

Antrag der Kommission für Wirtschaft
und Abgaben* vom 7. Februar 2012

KR-Nr. 114a/2010

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Barbara Steinemann betreffend § 21 StG,
Zuständigkeit der Eigenmietwertbesteuerung**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 7. Februar 2012,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 114/2010 von Barbara
Steinemann wird abgelehnt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 7. Februar 2012

Im Namen der Kommission

Der Präsident:

Hans Heinrich Rath

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Hans Heinrich Rath, Pfäffikon (Präsident); Judith Bellaiche, Kilchberg; Heidi Bucher, Zürich; Stefan Feldmann, Uster; Julia Gerber Rüegg, Wädenswil; Martin Haab, Mettmenstetten; Lilith Claudia Hübscher, Winterthur; Thomas Marthaler, Zürich; Peter Preisig, Hinwil; Regine Sauter, Zürich; Beni Schwarzenbach, Zürich; Arnold Suter, Kilchberg; Silvia Steiner, Zürich; Hans-Ueli Vogt, Zürich; Beat Walti, Zollikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 8. November 2010 unterstützte der Kantonsrat die von Barbara Steinemann am 19. April 2010 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend § 21 StG, Zuständigkeit der Eigenmietwertbesteuerung mit 62 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)

Die Initiantin begründete ihre PI einerseits damit, dass jeder Kanton nach einem anderen System besteuere. Die Praxis des Kantons Zürich führe dazu, dass sich die steuerliche Belastung für die Hauseigentümer/innen im interkantonalen Vergleich als äusserst hoch erweise. Faktisch sei die Steuerbelastung für eine/n Zürcher/in fast doppelt so hoch als für eine/n Aargauer/in. Und dies, obwohl für alle Kantone die gleichen bundesgerichtlichen Vorgaben gälten.

Die Festlegung des Eigenmietwertes liege andererseits bisher in der Kompetenz des Regierungsrates. Da sich eine Veränderung als Steuererhöhung oder -erleichterung erweise, müsse das Parlament aus ordnungspolitischen Gründen für die Festlegung zuständig sein. Die Zuständigkeit des Parlamentes erhöhe die Transparenz, da der Entscheid in der Öffentlichkeit gefällt würde.

In der Kommission führte Barbara Steinemann weiter mündlich aus, dass die rückwirkende Inkraftsetzung der Weisung eher unüblich und systemfremd sei. Die Liegenschafteneubewertung erhöhe die Summe aller Eigenmietwerte um rund 180 Mio. Franken, diejenige der Vermögenssteuerwerte um rund 16 Mrd. Franken, wodurch der Kanton bei den Staatssteuern mit Mehreinnahmen von 25 Mio. Franken rechnen könne. Zudem dürfe erfahrungsgemäss auch bezweifelt werden, dass der Eigenmietwert bei fallenden Liegenschaftenspreisen auch grosszügig gesenkt werde. Schliesslich sei der im Gesetz verankerte Begriff «Marktwert» ziemlich willkürlich, weshalb im neuen lit. d zusätzlich auch die Einhaltung «quartierüblicher Mietzinse» als zweites Obergrenze-Kriterium verankert werden solle.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 19. April 2011 hat die Kommission mit 10:5 Stimmen beschlossen, die parlamentarische Initiative abzulehnen.

2.3 Begründung

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, mit der PI werde versucht, das Thema der Eigenmietwertbesteuerung weiter zu verpolitilisieren, und schliesst sich im Übrigen der Argumentation der Finanzdirektion vollumfänglich an. Auch bei sinkenden Liegenschaftspreisen würden die Eigenmietwerte nach unten korrigiert und die neue Dienstanweisung habe in gewissen Fällen auch zu einer Reduktion des Eigenmietwertes geführt. Grundsätzlich seien aber im gesamten Liegenschaftenmarkt eher steigende Preise zu verzeichnen.

Die heutige «Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2009» (Dienstanweisung 2009) liesse sich schon alleine wegen ihres Umfangs nicht einfach in eine vom Kantonsrat zu erlassende Rechtsverordnung umschreiben. Diese müsste viel genereller und abstrakter ausgestaltet werden und wäre auf tieferer Ebene durch Ausführungsbestimmungen zu ergänzen, die wiederum den Konkretisierungsgrad der heutigen Weisung hätten. All dies erhöhe den Aufwand und verteuere ihn stark. Auch die Vorbereitungszeit der Liegenschaftsbewertung von heute rund zwei Jahren würde sich nahezu verdoppeln, womit zum Zeitpunkt der Verordnungsumsetzung die Grundlagen vielfach schon wieder überholt wären. Dies könnte in der Folge zu vermehrten Beschwerden auch seitens der Mieterschaft führen, und zwar auch deshalb, weil die Gerichte eine kantonsrätliche Rechtsverordnung erheblich wörtlicher auslegten als die heutige Dienstanweisung. Hinzu kämen grosse Übergangsprobleme, weil die PI keine Übergangsfrist enthalte.

Darüber hinaus ändere die PI weder etwas an den Zielgrössen der Bewertung (Obergrenze von 70%, Untergrenze von 60% [gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung] des Marktwertes) noch an der unbestrittenen formelmässig schematischen Festlegung der Eigenmietwerte. Zudem entspreche der «Marktwert» einer Liegenschaft dem durchschnittlichen Mietzins, den jemand erziele, wenn er das betreffende Objekt vermiete. Daran würde die im neuen lit. d vorgesehene Anlehnung an «quartierübliche Mietzinse» ebenfalls nichts ändern. Zudem hätte der Regierungsrat für die Festsetzung der Vermögenssteuerwerte der Liegenschaften weiterhin die «notwendigen Dienstweisungen» zu erlassen,

da die PI nur für die Festlegung der Eigenmietwerte eine Verordnung durch den Kantonsrat verlange. Ein solcher Methodendualismus machte jedoch keinen Sinn. Und schliesslich liefe die PI darauf hinaus, dass die Details zur Eigenmietwertbewertung durch die Legislative festgelegt würden, was in keinem anderen Kanton der Fall sei.

Auch die Kommissionsminderheit hat ein gewisses Verständnis für die vorgebrachten Überlegungen der Finanzdirektion. Sie stimmt der parlamentarischen Initiative trotzdem zu.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 29. April 2011 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 114/2010 im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes vom 5. April 1981 (KRG; LS 171.1) wie folgt Stellung:

1. Gemäss § 21 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) unterliegen der Einkommenssteuer «alle Erträge aus unbeweglichem Vermögen». Zu diesen gehört gemäss § 21 Abs. 1 lit. b StG – in Übereinstimmung mit Art. 7 Abs. 1 Satz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) sowie Art. 21 Abs. 1 Bst. b des gleich datierten Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) – insbesondere auch «der Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen».

Weiter wird in § 21 Abs. 2 StG vorgesehen, dass der Regierungsrat «die für die durchschnittlich gleichmässige Bemessung des Eigenmietwertes selbstbewohnter Liegenschaften oder Liegenschaftsteile notwendigen Dienstanweisungen» erlässt und dass dabei «eine schematische, formelmässige Bewertung der Eigenmietwerte» vorgesehen werden kann. Zudem werden in § 21 Abs. 2 lit. a–c StG verschiedene «Leitlinien» aufgestellt, die bei der Besteuerung der Eigenmiete zu beachten sind.

Für die Erfassung der Grundstücke bei der Vermögenssteuer wird sodann in § 39 Abs. 3 StG vorgesehen, dass der Regierungsrat «die für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken notwendigen Dienstanweisungen» erlässt und dass dabei ebenfalls «eine schematische, formelmässige Bewertung» vorgesehen werden kann.

Was die, gestützt auf die erwähnten Bestimmungen des Steuergesetzes, vom Regierungsrat zu erlassenden Dienstanweisungen anbelangt, so gilt gegenwärtig die «Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der

Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2009 (Weisung 2009)» vom 12. August 2009 (LS 631.32; im Folgenden Weisung 2009).

2. Mit der vorliegenden PI wird, in Form eines ausgearbeiteten Gesetzesvorschlages, eine Änderung von § 21 Abs. 2 StG vorgeschlagen. Gemäss diesem Vorschlag sollen die bis anhin in § 21 Abs. 2 Ingress StG vorgesehenen Dienstanweisungen des Regierungsrates für die Festsetzung der Eigenmietwerte durch eine entsprechende Verordnung des Kantonsrates ersetzt werden. Keinen Gegenstand der PI bildet jedoch die erwähnte Bestimmung von § 39 Abs. 3 StG zur Festsetzung der Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften.

Stellt man nun den Gesetzesvorschlag gemäss der vorliegenden PI der geltenden Bestimmung von § 21 Abs. 2 StG gegenüber, so ergibt sich folgender Vergleich:

§ 21 Abs. 2 gemäss geltendem Steuergesetz	§ 21 Abs. 2 gemäss PI
<p>Ingress: Der Regierungsrat erlässt die für die durchschnittlich gleichmässige Bemessung des Eigenmietwertes selbstbewohnter Liegenschaften oder Liegenschaftsteile notwendigen Dienstanweisungen. Dabei kann eine schematische, formelmässige Bewertung der Eigenmietwerte vorgesehen werden. Es sind jedoch folgende Leitlinien zu beachten:</p>	<p>Ingress: Der Regierungsrat erlässt die für die durchschnittlich gleichmässige Bemessung des Eigenmietwertes selbstbewohnter Liegenschaften oder Liegenschaftsteile notwendigen Dienstanweisungen. Dabei kann eine schematische, formelmässige Bewertung der Eigenmietwerte vorgesehen werden. Es sind jedoch folgende Leitlinien zu beachten:</p>
<p>lit. a: der Eigenmietwert ist unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge in der Regel auf maximal 70 Prozent des Marktwertes festzulegen;</p>	<p>lit. a: der Eigenmietwert ist unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge auf maximal 70 Prozent des Marktwertes festzulegen;</p>
<p>lit. b: Qualitätsmerkmalen der Liegenschaften oder Liegenschaftsteile, die im Falle der Vermietung auch den Mietzins massgeblich beeinflussen würden, ist im Rahmen einer schematischen, formelmässigen Bewertung der Eigenmietwerte angemessenen Rechnung zu tragen;</p>	<p>lit. b: Unverändert wie geltendes Steuergesetz</p>
<p>lit. c: bei am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen ist der Eigenmietwert zudem unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung festzulegen.</p>	<p>lit. c: Unverändert wie geltendes Steuergesetz</p>
	<p>neu lit. d: als Obergrenze sind sodann 70 Prozent der quartierüblichen Mietzinsen einzuhalten. Dazu können auch statistische Werte verwendet werden.</p>

3. Wir lehnen, mit der Mehrheit Ihrer Kommission, die mit der vorliegenden PI vorgeschlagene Änderung von § 21 Abs. 2 StG ab. In Ergänzung zu den Erwägungen der Kommissionsmehrheit, wie sie in Ihrem Bericht zusammengefasst werden, halten wir Folgendes fest:

3.1 Die vorgeschlagene Änderung von § 21 Abs. 2 StG hätte zur Folge, dass für den Erlass der Regeln zur Festsetzung der Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften und den Erlass der Regeln zur Festsetzung der Eigenmietwerte unterschiedliche Zuständigkeiten bestünden. Gemäss § 39 Abs. 3 StG wäre es weiterhin Sache des Regierungsrates, die für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken notwendigen Dienstanweisungen zu erlassen. Demgegenüber wäre es gemäss der vorgeschlagenen Änderung von § 21 Abs. 2 StG neu Sache des Kantonsrates, die für die durchschnittlich gleichmässige Bemessung des Eigenmietwertes selbstbewohnter Liegenschaften oder Liegenschaftsteile notwendige Verordnung zu erlassen.

Solche unterschiedlichen Zuständigkeiten bei der Festsetzung der Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften und bei jener der Eigenmietwerte lassen sich sachlich nicht begründen. Dies gilt umso mehr, als in der vorgeschlagenen Änderung von § 21 Abs. 2 StG die Richtlinie von § 21 Abs. 2 lit. b StG in der geltenden Fassung unverändert übernommen wird; diese Richtlinie lautet: «Qualitätsmerkmalen der Liegenschaften oder Liegenschaftsteile, die im Falle der Vermietung auch den Mietzins massgeblich beeinflussen würden, ist im Rahmen einer schematischen, formelmässigen Bewertung der Eigenmietwerte angemessene Rechnung zu tragen». Dementsprechend wäre, wie bis anhin, auch weiterhin eine schematische, formelmässige Bewertung der Eigenmietwerte zulässig. Im Sinne einer solchen Bewertung wird in Randziffer 20 der Weisung 2009 vorgesehen, dass der Eigenmietwert, vom Grundsatz her, in Form eines Prozentsatzes bei Einfamilienhäusern auf dem Land- und Zeitbauwert und bei Stockwerkeigentum auf dem Land- und Zeitbauwertanteil festzulegen ist. Aufgrund des Land- und Zeitbauwerts bzw. Land- und Zeitbauwertanteils ist jedoch, wiederum vom Grundsatz her, auch der Vermögenssteuerwert von Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum zu berechnen. Von daher bildet der Vermögenssteuerwert die Grundlage für den Eigenmietwert; umso weniger lassen sich jedoch für den Erlass der Regeln zur Festsetzung dieser Werte unterschiedliche Zuständigkeiten rechtfertigen.

3.2 Wie im Bericht Ihrer Kommission zu Recht festgehalten wird, hätte eine Verordnung des Kantonsrates zur Festsetzung der Eigenmietwerte, anstelle entsprechender Dienstweisungen bzw. der bisherigen Weisung des Regierungsrates, zur Folge, dass sich der Aufwand bei der Festlegung der Regeln zur Festsetzung der Eigenmietwerte – insbesondere auch in zeitlicher Hinsicht – wesentlich erhöhen würde.

Wäre für den Erlass der Regeln zur Festsetzung der Vermögenssteuerwerte weiterhin der Regierungsrat zuständig, während für die Regeln zur Festsetzung der Eigenmietwerte neu eine Verordnung des Kantonsrates zu erlassen wäre, so müsste, bei Beibehaltung der geltenden schematischen, formelmässigen Bewertung der Eigenmietwerte wie der Vermögenssteuerwerte, zunächst die Weisung des Regierungsrates zur Festsetzung der Vermögenssteuerwerte erlassen werden. Erst auf der Grundlage dieser Weisung des Regierungsrates könnte alsdann die Verordnung des Kantonsrates zur Festsetzung der Eigenmietwerte vorbereitet und dem Kantonsrat eine entsprechende Vorlage unterbreitet werden.

Im Übrigen kann angemerkt werden, dass sich Aufwand und Kosten erst recht erhöhen würden, wenn bei Erlass einer Verordnung des Kantonsrates zur Festsetzung der Eigenmietwerte gleichzeitig auch eine neue Bewertungsmethode einzuführen wäre, bei der nicht mehr auf die gleichen Grundlagen, wie für die Festsetzung der Vermögenssteuerwerte, abgestellt werden könnte, wie immer diese Methode ansonsten auch auszugestalten wäre.

3.3 Schliesslich änderte die mit der vorliegenden PI vorgeschlagene Neufassung von § 21 Abs. 2 StG nichts daran, wie ebenfalls im Bericht Ihrer Kommission zu Recht festgehalten wird, dass die Eigenmietwerte auch weiterhin in einer Bandbreite zwischen 60 und 70% des Marktwertes liegen müssten. Gemäss § 21 Abs. 2 lit. a StG in der geltenden Fassung wie in jener der PI sollen die Eigenmiete 70% des Marktwertes nicht überschreiten; andererseits dürfen die Eigenmietwerte nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts aus verfassungsrechtlichen Gründen, zur Vermeidung einer Schlechterstellung der Mieterinnen und Mieter, nicht unter 60% des Marktwertes liegen.

4. Aus diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen Ihnen den Antrag, dem Kantonsrat zu beantragen, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 114/2010 abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 24. Januar 2012 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Die Kommissionsmehrheit empfiehlt dem Kantonsrat übereinstimmend mit dem Regierungsrat die parlamentarische Initiative Kantonsrat-Nr. 114/2010 abzulehnen. Die Kommissionsminderheit beantragt, sie definitiv zu unterstützen.