



An den Grossen Rat

16.5167.02

FD / P165167

Basel, 21. September 2016

Regierungsratsbeschluss vom 20. September 2016

Motion Beatrice Isler und Konsorten betreffend „Besteuerung des Eigenmietwerts aufgrund von Vergleichsmieten“ - Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 15. Juni 2016 die nachstehende Motion Beatrice Isler dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

In Beantwortung der Interpellation Haller betreffend Neubewertung der Liegenschaft für selbstgenutztes Wohneigentum (Geschäftsnummer 16.5026) rechtfertigt der Regierungsrat den Eigenmietwert mit der Feststellung, dass der Grundeigentümer, der sein Haus oder seine Wohnung selber bewohnt, auf diese Weise Mietkosten spart. Der geldwerte Vorteil oder Nutzen, der ihm zukommt, liegt in der Miete, die er als Mieter für eine gleichwertige Liegenschaft entrichten müsste oder die er für seine Liegenschaft als Vermieter verlangen könnte. Der Bruttowert der Eigennutzung sollte deshalb der Marktmiete der selbst genutzten Liegenschaft entsprechen. Immerhin räumt der Regierungsrat ein, dass mit Blick auf die Wohneigentumsförderung gemäss Art. 108 BV die Eigenmietwerte meist tiefer angesetzt würde als der Marktwert. Gemäss Bundesgericht dürften die Eigenmietwerte im Einzelfall 60% des Marktwerts nicht unterschreiten. Zudem verweist der Regierungsrat auch auf die kantonalen Berechnungsgrundlagen gemäss Steuergesetz: Im Kanton Basel-Stadt wird der Eigenmietwert für selbstgenutzte Wohnliegenschaften (Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen) auf der Basis des Vermögenssteuerwertes ermittelt und beträgt gemäss Steuerverordnung 4% des Vermögenssteuerwertes. Für den Vermögenssteuerwert von selbstgenutzten Liegenschaften ist der Realwert massgebend. Dieser setzt sich zusammen aus dem Gebäudewert und dem Landwert. Einzelheiten sind in Gesetz und Verordnung geregelt.

Die Antworten und Annahmen des Regierungsrats gehen von falschen Voraussetzungen aus und widersprechen den eigenen politischen Bestrebungen. Es trifft keinesfalls zu, dass alle Mieter eine Marktmiete bezahlen. Sowohl private Eigentümer wie auch Genossenschaften bieten Mieten an, die unterhalb der Marktmiete liegen, die beispielsweise gemäss Mietpreistraster statistisch erhoben werden. Gemäss eigenen Angaben der Genossenschaften liegen ihre Mietzinse 30% unter den Marktmieten. Diese Mietzinspolitik wird unter anderem aufgrund einer aktiven Förderungspolitik durch den Kanton, auch finanzieller Natur, ermöglicht. Es ist somit weder verfassungswidrig noch abwegig, wenn auch im Bereich des Eigenheims über die kantonale Steuergesetzgebung eine Förderung stattfindet. Zudem mag die heutige Berechnungsweise richtig sein für die Berechnung der Vermögenssteuern. Für die Berechnung der Eigenmietwerte führt diese Berechnung aber zu verzerrten und unrichtigen Werten. Der Eigenmietwert hat im Ergebnis tatsächlichen Mietwerten zu entsprechen und darf nicht das zufällige und politisch motivierte Resultat der Verzinsung eines rechnerisch erhobenen Verkehrswerts einer Liegenschaft sein. Dieses Vorgehen widerspricht im Übrigen auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur mietrechtlichen Berechnung der Anlagekosten. Diese basiert auf tatsächlichen Gestehungskosten und nicht auf Basis von Werten, die gemäss anerkannten Regeln der Liegenschaftsbewertung zustande kommen.

Aus diesem Grund ist eine Umstellung der Berechnungsweise der Eigenmietwerte angezeigt. Diese sind entsprechend tatsächlich bezahlter Mieten zu bezahlen. Als Grundlage soll das bereits beste-

hende Mietpreistraster des Statistischen Amtes dienen, welches insbesondere für die Ermittlung des Eigenmietwerts von STWE-Wohnungen genügen kann. Sollten aus Sicht des Regierungsrats diese Zahlen nicht für einen effektiven Vergleich im Bereich der Vermietung von Einfamilienhäusern genügen, so sind analoge statistische Zahlen für vermietete Einfamilienhäuser zu erheben. Zudem hat der Eigenmietwert 60% der auf diese Weise erhobenen Vergleichsmieten zu betragen.

Die Motionärinnen und Motionäre ersuchen den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine entsprechende Änderung des Steuergesetzes vorzulegen.

Beatrice Isler, Michel Rusterholtz, Thomas Strahm, Katja Christ, Christophe Haller

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

In der am 9. September 2015 geänderten und am 24. April 2016 wirksam gewordenen Fassung bestimmt § 42 GO über die Motion:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Im Vergleich zur bisherigen Fassung von § 42 GO ist die Motion neu sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit mehr. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber nach wie vor von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosseem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1bis GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1bis GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1bis Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, das Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz; SG 640.100) zu ändern, wonach die Berechnungsweise der Eigenmietwerte umgestellt werden soll. Die Eigenmietwerte sollen sich anhand der tatsächlich bezahlten Mieten orientieren. Als Grundlage soll das bereits bestehende Mietpreistraster des Statistischen Amtes dienen, das insbesondere für die Ermittlung des Eigenmietwerts von Stockwerkeigentumswohnungen genügen kann. Falls diese Zahlen aus Sicht des Regierungsrates nicht für einen effektiven Vergleich im Bereich der Vermietung von Einfamilienhäusern genügen, so sollen analoge statistische Zahlen für vermietete Einfamilienhäuser erhoben werden. Zudem hat der Eigenmietwert 60% der auf diese Weise erhobenen Vergleichsmieten zu betragen.

Nach Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; SR 642.14) unterliegen der Einkommenssteuer alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte, insbesondere solche aus unselbständiger und selbständiger Erwerbstätigkeit, aus Vermögensertrag, eingeschlossen die Eigennutzung von Grundstücken, aus Vorsorgeeinrichtungen sowie aus Leibrenten. Mit dieser Regelung ist den Kantonen die Besteuerung des Eigenmietwerts von Grundstücken ausdrücklich vorgeschrieben. Während bei der direkten Bundessteuer ausschliesslich der objektive Marktwert massgebend ist (der sich jedoch innerhalb einer gewissen Bandbreite bewegen darf; vgl. BGE 123 II 9 E. 4b), kann der Eigenmietwert für die von der Motion betroffenen kantonalen Steuern tiefer angesetzt werden (BGE 116 Ia 321 E. 3g), sofern er im Einzelfall die verfassungsrechtliche Untergrenze von 60% der Marktmiete nicht unterschreitet (BGE 124 I 145 E. 4d). Art. 7 Abs. 1 StHG enthält für die Kantone bei der Bemessung des Eigenmietwerts in der genannten Bandbreite grundsätzlich keine engeren Schranken, als sich auch aus dem verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 BV und den Besteuerungsgrundsätzen von Art. 127 Abs. 2 BV ergeben (vgl. BGE 131 I 377 E. 2.2; 128 I 240 E. 2.2; 124 I 145 E. 3b/c mit Hinweis auf das Gesetzgebungsverfahren).

Vor diesem Hintergrund ist in der hier zu beurteilenden Motionsforderung grundsätzlich kein Konflikt mit Bundesrecht erkennbar. Es spricht auch nicht kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt. Unzulässigkeitsgründe gemäss § 42 Abs. 2 GO sind nicht ersichtlich. Es wird nach der allfälligen Einführung der von der Motion geforderten Berechnungsmethode des Eigenmietwertes aber zu beachten sein, dass die (bundes-)verfassungsrechtliche Untergrenze von 60% der Marktmiete im Einzelfall nicht unterschritten wird. Diesbezüglich scheint die Forderung nach einer Beschränkung des Eigenmietwertes auf 60% des mit der neuen Berechnungsmethode ermittelten Wertes durchaus kritisch. Derartige Bedenken führen indes nicht zur rechtlichen Unzulässigkeit der Motion.

Im geltenden kantonalen Steuerrecht findet sich nur der Grundsatz der Besteuerung des Eigenmietwertes auf Gesetzesstufe (§ 22 Abs. 1 lit. b StG). Die hier zur Diskussion stehende Berechnungsmethode respektive die beizuziehenden Berechnungsfaktoren sind auf Verordnungsstufe geregelt (§ 16 Abs. 1 Verordnung zum Gesetz über die direkten Steuern [Steuerverordnung, StV; SG 640.110]); die Regelung liegt ausdrücklich im delegierten Kompetenzbereich des Regierungsrates (vgl. Delegationsnorm § 22 Abs. 2 StG). Die vorliegende Motion betrifft demzufolge den Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates und kann gemäss geltendem Motionsrecht und in Einklang mit der steuergesetzlichen Delegationsnorm grundsätzlich über eine Verordnungsänderung oder eine andere Massnahme umgesetzt werden (§ 22 Abs. 2 StG in Verbindung mit § 42 Abs. 1bis GO). Die von den Motionärinnen und Motionären geforderte Umsetzung über eine Änderung des Steuergesetzes bedingt demgegenüber eine synchrone Anpassung der Delegationsnorm in § 22 Abs. 2 StG. Aus dem Wortlaut der Motion geht nicht ausdrücklich hervor, dass eine Verschiebung der Kompetenzaufteilung im Bereich der Berechnung des Eigenmietwertes vom Regierungsrat zum Grosse Rat gewünscht ist, schliesst dies umgekehrt aber auch nicht explizit aus. Dieser Punkt wäre bei einer allfälligen Erfüllung der Motion zu berücksichtigen.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Die allgemeinen Bemerkungen im Abschnitt 2.1 sind in allen Stellungnahmen zu den fünf Motionen betreffend den Eigenmietwert (Motionen Strahm, Rusterholtz, Isler, Christ und Haller) identisch. Auf die Besonderheiten der einzelnen Motionen wird jeweils in einem separaten Abschnitt 2.2 näher eingegangen.

2.1 Allgemeine Bemerkungen

2.1.1 Die Besteuerung des Eigenmietwerts

Das Bundesrecht sieht eine Besteuerung des Eigenmietwerts vor (Art. 7 Abs. 1 StHG und Art. 21 Abs. 1 Bst. b DBG). Auch das kantonale Recht sieht eine entsprechende Besteuerung des Eigenmietwertes vor (§ 22 Abs. 1 lit. a und b StG).

Ziel der Eigenmietwertbesteuerung ist die steuerliche Gleichbehandlung insbesondere von Mietern und Eigenheimbesitzern.

Der Eigenmietwert (Mietwert der eigenen Wohnung) stellt kein fiktives, sondern ein echtes (Natural-)Einkommen in der Höhe des Mietzinses dar, den der Eigentümer bei der Vermietung seiner Liegenschaft erzielen könnte. Der Grundeigentümer, der sein Haus oder seine Wohnung selber bewohnt, spart auf diese Weise Mietkosten. Der geldwerte Vorteil oder Nutzen, der ihm zukommt, liegt in der Miete, die er als Mieter für eine gleichwertige Liegenschaft entrichten müsste oder die er für seine Liegenschaft als Vermieter verlangen könnte. Der Bruttowert der Eigennutzung sollte deshalb der Marktmiete entsprechen.

Für die Festsetzung des Mietwertes nach Marktwerten spricht auch das Gebot der rechtsgleichen Behandlung aller Steuerpflichtigen:

- Der Mieter muss für seine Wohnung eine Marktmiete entrichten. Die steuerliche Gleichbehandlung fordert ein Gleiches für den Eigentümer, umso mehr, als dieser die mit der Liegenschaft verbundenen Schuldzinsen und Unterhaltskosten abziehen kann.
- Der Eigentümer, der sein Haus einem Dritten vermietet, hat die aus der Vermietung erzielten Mieterträge voll zu versteuern. Eine Mietwertfestsetzung unterhalb des Marktwertes würde somit eine Privilegierung der selbst nutzenden Eigentümer bedeuten.
- Die Vermögenserträge von Besitzern beweglicher Werte sind voll steuerbar; daher sollte auch das Grundeigentum mit einer angemessenen Verzinsung zur Besteuerung herangezogen werden.

Im schweizerischen Steuerrecht werden die Eigenmietwerte meist tiefer angesetzt als die auf dem Wohnungsmarkt erhältlichen Mieten. Zum einen soll damit verhindert werden, dass es aufgrund von Schätzungsungenauigkeiten zu übersetzten Eigenmietwerten kommt. Zum anderen wird damit auch den Anliegen der in Art. 108 BV verankerten Wohneigentumsförderung Rechnung getragen.

Die Eigenmietwerte dürfen allerdings nicht zu tief angesetzt werden, wenn die Wohneigentümer nicht übermässig begünstigt werden sollen bzw. eine rechtsgleiche Besteuerung der Mieter und Wohneigentümer gewährleistet bleiben soll. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfen die Eigenmietwerte im Einzelfall 60% der Marktmiete nicht unterschreiten (BGE 124 I 145; BGE 124 I 193; BGE 125 I 65; BGer. 3.11.2000 = Pra 2001, 582; BGer. 10.7.2002 = ASA 72, 239).

2.1.2 Bestimmung des Vermögenssteuerwerts

Da selbstbewohnte Häuser nicht oft verkauft werden, kann der Verkehrswert nicht aus dem effektiven Verkaufspreis abgeleitet werden. Aus diesem Grund greift die Steuerverwaltung auf eine Praktikermethode zurück, mit welcher der Realwert der Liegenschaften formelmässig mit Hilfe verschiedener Parameter – Gebäudeversicherungswert, Altersentwertung, absoluter Bodenwert, relativer Landwert – berechnet wird. Diese sog. Realwertmethode ist im Schatzungswesen anerkannt und ist auch von der Rechtsprechung als sachgerecht bestätigt worden. Auf eine individuelle Schätzung jedes Hauses und jeder Wohnung wird verzichtet.

Der Realwert setzt sich zusammen aus dem Gebäudewert und dem Landwert. Als Gebäudewert gilt der (indexierte) Gebäudeversicherungswert unter angemessener Berücksichtigung der zustandsabhängigen Altersentwertung gemäss Gebäudeversicherung. Die Altersentwertung beträgt maximal 50% des Gebäudeversicherungswerts. Der Landwert entspricht dem relativen Landwert. Der relative Landwert leitet sich aus dem absoluten Landwert gemäss Bodenwertkatalog ab und berücksichtigt die altersabhängige Nutzungsintensität des Grundstücks durch einen prozentualen Einschlag. Der Bodenwertkatalog enthält die auf den Erhebungen des kantonalen Grundbuch- und Vermessungsamts basierenden absoluten Landwerte. Diese richten sich nach dem Durchschnitt der Immobilienpreise, welche bei vergleichbaren Verhältnissen in derselben Gegend und Bauzone in den letzten zwei Jahren vor der Bewertung bezahlt wurden. Zum Ausgleich von Schwankungen und Spitzenwerten wird auf diesem Mittelwert ein Abschlag von 10% gewährt.

Dazu ein konkretes Bewertungsbeispiel:

Sachverhalt: Kauf im Jahre 2014, Kaufpreis Fr. 1'000'000, Gebäudeversicherungswert Fr. 530'000, Baujahr 1953, Schätzjahr der Gebäudeversicherung 2009, Grundstücksfläche 340 m²

Gebäudeversicherungswert Einfamilienhaus	530'000.--	
Altersentwertung ¹ (= 44.5 % des Gebäudeversicherungswerts [= 28% Altersentwertung gemäss Gebäudeversicherung + 14% Zuschlag für Zusatzeinflüsse und Zeitspanne zwischen Versicherungsschätzung + 2.5% Gebäudeversicherungsindexierung])	- 235'850.--	294'150.--
Relativer Landwert ²		
340 m ² à Fr. 1'000.--/m ² (= 62.5 % des absoluten Landwertes von CHF 1'600.--/m ²)		340'000.--
Realwert = Vermögenssteuerwert per 31.12.2016 (gerundet)		634'000.--

Die Vermögenssteuerwerte sollten an sich den Verkehrswert einer Liegenschaft repräsentieren, doch ist notorisch, dass sie meist deutlich unter dem Verkehrswert bzw. unter dem Preis liegen, den der Eigentümer bei einem Verkauf der Liegenschaft erzielen könnte. Das liegt daran, dass die Bewertungsparameter vorsichtig angesetzt sind, damit es nicht zu übermässigen Vermögenssteuerwerten oder gar zu Überbewertungen kommt. Die vorsichtige Bewertung bedeutet allerdings auch, dass es vermehrt zu Unterbewertungen kommen kann.

Wie hoch der Vermögenssteuerwert einer Liegenschaft im Verhältnis zum effektiven Verkehrswert liegt, kann nur dann genau beziffert werden, wenn eine (zeitnahe) Veräusserung vorliegt und ein Kaufpreis bekannt ist.

Bei allen Liegenschaften, die in der näheren Vergangenheit verkauft wurden, lässt sich der Verkehrswert mit dem Verkaufspreis ziemlich exakt bestimmen. An diesen Liegenschaften lässt sich

¹ Die Altersentwertung ist vom Zustand des Gebäudes abhängig und wird von den Schätzungsexperten der Gebäudeversicherung anlässlich von periodisch durchgeführten Revisionsschätzungen festgestellt. Um bei der Bestimmung der Altersentwertung nicht nur der Bausubstanz, sondern auch anderen Einflüssen wie ökonomischen Aspekten Rechnung zu tragen, wird die von der Gebäudeversicherung geschätzte Altersentwertung mit 50% zusätzlich gewichtet. Ausserdem wird die Zeitspanne seit der letzten Revisionsschätzung bis zum Bewertungsstichtag per 31.12.2014 (= Indexierungszeitpunkt) beim Gebäudeversicherungswert mit 0.5% pro Kalenderjahr berücksichtigt.

² Der relative Landwert leitet sich aus dem absoluten Landwert ab. Er trägt dem Nutzungspotential einer Liegenschaft Rechnung und nimmt deshalb mit zunehmendem Gebäudealter ab und ist am tiefsten bei Gebäuden mit einem Alter zwischen 30 bis 70 Jahren. Bei noch älteren Liegenschaften steigt er infolge der zunehmenden Neubauwahrscheinlichkeit wieder etwas an.

die Praktikerermethode auch testen und man sieht, wie stark die errechneten steuerlichen Vermögenssteuerwerte von den effektiven Marktwerten abweichen. Diese Überprüfung hat ergeben, dass die heutigen Steuerwerte im Durchschnitt nur noch 45% des Verkehrswerts ausmachen und dass auch die neuen Vermögenssteuerwerte nach der Neubewertung mit 61% immer noch deutlich unter dem Verkehrswert liegen werden.

Bei diesen Prozentsätzen handelt es sich um Durchschnittswerte. Im Einzelfall liegen die Vermögenssteuerwerte über oder unter dem Durchschnittswert. Ein Vergleich der Vermögenssteuerwerte mit den Verkaufspreisen von rund 100 verkauften Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentumswohnungen zeigt folgendes Bild:

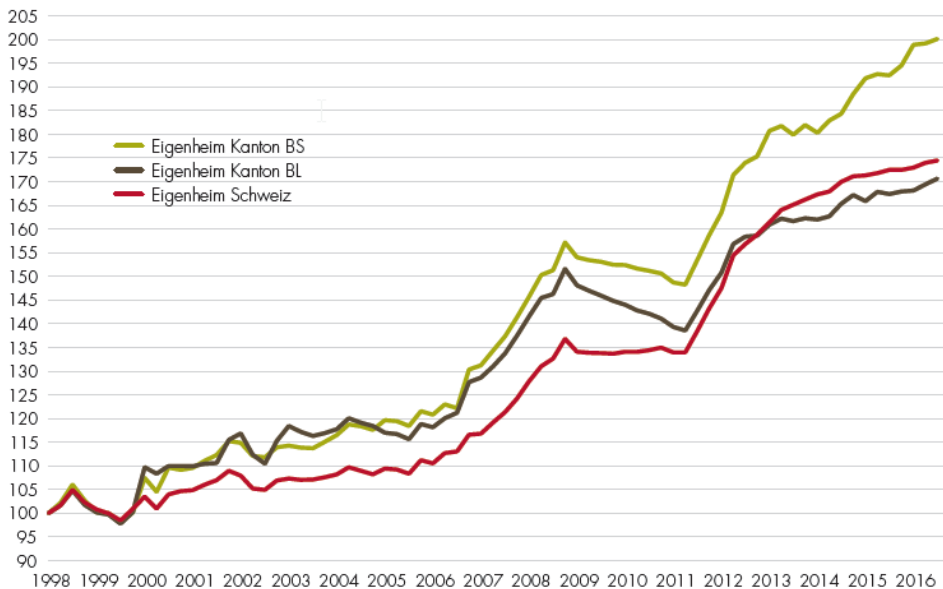
- Bei 13 Liegenschaften (13.5%) liegt der Vermögenssteuerwert zwischen 25 und 50% des Verkaufspreises;
- bei 27 Liegenschaften (28.1%) liegt er zwischen 50 und 60%;
- bei 39 Liegenschaften (40.6%) liegt er zwischen 60 und 70%;
- bei 17 Liegenschaften (17.7%) liegt er zwischen 70 und 86%;
- Liegenschaften mit einem Vermögenssteuerwert von mehr als 86% des Verkaufspreises wurden keine festgestellt.

Im Durchschnitt betragen die Vermögensteuerwerte 61% des Verkehrswertes. Die meisten Liegenschaften liegen im Streubereich zwischen 50% und 70%. Diese Streuung lässt sich bei einer formelmässigen Berechnung der Vermögensteuerwerte nicht vermeiden. Zu Streuungen käme es aber auch bei anderen Bewertungsmethoden und auch bei individuellen Schätzungen.

In Fällen, bei denen es ungewöhnlicherweise doch zu Überbewertungen mit Vermögensteuerwerten über dem Verkehrswert kommen sollte, wird die Steuerverwaltung nach Lösungen suchen und entsprechende Korrekturen vornehmen.

Die letzte generelle Neubewertung fand im Kanton Basel-Stadt im Jahre 2001 statt (Stichtag 31. Dezember 2001, wirksam ab Steuerperiode 2001). Seither haben sich - wie die nachstehende Abbildung zeigt - die Verkaufspreise für Eigenheime im Kanton Basel-Stadt beinahe verdoppelt:

Index Entwicklung Eigenheim Kantone



Quelle: Basler Kantonalbank, BKB-Eigenheimindex, Februar 2016

Da seit 2001 keine generelle Neubewertung mehr vorgenommen wurde und die Vermögenssteuerwerte seither unverändert geblieben sind, ist die Kluft zwischen ihnen und den Immobilienpreisen immer grösser geworden. Heute machen die Vermögenssteuerwerte im Durchschnitt nur noch 45% des Verkehrswerts aus. Eine Anpassung der Vermögenssteuerwerte an die tatsächlichen Wertverhältnisse ist deshalb unumgänglich und auch gesetzlich geboten. Art. 14 Abs. 1 des

Steuerharmonisierungsgesetzes verlangt, dass das Vermögen zum Verkehrswert bewertet wird. § 55 Abs. 2 StV sieht deshalb vor, dass die selbstgenutzten Liegenschaften einer allgemeinen Neubewertung zu unterziehen sind, wenn sich aufgrund periodisch durchzuführender statistischer Erhebungen zeigt, dass die Vermögenssteuerwerte in einer erheblichen Zahl von Fällen im Durchschnitt in wesentlichem Ausmass von den tatsächlich erzielbaren Verkehrswerten abweichen.

Die Neubewertung der selbstgenutzten Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentumswohnungen führt gemäss den Auswertungen der Steuerverwaltung im Durchschnitt zu einer Erhöhung der Vermögenssteuerwerte gegenüber bisher von 35.1%. Im Einzelfall fallen die Wertsteigerungen aber unterschiedlich aus und es bestehen dafür auch ganz unterschiedliche Gründe. Die hauptsächlichsten Ursachen dafür sind die Entwicklung der Landpreise in den verschiedenen Quartieren und Gevierten und die Vornahme von wertvermehrenden Investitionen bei Umbauten und Renovationen. Auch Umzonungen und Bauverdichtungen können ein Grund für eine Wertveränderung sein.

Eine Auswertung der 13'687 selbstgenutzten Liegenschaften in der Stadt und in Bettingen (ohne Riehen, wo die Bewertungsarbeiten noch im Gange sind) zeigt, wie sich die Vermögensteuerwerte aufgrund der generellen Neubewertung verändert haben:

- Bei 349 Liegenschaften (2.5%) kommt es zu keiner Erhöhung oder zu einer Senkung des Vermögenssteuerwerts;
- bei 6'538 Liegenschaften (47.8%) kommt es zu einer Erhöhung des Vermögenssteuerwerts zwischen 1% und 30%;
- bei 5'242 Liegenschaften (38.3%) kommt es zu einer Erhöhung zwischen 31% und 60%;
- bei 1'315 Liegenschaften (9.6%) kommt es zu einer Erhöhung zwischen 61% und 100%;
- bei 243 Liegenschaften (1.8%) beträgt die Erhöhung mehr als 100%.

Im Durchschnitt beträgt die Erhöhung der Vermögensteuerwerte 35.1%.

2.1.2 Bestimmung des Eigenmietwerts

Wie beim Vermögenssteuerwert erfolgt auch beim Eigenmietwert eine formelmässig Berechnung, indem der Vermögenssteuerwert mit einem bestimmten Prozentsatz, dem Eigenmietwertsatz, multipliziert wird.

Bis Steuerperiode 2015 bestand der Eigenmietwertsatz aus einem festen Prozentsatz von 4%. Im Zusammenhang mit der laufenden Neubewertung der selbstgenutzten Liegenschaften und mit Blick auf die stetig gefallen Hypothekarzinsen hat der Regierungsrat mit Beschluss vom 3. Mai 2016 den Eigenmietwertsatz an den Referenzzinssatz des Bundes für die Miete von Wohn- und Geschäftsräumen gekoppelt und die Steuerverordnung entsprechend angepasst. Die Koppelung des Eigenmietwertsatzes an den Referenzzinssatz ermöglicht eine dynamische Anpassung der Eigenmietwerte an die aktuellen Verhältnisse auf dem Wohnungs- und Hypothekarmarkt. Der Eigenmietwertsatz besteht neu nicht mehr aus einem festen Prozentfaktor, sondern aus dem Referenzzinssatz bei Beginn der Steuerperiode und einem Zuschlag von 1.75% und darf höchstens 4.5% betragen (§ 16 Abs. 1 StV). Für die Steuerperiode 2016 beträgt der Eigenmietwertsatz somit noch 3.5% (Referenzzinssatz 1.1.2016 von 1.75% plus Zuschlag von 1.75%). Sollte der Referenzzinssatz sinken, was angesichts der Entwicklungen auf dem Hypothekarmarkt nicht unwahrscheinlich ist, würden auch die Eigenmietwerte abnehmen.

Der Eigenmietwertsatz repräsentiert die Ertragsquote, die üblicherweise bei Vermietung einer Liegenschaft erzielt werden kann und die angibt, ob der Liegenschaftsertrag die Liegenschaftskosten zu decken vermag. Die Ertragsquote setzt sich zusammen aus dem Zinssatz für Bankhypotheken und einem pauschalen Prozentzuschlag zur Abgeltung der Unterhaltskosten. Um einen angemessenen Ertrag zu ermöglichen, sollte dieser Zuschlag mindestens 2% des Verkehrswerts der Liegenschaft betragen (Felix Escher, Die steuerliche Bewertung von privatem Grundeigentum im Kanton Basel-Stadt, BJM 1978, S. 71 ff.).

Infolge des knappen Angebots an Wohnraum und der hohen Nachfrage haben nicht nur die Immobilienpreise, sondern auch die Mietzinsen zugenommen. Gemäss den Erhebungen der Steuerverwaltung, bei welchen die effektiven Mietzinsen von vermieteten Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentumswohnungen mit dem formelmässig ermittelten Eigenmietwert verglichen wurden, machen die heutigen Eigenmietwerte vor der Neubewertung im Durchschnitt noch 54% der Marktmieten aus. Auch nach der Neubewertung werden die Eigenmietwerte mit durchschnittlich 63% der Marktmiete weiterhin moderat bleiben.

Bei diesen Prozentsätzen handelt es sich um Durchschnittswerte. Im konkreten Einzelfall liegen die Eigenmietwerte über oder unter dem Durchschnittswert. Ein Vergleich der Eigenmietwerte mit den Mieten von rund 150 vermieteten Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentumswohnungen zeigt folgendes Bild:

- Bei 80 Liegenschaften (54%) liegt der Eigenmietwert unter 60% der Miete;
- bei 42 Liegenschaften (28%) liegt er zwischen 60% und 80%;
- bei 23 Liegenschaften (15%) liegt er zwischen 80% und 100%;
- bei 5 Liegenschaften (3%) liegt er über 100%.

Im Durchschnitt machen die Eigenmietwerte 63% der Marktmiete aus.

In Fällen, bei denen es ausnahmsweise zu Eigenmietwerten über der Marktmiete für vergleichbare Objekte kommt, wird die Steuerverwaltung Korrekturen vornehmen. Auch in Härtefällen sind Lösungsmöglichkeiten anzustreben.

Die neuen Eigenmietwerte erhöhen sich nach den Auswertungen der Steuerverwaltung gegenüber bisher im Durchschnitt um 18.2%. Im Einzelfall fallen die Werterhöhungen aber unterschiedlich aus. Eine Auswertung der 13'687 selbstgenutzten Liegenschaften in der Stadt und in Bettingen (ohne Riehen, wo die Bewertungsarbeiten noch im Gange sind) zeigt, wie sich die Eigenmietwerte aufgrund der generellen Neubewertung verändert haben:

- Bei 1'751 Liegenschaften (12.8%) kommt es zu keiner Erhöhung oder zu einer Senkung des Eigenmietwerts;
- bei 3'619 Liegenschaften (26.4%) kommt es zu einer Erhöhung des Eigenmietwerts zwischen 0.1% und 10%;
- bei 3055 Liegenschaften (22.3%) kommt es zu einer Erhöhung zwischen 10.1% und 18%;
- bei 2'563 Liegenschaften (18.7%) kommt es zu einer Erhöhung zwischen 18.1% und 30%;
- bei 2'138 Liegenschaften (15.6%) kommt es zu einer Erhöhung zwischen 30.1% und 60%;
- bei 437 Liegenschaften (3.2%) kommt es zu einer Erhöhung zwischen 60.1% und 100%;
- bei 124 Liegenschaften (0.9%) beträgt die Erhöhung mehr als 100%.

Im Durchschnitt beträgt die Erhöhung des Eigenmietwerts 18.2%.

Das weiterhin niedrige Niveau der Eigenmietwerte ist nicht unproblematisch, denn nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfen die Eigenmietwerte wie schon mehrfach gesagt im Einzelfall nicht unter 60% der Marktmiete zu liegen kommen. Die 60% stellen keinen Richtwert dar, sondern eine Untergrenze, die auch im Einzelfall nicht unterschritten werden darf (BGE 124 I 145; BGE 124 I 193; BGE 125 I 65; BGer. 3.11.2000 = Pra 2001, 582; BGer. 10.7.2002 = ASA 72, 239).

Mit der neuen Regelung zur Bestimmung des Eigenmietwertsatzes ist der Regierungsrat den Wohneigentümern sehr weit entgegengekommen. Da die 63% einen Durchschnittswert darstellen, werden die Eigenmietwerte in vielen Fällen unter den bundesgerichtlichen Mindestwert von 60% zu liegen kommen. Für weitere Eigenmietwertsenkungen besteht deshalb kein Spielraum. Würde man den Eigenmietwertsatz noch weiter senken, bspw. auf 3%, würden die Eigenmietwerte im Durchschnitt deutlich unter 60% der Marktmiete fallen, was mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht mehr vereinbar wäre und zu einer nicht gerechtfertigten Benachteiligung der Mieter führen würde. Im Gegensatz zu den Wohneigentümern, die ihre Wohnkosten (Schuld-

zinsen, Liegenschaftsunterhaltskosten effektiv oder pauschal) voll vom Einkommen abziehen können und die deswegen unter Umständen gar von einem negativen Nettoertrag profitieren, können die Mieter ihre Wohnkosten (Miete) nicht abziehen.

Dass die Eigenmietwerte im Kanton Basel-Stadt massvoll sind, verdeutlichen auch die Umrechnungsfaktoren der Eidgenössischen Steuerverwaltung zur Bestimmung des Eigenmietwerts für die direkte Bundessteuer. Die Eidgenössische Steuerverwaltung verlangt von gewissen Kantonen einen Zuschlag auf den kantonalen Eigenmietwerten, um eine richtige und angemessene Besteuerung der Eigenmiete bei der direkten Bundessteuer sicherzustellen. Für Basel-Stadt beträgt dieser Zuschlag 15%.

2.2. Zur Motion Isler im Besonderen

Die Motion hält eine Umstellung der Berechnungsweise der Eigenmietwerte für angezeigt. Diese hätten sich an den tatsächlich bezahlten Mieten zu orientieren. Als Grundlage solle dafür der bereits bestehende Mietpreisraster des statistischen Amts dienen. Falls dieser für Einfamilienhäuser ungeeignet sei, wären analoge statistische Zahlen zu erheben. Der auf dieser Grundlage gewonnene Eigenmietwert sei dann auf 60% zu kürzen.

Die Bestimmung des Eigenmietwerts anhand von Vergleichsmieten ist nicht praktikabel, wenn keine geeigneten Vergleichsobjekte zur Verfügung stehen. Nach heutiger Regelung wird der Eigenmietwert nicht durch direkten Mietzinsvergleich ermittelt, sondern formelmässig aus dem Vermögenssteuerwert abgeleitet. Gemäss den Auswertungen der Steuerverwaltung, bei denen die Eigenmietwerte und Mietzinsen von vermieteten Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentumswohnungen miteinander verglichen wurden, machen die neuen Eigenmietwerte, wie weiter vorne dargelegt, im Durchschnitt nur 63% der Marktmiete aus. Daraus lässt sich schliessen, dass die formelmässige Berechnung des Eigenmietwerts durch Multiplikation des Vermögenssteuerwerts mit dem Eigenmietwertsatz von 3.5% zu korrekten Ergebnissen auch für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentumswohnungen führt, die nicht vermietet sind und für die der erzielbare Mietzins deshalb nicht direkt feststellbar ist und deswegen aus dem Vermögenssteuerwert abgeleitet werden muss.

Der Mietpreisraster des Statistischen Amts (Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt, Mietpreisraster Mai 2016) zur Bestimmung des Eigenmietwerts selbstgenutzter Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentumswohnungen ist für die Bestimmung der Eigenmietwerte nicht geeignet. Er enthält die aktuellen durchschnittlichen Nettoquadratmetermietpreise für renovierte und nicht-renovierte 1-, 2-, 3-, 4-, 5- und 6-Zimmerwohnungen nach Wohnvierteln und für verschiedene Alterskategorien. Hingegen macht er keine Unterscheidungen nach Grösse, Ausstattung und Beschaffenheit der Wohnobjekte und nach ihrer genaueren Lage. Zudem sind die Einfamilienhäuser im Mietpreisraster nicht enthalten, weshalb er für diese Eigenheimkategorie von vornherein nicht verwendbar wäre und die Steuerverwaltung dafür eigene Statistiken verwenden müsste. Aber auch für Vergleiche mit Stockwerkeigentumswohnungen ist der Mietpreisraster nicht geeignet, da sich die Daten in der Regel auf vermietete Wohnungen in Mehrfamilienhäusern beziehen. Stockwerkeigentumswohnungen werden in der Regel selbst bewohnt und unterscheiden sich deshalb, da sie dem Eigengebrauch dienen, in ihrer Grösse, Beschaffenheit und Ausstattung häufig beträchtlich von Wohnungen in Mietshäusern, weshalb die Daten aus dem Mietpreisraster nicht einfach auf die Stockwerkeigentumswohnungen übertragen werden können.

Unter Umständen könnte die Bestimmung des Eigenmietwerts anhand des Mietpreistrasters auch zu Ergebnissen führen, die für die Steuerpflichtigen weniger vorteilhaft wären als die bisherige Bewertung, wenn die daraus gewonnenen Angaben ungekürzt übernommen würden. Die Motion fordert allerdings, dass die aus dem Mietpreisraster gewonnenen Vergleichswerte auf 60% gekürzt werden sollen. Das ist indessen etwas widersprüchlich, denn wenn sich die Eigenmietwerte nach Meinung der Motionäre anhand von Mietzinsvergleichen exakter ermitteln lassen sollen als nach der heutigen Formelmethode, dann ist kein Grund ersichtlich, weshalb die Eigenmietwerte

dann auf 60% gekürzt werden müssten, es sei denn man wolle die Eigentümer selbstgenutzter Liegenschaften gegenüber den Mietern und den Eigentümern vermieteter Wohnungen im Sinne der Wohneigentumsförderung bewusst privilegieren.

Gegen die Motion spricht schliesslich auch, dass die verlangte Anwendung des Mietpreistrasters zur Bestimmung der Eigenmietwerte zu einer erheblichen Verkomplizierung des Deklarations- und Veranlagungsverfahrens führen würde. Die Eigenmietwerte der Eigentumswohnungen müssten anhand des jährlich herausgegebenen Mietpreistrasters des Statistischen Amtes ausgerechnet und deklariert werden, wohingegen die Eigenmietwerte der Einfamilienhäuser auf der Basis der Erhebungen der Steuerverwaltung zu berechnen und zu veranlagern wären.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Beatrice Isler betreffend „Besteuerung des Eigenmietwerts aufgrund von Vergleichsmieten“ nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin