

Sitzung vom 5. August 1998

**1749. Anfrage (Änderung Steuergesetz)**

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis, Zollikon, und Kantonsrat Adrian Bucher, Schleinikon, haben am 6. April 1998 folgende Anfrage eingereicht:

Das Bundesgericht hat am 20. März 1998 auf Beschwerde des Mieterinnen- und Mieterverbands Zürich hin die umstrittenen Bestimmungen des ab Januar 1999 gültigen neuen Steuergesetzes aufgehoben, wonach Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte «in der Regel auf 60% des Verkehrswerts» anzusetzen seien. Damit wurden § 21 Abs. 2 lit. a (Eigenmietwert) gegenstandslos und § 39 Abs. 3 StG ersatzlos gestrichen. Für die Steuerjahre 1997/98 werden die Steuerwerte noch auf Grundlage der Dienstanweisung des Regierungsrats vom 21. August 1996 berechnet. Diese sieht – nach einer politisch motivierten Korrektur an den ursprünglichen Expertenvorschlägen – bei den Eigenmietwerten Ansätze in Höhe von durchschnittlich 60% (Eigentumswohnungen) bzw. 61% (Einfamilienhäuser) und bei den Vermögenssteuerwerten von 59% (Eigentumswohnungen) bzw. 61% (Einfamilienhäuser) vor. Die SVIT-Expertengruppe und Wüest & Partner hatten zehn bis fünfzehn Prozent höhere Ansätze – 66–68% beim Eigenmietwert und 65–69% bei den Vermögenssteuerwerten – vorgeschlagen. Die Testreihe von W & P ergab, dass – vor der regierungsrätlichen Korrektur – «bei den Vermögenssteuerwerten eine klare Mehrheit innerhalb der Bandbreite von 60 bis 90% der jeweiligen Marktwerte liegen, und auch bei den Eigenmietwerten treffen rund die Hälfte aller berechneten Werte in den Zielwertbereich.» (Schlussbericht Wüest & Partner vom 13. August 1996, S. 28). Das heisst, dass bei den noch nicht korrigierten Expertenansätzen schon nur die Hälfte im Zielwertbereich von 60 bis 90% lagen.

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

1. Mit dem Entscheid vom 20. März sind zwei Abschnitte des Steuergesetzes aufgehoben worden. Wann wird der Regierungsrat dem Kantonsrat die entsprechend nötigen gesetzlichen Anpassungen beantragen? Ist ein rechtskräftiger Entscheid in diesem Jahr noch möglich? Wenn nein: ist die Einführung des neuen Steuergesetzes auf den 1. Januar 1999 rechtmässig möglich? Oder sieht der Regierungsrat eine notrechtliche Lösung auf dem Verordnungsweg vor?
2. Vermögenssteuerwerte unterhalb des Verkehrswerts hat das Bundesgericht einmütig als verfassungswidrig bezeichnet. Was für Konsequenzen ergeben sich daraus für den Erlass der neuen Dienstanweisungen? Was für Mehrerträge sind bei einer Versteuerung zum vollen Verkehrswert für Kanton und Gemeinden zu erwarten?
3. Was für Folgen hat der Entscheid für die laufenden Vermögenssteuereinschätzungen der Periode 1997/98 aufgrund der Dienstanweisungen vom 21. August 1996? Ist der Regierungsrat nicht auch der Meinung, alle noch offenen Einschätzungen müssten auf der Basis des ungekürzten Verkehrswertes erfolgen? Wenn nein: warum nicht?
4. Beim Eigenmietwert hat das Bundesgericht 60% des Marktwerts ausdrücklich als Untergrenze bezeichnet. Die derzeit gültige Dienstanweisung sieht Ansätze von durchschnittlich 60–61% der Marktwerte vor (vgl. RRB Nr. 2537 vom 21. August 1996, S. 13f.). Was für Konsequenzen ergeben sich daraus?
5. Bei den höheren ursprünglichen Expertenansätzen von durchschnittlich 66–68% bewegte sich laut Testergebnissen von Wüest & Partner «rund die Hälfte» der berechneten Eigenmietwerte im «Zielwertbereich» zwischen 60 bis 90%. Das bedeutet, dass bereits vor der Korrektur die Hälfte der Werte ausserhalb dieses Zielkorridors lag. Wie hoch ist der

Anteil von Eigenmietwerten, die unter 60% liegen, nach der vom Regierungsrat mit RRB vom 21. August 1996 an den Expertenvorschlägen vorgenommenen Korrekturen?

6. Falls ein erheblicher Teil – mindestens ein Viertel oder ein Drittel – der Eigenmietwerte gemäss Weisung vom 21. August 1996 die vom Bundesgericht gesetzte 60%-Limite unterschreiten: Ist der Regierungsrat der Meinung, die Weisung sei in dieser Form noch anwendbar?

7. Ist der Regierungsrat bereit, für die ab 1999 gültige Dienstanweisung auf die ursprünglichen Expertenvorschläge zum Eigenmietwert – ohne die nachträglich erfolgten politischen Korrekturen – zurückzukommen?

Auf Antrag der Finanzdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Elisabeth Derisiotis, Zollikon, und Adrian Bucher, Schleinikon, wird wie folgt beantwortet:

1. Mit Schreiben vom 23. April 1998 teilte die Direktion der Finanzen dem Büro des Kantonsrates mit, dass die vorliegende Anfrage erst beantwortet werden könne, wenn die schriftliche Begründung des Urteils des Bundesgerichts vom 20. März 1998 zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen die §§ 21 Abs. 2 und 39 Abs. 3 des neuen Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 vorliege. Diese Begründung liegt nunmehr vor.

2. Am 21. August 1996 hatte der Regierungsrat gestützt auf das alte Steuergesetz vom 8. Juli 1951 eine neue Weisung über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte erlassen, die am 1. Januar 1997 in Kraft trat. Aufgrund der Berechnungen der beigezogenen Experten wurde damals, d. h. bei Erlass dieser Weisung, angenommen, dass sowohl die Eigenmiet- als auch die Vermögenssteuerwerte für Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen im Durchschnitt rund 60% des Marktwertes betragen würden.

Damit wurde von einem im Herbst 1995 ergangenen Entscheid des Verwaltungsgerichts abgewichen, worin erwogen worden war, dass der Eigenmietwert im Durchschnitt aller Fälle 70% des Marktwertes zu betragen habe. Für dieses Vorgehen gab es damals verschiedene Gründe. Vorab sollte dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Auseinandersetzungen auf politischer und gerichtlicher Ebene um die richtige Erfassung der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte schon seit 1991 anhielten, wodurch das Veranlagungsverfahren schon damals erheblich belastet war. Zudem wurden insbesondere auch die Verhältnisse auf dem Liegenschaftensmarkt als weiterhin instabil beurteilt; daher sollte vermieden werden, dass die neue Weisung kurzfristig überholt würde.

Inzwischen liegen die Resultate einer Erhebung vor, bei der zum einen die Verkaufserlöse aus sämtlichen Handänderungen zwischen dem 1. Juli 1996 und dem 30. Juni 1997 mit den Vermögenssteuerwerten und zum anderen, im Rahmen von umfangreichen Stichproben, die in den Steuererklärungen 1997 ausgewiesenen Mietzinse für vermietete Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen mit den Eigenmietwerten gemäss der Bewertungsweisung vom 21. August 1996 verglichen wurden. Dabei wurde festgestellt dass die Vermögenssteuerwerte im Durchschnitt für Einfamilienhäuser rund 67% und für Eigentumswohnungen rund 64% des jeweiligen Verkaufserlöses betragen. Die durchschnittlichen Eigenmietwerte machen gemäss der Erhebung für Einfamilienhäuser rund 62%, für Eigentumswohnungen dagegen nur rund 51% der versteuerten Mietzinse aus. Bei diesen Durchschnittswerten ist klar, dass jeweils ein entsprechender Teil der einzelnen Werte unter 60% der Veräusserungserlöse bzw. der versteuerten Mietzinse liegt.

Allerdings dürfen weder die Veräusserungserlöse noch die versteuerten Mietzinse vorbehaltlos mit dem sogenannten Marktwert gleichgesetzt werden, auf den die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte auszurichten sind. Denn auch bei diesem Marktwert handelt es sich um einen Durchschnittswert, von dem die einzelnen tatsächlich erzielten Werte nach oben und unten abweichen.

3. In das neue Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (nStG), in Kraft ab 1. Januar 1999, wurden zur Festsetzung der Eigenmietwerte und Vermögenssteuerwerte folgende Bestimmungen aufgenommen:

Zur Festsetzung der Eigenmietwerte (§ 21 Abs. 2 nStG):

«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:

a) der Eigenmietwert ist unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge in der Regel auf 60% des Marktwertes festzulegen;

b) Qualitätsmerkmalen der Liegenschaften oder der 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;

c) bei am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen ist der Eigenmietwert zudem unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung festzulegen.»

Zur Festsetzung der Vermögenssteuerwerte (§ 39 Abs. 3 nStG):

«Der Regierungsrat erlässt die für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken notwendigen Dienstanweisungen. Es kann eine schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen werden, wobei jedoch den Qualitätsmerkmalen der Grundstücke, die im Falle der Veräusserung auch den Kaufpreis massgeblich beeinflussen würden, angemessenen Rechnung zu tragen ist. Der Verkehrswert soll in der Regel 60% des Marktwertes betragen.»

4. In der Folge waren sowohl die Bewertungsweisung vom 21. August 1996 als auch die erwähnten Bestimmungen des neuen Steuergesetzes mit staatsrechtlicher Beschwerde beim Bundesgericht angefochten worden. Das Bundesgericht hat inzwischen in öffentlicher Beratung über beide Beschwerden entschieden, und zwar am 20. März 1998 über die Beschwerde gegen die Bestimmungen des neuen Steuergesetzes und am 29. Mai 1998 über die Beschwerde gegen die Bewertungsweisung vom 21. August 1996. Zum heutigen Zeitpunkt liegt jedoch nur für das Urteil vom 20. März 1998 die schriftliche Begründung vor; diejenige für das Urteil vom 29. Mai 1998 steht noch aus.

Aus der schriftlichen Begründung des Urteils vom 20. März 1998 ergibt sich, was das Verhältnis der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte zum Marktwert (Verkehrswert) anbelangt, im wesentlichen folgendes:

– Eigenmietwerte:

Auch unter der Herrschaft des Steuerharmonisierungsgesetzes gilt als zwingende Regel, «dass für die Bemessung der Eigenmietwerte 60% des effektiven Marktwertes in jedem Fall die untere Grenze dessen bilden, was mit Art. 4 BV noch vereinbar ist». Da mit der Bestimmung von § 21 Abs. 2 lit. a nStG, wonach der Eigenmietwert «in der Regel» auf 60% des Marktwertes festzulegen ist, bewusst in Kauf genommen wurde, dass auch Eigenmietwerte von weniger als 60% resultieren können, ist diese Bestimmung (lit. a) verfassungswidrig und daher aufzuheben.

– Vermögenssteuerwerte:

Bei der Festlegung der Vermögenssteuerwerte von Grundstücken verbleibt den Kantonen auch unter der Herrschaft des Steuerharmonisierungsgesetzes «ein erheblicher Spielraum, der die Berücksichtigung eigentumspolitischer Aspekte nicht ausschliesst und im Ergebnis dazu führen kann, dass die Steuerwerte allgemein mehr oder weniger deutlich unter dem eigentlichen Verkehrswert liegen». Die Bestimmung von § 39 Abs. 3 Satz 3 nStG, wonach der Vermögenssteuerwert von Liegenschaften «in der Regel» 60% des Marktwertes betragen soll, geht jedoch über diesen zulässigen Rahmen hinaus; sie lässt sich weder mit dem Steuerharmonisierungsgesetz noch mit Art. 4 BV vereinbaren und ist daher ebenfalls aufzuheben.

Das Bundesgericht führte im weiteren aus: «Zwar ist es zulässig, den Steuerwert aufgrund vorsichtiger Schätzungen zu bemessen, die der notwendigen Schematisierung und der zwangsläufigen Unsicherheit der Bewertung Rechnung tragen. Wenn daraus Steuerwerte resultieren, welche unterhalb des tatsächlich erzielbaren Verkehrswertes liegen, so ist das in einem gewissen Rahmen verfassungsrechtlich haltbar. Unzulässig ist es hingegen, eine generell deutlich unter dem realen Wert liegende Bewertung anzustreben (Urteil

vom 20. März 1998 in Sachen B., E. 2h). Dieselben Überlegungen führen a fortiori dazu, dass die angefochtene zürcherische Regelung, welche den Steuerwert nicht bloss auf 70%, sondern sogar auf in der Regel nur 60% des Verkehrswertes festlegt, ebenfalls aufzuheben ist.»

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das Bundesgericht zwar die §§ 21 Abs. 2 lit. a und 39 Abs. 3 Satz 3 nStG aufgehoben hat; im übrigen werden jedoch die in Frage stehenden Bestimmungen des neuen Steuergesetzes, insbesondere auch bezüglich der «schematischen, formelmässigen Bewertung» (§§ 21 Abs. 2 Ingress, Satz 2, und 39 Abs. 3 Satz 2 nStG), durch das Urteil des Bundesgerichts vom 20. März 1998 nicht berührt. Hinsichtlich des Masses der Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte, das inskünftig anzustreben ist, bleibt bis zum Erlass allfälliger neuer Gesetzesbestimmungen nichts anderes übrig, als auf die allgemeinen Grundsätze abzustellen, wie sie in der Rechtsprechung des Bundes- und auch des Zürcher Verwaltungsgerichts entwickelt wurden.

Was das zweite bundesgerichtliche Urteil vom 29. Mai 1998 über die Beschwerde gegen die Bewertungsweisung vom 21. August 1996 betrifft, so steht zwar fest, dass die angefochtene Weisung formell nicht aufgehoben wurde. Anlässlich der öffentlichen Beratung ergab sich jedoch, dass auch diese Weisung nach Auffassung des Gerichts verfassungswidrig ist, weil sie in Einzelfällen dazu führt, dass die Eigenmietwerte unter 60% des Marktwertes liegen und die Liegenschaften bei der Vermögenssteuer grundsätzlich zum Verkehrswert zu erfassen sind.

5. Nach dem heutigen Stand der Erkenntnisse können die Schlussfolgerungen aus den beiden Beschwerdeverfahren vor Bundesgericht wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Bewertungsweisung vom 21. August 1996 wurde nicht aufgehoben. Sie findet jedenfalls für die Steuerjahre 1997 und 1998 weiterhin Anwendung.
- Eine schematische, formelmässige Bewertung ist für sich nicht verfassungswidrig.
- Auch bei einer solchen Bewertung dürfen die Eigenmietwerte im Einzelfall nicht unter 60% des Marktwertes liegen.
- Der Vermögenssteuerwert einer Liegenschaft hat sich grundsätzlich am Verkehrswert (Marktwert) zu orientieren.

6. Daraus ist zu schliessen, dass auf die Steuerperiode 1999 hin eine entsprechende Anpassung der Bewertungsweisung zu erfolgen hat. Die Rahmenbedingungen, die dabei zu beachten sind, können nach dem heutigen Stand der Erkenntnisse wie folgt zusammengefasst werden:

- Die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte sind auch inskünftig schematisch, formelmässig zu erfassen. Eine solche Formelbewertung kann freilich nicht gewährleisten, dass die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte auch tatsächlich dem Marktwert – oder einem ganz bestimmten Prozentsatz desselben – entsprechen. Wie schon das Verwaltungsgericht für die schematische, formelmässige Schätzung der Eigenmietwerte erkannt hat, muss von vornherein «ein zwangsläufig weiter Streubereich» in Kauf genommen werden. Allerdings hat auch das Verwaltungsgericht erkannt, dass sich dieser Streubereich auf eine bestimmte Bandbreite mit einer unteren und oberen Grenze zu beschränken hat und zudem ein bestimmter Durchschnittswert (Regelwert) anzustreben ist; d. h. die Eigenmiet- und Vermögenssteuerwerte sollen zwar nicht im Einzelfall, jedoch im Durchschnitt aller Fälle einen bestimmten Prozentsatz des Marktwertes erreichen.
- Was die Eigenmietwerte anbelangt, so ist durch das Bundesgericht klargestellt, dass die untere Grenze der Bandbreite bei 60% liegen muss. Da diese Limite nicht unterschritten werden darf, andererseits ein entsprechender Streubereich in Kauf zu nehmen ist, erscheint es, wiederum in Anlehnung an die Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts, als angebracht, im Durchschnitt aller Fälle einen Eigenmietwert von 70% des Marktwertes anzustreben.
- Die Vermögenssteuerwerte haben sich in stärkerem Masse als die Eigenmietwerte nach dem Verkehrswert zu richten.

7. Die endgültigen Eckwerte können jedoch erst festgelegt werden, wenn die beigezogenen Experten ihre Abklärungen abgeschlossen haben.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**