

Sitzung vom 21. April 1993

**1166. Interpellation (Erhöhung der Vermögenssteuer- und Eigenmietwerte bei Liegenschaften)**

Kantonsrat Hans Rutschmann, Rafz, und Mitunterzeichnende haben am 8. März 1993 folgende Interpellation eingereicht und schriftlich begründet:

Am 10. Juni 1992 erliess der Regierungsrat eine Weisung an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte. Gemäss dieser Weisung werden die Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften sowie die Eigenmietwerte massiv erhöht.

Diese Erhöhungen führen u. a. dazu, dass der Bau und Erwerb von Wohneigentum immer unattraktiver wird. Dies in einer Zeit, wo Bund, Kantone und Gemeinden gefordert wären, die Rahmenbedingungen für den Bau von zusätzlichem günstigem Wohnraum zu verbessern. Millionen von Subventionen für den Wohnungsbau verlieren an Wert, wenn durch steuerliche Nachteile ein Bauwilliger vermehrt für seine Investitionen bezahlen soll. Umgekehrt könnte durch ein sinnvollerer Steuergesetz Wohneigentum vermehrt gefördert werden. In Deutschland ist die Steuergesetzgebung beispielsweise so, dass Investitionen in Wohneigentum durch steuerliche Anreize so stark gefördert werden, dass der Kauf von Stockwerkeigentum oder Einfamilienhäusern fast zur Selbstverständlichkeit wird. Bei uns findet leider laufend das Gegenteil statt. Nicht umsonst werden wir als «Land der Mieter» bezeichnet.

Die massive Erhöhung der Eigenmietwerte ist auch gegenüber jenen Mitbürgern ungerecht, welche in früheren Jahren dank vielen Entbehrungen ein Eigenheim erwerben konnten. Nun werden sie mit mehr Einkommenssteuern für ihren Einsatz um eine eigene Altersvorsorge bestraft.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Aufgrund welcher Gesetzgebung oder welcher Überlegungen wurde die Bewertung der Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte derart massiv erhöht?
2. Wieviel betragen die maximal möglichen Erhöhungen aufgrund der Weisungen vom 10. Juni 1992 gegenüber den bisherigen Richtlinien:
  - a) für die Eigenmietwerte
  - b) für die Vermögenssteuerwerte?
3. Wie beurteilt der Regierungsrat die Auswirkungen der Erhöhung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte auf den Wohnungsbau?
4. Welche steuerlichen Möglichkeiten sieht der Regierungsrat für die Zukunft, um den Wohnungsbau (Miete, Kauf) zu fördern?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

**b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :**

I. Die Interpellation Hans Rutschmann, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

1. Nach § 20 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juli 1951 (StG) gehören zu den steuerbaren Einkünften auch Naturaleinkünfte mit Einschluss der Eigennutzung von Liegenschaften. Abs. 2 dieser Bestimmung sieht sodann vor, dass der Regierungsrat die für eine durchschnittlich gleichmässige Bemessung des Eigenmietwerts selbst genutzter Liegenschaften und Wohnungen notwendigen Dienstanweisungen erlässt.

Die Erfassung der Eigennutzung von Liegenschaften bei der Einkommenssteuer ist im übrigen durch das Bundesrecht vorgegeben. Zum einen folgt das direkt aus Art. 4 BV; so hat das Bundesgericht erkannt, dass eine vollständige und undifferenzierte Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts gegen das Rechtsgleichheitsgebot verstösst (BGE 112 Ia 244 E. 5a und 116 Ia 323/324 E. 3d). Zum anderen sieht auch das am 1. Januar 1993 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990, an das die kantonalen Steuergesetze innert acht Jahren anzupassen sind, ausdrücklich vor, dass der Einkommenssteuer grundsätzlich alle Einkünfte, eingeschlossen die Eigennutzung von Grundstücken, unterliegen (Art. 7 Abs. 1 StHG).

Weiter ist gemäss § 34 Abs. 1 StG das Vermögen bei der Vermögenssteuer zum Verkehrswert zu bewerten. Das trifft an sich auch für die Liegenschaften zu. Aus Abs. 2 dieser Bestimmung, wonach der Regierungsrat die für eine gleichmässige Bewertung von Liegenschaften notwendigen Dienstanweisungen erlässt, ergibt sich jedoch, dass keine Einzelbewertungen vorzunehmen sind. Die Dienstanweisungen des Regierungsrates sollen es den Steuerbehörden vielmehr ermöglichen, die Bewertungen schematisch und formelmässig vornehmen zu können. Das hat zwangsläufig zur Folge, dass sich die einzelnen Werte in einer gewissen Bandbreite bewegen.

Gleiches gilt auch für die Dienstanweisungen zur Bewertung der Eigenmietwerte. Auch hier kommt dem Regierungsrat ein Ermessensspielraum zu, zumal das Gesetz nicht ausdrücklich vorsieht, dass die Eigenmietwerte dem marktüblichen Mietzins zu entsprechen haben. Das Bundesgericht hat entschieden, dass es in einem solchen Fall zulässig sei, bei der Festsetzung der Eigenmietwerte vom marktüblichen Mietzins abzuweichen. Zur Begründung wird unter anderem darauf hingewiesen, die Eigennutzung einer Wohnung sei kein Einkommen in Geld. Auch sei der Mieter bei der Auswahl einer Wohnung freier als ein Eigentümer, der mit seiner Wohnung enger verbunden sei (BGE 116 Ia 323-325).

Dieser Ermessensspielraum ist jedoch nicht unbegrenzt. So verstösst es nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts nur dann nicht gegen Art. 4 BV, den steuerbaren Eigenmietwert gegenüber dem marktüblichen Mietzins herabzusetzen, «soweit die ... Herabsetzung des Eigenmietwertes mässig bleibt» (BGE 116 Ia 325 E. 3g). Damit hat das Bundesgericht - in einem den Kanton Zürich betreffenden Entscheid - unübersehbar zum Ausdruck gebracht, dass die Festsetzung der Eigenmietwerte nicht willkürlich tief sein darf. Eine untere Limite darf somit nicht unterschritten werden.

Die allgemeine Neubewertung der Liegenschaften und die Neufestsetzung der Eigenmietwerte wurde veranlasst durch Beschluss des Regierungsrates vom 27. Juni 1990, womit die Finanzdirektion beauftragt wurde, Antrag für eine allgemeine Neubewertung zu stellen. Gemäss den vorgegebenen Rahmenbedingungen sollten dabei die neuen Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte durchschnittlich 70% der erzielbaren Mieten bzw. Verkaufspreise betragen.

Nach der Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte vom 10. Juni 1992 sollen sowohl die Vermögenssteuerwerte als auch die Eigenmietwerte im gesamten Durchschnitt etwa 70% der Marktwerte betragen. Auch wenn nicht zu verhindern ist, dass sich bei einer schematischen Bewertung die einzelnen Werte in einer Bandbreite bewegen, hat der Regierungsrat den ihm zustehenden Ermessensspielraum zugunsten der betroffenen Steuerpflichtigen ausgeschöpft. Darauf deutet auch der Umstand hin, dass die Eidgenössische Steuerverwaltung auf den kantonalen Eigenmietwerten für die direkte Bundessteuer einen Zuschlag von 20% verlangt und auch die für die interkantonale Steuerauscheidung massgebenden Werte der zürcherischen Liegenschaften auf 110% des kantonalen Steuerwerts veranschlagt hat.

2. Bis Ende des Steuerjahres 1992 galt die alte Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte vom 8. September 1982, die ihrerseits auf eine Weisung zurückging, die am 28. Juli 1978 - aufgrund der damals geltenden Zuständigkeitsordnung - noch von der Finanzdirektion erlassen worden war. Die auf dieser Grundlage ermittelten Vermögenssteuerwerte wurden zwar im Steuerjahr 1989 gemäss einer Weisung des Regierungsrates vom

27. April 1988 um 25% angehoben; gleichzeitig wurden die Eigenmietwerte um 15% erhöht. Im nachhinein zeigte sich jedoch, dass auch diese Erhöhungen nicht ausreichen konnten. Die Abweichungen der Vermögenssteuerwerte von den am Markt erzielten Liegenschaftspreisen wurden zusehends grösser; die gleichen Feststellungen konnten auch für das Verhältnis der Eigenmietwerte zu den marktüblichen Mietzinsen gemacht werden.

So haben Erhebungen bei der Vorbereitung der Weisung vom 10. Juni 1992 ergeben, dass die Vermögenssteuerwerte von Einfamilienhäusern durchschnittlich nicht einmal mehr 30% des bei einem Verkauf erzielten Erlöses ausmachten. Bei den Eigentumswohnungen und Mehrfamilienhäusern mögen auch die alten Weisungen zu etwas höheren Werten geführt haben. Heute entsprechen die Vermögenssteuerwerte nach der neuen Weisung im gesamten Durchschnitt schätzungsweise etwa 70% des Verkehrswerts. Danach dürften sich die Vermögenssteuerwerte bei den Einfamilienhäusern gegenüber den bisherigen Ansätzen durchschnittlich um 100-200% erhöhen, während die Erhöhungen bei Eigentumswohnungen und Mehrfamilienhäusern im Durchschnitt tiefer sein dürften. Hinzu kommt, dass die Erhöhungen in den verschiedenen Regionen des Kantons sehr unterschiedlich ausfallen werden. Zuverlässige Aussagen über das Ausmass der Erhöhungen der Vermögenssteuerwerte können jedoch erst aufgrund von Erhebungen gemacht werden, die anlässlich des Einschätzungsverfahrens für das Steuerjahr 1993 durchgeführt werden.

Ähnliche Feststellungen gelten für das Ausmass der Erhöhungen der Eigenmietwerte. Auch hier werden die neuen Werte im gesamten Durchschnitt auf knapp 70% des marktüblichen Mietzinses geschätzt. Daraus dürften sich die stärksten Erhöhungen wiederum bei den Einfamilienhäusern ergeben; die Eigenmietwerte dürfen sich hier im Durchschnitt (über alle Regionen) schätzungsweise um einen Drittel erhöhen. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Erhöhung der Eigenmietwerte - im Gegensatz zu den Vermögenssteuerwerten - in allen Fällen für die Steuerjahre 1993 und 1994 auf 50% der alten Werte begrenzt wurde (Ziffer 74 der neuen Weisung). Im übrigen können auch hier zuverlässige Angaben erst nach entsprechenden Erhebungen im Einschätzungsverfahren für das Steuerjahr 1993 gemacht werden.

3. Allgemeine Aussagen über die Auswirkungen aus der Neufestsetzung der Eigenmietwerte und Vermögenssteuerwerte auf den schliesslich resultierenden Steuerbetrag sind schwierig. Sie hängen nicht nur von den bis anhin massgeblichen Werten ab, sondern es ist im Einzelfall - im Hinblick auf die progressiven Steuertarife - ebenso die Höhe des steuerbaren Gesamteinkommens und -vermögens zu berücksichtigen. Bei Eigenmietwerten und Vermögenssteuerwerten, die im Durchschnitt schätzungsweise nur knapp 70% der Marktwerte ausmachen, kann jedoch kaum angenommen werden, dass sich daraus solche steuerlichen Mehrbelastungen ergeben, die ins Gewicht fallende negative Auswirkungen auf den Wohnungsbau hätten; zumal wenn in Betracht gezogen wird, dass andererseits sämtliche Schulden, Schuldzinsen und Unterhaltskosten in Abzug gebracht werden können und sich dabei insbesondere auch der pauschale Unterhaltskostenabzug in verhältnismässig gleichem Ausmass erhöht wie der Eigenmietwert.

4. Der Regierungsrat hat sich stets für eine massvolle Besteuerung von Einkommen und Vermögen und für eine zurückhaltende Festsetzung des Staatssteuerfusses eingesetzt. Was die Besteuerung von Leistungen aus anerkannten Vorsorgeformen (3. Säule a) zum Zwecke des Erwerbs von Wohneigentum für den Eigenbedarf oder für die Amortisation von Hypothekendarlehen an diesem Eigentum anbetrifft, besteht im Kanton Zürich schon heute eine im interkantonalen Vergleich vorteilhafte Steuerbelastung. Das wird auch der Fall sein hinsichtlich der Besteuerung analoger Leistungen aus der beruflichen Vorsorge (2. Säule).

Wie schon erwähnt wurde, ist jedoch inskünftig der kantonale Steuergesetzgeber an das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes gebunden. Damit sind die Möglichkeiten zu eigenständigen Lösungen im kantonalen Steuerrecht eingeschränkt worden; das gilt auch für fiskalische Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus. So ist bei der Besteuerung der natürlichen Personen insbesondere von Bedeutung, dass neben der Abzugsfähigkeit der Gewinnungskosten, d. h. den direkt mit der Erzielung von Einkünften zusammenhängenden Aufwendungen, lediglich noch solche Abzüge zulässig sind, die im Harmonisierungsgesetz ausdrücklich vorgesehen sind (sogenannte allgemeine Abzüge; Art. 9 Abs. 2 und 4 Satz 1 StHG). Ebenso werden die steuerfreien Einkünfte abschliessend aufgezählt (Art. 7 Abs. 7

Abs. 4 StHG). Ferner unterliegen auch nach dem Harmonisierungsgesetz die Eigenmietwerte der Einkommenssteuer (Art. 7 Abs. 1 StHG). Auch das Steuerrecht der juristischen Personen ist durch das Harmonisierungsgesetz weitgehend vorgezeichnet (Art. 20ff. StHG). Gleiches gilt für das Grundstückgewinnsteuerrecht (Art. 12 StHG).

Der Regierungsrat wird sich aber auch in Zukunft für massvolle Eigenmietwerte und Vermögenssteuerwerte einsetzen, soweit dies das Recht zulässt. So wird denn auch im Vorentwurf für ein harmonisiertes Steuergesetz im Kanton Zürich (VE), der zurzeit Gegenstand eines Vernehmlassungsverfahrens bildet, ausdrücklich festgehalten (§ 20 Abs. 2 VE):

«Der Eigenmietwert ist unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge massvoll festzulegen. Zudem erfolgt die Festsetzung der Eigenmietwerte unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung der am Wohnsitz selbst bewohnten Liegenschaft.»

Was den erwähnten Vorentwurf anbelangt, so kann ferner darauf hingewiesen werden, dass danach - in Anlehnung an das Harmonisierungsgesetz (Art. 12 Abs. 3 lit. e StHG) - die Grundstückgewinnsteuer bei Veräusserung einer dauernd und ausschliesslich selbst genutzten Wohnliegenschaft (Einfamilienhaus oder Eigentumswohnung) aufgeschoben wird, soweit der Erlös innert angemessener Frist zum Erwerb oder zum Bau einer gleich genutzten Ersatzliegenschaft im Kanton verwendet wird (§ 213 Abs. 3 lit. i VE). Auf Beginn des Jahres 2001, nachdem alle Kantone ihre Gesetze dem Harmonisierungsgesetz angepasst haben werden, kann dieser Aufschubstatbestand auch auf interkantonale Ersatzbeschaffungen ausgedehnt werden. Zudem soll der Regierungsrat schon in der Zwischenzeit ermächtigt werden, mit anderen Kantonen Vereinbarungen über die gegenseitige Ausdehnung der Aufschubstatbestände bei Ersatzbeschaffungen abzuschliessen (§ 272 Abs. 3 VE). Nach dem geltenden Recht wird bei Ersatzbeschaffung eines Eigenheims innerhalb des Kantons die Grundstückgewinnsteuer lediglich um 50% ermässigt (§ 170<sup>bis</sup> Abs. 1 StG).

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

Zürich, den 21. April 1993

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:  
**Roggwiller**