u>keine</u> Vermögenssteuern zahlen:	41'294
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>tiefere</u> n Vermögenssteuern:	6'966
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>höhere</u> n Vermögenssteuern:	22'616
davon unter CHF 100	9'369
davon zw. CHF 101 - 200	5'038
davon zw. CHF 201 - 300	2'490
davon zw. CHF 301-400	1'422
davon zw. CHF 401 - 500	874
davon zw. CHF 501 - 600	581
davon zw. CHF 601 - 700	431
davon zw. CHF 701 - 800	355
davon zw. CHF 801 - 900	253
davon zw. CHF 901 - 1'000	209
davon mehr als CHF 1'000	1'594

Die Angaben in Frankenbeträgen beziehen sich jeweils auf die einfache Staatssteuer<sup>1</sup>. Auch nach der Erhöhung der Katasterwerte weisen über 41'000 der insgesamt 70'000 Steuerpflichtigen mit Grundeigentum weiterhin kein steuerbares Vermögen auf, wenn die Freibeträge wie vorgesehen erhöht werden. Bei weiteren 10'000 Steuerpflichtigen erhöht sich die Vermögenssteuer nur marginal, und zwar um unter 100 Franken pro Jahr (einfache Staatssteuer). Für 5'000 Steuerpflichtige steigt die zu bezahlende Vermögenssteuer um 100 bis 200 Franken, für weitere 2'500 Steuerpflichtige um 200 bis 300 Franken.

Die höchste Mehrbelastung entsteht bei denjenigen rund 1'600 Steuerpflichtigen, deren Vermögenssteuerbelastung um mehr als 1'000 Franken zunimmt. Von diesen rund 1'600 Steuerpflichtigen weisen aber alle bereits heute einen Katasterwert von mindestens 375'000 Franken oder mehr auf. Sodann verfügen rund 350 Steuerpflichtige heute über kein steuerbares Vermögen, haben aber einen heutigen Katasterwert von über 600'000 Franken. Eine kleine Gruppe von rund 20 Steuerpflichtigen bezahlt sogar heute keinen Franken Vermögenssteuern, obschon sie heutige Katasterwerte von 2.5 Mio. Franken oder mehr besitzen. Ein derartiges Resultat ist möglich, weil die heutigen Katasterwerte nur knapp mehr als 20 Prozent der auf dem Markt effektiv bezahlten Preise betragen (vgl. Ziff. 3.2). Wer also sein (namhaftes) Vermögen vorwiegend in Immobilien angelegt hat und diese mittels Hypotheken teilweise fremdfinanzieren lässt, weist mitunter eine deutlich tiefere Vermögenssteuerbelastung auf, als wenn er das Vermögen anderweitig angelegt wäre. Dieses Ergebnis unterstreicht die Mängel der heutigen Katasterschätzung und deren dringender Revisionsbedarf.

<sup>1</sup> Der Staatssteuerfuss beträgt 104%, der durchschnittliche Steuerfuss der Gemeinden beträgt 116.9% (2022). Die einfache Staatssteuer, multipliziert mit den Steuerfüssen vom Kanton und der Gemeinde, ergibt die letztlich zu bezahlende Steuer. Eine einfache Staatssteuer von 500 Franken entspricht somit einer Steuer von 520 Franken beim Kanton und 584.50 Franken bei der Gemeinde.

## 4. Auswirkungen

### 4.1 Personelle Konsequenzen

Kurzfristig sind in der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes für die Erfassung der Daten, Berechnung und Eröffnung der Katasterwerte und insbesondere für die Bearbeitung der Rechtsmittel erhöhte personelle Ressourcen notwendig.

Langfristig erwarten wir aber, dass das vereinfachte Verfahren der Katasterschätzung auch zu einem geringeren Personalaufwand führen wird.

Insgesamt schätzen wir, dass der Personalbestand der Abteilung Katasterschätzung während den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des neuen Systems der Katasterschätzung um zwei Personen (= 200 Stellenprozent) zu erhöhen ist. Dies zieht Gesamtkosten von rund 200'000 Franken pro Jahr oder total 400'000 Franken nach sich. Nach Ablauf der beiden Jahre kann der Personalbestand um vier Personen (= 400 Stellenprozent) reduziert werden, was – im Vergleich zu heute – zu jährlichen Einsparungen von ebenfalls rund 200'000 Franken führen wird.

### 4.2 Finanzielle Konsequenzen

Die Revision der Katasterschätzung führt zu Mehrerträgen von 18.7 Mio. Franken. Demgegenüber hat die Erhöhung der Vermögensfreibeträge Mindererträge von rund 12.8 Millionen Franken zur Folge. Die voraussichtlichen Mindereinnahmen aus der Förderung der Energiesparmassnahmen lassen sich nur ungefähr schätzen, weil diverse Annahmen getroffen werden müssen. Es ist mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 1.1 Mio. Franken bei der Einkommenssteuer zu rechnen. Durch die Erhöhung des Pauschalabzuges bei den Liegenschaftskosten reduziert sich die Einkommenssteuer sodann um rund 4.9 Mio. Franken jährlich. Der verbleibende jährliche Minderertrag von 0.1 Mio. Franken ist vernachlässigbar.

KASO, die aktuelle Softwarelösung der Katasterschätzung von aXenta AG, ist technisch überholt und weist Mängel auf. Erweiterungen an der aktuellen Software sind zudem nicht mehr wirtschaftlich. Unabhängig von einer neuen Katasterschätzung muss deshalb auch die Software abgelöst werden, die ihren «End of Life» erreicht hat. Die Katasterbewertung erfolgt neu mit dem Programm Nest.Objekt des Herstellers KMS AG. Nest.Objekt setzt vollumfänglich auf der Basisarchitektur von Nest auf, nutzt dieselben Standards- und GUI-Richtlinien und kann integriert im bestehenden Funktionsumfang von Nest im Kanton Solothurn betrieben und genutzt werden. Über die Projektkosten zur Einführung von Nest.Objekt wird der Kantonsrat in einem separaten Geschäft (SGB 0193/2021) befinden.

Durch die neue Schätzungsmethode, wonach künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt wird, entfallen umfangreiche Zusatzaufgaben und -Erhebungen, die von der SGV aktuell für die Katasterschätzung erbracht werden. Damit werden auch die jährlich wiederkehrenden Entschädigungszahlungen an die SGV von 400'000 Franken hinfällig (vgl. RRB Nr. 2019/228).

### 4.3 Vollzugsmassnahmen

Die heutige Katasterschätzung ist in mehreren Beschlüssen, Verordnungen und Weisungen geregelt (vgl. Ziff. 3.2). Mit der neuen Katasterschätzungsrevision sollen diese Beschlüsse, Verordnungen und Weisungen aufgehoben und in einer einzelnen Verordnung des Regierungsrats über den Katasterwert geregelt werden. Nebst der Verordnung über den Katasterwert wird der Eigenmietwert wie bis anhin in der Steuerverordnung Nr. 15 geregelt sein, die aber einer Totalrevision unterzogen wird. Und schliesslich ist die Steuerverordnung Nr. 16 anzupassen, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht wird. Alle drei Verordnungen unterliegen dem Einspruchsrecht des Kantonsrates.

Die Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411) und die Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42) können somit aufgehoben werden. Für die Aufhebung der kantonsrätlichen Erlasse siehe nachfolgend Ziff. 5.2.

Jede Revision des Steuergesetzes erfordert überdies Änderungen an den Formularen und Anpassungen im Bereich der Informatik.

#### 4.4 Folgen für die Gemeinden

Da die höheren Vermögenssteuerwerte der Liegenschaften durch Massnahmen bei der Steuerbemessungsgrundlage vollständig kompensiert werden, fällt die Revision der Katasterschätzung sowohl bei der Staatssteuer wie auch bei der Gemeindesteuer aufkommensneutral aus (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 4.2). Die Vorlage hat somit auf die Einwohner- und Kirchgemeinden keine nennenswerten Auswirkungen.

Die Vorlage hätte folglich nur dann finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, wenn die Aufkommensneutralität der Vorlage ganz oder teilweise durch eine Senkung des Staatssteuerfusses gewahrt würde (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 3.13). Diesfalls fallen bei den Gemeinden Mehreinnahmen an, sofern sie ihren Gemeindesteuerfuss nicht ebenfalls senken.

#### 4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

Durch die Vorlage kann nicht mit wesentlichen Mehr- oder Mindereinnahmen gerechnet werden. Die Vorlage leistet aber in gesellschaftlicher Hinsicht einen Beitrag für eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, indem die heute stark unterschiedliche Vermögensbesteuerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen in rechtsgleiche Verhältnisse zurückgeführt wird.

Aufgrund der viel zu tiefen Katasterwerte weist der Kanton Solothurn im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) zu tiefe Vermögenswerte aus, was für den Kanton Solothurn derzeit zu einem niedrigen Ressourcenindex führt. Die Totalrevision der Katasterschätzung korrigiert die zu tiefen Werte, wodurch sich der Ressourcenindex im NFA für den Kanton Solothurn erhöht. Dies wird zu geringeren Ressourcenausgleichszahlungen führen. Eine aussagekräftige Prognose ist derzeit allerdings nicht möglich, denn die Finanzausgleichszahlungen schwanken jährlich und sind für den Kanton Solothurn in den Jahren 2019 bis 2023 um rund 56 Mio. Franken gestiegen. Für die Berechnung des Ressourcenpotentials wird sodann auf die Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren abgestellt, welche vier bis sechs Jahre zurück liegen. Die Auswirkungen auf den NFA würden sich somit erst sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Vorlage zeigen, d.h. bei einem Inkrafttreten am 1. Januar 2025 folglich erstmalig im Jahr 2031.

Die Vorlage hat keine erheblichen ökologischen Auswirkungen auf den Kanton Solothurn.

## 5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### 5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1)

**§ 28 Abs. 3:** Nach dieser Härtefallregelung kann der Eigenmietwert der am Wohnsitz dauernd selbst bewohnten Liegenschaft (also ohne Zweit- und Ferienwohnungen) auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Damit wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tie-

fen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Davon kann einzig abgewichen werden, wenn zugleich auch eine Unternutzung vorliegt (vgl. dazu die Ausführungen im nachfolgenden Absatz). Die Einzelheiten wie beispielsweise das Verhältnis zwischen Mietwert und Einkünften wird in der Verordnung geregelt. Die Reduktion gilt nicht für die direkte Bundessteuer.

Künftig wird im Gesetz verankert, dass auch für die Staatssteuer eine Reduktion des Eigenmietwertes aufgrund einer Unternutzung der Liegenschaft möglich ist. Ein solcher Unternutzungsabzug war bislang nur für die direkte Bundessteuer, nicht aber für die Staatssteuer möglich. Dem Unternutzungsabzug schwebt der Modellfall älterer Wohneigentümer vor, die nach dem Wegzug der Kinder wegen einer zu hohen finanziellen Belastung durch die nunmehr überdimensionierte Liegenschaft in eine finanzielle Notlage geraten würden. Der Abzug kommt nur für das am Wohnsitz selbstgenutzte Eigentum in Frage (BGE 135 II 416). Weiter geht es um eine Unternutzung, wie sie modellhaft dann eintritt, wenn die Kinder aus dem Eigenheim der alternden Eltern ausgezogen sind. Die Raumreserve beruht somit auf Gründen, auf welche die steuerpflichtige Person keinen direkten Einfluss hat, wobei dies gegebenenfalls auch bei tatsächlicher Trennung oder im Todesfall des Ehepartners zutreffen kann. Der Abzug setzt weiter voraus, dass einzelne Räume tatsächlich und dauernd nicht benützt werden. Ein nur weniger intensiver Gebrauch berechtigt nicht zum Abzug. Nach dem Gesetzestext sowie auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes rechtfertigt sich ein Unternutzungsabzug nur dann, wenn ein Härtefall vorliegt. Kein Härtefall liegt in der Regel vor, wenn eine Person in normalen bis guten finanziellen Verhältnissen vier Zimmer bzw. zwei (oder mehr) Personen vier bis sechs Zimmer bewohnen. Zudem haben die Steuerpflichtigen darzutun, ohne den Unternutzungsabzug Gefahr zu laufen, ihr Haus verkaufen zu müssen oder sonst in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten (Urteil BGer 2C\_279/2015 vom 30. Oktober 2015).

**§ 39 Abs. 3<sup>ter</sup>:** Bei Investitionskosten für Solaranlagen (d.h. für Photovoltaikanlagen und Solarthermieanlagen) auf Neubauten ist neu ebenfalls ein Abzug bei der Einkommenssteuer zulässig (vgl. vorstehend Ziff. 3.14.3). Die bisherige Unterscheidung zwischen Neubauten und bestehenden Gebäuden (5-Jahres-Regel) entfällt.

**§ 62:** Der Katasterwert wird neu mit einer formelmässig-schematischen Methode nach dem Verkehrswert festgelegt. Bei Nicht-Renditeliegenschaften fällt die bisher enthaltene Ertragswertkomponente somit weg. Der Katasterwert von Renditeliegenschaften berechnet sich demgegenüber künftig durch die Kapitalisierung des jährlichen Bruttomietwertes. Die neuen Formulierungen von Absatz 2, welcher Art. 14 Abs.1 StHG nachempfunden ist, sowie von Absatz 4 tragen den neuen Bewertungsmethoden Rechnung.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass die Katasterwerte massvoll und unter Berücksichtigung der Wohneigentumsförderung festgesetzt werden. Führt die formelmässig-schematische Bewertung nicht zu einem sachgerechten Ergebnis, sieht Absatz 5 zudem eine Korrektornorm im Einzelfall vor.

Absatz 6 enthält die Delegationsnorm für die Ausführungsverordnung des Regierungsrates. Die Details der Katasterschätzung werden künftig in einer einzigen Verordnung geregelt (vgl. die Ausführungen in Ziff. 4.3).

Für weitergehende Ausführungen wird auf die Ausführungen unter Ziff. 3.3 verwiesen.

**§ 64:** Zunächst wird die Sachüberschrift geändert. § 64 regelt neu die allgemeine Neubewertung. Für die individuelle Neubewertung einzelner Liegenschaften ist § 63 Absatz 5 vorgesehen.

Sodann wird die vormalige Bestimmung in Absatz 1 ersatzlos aufgehoben: Eine solche Bestimmung ist überflüssig. Der Katasterwert wird jeweils dann geändert, wenn die jeweiligen Parameter ändern (beispielsweise, indem die SGV zufolge einer An- oder Umbaute eine Neuschätzung vornimmt, spätestens aber alle 15 Jahre durch die allgemeine Neubewertung der Landwerte oder der Gebäudewerte). Die Bestimmung stünde zudem in Widerspruch zu einer individuellen Neuschätzung (vgl. neu § 63 Abs. 5).

Ferner ändert das Zeitintervall für die allgemeine Neubewertung: Das geltende Recht sieht vor, dass der Kantonsrat in der Regel alle 8 und spätestens alle 12 Jahre oder bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte die allgemeine Revision der Katasterschätzung anordnet. Mit der Erhöhung dieses Intervalls auf spätestens 15 Jahre erfolgt eine Angleichung an die SGV, welche ebenfalls spätestens alle 15 Jahre eine Neuschätzung vornimmt. Bereits das bestehende Recht sah zudem vor, dass bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte eine allgemeine Revision der Katasterschätzung vorgenommen wird. Wann eine erhebliche Veränderung vorliegt, wird in der Ausführungsverordnung präzisiert.

Schliesslich nimmt die Bestimmung neu nur noch auf die allgemeine Neubewertung der Landwerte und Ertragswerte Bezug, denn eine allgemeine Neubewertung der Gebäude wird von der SGV initiiert.

**§ 65:** Die Bestimmung regelte vormals die Zwischenrevision und die Nachführung der Katasterschätzung. Neu werden die Landwerte für die Realwertmethode sowie die Ertragswerte für die Ertragswertmethode spätestens alle 15 Jahre aktualisiert. Diese sogenannte «allgemeine Neubewertung» wurde zu § 64 verschoben. Ausgangslage der neuen Katasterwerte sind die Schätzungen der SGV: Nimmt die SGV zufolge Neuschätzung, Umbau, Abbruch von Gebäuden und dergleichen eine Neuschätzung vor, führt dies jeweils auch zu einem neuen Katasterwert. Die vormaligen Absätze 3 und 4 können deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Auch fällt der bisherige Absatz 5 weg, denn die Korrektornorm für nichtzutreffende Bewertungen findet sich neu in § 63 in den Absätzen 4 und 5. Die Eröffnung der Katasterwerte erfolgt wie bis anhin mittels einsprachefähiger Verfügung. Die Berichtigung rechtskräftiger Verfügungen erfolgt nach den allgemeinen Regeln von § 169 StG.

Neu regelt die Bestimmung die zuständige Behörde, welche die Verfügungen der Katasterschätzungen erlässt. Innerhalb des Steueramtes ist dies die Abteilung Katasterschätzung. Ferner wird das Einsprache- und Rechtsmittelverfahren geregelt. Diese beiden grundlegenden Regelungen, welche gemäss Art. 71 Abs. 1 KV in ein formelles Gesetz gehören, waren bislang lediglich auf Verordnungsstufe (Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 [BGS 212.478.41]) geregelt. Wie bis anhin werden die Katasterwerte durch Verfügung eröffnet. Gegen die Verfügung kann innert 30 Tagen Einsprache, gegen den Einspracheentscheid Rekurs an das Kantonale Steuergericht erhoben werden. Dies entspricht dem gewöhnlichen Rechtsmittelweg im Steuerverfahren. Die im geltenden Recht noch vorgesehene Beschwerdemöglichkeit an das Finanzdepartement fällt weg.

**§ 66 Abs. 3:** Die Bestimmung regelt, dass Solaranlagen (Photovoltaik- und Solarthermieanlagen) nicht zum Katasterwert bewertet werden. Der Wert dieser Investitionen wird stattdessen als bewegliches Vermögen versteuert. Um dem nicht bestehenden Markt für gebrauchte Anlagen und dem damit zusammenhängenden Wertzerfall dieses Vermögenswertes Rechnung zu tragen, beträgt der Steuerwert konstant 20 Prozent des Anschaffungswertes. Dies gilt sowohl für Aufdach- wie auch Indachanlagen.

**§ 71:** Der Sozialabzug bei der Vermögenssteuer wird auf 400'000 Franken erhöht für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und Alleinstehende mit Kindern. Für alle anderen Steuerpflichtigen wird der Sozialabzug auf 240'000 Franken erhöht. Der für jedes Kind und jede unterstützungsbedürftige Person zusätzlich hinzukommende Sozialabzug von 20'000 Franken bleibt unverändert. Da sich die Sozialabzüge

durch die Änderung vervierfachen, kann die vormalige Privilegierung für Steuerpflichtige mit ungenügendem Reineinkommen und einem Reinvermögen von nicht mehr als 200'000 Franken aufgehoben werden (Abs. 2).

**§ 292:** Diese neue Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Katasterwerte nach bisherigem Recht bis zu einer Bewertung nach neuem Recht bestehen bleiben. Da bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung über die Katasterschätzung die Beschlüsse und Verordnungen zur aktuellen Katasterschätzung in Kraft bleiben müssen, dieser genaue Zeitpunkt aber noch nicht feststeht, delegiert § 292 zudem die Kompetenz zur Aufhebung der Beschlüsse an den Regierungsrat. Aufgehoben werden auch die Verordnungen des Regierungsrates über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) und über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42), deren Kompetenz zur Aufhebung jedoch nicht im Gesetz verankert wird.

**§ 293:** Auch für die Katasterwerte wird neu eine Härtefallregelung analog des Eigenmietwertes normiert (vgl. § 28 Abs. 3 StG), allerdings nur übergangsweise bis zum einem allfälligen Eigentumswechsel der selbst bewohnten Liegenschaft. Die Revision der Katasterwerte soll im Einzelfall nicht dazu führen, dass ein Wohneigentümer seine Liegenschaft nur aufgrund der erhöhten Steuerlast verkaufen müsste. Mithin dient diese neue Bestimmung der Besitzstandswahrung der von der Revision unmittelbar betroffenen Hauseigentümer. Die Härtefallregelung können nur diejenigen Steuerpflichtigen anrufen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gesetzesbestimmungen Eigentümer einer dauernd selbstbewohnten Liegenschaft im Kanton Solothurn waren. Wird die Liegenschaft erst nach diesem Zeitpunkt gekauft, ist die Anwendung der Härtefallregelung ausgeschlossen. Ferner ist sie nicht möglich, wenn die Hauseigentümer über genügend liquide Mittel verfügen, um allfällige Vermögenssteuern zu bezahlen. In analoger Anwendung der Rechtsprechung zum Eigenmietwert kann der Katasterwert aber in jedem Fall nicht unter 70 Prozent des Verkehrswertes reduziert werden (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten wie beispielsweise das massgebende Verhältnis zwischen Vermögenssteuer und Einkünften durch Verordnung.

**§ 294:** Mit dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung wird auch die Steuerverordnung Nr. 15 totalrevidiert. Die noch nach dem geltenden Recht ermittelten Eigenmietwerte werden aber nach Inkrafttreten noch während zehn Jahren beibehalten und nur unter gewissen Voraussetzungen verändert (vgl. Ziff. 3.11.2). Der Regierungsrat regelt durch Verordnung, wann eine Neuberechnung des Eigenmietwertes vorgenommen wird.

## 5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2)

Mit Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Katasterschätzung können folgende Beschlüsse und Verordnungen des Kantonsrates ersatzlos aufgehoben werden:

- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43).

## 6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Mit der Katasterschätzungsrevision und der damit verbundenen Änderungen bei der Eigenmietwertberechnung ist auch eine Systemumstellung bei der Berücksichtigung der Baurechtszinsen

angedacht: Zurzeit folgt der Kanton Solothurn dem so genannten **Mietwertmodell**, d.h. bei der Festlegung des Eigenmietwerts eines Gebäudes, das im Baurecht erstellt wurde, wird im Kanton Solothurn der Wert des Bodens nicht berücksichtigt. Entsprechend können auch die Baurechtszinsen nicht in Abzug gebracht werden. Demgegenüber wird beim so genannten **Gewinnungskostenmodell** das Baurechtsverhältnis nicht bereits bei der Festlegung des Eigenmietwerts berücksichtigt. Der Eigenmietwert wird bei der Baurechtsliegenschaft gleich berechnet wie bei einer Liegenschaft, die nicht im Baurecht erstellt wurde. Folglich sind beim Gewinnungskostenmodell die Baurechtszinsen als dauernde Last vom Eigenmietwert in Abzug zu bringen, damit dem Umstand, dass der Baurechtsnehmer am Boden kein Eigentum hat, Rechnung getragen wird. Mit dieser Umstellung wird der Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP, Die Liberalen, Starrkirch-Will): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen (A 0165/2017) umgesetzt.

Mit den vorgesehenen Massnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien erachten wir auch die beiden Aufträge Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) und Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als umgesetzt.

## **7. Rechtliches**

### 7.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist verfassungskonform; sie stützt sich auf die Art. 131 – 134 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) und entspricht auch den massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 127 und 129 BV). Ebenso erfüllt sie die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes bzw. setzt diese um.

### 7.2 Zuständigkeit

Zuständig für die Revision des Steuergesetzes ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Der Beschluss wird von sich aus der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (Art. 35 Abs. 1 Bst. k KV).

### 7.3 Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

## **8. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler KRB**

Finanzdepartement (2)  
Steueramt (20)  
Amt für Finanzen  
Staatskanzlei (2; eng, rol)  
Kantonale Finanzkontrolle  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS

Vernehmlassungsentwurf

## **Totalrevision der Katasterschätzung**

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

**SPERRFRIST BIS MITTWOCH, 30.08.2023, 09:30 UHR**

### **Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

### **Vorberatende Kommission(en)**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	5
1. Ausgangslage .....	7
1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren .....	7
1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren .....	8
1.3 Erwägungen, Alternativen .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	8
3. Hauptpunkte der Vorlage .....	8
3.1 Ausgangslage .....	8
3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung .....	9
3.3 Neue Schätzungsmethode .....	10
3.4 Landwerte .....	10
3.5 Gebäudewerte .....	12
3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke .....	13
3.7 Renditeliegenschaften .....	14
3.8 Baurechtsgrundstücke .....	14
3.9 Abweichungen .....	14
3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke .....	14
3.11 Eigenmietwerte .....	15
3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte .....	15
3.11.2 Übergangslösung .....	16
3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten .....	17
3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer .....	18
3.13 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien .....	19
3.13.1 Ausgangslage .....	19
3.13.2 Aktuelle Praxis .....	20
3.13.3 Vorschläge .....	20
3.14 Betroffenheit .....	22
4. Auswirkungen .....	24
4.1 Personelle Konsequenzen .....	24
4.2 Finanzielle Konsequenzen .....	24
4.3 Vollzugsmassnahmen .....	24
4.4 Folgen für die Gemeinden .....	25
4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit .....	25
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	25
5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1) .....	25
5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2) .....	28
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen .....	28
7. Rechtliches .....	29
7.1 Rechtmässigkeit .....	29
7.2 Zuständigkeit .....	29
7.3 Inkrafttreten .....	29
8. Antrag .....	29

**Beilagen**

Beschlussesentwurf 1

Synopse zu Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Synopse zu Beschlussesentwurf 2

Anhang 1: Landwerte Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser

Anhang 2: Landwerte Stockwerkeigentumswohnungen

Anhang 3: Landwerte Gewerbe und Bruttokapitalisierungszinssätze

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

## Kurzfassung

Wie alle Vermögenswerte unterliegen auch Liegenschaften im Privatbesitz der Vermögenssteuer. Für die Festsetzung der Vermögenssteuer werden im Kanton Solothurn die Liegenschaften mit einem Katasterwert bewertet. Die heutigen Katasterwerte beruhen noch immer auf dem Stichtag 1. Januar 1970 und werden auf dieses Datum hin zurückgerechnet. Dies ist nicht nur unnötig kompliziert und kaum nachvollziehbar, sondern die Katasterwerte sind auch längst veraltet, viel zu tief und rechtsungleich. Zudem sind sie verfassungswidrig. In den bestehenden Katasterwerten werden weder die regionalen Entwicklungen des Kantons Solothurn in den letzten 50 Jahren noch die Unterschiede innerhalb einer Gemeinde abgebildet.

Eine massvolle Anpassung der Katasterwerte wurde bereits im Massnahmenplan 2014 aufgenommen, die Totalrevision der Katasterschätzung ist seither im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) abgebildet. Am 2. September 2020 hat der Kantonsrat zudem die Totalrevision der Katasterschätzung als Teil des Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» verlangt. In einer separaten Vorlage wurde per 1. Januar 2023 bereits eine signifikante tarifliche Entlastung über 64 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden) sowie eine Anpassung bei den Abzügen vorgenommen. Mit der hier vorliegenden Revision der Katasterschätzung setzen wir nun den restlichen Auftrag des Kantonsrates um. Überdies hat das Stimmvolk die «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!», welche ein rund zehnjähriges Moratorium bei einer Totalrevision der Katasterschätzung verlangt hatte, an der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 mit 59% der Stimmen abgelehnt.

Die neue Katasterschätzung erfolgt künftig nach einem zeitgemässen System, wie es der Kanton Luzern jüngst eingeführt hat und das im Kanton Zürich bereits seit Jahren erprobt ist. Hierzu hat das Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG alle Gemeinden des Kantons Solothurn in mehrere Landwertzonen pro Gemeinde eingeteilt. So kann parzellenscharf der Landpreis pro Quadratmeter für jedes Grundstück ermittelt werden. Bei überbauten Grundstücken wird zudem der Zeitwert des Gebäudeversicherungswertes der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) hinzugerechnet. Aus der Kombination von Landwert und Gebäudezeitwert wird der Katasterwert auf einfache und nachvollziehbare Weise berechnet.

Durch die Revision der Katasterschätzung wird eine gerechte und dennoch moderate Besteuerung gewährleistet, die im Gegensatz zu heute nachvollziehbar und verständlich ist. Gleichwohl wollen wir die Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten, was insbesondere durch die folgenden Punkte sichergestellt wird:

- Das Bundesrecht schreibt vor, dass Vermögen zum Verkehrswert zu besteuern ist. Bei Liegenschaften besteht ein gewisser Spielraum, die Grenze von 70% des Verkehrswertes darf jedoch nicht unterschritten werden. Diese unterste, noch zulässige Grenze gilt als Ziel für die neuen Katasterwerte. Allerdings sind die heutigen Katasterwerte derart tief, dass die neue Katasterschätzung dennoch rund zu einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte führen wird.
- Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System berechneter Eigenmietwert erfolgt vorerst nur bei Neubauten, oder wenn sich der Katasterwert (z.B. durch Umbauten) verändert. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt.
- Selbst bei den nach der neuen Methode ermittelten Eigenmietwerten wird der Steuerertrag aus der Eigenmietwertbesteuerung insgesamt nicht erhöht. Individuell wird es aller-

dings zu Verschiebungen bei der Höhe des Eigenmietwertes kommen: Durch die aktuellen Katasterwerte werden künftig nämlich auch unterschiedliche Lagen innerhalb einer Gemeinde und innerhalb des Kantons zutreffender abgebildet, als es aktuell der Fall ist. Durch eine neue Härtefallregelung werden hierbei stossende Einzelfälle vermieden.

- Darüber hinaus wird der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht: Dieser Abzug (der anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten geltend gemacht werden kann) beträgt heute je nach Alter des Gebäudes 10 oder 20 Prozent des Eigenmietwertes. Durch eine Erhöhung des Abzugs um weitere fünf Prozentpunkte reduziert sich folglich der Eigenmietwert für die Mehrheit der Personen mit Grundeigentum im selben Umfang.

Die höheren Katasterwerte führen beim Kanton zu Mehreinnahmen von jährlich rund 18.7 Mio. Franken. Ziel der Revision ist jedoch nicht die Generierung von Mehreinnahmen auf Kosten der Personen mit Grundeigentum, sondern die Gewährleistung einer gerechten Besteuerung für sämtliche Steuerpflichtigen sowie die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben. In der vom 10. Dezember 2021 bis 4. März 2022 durchgeführten Vernehmlassung haben wir deshalb vorgeschlagen, zur Kompensation der Mehreinnahmen den kantonalen Steuerfuss der natürlichen Personen um voraussichtlich 3% zu senken. Nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten wurde die Vorlage umfassend überarbeitet. Nebst der neu vorgesehenen Beibehaltung der aktuell geltenden Eigenmietwerte sowie der Erhöhung des Pauschalabzugs für die Liegenschaftskosten bestehen die Änderungen im Wesentlichen in folgenden Punkten:

- Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer um den Faktor vier auf 240'000 Franken (Alleinstehende) und 400'000 Franken (Verheiratete und Alleinstehende mit Kindern).
- Steuerliche Förderung von Energiesparmassnahmen, indem (1) Solaranlagen als bewegliches Vermögen besteuert werden, (2) Investitionen in Solaranlagen auch bei Neubauten abzugsfähig sind und (3) Einspeisevergütungen nach dem Nettoprinzip besteuert werden.
- Landwerte von bebautem Land werden um zehn Prozent reduziert.

Durch diese Massnahmen ist die Vorlage steuerneutral. Beim Kanton fallen weder Mehr- noch Mindereinnahmen an. Weil die Kompensationsmassnahmen jeweils bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen, gilt die Aufkommensneutralität der Vorlage auch für die Gemeinden.

Als Alternative ist eine Senkung des Staatssteuerfusses nach wie vor denkbar. Denn nur dann würde sich der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich der Steuerbelastungen verbessern. Von einer Senkung des Staatssteuerfusses würden sodann alle Steuerpflichtigen profitieren und der finanzielle Spielraum der Gemeinden bliebe gewahrt. Eine Senkung des Steuerfusses ist auch in Kombination mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen möglich.

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Totalrevision der Katasterschätzung.

## 1. Ausgangslage

Die geltende Katasterschätzung beruht auf dem Stichtag vom 1. Januar 1970. Seit diesem Datum hat der Immobilienmarkt eine markante und regional unterschiedliche Preisentwicklung durchlaufen. In der geltenden Katasterschätzung wird diese Entwicklung nicht berücksichtigt. Die Katasterwerte im Kanton Solothurn sind denn auch seit Jahrzehnten viel zu tief und entsprechen den Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes bei weitem nicht mehr.

In der Vergangenheit wurde wiederholt eine Revision der Katasterwerte in Angriff genommen. Die in den Jahren 1997 und 2002 ausgearbeiteten Vorlagen scheiterten jedoch in den Volksabstimmungen. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird die Totalrevision der Katasterschätzung seit dem Jahr 2015 aufgeführt, deren Umsetzung hat sich aber aufgrund anderweitigen Gesetzgebungsarbeiten mehrmals verzögert. Am 26. Mai 2020 haben wir das Finanzdepartement mit der Ausarbeitung einer Teilrevision des Steuergesetzes beauftragt (RRB Nr. 2020/789). Inhalt der Teilrevision soll unter anderem die Revision der Katasterschätzung sein.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 (VI 94/2020) der Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» in Form der Anregung zugestimmt, gleichzeitig aber von der Regierung verlangt, einen moderateren Gegenvorschlag auszuarbeiten. Im Gegenvorschlag soll auch die Revision der Katasterschätzung berücksichtigt werden. Der Gegenvorschlag wurde aber letztlich ohne Revision der Katasterschätzung zur Abstimmung gebracht und am 15. Mai 2022 vom Stimmvolk angenommen. Die Revision der Katasterschätzung wiederum sollte in einer separaten Vorlage erfolgen.

Am 19. September 2022 wurde die Gesetzesinitiative «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!» mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative forderte, dass eine allfällige Totalrevision der Katasterschätzung frühestens auf Beginn der Steuerperiode 2032 in Kraft treten dürfe. Daraufhin würden die Arbeiten an der Totalrevision der Katasterschätzung sistiert, bis die Volksabstimmung über die Zwillingsinitiative 1 stattgefunden hat. An der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 lehnte das Stimmvolk die Zwillingsinitiative 1 mit 58.62 Prozent der Stimmen ab.

### 1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/1828 vom 6. Dezember 2021 hat das Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vernehmlassungsfrist endete am 4. März 2022. Insgesamt haben 20 Parteien, Verbände sowie andere Organisationen und Einzelpersonen eine schriftliche Eingabe eingereicht. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist im Regierungsratsbeschluss Nr. 2022/1383 vom 13. September 2022 dargestellt und kann wie folgt zusammengefasst werden:

Fast alle Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen einen grundsätzlichen Revisionsbedarf der geltenden Katasterschätzung. Diese wird als veraltet und nicht nachvollziehbar empfunden, zudem führe sie zu Ungerechtigkeiten, auch innerhalb der Gruppe der Hauseigentümer. Die Vernehmlassungsteilnehmer sind sich mehrheitlich einig, dass die Katasterschätzung vereinfacht werden soll. Das vorgeschlagene Modell einer hedonischen Bewertung wird denn auch in den Grundzügen überwiegend nicht bestritten. Zustimmung findet ferner der Vorschlag, die neuen

Katasterwerte moderat und am unteren Ende der noch als zulässig erachteten Bandbreite festzusetzen.

In wesentlichen Punkten gehen aber die Meinungen auseinander: So werden in technischer Hinsicht insbesondere zusätzliche Abschläge auf den ermittelten Landwerten sowie die Förderung erneuerbarer Energien gewünscht. Unterschiedliche Ansichten bestehen ferner bei der Frage, ob und wie die zu erwartenden Mehreinnahmen kompensiert werden sollen. Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten zeigen auf, dass die vorgeschlagene Lösung der Senkung des Staatssteuerfusses grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden wird. Von einigen Vernehmlassungsteilnehmern wird vorgeschlagen, stattdessen den Freibetrag bei der Vermögenssteuer zu erhöhen.

## 1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren

Weil die Vorlage nach dem ersten Vernehmlassungsverfahren in wesentlichen Punkten überarbeitet wurde, findet vom 30. August 2023 bis am 30. November 2023 ein zweites Vernehmlassungsverfahren statt.

## 1.3 Erwägungen, Alternativen

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) ist das Vermögen für die kantonale Vermögenssteuer grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen aber keine konkrete Bewertungsmethode vor. Ein grosser Gestaltungsspielraum besteht somit zwar bei der Wahl der für die Ermittlung der Verkehrswerte angewendeten Methode, nicht aber bei der Festlegung der generellen Höhe der Katasterwerte (vgl. nachfolgend Ziff. 3.1 und Ziff. 3.2).

Durch die Revision der Katasterschätzung werden die tiefen Katasterwerte im Kanton Solothurn in einen Bereich zurückgeführt, der mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Bei einer Ablehnung der Revision besteht das Risiko, dass gegebenenfalls aufgrund äusserer Umstände dennoch Anpassungen notwendig werden. Dann wird der Regierungsrat prüfen müssen, inwieweit derartige Anpassungen auf Verordnungsstufe möglich sind (vgl. BGE 131 I 291).

## 2. Verhältnis zur Planung

Im Massnahmenplan 2014 wurde als Massnahme FD\_K04 die massvolle Anpassung der Katasterwerte aufgenommen, primär zur Beseitigung von heute bestehenden Ungleichgewichten. Der Kantonsrat hat in seiner Session vom 26. März 2014 der Massnahme im Grundsatz mit 72 gegen 24 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Das KSTA erhielt den Auftrag, eine Kantonsratsvorlage zu erarbeiten. Seither wird die Totalrevision der Katasterschätzung im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) aufgeführt.

## 3. Hauptpunkte der Vorlage

### 3.1 Ausgangslage

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG ist das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten. Dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Ausnahmen sind keine vorgesehen, ausser für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke sowie für bewegliches Geschäftsvermögen. Entsprechend schreibt das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vor, dass Grundstücke und Gebäude zum Katasterwert bewertet werden (§ 62 Abs. 1 StG). Der Katasterwert wird unter Berücksichtigung des Verkehrs- und des Ertragswertes festgelegt. Der Kantonsrat bestimmt, in

welchem Mass für die einzelnen Arten von Grundstücken und Gebäuden dem Verkehrs- und dem Ertragswert Rechnung zu tragen ist (§ 62 Abs. 2 und 3 StG).

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Bewertung von Liegenschaften für die Vermögenssteuer, die sich in einer Bandbreite von 70% bis 100% des Verkehrswertes bewegt, als bundesrechts- und verfassungskonform akzeptiert (Urteil 2C\_682/2009 vom 08. April 2010 betr. Kanton Zürich). Hingegen ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine generelle Reduktion auf 60% (Zürich) oder 70% (Tessin) des Verkehrswertes nicht mit Art. 14 Abs. 1 StHG zu vereinbaren (BGE 124 I 145 und 124 I 159, bestätigt in BGE 128 I 240). Ebenfalls als bundesrechtswidrig erachtete das Bundesgericht jüngst eine Bestimmung des Kantons Bern, die als Ziel für die Katasterwerte einen Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte anstrebte (Urteil 2C\_418/2020 vom 21. Dezember 2021).

### 3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung

Diesen Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes genügt die solothurnische Katasterschätzung schon lange und bei weitem nicht mehr. Das ist zum Beispiel ersichtlich aus den sogenannten Repartitionsfaktoren, welche die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) aufgrund von tatsächlichen Liegenschaftsgeschäften ermittelt hat. Diese Faktoren dienen dazu, die kantonal sehr unterschiedlichen Steuerwerte (Katasterwerte, amtliche Werte) für die Zwecke der interkantonalen Steuerauscheidung auf ein vergleichbares Niveau zu setzen, damit Schulden und Schuldzinsen unabhängig von den kantonalen Bewertungsdifferenzen verlegt werden (Kreisschreiben SSK Nr. 22 vom 22.03.2018, geändert am 26.08.2020). Die Spannweite der Repartitionsfaktoren von 24 Kantonen geht von 100% (kantonaler Steuerwert = Verkehrswert) bis 195% (kantonaler Steuerwert = 51% des Verkehrswertes). Daneben scheren zwei Kantone aus, neben Basel-Landschaft (385%) auch Solothurn mit 335 Prozent. Das bedeutet, dass die solothurnischen Katasterwerte weniger als 30 Prozent des Verkehrswertes betragen haben. Auch eine Analyse des Kantonalen Steueramtes von über 5'000 Transaktionen der Jahre 2019 bis 2021 zeigt auf, dass die solothurnischen Katasterwerte nur rund 22% der effektiv bezahlten Kaufpreise betragen haben.

Hinzu kommt, dass die solothurnischen Katasterwerte eine grosse Streuung aufweisen. Jene von Einfamilienhäusern sind meistens klar tiefer als der Durchschnitt, während jene der Mehrfamilienhäuser und Geschäftsliegenschaften näher beim Verkehrswert liegen. Basis der Katasterschätzung bilden Liegenschaftswerte von 1970. Die seither eingetretene Entwicklung der Liegenschaftswerte, die in den Regionen des Kantons sehr unterschiedlich verlaufen ist, wird dabei überhaupt nicht abgebildet. Auch berücksichtigt die heutige Katasterschätzung kaum die teils stark unterschiedlich teuren Lagen innerhalb einer Gemeinde.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Bestimmung des Katasterwertes sind heute in zahlreichen Rechtserlassen zu finden:

- §§ 62 – 65 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (Steuergesetz [StG]; BGS 614.11);
- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411);
- Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42);

- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43);
- Weisungen I (Bewertung von unüberbautem Land) und II (Bewertung überbauter Grundstücke) des Justiz-Departements vom 2. Oktober 1978 bzw. 2 Februar 1979 (BGS 212.478.451 und 212.478.452).

Diese Vielzahl von Erlassen macht es selbst für Fachleute kaum nachvollziehbar, wie sich der Katasterwert berechnet. Die geltende Regelung ist längst nicht mehr überschaubar oder verständlich.

### 3.3 Neue Schätzungsmethode

Eine neue, zeitgemässe Regelung bei der Katasterschätzung bedingt eine Totalrevision der rechtlichen Grundlagen sowie die technische Implementierung und Realisierung des geänderten Schätzungsverfahrens.

Künftig soll der Katasterwert für alle Grundstücke im Privatvermögen vereinfacht und mit einer Formelbewertung berechnet werden. Ein solcher formelmässig-pauschaler Bewertungsansatz liefert insbesondere im steuerlichen Kontext sehr gute Resultate. Dieses System wurde vom Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden beurteilt und zugelassen. Der Kanton Zürich wendet ein solches System seit mehr als 20 Jahren erfolgreich an. Auch der Kanton Luzern setzt mit dem Projekt LuVal ab 1. Januar 2022 auf diese neue Schätzungsmethode.<sup>1</sup> Ferner hat die Stimmbewölkerung des Kantons Uri jüngst in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 eine Vereinfachung des Schätzungswesens nach dem Vorbild des Kantons Luzern mit 78.16% angenommen. Der Vermögenssteuerwert von Liegenschaften wird in diesen Systemen grundsätzlich aus der Summe von **Zeitwert des Gebäudes** und **Landwert** berechnet (sog. Realwertmethode).

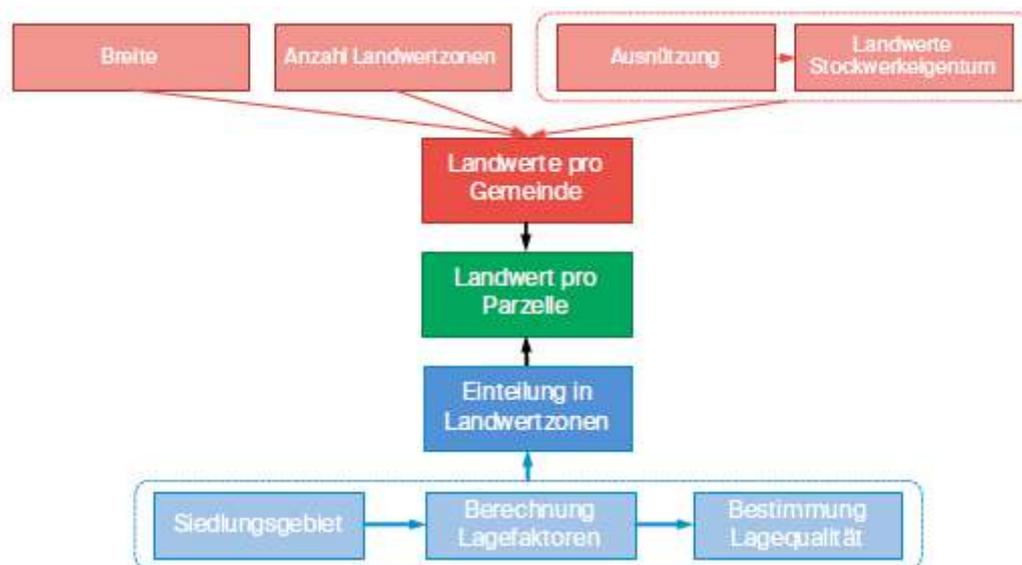
### 3.4 Landwerte

Die Landwerte wurden vom Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG ermittelt. Wüest Partner AG hat eine langjährige und fundierte Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (z.B. Zürich, Thurgau, St. Gallen und Luzern). Auch viele Finanzdienstleister wenden das Modell von Wüest Partner bei der Vergabe von Hypotheken an, weshalb sich das Modell mehrfach auf dem Markt bestätigt hat.

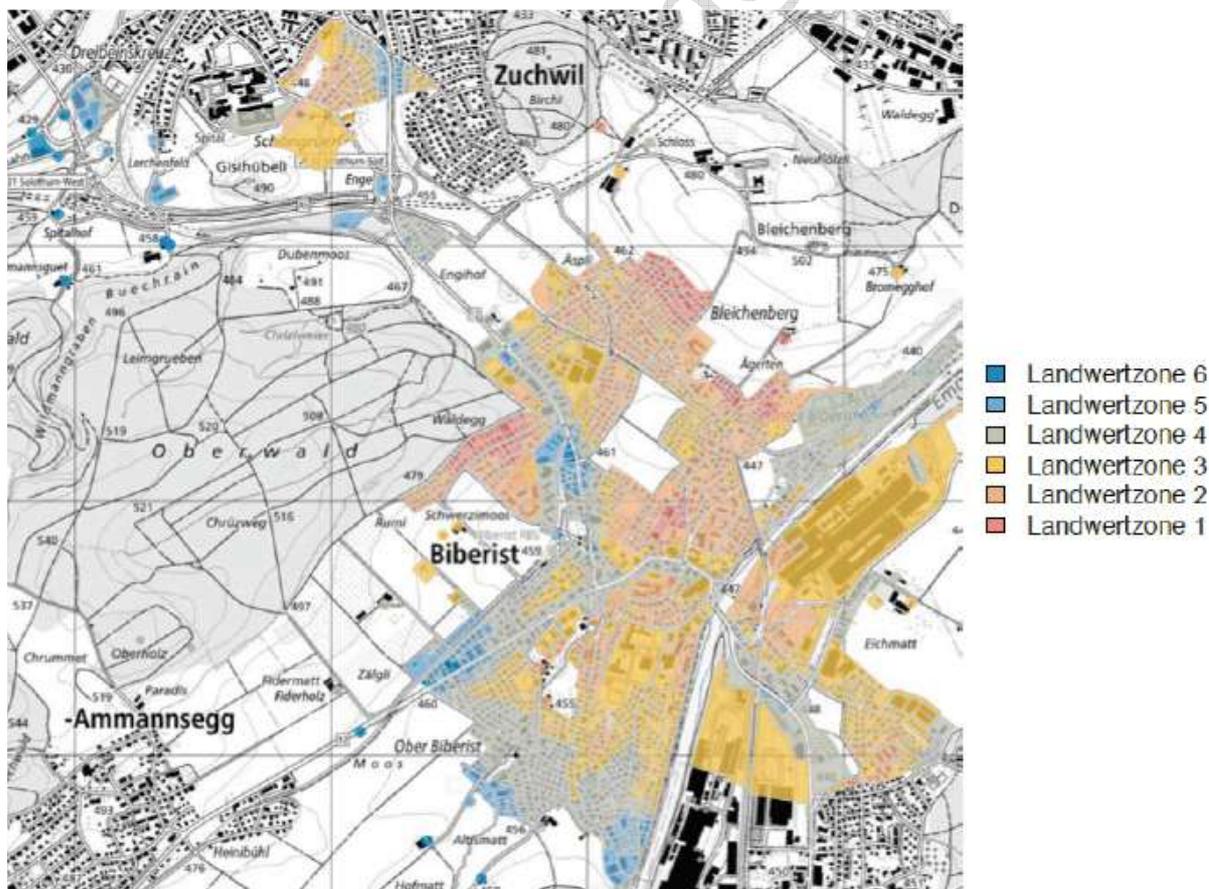
Bei der Bewertung einer Liegenschaft ist die Lage absolut entscheidend. In der Bewertungspraxis wird dabei zwischen der Makrolage und der Mikrolage unterschieden. Die Makrolage bezeichnet die grossräumige Lage, in deren Kontext das allgemeine Preisniveau festgelegt wird. Bei Wüest Partner AG wird die Makrolage durch das Quartier, die Ortschaft (bspw. ehemalige Gemeinden, Ortsteile usw.) oder die Gemeinde repräsentiert. Die Mikrolage bezeichnet die kleinräumige Lagequalität. Diese erfüllt die Funktion, die Lagequalität einer Liegenschaft innerhalb der Makrolage zu bestimmen. Sie nimmt dementsprechend eine relative Perspektive ein und beantwortet die Frage, wie die Lagequalität im Verhältnis zu allen anderen Lagequalitäten innerhalb der Makrolage (Quartier/Ortschaft/Gemeinde) zu beurteilen ist.

Als Basis für die Bewertung der Grundstücke wurde jede Gemeinde in sogenannte Lageklassen oder Landwertzonen eingeteilt. Schematisch kann das Vorgehen wie folgt skizziert werden:

<sup>1</sup> [https://steuern.lu.ch/recht\\_und\\_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval](https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval). In der September-Session 2019 stimmte der Kantonsrat Luzern der Vorlage in zweiter Beratung mit 108 zu 0 Stimmen zu.



Pro Gemeinde und Lageklasse wurden unterschiedliche Baulandpreise in Franken pro Quadratmeter definiert.<sup>1</sup> Die Anzahl der Lageklassen richtet sich nach der Heterogenität der jeweiligen Gemeinde in Bezug auf die vorhandenen Lagequalitäten. Berücksichtigt werden hierbei Lagefaktoren wie die Exposition, Hangneigung, Sonnenscheindauer, Bergsicht, Aussicht, Infrastruktur, Distanz zum Zentrum, Erholungsräume, Immissionen usw. Die Zusammenfassung der einzelnen Lagekriterien zu einem einzigen Mass der Lagegüte (hedonisches Modell) führt zur eindeutigen Zuteilung jeder Parzelle zu einer Landwertzone.



<sup>1</sup> Die Ermittlung der Landwerte erfolgt nach dem sog. Residualwertverfahren. Im Residualwertverfahren wird der Marktwert der Liegenschaft inkl. Land ermittelt und durch den Abzug der Erstleistungs- und Finanzierungskosten (Risiko/Gewinn) der verbleibende Restwert (Residuum) des Landwertes berechnet. Die Festlegung der Marktwerte geschieht bei den als Basis verwendeten Einfamilienhäusern nach dem statistischen Vergleichsverfahren (hedonische Bewertung).

Im Kanton Solothurn weist jede Gemeinde mindestens zwei (Beinwil) bis maximal sechs (Biberist, Oensingen, Balsthal, Langendorf usw.) Landwertzonen auf. Beispielsweise kann eine Gemeinde mit sehr homogenen Lagen und einem einzigen dezidierten Zentrum mit lediglich zwei Lageklassen ausreichend genau charakterisiert werden. Eine andere Gemeinde mit sehr unterschiedlichen Lagen (bspw. lärmbelastete Strassenlagen versus sonnige Südwesthanglagen) braucht entsprechend mehrere Lageklassen, um eine hinreichende Differenzierung zu ermöglichen. Zwischen zwei Landwertzonen besteht ein Unterschied von mindestens 50 CHF/m<sup>2</sup>. Aufgrund der starken Heterogenität des Kantons Solothurn variieren auch die Landwerte pro Landwertzone stark, nämlich zwischen 130 Franken (Beinwil) bis 1'220 Franken (Witterswil) pro Quadratmeter (vgl. dazu die Landwerte pro Gemeinde im Anhang 1).

Für Grundstücke mit Stockwerkeigentumswohnungen werden ebenfalls pro Gemeinde mehrere Landwertzonen festgelegt. Die Landwerte weichen dabei von den Landwerten für Einfamilienhäuser proportional ab. Dadurch wird die höhere Ausnutzung der Grundstücke und damit der höhere Landwert berücksichtigt (vgl. die Landwerte in Anhang 2).

Für Grundstücke mit Gewerbe- und Industrieobjekten wird pro Gemeinde ein einheitlicher Landwert festgesetzt (vgl. die Landwerte in Anhang 3).

Bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird der Landwert der nächstgelegenen Bauzone eingesetzt, welcher für ähnliche Objekte verwendet wird. Bei einer grossen Distanz zur nächsten Bauzone wird der Landwert angemessen reduziert.

Der Verkehrswert von bebautem Land ist grundsätzlich tiefer als derjenige von unbebautem Land. Der Landwert gemäss Landwertkatalog erhält deshalb bei bebautem Land einen generellen Abschlag von zehn Prozent.

Liegt der Verkehrswert des Landes im Einzelfall mindestens 10 Prozent tiefer als der berechnete Wert gemäss Landwertkatalog (beispielsweise zufolge noch nicht im Landwert berücksichtigten öffentlich-rechtlichen Baubeschränkungen, Immissionen oder mangels Erschliessung), wird der Landwert von Amtes wegen oder auf Antrag entsprechend reduziert.

### 3.5 Gebäudewerte

Schon nach den bestehenden Vorschriften zur Katasterschätzung amten die Amteischätzungskommissionen (früher Bezirksschätzungskommissionen) der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) auch als Schätzungskommissionen für die Katasterschätzung. Sie haben innerhalb ihres Kreises alle Neubauten sowie alle wertvermehrenden oder wertvermindernden Veränderungen an schon geschätzten Gebäuden ein- oder abzuschätzen. Gestützt darauf liefert die SGV der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes die Gebäudedaten für die Katasterschätzung.

Mit der totalrevidierten Katasterschätzung sollen diese umfangreichen Schätzungen entfallen. Stattdessen wird künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt (nicht indexiert). Diese Grösse wird von der Solothurnischen Gebäudeversicherung kraft ihres Auftrages ohnehin bereits erhoben (§ 24 Abs. 1 des Gebäudeversicherungsgesetzes vom 24. September 1972 [BGS 618.111]), wodurch klare Synergien geschaffen werden können. Indem zudem nicht auf den indexierten Versicherungswert abgestellt wird, wird eine allfällige Überschätzung des Gebäudes vermieden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der SGV-Index beträgt für das Jahr 2021 138.2% (BGS 618.112.23).

### 3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke

Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke werden künftig mit der Summe von Zeitwert des Gebäudes und Landwert bewertet, sofern es sich dabei um Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser, Stockwerkeigentum sowie um Industrie- und Gewerbeobjekte handelt.

Der resultierende Landwert gemäss Landwertkatalog berücksichtigt nur die theoretisch mögliche Ausnutzung, nicht aber die effektive Ausnutzung des Grundstücks. Übersteigt die Landfläche einen angemessenen Umschwung (z.B. bei grossen, unternutzten Grundstücken), wird für die Berechnung des Katasterwertes die nicht benötigte Mehrfläche zu einem reduzierten Landwert eingesetzt, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Der angemessene Mehrumschwung ist abhängig vom Gebäudeneuwert.

#### Beispiel Einfamilienhaus

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche	697 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	485 m <sup>2</sup>	x 360 CHF/m <sup>2</sup> <sup>1</sup>	174'600 CHF
Davon Mehrumschwung	212 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	2'120 CHF
- Einschlag bebauten Land	- 10 %		- 17'672 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>159'048 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV			427'000 CHF
Zeitwertfaktor SGV	75%		- 106'750 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>320'250 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>479'298 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

#### Beispiel Stockwerkeigentum

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche Stammgrundstück	1'524 m <sup>2</sup>		
Wertquote	90/1000		
Flächenanteil	137 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	137 m <sup>2</sup>	x 890 CHF/m <sup>2</sup> <sup>2</sup>	121'930 CHF
Davon Mehrumschwung	0 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	-
- Einschlag bebauten Land	- 10 %		- 12'193 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>109'737 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV Stammgrundstück	2'715'500 CHF		
Wertquote	90/1000		
Gebäudeanteil	244'395 CHF		244'395 CHF
Zeitwertfaktor SGV	100%		- 0 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>244'395 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>354'132 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

Bei unbebautem Land entspricht der Katasterwert dem Landwert gemäss den oben gemachten Ausführungen. Weil es aber hierbei nicht möglich ist, dass ein angemessener Mehrumschwung

<sup>1</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

<sup>2</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

berücksichtigt wird, sowie zwecks Vermeidung einer Überbesteuerung wird bei unbebautem Land auf dem Landwert gemäss Landwertkatalog eine angemessene Reduktion gewährt.

### 3.7 Renditeliegenschaften

Bei Renditeliegenschaften erfolgt eine Bewertung nach dem Ertragswert. Diese Methode wird für folgende Grundstücks-kategorien angewendet:

- Mehrfamilienhäuser (ab vier Wohneinheiten),
- Reine Geschäftshäuser,
- Gemischte Wohn- und Geschäftshäuser ab vier Einheiten.

Bei dieser Art der Bewertung werden die jährlichen Bruttomietträge durch einen bestimmten Kapitalisierungssatz dividiert. Der Kapitalisierungssatz ist gemeindespezifisch und beträgt sowohl für Wohnobjekte wie auch für Geschäftsobjekte je nach Gemeinde zwischen 4.50 und 5.75 Prozent (vgl. dazu die Bruttokapitalisierungssätze pro Gemeinde im Anhang 3). Der Katasterwert dem aus den kapitalisierten Bruttomietträgen errechneten Ertragswert.

#### Beispiel Mehrfamilienhaus ab 4 Wohneinheiten

Bruttomietträge	255'000 CHF	
Kapitalisierungssatz	5.00% <sup>1</sup>	
<b>Total Katasterwert</b>	255'000 CHF / 5.00%	<b>5'100'000 CHF</b>

### 3.8 Baurechtsgrundstücke

Der Katasterwert von Baurechtsnehmergrundstücken entspricht dem Zeitwert des Gebäudes, sofern keine Renditeliegenschaft (vgl. Ziff. 3.7) vorliegt. Bei Renditeliegenschaften entspricht der Katasterwert dem Ertragswert, reduziert um den Landwert. Für baurechtsbelastete Grundstücke entspricht der Katasterwert in jedem Fall dem Landwert.

### 3.9 Abweichungen

Eine formelmässig-schematische Bewertung führt nicht in jedem Einzelfall zu einer angemessenen Bewertung. Beträgt der nach den neuen Regeln ermittelte Katasterwert mehr als 100 Prozent des effektiven Verkehrswertes oder ist er wesentlich tiefer, ist von Amtes wegen oder auf Antrag eine individuelle Berechnung des Katasterwertes vorzunehmen. Für diese kann eine abweichende anerkannte Bewertungsmethode (z.B. Vergleichswertmethode, Ertragswertmethode) angewendet werden.

### 3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke

Landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe, die dem BGG (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991; SR 211.412.11) unterstehen, werden nach den Vorschriften des BGG und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften zum Ertragswert bewertet. Der so errechnete Ertragswert gilt als Katasterwert.

<sup>1</sup> Gemeindespezifischer Bruttokapitalisierungssatz.

### 3.11 Eigenmietwerte

#### 3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte

Bereits nach der geltenden Regelung hängt die Bestimmung des Eigenmietwertes im Kanton Solothurn von der Höhe der Katasterschätzung ab. Aktuell wird bei Liegenschaften mit einem Katasterwert bis 240'000 Franken der Eigenmietwert pauschal ermittelt, indem der Katasterwert mit von der Lage der Liegenschaft abhängigen Prozentsätzen zwischen 8.80% und 10.63% multipliziert wird (vgl. § 1 ff. StVO Nr. 15 [BGS 614.159.15]). Hierzu wurde der Kanton Solothurn in fünf verschiedene Gemeindegruppen eingeteilt, je nach allgemeiner wirtschaftlicher Lage der Gemeinden. Die Einteilung der Gemeinden gilt seit über 35 Jahren unverändert und wurde einzig bei erfolgten Gemeindefusionen entsprechend angepasst. Bei Liegenschaften mit Katasterwerten über 240'000 Franken wird der Eigenmietwert derzeit im Einzelbewertungsverfahren anhand der Raumeinheiten bestimmt.

Wird der Katasterwert auf eine neue Basis gestellt, ist auch die Regelung betreffend Eigenmietwerte zu überarbeiten. Grundsätzlich erachten wir es nach wie vor als sachgerecht, wenn der Eigenmietwert in Prozenten des Katasterwertes ermittelt wird. Künftig gelangen aber keine unterschiedlichen Bewertungssysteme (Pauschal- und Einzelbewertung) mehr zur Anwendung. Diese Lösung führt nämlich insbesondere bei Grundstücken knapp unter oder über dem Grenzwert von 240'000 Franken zu sprunghaften Erhöhungen bei der Einzelmietwertbemessung, die mit dem Gebot der Rechtsgleichheit kaum zu vereinbaren sind. Um auch bei höheren Katasterwerten sachgerechte Ergebnisse zu erzielen, wird der Eigenmietwert künftig abgestuft berechnet. Die Lösung des Kantons Luzern dient hierbei als Vorbild. Diese neuen Mietwertansätze gelten für den ganzen Kanton und lösen damit die veraltete Einteilung nach den fünf Gemeindegruppen ab. Regionale Unterschiede finden bereits in den unterschiedlichen Landwerten Berücksichtigung und haben daher auch Auswirkungen auf die Eigenmietwerte.

Die Revision der Katasterschätzung führt **nicht** zu einer Erhöhung des Steuerertrags aus der Eigenmietwertbesteuerung. Das neue Berechnungssystem wird jedoch zur Folge haben, dass individuell ein höherer oder tieferer Eigenmietwert resultieren kann. Im Gegenzug werden aber bestehende Ungerechtigkeiten beseitigt: Einerseits, indem nur noch ein einheitliches Bewertungssystem angewendet wird, andererseits, indem regionale Unterschiede (sowie auch Unterschiede innerhalb derselben Gemeinde) durch aktuelle Katasterwerte besser im Eigenmietwert abgebildet werden. Die Mietwertansätze sind dabei noch **nicht definitiv festgelegt**, sondern sie werden erst im Nachgang an die Gesetzesrevision vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ihre definitive Höhe wird dereinst aufgrund von Vergleichsrechnungen mit vorbestehenden aktuellen Eigenmietwertberechnungen definiert. Die Festsetzung der Mietwerte durch den Regierungsrat unterliegt dem Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto).

Folgendes Beispiel illustriert die Berechnung des Eigenmietwertes:

<b>Mietwertansätze Stockwerkeigentumswohnungen:</b>				
Katasterwert von	bis	Mietwertansatz pro Stufe	Mietwert pro Stufe	kumuliert
0	250'000	3.75%	9'375	9'375
250'000	500'000	3.00%	7'500	16'875
500'000	750'000	2.25%	5'625	22'500
750'000	1'000'000	1.50%	3'750	26'250
1'000'000	1'250'000	0.75%	1'875	28'125
ab 1'250'000		0.50%		

**Beispiel:** Eine Stockwerkeigentumswohnung mit einem neuen Katasterwert von rund 520'000 Franken würde somit einen Eigenmietwert von rund 17'325 Franken aufweisen ( $9'375 + 7'500 + [20'000 \times 2.25\% = 450]$ ).

Die Steuerverordnung Nr. 15 sieht bereits heute eine Korrekturnorm vor: Beträgt der ermittelte Eigenmietwert weniger als 60% desjenigen Betrages, der für die Miete einer gleichartigen Wohnung aufgewendet werden müsste (Wohnwert), wird der Mietwert auf 60% des Wohnwertes festgesetzt. Beträgt der ermittelte Eigenmietwert mehr als 90% des Wohnwertes, wird der Mietwert auf 90% des Wohnwertes festgesetzt. Eine solche Korrekturnorm ist auch für das neue System der Eigenmietwertberechnung vorgesehen, um dem Einzelfall gerecht zu werden und um die Vorgaben des Bundesgerichtes einhalten zu können (vgl. BGE 128 I 240).

Ergänzend dazu wird neu im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG explizit eine **Härtefallregelung** aufgenommen: Künftig kann der Eigenmietwert der selbst bewohnten Liegenschaft auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Eine Herabsetzung ist möglich, wenn der Eigenmietwert einen gewissen Anteil sämtlicher Einkünfte übersteigt. Die Höhe dieser Schwelle wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein, ebenso wie die übrigen Modalitäten. Denkbar ist beispielsweise eine Reduktion des Eigenmietwertes, wenn dieser höher ist als 25 Prozent der übrigen Bruttoeinkünfte. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Damit überhaupt von einer übermässigen Belastung gesprochen werden kann, dürfen ferner die zur Bezahlung der anfallenden Steuern vorhandenen, liquiden Mittel nur in begrenztem Masse vorhanden sein. Durch die Härtefallregelung wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tiefen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt.

Als zusätzliches Korrektiv zur Vermeidung von stossenden Härtefällen wird im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Eigenmietwert bei reduzierter tatsächlicher Nutzung herabgesetzt werden kann. Wie die Härtefallregelung auch, bedingt ein solcher **Unternutzungsabzug** aber einen Antrag der steuerpflichtigen Person sowie das Vorliegen eines Härtefalles. Damit wird der erheblich erklärte Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Einführung des Unternutzungsabzugs beim Eigenmietwert (A 0076/2022 vom 22. März 2023) umgesetzt. Für weitere Informationen hierzu wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziffer 5.1 verwiesen.

Bei selbst bewohnten Grundstücken, die im Baurecht erstellt wurden, wendet der Kanton Solothurn aktuell das sogenannte Mietwertmodell an. Hierbei wird der Wert des Bodens bei der Festlegung des Eigenmietwertes nicht berücksichtigt, im Gegenzug sind aber auch die Baurechtszinsen nicht abzugsfähig. Nebst dem Mietwertmodell ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch das sogenannte **Gewinnungskostenmodell** zulässig. Das Gewinnungskostenmodell geht von einer Bruttobetrachtung aus, indem in einem ersten Schritt der Eigenmietwert des Gebäudes inkl. Land bestimmt wird und anschliessend die Baurechtszinsen als Abzug berücksichtigt werden. Mit dem neuen System der Eigenmietwertberechnung ist ein Wechsel vom Mietwertmodell zum Gewinnungskostenmodell geplant. Damit wird der erheblich erklärte Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen umgesetzt (A 0165/2017 vom 4. Juli 2018).

### 3.11.2 Übergangslösung

Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung wird seit Jahren hinterfragt. Während frühere Bemühungen allesamt gescheitert sind, beraten die Eidgenössischen Räte derzeit erneut über eine mögliche Abschaffung des Eigenmietwertes (Parlamentarische Initiative 17.400: Sys-

temwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, eingereicht am 2. Februar 2017). In der Anfangs 2022 durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision der Katasterschätzung kritisierten deshalb mehrere Vernehmlassungsteilnehmer den Zeitpunkt der Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung und regten an, zuzuwarten, bis die Debatte auf Bundesebene betreffend Abschaffung des Eigenmietwertes geklärt sei.

Ob der Eigenmietwert tatsächlich zeitnah abgeschafft wird, ist angesichts der bislang vom Ständerat und der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates beschlossenen, unterschiedlichen Eckwerte der Vorlage sowie auch der bisher gescheiterten Bemühungen zu bezweifeln. Bei der Totalrevision der Katasterschätzung steht grundsätzlich nicht der Eigenmietwert, sondern vielmehr die Korrektur der heutigen Katasterwerte im Vordergrund. Entsprechend sollen die Eigenmietwerte gesamthaft nicht erhöht werden, selbst bei einer anderen Berechnungsweise. Gleichwohl ist es naheliegend, dass eine Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung nicht losgelöst vom Eigenmietwert diskutiert werden kann. Zudem kann der Eigenmietwert mitunter deutlich höhere Auswirkungen auf die individuell zu bezahlenden Steuern zeitigen als der Katasterwert. Und schliesslich führt die derzeit laufende Debatte auf Bundesebene sowie die für den einzelnen Betroffenen nur schwer abschätzbaren Folgen, wenn der Eigenmietwert neu berechnet wird, zu nachvollziehbaren Unsicherheiten. Wir schlagen deshalb folgende **Übergangslösung** vor:

Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System (vgl. vorstehend Ziff. 3.11.1) berechneter Eigenmietwert erfolgt nur dort, wo sich der Katasterwert verändert und der Eigenmietwert auch nach dem bisherigen System neu berechnet worden wäre, namentlich bei Neubauten oder bei Umbauten. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt. Diese Lösung schafft Sicherheit für den einzelnen Betroffenen, da sich sein Eigenmietwert trotz der Revision der Katasterschätzung nicht unmittelbar verändern wird. Vorbehalten bleibt eine allfällige Änderung des Bundesrechts.

### 3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten

Bei der ersten Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern vorgebracht, es dürfe durch die Vorlage keine Umverteilung stattfinden, sondern die zusätzlichen Einnahmen müssten innerhalb der Gruppe der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern steuerneutral kompensiert werden (vgl. RRB Nr. 2022/1383). Vorgeschlagen wurde daher unter anderem die Senkung des Eigenmietwertes. Allerdings ist nicht nur der Katasterwert, sondern auch der Eigenmietwert harmonisiert. Mithin muss sich auch der Eigenmietwert in einer gewissen Bandbreite bewegen, damit er nicht bundesrechtswidrig ist. So ist im konkreten Einzelfall die Untergrenze von 60 Prozent des Marktwertes zu wahren (BGE 143 I 137). Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat für die direkte Bundessteuer eine Interventionslimite von 70 Prozent entwickelt. Wenn die vom Kanton festgelegten Eigenmietwerte diese Grenze im Durchschnitt unterschreiten, wird für die direkte Bundessteuer ein prozentualer Zuschlag auf dem kantonalen Eigenmietwert gerechnet. Dieser Zuschlag beträgt im Kanton Solothurn 25 Prozent für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen mit einem Katasterwert bis CHF 240'000. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Senkung der derzeitigen Eigenmietwerte nicht mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren wäre.

Allerdings stösst die Eigenmietwertbesteuerung zunehmend auf Unverständnis, wie bereits die derzeit laufende Debatte im Bundesparlament zeigt: Nach dem Ständerat hat sich am 14. Juni 2023 nunmehr auch der Nationalrat dem Grundsatz nach für die Abschaffung des Eigenmietwertes ausgesprochen (Vorlage 17.400: Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung). Mit der vorliegenden Vorlage wollen wir Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten. Zudem kann der Eigenmietwert gerade in engen finanziellen Verhältnissen eine

grosse Bürde darstellen. Aus all diesen Gründen erachten wir es daher als sachgerecht, wenn ein Teil der zu erwartenden Mehreinnahmen über den Eigenmietwert kompensiert wird.

Unter Berücksichtigung der rechtlich zulässigen Möglichkeiten schlagen wir vor, den Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten zu erhöhen. Denn nach § 39 Abs. 4 StG können Steuerpflichtige für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Dieser Pauschalabzug ist in der Steuerverordnung Nr. 16 detailliert geregelt. Die Steuerpflichtigen können in jeder Steuerperiode und für jede Liegenschaft zwischen dem Abzug der tatsächlichen Kosten und dem Pauschalabzug wählen (sog. «Wechselpauschale»). Er beträgt 10% des Eigenmietwertes, wenn das Gebäude am Ende der Steuerperiode noch nicht 10 Jahre alt ist. Bei einem älteren Gebäude beträgt er 20% des Eigenmietwertes. In der Praxis wird der Pauschalabzug geltend gemacht, wenn keine oder keine grossen Unterhaltskosten angefallen sind. Grössere werterhaltende Kosten werden hingegen effektiv abgezogen (wobei der Unterhalt teilweise auch aufgestaut und dann in einem Jahr effektiv zum Abzug gebracht wird).

Mehr als die Hälfte aller steuerpflichtigen Personen mit Grundeigentum macht jeweils den Pauschalabzug geltend. Für diese Personen reduziert sich folglich auch der Eigenmietwert im gleichen Umfang, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten um 5 Prozentpunkte erhöht wird.

### 3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Mehrerträge beim Kanton durch eine Senkung des Staatssteuerfusses von rund drei Prozent vollständig zu kompensieren. Dieser Vorschlag wurde aber von den Vernehmlassungsteilnehmern grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden. In mehreren Vernehmlassungsantworten wurde vorgeschlagen, stattdessen die Vermögensfreibeträge zu erhöhen. Nach eingehender Prüfung dieses Vorschlages erachten auch wir diese Lösung als geeignete Massnahme, um die beabsichtigte Steuerneutralität der Vorlage zu gewährleisten:

Im geltenden Recht beträgt der Sozialabzug vom Reinvermögen für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für Alleinstehende mit Kindern 100'000 Franken, für alle anderen Steuerpflichtigen beträgt er 60'000 Franken (§ 71 Abs. 1 StG). Die bestehenden Freibeträge sollen wesentlich, d.h. um den Faktor vier, erhöht werden. Sie betragen somit neu 400'000 Franken resp. 240'000 Franken.

Der Kanton Solothurn hat rund 171'000 Steuerpflichtige, davon rund 70'900 Personen mit Wohneigentum (Ehepaare gelten hier als eine steuerpflichtige Person). Bereits heute bezahlen rund 130'000 Steuerpflichtige und damit mehr als drei Viertel aller Steuerpflichtigen keine Vermögenssteuern, davon 47'200 Hauseigentümer. Würde die Katasterschätzung revidiert, ohne gleichzeitig die Freibeträge bei der Vermögenssteuer zu erhöhen, fallen rund 26'000 Hauseigentümer neu in die Vermögenssteuerpflicht. Indem nun aber gleichzeitig die Freibeträge vervierfacht werden, nimmt diese Zahl deutlich, um rund 20'000 Hauseigentümer, ab. Mit anderen Worten bezahlen nach der Revision mit gleichzeitiger Erhöhung der Freibeträge 41'000 Hauseigentümer nach wie vor keine Vermögenssteuern. Diese Massnahme kommt also überwiegend all denjenigen Personen zu Gute, die zwar heute über Hauseigentum verfügen, deren Schulden (Hypothek) aber höher ist als der Katasterwert der Liegenschaft, zzgl. allfälliger flüssiger Mittel und des (heutigen) Freibetrages und die neu in die Vermögenssteuerpflicht rutschen würden.

**Beispiel:**

	<b>heute</b>	<b>neu</b>
Verkehrswert Liegenschaft	1'000'000	1'000'000
Katasterwert	200'000	<b>700'000</b>
Bankguthaben	300'000	300'000
Hypothek	-600'000	-600'000
Freibetrag	-100'000	<b>-400'000</b>
<hr/> steuerbares Vermögen	<hr/> 0 (- 200'000)	<hr/> 0

Gleichzeitig stellt die Erhöhung des Freibetrages die Rechtsgleichheit mit den Mietern wieder her. Verfügt ein verheiratetes Ehepaar nämlich heute über ein Bankguthaben von 300'000 Franken, wohnt aber mangels Wohneigentum zur Miete, so bezahlt es auf dem Betrag von 200'000 Franken Vermögenssteuern. Nach der Revision würden auch sie unter den Freibetrag fallen.

Für weitere Ausführungen zur Betroffenheit wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziff. 3.15 verwiesen.

### 3.13 Variante: Senkung des Staatssteuerfusses

Zur Kompensation der zu erwartenden Mehreinnahmen haben wir in der ersten Vernehmlassung vorgeschlagen, den kantonalen Steuerfuss um voraussichtlich drei Prozentpunkte zu senken. Diese Möglichkeit wurde zwar in der Vernehmlassung mehrheitlich kritisiert, sie ist aber weiterhin denkbar. Denn sie bietet im Vergleich zu Kompensationsmassnahmen, die einzig bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen (wie z.B. die Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten), mehrere Vorteile:

- Durch eine Senkung des Steuerfusses verbessert sich der Kanton Solothurn bei interkantonalen Vergleichen der Steuerbelastungen. In solchen Vergleichen wird eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage regelmässig nicht berücksichtigt. Relevant ist einzig die Festlegung der Steuer mittels Steuertarif und Steuerfuss;
- von einer Senkung des Steuerfusses profitieren alle steuerpflichtigen Personen, und nicht nur einzelne Gruppen (wie z.B. Personen mit Wohneigentum oder Personen, welche Vermögenssteuern bezahlen müssen);
- eine Anpassung des Staatssteuerfusses hat nur Auswirkungen für den Kanton. Die Gemeinden können individuell entscheiden, ob sie ihren Gemeindesteuerfuss ebenfalls senken wollen oder nicht. Die Gemeindeautonomie wird so gewahrt.

Die Senkung des Staatssteuerfusses ist auch in Kombination oder an Stelle der vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen möglich (z.B. bei einer blossen Verdoppelung des Freibetrages bei der Vermögenssteuer oder beim Verzicht auf eine Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten). Eine Senkung des Staatssteuerfusses um einen Prozentpunkt führt bei der Staatssteuer zu Mindereinnahmen von rund 6.5 Mio. Franken.

### 3.14 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien

#### 3.14.1 Ausgangslage

Mit zwei Urteilen vom 16. September 2019 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Photovoltaikanlagen zwar der Vermögenssteuer unterliegen, die Kantone jedoch autonom darin sind, wie sie deren Vermögenssteuerwert festlegen (BGer 2C\_510/2017 und 2C\_511/2017, E. 6.2). Dabei muss die steuerrechtliche Bewertung von Photovoltaikanlagen nicht notwendigerweise an deren zivilrechtliche Qualifikation anknüpfen. Eine Photovoltaikanlage kann somit entweder im

Rahmen der Katasterschätzung oder stattdessen auch als bewegliches Vermögen besteuert werden. Im selben Urteil hat das Bundesgericht Überlegungen zur Berücksichtigung von Photovoltaikanlagen beim Eigenmietwert angestellt. Es kam zum Schluss, dass Einkünfte aus Photovoltaikanlagen nicht als Einkommen aus unbeweglichem Vermögen zu qualifizieren seien und deshalb nicht in den Eigenmietwert einfließen dürften.

Am 3. März 2021 hat der Kantonsrat den Auftrag Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) erheblich erklärt. Der Regierungsrat wurde unter anderem beauftragt, Photovoltaik-Aufdachanlagen als bewegliches Vermögen zu besteuern. Ferner sollen Eigenmietwerte bei Photovoltaik- und Solarthermieanlagen nicht berücksichtigt sowie die Einspeisevergütung als Nebenerwerb eingestuft werden. Und schliesslich sollen bei Photovoltaikanlagen auf Neubauten alle getätigten Netto-Investitionen nach dem Vorbild des Kantons Graubünden gegen die durch die Einspeisevergütung erzielten Erträge aufgerechnet werden.

Rund ein Jahr später, am 10. Mai 2022, erklärte der Kantonsrat zudem den Auftrag Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als erheblich. Der Auftrag verlangt, dass private Betreiber und Betreiberinnen von kleinen Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis zu 20 Kilowatt (kW) von der Einkommenssteuerpflicht für die Erträge aus diesen Anlagen befreit werden.

### 3.14.2 Aktuelle Praxis

Nach der geltenden Gesetzgebung werden nicht nur alle im Kanton gelegenen Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB zum Katasterwert bewertet, sondern auch alle Bestandteile nach Art. 642 ZGB (§ 13 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978; BGS 212.478.41). Bestandteil einer Sache ist alles, was nach der am Orte üblichen Auffassung zu ihrem Bestande gehört und ohne ihre Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung nicht abgetrennt werden kann. Ergänzend zu der Definition der Bestandteile in Art. 642 Abs. 2 ZGB gelten gemäss § 226 EG ZGB als Bestandteile eines Grundstücks insbesondere alles, was in oder an einem Gebäude erd-, mauer-, niet- oder nagelfest ist sowie die einer Liegenschaft dienenden Leitungen für Wasser, Heizungen, Gas, Elektrizität und dergleichen sowie die mit dem Gebäude baulich verbundenen Einrichtungen wie Triebwerke (Wasserräder, Turbinen usw.). Somit gilt der wohl häufigste Fall, die dem Hauseigentümer gehörende Aufdachanlage, aus sachenrechtlicher Sicht in aller Regel als Bestandteil des Gebäudes und wird folglich zum Katasterwert bewertet. Der anteilige Steuerwert einer Photovoltaikanlage wird jedoch seit einigen Jahren gesondert ausgewiesen. Auf diese Weise kann der Wert der Photovoltaikanlage bei der Berechnung des Eigenmietwertes ausgeklammert werden. Dadurch wird eine allfällige Doppelbesteuerung (Besteuerung des Eigenmietwertes und Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage) vermieden und zudem die bundesgerichtliche Rechtsprechung eingehalten.

Bei der Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage kennt der Kanton Solothurn derzeit einer Art «Nettoprinzip», wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen als übriges Einkommen nach § 21 Abs. 1 StG besteuert werden, d.h. besteuert werden ausschliesslich die monetären Zuflüsse aus dem Verkauf des selbstproduzierten Stroms (Netzeinspeisung), nicht jedoch der selbst verbrauchte Strom. Wird jedoch der gesamte produzierte Strom eingespeisen und vergütet und im Gegenzug für den Eigengebrauch Strom gekauft, führt der Eigengebrauch nicht zu einer Kürzung der zu steuernden Entschädigung.

### 3.14.3 Vorschläge

In der Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern den fehlenden Ansatz bzw. die fehlende Förderung erneuerbarer Energien in der Vorlage kritisiert. Die als erheblich erklärten Aufträge des Kantonsrates sowie die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik wird

deshalb hier zum Anlass genommen, um die steuerlichen Hindernisse bei der Besteuerung von Energiesparmassnahmen wo möglich zu beseitigen:

- Bei der Umsetzung des Auftrages Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) gilt zu berücksichtigen, dass eine steuerlich unterschiedliche Behandlung von Aufdachanlagen zu Indachanlagen nicht praktikabel wäre. Es wird deshalb eine Lösung vorgeschlagen, wie sie auch der Kanton Bern per 1. Januar 2024 einführen will. Demnach werden sämtliche Photovoltaik- und Solarthermieanlagen (egal ob Aufdach- oder Indachanlagen) von der Bewertung zum Katasterwert ausgenommen. Entsprechende Investitionen führen damit nicht mehr zu einer Erhöhung des Katasterwertes. Stattdessen wird der Wert der Investitionen als bewegliches Vermögen besteuert, wobei der Steuerwert stets 20 Prozent des Anschaffungswertes beträgt, d.h. eine jährliche Entwertung wird nicht berücksichtigt.
- Nach Artikel 1 der Liegenschaftskostenverordnung (Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer vom 9. März 2018; SR 642.116) ist ein Abzug von energiesparenden Investitionen nur möglich beim Ersatz von veralteten sowie bei der erstmaligen Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. Bei einem Neubau oder bei einer Totalsanierung, welche einem Neubau gleichkommt, handelt es sich aus steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich um vom Einkommen nicht abzugsfähige «Anlagekosten». Ein Abzug dieser Kosten ist erst bei einer allfälligen Veräusserung möglich, wo sie bei der Grundstückgewinnsteuer als Anlagekosten vom Verkaufserlös in Abzug gebracht werden können. Auch das Bundesgericht lässt den Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen bei einem Neubau nicht zu (BGer 2C\_727\_2012 vom 18. Dezember 2012). Ab welchem konkreten Alter eines Gebäudes ein Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen zulässig wäre, liess das Bundesgericht jedoch offen. Im Kanton Solothurn liegt diese Frist derzeit bei fünf Jahren. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Altbauten und Neubauten ist in der heutigen Zeit nicht mehr sachgerecht. So gibt es derzeit auch auf Bundesebene Bestrebungen, diese abzuschaffen: Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat mit Schreiben vom 2. Februar 2022 die Kantone zur Vernehmlassung zur Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2016 eingeladen. Wir begrüsst in unserer Vernehmlassungsantwort die geplanten Fremdänderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes: Mit der Ausweitung der Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen auf Neubauten würde ein oft genannter Fehlanreiz beseitigt, der aufgrund von individuellen Steueroptimierungen den Zubau von Photovoltaikanlagen auf Neubauten verzögern kann (RRB Nr. 2022/804 vom 17. Mai 2022). Da der Kanton Wallis bereits heute Abzüge auch bei Neubauten zulässt und der Kanton Bern die Einführung einer gleichen Lösung per 1. Januar 2024 vorsieht, lässt sich nur schwer erklären, warum im Kanton Solothurn der Abzug im Rahmen eines Neubaus nach wie vor verweigert werden soll.
- Die derzeitige Praxis bei der Besteuerung der Einspeisevergütungen, wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen zu besteuern sind, kann zu einer Ungleichbehandlung führen. So haben diejenigen Personen weniger zu versteuern, die einen Teil des produzierten Stroms ohne Einspeisung selber verbrauchen können (z.B. durch einen Batteriespeicher) oder bei denen der Stromanbieter Bezug und Entschädigung miteinander verrechnet. Mit einem Wechsel zur konsequenten Anwendung des «Nettoprinzips» kann diese Ungleichbehandlung beseitigt werden: Beim Nettoprinzip bleibt der Erlös aus dem Verkauf von selbst produziertem Strom im Umfang des Eigengebrauchs (Kauf von Strom) steuerfrei. Steuerbar wäre somit nur noch der über den Eigenbedarf hinaus produzierte Strom. Es verbleibt somit einzig eine mögliche Ungleichbehandlung der Mieterinnen und Mieter, die keinen eigenen Strom produzieren und ihre Stromkosten

steuerlich nicht in Abzug bringen können. Möchte man diese Ungleichbehandlung vermeiden, müsste konsequenterweise ein «Bruttoprinzip» angewandt werden. Hierbei würden die Kosten für den Bezug der vom Eigentümer selbst benötigten Energie steuerlich als nicht abziehbare Lebenshaltungskosten qualifiziert. Als Folge davon würde der Bruttobetrag der Einspeisevergütung ungekürzt als Ertrag besteuert.

Als nicht umsetzbar erachten wir jedoch eine Umsetzung der weiteren, nachfolgend aufgeführten Massnahmen:

- Die Umsetzung des Auftrages Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021 vom 7. Juli 2021) wäre bundesrechtswidrig, denn eine Freistellung bestimmter Einkünfte für Photovoltaikanlagen ist im Steuerharmonisierungsgesetz nicht vorgesehen und würde gegen Art. 7 Abs. 4 StHG verstossen. Mit der Umsetzung würde zwar eine kantonale Norm geschaffen, die aber letztlich nicht angewandt werden könnte (Art. 72 Abs. 2 StHG). Zudem würden mit einer Grenze von 20 Kilowatt (kW) nahezu identische Anlagen unterschiedlich behandelt, womit das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot verletzt wäre. Und schliesslich führt eine solche Regelung zu einer Verkomplizierung der steuerlichen Verhältnisse (vgl. zum Ganzen die Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. November 2021, RRB Nr. 2021/1705).
- Ein Verzicht auf die Besteuerung von Erträgen beim Verkauf von selbst produziertem Strom bis zur Höhe der Gewinnungskosten käme nur in Frage, wenn ein Kanton für Investitionen in Energiesparmassnahmen keine besonderen Abzüge vorsieht. Beim Kanton Graubünden war dies bis Ende 2020 der Fall. Der Kanton Graubünden hat das System allerdings per 1. Januar 2021 aufgegeben und lässt Energiesparmassnahmen nunmehr zum Abzug zu. Da im Kanton Solothurn die Kosten für Energiesparmassnahmen auf bestehenden Bauten steuerlich bereits abziehbar sind, ist ein solches Modell abzulehnen.

Die Besteuerung der Abnahmevergütungen für private Photovoltaik-Anlagen ist Gegenstand der am 17. Dezember 2021 eingereichten parlamentarischen Initiative Grosse 21.529. Diese fordert insbesondere eine schweizweite Harmonisierung der Besteuerung und zudem eine Bagatellgrenze, bis zu welcher die Abnahmevergütungen steuerfrei sind. Auch vor diesem Hintergrund sollten derzeit keine dem Steuerharmonisierungsgesetz widersprechende Regelungen eingeführt werden.

### 3.15 Betroffenheit

Weil die solothurnischen Katasterwerte deutlich unter dem Verkehrswert liegen (vgl. hierzu ausführlich Ziff. 3.2), wird die Revision auf jeden Fall zu einer Erhöhung der Katasterwerte führen. Gleichwohl ist das in Art. 108 BV (Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) normierte Gebot der Wohneigentumsförderung zu beachten. Zudem ist mit jeder Schätzung, unabhängig von der angewendeten Methode, ein Streubereich der Ungenauigkeit verbunden. Und schliesslich unterliegen die auf dem Markt tatsächlich erzielten Preise nicht nur erheblichen Schwankungen, sondern enthalten vielfach auch spekulative (z.B. bei Renditeobjekten) oder subjektive (z.B. bei Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern) Preiskomponenten. Solche Elemente sollen bei der Festsetzung der Katasterwerte unberücksichtigt bleiben. Aus diesen Gründen ist unser Ziel, dass die neuen Katasterwerte merklich tiefer ausfallen als die effektiv erzielbaren Transaktionspreise.

Die Einhaltung der vom Bundesgericht noch als zulässig erachtete, untere Grenze der Besteuerung von 70 Prozent des effektiven Verkehrswertes führt zu rund einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte. Daraus resultieren Mehrerträge bei der Vermögenssteuer von ca. 18.7 Mio. Franken (nur Kanton, einfache Staatssteuer 18 Mio. Franken). Mit der gleichzeitigen Ver vierfachung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer (vgl. Ziff. 3.12) reduzieren sich diese

Mehrerträge auf ca. 5.9 Mio. Franken (einfache Staatssteuer 5.7 Mio. Franken). Das Kantonale Steueramt hat eine Simulation durchgeführt, um die Auswirkungen der Katasterschätzungsrevision auf den einzelnen Steuerpflichtigen abschätzen zu können:

Total Anzahl Steuerpflichtige mit Grundeigentum:	70'876
Anzahl Steuerpflichtige die nach wie vor <u>keine</u> Vermögenssteuern zahlen:	41'294
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>tiefere</u> n Vermögenssteuern:	6'966
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>höhere</u> n Vermögenssteuern:	22'616
davon unter CHF 100	9'369
davon zw. CHF 101 - 200	5'038
davon zw. CHF 201 - 300	2'490
davon zw. CHF 301-400	1'422
davon zw. CHF 401 - 500	874
davon zw. CHF 501 - 600	581
davon zw. CHF 601 - 700	431
davon zw. CHF 701 - 800	355
davon zw. CHF 801 - 900	253
davon zw. CHF 901 - 1'000	209
davon mehr als CHF 1'000	1'594

Die Angaben in Frankenbeträgen beziehen sich jeweils auf die einfache Staatssteuer<sup>1</sup>. Auch nach der Erhöhung der Katasterwerte weisen über 41'000 der insgesamt 70'000 Steuerpflichtigen mit Grundeigentum weiterhin kein steuerbares Vermögen auf, wenn die Freibeträge wie vorgesehen erhöht werden. Bei weiteren 10'000 Steuerpflichtigen erhöht sich die Vermögenssteuer nur marginal, und zwar um unter 100 Franken pro Jahr (einfache Staatssteuer). Für 5'000 Steuerpflichtige steigt die zu bezahlende Vermögenssteuer um 100 bis 200 Franken, für weitere 2'500 Steuerpflichtige um 200 bis 300 Franken.

Die höchste Mehrbelastung entsteht bei denjenigen rund 1'600 Steuerpflichtigen, deren Vermögenssteuerbelastung um mehr als 1'000 Franken zunimmt. Von diesen rund 1'600 Steuerpflichtigen weisen aber alle bereits heute einen Katasterwert von mindestens 375'000 Franken oder mehr auf. Sodann verfügen rund 350 Steuerpflichtige heute über kein steuerbares Vermögen, haben aber einen heutigen Katasterwert von über 600'000 Franken. Eine kleine Gruppe von rund 20 Steuerpflichtigen bezahlt sogar heute keinen Franken Vermögenssteuern, obschon sie heutige Katasterwerte von 2.5 Mio. Franken oder mehr besitzen. Ein derartiges Resultat ist möglich, weil die heutigen Katasterwerte nur knapp mehr als 20 Prozent der auf dem Markt effektiv bezahlten Preise betragen (vgl. Ziff. 3.2). Wer also sein (namhaftes) Vermögen vorwiegend in Immobilien angelegt hat und diese mittels Hypotheken teilweise fremdfinanzieren lässt, weist mitunter eine deutlich tiefere Vermögenssteuerbelastung auf, als wenn er das Vermögen anderweitig angelegt wäre. Dieses Ergebnis unterstreicht die Mängel der heutigen Katasterschätzung und deren dringender Revisionsbedarf.

<sup>1</sup> Der Staatssteuerfuss beträgt 104%, der durchschnittliche Steuerfuss der Gemeinden beträgt 116.9% (2022). Die einfache Staatssteuer, multipliziert mit den Steuerfüssen vom Kanton und der Gemeinde, ergibt die letztlich zu bezahlende Steuer. Eine einfache Staatssteuer von 500 Franken entspricht somit einer Steuer von 520 Franken beim Kanton und 584.50 Franken bei der Gemeinde.

## 4. Auswirkungen

### 4.1 Personelle Konsequenzen

Kurzfristig sind in der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes für die Erfassung der Daten, Berechnung und Eröffnung der Katasterwerte und insbesondere für die Bearbeitung der Rechtsmittel erhöhte personelle Ressourcen notwendig.

Langfristig erwarten wir aber, dass das vereinfachte Verfahren der Katasterschätzung auch zu einem geringeren Personalaufwand führen wird.

Insgesamt schätzen wir, dass der Personalbestand der Abteilung Katasterschätzung während den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des neuen Systems der Katasterschätzung um zwei Personen (= 200 Stellenprozent) zu erhöhen ist. Dies zieht Gesamtkosten von rund 200'000 Franken pro Jahr oder total 400'000 Franken nach sich. Nach Ablauf der beiden Jahre kann der Personalbestand um vier Personen (= 400 Stellenprozent) reduziert werden, was – im Vergleich zu heute – zu jährlichen Einsparungen von ebenfalls rund 200'000 Franken führen wird.

### 4.2 Finanzielle Konsequenzen

Die Revision der Katasterschätzung führt zu Mehrerträgen von 18.7 Mio. Franken. Demgegenüber hat die Erhöhung der Vermögensfreibeträge Mindererträge von rund 12.8 Millionen Franken zur Folge. Die voraussichtlichen Mindereinnahmen aus der Förderung der Energiesparmassnahmen lassen sich nur ungefähr schätzen, weil diverse Annahmen getroffen werden müssen. Es ist mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 1.1 Mio. Franken bei der Einkommenssteuer zu rechnen. Durch die Erhöhung des Pauschalabzuges bei den Liegenschaftskosten reduziert sich die Einkommenssteuer sodann um rund 4.9 Mio. Franken jährlich. Der verbleibende jährliche Minderertrag von 0.1 Mio. Franken ist vernachlässigbar.

KASO, die aktuelle Softwarelösung der Katasterschätzung von aXenta AG, ist technisch überholt und weist Mängel auf. Erweiterungen an der aktuellen Software sind zudem nicht mehr wirtschaftlich. Unabhängig von einer neuen Katasterschätzung muss deshalb auch die Software abgelöst werden, die ihren «End of Life» erreicht hat. Die Katasterbewertung erfolgt neu mit dem Programm Nest.Objekt des Herstellers KMS AG. Nest.Objekt setzt vollumfänglich auf der Basisarchitektur von Nest auf, nutzt dieselben Standards- und GUI-Richtlinien und kann integriert im bestehenden Funktionsumfang von Nest im Kanton Solothurn betrieben und genutzt werden. Über die Projektkosten zur Einführung von Nest.Objekt wird der Kantonsrat in einem separaten Geschäft (SGB 0193/2021) befinden.

Durch die neue Schätzungsmethode, wonach künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt wird, entfallen umfangreiche Zusatzaufgaben und -Erhebungen, die von der SGV aktuell für die Katasterschätzung erbracht werden. Damit werden auch die jährlich wiederkehrenden Entschädigungszahlungen an die SGV von 400'000 Franken hinfällig (vgl. RRB Nr. 2019/228).

### 4.3 Vollzugsmassnahmen

Die heutige Katasterschätzung ist in mehreren Beschlüssen, Verordnungen und Weisungen geregelt (vgl. Ziff. 3.2). Mit der neuen Katasterschätzungsrevision sollen diese Beschlüsse, Verordnungen und Weisungen aufgehoben und in einer einzelnen Verordnung des Regierungsrats über den Katasterwert geregelt werden. Nebst der Verordnung über den Katasterwert wird der Eigenmietwert wie bis anhin in der Steuerverordnung Nr. 15 geregelt sein, die aber einer Totalrevision unterzogen wird. Und schliesslich ist die Steuerverordnung Nr. 16 anzupassen, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht wird. Alle drei Verordnungen unterliegen dem Einspruchsrecht des Kantonsrates.

Die Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411) und die Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42) können somit aufgehoben werden. Für die Aufhebung der kantonsrätlichen Erlasse siehe nachfolgend Ziff. 5.2.

Jede Revision des Steuergesetzes erfordert überdies Änderungen an den Formularen und Anpassungen im Bereich der Informatik.

#### 4.4 Folgen für die Gemeinden

Da die höheren Vermögenssteuerwerte der Liegenschaften durch Massnahmen bei der Steuerbemessungsgrundlage vollständig kompensiert werden, fällt die Revision der Katasterschätzung sowohl bei der Staatssteuer wie auch bei der Gemeindesteuer aufkommensneutral aus (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 4.2). Die Vorlage hat somit auf die Einwohner- und Kirchgemeinden keine nennenswerten Auswirkungen.

Die Vorlage hätte folglich nur dann finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, wenn die Aufkommensneutralität der Vorlage ganz oder teilweise durch eine Senkung des Staatssteuerfusses gewahrt würde (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 3.13). Diesfalls fallen bei den Gemeinden Mehreinnahmen an, sofern sie ihren Gemeindesteuerfuss nicht ebenfalls senken.

#### 4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

Durch die Vorlage kann nicht mit wesentlichen Mehr- oder Mindereinnahmen gerechnet werden. Die Vorlage leistet aber in gesellschaftlicher Hinsicht einen Beitrag für eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, indem die heute stark unterschiedliche Vermögensbesteuerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen in rechtsgleiche Verhältnisse zurückgeführt wird.

Aufgrund der viel zu tiefen Katasterwerte weist der Kanton Solothurn im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) zu tiefe Vermögenswerte aus, was für den Kanton Solothurn derzeit zu einem niedrigen Ressourcenindex führt. Die Totalrevision der Katasterschätzung korrigiert die zu tiefen Werte, wodurch sich der Ressourcenindex im NFA für den Kanton Solothurn erhöht. Dies wird zu geringeren Ressourcenausgleichszahlungen führen. Eine aussagekräftige Prognose ist derzeit allerdings nicht möglich, denn die Finanzausgleichszahlungen schwanken jährlich und sind für den Kanton Solothurn in den Jahren 2019 bis 2023 um rund 56 Mio. Franken gestiegen. Für die Berechnung des Ressourcenpotentials wird sodann auf die Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren abgestellt, welche vier bis sechs Jahre zurück liegen. Die Auswirkungen auf den NFA würden sich somit erst sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Vorlage zeigen, d.h. bei einem Inkrafttreten am 1. Januar 2025 folglich erstmalig im Jahr 2031.

Die Vorlage hat keine erheblichen ökologischen Auswirkungen auf den Kanton Solothurn.

## 5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### 5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1)

**§ 28 Abs. 3:** Nach dieser Härtefallregelung kann der Eigenmietwert der am Wohnsitz dauernd selbst bewohnten Liegenschaft (also ohne Zweit- und Ferienwohnungen) auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Damit wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tie-

fen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Davon kann einzig abgewichen werden, wenn zugleich auch eine Unternutzung vorliegt (vgl. dazu die Ausführungen im nachfolgenden Absatz). Die Einzelheiten wie beispielsweise das Verhältnis zwischen Mietwert und Einkünften wird in der Verordnung geregelt. Die Reduktion gilt nicht für die direkte Bundessteuer.

Künftig wird im Gesetz verankert, dass auch für die Staatssteuer eine Reduktion des Eigenmietwertes aufgrund einer Unternutzung der Liegenschaft möglich ist. Ein solcher Unternutzungsabzug war bislang nur für die direkte Bundessteuer, nicht aber für die Staatssteuer möglich. Dem Unternutzungsabzug schwebt der Modellfall älterer Wohneigentümer vor, die nach dem Wegzug der Kinder wegen einer zu hohen finanziellen Belastung durch die nunmehr überdimensionierte Liegenschaft in eine finanzielle Notlage geraten würden. Der Abzug kommt nur für das am Wohnsitz selbstgenutzte Eigentum in Frage (BGE 135 II 416). Weiter geht es um eine Unternutzung, wie sie modellhaft dann eintritt, wenn die Kinder aus dem Eigenheim der alternden Eltern ausgezogen sind. Die Raumreserve beruht somit auf Gründen, auf welche die steuerpflichtige Person keinen direkten Einfluss hat, wobei dies gegebenenfalls auch bei tatsächlicher Trennung oder im Todesfall des Ehepartners zutreffen kann. Der Abzug setzt weiter voraus, dass einzelne Räume tatsächlich und dauernd nicht benützt werden. Ein nur weniger intensiver Gebrauch berechtigt nicht zum Abzug. Nach dem Gesetzestext sowie auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes rechtfertigt sich ein Unternutzungsabzug nur dann, wenn ein Härtefall vorliegt. Kein Härtefall liegt in der Regel vor, wenn eine Person in normalen bis guten finanziellen Verhältnissen vier Zimmer bzw. zwei (oder mehr) Personen vier bis sechs Zimmer bewohnen. Zudem haben die Steuerpflichtigen darzutun, ohne den Unternutzungsabzug Gefahr zu laufen, ihr Haus verkaufen zu müssen oder sonst in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten (Urteil BGer 2C\_279/2015 vom 30. Oktober 2015).

**§ 39 Abs. 3<sup>ter</sup>:** Bei Investitionskosten für Solaranlagen (d.h. für Photovoltaikanlagen und Solarthermieanlagen) auf Neubauten ist neu ebenfalls ein Abzug bei der Einkommenssteuer zulässig (vgl. vorstehend Ziff. 3.14.3). Die bisherige Unterscheidung zwischen Neubauten und bestehenden Gebäuden (5-Jahres-Regel) entfällt.

**§ 62:** Der Katasterwert wird neu mit einer formelmässig-schematischen Methode nach dem Verkehrswert festgelegt. Bei Nicht-Renditeliegenschaften fällt die bisher enthaltene Ertragswertkomponente somit weg. Der Katasterwert von Renditeliegenschaften berechnet sich demgegenüber künftig durch die Kapitalisierung des jährlichen Bruttomietwertes. Die neuen Formulierungen von Absatz 2, welcher Art. 14 Abs.1 StHG nachempfunden ist, sowie von Absatz 4 tragen den neuen Bewertungsmethoden Rechnung.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass die Katasterwerte massvoll und unter Berücksichtigung der Wohneigentumsförderung festgesetzt werden. Führt die formelmässig-schematische Bewertung nicht zu einem sachgerechten Ergebnis, sieht Absatz 5 zudem eine Korrektornorm im Einzelfall vor.

Absatz 6 enthält die Delegationsnorm für die Ausführungsverordnung des Regierungsrates. Die Details der Katasterschätzung werden künftig in einer einzigen Verordnung geregelt (vgl. die Ausführungen in Ziff. 4.3).

Für weitergehende Ausführungen wird auf die Ausführungen unter Ziff. 3.3 verwiesen.

**§ 64:** Zunächst wird die Sachüberschrift geändert. § 64 regelt neu die allgemeine Neubewertung. Für die individuelle Neubewertung einzelner Liegenschaften ist § 63 Absatz 5 vorgesehen.

Sodann wird die vormalige Bestimmung in Absatz 1 ersatzlos aufgehoben: Eine solche Bestimmung ist überflüssig. Der Katasterwert wird jeweils dann geändert, wenn die jeweiligen Parameter ändern (beispielsweise, indem die SGV zufolge einer An- oder Umbaute eine Neuschätzung vornimmt, spätestens aber alle 15 Jahre durch die allgemeine Neubewertung der Landwerte oder der Gebäudewerte). Die Bestimmung stünde zudem in Widerspruch zu einer individuellen Neuschätzung (vgl. neu § 63 Abs. 5).

Ferner ändert das Zeitintervall für die allgemeine Neubewertung: Das geltende Recht sieht vor, dass der Kantonsrat in der Regel alle 8 und spätestens alle 12 Jahre oder bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte die allgemeine Revision der Katasterschätzung anordnet. Mit der Erhöhung dieses Intervalls auf spätestens 15 Jahre erfolgt eine Angleichung an die SGV, welche ebenfalls spätestens alle 15 Jahre eine Neuschätzung vornimmt. Bereits das bestehende Recht sah zudem vor, dass bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte eine allgemeine Revision der Katasterschätzung vorgenommen wird. Wann eine erhebliche Veränderung vorliegt, wird in der Ausführungsverordnung präzisiert.

Schliesslich nimmt die Bestimmung neu nur noch auf die allgemeine Neubewertung der Landwerte und Ertragswerte Bezug, denn eine allgemeine Neubewertung der Gebäude wird von der SGV initiiert.

**§ 65:** Die Bestimmung regelte vormals die Zwischenrevision und die Nachführung der Katasterschätzung. Neu werden die Landwerte für die Realwertmethode sowie die Ertragswerte für die Ertragswertmethode spätestens alle 15 Jahre aktualisiert. Diese sogenannte «allgemeine Neubewertung» wurde zu § 64 verschoben. Ausgangslage der neuen Katasterwerte sind die Schätzungen der SGV: Nimmt die SGV zufolge Neuschätzung, Umbau, Abbruch von Gebäuden und dergleichen eine Neuschätzung vor, führt dies jeweils auch zu einem neuen Katasterwert. Die vormaligen Absätze 3 und 4 können deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Auch fällt der bisherige Absatz 5 weg, denn die Korrektornorm für nichtzutreffende Bewertungen findet sich neu in § 63 in den Absätzen 4 und 5. Die Eröffnung der Katasterwerte erfolgt wie bis anhin mittels einsprachefähiger Verfügung. Die Berichtigung rechtskräftiger Verfügungen erfolgt nach den allgemeinen Regeln von § 169 StG.

Neu regelt die Bestimmung die zuständige Behörde, welche die Verfügungen der Katasterschätzungen erlässt. Innerhalb des Steueramtes ist dies die Abteilung Katasterschätzung. Ferner wird das Einsprache- und Rechtsmittelverfahren geregelt. Diese beiden grundlegenden Regelungen, welche gemäss Art. 71 Abs. 1 KV in ein formelles Gesetz gehören, waren bislang lediglich auf Verordnungsstufe (Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 [BGS 212.478.41]) geregelt. Wie bis anhin werden die Katasterwerte durch Verfügung eröffnet. Gegen die Verfügung kann innert 30 Tagen Einsprache, gegen den Einspracheentscheid Rekurs an das Kantonale Steuergericht erhoben werden. Dies entspricht dem gewöhnlichen Rechtsmittelweg im Steuerverfahren. Die im geltenden Recht noch vorgesehene Beschwerdemöglichkeit an das Finanzdepartement fällt weg.

**§ 66 Abs. 3:** Die Bestimmung regelt, dass Solaranlagen (Photovoltaik- und Solarthermieanlagen) nicht zum Katasterwert bewertet werden. Der Wert dieser Investitionen wird stattdessen als bewegliches Vermögen versteuert. Um dem nicht bestehenden Markt für gebrauchte Anlagen und dem damit zusammenhängenden Wertzerfall dieses Vermögenswertes Rechnung zu tragen, beträgt der Steuerwert konstant 20 Prozent des Anschaffungswertes. Dies gilt sowohl für Aufdach- wie auch Indachanlagen.

**§ 71:** Der Sozialabzug bei der Vermögenssteuer wird auf 400'000 Franken erhöht für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und Alleinstehende mit Kindern. Für alle anderen Steuerpflichtigen wird der Sozialabzug auf 240'000 Franken erhöht. Der für jedes Kind und jede unterstützungsbedürftige Person zusätzlich hinzukommende Sozialabzug von 20'000 Franken bleibt unverändert. Da sich die Sozialabzüge

durch die Änderung vervierfachen, kann die vormalige Privilegierung für Steuerpflichtige mit ungenügendem Reineinkommen und einem Reinvermögen von nicht mehr als 200'000 Franken aufgehoben werden (Abs. 2).

**§ 292:** Diese neue Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Katasterwerte nach bisherigem Recht bis zu einer Bewertung nach neuem Recht bestehen bleiben. Da bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung über die Katasterschätzung die Beschlüsse und Verordnungen zur aktuellen Katasterschätzung in Kraft bleiben müssen, dieser genaue Zeitpunkt aber noch nicht feststeht, delegiert § 292 zudem die Kompetenz zur Aufhebung der Beschlüsse an den Regierungsrat. Aufgehoben werden auch die Verordnungen des Regierungsrates über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) und über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42), deren Kompetenz zur Aufhebung jedoch nicht im Gesetz verankert wird.

**§ 293:** Auch für die Katasterwerte wird neu eine Härtefallregelung analog des Eigenmietwertes normiert (vgl. § 28 Abs. 3 StG), allerdings nur übergangsweise bis zum einem allfälligen Eigentumswechsel der selbst bewohnten Liegenschaft. Die Revision der Katasterwerte soll im Einzelfall nicht dazu führen, dass ein Wohneigentümer seine Liegenschaft nur aufgrund der erhöhten Steuerlast verkaufen müsste. Mithin dient diese neue Bestimmung der Besitzstandswahrung der von der Revision unmittelbar betroffenen Hauseigentümer. Die Härtefallregelung können nur diejenigen Steuerpflichtigen anrufen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gesetzesbestimmungen Eigentümer einer dauernd selbstbewohnten Liegenschaft im Kanton Solothurn waren. Wird die Liegenschaft erst nach diesem Zeitpunkt gekauft, ist die Anwendung der Härtefallregelung ausgeschlossen. Ferner ist sie nicht möglich, wenn die Hauseigentümer über genügend liquide Mittel verfügen, um allfällige Vermögenssteuern zu bezahlen. In analoger Anwendung der Rechtsprechung zum Eigenmietwert kann der Katasterwert aber in jedem Fall nicht unter 70 Prozent des Verkehrswertes reduziert werden (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten wie beispielsweise das massgebende Verhältnis zwischen Vermögenssteuer und Einkünften durch Verordnung.

**§ 294:** Mit dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung wird auch die Steuerverordnung Nr. 15 totalrevidiert. Die noch nach dem geltenden Recht ermittelten Eigenmietwerte werden aber nach Inkrafttreten noch während zehn Jahren beibehalten und nur unter gewissen Voraussetzungen verändert (vgl. Ziff. 3.11.2). Der Regierungsrat regelt durch Verordnung, wann eine Neuberechnung des Eigenmietwertes vorgenommen wird.

## 5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2)

Mit Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Katasterschätzung können folgende Beschlüsse und Verordnungen des Kantonsrates ersatzlos aufgehoben werden:

- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43).

## 6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Mit der Katasterschätzungsrevision und der damit verbundenen Änderungen bei der Eigenmietwertberechnung ist auch eine Systemumstellung bei der Berücksichtigung der Baurechtszinsen

angedacht: Zurzeit folgt der Kanton Solothurn dem so genannten **Mietwertmodell**, d.h. bei der Festlegung des Eigenmietwerts eines Gebäudes, das im Baurecht erstellt wurde, wird im Kanton Solothurn der Wert des Bodens nicht berücksichtigt. Entsprechend können auch die Baurechtszinsen nicht in Abzug gebracht werden. Demgegenüber wird beim so genannten **Gewinnungskostenmodell** das Baurechtsverhältnis nicht bereits bei der Festlegung des Eigenmietwerts berücksichtigt. Der Eigenmietwert wird bei der Baurechtsliegenschaft gleich berechnet wie bei einer Liegenschaft, die nicht im Baurecht erstellt wurde. Folglich sind beim Gewinnungskostenmodell die Baurechtszinsen als dauernde Last vom Eigenmietwert in Abzug zu bringen, damit dem Umstand, dass der Baurechtsnehmer am Boden kein Eigentum hat, Rechnung getragen wird. Mit dieser Umstellung wird der Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP, Die Liberalen, Starrkirch-Will): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen (A 0165/2017) umgesetzt.

Mit den vorgesehenen Massnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien erachten wir auch die beiden Aufträge Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) und Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als umgesetzt.

## 7. Rechtliches

### 7.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist verfassungskonform; sie stützt sich auf die Art. 131 – 134 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) und entspricht auch den massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 127 und 129 BV). Ebenso erfüllt sie die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes bzw. setzt diese um.

### 7.2 Zuständigkeit

Zuständig für die Revision des Steuergesetzes ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Der Beschluss wird von sich aus der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (Art. 35 Abs. 1 Bst. k KV).

### 7.3 Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

## 8. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler KRB**

Finanzdepartement (2)  
Steueramt (20)  
Amt für Finanzen  
Staatskanzlei (2; eng, rol)  
Kantonale Finanzkontrolle  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS

Vernehmlassungsentwurf

## **Totalrevision der Katasterschätzung**

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates  
an den Kantonsrat von Solothurn  
vom . . . . ., RRB Nr. . . . .

**SPERRFRIST BIS MITTWOCH, 30.08.2023, 09:30 UHR**

### **Zuständiges Departement**

Finanzdepartement

### **Vorberatende Kommission(en)**

Finanzkommission

## Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	5
1. Ausgangslage .....	7
1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren .....	7
1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren .....	8
1.3 Erwägungen, Alternativen .....	8
2. Verhältnis zur Planung .....	8
3. Hauptpunkte der Vorlage .....	8
3.1 Ausgangslage .....	8
3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung .....	9
3.3 Neue Schätzungsmethode .....	10
3.4 Landwerte .....	10
3.5 Gebäudewerte .....	12
3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke .....	13
3.7 Renditeliegenschaften .....	14
3.8 Baurechtsgrundstücke .....	14
3.9 Abweichungen .....	14
3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke .....	14
3.11 Eigenmietwerte .....	15
3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte .....	15
3.11.2 Übergangslösung .....	16
3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten .....	17
3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer .....	18
3.13 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien .....	19
3.13.1 Ausgangslage .....	19
3.13.2 Aktuelle Praxis .....	20
3.13.3 Vorschläge .....	20
3.14 Betroffenheit .....	22
4. Auswirkungen .....	24
4.1 Personelle Konsequenzen .....	24
4.2 Finanzielle Konsequenzen .....	24
4.3 Vollzugsmassnahmen .....	24
4.4 Folgen für die Gemeinden .....	25
4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit .....	25
5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage .....	25
5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1) .....	25
5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2) .....	28
6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen .....	28
7. Rechtliches .....	29
7.1 Rechtmässigkeit .....	29
7.2 Zuständigkeit .....	29
7.3 Inkrafttreten .....	29
8. Antrag .....	29

**Beilagen**

Beschlussesentwurf 1

Synopse zu Beschlussesentwurf 1

Beschlussesentwurf 2

Synopse zu Beschlussesentwurf 2

Anhang 1: Landwerte Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser

Anhang 2: Landwerte Stockwerkeigentumswohnungen

Anhang 3: Landwerte Gewerbe und Bruttokapitalisierungszinssätze

Vernehmlassungsentwurf

Vernehmlassungsentwurf

## Kurzfassung

Wie alle Vermögenswerte unterliegen auch Liegenschaften im Privatbesitz der Vermögenssteuer. Für die Festsetzung der Vermögenssteuer werden im Kanton Solothurn die Liegenschaften mit einem Katasterwert bewertet. Die heutigen Katasterwerte beruhen noch immer auf dem Stichtag 1. Januar 1970 und werden auf dieses Datum hin zurückgerechnet. Dies ist nicht nur unnötig kompliziert und kaum nachvollziehbar, sondern die Katasterwerte sind auch längst veraltet, viel zu tief und rechtsungleich. Zudem sind sie verfassungswidrig. In den bestehenden Katasterwerten werden weder die regionalen Entwicklungen des Kantons Solothurn in den letzten 50 Jahren noch die Unterschiede innerhalb einer Gemeinde abgebildet.

Eine massvolle Anpassung der Katasterwerte wurde bereits im Massnahmenplan 2014 aufgenommen, die Totalrevision der Katasterschätzung ist seither im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) abgebildet. Am 2. September 2020 hat der Kantonsrat zudem die Totalrevision der Katasterschätzung als Teil des Gegenvorschlages zur Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» verlangt. In einer separaten Vorlage wurde per 1. Januar 2023 bereits eine signifikante tarifliche Entlastung über 64 Mio. Franken (Kanton und Gemeinden) sowie eine Anpassung bei den Abzügen vorgenommen. Mit der hier vorliegenden Revision der Katasterschätzung setzen wir nun den restlichen Auftrag des Kantonsrates um. Überdies hat das Stimmvolk die «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!», welche ein rund zehnjähriges Moratorium bei einer Totalrevision der Katasterschätzung verlangt hatte, an der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 mit 59% der Stimmen abgelehnt.

Die neue Katasterschätzung erfolgt künftig nach einem zeitgemässen System, wie es der Kanton Luzern jüngst eingeführt hat und das im Kanton Zürich bereits seit Jahren erprobt ist. Hierzu hat das Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG alle Gemeinden des Kantons Solothurn in mehrere Landwertzonen pro Gemeinde eingeteilt. So kann parzellenscharf der Landpreis pro Quadratmeter für jedes Grundstück ermittelt werden. Bei überbauten Grundstücken wird zudem der Zeitwert des Gebäudeversicherungswertes der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) hinzugerechnet. Aus der Kombination von Landwert und Gebäudezeitwert wird der Katasterwert auf einfache und nachvollziehbare Weise berechnet.

Durch die Revision der Katasterschätzung wird eine gerechte und dennoch moderate Besteuerung gewährleistet, die im Gegensatz zu heute nachvollziehbar und verständlich ist. Gleichwohl wollen wir die Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten, was insbesondere durch die folgenden Punkte sichergestellt wird:

- Das Bundesrecht schreibt vor, dass Vermögen zum Verkehrswert zu besteuern ist. Bei Liegenschaften besteht ein gewisser Spielraum, die Grenze von 70% des Verkehrswertes darf jedoch nicht unterschritten werden. Diese unterste, noch zulässige Grenze gilt als Ziel für die neuen Katasterwerte. Allerdings sind die heutigen Katasterwerte derart tief, dass die neue Katasterschätzung dennoch rund zu einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte führen wird.
- Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System berechneter Eigenmietwert erfolgt vorerst nur bei Neubauten, oder wenn sich der Katasterwert (z.B. durch Umbauten) verändert. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt.
- Selbst bei den nach der neuen Methode ermittelten Eigenmietwerten wird der Steuerertrag aus der Eigenmietwertbesteuerung insgesamt nicht erhöht. Individuell wird es aller-

dings zu Verschiebungen bei der Höhe des Eigenmietwertes kommen: Durch die aktuellen Katasterwerte werden künftig nämlich auch unterschiedliche Lagen innerhalb einer Gemeinde und innerhalb des Kantons zutreffender abgebildet, als es aktuell der Fall ist. Durch eine neue Härtefallregelung werden hierbei stossende Einzelfälle vermieden.

- Darüber hinaus wird der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht: Dieser Abzug (der anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten geltend gemacht werden kann) beträgt heute je nach Alter des Gebäudes 10 oder 20 Prozent des Eigenmietwertes. Durch eine Erhöhung des Abzugs um weitere fünf Prozentpunkte reduziert sich folglich der Eigenmietwert für die Mehrheit der Personen mit Grundeigentum im selben Umfang.

Die höheren Katasterwerte führen beim Kanton zu Mehreinnahmen von jährlich rund 18.7 Mio. Franken. Ziel der Revision ist jedoch nicht die Generierung von Mehreinnahmen auf Kosten der Personen mit Grundeigentum, sondern die Gewährleistung einer gerechten Besteuerung für sämtliche Steuerpflichtigen sowie die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben. In der vom 10. Dezember 2021 bis 4. März 2022 durchgeführten Vernehmlassung haben wir deshalb vorgeschlagen, zur Kompensation der Mehreinnahmen den kantonalen Steuerfuss der natürlichen Personen um voraussichtlich 3% zu senken. Nach Auswertung der Vernehmlassungsantworten wurde die Vorlage umfassend überarbeitet. Nebst der neu vorgesehenen Beibehaltung der aktuell geltenden Eigenmietwerte sowie der Erhöhung des Pauschalabzugs für die Liegenschaftskosten bestehen die Änderungen im Wesentlichen in folgenden Punkten:

- Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer um den Faktor vier auf 240'000 Franken (Alleinstehende) und 400'000 Franken (Verheiratete und Alleinstehende mit Kindern).
- Steuerliche Förderung von Energiesparmassnahmen, indem (1) Solaranlagen als bewegliches Vermögen besteuert werden, (2) Investitionen in Solaranlagen auch bei Neubauten abzugsfähig sind und (3) Einspeisevergütungen nach dem Nettoprinzip besteuert werden.
- Landwerte von bebautem Land werden um zehn Prozent reduziert.

Durch diese Massnahmen ist die Vorlage steuerneutral. Beim Kanton fallen weder Mehr- noch Mindereinnahmen an. Weil die Kompensationsmassnahmen jeweils bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen, gilt die Aufkommensneutralität der Vorlage auch für die Gemeinden.

Als Alternative ist eine Senkung des Staatssteuerfusses nach wie vor denkbar. Denn nur dann würde sich der Kanton Solothurn im interkantonalen Vergleich der Steuerbelastungen verbessern. Von einer Senkung des Staatssteuerfusses würden sodann alle Steuerpflichtigen profitieren und der finanzielle Spielraum der Gemeinden bliebe gewahrt. Eine Senkung des Steuerfusses ist auch in Kombination mit den hier vorgeschlagenen Massnahmen möglich.

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Totalrevision der Katasterschätzung.

## 1. Ausgangslage

Die geltende Katasterschätzung beruht auf dem Stichtag vom 1. Januar 1970. Seit diesem Datum hat der Immobilienmarkt eine markante und regional unterschiedliche Preisentwicklung durchlaufen. In der geltenden Katasterschätzung wird diese Entwicklung nicht berücksichtigt. Die Katasterwerte im Kanton Solothurn sind denn auch seit Jahrzehnten viel zu tief und entsprechen den Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes bei weitem nicht mehr.

In der Vergangenheit wurde wiederholt eine Revision der Katasterwerte in Angriff genommen. Die in den Jahren 1997 und 2002 ausgearbeiteten Vorlagen scheiterten jedoch in den Volksabstimmungen. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) wird die Totalrevision der Katasterschätzung seit dem Jahr 2015 aufgeführt, deren Umsetzung hat sich aber aufgrund anderweitigen Gesetzgebungsarbeiten mehrmals verzögert. Am 26. Mai 2020 haben wir das Finanzdepartement mit der Ausarbeitung einer Teilrevision des Steuergesetzes beauftragt (RRB Nr. 2020/789). Inhalt der Teilrevision soll unter anderem die Revision der Katasterschätzung sein.

Der Kantonsrat hat am 2. September 2020 (VI 94/2020) der Volksinitiative «Jetzt si mir draa. Für eine Senkung der Steuern für mittlere und tiefe Einkommen» in Form der Anregung zugestimmt, gleichzeitig aber von der Regierung verlangt, einen moderateren Gegenvorschlag auszuarbeiten. Im Gegenvorschlag soll auch die Revision der Katasterschätzung berücksichtigt werden. Der Gegenvorschlag wurde aber letztlich ohne Revision der Katasterschätzung zur Abstimmung gebracht und am 15. Mai 2022 vom Stimmvolk angenommen. Die Revision der Katasterschätzung wiederum sollte in einer separaten Vorlage erfolgen.

Am 19. September 2022 wurde die Gesetzesinitiative «Zwillingsinitiative 1 – Hände weg vom Katasterwert!» mit den nötigen Unterschriften eingereicht. Die Initiative forderte, dass eine allfällige Totalrevision der Katasterschätzung frühestens auf Beginn der Steuerperiode 2032 in Kraft treten dürfe. Daraufhin würden die Arbeiten an der Totalrevision der Katasterschätzung sistiert, bis die Volksabstimmung über die Zwillingsinitiative 1 stattgefunden hat. An der Volksabstimmung vom 18. Juni 2023 lehnte das Stimmvolk die Zwillingsinitiative 1 mit 58.62 Prozent der Stimmen ab.

### 1.1 Erstes Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf den Regierungsratsbeschluss Nr. 2021/1828 vom 6. Dezember 2021 hat das Finanzdepartement ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Die Vernehmlassungsfrist endete am 4. März 2022. Insgesamt haben 20 Parteien, Verbände sowie andere Organisationen und Einzelpersonen eine schriftliche Eingabe eingereicht. Das Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens ist im Regierungsratsbeschluss Nr. 2022/1383 vom 13. September 2022 dargestellt und kann wie folgt zusammengefasst werden:

Fast alle Vernehmlassungsteilnehmer anerkennen einen grundsätzlichen Revisionsbedarf der geltenden Katasterschätzung. Diese wird als veraltet und nicht nachvollziehbar empfunden, zudem führe sie zu Ungerechtigkeiten, auch innerhalb der Gruppe der Hauseigentümer. Die Vernehmlassungsteilnehmer sind sich mehrheitlich einig, dass die Katasterschätzung vereinfacht werden soll. Das vorgeschlagene Modell einer hedonischen Bewertung wird denn auch in den Grundzügen überwiegend nicht bestritten. Zustimmung findet ferner der Vorschlag, die neuen

Katasterwerte moderat und am unteren Ende der noch als zulässig erachteten Bandbreite festzusetzen.

In wesentlichen Punkten gehen aber die Meinungen auseinander: So werden in technischer Hinsicht insbesondere zusätzliche Abschläge auf den ermittelten Landwerten sowie die Förderung erneuerbarer Energien gewünscht. Unterschiedliche Ansichten bestehen ferner bei der Frage, ob und wie die zu erwartenden Mehreinnahmen kompensiert werden sollen. Die eingegangenen Vernehmlassungsantworten zeigen auf, dass die vorgeschlagene Lösung der Senkung des Staatssteuerfusses grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden wird. Von einigen Vernehmlassungsteilnehmern wird vorgeschlagen, stattdessen den Freibetrag bei der Vermögenssteuer zu erhöhen.

## 1.2 Zweites Vernehmlassungsverfahren

Weil die Vorlage nach dem ersten Vernehmlassungsverfahren in wesentlichen Punkten überarbeitet wurde, findet vom 30. August 2023 bis am 30. November 2023 ein zweites Vernehmlassungsverfahren statt.

## 1.3 Erwägungen, Alternativen

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990; SR 642.14) ist das Vermögen für die kantonale Vermögenssteuer grundsätzlich zum Verkehrswert zu bewerten. Das Bundesrecht schreibt den Kantonen aber keine konkrete Bewertungsmethode vor. Ein grosser Gestaltungsspielraum besteht somit zwar bei der Wahl der für die Ermittlung der Verkehrswerte angewendeten Methode, nicht aber bei der Festlegung der generellen Höhe der Katasterwerte (vgl. nachfolgend Ziff. 3.1 und Ziff. 3.2).

Durch die Revision der Katasterschätzung werden die tiefen Katasterwerte im Kanton Solothurn in einen Bereich zurückgeführt, der mit dem Bundesrecht vereinbar ist. Bei einer Ablehnung der Revision besteht das Risiko, dass gegebenenfalls aufgrund äusserer Umstände dennoch Anpassungen notwendig werden. Dann wird der Regierungsrat prüfen müssen, inwieweit derartige Anpassungen auf Verordnungsstufe möglich sind (vgl. BGE 131 I 291).

## 2. Verhältnis zur Planung

Im Massnahmenplan 2014 wurde als Massnahme FD\_K04 die massvolle Anpassung der Katasterwerte aufgenommen, primär zur Beseitigung von heute bestehenden Ungleichgewichten. Der Kantonsrat hat in seiner Session vom 26. März 2014 der Massnahme im Grundsatz mit 72 gegen 24 Stimmen bei einer Enthaltung zugestimmt. Das KSTA erhielt den Auftrag, eine Kantonsratsvorlage zu erarbeiten. Seither wird die Totalrevision der Katasterschätzung im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) aufgeführt.

## 3. Hauptpunkte der Vorlage

### 3.1 Ausgangslage

Nach Art. 14 Abs. 1 StHG ist das Vermögen zum Verkehrswert zu bewerten. Dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Ausnahmen sind keine vorgesehen, ausser für land- und forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke sowie für bewegliches Geschäftsvermögen. Entsprechend schreibt das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern vor, dass Grundstücke und Gebäude zum Katasterwert bewertet werden (§ 62 Abs. 1 StG). Der Katasterwert wird unter Berücksichtigung des Verkehrs- und des Ertragswertes festgelegt. Der Kantonsrat bestimmt, in

welchem Mass für die einzelnen Arten von Grundstücken und Gebäuden dem Verkehrs- und dem Ertragswert Rechnung zu tragen ist (§ 62 Abs. 2 und 3 StG).

Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung eine Bewertung von Liegenschaften für die Vermögenssteuer, die sich in einer Bandbreite von 70% bis 100% des Verkehrswertes bewegt, als bundesrechts- und verfassungskonform akzeptiert (Urteil 2C\_682/2009 vom 08. April 2010 betr. Kanton Zürich). Hingegen ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine generelle Reduktion auf 60% (Zürich) oder 70% (Tessin) des Verkehrswertes nicht mit Art. 14 Abs. 1 StHG zu vereinbaren (BGE 124 I 145 und 124 I 159, bestätigt in BGE 128 I 240). Ebenfalls als bundesrechtswidrig erachtete das Bundesgericht jüngst eine Bestimmung des Kantons Bern, die als Ziel für die Katasterwerte einen Medianwert im Bereich von 70 Prozent der Verkehrswerte anstrebte (Urteil 2C\_418/2020 vom 21. Dezember 2021).

### 3.2 Mängel der bestehenden Katasterschätzung

Diesen Vorgaben des Bundesrechts und des kantonalen Steuergesetzes genügt die solothurnische Katasterschätzung schon lange und bei weitem nicht mehr. Das ist zum Beispiel ersichtlich aus den sogenannten Repartitionsfaktoren, welche die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) aufgrund von tatsächlichen Liegenschaftsgeschäften ermittelt hat. Diese Faktoren dienen dazu, die kantonal sehr unterschiedlichen Steuerwerte (Katasterwerte, amtliche Werte) für die Zwecke der interkantonalen Steuerauscheidung auf ein vergleichbares Niveau zu setzen, damit Schulden und Schuldzinsen unabhängig von den kantonalen Bewertungsdifferenzen verlegt werden (Kreisschreiben SSK Nr. 22 vom 22.03.2018, geändert am 26.08.2020). Die Spannweite der Repartitionsfaktoren von 24 Kantonen geht von 100% (kantonaler Steuerwert = Verkehrswert) bis 195% (kantonaler Steuerwert = 51% des Verkehrswertes). Daneben scheren zwei Kantone aus, neben Basel-Landschaft (385%) auch Solothurn mit 335 Prozent. Das bedeutet, dass die solothurnischen Katasterwerte weniger als 30 Prozent des Verkehrswertes betragen haben. Auch eine Analyse des Kantonalen Steueramtes von über 5'000 Transaktionen der Jahre 2019 bis 2021 zeigt auf, dass die solothurnischen Katasterwerte nur rund 22% der effektiv bezahlten Kaufpreise betragen haben.

Hinzu kommt, dass die solothurnischen Katasterwerte eine grosse Streuung aufweisen. Jene von Einfamilienhäusern sind meistens klar tiefer als der Durchschnitt, während jene der Mehrfamilienhäuser und Geschäftsliegenschaften näher beim Verkehrswert liegen. Basis der Katasterschätzung bilden Liegenschaftswerte von 1970. Die seither eingetretene Entwicklung der Liegenschaftswerte, die in den Regionen des Kantons sehr unterschiedlich verlaufen ist, wird dabei überhaupt nicht abgebildet. Auch berücksichtigt die heutige Katasterschätzung kaum die teils stark unterschiedlich teuren Lagen innerhalb einer Gemeinde.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Bestimmung des Katasterwertes sind heute in zahlreichen Rechtserlassen zu finden:

- §§ 62 – 65 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (Steuergesetz [StG]; BGS 614.11);
- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411);
- Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42);

- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43);
- Weisungen I (Bewertung von unüberbautem Land) und II (Bewertung überbauter Grundstücke) des Justiz-Departements vom 2. Oktober 1978 bzw. 2 Februar 1979 (BGS 212.478.451 und 212.478.452).

Diese Vielzahl von Erlassen macht es selbst für Fachleute kaum nachvollziehbar, wie sich der Katasterwert berechnet. Die geltende Regelung ist längst nicht mehr überschaubar oder verständlich.

### 3.3 Neue Schätzungsmethode

Eine neue, zeitgemässe Regelung bei der Katasterschätzung bedingt eine Totalrevision der rechtlichen Grundlagen sowie die technische Implementierung und Realisierung des geänderten Schätzungsverfahrens.

Künftig soll der Katasterwert für alle Grundstücke im Privatvermögen vereinfacht und mit einer Formelbewertung berechnet werden. Ein solcher formelmässig-pauschaler Bewertungsansatz liefert insbesondere im steuerlichen Kontext sehr gute Resultate. Dieses System wurde vom Bundesgericht in verschiedenen Entscheiden beurteilt und zugelassen. Der Kanton Zürich wendet ein solches System seit mehr als 20 Jahren erfolgreich an. Auch der Kanton Luzern setzt mit dem Projekt LuVal ab 1. Januar 2022 auf diese neue Schätzungsmethode.<sup>1</sup> Ferner hat die Stimmbewölkerung des Kantons Uri jüngst in der Volksabstimmung vom 15. Mai 2022 eine Vereinfachung des Schätzungswesens nach dem Vorbild des Kantons Luzern mit 78.16% angenommen. Der Vermögenssteuerwert von Liegenschaften wird in diesen Systemen grundsätzlich aus der Summe von **Zeitwert des Gebäudes** und **Landwert** berechnet (sog. Realwertmethode).

### 3.4 Landwerte

Die Landwerte wurden vom Immobilienberatungsunternehmen Wüest Partner AG ermittelt. Wüest Partner AG hat eine langjährige und fundierte Erfahrung in der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen (z.B. Zürich, Thurgau, St. Gallen und Luzern). Auch viele Finanzdienstleister wenden das Modell von Wüest Partner bei der Vergabe von Hypotheken an, weshalb sich das Modell mehrfach auf dem Markt bestätigt hat.

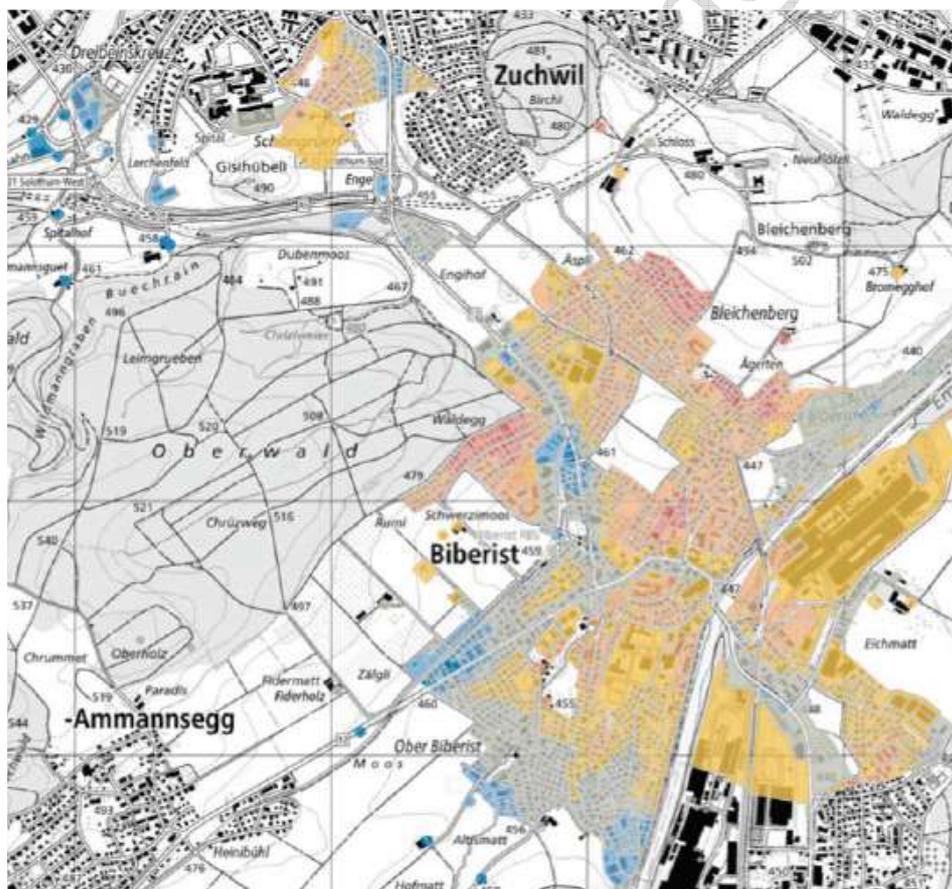
Bei der Bewertung einer Liegenschaft ist die Lage absolut entscheidend. In der Bewertungspraxis wird dabei zwischen der Makrolage und der Mikrolage unterschieden. Die Makrolage bezeichnet die grossräumige Lage, in deren Kontext das allgemeine Preisniveau festgelegt wird. Bei Wüest Partner AG wird die Makrolage durch das Quartier, die Ortschaft (bspw. ehemalige Gemeinden, Ortsteile usw.) oder die Gemeinde repräsentiert. Die Mikrolage bezeichnet die kleinräumige Lagequalität. Diese erfüllt die Funktion, die Lagequalität einer Liegenschaft innerhalb der Makrolage zu bestimmen. Sie nimmt dementsprechend eine relative Perspektive ein und beantwortet die Frage, wie die Lagequalität im Verhältnis zu allen anderen Lagequalitäten innerhalb der Makrolage (Quartier/Ortschaft/Gemeinde) zu beurteilen ist.

Als Basis für die Bewertung der Grundstücke wurde jede Gemeinde in sogenannte Lageklassen oder Landwertzonen eingeteilt. Schematisch kann das Vorgehen wie folgt skizziert werden:

<sup>1</sup> [https://steuern.lu.ch/recht\\_und\\_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval](https://steuern.lu.ch/recht_und_gesetzgebung/steuergesetzrevision/luval). In der September-Session 2019 stimmte der Kantonsrat Luzern der Vorlage in zweiter Beratung mit 108 zu 0 Stimmen zu.



Pro Gemeinde und Lageklasse wurden unterschiedliche Baulandpreise in Franken pro Quadratmeter definiert.<sup>1</sup> Die Anzahl der Lageklassen richtet sich nach der Heterogenität der jeweiligen Gemeinde in Bezug auf die vorhandenen Lagequalitäten. Berücksichtigt werden hierbei Lagefaktoren wie die Exposition, Hangneigung, Sonnenscheindauer, Bergsicht, Aussicht, Infrastruktur, Distanz zum Zentrum, Erholungsräume, Immissionen usw. Die Zusammenfassung der einzelnen Lagekriterien zu einem einzigen Mass der Lagegüte (hedonisches Modell) führt zur eindeutigen Zuteilung jeder Parzelle zu einer Landwertzone.



<sup>1</sup> Die Ermittlung der Landwerte erfolgt nach dem sog. Residualwertverfahren. Im Residualwertverfahren wird der Marktwert der Liegenschaft inkl. Land ermittelt und durch den Abzug der Erstleistungs- und Finanzierungskosten (Risiko/Gewinn) der verbleibende Restwert (Residuum) des Landwertes berechnet. Die Festlegung der Marktwerte geschieht bei den als Basis verwendeten Einfamilienhäusern nach dem statistischen Vergleichsverfahren (hedonische Bewertung).

Im Kanton Solothurn weist jede Gemeinde mindestens zwei (Beinwil) bis maximal sechs (Biberist, Oensingen, Balsthal, Langendorf usw.) Landwertzonen auf. Beispielsweise kann eine Gemeinde mit sehr homogenen Lagen und einem einzigen dezidierten Zentrum mit lediglich zwei Lageklassen ausreichend genau charakterisiert werden. Eine andere Gemeinde mit sehr unterschiedlichen Lagen (bspw. lärmbelastete Strassenlagen versus sonnige Südwesthanglagen) braucht entsprechend mehrere Lageklassen, um eine hinreichende Differenzierung zu ermöglichen. Zwischen zwei Landwertzonen besteht ein Unterschied von mindestens 50 CHF/m<sup>2</sup>. Aufgrund der starken Heterogenität des Kantons Solothurn variieren auch die Landwerte pro Landwertzone stark, nämlich zwischen 130 Franken (Beinwil) bis 1'220 Franken (Witterswil) pro Quadratmeter (vgl. dazu die Landwerte pro Gemeinde im Anhang 1).

Für Grundstücke mit Stockwerkeigentumswohnungen werden ebenfalls pro Gemeinde mehrere Landwertzonen festgelegt. Die Landwerte weichen dabei von den Landwerten für Einfamilienhäuser proportional ab. Dadurch wird die höhere Ausnutzung der Grundstücke und damit der höhere Landwert berücksichtigt (vgl. die Landwerte in Anhang 2).

Für Grundstücke mit Gewerbe- und Industrieobjekten wird pro Gemeinde ein einheitlicher Landwert festgesetzt (vgl. die Landwerte in Anhang 3).

Bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird der Landwert der nächstgelegenen Bauzone eingesetzt, welcher für ähnliche Objekte verwendet wird. Bei einer grossen Distanz zur nächsten Bauzone wird der Landwert angemessen reduziert.

Der Verkehrswert von bebautem Land ist grundsätzlich tiefer als derjenige von unbebautem Land. Der Landwert gemäss Landwertkatalog erhält deshalb bei bebautem Land einen generellen Abschlag von zehn Prozent.

Liegt der Verkehrswert des Landes im Einzelfall mindestens 10 Prozent tiefer als der berechnete Wert gemäss Landwertkatalog (beispielsweise zufolge noch nicht im Landwert berücksichtigten öffentlich-rechtlichen Baubeschränkungen, Immissionen oder mangels Erschliessung), wird der Landwert von Amtes wegen oder auf Antrag entsprechend reduziert.

### 3.5 Gebäudewerte

Schon nach den bestehenden Vorschriften zur Katasterschätzung amten die Amteischätzungskommissionen (früher Bezirksschätzungskommissionen) der Solothurnischen Gebäudeversicherung (SGV) auch als Schätzungskommissionen für die Katasterschätzung. Sie haben innerhalb ihres Kreises alle Neubauten sowie alle wertvermehrenden oder wertvermindernden Veränderungen an schon geschätzten Gebäuden ein- oder abzuschätzen. Gestützt darauf liefert die SGV der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes die Gebäudedaten für die Katasterschätzung.

Mit der totalrevidierten Katasterschätzung sollen diese umfangreichen Schätzungen entfallen. Stattdessen wird künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt (nicht indexiert). Diese Grösse wird von der Solothurnischen Gebäudeversicherung kraft ihres Auftrages ohnehin bereits erhoben (§ 24 Abs. 1 des Gebäudeversicherungsgesetzes vom 24. September 1972 [BGS 618.111]), wodurch klare Synergien geschaffen werden können. Indem zudem nicht auf den indexierten Versicherungswert abgestellt wird, wird eine allfällige Überschätzung des Gebäudes vermieden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Der SGV-Index beträgt für das Jahr 2021 138.2% (BGS 618.112.23).

### 3.6 Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke

Nichtlandwirtschaftliche Grundstücke werden künftig mit der Summe von Zeitwert des Gebäudes und Landwert bewertet, sofern es sich dabei um Ein-, Zwei- und Dreifamilienhäuser, Stockwerkeigentum sowie um Industrie- und Gewerbeobjekte handelt.

Der resultierende Landwert gemäss Landwertkatalog berücksichtigt nur die theoretisch mögliche Ausnutzung, nicht aber die effektive Ausnutzung des Grundstücks. Übersteigt die Landfläche einen angemessenen Umschwung (z.B. bei grossen, unternutzten Grundstücken), wird für die Berechnung des Katasterwertes die nicht benötigte Mehrfläche zu einem reduzierten Landwert eingesetzt, um diesem Umstand Rechnung zu tragen. Der angemessene Mehrumschwung ist abhängig vom Gebäudeneuwert.

#### Beispiel Einfamilienhaus

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche	697 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	485 m <sup>2</sup>	x 360 CHF/m <sup>2</sup> <sup>1</sup>	174'600 CHF
Davon Mehrumschwung	212 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	2'120 CHF
- Einschlag bebautes Land	- 10 %		- 17'672 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>159'048 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV			427'000 CHF
Zeitwertfaktor SGV	75%		- 106'750 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>320'250 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>479'298 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

#### Beispiel Stockwerkeigentum

##### Berechnung Landwert

Grundstückfläche Stammgrundstück	1'524 m <sup>2</sup>		
Wertquote	90/1000		
Flächenanteil	137 m <sup>2</sup>		
Davon angemessene Fläche	137 m <sup>2</sup>	x 890 CHF/m <sup>2</sup> <sup>2</sup>	121'930 CHF
Davon Mehrumschwung	0 m <sup>2</sup>	x 10 CHF/m <sup>2</sup>	-
- Einschlag bebautes Land	- 10 %		- 12'193 CHF
<b>Total Landwert</b>			<b>109'737 CHF</b>

##### Berechnung Gebäudewert

Neuwert SGV Stammgrundstück	2'715'500 CHF		
Wertquote	90/1000		
Gebäudeanteil	244'395 CHF		244'395 CHF
Zeitwertfaktor SGV	100%		- 0 CHF
<b>Zeitwert Gebäude</b>			<b>244'395 CHF</b>

<b>Total Katasterwert</b>	(Landwert + Zeitwert Gebäude)		<b>354'132 CHF</b>
---------------------------	-------------------------------	--	--------------------

Bei unbebautem Land entspricht der Katasterwert dem Landwert gemäss den oben gemachten Ausführungen. Weil es aber hierbei nicht möglich ist, dass ein angemessener Mehrumschwung

<sup>1</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

<sup>2</sup> Landwert der zugeordneten Landwertzone gemäss Landwertkatalog.

berücksichtigt wird, sowie zwecks Vermeidung einer Überbesteuerung wird bei unbebautem Land auf dem Landwert gemäss Landwertkatalog eine angemessene Reduktion gewährt.

### 3.7 Renditeliegenschaften

Bei Renditeliegenschaften erfolgt eine Bewertung nach dem Ertragswert. Diese Methode wird für folgende Grundstücks-kategorien angewendet:

- Mehrfamilienhäuser (ab vier Wohneinheiten),
- Reine Geschäftshäuser,
- Gemischte Wohn- und Geschäftshäuser ab vier Einheiten.

Bei dieser Art der Bewertung werden die jährlichen Bruttomietträge durch einen bestimmten Kapitalisierungssatz dividiert. Der Kapitalisierungssatz ist gemeindespezifisch und beträgt sowohl für Wohnobjekte wie auch für Geschäftsobjekte je nach Gemeinde zwischen 4.50 und 5.75 Prozent (vgl. dazu die Bruttokapitalisierungssätze pro Gemeinde im Anhang 3). Der Katasterwert dem aus den kapitalisierten Bruttomietträgen errechneten Ertragswert.

#### Beispiel Mehrfamilienhaus ab 4 Wohneinheiten

Bruttomietträge	255'000 CHF	
Kapitalisierungssatz	5.00% <sup>1</sup>	
<b>Total Katasterwert</b>	255'000 CHF / 5.00%	<b>5'100'000 CHF</b>

### 3.8 Baurechtsgrundstücke

Der Katasterwert von Baurechtsnehmergrundstücken entspricht dem Zeitwert des Gebäudes, sofern keine Renditeliegenschaft (vgl. Ziff. 3.7) vorliegt. Bei Renditeliegenschaften entspricht der Katasterwert dem Ertragswert, reduziert um den Landwert. Für baurechtsbelastete Grundstücke entspricht der Katasterwert in jedem Fall dem Landwert.

### 3.9 Abweichungen

Eine formelmässig-schematische Bewertung führt nicht in jedem Einzelfall zu einer angemessenen Bewertung. Beträgt der nach den neuen Regeln ermittelte Katasterwert mehr als 100 Prozent des effektiven Verkehrswertes oder ist er wesentlich tiefer, ist von Amtes wegen oder auf Antrag eine individuelle Berechnung des Katasterwertes vorzunehmen. Für diese kann eine abweichende anerkannte Bewertungsmethode (z.B. Vergleichswertmethode, Ertragswertmethode) angewendet werden.

### 3.10 Landwirtschaftliche Grundstücke

Landwirtschaftliche Grundstücke und Gewerbe, die dem BGG (Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991; SR 211.412.11) unterstehen, werden nach den Vorschriften des BGG und den dazu erlassenen Ausführungsvorschriften zum Ertragswert bewertet. Der so errechnete Ertragswert gilt als Katasterwert.

<sup>1</sup> Gemeindespezifischer Bruttokapitalisierungssatz.

### 3.11 Eigenmietwerte

#### 3.11.1 Neue Berechnung der Eigenmietwerte

Bereits nach der geltenden Regelung hängt die Bestimmung des Eigenmietwertes im Kanton Solothurn von der Höhe der Katasterschätzung ab. Aktuell wird bei Liegenschaften mit einem Katasterwert bis 240'000 Franken der Eigenmietwert pauschal ermittelt, indem der Katasterwert mit von der Lage der Liegenschaft abhängigen Prozentsätzen zwischen 8.80% und 10.63% multipliziert wird (vgl. § 1 ff. StVO Nr. 15 [BGS 614.159.15]). Hierzu wurde der Kanton Solothurn in fünf verschiedene Gemeindegruppen eingeteilt, je nach allgemeiner wirtschaftlicher Lage der Gemeinden. Die Einteilung der Gemeinden gilt seit über 35 Jahren unverändert und wurde einzig bei erfolgten Gemeindefusionen entsprechend angepasst. Bei Liegenschaften mit Katasterwerten über 240'000 Franken wird der Eigenmietwert derzeit im Einzelbewertungsverfahren anhand der Raumeinheiten bestimmt.

Wird der Katasterwert auf eine neue Basis gestellt, ist auch die Regelung betreffend Eigenmietwerte zu überarbeiten. Grundsätzlich erachten wir es nach wie vor als sachgerecht, wenn der Eigenmietwert in Prozenten des Katasterwertes ermittelt wird. Künftig gelangen aber keine unterschiedlichen Bewertungssysteme (Pauschal- und Einzelbewertung) mehr zur Anwendung. Diese Lösung führt nämlich insbesondere bei Grundstücken knapp unter oder über dem Grenzwert von 240'000 Franken zu sprunghaften Erhöhungen bei der Einzelmietwertbemessung, die mit dem Gebot der Rechtsgleichheit kaum zu vereinbaren sind. Um auch bei höheren Katasterwerten sachgerechte Ergebnisse zu erzielen, wird der Eigenmietwert künftig abgestuft berechnet. Die Lösung des Kantons Luzern dient hierbei als Vorbild. Diese neuen Mietwertansätze gelten für den ganzen Kanton und lösen damit die veraltete Einteilung nach den fünf Gemeindegruppen ab. Regionale Unterschiede finden bereits in den unterschiedlichen Landwerten Berücksichtigung und haben daher auch Auswirkungen auf die Eigenmietwerte.

Die Revision der Katasterschätzung führt **nicht** zu einer Erhöhung des Steuerertrags aus der Eigenmietwertbesteuerung. Das neue Berechnungssystem wird jedoch zur Folge haben, dass individuell ein höherer oder tieferer Eigenmietwert resultieren kann. Im Gegenzug werden aber bestehende Ungerechtigkeiten beseitigt: Einerseits, indem nur noch ein einheitliches Bewertungssystem angewendet wird, andererseits, indem regionale Unterschiede (sowie auch Unterschiede innerhalb derselben Gemeinde) durch aktuelle Katasterwerte besser im Eigenmietwert abgebildet werden. Die Mietwertansätze sind dabei noch **nicht definitiv festgelegt**, sondern sie werden erst im Nachgang an die Gesetzesrevision vom Regierungsrat auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ihre definitive Höhe wird dereinst aufgrund von Vergleichsrechnungen mit vorbestehenden aktuellen Eigenmietwertberechnungen definiert. Die Festsetzung der Mietwerte durch den Regierungsrat unterliegt dem Einspruchsrecht des Kantonsrates (Verordnungsveto).

Folgendes Beispiel illustriert die Berechnung des Eigenmietwertes:

<b>Mietwertansätze Stockwerkeigentumswohnungen:</b>				
Katasterwert von	bis	Mietwertansatz pro Stufe	Mietwert pro Stufe	kumuliert
0	250'000	3.75%	9'375	9'375
250'000	500'000	3.00%	7'500	16'875
500'000	750'000	2.25%	5'625	22'500
750'000	1'000'000	1.50%	3'750	26'250
1'000'000	1'250'000	0.75%	1'875	28'125
ab 1'250'000		0.50%		

**Beispiel:** Eine Stockwerkeigentumswohnung mit einem neuen Katasterwert von rund 520'000 Franken würde somit einen Eigenmietwert von rund 17'325 Franken aufweisen ( $9'375 + 7'500 + [20'000 \times 2.25\% = 450]$ ).

Die Steuerverordnung Nr. 15 sieht bereits heute eine Korrektornorm vor: Beträgt der ermittelte Eigenmietwert weniger als 60% desjenigen Betrages, der für die Miete einer gleichartigen Wohnung aufgewendet werden müsste (Wohnwert), wird der Mietwert auf 60% des Wohnwertes festgesetzt. Beträgt der ermittelte Eigenmietwert mehr als 90% des Wohnwertes, wird der Mietwert auf 90% des Wohnwertes festgesetzt. Eine solche Korrektornorm ist auch für das neue System der Eigenmietwertberechnung vorgesehen, um dem Einzelfall gerecht zu werden und um die Vorgaben des Bundesgerichtes einhalten zu können (vgl. BGE 128 I 240).

Ergänzend dazu wird neu im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG explizit eine **Härtefallregelung** aufgenommen: Künftig kann der Eigenmietwert der selbst bewohnten Liegenschaft auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Eine Herabsetzung ist möglich, wenn der Eigenmietwert einen gewissen Anteil sämtlicher Einkünfte übersteigt. Die Höhe dieser Schwelle wird auf Verordnungsstufe zu regeln sein, ebenso wie die übrigen Modalitäten. Denkbar ist beispielsweise eine Reduktion des Eigenmietwertes, wenn dieser höher ist als 25 Prozent der übrigen Bruttoeinkünfte. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Damit überhaupt von einer übermässigen Belastung gesprochen werden kann, dürfen ferner die zur Bezahlung der anfallenden Steuern vorhandenen, liquiden Mittel nur in begrenztem Masse vorhanden sein. Durch die Härtefallregelung wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tiefen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt.

Als zusätzliches Korrektiv zur Vermeidung von stossenden Härtefällen wird im Steuergesetz in § 28 Abs. 3 StG geregelt, dass unter bestimmten Voraussetzungen der Eigenmietwert bei reduzierter tatsächlicher Nutzung herabgesetzt werden kann. Wie die Härtefallregelung auch, bedingt ein solcher **Unternutzungsabzug** aber einen Antrag der steuerpflichtigen Person sowie das Vorliegen eines Härtefalles. Damit wird der erheblich erklärte Auftrag Fraktion FDP.Die Liberalen: Einführung des Unternutzungsabzugs beim Eigenmietwert (A 0076/2022 vom 22. März 2023) umgesetzt. Für weitere Informationen hierzu wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziffer 5.1 verwiesen.

Bei selbst bewohnten Grundstücken, die im Baurecht erstellt wurden, wendet der Kanton Solothurn aktuell das sogenannte Mietwertmodell an. Hierbei wird der Wert des Bodens bei der Festlegung des Eigenmietwertes nicht berücksichtigt, im Gegenzug sind aber auch die Baurechtszinsen nicht abzugsfähig. Nebst dem Mietwertmodell ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch das sogenannte **Gewinnungskostenmodell** zulässig. Das Gewinnungskostenmodell geht von einer Bruttobetrachtung aus, indem in einem ersten Schritt der Eigenmietwert des Gebäudes inkl. Land bestimmt wird und anschliessend die Baurechtszinsen als Abzug berücksichtigt werden. Mit dem neuen System der Eigenmietwertberechnung ist ein Wechsel vom Mietwertmodell zum Gewinnungskostenmodell geplant. Damit wird der erheblich erklärte Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP.Die Liberalen, Starrkirch-Wil): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen umgesetzt (A 0165/2017 vom 4. Juli 2018).

### 3.11.2 Übergangslösung

Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung wird seit Jahren hinterfragt. Während frühere Bemühungen allesamt gescheitert sind, beraten die Eidgenössischen Räte derzeit erneut über eine mögliche Abschaffung des Eigenmietwertes (Parlamentarische Initiative 17.400: Sys-

temwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, eingereicht am 2. Februar 2017). In der Anfangs 2022 durchgeführten Vernehmlassung zur Totalrevision der Katasterschätzung kritisierten deshalb mehrere Vernehmlassungsteilnehmer den Zeitpunkt der Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung und regten an, zuzuwarten, bis die Debatte auf Bundesebene betreffend Abschaffung des Eigenmietwertes geklärt sei.

Ob der Eigenmietwert tatsächlich zeitnah abgeschafft wird, ist angesichts der bislang vom Ständerat und der vorberatenden Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates beschlossenen, unterschiedlichen Eckwerte der Vorlage sowie auch der bisher gescheiterten Bemühungen zu bezweifeln. Bei der Totalrevision der Katasterschätzung steht grundsätzlich nicht der Eigenmietwert, sondern vielmehr die Korrektur der heutigen Katasterwerte im Vordergrund. Entsprechend sollen die Eigenmietwerte gesamthaft nicht erhöht werden, selbst bei einer anderen Berechnungsweise. Gleichwohl ist es naheliegend, dass eine Vorlage zur Totalrevision der Katasterschätzung nicht losgelöst vom Eigenmietwert diskutiert werden kann. Zudem kann der Eigenmietwert mitunter deutlich höhere Auswirkungen auf die individuell zu bezahlenden Steuern zeitigen als der Katasterwert. Und schliesslich führt die derzeit laufende Debatte auf Bundesebene sowie die für den einzelnen Betroffenen nur schwer abschätzbaren Folgen, wenn der Eigenmietwert neu berechnet wird, zu nachvollziehbaren Unsicherheiten. Wir schlagen deshalb folgende **Übergangslösung** vor:

Nach dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung werden die bisherigen Eigenmietwerte während zehn Jahren beibehalten. Ein neuer, nach dem neuem System (vgl. vorstehend Ziff. 3.11.1) berechneter Eigenmietwert erfolgt nur dort, wo sich der Katasterwert verändert und der Eigenmietwert auch nach dem bisherigen System neu berechnet worden wäre, namentlich bei Neubauten oder bei Umbauten. Zusätzlich dazu wird durch eine Massgeblichkeitsklausel verhindert, dass der Systemwechsel bereits bei einer bloss geringfügigen Änderung des Katasterwertes erfolgt. Diese Lösung schafft Sicherheit für den einzelnen Betroffenen, da sich sein Eigenmietwert trotz der Revision der Katasterschätzung nicht unmittelbar verändern wird. Vorbehalten bleibt eine allfällige Änderung des Bundesrechts.

### 3.11.3 Erhöhung Pauschalabzug Liegenschaftskosten

Bei der ersten Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern vorgebracht, es dürfe durch die Vorlage keine Umverteilung stattfinden, sondern die zusätzlichen Einnahmen müssten innerhalb der Gruppe der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern steuerneutral kompensiert werden (vgl. RRB Nr. 2022/1383). Vorgeschlagen wurde daher unter anderem die Senkung des Eigenmietwertes. Allerdings ist nicht nur der Katasterwert, sondern auch der Eigenmietwert harmonisiert. Mithin muss sich auch der Eigenmietwert in einer gewissen Bandbreite bewegen, damit er nicht bundesrechtswidrig ist. So ist im konkreten Einzelfall die Untergrenze von 60 Prozent des Marktwertes zu wahren (BGE 143 I 137). Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat für die direkte Bundessteuer eine Interventionslimite von 70 Prozent entwickelt. Wenn die vom Kanton festgelegten Eigenmietwerte diese Grenze im Durchschnitt unterschreiten, wird für die direkte Bundessteuer ein prozentualer Zuschlag auf dem kantonalen Eigenmietwert gerechnet. Dieser Zuschlag beträgt im Kanton Solothurn 25 Prozent für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen mit einem Katasterwert bis CHF 240'000. Es ist daher davon auszugehen, dass eine Senkung der derzeitigen Eigenmietwerte nicht mit dem übergeordneten Recht zu vereinbaren wäre.

Allerdings stösst die Eigenmietwertbesteuerung zunehmend auf Unverständnis, wie bereits die derzeit laufende Debatte im Bundesparlament zeigt: Nach dem Ständerat hat sich am 14. Juni 2023 nunmehr auch der Nationalrat dem Grundsatz nach für die Abschaffung des Eigenmietwertes ausgesprochen (Vorlage 17.400: Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung). Mit der vorliegenden Vorlage wollen wir Personen mit Grundeigentum nicht über Gebühr belasten. Zudem kann der Eigenmietwert gerade in engen finanziellen Verhältnissen eine

grosse Bürde darstellen. Aus all diesen Gründen erachten wir es daher als sachgerecht, wenn ein Teil der zu erwartenden Mehreinnahmen über den Eigenmietwert kompensiert wird.

Unter Berücksichtigung der rechtlich zulässigen Möglichkeiten schlagen wir vor, den Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten zu erhöhen. Denn nach § 39 Abs. 4 StG können Steuerpflichtige für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Liegenschaftskosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. Dieser Pauschalabzug ist in der Steuerverordnung Nr. 16 detailliert geregelt. Die Steuerpflichtigen können in jeder Steuerperiode und für jede Liegenschaft zwischen dem Abzug der tatsächlichen Kosten und dem Pauschalabzug wählen (sog. «Wechselpauschale»). Er beträgt 10% des Eigenmietwertes, wenn das Gebäude am Ende der Steuerperiode noch nicht 10 Jahre alt ist. Bei einem älteren Gebäude beträgt er 20% des Eigenmietwertes. In der Praxis wird der Pauschalabzug geltend gemacht, wenn keine oder keine grossen Unterhaltskosten angefallen sind. Grössere werterhaltende Kosten werden hingegen effektiv abgezogen (wobei der Unterhalt teilweise auch aufgestaut und dann in einem Jahr effektiv zum Abzug gebracht wird).

Mehr als die Hälfte aller steuerpflichtigen Personen mit Grundeigentum macht jeweils den Pauschalabzug geltend. Für diese Personen reduziert sich folglich auch der Eigenmietwert im gleichen Umfang, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten um 5 Prozentpunkte erhöht wird.

### 3.12 Erhöhung der Freibeträge bei der Vermögenssteuer

In der Vernehmlassungsvorlage wurde vorgeschlagen, die Mehrerträge beim Kanton durch eine Senkung des Staatssteuerfusses von rund drei Prozent vollständig zu kompensieren. Dieser Vorschlag wurde aber von den Vernehmlassungsteilnehmern grossmehrheitlich als nicht sachgerecht empfunden. In mehreren Vernehmlassungsantworten wurde vorgeschlagen, stattdessen die Vermögensfreibeträge zu erhöhen. Nach eingehender Prüfung dieses Vorschlages erachten auch wir diese Lösung als geeignete Massnahme, um die beabsichtigte Steuerneutralität der Vorlage zu gewährleisten:

Im geltenden Recht beträgt der Sozialabzug vom Reinvermögen für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für Alleinstehende mit Kindern 100'000 Franken, für alle anderen Steuerpflichtigen beträgt er 60'000 Franken (§ 71 Abs. 1 StG). Die bestehenden Freibeträge sollen wesentlich, d.h. um den Faktor vier, erhöht werden. Sie betragen somit neu 400'000 Franken resp. 240'000 Franken.

Der Kanton Solothurn hat rund 171'000 Steuerpflichtige, davon rund 70'900 Personen mit Wohneigentum (Ehepaare gelten hier als eine steuerpflichtige Person). Bereits heute bezahlen rund 130'000 Steuerpflichtige und damit mehr als drei Viertel aller Steuerpflichtigen keine Vermögenssteuern, davon 47'200 Hauseigentümer. Würde die Katasterschätzung revidiert, ohne gleichzeitig die Freibeträge bei der Vermögenssteuer zu erhöhen, fallen rund 26'000 Hauseigentümer neu in die Vermögenssteuerpflicht. Indem nun aber gleichzeitig die Freibeträge vervierfacht werden, nimmt diese Zahl deutlich, um rund 20'000 Hauseigentümer, ab. Mit anderen Worten bezahlen nach der Revision mit gleichzeitiger Erhöhung der Freibeträge 41'000 Hauseigentümer nach wie vor keine Vermögenssteuern. Diese Massnahme kommt also überwiegend all denjenigen Personen zu Gute, die zwar heute über Hauseigentum verfügen, deren Schulden (Hypothek) aber höher ist als der Katasterwert der Liegenschaft, zzgl. allfälliger flüssiger Mittel und des (heutigen) Freibetrages und die neu in die Vermögenssteuerpflicht rutschen würden.

**Beispiel:**

	<b>heute</b>	<b>neu</b>
Verkehrswert Liegenschaft	1'000'000	1'000'000
Katasterwert	200'000	<b>700'000</b>
Bankguthaben	300'000	300'000
Hypothek	-600'000	-600'000
Freibetrag	-100'000	<b>-400'000</b>
<hr/> steuerbares Vermögen	<hr/> 0 (- 200'000)	<hr/> 0

Gleichzeitig stellt die Erhöhung des Freibetrages die Rechtsgleichheit mit den Mietern wieder her. Verfügt ein verheiratetes Ehepaar nämlich heute über ein Bankguthaben von 300'000 Franken, wohnt aber mangels Wohneigentum zur Miete, so bezahlt es auf dem Betrag von 200'000 Franken Vermögenssteuern. Nach der Revision würden auch sie unter den Freibetrag fallen.

Für weitere Ausführungen zur Betroffenheit wird auf die Ausführungen unter nachfolgend Ziff. 3.15 verwiesen.

### 3.13 Variante: Senkung des Staatssteuerfusses

Zur Kompensation der zu erwartenden Mehreinnahmen haben wir in der ersten Vernehmlassung vorgeschlagen, den kantonalen Steuerfuss um voraussichtlich drei Prozentpunkte zu senken. Diese Möglichkeit wurde zwar in der Vernehmlassung mehrheitlich kritisiert, sie ist aber weiterhin denkbar. Denn sie bietet im Vergleich zu Kompensationsmassnahmen, die einzig bei der Steuerbemessungsgrundlage anknüpfen (wie z.B. die Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten), mehrere Vorteile:

- Durch eine Senkung des Steuerfusses verbessert sich der Kanton Solothurn bei interkantonalen Vergleichen der Steuerbelastungen. In solchen Vergleichen wird eine unterschiedliche Bemessungsgrundlage regelmässig nicht berücksichtigt. Relevant ist einzig die Festlegung der Steuer mittels Steuertarif und Steuerfuss;
- von einer Senkung des Steuerfusses profitieren alle steuerpflichtigen Personen, und nicht nur einzelne Gruppen (wie z.B. Personen mit Wohneigentum oder Personen, welche Vermögenssteuern bezahlen müssen);
- eine Anpassung des Staatssteuerfusses hat nur Auswirkungen für den Kanton. Die Gemeinden können individuell entscheiden, ob sie ihren Gemeindesteuerfuss ebenfalls senken wollen oder nicht. Die Gemeindeautonomie wird so gewahrt.

Die Senkung des Staatssteuerfusses ist auch in Kombination oder an Stelle der vorgeschlagenen Kompensationsmassnahmen möglich (z.B. bei einer blossen Verdoppelung des Freibetrages bei der Vermögenssteuer oder beim Verzicht auf eine Erhöhung des Pauschalabzuges für die Liegenschaftskosten). Eine Senkung des Staatssteuerfusses um einen Prozentpunkt führt bei der Staatssteuer zu Mindereinnahmen von rund 6.5 Mio. Franken.

### 3.14 Steuerliche Förderung der erneuerbaren Energien

#### 3.14.1 Ausgangslage

Mit zwei Urteilen vom 16. September 2019 hat das Bundesgericht festgehalten, dass Photovoltaikanlagen zwar der Vermögenssteuer unterliegen, die Kantone jedoch autonom darin sind, wie sie deren Vermögenssteuerwert festlegen (BGer 2C\_510/2017 und 2C\_511/2017, E. 6.2). Dabei muss die steuerrechtliche Bewertung von Photovoltaikanlagen nicht notwendigerweise an deren zivilrechtliche Qualifikation anknüpfen. Eine Photovoltaikanlage kann somit entweder im

Rahmen der Katasterschätzung oder stattdessen auch als bewegliches Vermögen besteuert werden. Im selben Urteil hat das Bundesgericht Überlegungen zur Berücksichtigung von Photovoltaikanlagen beim Eigenmietwert angestellt. Es kam zum Schluss, dass Einkünfte aus Photovoltaikanlagen nicht als Einkommen aus unbeweglichem Vermögen zu qualifizieren seien und deshalb nicht in den Eigenmietwert einfließen dürften.

Am 3. März 2021 hat der Kantonsrat den Auftrag Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) erheblich erklärt. Der Regierungsrat wurde unter anderem beauftragt, Photovoltaik-Aufdachanlagen als bewegliches Vermögen zu besteuern. Ferner sollen Eigenmietwerte bei Photovoltaik- und Solarthermieanlagen nicht berücksichtigt sowie die Einspeisevergütung als Nebenerwerb eingestuft werden. Und schliesslich sollen bei Photovoltaikanlagen auf Neubauten alle getätigten Netto-Investitionen nach dem Vorbild des Kantons Graubünden gegen die durch die Einspeisevergütung erzielten Erträge aufgerechnet werden.

Rund ein Jahr später, am 10. Mai 2022, erklärte der Kantonsrat zudem den Auftrag Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als erheblich. Der Auftrag verlangt, dass private Betreiber und Betreiberinnen von kleinen Photovoltaikanlagen mit einer Leistung bis zu 20 Kilowatt (kW) von der Einkommenssteuerpflicht für die Erträge aus diesen Anlagen befreit werden.

### 3.14.2 Aktuelle Praxis

Nach der geltenden Gesetzgebung werden nicht nur alle im Kanton gelegenen Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB zum Katasterwert bewertet, sondern auch alle Bestandteile nach Art. 642 ZGB (§ 13 der Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978; BGS 212.478.41). Bestandteil einer Sache ist alles, was nach der am Orte üblichen Auffassung zu ihrem Bestande gehört und ohne ihre Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung nicht abgetrennt werden kann. Ergänzend zu der Definition der Bestandteile in Art. 642 Abs. 2 ZGB gelten gemäss § 226 EG ZGB als Bestandteile eines Grundstücks insbesondere alles, was in oder an einem Gebäude erd-, mauer-, niet- oder nagelfest ist sowie die einer Liegenschaft dienenden Leitungen für Wasser, Heizungen, Gas, Elektrizität und dergleichen sowie die mit dem Gebäude baulich verbundenen Einrichtungen wie Triebwerke (Wasserräder, Turbinen usw.). Somit gilt der wohl häufigste Fall, die dem Hauseigentümer gehörende Aufdachanlage, aus sachenrechtlicher Sicht in aller Regel als Bestandteil des Gebäudes und wird folglich zum Katasterwert bewertet. Der anteilige Steuerwert einer Photovoltaikanlage wird jedoch seit einigen Jahren gesondert ausgewiesen. Auf diese Weise kann der Wert der Photovoltaikanlage bei der Berechnung des Eigenmietwertes ausgeklammert werden. Dadurch wird eine allfällige Doppelbesteuerung (Besteuerung des Eigenmietwertes und Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage) vermieden und zudem die bundesgerichtliche Rechtsprechung eingehalten.

Bei der Besteuerung der Erträge aus einer Photovoltaikanlage kennt der Kanton Solothurn derzeit einer Art «Nettoprinzip», wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen als übriges Einkommen nach § 21 Abs. 1 StG besteuert werden, d.h. besteuert werden ausschliesslich die monetären Zuflüsse aus dem Verkauf des selbstproduzierten Stroms (Netzeinspeisung), nicht jedoch der selbst verbrauchte Strom. Wird jedoch der gesamte produzierte Strom eingespeisen und vergütet und im Gegenzug für den Eigengebrauch Strom gekauft, führt der Eigengebrauch nicht zu einer Kürzung der zu steuernden Entschädigung.

### 3.14.3 Vorschläge

In der Vernehmlassung wurde von mehreren Vernehmlassungsteilnehmern den fehlenden Ansatz bzw. die fehlende Förderung erneuerbarer Energien in der Vorlage kritisiert. Die als erheblich erklärten Aufträge des Kantonsrates sowie die in der Vernehmlassung geäusserte Kritik wird

deshalb hier zum Anlass genommen, um die steuerlichen Hindernisse bei der Besteuerung von Energiesparmassnahmen wo möglich zu beseitigen:

- Bei der Umsetzung des Auftrages Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) gilt zu berücksichtigen, dass eine steuerlich unterschiedliche Behandlung von Aufdachanlagen zu Indachanlagen nicht praktikabel wäre. Es wird deshalb eine Lösung vorgeschlagen, wie sie auch der Kanton Bern per 1. Januar 2024 einführen will. Demnach werden sämtliche Photovoltaik- und Solarthermieanlagen (egal ob Aufdach- oder Indachanlagen) von der Bewertung zum Katasterwert ausgenommen. Entsprechende Investitionen führen damit nicht mehr zu einer Erhöhung des Katasterwertes. Stattdessen wird der Wert der Investitionen als bewegliches Vermögen besteuert, wobei der Steuerwert stets 20 Prozent des Anschaffungswertes beträgt, d.h. eine jährliche Entwertung wird nicht berücksichtigt.
- Nach Artikel 1 der Liegenschaftskostenverordnung (Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer vom 9. März 2018; SR 642.116) ist ein Abzug von energiesparenden Investitionen nur möglich beim Ersatz von veralteten sowie bei der erstmaligen Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden. Bei einem Neubau oder bei einer Totalsanierung, welche einem Neubau gleichkommt, handelt es sich aus steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich um vom Einkommen nicht abzugsfähige «Anlagekosten». Ein Abzug dieser Kosten ist erst bei einer allfälligen Veräusserung möglich, wo sie bei der Grundstückgewinnsteuer als Anlagekosten vom Verkaufserlös in Abzug gebracht werden können. Auch das Bundesgericht lässt den Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen bei einem Neubau nicht zu (BGer 2C\_727\_2012 vom 18. Dezember 2012). Ab welchem konkreten Alter eines Gebäudes ein Abzug von Kosten für Energiesparmassnahmen zulässig wäre, liess das Bundesgericht jedoch offen. Im Kanton Solothurn liegt diese Frist derzeit bei fünf Jahren. Die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Altbauten und Neubauten ist in der heutigen Zeit nicht mehr sachgerecht. So gibt es derzeit auch auf Bundesebene Bestrebungen, diese abzuschaffen: Die Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK hat mit Schreiben vom 2. Februar 2022 die Kantone zur Vernehmlassung zur Änderung des Energiegesetzes vom 30. September 2016 eingeladen. Wir begrüsst in unserer Vernehmlassungsantwort die geplanten Fremdänderungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer und des Steuerharmonisierungsgesetzes: Mit der Ausweitung der Steuerbefreiung von Photovoltaikanlagen auf Neubauten würde ein oft genannter Fehlanreiz beseitigt, der aufgrund von individuellen Steueroptimierungen den Zubau von Photovoltaikanlagen auf Neubauten verzögern kann (RRB Nr. 2022/804 vom 17. Mai 2022). Da der Kanton Wallis bereits heute Abzüge auch bei Neubauten zulässt und der Kanton Bern die Einführung einer gleichen Lösung per 1. Januar 2024 vorsieht, lässt sich nur schwer erklären, warum im Kanton Solothurn der Abzug im Rahmen eines Neubaus nach wie vor verweigert werden soll.
- Die derzeitige Praxis bei der Besteuerung der Einspeisevergütungen, wonach lediglich die ausbezahlten Einspeisevergütungen zu besteuern sind, kann zu einer Ungleichbehandlung führen. So haben diejenigen Personen weniger zu versteuern, die einen Teil des produzierten Stroms ohne Einspeisung selber verbrauchen können (z.B. durch einen Batteriespeicher) oder bei denen der Stromanbieter Bezug und Entschädigung miteinander verrechnet. Mit einem Wechsel zur konsequenten Anwendung des «Nettoprinzips» kann diese Ungleichbehandlung beseitigt werden: Beim Nettoprinzip bleibt der Erlös aus dem Verkauf von selbst produziertem Strom im Umfang des Eigengebrauchs (Kauf von Strom) steuerfrei. Steuerbar wäre somit nur noch der über den Eigenbedarf hinaus produzierte Strom. Es verbleibt somit einzig eine mögliche Ungleichbehandlung der Mieterinnen und Mieter, die keinen eigenen Strom produzieren und ihre Stromkosten

steuerlich nicht in Abzug bringen können. Möchte man diese Ungleichbehandlung vermeiden, müsste konsequenterweise ein «Bruttoprinzip» angewandt werden. Hierbei würden die Kosten für den Bezug der vom Eigentümer selbst benötigten Energie steuerlich als nicht abziehbare Lebenshaltungskosten qualifiziert. Als Folge davon würde der Bruttobetrag der Einspeisevergütung ungekürzt als Ertrag besteuert.

Als nicht umsetzbar erachten wir jedoch eine Umsetzung der weiteren, nachfolgend aufgeführten Massnahmen:

- Die Umsetzung des Auftrages Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021 vom 7. Juli 2021) wäre bundesrechtswidrig, denn eine Freistellung bestimmter Einkünfte für Photovoltaikanlagen ist im Steuerharmonisierungsgesetz nicht vorgesehen und würde gegen Art. 7 Abs. 4 StHG verstossen. Mit der Umsetzung würde zwar eine kantonale Norm geschaffen, die aber letztlich nicht angewandt werden könnte (Art. 72 Abs. 2 StHG). Zudem würden mit einer Grenze von 20 Kilowatt (kW) nahezu identische Anlagen unterschiedlich behandelt, womit das verfassungsmässige Gleichbehandlungsgebot verletzt wäre. Und schliesslich führt eine solche Regelung zu einer Verkomplizierung der steuerlichen Verhältnisse (vgl. zum Ganzen die Stellungnahme des Regierungsrates vom 23. November 2021, RRB Nr. 2021/1705).
- Ein Verzicht auf die Besteuerung von Erträgen beim Verkauf von selbst produziertem Strom bis zur Höhe der Gewinnungskosten käme nur in Frage, wenn ein Kanton für Investitionen in Energiesparmassnahmen keine besonderen Abzüge vorsieht. Beim Kanton Graubünden war dies bis Ende 2020 der Fall. Der Kanton Graubünden hat das System allerdings per 1. Januar 2021 aufgegeben und lässt Energiesparmassnahmen nunmehr zum Abzug zu. Da im Kanton Solothurn die Kosten für Energiesparmassnahmen auf bestehenden Bauten steuerlich bereits abziehbar sind, ist ein solches Modell abzulehnen.

Die Besteuerung der Abnahmevergütungen für private Photovoltaik-Anlagen ist Gegenstand der am 17. Dezember 2021 eingereichten parlamentarischen Initiative Grosse 21.529. Diese fordert insbesondere eine schweizweite Harmonisierung der Besteuerung und zudem eine Bagatellgrenze, bis zu welcher die Abnahmevergütungen steuerfrei sind. Auch vor diesem Hintergrund sollten derzeit keine dem Steuerharmonisierungsgesetz widersprechende Regelungen eingeführt werden.

### 3.15 Betroffenheit

Weil die solothurnischen Katasterwerte deutlich unter dem Verkehrswert liegen (vgl. hierzu ausführlich Ziff. 3.2), wird die Revision auf jeden Fall zu einer Erhöhung der Katasterwerte führen. Gleichwohl ist das in Art. 108 BV (Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101) normierte Gebot der Wohneigentumsförderung zu beachten. Zudem ist mit jeder Schätzung, unabhängig von der angewendeten Methode, ein Streubereich der Ungenauigkeit verbunden. Und schliesslich unterliegen die auf dem Markt tatsächlich erzielten Preise nicht nur erheblichen Schwankungen, sondern enthalten vielfach auch spekulative (z.B. bei Renditeobjekten) oder subjektive (z.B. bei Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern) Preiskomponenten. Solche Elemente sollen bei der Festsetzung der Katasterwerte unberücksichtigt bleiben. Aus diesen Gründen ist unser Ziel, dass die neuen Katasterwerte merklich tiefer ausfallen als die effektiv erzielbaren Transaktionspreise.

Die Einhaltung der vom Bundesgericht noch als zulässig erachtete, untere Grenze der Besteuerung von 70 Prozent des effektiven Verkehrswertes führt zu rund einer Verdreifachung der bestehenden Katasterwerte. Daraus resultieren Mehrerträge bei der Vermögensteuer von ca. 18.7 Mio. Franken (nur Kanton, einfache Staatssteuer 18 Mio. Franken). Mit der gleichzeitigen Ver vierfachung der Freibeträge bei der Vermögensteuer (vgl. Ziff. 3.12) reduzieren sich diese

Mehrerträge auf ca. 5.9 Mio. Franken (einfache Staatssteuer 5.7 Mio. Franken). Das Kantonale Steueramt hat eine Simulation durchgeführt, um die Auswirkungen der Katasterschätzungsrevision auf den einzelnen Steuerpflichtigen abschätzen zu können:

Total Anzahl Steuerpflichtige mit Grundeigentum:	70'876
Anzahl Steuerpflichtige die nach wie vor <u>keine</u> Vermögenssteuern zahlen:	41'294
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>tieferen</u> Vermögenssteuern:	6'966
Anzahl Steuerpflichtige mit <u>höheren</u> Vermögenssteuern:	22'616
davon unter CHF 100	9'369
davon zw. CHF 101 - 200	5'038
davon zw. CHF 201 - 300	2'490
davon zw. CHF 301-400	1'422
davon zw. CHF 401 - 500	874
davon zw. CHF 501 - 600	581
davon zw. CHF 601 - 700	431
davon zw. CHF 701 - 800	355
davon zw. CHF 801 - 900	253
davon zw. CHF 901 - 1'000	209
davon mehr als CHF 1'000	1'594

Die Angaben in Frankenbeträgen beziehen sich jeweils auf die einfache Staatssteuer<sup>1</sup>. Auch nach der Erhöhung der Katasterwerte weisen über 41'000 der insgesamt 70'000 Steuerpflichtigen mit Grundeigentum weiterhin kein steuerbares Vermögen auf, wenn die Freibeträge wie vorgesehen erhöht werden. Bei weiteren 10'000 Steuerpflichtigen erhöht sich die Vermögenssteuer nur marginal, und zwar um unter 100 Franken pro Jahr (einfache Staatssteuer). Für 5'000 Steuerpflichtige steigt die zu bezahlende Vermögenssteuer um 100 bis 200 Franken, für weitere 2'500 Steuerpflichtige um 200 bis 300 Franken.

Die höchste Mehrbelastung entsteht bei denjenigen rund 1'600 Steuerpflichtigen, deren Vermögenssteuerbelastung um mehr als 1'000 Franken zunimmt. Von diesen rund 1'600 Steuerpflichtigen weisen aber alle bereits heute einen Katasterwert von mindestens 375'000 Franken oder mehr auf. Sodann verfügen rund 350 Steuerpflichtige heute über kein steuerbares Vermögen, haben aber einen heutigen Katasterwert von über 600'000 Franken. Eine kleine Gruppe von rund 20 Steuerpflichtigen bezahlt sogar heute keinen Franken Vermögenssteuern, obschon sie heutige Katasterwerte von 2.5 Mio. Franken oder mehr besitzen. Ein derartiges Resultat ist möglich, weil die heutigen Katasterwerte nur knapp mehr als 20 Prozent der auf dem Markt effektiv bezahlten Preise betragen (vgl. Ziff. 3.2). Wer also sein (namhaftes) Vermögen vorwiegend in Immobilien angelegt hat und diese mittels Hypotheken teilweise fremdfinanzieren lässt, weist mitunter eine deutlich tiefere Vermögenssteuerbelastung auf, als wenn er das Vermögen anderweitig angelegt wäre. Dieses Ergebnis unterstreicht die Mängel der heutigen Katasterschätzung und deren dringender Revisionsbedarf.

<sup>1</sup> Der Staatssteuerfuss beträgt 104%, der durchschnittliche Steuerfuss der Gemeinden beträgt 116.9% (2022). Die einfache Staatssteuer, multipliziert mit den Steuerfüssen vom Kanton und der Gemeinde, ergibt die letztlich zu bezahlende Steuer. Eine einfache Staatssteuer von 500 Franken entspricht somit einer Steuer von 520 Franken beim Kanton und 584.50 Franken bei der Gemeinde.

## 4. Auswirkungen

### 4.1 Personelle Konsequenzen

Kurzfristig sind in der Abteilung Katasterschätzung des Kantonalen Steueramtes für die Erfassung der Daten, Berechnung und Eröffnung der Katasterwerte und insbesondere für die Bearbeitung der Rechtsmittel erhöhte personelle Ressourcen notwendig.

Langfristig erwarten wir aber, dass das vereinfachte Verfahren der Katasterschätzung auch zu einem geringeren Personalaufwand führen wird.

Insgesamt schätzen wir, dass der Personalbestand der Abteilung Katasterschätzung während den ersten beiden Jahren nach Inkrafttreten des neuen Systems der Katasterschätzung um zwei Personen (= 200 Stellenprozent) zu erhöhen ist. Dies zieht Gesamtkosten von rund 200'000 Franken pro Jahr oder total 400'000 Franken nach sich. Nach Ablauf der beiden Jahre kann der Personalbestand um vier Personen (= 400 Stellenprozent) reduziert werden, was – im Vergleich zu heute – zu jährlichen Einsparungen von ebenfalls rund 200'000 Franken führen wird.

### 4.2 Finanzielle Konsequenzen

Die Revision der Katasterschätzung führt zu Mehrerträgen von 18.7 Mio. Franken. Demgegenüber hat die Erhöhung der Vermögensfreibeträge Mindererträge von rund 12.8 Millionen Franken zur Folge. Die voraussichtlichen Mindereinnahmen aus der Förderung der Energiesparmassnahmen lassen sich nur ungefähr schätzen, weil diverse Annahmen getroffen werden müssen. Es ist mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 1.1 Mio. Franken bei der Einkommenssteuer zu rechnen. Durch die Erhöhung des Pauschalabzuges bei den Liegenschaftskosten reduziert sich die Einkommenssteuer sodann um rund 4.9 Mio. Franken jährlich. Der verbleibende jährliche Minderertrag von 0.1 Mio. Franken ist vernachlässigbar.

KASO, die aktuelle Softwarelösung der Katasterschätzung von aXenta AG, ist technisch überholt und weist Mängel auf. Erweiterungen an der aktuellen Software sind zudem nicht mehr wirtschaftlich. Unabhängig von einer neuen Katasterschätzung muss deshalb auch die Software abgelöst werden, die ihren «End of Life» erreicht hat. Die Katasterbewertung erfolgt neu mit dem Programm Nest.Objekt des Herstellers KMS AG. Nest.Objekt setzt vollumfänglich auf der Basisarchitektur von Nest auf, nutzt dieselben Standards- und GUI-Richtlinien und kann integriert im bestehenden Funktionsumfang von Nest im Kanton Solothurn betrieben und genutzt werden. Über die Projektkosten zur Einführung von Nest.Objekt wird der Kantonsrat in einem separaten Geschäft (SGB 0193/2021) befinden.

Durch die neue Schätzungsmethode, wonach künftig auf den SGV-Zeitwert abgestellt wird, entfallen umfangreiche Zusatzaufgaben und -Erhebungen, die von der SGV aktuell für die Katasterschätzung erbracht werden. Damit werden auch die jährlich wiederkehrenden Entschädigungszahlungen an die SGV von 400'000 Franken hinfällig (vgl. RRB Nr. 2019/228).

### 4.3 Vollzugsmassnahmen

Die heutige Katasterschätzung ist in mehreren Beschlüssen, Verordnungen und Weisungen geregelt (vgl. Ziff. 3.2). Mit der neuen Katasterschätzungsrevision sollen diese Beschlüsse, Verordnungen und Weisungen aufgehoben und in einer einzelnen Verordnung des Regierungsrats über den Katasterwert geregelt werden. Nebst der Verordnung über den Katasterwert wird der Eigenmietwert wie bis anhin in der Steuerverordnung Nr. 15 geregelt sein, die aber einer Totalrevision unterzogen wird. Und schliesslich ist die Steuerverordnung Nr. 16 anzupassen, wenn der Pauschalabzug für die Liegenschaftskosten erhöht wird. Alle drei Verordnungen unterliegen dem Einspruchsrecht des Kantonsrates.

Die Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) inkl. Anhang (BGS 212.478.411) und die Verordnung über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42) können somit aufgehoben werden. Für die Aufhebung der kantonsrätlichen Erlasse siehe nachfolgend Ziff. 5.2.

Jede Revision des Steuergesetzes erfordert überdies Änderungen an den Formularen und Anpassungen im Bereich der Informatik.

#### 4.4 Folgen für die Gemeinden

Da die höheren Vermögenssteuerwerte der Liegenschaften durch Massnahmen bei der Steuerbemessungsgrundlage vollständig kompensiert werden, fällt die Revision der Katasterschätzung sowohl bei der Staatssteuer wie auch bei der Gemeindesteuer aufkommensneutral aus (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 4.2). Die Vorlage hat somit auf die Einwohner- und Kirchgemeinden keine nennenswerten Auswirkungen.

Die Vorlage hätte folglich nur dann finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden, wenn die Aufkommensneutralität der Vorlage ganz oder teilweise durch eine Senkung des Staatssteuerfusses gewahrt würde (siehe hierzu die Ausführungen unter vorstehend Ziff. 3.13). Diesfalls fallen bei den Gemeinden Mehreinnahmen an, sofern sie ihren Gemeindesteuerfuss nicht ebenfalls senken.

#### 4.5 Wirtschaftlichkeit / Nachhaltigkeit

Durch die Vorlage kann nicht mit wesentlichen Mehr- oder Mindereinnahmen gerechnet werden. Die Vorlage leistet aber in gesellschaftlicher Hinsicht einen Beitrag für eine gerechte Einkommens- und Vermögensverteilung, indem die heute stark unterschiedliche Vermögensbesteuerung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen in rechtsgleiche Verhältnisse zurückgeführt wird.

Aufgrund der viel zu tiefen Katasterwerte weist der Kanton Solothurn im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs (NFA) zu tiefe Vermögenswerte aus, was für den Kanton Solothurn derzeit zu einem niedrigen Ressourcenindex führt. Die Totalrevision der Katasterschätzung korrigiert die zu tiefen Werte, wodurch sich der Ressourcenindex im NFA für den Kanton Solothurn erhöht. Dies wird zu geringeren Ressourcenausgleichszahlungen führen. Eine aussagekräftige Prognose ist derzeit allerdings nicht möglich, denn die Finanzausgleichszahlungen schwanken jährlich und sind für den Kanton Solothurn in den Jahren 2019 bis 2023 um rund 56 Mio. Franken gestiegen. Für die Berechnung des Ressourcenpotentials wird sodann auf die Steuerbemessungsgrundlage aus drei aufeinander folgenden Jahren abgestellt, welche vier bis sechs Jahre zurück liegen. Die Auswirkungen auf den NFA würden sich somit erst sechs Jahre nach dem Inkrafttreten der Vorlage zeigen, d.h. bei einem Inkrafttreten am 1. Januar 2025 folglich erstmalig im Jahr 2031.

Die Vorlage hat keine erheblichen ökologischen Auswirkungen auf den Kanton Solothurn.

## 5. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

### 5.1 Änderungen im Steuergesetz (Beschlussesentwurf 1)

**§ 28 Abs. 3:** Nach dieser Härtefallregelung kann der Eigenmietwert der am Wohnsitz dauernd selbst bewohnten Liegenschaft (also ohne Zweit- und Ferienwohnungen) auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Damit wird verhindert, dass der Eigenmietwert bei Personen mit tie-

fen Einkünften zu einer nicht mehr bezahlbaren Belastung (und infolgedessen zu einem Verkauf der Liegenschaft) führt. Unterste Grenze des Eigenmietwertes bildet aber in jedem Fall (d.h. auch bei Anwendung einer Härtefallregelung) 60 Prozent der Marktmiete, wie das Bundesgericht in einem kürzlich ergangenen Urteil festgehalten hat (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Davon kann einzig abgewichen werden, wenn zugleich auch eine Unternutzung vorliegt (vgl. dazu die Ausführungen im nachfolgenden Absatz). Die Einzelheiten wie beispielsweise das Verhältnis zwischen Mietwert und Einkünften wird in der Verordnung geregelt. Die Reduktion gilt nicht für die direkte Bundessteuer.

Künftig wird im Gesetz verankert, dass auch für die Staatssteuer eine Reduktion des Eigenmietwertes aufgrund einer Unternutzung der Liegenschaft möglich ist. Ein solcher Unternutzungsabzug war bislang nur für die direkte Bundessteuer, nicht aber für die Staatssteuer möglich. Dem Unternutzungsabzug schwebt der Modellfall älterer Wohneigentümer vor, die nach dem Wegzug der Kinder wegen einer zu hohen finanziellen Belastung durch die nunmehr überdimensionierte Liegenschaft in eine finanzielle Notlage geraten würden. Der Abzug kommt nur für das am Wohnsitz selbstgenutzte Eigentum in Frage (BGE 135 II 416). Weiter geht es um eine Unternutzung, wie sie modellhaft dann eintritt, wenn die Kinder aus dem Eigenheim der alternden Eltern ausgezogen sind. Die Raumreserve beruht somit auf Gründen, auf welche die steuerpflichtige Person keinen direkten Einfluss hat, wobei dies gegebenenfalls auch bei tatsächlicher Trennung oder im Todesfall des Ehepartners zutreffen kann. Der Abzug setzt weiter voraus, dass einzelne Räume tatsächlich und dauernd nicht benützt werden. Ein nur weniger intensiver Gebrauch berechtigt nicht zum Abzug. Nach dem Gesetzestext sowie auch nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes rechtfertigt sich ein Unternutzungsabzug nur dann, wenn ein Härtefall vorliegt. Kein Härtefall liegt in der Regel vor, wenn eine Person in normalen bis guten finanziellen Verhältnissen vier Zimmer bzw. zwei (oder mehr) Personen vier bis sechs Zimmer bewohnen. Zudem haben die Steuerpflichtigen darzutun, ohne den Unternutzungsabzug Gefahr zu laufen, ihr Haus verkaufen zu müssen oder sonst in finanzielle Schwierigkeiten zu geraten (Urteil BGer 2C\_279/2015 vom 30. Oktober 2015).

**§ 39 Abs. 3<sup>ter</sup>:** Bei Investitionskosten für Solaranlagen (d.h. für Photovoltaikanlagen und Solarthermieanlagen) auf Neubauten ist neu ebenfalls ein Abzug bei der Einkommenssteuer zulässig (vgl. vorstehend Ziff. 3.14.3). Die bisherige Unterscheidung zwischen Neubauten und bestehenden Gebäuden (5-Jahres-Regel) entfällt.

**§ 62:** Der Katasterwert wird neu mit einer formelmässig-schematischen Methode nach dem Verkehrswert festgelegt. Bei Nicht-Renditeliegenschaften fällt die bisher enthaltene Ertragswertkomponente somit weg. Der Katasterwert von Renditeliegenschaften berechnet sich demgegenüber künftig durch die Kapitalisierung des jährlichen Bruttomietwertes. Die neuen Formulierungen von Absatz 2, welcher Art. 14 Abs.1 StHG nachempfunden ist, sowie von Absatz 4 tragen den neuen Bewertungsmethoden Rechnung.

In Absatz 3 wird klargestellt, dass die Katasterwerte massvoll und unter Berücksichtigung der Wohneigentumsförderung festgesetzt werden. Führt die formelmässig-schematische Bewertung nicht zu einem sachgerechten Ergebnis, sieht Absatz 5 zudem eine Korrektornorm im Einzelfall vor.

Absatz 6 enthält die Delegationsnorm für die Ausführungsverordnung des Regierungsrates. Die Details der Katasterschätzung werden künftig in einer einzigen Verordnung geregelt (vgl. die Ausführungen in Ziff. 4.3).

Für weitergehende Ausführungen wird auf die Ausführungen unter Ziff. 3.3 verwiesen.

**§ 64:** Zunächst wird die Sachüberschrift geändert. § 64 regelt neu die allgemeine Neubewertung. Für die individuelle Neubewertung einzelner Liegenschaften ist § 63 Absatz 5 vorgesehen.

Sodann wird die vormalige Bestimmung in Absatz 1 ersatzlos aufgehoben: Eine solche Bestimmung ist überflüssig. Der Katasterwert wird jeweils dann geändert, wenn die jeweiligen Parameter ändern (beispielsweise, indem die SGV zufolge einer An- oder Umbaute eine Neuschätzung vornimmt, spätestens aber alle 15 Jahre durch die allgemeine Neubewertung der Landwerte oder der Gebäudewerte). Die Bestimmung stünde zudem in Widerspruch zu einer individuellen Neuschätzung (vgl. neu § 63 Abs. 5).

Ferner ändert das Zeitintervall für die allgemeine Neubewertung: Das geltende Recht sieht vor, dass der Kantonsrat in der Regel alle 8 und spätestens alle 12 Jahre oder bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte die allgemeine Revision der Katasterschätzung anordnet. Mit der Erhöhung dieses Intervalls auf spätestens 15 Jahre erfolgt eine Angleichung an die SGV, welche ebenfalls spätestens alle 15 Jahre eine Neuschätzung vornimmt. Bereits das bestehende Recht sah zudem vor, dass bei einer erheblichen Veränderung der Verkehrs- oder Ertragswerte eine allgemeine Revision der Katasterschätzung vorgenommen wird. Wann eine erhebliche Veränderung vorliegt, wird in der Ausführungsverordnung präzisiert.

Schliesslich nimmt die Bestimmung neu nur noch auf die allgemeine Neubewertung der Landwerte und Ertragswerte Bezug, denn eine allgemeine Neubewertung der Gebäude wird von der SGV initiiert.

**§ 65:** Die Bestimmung regelte vormals die Zwischenrevision und die Nachführung der Katasterschätzung. Neu werden die Landwerte für die Realwertmethode sowie die Ertragswerte für die Ertragswertmethode spätestens alle 15 Jahre aktualisiert. Diese sogenannte «allgemeine Neubewertung» wurde zu § 64 verschoben. Ausgangslage der neuen Katasterwerte sind die Schätzungen der SGV: Nimmt die SGV zufolge Neuschätzung, Umbau, Abbruch von Gebäuden und dergleichen eine Neuschätzung vor, führt dies jeweils auch zu einem neuen Katasterwert. Die vormaligen Absätze 3 und 4 können deshalb ersatzlos aufgehoben werden. Auch fällt der bisherige Absatz 5 weg, denn die Korrektornorm für nichtzutreffende Bewertungen findet sich neu in § 63 in den Absätzen 4 und 5. Die Eröffnung der Katasterwerte erfolgt wie bis anhin mittels einsprachefähiger Verfügung. Die Berichtigung rechtskräftiger Verfügungen erfolgt nach den allgemeinen Regeln von § 169 StG.

Neu regelt die Bestimmung die zuständige Behörde, welche die Verfügungen der Katasterschätzungen erlässt. Innerhalb des Steueramtes ist dies die Abteilung Katasterschätzung. Ferner wird das Einsprache- und Rechtsmittelverfahren geregelt. Diese beiden grundlegenden Regelungen, welche gemäss Art. 71 Abs. 1 KV in ein formelles Gesetz gehören, waren bislang lediglich auf Verordnungsstufe (Verordnung über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 [BGS 212.478.41]) geregelt. Wie bis anhin werden die Katasterwerte durch Verfügung eröffnet. Gegen die Verfügung kann innert 30 Tagen Einsprache, gegen den Einspracheentscheid Rekurs an das Kantonale Steuergericht erhoben werden. Dies entspricht dem gewöhnlichen Rechtsmittelweg im Steuerverfahren. Die im geltenden Recht noch vorgesehene Beschwerdemöglichkeit an das Finanzdepartement fällt weg.

**§ 66 Abs. 3:** Die Bestimmung regelt, dass Solaranlagen (Photovoltaik- und Solarthermieanlagen) nicht zum Katasterwert bewertet werden. Der Wert dieser Investitionen wird stattdessen als bewegliches Vermögen versteuert. Um dem nicht bestehenden Markt für gebrauchte Anlagen und dem damit zusammenhängenden Wertzerfall dieses Vermögenswertes Rechnung zu tragen, beträgt der Steuerwert konstant 20 Prozent des Anschaffungswertes. Dies gilt sowohl für Aufdach- wie auch Indachanlagen.

**§ 71:** Der Sozialabzug bei der Vermögenssteuer wird auf 400'000 Franken erhöht für in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige sowie für verwitwete, getrennt lebende, geschiedene und Alleinstehende mit Kindern. Für alle anderen Steuerpflichtigen wird der Sozialabzug auf 240'000 Franken erhöht. Der für jedes Kind und jede unterstützungsbedürftige Person zusätzlich hinzukommende Sozialabzug von 20'000 Franken bleibt unverändert. Da sich die Sozialabzüge

durch die Änderung vervierfachen, kann die vormalige Privilegierung für Steuerpflichtige mit ungenügendem Reineinkommen und einem Reinvermögen von nicht mehr als 200'000 Franken aufgehoben werden (Abs. 2).

**§ 292:** Diese neue Übergangsbestimmung sieht vor, dass die Katasterwerte nach bisherigem Recht bis zu einer Bewertung nach neuem Recht bestehen bleiben. Da bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung über die Katasterschätzung die Beschlüsse und Verordnungen zur aktuellen Katasterschätzung in Kraft bleiben müssen, dieser genaue Zeitpunkt aber noch nicht feststeht, delegiert § 292 zudem die Kompetenz zur Aufhebung der Beschlüsse an den Regierungsrat. Aufgehoben werden auch die Verordnungen des Regierungsrates über die Überprüfung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 14. Juli 1978 (BGS 212.478.41) und über die Katasterschätzung vom 1. September 1953 (BGS 212.478.42), deren Kompetenz zur Aufhebung jedoch nicht im Gesetz verankert wird.

**§ 293:** Auch für die Katasterwerte wird neu eine Härtefallregelung analog des Eigenmietwertes normiert (vgl. § 28 Abs. 3 StG), allerdings nur übergangsweise bis zum einem allfälligen Eigentumswechsel der selbst bewohnten Liegenschaft. Die Revision der Katasterwerte soll im Einzelfall nicht dazu führen, dass ein Wohneigentümer seine Liegenschaft nur aufgrund der erhöhten Steuerlast verkaufen müsste. Mithin dient diese neue Bestimmung der Besitzstandswahrung der von der Revision unmittelbar betroffenen Hauseigentümer. Die Härtefallregelung können nur diejenigen Steuerpflichtigen anrufen, die im Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Gesetzesbestimmungen Eigentümer einer dauernd selbstbewohnten Liegenschaft im Kanton Solothurn waren. Wird die Liegenschaft erst nach diesem Zeitpunkt gekauft, ist die Anwendung der Härtefallregelung ausgeschlossen. Ferner ist sie nicht möglich, wenn die Hauseigentümer über genügend liquide Mittel verfügen, um allfällige Vermögenssteuern zu bezahlen. In analoger Anwendung der Rechtsprechung zum Eigenmietwert kann der Katasterwert aber in jedem Fall nicht unter 70 Prozent des Verkehrswertes reduziert werden (BGer 2C\_605/2021 vom 4. August 2022). Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten wie beispielsweise das massgebende Verhältnis zwischen Vermögenssteuer und Einkünften durch Verordnung.

**§ 294:** Mit dem Inkrafttreten der Totalrevision der Katasterschätzung wird auch die Steuerverordnung Nr. 15 totalrevidiert. Die noch nach dem geltenden Recht ermittelten Eigenmietwerte werden aber nach Inkrafttreten noch während zehn Jahren beibehalten und nur unter gewissen Voraussetzungen verändert (vgl. Ziff. 3.11.2). Der Regierungsrat regelt durch Verordnung, wann eine Neuberechnung des Eigenmietwertes vorgenommen wird.

## 5.2 Aufhebung kantonsrätliche Erlasse (Beschlussesentwurf 2)

Mit Inkrafttreten der neuen Verordnung über die Katasterschätzung können folgende Beschlüsse und Verordnungen des Kantonsrates ersatzlos aufgehoben werden:

- Kantonsratsbeschluss über die Allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 2. Juli 1969 (BGS 212.478.3);
- Kantonsratsbeschluss über die Inkraftsetzung der allgemeinen Revision der Katasterschätzung vom 16. September 1981 (BGS 212.478.31);
- Verordnung über die allgemeine Revision der Katasterschätzung vom 24. Oktober 1990 (Übergangsregelung; BGS 212.478.43).

## 6. Erledigung von parlamentarischen Vorstössen

Mit der Katasterschätzungsrevision und der damit verbundenen Änderungen bei der Eigenmietwertberechnung ist auch eine Systemumstellung bei der Berücksichtigung der Baurechtszinsen

angedacht: Zurzeit folgt der Kanton Solothurn dem so genannten **Mietwertmodell**, d.h. bei der Festlegung des Eigenmietwerts eines Gebäudes, das im Baurecht erstellt wurde, wird im Kanton Solothurn der Wert des Bodens nicht berücksichtigt. Entsprechend können auch die Baurechtszinsen nicht in Abzug gebracht werden. Demgegenüber wird beim so genannten **Gewinnungskostenmodell** das Baurechtsverhältnis nicht bereits bei der Festlegung des Eigenmietwerts berücksichtigt. Der Eigenmietwert wird bei der Baurechtsliegenschaft gleich berechnet wie bei einer Liegenschaft, die nicht im Baurecht erstellt wurde. Folglich sind beim Gewinnungskostenmodell die Baurechtszinsen als dauernde Last vom Eigenmietwert in Abzug zu bringen, damit dem Umstand, dass der Baurechtsnehmer am Boden kein Eigentum hat, Rechnung getragen wird. Mit dieser Umstellung wird der Prüfauftrag Markus Spielmann (FDP, Die Liberalen, Starrkirch-Will): Baurechtszinsen steuerlich zum Abzug zulassen (A 0165/2017) umgesetzt.

Mit den vorgesehenen Massnahmen im Bereich der erneuerbaren Energien erachten wir auch die beiden Aufträge Thomas Lüthi (glp, Hägendorf): Fortschrittliche Besteuerung von Solarthermie und PV-Anlagen im Privatbesitz (A 0256/2019) und Matthias Anderegg (SP, Solothurn): Einkommenssteuerpflicht für kleine Photovoltaikanlagen entfällt (A 0152/2021) als umgesetzt.

## **7. Rechtliches**

### 7.1 Rechtmässigkeit

Die Vorlage ist verfassungskonform; sie stützt sich auf die Art. 131 – 134 der Verfassung des Kantons Solothurn (KV) und entspricht auch den massgebenden Bestimmungen der Bundesverfassung (Art. 127 und 129 BV). Ebenso erfüllt sie die Vorgaben des Steuerharmonisierungsgesetzes bzw. setzt diese um.

### 7.2 Zuständigkeit

Zuständig für die Revision des Steuergesetzes ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Der Beschluss wird von sich aus der obligatorischen Volksabstimmung unterstellt (Art. 35 Abs. 1 Bst. k KV).

### 7.3 Inkrafttreten

Die Gesetzesänderungen sollen voraussichtlich am 1. Januar 2025 in Kraft treten.

## **8. Antrag**

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und den Beschlussesentwürfen 1 und 2 zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Brigit Wyss  
Frau Landammann

Andreas Eng  
Staatsschreiber

**Verteiler KRB**

Finanzdepartement (2)  
Steueramt (20)  
Amt für Finanzen  
Staatskanzlei (2; eng, rol)  
Kantonale Finanzkontrolle  
Amtsblatt (Referendum)  
Parlamentsdienste  
GS, BGS

Vernehmlassungsentwurf