

Sitzung vom 10. Juni 1992

1762. Anfrage

Die Kantonsräte Eduard Kübler, Winterthur, Dr. Jean-Jacques Bertschi, Wettswil a.A., Irene Enderli, Affoltern a.A., und Max Moser, Meilen, haben am 13. April 1992 folgende Anfrage eingereicht:

Gemäss einer kürzlichen Pressemitteilung der kantonalen Finanzdirektion hat der Regierungsrat die Neubewertung von Liegenschaften und die Neufestsetzung der Eigenmietwerte für die Steuern eingeleitet und eine Vernehmlassung dazu eröffnet.

Laut dem Entwurf zu einer "Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte" ist vorgesehen, auf das Haupttaxationsjahr 1993 hin die Eigenmietwerte für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen massiv zu erhöhen. Danach sind grundsätzlich folgende Auswirkungen der neuen Bewertungsregeln gegenüber dem geltenden Recht auf die einzelnen Objekte zu erwarten:

- a) Erhöhung der Verkehrswerte
um durchschnittlich 161 % für Einfamilienhäuser, 83 % für Stockwerkeigentum (Eigentumswohnungen) und 37 % für Mehrfamilienhäuser. Die entsprechenden Bandbreiten reichen (je nach Objekt) bis zu 200 %!
- b) Erhöhung der Eigenmietwerte
um durchschnittlich 37 % für Einfamilienhäuser (Bandbreite 0-100 %) und Stockwerkeigentum (= Eigentumswohnungen) um durchschnittlich 10 % (Bandbreite jedoch bis 50 %).
Bei Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen sollen allerdings Härtefälle in den Steuerjahren 1993 und 1994 durch eine Erhöhungsbeschränkung auf 60 % gemildert werden. Eine vollumfängliche Anpassung der Eigenmietwerte erfolgt jedoch in jedem Fall bei der Einschätzung 1995!

Das beabsichtigte Vorgehen hat in den Kreisen der Haus- und Wohnungseigentümer grosses Unbehagen ausgelöst, werden doch durch solcherart erhöhte Eigenmieten Sparer und Rentner, die jahrzehntelang gespart haben, um ihr Wohneigentum möglichst schuldenfrei zu haben, stark betroffen, da die erhöhten Eigenmieten voll auf die Einkommenssteuer durchschlagen. Die Eigenheimbesitzer werden schon durch die stark angestiegenen Hypozinsen, Unterhaltskosten und Gebührenerhöhungen der öffentlichen Hand betroffen. Jüngere Leute werden infolge der zusätzlichen steuerlichen Belastung kaum mehr Eigentum bilden können.

Die auf den 1. Januar 1993 vorgesehene massive Erhöhung der Steuerbelastung von Eigenheimen widerspricht allen Bestrebungen zur breiteren Streuung des Grundeigentums im Kanton Zürich. Es werden damit vielen Mitbürgern der Erwerb und vor allem die Erhaltung eines Eigenheims unverhältnismässig erschwert oder gar verunmöglicht.

Der Regierungsrat wird daher zur Beantwortung der folgenden Fragen eingeladen:

1. Weshalb ist der Regierungsrat nicht von der Überlegung ausgegangen, dass eine massvolle Eigenheimbesteuerung eine wichtige Voraussetzung für die breitere Streuung des Wohneigentums ist?
2. Weshalb hat der Regierungsrat davon abgesehen, lediglich - wie im Jahre 1989 - eine massvolle prozentuelle Erhöhung der bisherigen Eigenmieten für die Staats- und Gemeindesteuer in Aussicht zu nehmen?
3. Ist dem Regierungsrat bekannt,
 - a) dass das Bundesgericht bereits vor einigen Jahren im Falle der Waadtländer Lösung bei der Eigenmietwertbesteuerung ein sehr starkes Entgegenkommen gegenüber dem

- die Wohnung selbst benützenden Eigentümer für vor der Verfassung vertretbar erachtete?
- b) dass eine entsprechende staatsrechtliche Beschwerde gegen das Waadtländer Gesetz über die direkten Steuern (nach welchem der Eigenmietwert bedeutend tiefer unter dem Marktmietwert als im Kanton Zürich liegt) abgewiesen wurde?
 - c) dass in diesem Fall das Bundesgericht die Meinung vertrat, im Rahmen der Wohneigentumsförderung (gemäss Art. 34^{sexies} der Bundesverfassung) verfüge der Gesetzgeber über ein sehr weites politisches Ermessen und schliesslich schaffe auch die Begünstigung langdauernden Wohneigentums einen verfassungskonformen Anreiz, sich solches zu erwerben?
 - d) Weshalb fand es der Regierungsrat nicht für notwendig, diesen Bundesgerichtsentscheid im Sinne einer positiven Wohneigentumsförderung im Kanton Zürich umzusetzen?
4. Weshalb soll künftig kein Unternutzungsabzug beim Eigenmietwert mehr möglich sein, welcher vor allem älteren Leuten bisher bei tatsächlicher Nutzung eines Teils der Wohnräume wegen Verminderung der Wohnbedürfnisse gewährt wurde?
 5. Bisher war auf den Eigenmietwert ein angemessener Einschlag zu gewähren, wenn die dem Eigentümer zur Verfügung stehenden Wohnräume unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse das Wohnbedürfnis offensichtlich überstiegen, wie dies häufig bei Rentnern der Fall ist.
Weshalb beabsichtigt der Regierungsrat diese Regelung auf den Fall zu beschränken, wenn längerfristig der ermittelte Eigenmietwert höher ist als 40 % der Mittel, welche dem Eigentümer und den zu seinem Haushalt gehörenden selbständig steuerpflichtigen Personen zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen?
 6. Hat der Regierungsrat selber doch auch Bedenken, dass die Eigenmietwerterhöhung übermässig ausfallen könnte, weshalb er eine (allerdings mit 60 % viel zu hoch) ange-setzte Begrenzung für die Jahre 1993 und 1994 vorsieht?

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 Anfrage Eduard Kübler, Winterthur, Dr. Jean-Jacques Bertschi, Wettswil a.A., Irene Enderli, Affoltern a.A., und Max Moser, Meilen, wird wie folgt beantwortet:

1. Nach der vom Regierungsrat am 10. Juni 1992 verabschiedeten Weisung an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte werden die letzteren im kantonalen Durchschnitt knapp 70 % der Marktmieten ausmachen. Damit wird unter anderem deutlich, dass auch der Regierungsrat die Förderung und die Erhaltung des Wohneigentums als eine wichtige Aufgabe des Staates betrachtet. Dem Regierungsrat steht zwar beim Erlass der für die Bemessung der Eigenmietwerte notwendigen Dienstanweisungen, wozu er gemäss ausdrücklicher Vorschrift in § 20 Abs. 2 des Zürcher Steuergesetzes (StG) zuständig ist, ein gewisses Ermessen zu. Wie im folgenden dargelegt wird, ist jedoch dieses Ermessen schon aus verfassungsrechtlichen Gründen - auch mit Bezug auf die untere Limite des möglichen Rahmens - nicht unbegrenzt.

2. Die bis anhin massgeblichen Vermögenssteuerwerte der Liegenschaften und Eigenmietwerte beruhen auf der entsprechenden Weisung des Regierungsrates vom 8. September 1982. Diese Weisung geht ihrerseits zurück auf eine solche, die am 28. Juli 1978 - aufgrund der damals geltenden Zuständigkeitsordnung - noch von der Finanzdirektion erlassen worden war. Danach ist unter anderem der Eigenmietwert von Einfamilienhäusern in Prozenten des von der kantonalen Gebäudeversicherungsanstalt festgelegten Basiswertes zu schätzen, wobei für fünf Regionen im Kanton ein Rahmen in Prozenten vorgesehen ist und innerhalb desselben nach Lage und Alter des Gebäudes abgestufte Werte gelten. Sowohl die Einteilung der Gemeinden in die verschiedenen Regionen als auch die Aufteilung des Gemeindegebiets in die verschiedenen Lagen erfolgten im Verlauf des

Jahres 1978. Auf diese Zeit gehen auch die Landwerte zurück, die den Vermögenssteuerwerten zugrunde zu legen sind.

Allein schon diese Hinweise zeigen, dass die heute noch geltenden Vermögenssteuer- wie Eigenmietwerte völlig überholt sind. Zudem kann festgestellt werden, dass die Abweichungen der Eigenmietwerte von den Marktmieten in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich sind.

Eine weitere Anpassung der Eigenmietwerte lediglich in Form eines prozentualen Aufschlags auf den geltenden Werten, wie sie auf das Steuerjahr 1989 hin erfolgt war, konnte daher für den Regierungsrat nicht mehr in Betracht kommen. Es war demnach unvermeidbar, Vermögenssteuer- wie Eigenmietwerte auf neue Grundlagen zu stellen.

3. a) In einem äusserst knapp, nur mit dem Stichtagsentscheid des Präsidenten der II. Öffentlichrechtlichen Abteilung zustande gekommenen Entscheid wies das Bundesgericht am 20. November 1987 eine staatsrechtliche Beschwerde der Waadtländer Mietervereinigung Avloca gegen das Steuergesetz des Kantons Waadt (in der Fassung vom 20. Mai 1986) ab (BGr, 20. November 1987, P 1384).

b) Es ging dabei um steuergesetzliche Bestimmungen zur Eigenmietwertbesteuerung. Angefochten war die Bestimmung, wonach der Eigenmietwert unverändert eingeschätzt wird, solange die Wohnung ununterbrochen vom Eigentümer oder von seinem überlebenden Ehegatten ohne wesentliche Renovation oder sonstige Veränderung der Wohnung bewohnt wird. Dadurch werden die Wohneigentümer begünstigt, indem der Eigenmietwert während der Wohndauer nicht mehr angepasst wird, so dass er sich mit der Zeit immer weiter vom Marktwert der Wohnung entfernt. Angefochten war ferner eine Vorschrift, wonach bei Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 1987 die Eigenmietwerte auf der Basis von 1980 berechnet, aber bei Selbstnutzung vor 1980 um 3-30 % reduziert werden.

c) Das Bundesgericht ging zunächst davon aus, dass sich Mieter und Wohneigentümer in verschiedenen Situationen befinden. Dem Eigenmietwert stünden insbesondere keine tatsächlichen Einkünfte gegenüber. Der Wohneigentümer spare wohl eine Miete; er könne jedoch nicht über die in sein Wohneigentum investierten Mittel verfügen, noch erziele er daraus einen Zinsertrag. Der Vorteil der Wohneigentümer, den das Waadtländer Steuergesetz bewirke, lasse sich daher rechtfertigen. Angesichts des weiten Ermessens des Gesetzgebers stelle dieser Vorteil keine Verletzung des Gebots der Gleichbehandlung dar.

Sodann wies das Bundesgericht darauf hin, dass die Förderung des Wohneigentums von der Bundesverfassung begünstigt werde (Art. 34^{quater} Abs. 6 und 34^{sexies} Abs. I BV). Eine Politik, die den Erwerb von Wohneigentum erleichtere, entspreche daher einem öffentlichen Interesse. Auch die Begünstigung langdauernden Wohneigentums, wie sie das Waadtländer Steuergesetz anstrebe, bilde einen verfassungskonformen Anreiz, sich solches zu verschaffen, und überschreite das Ermessen des Gesetzgebers nicht, das ihm im Rahmen des Gebots der Gleichbehandlung zustehe.

d) Bei alledem darf jedoch nicht übersehen werden, dass der Waadtländer Entscheid des Bundesgerichts nicht in die amtliche Sammlung der Bundesgerichtsentscheide aufgenommen wurde. Es kann denn auch auf einen späteren Entscheid des Bundesgerichts vom 9. November 1990 hingewiesen werden, der den Kanton Bern betraf und seinerzeit in der Presse grosse Beachtung fand (ASA 59, 1990/91, Nr. 37, S. 733-739). In einem konkreten Fall hätte bei einem Einfamilienhaus, das vermietet war, der Eigenmietwert nur noch einen Bruchteil der Marktmiete ausgemacht, obschon früher das Berner Steuergesetz die Eigenmietwertbesteuerung ausdrücklich zum Marktwert vorsah. Hier habe, so entschied das Bundesgericht, der Mieter Anspruch auf Gleichbehandlung im Unrecht und könne - von Bundesverfassung wegen - den entsprechenden Teil seiner Mietkosten vom steuerbaren Einkommen absetzen, wenn nicht zu erwarten sei, dass die Steuerbehörde ihre gesetzwidrige Praxis aufbehalte.

In einem ebenfalls am 9. November 1990 ergangenen Urteil, das den Kanton Zürich betraf, entschied wohl das Bundesgericht, dass es nach dem Zürcher Steuergesetz, das selber keine Regeln über die Bestimmung der Eigenmietwerte enthält, zulässig sei, bei der Festsetzung der Eigenmietwerte von der Marktmiete abzuweichen (BGE 116 Ia 321-325). Dabei fällt die Begründung ähnlich aus wie im Waadtländer Fall. Gegen eine solche Abweichung von der Marktmiete zugunsten des Wohneigentümers sei nichts einzuwenden, "soweit

die . . . Herabsetzung des Eigenmietwertes mässig bleibt" (BGE 116 Ia 325). Damit hat aber das Bundesgericht unübersehbar dem Gedanken Ausdruck gegeben, dass die Festsetzung der Eigenmietwerte nicht willkürlich tief sein dürfe. Eine untere Limite darf somit nicht unterschritten werden.

4. Nach Ziffer 44 der bis anhin massgeblichen Weisung des Regierungsrates vom 8. September 1982 ist auf den gemäss den Vorschriften dieser Weisung ermittelten Eigenmietwerten ein angemessener Einschlag zu gewähren, wenn

- "- der Eigentümer eines Einfamilienhauses wegen Verminderung des Wohnbedürfnisses seiner Familie (Wegzug der Kinder, Tod des einen Ehegatten u.a.m.) nur noch einen Teil seines Eigenheims tatsächlich nutzt oder
- die ihm zur Verfügung stehenden Wohnräume unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse das Wohnbedürfnis offensichtlich übersteigen, wie dies häufig bei Rentnern der Fall ist".

Diese Bestimmung wird in Ziffer 51 der neuen Weisung durch folgende Regel ersetzt:

"Auf den . . . Eigenmietwerten für die Einkommenssteuer kann ein angemessener Einschlag gewährt werden, wenn die dem Eigentümer zur Verfügung stehenden Wohnräume unter Berücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse das Wohnbedürfnis offensichtlich übersteigen. Das ist in der Regel dann der Fall, wenn längerfristig der ermittelte Eigenmietwert höher ist als 40 % der Mittel, welche dem Eigentümer und den zu seinem Haushalt gehörenden selbständig steuerpflichtigen Personen zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen."

Daraus ist ersichtlich, dass auch in Zukunft ein Einschlag gewährt werden kann, wenn der zur Verfügung stehende Raum das Wohnbedürfnis offensichtlich übersteigt. Allerdings ist dieses Bedürfnis inskünftig in allen Fällen unter Mitberücksichtigung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu bestimmen. Damit soll die soziale Komponente stärker betont werden, und es soll sichergestellt werden, dass sich die Besteuerung der Eigenmietwerte für jedermann, auch etwa für Rentner mit bescheidenem Bareinkommen, in einem erträglichen Rahmen hält.

5. Ab wann der zur Verfügung stehende Wohnraum unter Berücksichtigung der finanziellen Verhältnisse das Wohnbedürfnis offensichtlich übersteigt, ist eine Ermessensfrage. Im Interesse einer rechtsgleichen Anwendung ist es daher unerlässlich, die Voraussetzungen für den in Frage stehenden Einschlag auf dem Eigenmietwert näher zu konkretisieren. Mit Bezug auf die parallele Bestimmung von Ziffer 44 Abs. 2 in der alten Weisung vom 8. September 1982 geschah dies bis anhin in einer amtsinternen Dienstanweisung. Aus Gründen der besseren Transparenz ist jedoch eine entsprechende Konkretisierung in der neuen Weisung des Regierungsrates selber vorzuziehen.

6. Wie schon erwähnt, führt die bis anhin massgebliche Weisung vom 8. September 1982 zu Abweichungen der Eigenmietwerte von den Marktmieten, die insbesondere in den verschiedenen Regionen sehr unterschiedlich ausfallen. Dementsprechend können auch die Erhöhungen aufgrund der neuen Weisung - im Vergleich zu den bisherigen Eigenmietwerten - unterschiedlich sein. Um zu verhindern, dass sich die Eigenmietwerte bei einem Teil der Steuerpflichtigen auf einmal in einem Umfang erhöhen, der - im Vergleich zu den bis anhin geltenden Werten - als unverhältnismässig erschiene, wurde die Erhöhung in allen Fällen für die Steuerjahre 1993 und 1994 auf 50 % der alten Werte begrenzt (Ziffer 74 der neuen Weisung).

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

Zürich, den 10. Juni 1992

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller