

Sitzung vom 31. März 1999

608. Anfrage (Verzugsloser Vollzug des Volkswillens bezüglich der Bemessung des Eigenmietwerts im neuen Steuergesetz des Kantons Zürich)

Kantonsrat Dr. Jean-Jacques Bertschi, Wettswil a.A., hat am 1. März 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Das Zürchervolk hat im neuen Steuergesetz seinen klaren Willen zum Ausdruck gebracht, der Eigenmietwert für selbstgenutzte Liegenschaften sei in der Regel auf 60% der Marktmiete festzusetzen. Mit der Ergänzung «in der Regel» wollte das Parlament – dies ist in den Materialien eindeutig festgehalten – der Verwaltung einen gewissen Ermessensspielraum rund um die (unrealistische) Forderung «60,0%» einräumen. Das Bundesgericht hat diesen Abschnitt nun mit der Begründung aufgehoben, ein Eigenmietwert unterhalb der 60%-Grenze sei unzulässig. Es hat inzwischen jedoch in mehreren Urteilen unmissverständlich festgehalten, dass die Absicht des Zürcher Souveräns (eben jene 60%) durchaus rechtens sind.

Wie das Parlament hat auch die Verwaltung als oberste Priorität den klar erkennbaren Volkswillen umzusetzen. Es ist verständlich, dass die entsprechenden Weisungen für die Steuererklärung des Jahres 1999 ungewöhnlich lange auf sich warten liessen. Verständlich deshalb, weil die Häufung ähnlicher Verfahren eine Lösung von Seiten des Bundesgerichts erwarten liessen.

Nun ist diese tatsächlich eingetroffen: Im Rahmen von Rechtsverfahren, die unter anderem den Kanton Thurgau betreffen, wurde ein Abzug von 40% bezüglich der Marktmiete als legitimes Vorgehen zur Festsetzung des Eigenmietwerts bezeichnet. Damit zeichnet sich eine – redaktionell und juristisch – akzeptable Lösung für den Kanton Zürich ab, welche die jahrelangen leidigen Konflikte rund um die regierungsrätlichen Weisungen ein für alle Mal auflösen können.

Ich frage deshalb den Regierungsrat höflich an:

1. Hat er sich auch gefreut, dass ihm der Thurgauer Entscheid ermöglicht, den eindeutigen Zürcher Volkswillen endlich überzeugend zu vollziehen?
2. Hat er der Steuerverwaltung die entsprechenden Instruktionen erteilt?
3. Hat er bereits Vorstellungen, wie er die Marktmiete festlegen will, an der die vom Bundesgericht bewilligten 40% in Abzug zu bringen sind?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Jean-Jacques Bertschi, Wettwil a.A., wird wie folgt beantwortet:

In das neue zürcherische Steuergesetz vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.3) war zur Festlegung der Eigenmietwerte folgende Bestimmung aufgenommen worden (§21 Abs. 2 StG):

«Der Regierungsrat erlässt die für die durchschnittliche 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 Prozent des Marktwertes festzulegen;
- 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 angemessene Rechnung zu tragen;
- c) bei am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen ist der Eigenmietwert zudem unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung festzulegen.»

Gemäss §21 Abs. 2 lit. a StG sollte der Eigenmietwert «in der Regel» 60 Prozent des Marktwertes betragen. Diese Formulierung liess demnach Abweichungen sowohl nach oben als auch nach unten zu. Die Begründung dafür hängt mit der Vorgabe zusammen, dass die Eigenmietwerte im Kanton Zürich nicht durch Einzelbewertung festgelegt werden müssen, sondern, wie auch in §21 Abs. 2 Ingress, Satz 2, StG ausdrücklich vorgesehen, schematisch, formelmässig bewertet werden können. Bei einer solchen Bewertung lässt es

sich nicht vermeiden, dass sich die einzelnen Eigenmietwerte innerhalb einer gewissen Bandbreite bewegen. Die in §21 Abs. 1 lit. a StG erwähnten 60 Prozent waren daher als Mittel- oder Durchschnittswert zu verstehen.

Mit Urteil des Bundesgerichts vom 20. März 1998 (BGE 124 I 145ff.) wurde §21 Abs. 2 lit. a StG aufgehoben. In den Erwägungen wurde festgehalten, dass die Eigenmietwerte, wegen der nach Art. 4 BV gebotenen Gleichbehandlung von Mietern und Wohnungseigentümern, einen bestimmten Prozentsatz der Marktmiete nicht unterschreiten dürften. Dabei bildeten 60 Prozent des tatsächlichen Marktwertes in jedem Fall die untere Grenze dessen, was mit Art. 4 BV noch vereinbar sei. §21 Abs. 2 lit. a StG lasse Abweichungen nach oben, aber auch, was verfassungsrechtlich unzulässig sei, nach unten zu. Das Bundesgericht hielt §21 Abs. 2 lit. a StG deshalb für verfassungswidrig und hob diese Bestimmung auf.

Die schematische, formelmässige Bewertung der Eigenmietwerte, wie sie im Kanton Zürich seit jeher zur Anwendung gelangt, wurde demgegenüber nicht in Frage gestellt, auch wenn sie zur Folge hat, dass die einzelnen Werte in einer gewissen Bandbreite liegen. Allerdings ist bei einer solchen Bewertung sicherzustellen, so ist aus dem Urteil vom 20. März 1998 zu schliessen, dass die einzelnen Eigenmietwerte nicht unter 60 Prozent der Marktmiete fallen. Das aber bedeutet, dass der Durchschnitt aller Eigenmietwerte über 60 Prozent der Marktmiete liegen muss.

In der Folge hatte sich das Bundesgericht in seinem Urteil vom 11. Dezember 1998 mit der Regelung des neuen thurgauischen Steuergesetzes zur Festlegung der Eigenmietwerte zu befassen. Diese Regelung unterscheidet sich jedoch wesentlich von derjenigen gemäss §21 Abs. 2 lit. a des zürcherischen Steuergesetzes. Im Ergebnis verlangt nämlich die thurgauische Regelung, dass der Eigenmietwert in jedem Fall nicht mehr, aber auch nicht weniger als 60 Prozent der Marktmiete zu entsprechen hat. Wie sich das Bundesgericht ausdrückt, ist bei der thurgauischen Regelung die gesetzliche Obergrenze gleich hoch wie die verfassungsmässige Untergrenze, wodurch jeglicher Spielraum verunmöglicht werde. Damit wird die verfassungsmässige Untergrenze von 60 Prozent nicht unterschritten, weshalb die thurgauische Regelung nach Meinung des Bundesgerichts noch mit Art. 4 BV vereinbar ist.

Im Urteil vom 11. Dezember 1998 wird dabei betont, im Gegensatz zur Regelung im Kanton Zürich beruhe die thurgauische Mietwertfestlegung nicht auf einer pauschalen Methode bzw. auf einer schematischen, formelmässigen Bewertung, sondern auf einer Bewertung von Einzelobjekten. Zudem sei sicherzustellen, dass bei Schwankungen der Marktwerte eine Anpassung der Eigenmietwerte vorgenommen werde. Das Bundesgericht hatte sich jedoch mit der Frage der praktischen Umsetzung der thurgauischen Regelung nicht weiter zu befassen.

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Bei einer schematischen, formelmässigen Bewertung, bei welcher sich die einzelnen Eigenmietwerte in einer gewissen Bandbreite bewegen, darf der einzelne Eigenmietwert nie unter 60 Prozent der Marktmiete fallen. Um dies zu verhindern, muss daher der Durchschnitt aller Eigenmietwerte über 60 Prozent liegen.
- Bei einer Einzelbewertung der Eigenmietwerte ist es zulässig, den Eigenmietwert auf 60 Prozent der Marktmiete festzulegen.

Eine seriöse Einzelbewertung setzte jedoch in jedem Fall einen Augenschein der Liegenschaft voraus; überdies wäre sie durch sachkundige, mit anerkannten Regeln der Liegenschaftenschätzung vertraute Personen vorzunehmen. Für den Kanton Zürich kann ein solches Vorgehen angesichts der grossen Zahl der zu bewertenden Objekte und der beschränkten personellen Ressourcen der Steuerverwaltung nicht in Betracht gezogen werden. Davon abgesehen hat eine Einzelbewertung auch den Nachteil, dass Anpassungen nur in längeren Zeitabständen möglich sind. Finden aber bei Schwankungen der Marktwerte keine Anpassungen statt und fallen einzelne Eigenmietwerte unter 60 Prozent der Marktmiete, so werden die Vorgaben des Bundesgerichts nicht mehr erfüllt. Soll diesen Vorgaben ernsthaft Rechnung getragen werden, sind denn Zweifel angebracht, ob sich eine Regelung, wie sie der Kanton Thurgau kennt, überhaupt durchsetzen lässt.

Auch die neue «Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 1999 (Weisung 1999)» vom 3. März 1999 sieht daher eine schematische, formelmässige Bewertung vor. Die daraus sich ergebenden Eigenmietwerte liegen nach den Berechnungen der beigezogenen Experten durchschnittlich zwischen 65 und 75 Prozent der Marktmiete.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi