An den Grossen Rat **16.5164.02**

FD / P165164

Basel, 21. September 2016

Regierungsratsbeschluss vom 20. September 2016

Motion Thomas Strahm und Konsorten betreffend „Besteuerung des Eigenmietwerts ohne Berücksichtigung des Landwerts“ Stellungnahme

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

> In Beantwortung der Interpellation Haller betreffend Neubewertung der Liegenschaft für selbstgenutztes Wohneigentum (Geschäftsnummer 16.5026) verweist der Regierungsrat unter anderem 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. Für den Vermögenssteuerwert von selbstgenutzten Liegenschaften ist nach § 46 Abs. 4 StG der Realwert massgebend. Wie der Realwert bestimmt wird, regelt die Steuerverordnung (StV): Gemäss § 51 StV setzt sich der Realwert aus dem Gebäudewert und dem Landwert (Abs. 1) zusammen. Als Gebäudewert gilt der (indexierte) Gebäudeversicherungswert unter angemessener Berücksichtigung der zustandsabhängigen Altersentwertung gemäss Gebäudeversicherung. Die Altersentwertung beträgt maximal 50 Prozent des Gebäudeversicherungswerts (Abs. 2). Der Landwert entspricht dem relativen Landwert.
>
> Diese Berechnungsweise mag richtig sein für die Berechnung der Vermögenssteuern. Für die Berechnung der Eigenmietwerte führt diese Berechnung aber zu verzerrten und unrichtigen Werten. Es ist nicht einzusehen, wieso der Landwert für die Berechnung des Eigenmietwerts herangezogen wird. So berechnet beispielsweise der Kanton Basel-Landschaft den Eigenmietwert ausschliesslich auf dem Gebäudewert. Dies ist auch richtig so, da es nicht sein kann, dass die Grösse der Land- und Gartenfläche den Eigenmietwert beeinflusst. Der Verzicht auf die Berücksichtigung des Landwerts ist auch nur folgerichtig, da die Kosten für die Nutzung dieses Landanteils steuerlich nicht abzugsfähig sind.
>
> In der Interpellationsbeantwortung stellt der Regierungsrat auch fest, dass der Bruttowert der Eigennutzung der Marktmiete der selbst genutzten Liegenschaft entsprechen sollte. Der Regierungsrat verweist auch auf die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach der Wert der Eigennutzung einem Preis zu entsprechen habe, zu dem ein Dritter eine Liegenschaft unter gleichen Verhältnissen gemietet hätte. Gleichzeitig räumt er aber ein, dass mit Blick auf die Wohneigentumsförderung gemäss Art. 108 BV die Eigenmietwerte meist tiefer angesetzt würden als der Marktwert. Gemäss Bundesgericht dürften die Eigenmietwerte im Einzelfall 60% des Marktwerts nicht unterschreiten.
>
> Da es auch nicht zutrifft, dass alle Mieter eine Marktmiete bezahlen, ist eine Limitierung des Eigenmietwerts nach oben nicht abwegig. Sowohl private Eigentümer wie auch Genossenschaften bieten Mieten an, die unterhalb der Marktmiete liegen, die beispielsweise gemäss Mietpreisraster 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.
>
> Die Motionärinnen und Motionäre bitten den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Änderung des Steuergesetzes vorzulegen, wonach auf die Berücksichtigung des Landwerts bei der Berechnung des Eigenmietwerts verzichtet wird und die Altersentwertung nach den herkömmlichen Regeln ohne Beschränkung auf 50% des Gebäudeversicherungswerts berechnet wird. Zudem darf der Eigenmietwert 60% des auf diese Weise ermittelten Werts nicht überschreiten.
>
> Thomas Strahm, Christophe Haller, Michel Rusterholtz, Katja Christ, Beatrice Isler

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 Grossem 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, eine Änderung des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz, StG; SG 640.100) vorzulegen, wonach bei der Be-

rechnung des Eigenmietwertes für die kantonalen Einkommenssteuern ausschliesslich der Gebäudewert (heute: § 16 Abs. 1 der Verordnung zum Gesetz über die direkten Steuern [Steuerverordnung, StV; SG 640.110] i.V.m. § 46 Abs. 4 StG i.V.m. § 51 Abs. 2 StV) unter angemessener Berücksichtigung der zustandsabhängigen Altersentwertung berücksichtigt wird. Der Landwert (heute: § 16 Abs. 1 StV i.V.m. § 46 Abs. 4 StG i.V.m. § 51 Abs. 3 StV) soll nicht mehr in die entsprechende Berechnung einfliessen. Ebenso soll bei der Berechnung des Eigenmietwertes die Beschränkung der Altersentwertung auf maximal 50 Prozent des Gebäudeversicherungswerts (heute: § 16 Abs. 1 StV i.V.m. § 46 Abs. 4 StG i.V.m. § 51 Abs. 2 letzter Satz StV) entfallen. Der Eigenmietwert soll darüber hinaus 60% des auf diese Weise ermittelten Wertes nicht überschreiten.

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 StV); 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. 1^{bis} 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 Grossem 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 Schatzung 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 m^2

Gebäudeversicherungswert Einfamilienhaus	530‘000.--	
Altersentwertung[1] (= 44.5 % des Gebäudeversicherungswerts [= 28% Altersentwertung gemäss Gebäudeversicherung + 14% Zuschlag für Zusatzeinflüsse und Zeitspanne zwischen Versicherungsschatzung + 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.--/m2)		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 Vermögensteuerwerten 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 die Praktikermehthode 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

[1] Die Altersentwertung ist vom Zustand des Gebäudes abhängig und wird von den Schatzungsexperten der Gebäudeversicherung anlässlich von periodisch durchgeführten Revisionsschatzungen 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 Revisionsschatzung 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.

dass auch die neuen Vermögenssteuerwerte nach der Neubewertung mit 61% immer noch deutlich unter dem Verkehrswert liegen werden.

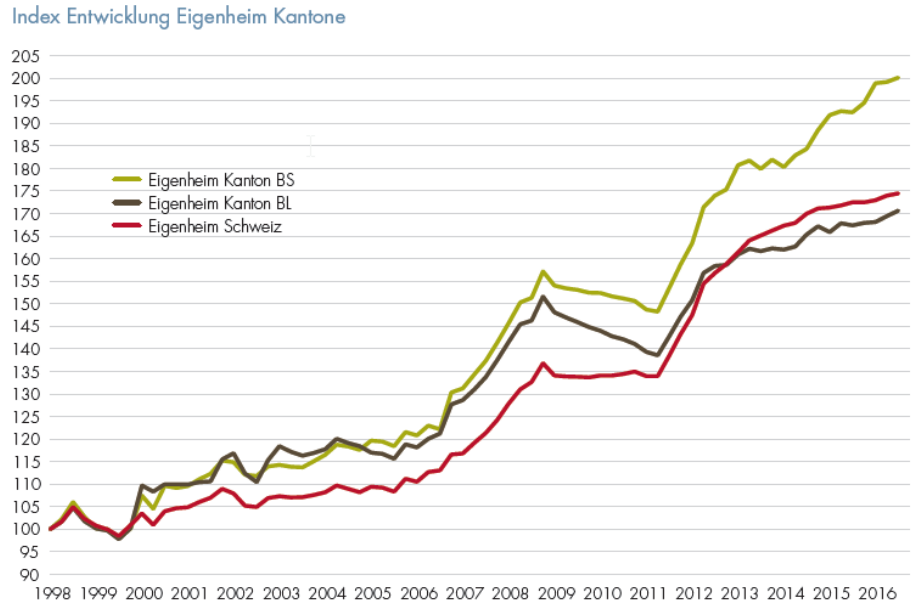
Bei diesen Prozentsätzen handelt es sich um Durchschnittswerte. Im Einzelfall liegen die Vermögenssteuerwerte über oder unter dem Durchschnittswert. Ein Vergleich der Vermögensteuerwerte mit den Verkaufspreisen von rund 100 verkauften Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentumswohnungen zeigt folgendes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

In Fällen, bei denen es ungewönhlicherweise doch zu Überbewertungen mit Vermögenssteuerwerten 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:



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 gefallenen 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 bundegerichtlichen Rechtsprechung nicht mehr vereinbar wäre und zu einer nicht gerechtfertigten Benachteiligung der Mieter führen würde. Im Gegensatz zu den Wohneigentümern, die ihre Wohnkosten (Schuldzinsen, 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 Strahm im Besonderen

Die Motion Strahm verlangt, dass die Eigenmietwerte ohne Berücksichtigung des Landwerts und ohne Beschränkung der Altersentwertung für das Gebäude berechnet werden und 60% der auf diese Weise ermittelten Werte nicht überschreiten dürfen. Es gehe nicht an, dass der Landwert bzw. die Landfläche den Eigenmietwert beeinflusse.

Diese Argumentation ist nicht stichhaltig. Eine Liegenschaft besteht nicht nur aus dem Gebäude, sondern auch aus dem Boden, auf dem das Gebäude steht. Land und Gebäude bilden eine Einheit, was sich nicht nur auf den Kaufpreis auswirkt, sondern auch auf die Miete. Diese hängt nicht nur von der Anzahl, Grösse, Beschaffenheit und Ausstattung der Räumlichkeiten ab, sondern vor allem auch von der Lage der Liegenschaft. Für eine Mietwohnung an guter Lage sind Mieter bereit, mehr zu zahlen als für eine Liegenschaft an schlechter Lage. Auch der Vermieter wird für eine Liegenschaft an guter Lage mehr an Miete verlangen. Die Lage einer Liegenschaft ist deshalb ein entscheidender Faktor. Dieser schlägt sich aber nicht im Gebäudewert, sondern im Landwert nieder. Es ist deshalb richtig, dass der Eigenmietwert auf der Grundlage des gesamten Realwerts, der nicht nur aus dem Gebäudewert, sondern auch aus dem Landwert besteht, berechnet wird.

Bei Einfamilienhäusern mit einer Parzellenfläche von mehr als 400 m^2 wird bei der Vermögensbewertung nicht das ganze Land zum gleichen Wert bewertet, sondern es werden – steuerwert- und eigenmietwertmindernd – flächenabhängige Einschläge auf dem relativen Landwert vorgenommen.[3] Es ist im Übrigen auch nicht so, dass in Basel-Stadt die Kosten für die Nutzung des Landanteils, sofern sie auch tatsächlich dem Werterhalt der Liegenschaft dienen, steuerlich nicht abzugsfähig wären.

Wollte man den Eigenmietwert nur auf der Basis des Gebäudewertes ohne Landwert berechnen, wäre damit nichts gewonnen. Im Gegenzug müsste nämlich der Eigenmietwertsatz deutlich angehoben werden, um sicherzustellen, dass die Eigenmietwerte nicht unter die vom Bundesgericht vorgegebene Mindestgrenze von 60% der Marktmiete fallen.

Dass der Kanton Baselland bei der Berechnung des Eigenmietwerts den Landwert nicht einbezieht, trifft zu. Der Kanton Baselland hat aber eine ganz andere Bewertungsmethodik. Dort wird der Eigenmietwert nicht anhand des Realwerts, sondern anhand des Brandlagerwerts und verschiedener Korrekturfaktoren für Lage bzw. Gemeinde, Gebäudealter und Liegenschaftsart bestimmt. Der Kanton Zürich, der eine ähnliche Bewertungsmethodik wie der Kanton Basel-Stadt kennt, berücksichtigt den Landwert hingegen ebenfalls.

Abzulehnen ist auch die Forderung der Motion, die Altersentwertung bei der Bestimmung des Gebäudewertes nicht auf 50% des Versicherungswerts zu limitieren. Der Abzug für die Altersentwertung zwecks Berücksichtigung des aktuellen Gebäudezustands wird durch die Steuerverwaltung von der Gebäudeversicherung übernommen und zusätzlich zugunsten der steuerpflichtigen Person gewichtet (vgl. Bewertungsbeispiel unter Ziff. 2.1.2). Da Gebäude, deren Entwertung 50% übersteigt, grundsätzlich zum Zeitwert und nicht zum Neuwert versichert werden (§ 5 Gebäude-

[3] Bei Liegenschaften mit einer Parzellenfläche bis 400m^2 wird der relative Landwert unverkürzt angerechnet. Für Liegenschaften mit einer Fläche zwischen 400 und 1‘200m^2 wird auf dem über 400m^2 hinausgehenden Landanteil der relative Landwert auf 1/3 gekürzt. Bei Liegenschaften mit einer Parzellenfläche von mehr als 1‘200m^2 wird der relative Landwert für 1/3 der Fläche unverkürzt und für 2/3 der Fläche auf 1/3 gekürzt angerechnet.

versicherungsgesetz, SG 695.100), wäre es nicht richtig, auf dem Zeitwert noch einen Entwertungseinschlag zu gewähren.

Abzulehnen ist auch das Begehren, den Eigenmietwert aus dem Gebäudewert ohne Altersentwertungslimitierung und ohne Landwert abzuleiten und dann auf 60% zu kürzen. Mit einer derart gestutzten Berechnungsgrundlage kämen die Eigenmietwerte erst recht weit unter die vom Bundesgericht vorgegebene Mindestgrenze von 60% zu liegen.

3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Thomas Strahm betreffend „Besteuerung des Eigenmietwerts ohne Berücksichtigung des Landwerts“ nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt

Dr. Guy Morin
Präsident

Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin