

Sitzung vom 20. März 1996

819. Anfrage (Teuerungsanpassung der Eigenmietwerte)

Kantonsrat Franz Cahannes, Zürich, hat am 5. Februar 1996 folgende Anfrage eingereicht:

Vor Jahresende hat das Verwaltungsgericht die Weisung des Regierungsrates vom 10. Juni 1992 zur Berechnung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte als verfassungswidrig aufgehoben. Es hielt dabei ausdrücklich fest: «Ob die nach 1988 eingetretene Preisentwicklung eine weitere - generelle - Korrektur der Ansätze von 1982 rechtfertige, braucht das Verwaltungsgericht nicht zu prüfen, sondern ist Sache des Regierungsrates.» Der Regierungsrat wird somit angehalten, bis zum Erlass einer Neuregelung die alte Weisung aus den Jahren 1982/88 - allenfalls mit einem angemessenen Teuerungszuschlag - anzuwenden.

Bei der Neuregelung 1992 ging der Regierungsrat davon aus, dass die auf der Basis der Weisung 1982/88 berechneten Eigenmietwerte von Einfamilienhäusern «knapp 50%», die Vermögenssteuerwerte gar «nicht einmal mehr 30%» vergleichbarer Mietwerte erreichen. Das Bundesgericht und die Eidgenössische Steuerverwaltung erachten Ansätze von mindestens 70% als erforderlich, um die Rechtsgleichheit zwischen Mieter/innen und Eigentümern zu gewährleisten.

Eine Nichtanpassung der Eigenmietwerte führt zu Steuerausfällen von jährlich je 60 Millionen Franken für Staat und Gemeinden.

Ich frage den Regierungsrat:

1. Hält er an der vom Finanzdirektor am 10. Juni 1992 getroffenen Feststellung fest, wonach kein Raum dafür besteht, «weitere eigentumspolitische Zielsetzungen zu verfolgen»?
2. Hält er an der Auffassung fest, «mit einem Vermögenssteuerwert und Eigenmietwert, der etwa 70% der Marktwerte ausmacht, werde diesem Erfordernis Rechnung getragen»?
3. Ist er bereit, sich der Forderung der Vereinigung Zürcher Mieterverbände anzuschliessen, wonach bei Einfamilienhäusern Teuerungszuschläge von 40% bei den Eigenmietwerten und von 100% bei den Vermögenssteuerwerten vorzunehmen wären?
4. Ist er bereit, rasch zu handeln und somit erhebliche Steuerausfälle sowie Pilotprozesse für entsprechende Mietzinsabzüge seitens der Mieter/innen zu verhindern?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Franz Cahannes, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

1. Die Eigenmietwertbesteuerung wird den Kantonen seit dem 1. Januar 1993 durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 verbindlich vorgeschrieben (Art. 7 Abs. 1 StHG). Nach allgemein herrschender Auffassung einschliesslich der Rechtsprechung des Bundesgerichts folgt sie jedoch schon aus dem Gleichbehandlungsgebot der Bundesverfassung (Art. 4 Abs. 1 BV). Denn die Eigenmietwertbesteuerung wird gemeinhin damit begründet, dass jeder Mensch eine Wohnstätte benötige und dass jener, der eine Wohnung mietet, den Mietzins nicht von seinem Einkommen abziehen kann, da dieser zu den Lebenshaltungskosten gehört. Die Besteuerung der Eigennutzung von selbstbewohnten Liegenschaften als Einkommen soll daher eine Gleichbehandlung von Wohnungseigentümern und Wohnungsmietern bewirken.

Daraus leitet das Bundesgericht weiter ab, dass als Richtmass für den steuerbaren Eigenmietwert grundsätzlich der marktübliche Mietzins heranzuziehen ist; dieser entspricht dem Durchschnittsbetrag, der als Entgelt unter unabhängigen Dritten geschuldet wäre, wenn das in Frage stehende Objekt gemietet würde. Das Bundesgericht lässt es jedoch zu, dass die Kantone den steuerbaren Eigenmietwert gegenüber dem marktüblichen Mietzins herabsetzen und in diesem Sinn Wohnungseigentümer und Wohnungsmieter zahlenmässig

nicht gleich behandeln. Dagegen ist nach Ansicht des Bundesgerichts nichts einzuwenden, «solange die à Herabsetzung mässig bleibt» (BGE 116 I a 325). Bis anhin wurde angenommen, dass eine solche Herabsetzung in der Regel dann noch als «mässig» betrachtet werden kann, wenn der steuerbare Eigenmietwert nicht wesentlich unter 70% des marktüblichen Mietzinses liegt. Allerdings ist im Kanton Zürich zu beachten, dass die Eigenmietwerte formelmässig, schematisch ermittelt werden, weshalb von vornherein ein entsprechender Streubereich in Kauf genommen werden muss.

Mit Entscheid vom 31. Oktober 1995 hat sich auch das Verwaltungsgericht dazu geäußert, inwieweit die steuerbaren Eigenmietwerte vom marktüblichen Mietzins abweichen dürfen. Es wird zunächst die formelmässige, schematische Festlegung der Eigenmietwerte im Kanton Zürich ausdrücklich als zulässig erklärt. Eine solche Bewertungsmethode habe jedoch einen bestimmten Durchschnittswert («Methodenwert») anzustreben. Damit dieser Wert noch den verfassungsmässigen Anforderungen entspreche, dürfe er im Durchschnitt aller Fälle nicht unter 70% des marktüblichen Mietzinses liegen. Zudem dürfe in keinem Fall der steuerbare Eigenmietwert höher als 90% oder tiefer als 60% des marktüblichen Mietzinses sein. Mit der Herabsetzung der Höchstgrenze auf 90% werde «der geringeren Disponibilität des nicht frei verfügbaren (Einkunfts-)Nutzens des selbstbewohnten Grundeigentums» Rechnung getragen. Andererseits dürfe die unterste Grenze von 60% nicht unterschritten werden, weil dann die von der Verfassung gebotene Gleichbehandlung von Wohnungseigentümern und Mietern nicht mehr gewährleistet wäre.

Diese Rahmenbedingungen, wie sie das Verwaltungsgericht in seinem Entscheid vom 31. Oktober 1995 festgelegt hat, sind auch für den Regierungsrat wegleitend.

2. 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) sowie die «Weisung des Regierungsrates über die Erhöhung der Vermögenssteuer- und Eigenmietwerte von Liegenschaften» vom 27. April 1988 (Weisung 1988), 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.

Am 4. Mai 1995 entschied die Steuer-Rekurskommission I und anschliessend am 19. Dezember 1995 das Verwaltungsgericht, die Weisung 1992 sei mit Bezug auf das ihr zugrundeliegende System der Bodenpreisermittlung verfassungswidrig, weshalb bis zum Erlass einer neuen Weisung in den offenen Einschätzungen ab Steuerjahr 1993 wieder auf die Weisungen 1982 und 1988 abzustellen sei. Das Verwaltungsgericht hielt jedoch in seinen Erwägungen fest, es sei Sache des Regierungsrates, zu prüfen, inwieweit sich «eine weitere - generelle - Korrektur der Ansätze von 1982», d. h. der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte gemäss den Weisungen 1982 und 1988, rechtfertige. Auf ein entsprechendes Erläuterungsgesuch des kantonalen Steueramtes hin bekräftigte das Verwaltungsgericht am 11. Januar 1996, dass die Rahmenbedingungen gemäss dem obenerwähnten Entscheid vom 31. Oktober 1995 auch in der Übergangszeit, d. h. bis zum Erlass einer neuen Weisung, im Auge zu behalten seien.

3. Am 7. Februar 1996 erliess der Regierungsrat die Übergangsweisung 1996. Darin werden die Steuerbehörden angewiesen, bei allen noch offenen Einschätzungen ab Steuerjahr 1993 zwar grundsätzlich von den Weisungen 1982 und 1988 auszugehen; gleichzeitig sind jedoch verschiedene Korrekturen zu berücksichtigen. Danach sind die Eigenmietwerte, wie sie sich gemäss den Weisungen 1982 und 1988 ergeben, für Einfamilienhäuser, je nach Region, um 15% (A, B, C), 25% (D) und 30% (E) sowie für Stockwerkeigentum generell um 15% zu erhöhen. Die Vermögenssteuerwerte der Weisungen 1982 und 1988 für unüberbautes Land und Einfamilienhäuser sind um 100% und für Stockwerkeigentum um 50% zu erhöhen.

Beim Erlass dieser Übergangsweisung 1996 hatte der Regierungsrat die Rahmenbedingungen gemäss dem Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 31. Oktober 1995 zu beachten. Andererseits musste er sich aber auf eine Übergangsordnung beschränken, bei der die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte nicht von Grund auf neu festgelegt werden konnten,

sondern an eine schon bestehende Ordnung, d. h. an die Weisungen 1982 und 1988, anzuknüpfen war. Dabei galt es zu vermeiden, dass sich vorhandene Mängel der Weisungen 1982 und 1988 durch die Korrekturen noch verstärken. So war zu berücksichtigen, dass etwa die Landwerte (die sogenannten Zonenwerte) der Weisungen 1982 und 1988 oder auch die Einteilung der Gemeinden in die verschiedenen Regionen mit unterschiedlichen Zuschlägen bei den Eigenmietwerten der Einfamilienhäuser noch auf die siebziger Jahre zurückgehen. Daneben sollten auch noch Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte erreicht werden, deren Abweichungen von den entsprechenden Werten der Weisung 1992 sich in Grenzen halten. Denn es musste auch verhindert werden, dass zwischen schon veranlagten Liegenschaftsbesitzern und solchen, deren Einschätzungen noch offen sind, zu grosse Ungleichheiten entstehen.

Alle diese Gründe veranlassten den Regierungsrat zu einer gewissen Zurückhaltung. Anhand der vorhandenen statistischen Grundlagen darf jedoch angenommen werden, dass die durchschnittlichen Eigenmietwerte der Übergangswweisung 1996 für die Einfamilienhäuser in den verschiedenen Regionen und das Stockwerkeigentum nicht unter 60% eines marktmässigen Mietzinses liegen. Wenn in einzelnen Fällen diese untere Grenze nachweislich unterschritten werden sollte, so ist der steuerbare Eigenmietwert (und unter gleichen Voraussetzungen auch der Vermögenssteuerwert) entsprechend anzuheben. Begehren von Mietern, ihnen einen Teil des Mietzinses zum Abzug zuzulassen, weil - bezogen auf das konkrete Wohnobjekt - der steuerbare Eigenmietwert weniger als 60% des marktüblichen Mietzinses betrage, dürften daher auch im Rechtsmittelverfahren erfolglos bleiben. II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi