

Sitzung vom 23. Januar 2008

97. Anfrage (Mehrbelastung der Liegenschafteneigentümer durch eine starke Erhöhung des Gebäudeversicherungsindexes)

Die Kantonsräte Martin Geilinger, Winterthur, und Ueli Keller, Zürich, haben am 22. Oktober 2007 folgende Anfrage eingereicht:

Es ist zu befürchten, dass der Index der Gebäudeversicherung Kanton Zürich stark angehoben wird. Die Erhöhung des Gebäudeversicherungsindexes hat für die Liegenschafteneigentümer einen Kostenschub zur Folge und dies in einer Zeit, wo auf Grund der steigenden Hypothekarzinsen die Kosten sowieso schon stark steigen. Dies belastet nicht nur die Vermieter, sondern erhöht auch den Druck, die mietrechtlich möglichen Mietzinserhöhungen voll auszuschöpfen.

Für die der kantonalen Wohnbauförderungsverordnung bzw. dem «Reglement über das Rechnungswesen der von der Stadt Zürich unterstützten Wohnbauträger» unterstehenden Wohnungen hat die Erhöhung des Indexes einen Mietzinsschub von 1–2,5% zur Folge. Dies ist insbesondere darum höchst unerwünscht, da erst kürzlich die vorgeschriebene Einlage in den Erneuerungsfonds von 0,75% auf 1% erhöht wurde, was die laufenden Kosten ebenfalls stark erhöhte.

Heute liegt der für den Steuerwert bzw. Eigenmietwert massgebende Index (880% gemäss Ziff. 3.30 der Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2003) leicht unter dem Index der GVZ (zurzeit 900%).

1. In welchem Umfang werden die laufenden Kosten welcher Kategorien von Liegenschaften mehr belastet?
2. Könnte die Anpassung des Indexes etappiert werden, um die Folgen für die Liegenschafteneigentümer und die Mieter abzdämpfen?
3. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass es sinnvoller wäre, den Index der GVZ kontinuierlich anzupassen und Art. 27 des Gesetzes über die Gebäudeversicherung (und in der Folge Art. 19 der Vollzugsbestimmungen für die Gebäudeversicherung) entsprechend zu ändern?
4. Was ist die Grundlage für die Festlegung des Gebäudeversicherungsindexes?

5. Ist der Regierungsrat bereit, die Wohnbauförderungsverordnung dahingehend anzupassen, dass der für die Einlage in die Erneuerungsfonds massgebende Liegenschaftswert auf Grund des für den Steuerwert gültigen Indexstandes zu bemessen ist? Oder wäre auch eine Anbindung an den Stadtzürcher Wohnbaukostenindex machbar?
6. Ist damit zu rechnen, dass in der Folge der Anhebung des GVZ-Indexes auch der steuerrechtliche Index angehoben wird?
7. Was wären die Voraussetzungen, dass der Gebäudeversicherungswert und der Steuerwert entkoppelt werden könnten?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Martin Geilinger, Winterthur, und Ueli Keller, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Im Rahmen der Verabschiedung des Budgets 2008 sind der Verwaltungsrat und die Direktion der GVZ (Gebäudeversicherung Kanton Zürich, GVZ) übereingekommen, den GVZ-Index für 2008 in Erwartung einer Abschwächung der Baukostenteuerung auf 970 Punkte festzulegen. Aus Sicht der GVZ geht es nicht um eine Prämienhöhung, sondern allein um die Anpassung der höheren Deckung für den Neuwert.

Zu Frage 1:

Alle Gebäudekategorien werden gleich indexiert (§27 Gesetz über die Gebäudeversicherung vom 2. März 1975, GebVersG; LS 862.1). Die Erhöhung des GVZ-Indexes von 900 auf 970 Punkte führt beispielsweise bei einem Gebäude mit einer Versicherungssumme von Fr. 500 000 zu einer um Fr. 38 900 erhöhten Deckung und zu einer entsprechenden Mehrprämie von Fr. 12.45 pro Jahr.

Zu Frage 2:

Die GVZ ist verpflichtet, die Gebäude zum Neuwert auf Grund der ortsüblichen Baupreise zu versichern (§§ 25 und 34 GebVersG). Die durch die Anpassung der Versicherungswerte bedingte geringfügige Mehrprämie von einigen Franken pro Wohnung und Jahr braucht nicht abgedeckt zu werden.

Die Folgen der Anpassung der Indexwerte bezüglich Steuerwert und Eigenmietwert sowie bezüglich Mietzinshöhe ergeben sich aus den entsprechenden steuerrechtlichen und mietrechtlichen Bestimmungen (vgl. Ausführungen zu Fragen 3 und 5).

Zu Frage 3:

Die Gebäudeversicherungswerte werden gemäss §27 GebVersG bei erheblichen Änderungen der Baukosten angepasst. Dies ist gemäss §19 der Vollzugsbestimmungen für die Gebäudeversicherung (GVV, LS 862.11) dann der Fall, wenn sich der Baukostenindex (heute: Zürcher Index der Wohnbaupreise) gegenüber der letzten Anpassung um über 5% verändert hat. Die bewährte Festlegung des GVZ-Indexes bei erheblichen Änderungen der Baukosten ist für die Anforderungen der Versicherung zweckmässig. Laufende unterjährige Anpassungen können unter anderem zu Rechtsunsicherheiten bei der Schadenabwicklung führen.

Bezüglich der Auswirkungen auf die Mietzinse, namentlich auch bei den vom Kanton subventionierten Wohnungen, kann die heutige Regelung der Anpassung des Indexes der GVZ als nachteilig empfunden werden, weil die Mietzinserhöhungen verhältnismässig hoch ausfallen. Dennoch ist der heute geltende Grundsatz der in der Anfrage vorgeschlagenen kontinuierlichen Anpassung an den Zürcher Index der Wohnbaupreise aus folgenden Gründen vorzuziehen:

Erstens verringern sich Verwaltungsaufwand und -kosten stark, da nicht jedes Jahr für jedes Objekt von der Fachstelle Wohnbauförderung eine neue Mietzinsverfügung erstellt werden muss, die dann wiederum von den Verwaltungen/Baugenossenschaften an die Mieterinnen und Mieter weitergegeben werden würde, wie das bei einer laufenden Anpassung der Fall wäre. Zweitens erhalten die Mieterinnen und Mieter nicht jedes Jahr eine Mietzinserhöhung zugestellt. Und drittens kommt die heutige Regelung sowohl die Mieterinnen und Mieter als auch die Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer wesentlich günstiger zu stehen. Dadurch dass die Gebäudeversicherungswerte erst angepasst werden, wenn sich der Baukostenindex (heute: Zürcher Index der Wohnbaupreise) gegenüber der letzten Anpassung um über 5% verändert hat, entfallen alle Zwischenanpassungen. Das heisst, die Mieten und Einlagen in den Erneuerungsfonds bleiben bis zur nächsten grösseren Anpassung auf dem tieferen Niveau.

Zu Frage 4:

Die Anpassung der Versicherungswerte bei Änderung der Baukosten – Festlegung des GVZ-Indexes – erfolgt von Gesetzes wegen. Sie ist weder strategisch noch politisch begründet, sondern wird einzig auf Grund der technischen Fakten der Baukostenentwicklung vorgenommen. Grundlage ist wie erwähnt der vom Statistischen Amt der Stadt Zürich jährlich ermittelte und im Juni veröffentlichte Zürcher Index der Wohnbaupreise. Deshalb erfolgt die Festlegung des GVZ-Indexes in der Zuständigkeit der Direktion (§19 GVV).

Zu Frage 5:

Ein Hauptziel der Wohnbauförderung ist es, die Mieten der subventionierten Wohnungen möglichst tief und somit erschwinglich zu halten. Die Mieten basieren daher auf der reinen Kostenmiete. Einerseits werden Fremd- und Eigenkapital verzinst (in der Regel zum Zinssatz der variablen Hypotheken der Zürcher Kantonalbank; derzeit 3,5%). Andererseits darf ein Zuschlag von höchstens 3,25% des Gebäudeversicherungswertes für öffentliche Abgaben, Einlagen in Erneuerungs- und Heimfallfonds sowie Abschreibungen, Versicherungen, Unterhalt und Verwaltung erhoben werden (§ 15 Abs. 2 Wohnbauförderungsverordnung, LS 841.1).

Der Gebäudeversicherungswert beruht gemäss § 25 GebVersG grundsätzlich auf dem geschätzten Neuwert eines Gebäudes (vgl. Beantwortung der Frage 2). Diesen gilt es im Falle eines Brandes, aber eben auch bei Erneuerungen, mindestens wieder zu erreichen. Der Versicherungswert ist ein Abbild der Baukosten, amtlich erhoben, immer aktuell und kann bei einem Gesuch um eine neue Mietzinsverfügung eingereicht und belegt werden.

Die Gebäudeversicherungswerte werden gemäss § 27 GebVersG bei erheblichen Änderungen der Baukosten angepasst. Dies ist wie erwähnt gemäss § 19 GVV dann der Fall, wenn sich der Baukostenindex (heute: Zürcher Index der Wohnbaupreise) gegenüber der letzten Anpassung um über 5% verändert hat. Die vorgeschlagene Anbindung an den Zürcher Wohnbaukostenindex (heute: Zürcher Index der Wohnbaupreise) ist hier also bereits gegeben. Eine laufende Anpassung an die jährliche Veränderung des Indexstandes wäre aus Sicht der Wohnbauförderung nicht vorteilhafter (vgl. Beantwortung der Frage 2).

Keine geeignete Grundlage für die Bemessung der Höhe der Einlagen in den Erneuerungsfonds bildet der für den Steuerwert gültige Indexstand. Der steuerrechtliche Zeitbauwert stützt sich auf den Gebäudeversicherungswert, wobei vom so genannten Basiswert, d. h. dem Wert von 1939, auszugehen ist; dieser ist – gemäss der Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2003 (Weisung 2003) vom 19. März 2003 (LS 631.32) – mit einem besonderen Index von 880% auf den Neubauwert hochzurechnen. Vom so ermittelten Neubauwert wird alsdann die dem Alter des Gebäudes entsprechende Altersentwertung abgezogen; diese beträgt pro Jahr 1% des Neubauwertes, jedoch höchstens 30%. Daraus ergibt sich schliesslich der erwähnte Zeitbauwert.

Der Zeitbauwert, einschliesslich des Indexes von 880%, ist gemäss der Weisung des Regierungsrates besonders auf die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum sowie auf die Vermögenssteuerwerte für industrielle oder gewerbliche Liegenschaften ausgerichtet. Weder der Zeitbauwert noch der Index von 880% gemäss der Weisung des Regierungsrates stellen daher geeignete Grössen dar, die bei der Bemessung der Einlagen in den Erneuerungsfonds von subventionierten Wohnbauträgerschaften herangezogen werden könnten.

Zu Frage 6:

Bis zu einer Änderung der Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2003 (Weisung 2003) vom 19. März 2003 bleibt auch der besondere Index von 880% gemäss dieser Weisung des Regierungsrates – im Zusammenhang mit der Ermittlung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum sowie der Vermögenssteuerwerte für industrielle und gewerbliche Liegenschaften – unverändert.

Zurzeit prüft das kantonale Steueramt, in Absprache mit der Finanzdirektion, ob und inwieweit dem Regierungsrat eine Änderung der erwähnten Weisung auf die Steuerperiode 2009 hin zu beantragen ist, um der Entwicklung auf dem Immobilienmarkt – seit Erlass der Weisung des Regierungsrates von 2003 – Rechnung zu tragen. In diesem Zusammenhang wird auch der besondere Index von 880% zu überprüfen sein.

Zu Frage 7:

Das Steuergesetz (StG, LS 631.1) sieht vor, dass die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte für Liegenschaften auf Grund einer «schematischen, formelmässigen Bewertung» ermittelt werden können (§§ 21 Abs. 2 und 39 Abs. 2 StG). Bei einer solchen Bewertung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum sowie der Vermögenssteuerwerte für industrielle oder gewerbliche Liegenschaften ist es unerlässlich, dass neben dem Landwert auch der Bauwert ermittelt wird. Es ist nicht ersichtlich, wie dieser Bauwert – der so genannte Zeitbauwert – im Rahmen einer «schematischen, formelmässigen Bewertung» anders ermittelt werden könnte, als dass vom Gebäudeversicherungswert ausgegangen wird. Gebäudeversicherungswert und Steuerwert könnten nur entkoppelt werden, wenn man zu einer anderen Methode der Bestimmung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte übergehen würde.

Abschliessend ist zu betonen, dass der GVZ-Index versicherungstechnisch bedingt ist und dazu dient, die Neuwertdeckung zu garantieren. Fiskalische Überlegungen spielen dabei keine Rolle.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi