

Sitzung vom 7. Februar 1996

397. Dringliche Interpellation(Rechtsungleiche Behandlung von Eigenmietwerten)

Kantonsrat Willy Haderer, Unterengstringen, und Mitunterzeichnende haben am 15. Januar 1996 folgende Interpellation eingereicht:

Das Verwaltungsgericht hat an seiner Sitzung vom 19. Dezember 1995 einen Entscheid der Steuer-Rekurskommission I vom 4. Mai 1995 bestätigt und die «Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte vom 10. Juni 1992» (OS 52, 124) mit Bezug auf das der Weisung zugrundeliegende System der Bodenpreisermittlung als verfassungswidrig beurteilt.

Mit diesem Entscheid müssen alle nicht eingeschätzten oder mit einem Vorbehalt gegen die Rechtmässigkeit der Weisung des Regierungsrates von 1992 versehenen Steuererklärungen ab Steuerjahr 1993 vom Steueramt auf der Grundlage der Weisung von 1982/88, allenfalls mit einer durch den Regierungsrat zu erlassenen Korrektur (Erhöhung) der Zuschläge, behandelt werden. Ab Steuerjahr 1997 hat der Regierungsrat eine neue Weisung zu erlassen.

Absolut störend und in höchstem Masse rechtsungleich ist nun die Situation für alle Steuerpflichtigen, welche aufgrund der Auskunft von Regierung und Verwaltung auf rechtliche Einsprachen und/oder Vorbehalte verzichtet haben und in der Zwischenzeit eingeschätzt wurden. Soll doch laut Pressecommuniqué der Gerichtskanzlei des Verwaltungsgerichts in diesen Fällen eine Korrektur nicht einmal möglich sein.

Wir ersuchen den Regierungsrat höflich, zu folgenden Fragen Stellung zu nehmen:

1. Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, dass eine solche rechtsungleiche Behandlung von Steuerzahlern politisch unhaltbar ist?
2. Ist der Regierungsrat bereit, auch für solche Steuererklärungen, welche durch Einschätzung bereits rechtsgültig geworden sind, im Sinne der Rechtsgleichheit auf Begehren der betroffenen Steuerzahler die gleichen vom Verwaltungsgericht angeordneten Korrekturen zuzulassen, wie dies für nicht eingeschätzte Steuererklärungen der Fall ist?
3. Wie gedenkt der Regierungsrat die Steuergerechtigkeit und Rechtsgleichheit, welche durch das Urteil des Verwaltungsgerichts verletzt wird, für die betroffenen Steuerpflichtigen wiederherzustellen, sofern er sich durch rechtlich unüberwindbare Hindernisse ausserstande sieht, den Punkt 2 dieser Interpellation zu erfüllen?

Für eine wohlwollende Prüfung und die Stellungnahme zu den gestellten Fragen bedanken wir uns bestens.

Die Interpellation wurde vom Kantonsrat dringlich erklärt.

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die dringlich erklärte Interpellation Willy Haderer, Unterengstringen, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

1. Bis und mit Steuerjahr 1992 galten die «Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte» vom 8. September 1982 (Weisung 1982, in Kraft seit dem Steuerjahr 1983) sowie die «Weisung des Regierungsrates über die Erhöhung der Vermögenssteuer- und Eigenmietwerte von Liegenschaften» vom 27. April 1988 (Weisung 1988, in Kraft seit dem Steuerjahr

1989), wobei die Weisung 1988 Zuschläge auf den Werten der Weisung 1982 vorsieht. Auf das Steuerjahr 1993 trat dann die «Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte» vom 10. Juni 1992 (Weisung 1992) in Kraft. Sie führte im Durchschnitt zu einer erheblichen Erhöhung der Eigenmietwerte und insbesondere der Vermögenssteuerwerte; allerdings blieb bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum die Erhöhung des Eigenmietwerts für die Steuerjahre 1993 und 1994 in jedem Fall auf 50% des bisherigen Wertes beschränkt.

In der Folge entschied am 4. Mai 1995 die Steuer-Rekurskommission I, die Weisung 1992 sei mit Bezug auf das ihr zugrundeliegende System der Bodenpreisermittlung verfassungswidrig. Bis zum Erlass einer neuen, verfassungsmässigen Weisung durch den Regierungsrat sei in den offenen Einschätzungen ab Steuerjahr 1993 wieder auf die Weisungen 1982 und 1988 abzustellen. Das kantonale Steueramt erhob gegen diesen Entscheid Beschwerde beim Verwaltungsgericht. Zudem wurden die Einschätzungsdienste angewiesen, Einschätzungen mit Liegenschaften ab Steuerjahr 1993 mit einem Revisionsvorbehalt zu versehen. In diesem Vorbehalt wurde zugesichert, dass die betreffende Einschätzung von Amtes wegen, anlässlich der Einschätzung für das folgende Steuerjahr, zugunsten des Steuerpflichtigen revidiert werde, falls auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts wieder auf die Weisungen 1982 und 1988 abzustellen sei.

Am 19. Dezember 1995 (Versanddatum 8. Januar 1996) wies das Verwaltungsgericht in dem zu beurteilenden Fall die Beschwerde des kantonalen Steueramtes ab. Es schloss sich der Auffassung der Rekurskommission an, dass die Weisung 1992 wegen der Art und Weise, wie die Landwerte festgelegt wurden, verfassungswidrig sei, weshalb bis zum Erlass einer neuen Weisung in allen noch offenen Einschätzungen ab Steuerjahr 1993 grundsätzlich wieder von den Weisungen 1982 und 1988 auszugehen sei.

2. Auch nach Auffassung des Regierungsrates erscheint es als problematisch, dass mit dem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 19. Dezember 1995 die Weisung 1992 rückwirkend ausser Kraft gesetzt wurde, nachdem sie seit dem 1. Januar 1993, mithin während rund drei Jahren, Anwendung gefunden hatte. Es ist nicht zu verkennen, dass ein solcher Entscheid zwangsläufig zu neuen Ungleichheiten führt, und zwar zwischen Steuerpflichtigen, die (vorbehaltlos) eingeschätzt wurden, und solchen, deren Einschätzungen noch offen sind, auch wenn Praxisänderungen durch die Rechtsprechung nie ausgeschlossen werden können. Das kantonale Steueramt hat sich denn im Beschwerdeverfahren vor Verwaltungsgericht mit Nachdruck dafür eingesetzt, dass die Weisung 1992 auf jeden Fall bis zum Erlass einer neuen Weisung in Kraft bleiben sollte, selbst wenn sie sich auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts als verfassungswidrig erweisen sollte.

Wie erwähnt hat das Verwaltungsgericht eine solche weitere Anwendung der Weisung 1992 abgelehnt. In seinen Erwägungen hielt es jedoch fest, es sei Sache des Regierungsrates, zu prüfen, inwieweit sich «eine weitere - generelle - Korrektur der Ansätze von 1982», d. h. der Vermögenssteuer- und Eigenmietwerte gemäss den Weisungen 1982 und 1988, rechtfertige. Allerdings erfolgte dieser Hinweis mit Blick auf das Verhältnis zwischen Hauseigentümern und Mietern. Was dieses Verhältnis anbelangt, so ist ferner von Bedeutung, dass das Verwaltungsgericht in einem früheren Entscheid vom 31. Oktober 1995 entschieden hat, bei einer formelmässigen, schematischen Ermittlung der Eigenmietwerte, wie sie im Kanton Zürich zu Recht zur Anwendung gelange, müssten Eigenmietwerte angestrebt werden, die im Durchschnitt aller Fälle 70% des Marktwerts entsprächen und im Einzelfall weder über 90% noch unter 60% des Marktwerts lägen. Auf ein Erläuterungsgesuch des kantonalen Steueramtes bezüglich des Entscheides vom 19. Dezember 1995 hin bekräftigte das Verwaltungsgericht am 11. Januar 1996, dass die erwähnten Richtlinien des Entscheides vom 31. Oktober 1995 auch in der Übergangszeit im Auge zu behalten seien.

3. In der vom Regierungsrat am 7. Februar 1996 beschlossenen Übergangsweisung 1996 werden daher die Steuerbehörden angewiesen, bei allen offenen Einschätzungen ab Steuerjahr 1993 zwar grundsätzlich von den Weisungen 1982 und 1988 auszugehen; dabei sind jedoch verschiedene Änderungen zu beachten. Als wichtigste dieser Änderungen sind hier zu erwähnen:

- Erhöhung der Eigenmietwerte der Weisungen 1982 und 1988 für Einfamilienhäuser, je nach Region, um 15% (A, B, C), 25% (D) und 30% (E) sowie für Stockwerkeigentum generell um 15%.
 - Erhöhung der Vermögenssteuerwerte der Weisungen 1982 und 1988 für unüberbautes Land und Einfamilienhäuser um 100% und für Stockwerkeigentum um 50%.
 - Festlegung der Vermögenssteuerwerte für Mehrfamilien- und Geschäftshäuser auf der Höhe der Ertragswerte, wobei grundsätzlich vom Ertrag im Jahre 1992 auszugehen ist.
- Diese Übergangsordnung führt somit zu höheren Vermögenssteuer- und Eigenmietwerten, als sie sich bei unveränderter Anwendung der Weisungen 1982 und 1988 ergäben. Damit kann aber bis zu einem gewissen Masse auch der Gefahr entgegengewirkt werden, dass schon rechtskräftig eingeschätzte Steuerpflichtige durch den Entscheid des Verwaltungsgerichts generell benachteiligt werden. Jedenfalls hat der Regierungsrat entscheidendes Gewicht darauf gelegt, dass die nach der Übergangsordnung festzusetzenden Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte insgesamt möglichst den nach der Weisung 1992 festgelegten Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerten entsprechen.

4. Im weitern ist hervorzuheben, dass das Verwaltungsgewicht ausdrücklich darauf hingewiesen hat, sein Entscheid vom 19. Dezember 1995 könne kein Grund sein, auf vorbehaltlose, rechtskräftige Einschätzungen zurückzukommen. Ein anderes Vorgehen kann, bei allem Verständnis für das gegenteilige Anliegen der Interpellanten, rechtlich nicht vertreten werden. Eine Änderung der Einschätzungspraxis stellt nach konstanter Praxis und Rechtsprechung keinen Revisionsgrund dar (RB 1977 Nr. 80; Reimann/Zuppinger/Schärfer, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, Band III, Bern 1969, N. 28 zu § 108 StG). Auch die Eidgenössische Steuerverwaltung als Aufsichtsbehörde für die direkte Bundessteuer hat es daher auf entsprechende Anfrage des kantonalen Steueramtes ausdrücklich abgelehnt, dass wegen des Entscheides des Verwaltungsgerichts vom 19. Dezember 1995 rechtskräftige Bundessteuerveranlagungen ab Veranlagungsperiode 1993/94 revidiert würden; das kantonale Steueramt wurde ausdrücklich angewiesen, von einem solchen Vorgehen Abstand zu nehmen. Abgesehen von diesen rechtlichen Überlegungen führte eine Anordnung, wonach rechtskräftige Einschätzungen wegen des Entscheides des Verwaltungsgerichts zu revidieren wären, nicht zum gewünschten Ziel. Denn eine Änderung der Einschätzung kommt zum vornherein nur in Betracht, wenn der Steuerpflichtige nach der Übergangsordnung günstiger besteuert würde als nach der Weisung 1992. Falls aber die Übergangsordnung zu einem für den Steuerpflichtigen ungünstigeren Ergebnis führen würde, ist eine Änderung der rechtskräftigen Einschätzung nicht möglich; der Steuerpflichtige kann sich auf die Rechtskraft der Veranlagung berufen. Rechtskräftig veranlagte Steuerpflichtige würden daher gegenüber den noch nicht veranlagten Steuerpflichtigen besser gestellt, für welche die Übergangsordnung ohne Einschränkung auch dann Anwendung findet, wenn der Eigenmiet- oder Vermögenssteuerwert höher ist. Das Begehren würde somit offenkundig neue Rechtsungleichheiten schaffen, die abzulehnen sind.

Ausserdem führte die angebehrte Anordnung zu nicht mehr zu bewältigenden praktischen Problemen. Im Ergebnis wären Zehntausende von Einschätzungen zu revidieren; mindestens wäre jeweils zu prüfen, ob sich aus der Übergangsweisung tiefere Werte ergäben. Entsprechende Revisionen führten auch zu Änderungen bei der interkommunalen, interkantonalen und internationalen Steuerausscheidung. Im interkantonalen Verhältnis hätten diese Änderungen wiederum zur Folge, dass nach der Änderung der Steuerausscheidung im Kanton Zürich zur Vermeidung einer Doppelbesteuerung auch die anderen Kantone ihre Ausscheidungen anpassen müssten. Die Anordnung einer generellen Revision hätte schliesslich auch wieder Auswirkungen auf die Bewertung von nichtkotierten Aktien an zürcherischen Gesellschaften mit Liegenschaften. Aus rechtlichen wie praktischen Gründen muss daher die Anordnung einer generellen Revision wegen des Entscheides des Verwaltungsgerichts klar abgelehnt werden.

Ist hingegen eine Einschätzung unter Vorbehalt eröffnet worden, so ist diese Einschätzung, entsprechend dem Wortlaut dieses Vorbehalts, anlässlich der Einschätzung für das folgende Steuerjahr einer Revision zu unterziehen. Der revidierten Einschätzung sind dabei die Werte zugrunde zu legen, wie sie sich aus der Übergangsweisung ergeben; falls diese

jedoch eine höhere Einschätzung mit sich brächte, so ist zugunsten des Steuerpflichtigen, ebenfalls entsprechend dem Wortlaut des Vorbehalts, auf eine Revision der Einschätzung zu verzichten.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi