

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 2. Dezember 2020

1120.

Dringliche Schriftliche Anfrage von Markus Merki, Markus Baumann und 29 Mitunterzeichnenden betreffend Entscheid des kantonalen Steuerrekursgerichts zur steuerlichen Bewertung von Liegenschaften, Schätzung der Steuerausfälle für die Stadt als Folge der zu tief bewerteten Liegenschaften und mögliche Auswirkungen einer höheren Bewertung sowie allfällige Rückerstattung der Mehreinnahmen aus den Vermögenssteuern an die Bevölkerung

Am 21. Oktober 2020 reichten Gemeinderäte Markus Merki und Markus Baumann (beide GLP) sowie 29 Mitunterzeichnende folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/458, ein:

In einem erstinstanzlichen Entscheid des Steuerrekursgerichts des Kantons Zürich vom 14. Februar 2020 (1 ST.2019.121) wird das kantonale Steueramt scharf gerügt, weil die steuerliche, formelmässige Bewertung von Liegenschaften zu tief ausfallen und nicht mehr der gesetzlichen Vorgaben 70-100 % vom Marktwert der Liegenschaft entspricht. Laut Erhebungen von Statistik Stadt Zürich stiegen die Verkaufspreise pro m² Wohnfläche bei Eigentumswohnungen von 2009-2019 von 7 880.– um ca. 60 % auf 12 570.–. Der Marktpreisanstieg bei Einfamilienhäusern beträgt für denselben Zeitraum um ca. 40-50 %. Beim Entscheid vom 14. Februar 2020 handelt es sich zwar noch nicht um eine abschliessende, rechtskräftige Beurteilung, trotzdem ist davon auszugehen, dass der Kanton Zürich die momentanen Bewertungen überdenkt, was eine Veränderung der Vermögenssteuereinnahmen mit sich bringen dürfte.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Stadtrat allfällige Vermögenssteuerausfälle für die Stadt Zürich, die sich auf Grund der möglicherweise zu tief bewerteten Liegenschaften seit der letzten Anhebung 2009 ergeben haben dürften?
2. Wie schätzt der Stadtrat die Auswirkungen infolge einer höheren Bewertung der Liegenschaften in der Stadt Zürich auf die Eigenmietwerte (und somit die Einkommenssteuern) und auf die Mietzinse, insbesondere auch jene, die der Kostenmiete unterstehen, ein?
3. Geht der Stadtrat davon aus, dass eine auf die aktuelle Marktsituation abgebildete Liegenschaftsbewertung zukünftig zu steuerlichen Mehreinnahmen für die Stadt Zürich führen? Falls nein, warum nicht? Falls ja, wie hoch könnten diese bei einem sich gleichbleibenden Marktumfeld ausfallen?
4. Kann sich der Stadtrat vorstellen, allfällige Mehreinnahmen aus den Vermögenssteuern in anderem Rahmen an die Bevölkerung zurückzuerstatten, eventuell mittels Korrektur des allgemeinen Steuerfusses?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Wie hoch schätzt der Stadtrat allfällige Vermögenssteuerausfälle für die Stadt Zürich, die sich auf Grund der möglicherweise zu tief bewerteten Liegenschaften seit der letzten Anhebung 2009 ergeben haben dürften?»):

Der Regierungsrat des Kantons Zürich erlässt für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken bzw. für eine durchschnittlich gleichmässige Bemessung des Eigenmietwerts selbstbewohnter Liegenschaften oder Liegenschaftsteile die notwendigen Dienstanweisungen (§ 21 Abs. 2, § 39 Abs. 3 und 4 sowie § 40 Steuergesetz [StG, LS 631.1]). Die entsprechenden Vollzugsbestimmungen sind in der Weisung des Regierungsrats an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2009 (im Folgenden «Weisung 2009», LS 631.32) vom 12. August 2009 geregelt. Darin werden die Steuerbehörden angewiesen, die Vermögenssteuerwerte und Eigenmietwerte nach Massgabe der entsprechenden Vorschriften umzusetzen.

Die Weisung unterteilt sich dabei in folgende wesentlichen Bestandteile:

- Vermögenssteuern,
- Eigenmietwerte,
- Liegenschaften im Baurecht,
- individuelle Schätzungen des Verkehrswerts und des Eigenmietwerts von Liegenschaften,
- Neufestsetzung von Vermögenssteuerwerten und Eigenmietwerten sowie einem Anhang mit den steuerlich massgebenden Landwerten.

Den vollziehenden kommunalen Steuerbehörden wird de facto keine bzw. nur sehr geringfügige Möglichkeit zugestanden, auf die in der Weisung festgelegten Parameter Einfluss auszuüben. Anpassungen ergeben sich v. a. im Rahmen der ein- oder zweijährlichen Überprüfung bzw. Aktualisierung einzelner Lageklassen, die sich durch Umgestaltungen von Quartieren oder Neubauten aufdrängen, weil sich damit die Qualität des Standorts einer oder mehrerer Liegenschaften massgeblich verbessert hat. Die Gemeinden können aber in diesen Fällen nicht in Eigenregie Anpassungen der Werte vornehmen. Vielmehr steht ihnen lediglich ein Antragsrecht an die Finanzdirektion des Kantons Zürich zu.

Mit anderen Worten liegt es in der ausschliesslichen Kompetenz des Regierungsrats, sowohl die steuerlich massgebenden Landwerte (Weisung 2009, Rz. 7 ff.) als auch alle anderen bewertungsrelevanten Parameter festzulegen. Ausserdem werden vom Regierungsrat auch die Zinssätze für die Ermittlung der Eigenmietwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum (Weisung 2009, Rz. 59) festgelegt, die in Abhängigkeit zu den jeweiligen Vermögenssteuerwerten stehen (Weisung, Rz. 20 ff.). Unmissverständlich kommt dies auch bei *allgemeinen* Neubewertungen zum Ausdruck, die vom Regierungsrat veranlasst werden (Weisung 2009, Rz. 87 f.). Einzig bei *ausserordentlichen* Neubewertungen steht den kommunalen Steuerämtern ein gewisses Mass an Einflussnahme zu, die sich aber in der Möglichkeit erschöpft, *überhaupt* eine Neubewertung vornehmen zu können. Die Bewertungsparameter bleiben – zumindest grundsätzlich – dieselben (Weisung 2009, Rz. 29). Auf die ausserordentlichen Neubewertungen wird im Folgenden nochmals kurz eingegangen.

Vor dem geschilderten Hintergrund lassen sich die genauen finanziellen Auswirkungen durch zu tiefe Bewertungen nur sehr schwer abschätzen. Die heute der Stadt im Steueramt zur Verfügung stehenden IT-Applikationen sind auf den Vollzug der Weisung 2009 ausgelegt, also der formelhaften Bestimmung der Vermögens- und Eigenmietwerte, sei es im Rahmen einer allgemeinen Neubewertung, sei es, um die bereits erwähnten ausserordentlichen Einzelbewertungen vornehmen zu können. Die Systeme sind nicht in der Lage, anhand von Simulationen mögliche Steuerausfälle oder Steuerermehreinnahmen zu berechnen. Angesichts der Vielfalt der einzelnen Parameter ist es für kommunale Steuerbehörden nahezu unmöglich, Modellierungen anhand von Annahmen zu treffen. Mit anderen Worten könnte kaum für sämtliche Liegenschaften die hypothetische Höhe der Lageklassen, welche die den individuellen oder vergleichbaren Umständen «angemessene» wäre, geschätzt werden. Es würde auch jeglichen Rahmen sprengen, die über 34 000 in der Stadt Zürich gelegenen Liegenschaften (Stockwerkeigentumseinheiten sowie Einfamilienhäuser), die in eine Simulation miteinzubeziehen wären, manuell auszuwerten, zumal aufgrund der vielen Unbekannten und dadurch zu treffenden Annahmen nur eine sehr grobe Abschätzung der Dimension von möglichen Ausfällen (oder mutmasslichen Mehreinnahmen) zustande käme.

Aus dem Umstand, dass der Immobilienhandel in der Stadt Zürich seit Jahren rege ist, kann geschlossen werden, dass ein nicht unwesentlicher Teil der Liegenschaften (etwa 1000–1200 pro Jahr) im Rahmen von ausserordentlichen Neubewertungen neu geschätzt wurde. Da neuzeitlichere Bewertungen, d. h. solche nach etwa 2015, i. d. R. auf einer sogenannten «Kaufpreisbewertung» beruhen (vgl. Weisung 2009, Rz. 80, 89), liegen sowohl die Vermögenssteuerwerte als auch die Eigenmietwerte nahe am Marktwert. Mit anderen Worten entsprechen zumindest die zeitnahen ausserordentlichen Neubewertungen den wirtschaftlichen Verhältnissen.

Zu Frage 2 («Wie schätzt der Stadtrat die Auswirkungen infolge einer höheren Bewertung der Liegenschaften in der Stadt Zürich auf die Eigenmietwerte (und somit die Einkommenssteuern) und auf die Mietzinse, insbesondere auch jene, die der Kostenmiete unterstehen, ein?»):

In Bezug auf die steuerrechtliche Betrachtung ist zwischen selbstbewohnten Liegenschaften im Eigentum und Mietliegenschaften zu unterscheiden. Es wurde bereits darauf hingewiesen,

dass sich der Eigenmietwert direkt aus dem Vermögenssteuerwert ableitet, mithin eine Höherbewertung von Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentumseinheiten sich – zumindest grundsätzlich – im gleichen Verhältnis auf die Eigenmietwerte durchschlägt.

Beträgt z. B. ein weisungskonform festgelegter Vermögenssteuerwert eines Objekts Fr. 1 000 000.– (Land plus Zeitbauwert[anteil], Rz. 20), führt das zu einem Eigenmietwert von Fr. 35 000.– (Einfamilienhaus, Rz. 59) bzw. Fr. 42 500.– (Stockwerkeigentum, Rz. 59). Es ist evident, dass sich die im letzten Jahrzehnt erfolgten konjunkturell und planungsbedingten Wertzuwachsgevinne ausschliesslich in der Landpreisentwicklung widerspiegeln. Eine Änderung des Gebäudewertes fällt hingegen für die Berechnung des Vermögenssteuerwertes nicht ins Gewicht, es ist im Gegenteil von einer konstanten technischen Wertverminderung des massgebenden Gebäudeversicherungswertes auszugehen. Würden die Lageklassen entsprechend angehoben, sodass sich die Vermögenssteuerwerte um genau 20 Prozent erhöhen, ergäben sich folglich auch entsprechend höhere Eigenmietwerte. Ausgehend vom Zahlenbeispiel betrüge der Vermögenssteuerwert entsprechend neu Fr. 1 200 000.–, die Eigenmietwerte Fr. 42 000.– bzw. Fr. 51 000.–. Denkbar wäre auch eine adäquate Erhöhung der Sätze, damit die Werte in den vom Steuergesetz vergebenen «Benchmark» (§ 21 Abs. 2 StG, bezüglich dem Vermögenssteuerwert vgl. § 39 Abs. 1, 3 und 4 StG) zu liegen kommen. Zudem wäre für eine Abschätzung des mutmasslichen Steuerertrags auch noch die Erhöhung des pauschalen Abzugs für den Liegenschaftunterhalt zu berücksichtigen.

Eine Anpassung der Parameter hätte dagegen im Bereich der vermieteten Liegenschaften oder Geschäftsliegenschaften *keinen* Effekt, da deren Eigentümerschaft in allen genannten Fällen den Ertragswert, also die nach einem festgelegten Kapitalisierungssatz von 7,05 Prozent kapitalisierten Mieterträge, zu versteuern hat (Weisung 2009, Rz. 38 ff.). Aber auch eine Auswertung, welche Liegenschaften in der Stadt Zürich tatsächlich selbst bewohnt und welche vermietet bzw. geschäftlich genutzt werden, lässt sich leider nicht automatisiert generieren. Die Höhe der Kostenmiete für Liegenschaften im Verwaltungsvermögen ist von der steuerlichen Bewertung unabhängig. Bis auf einige wenige Liegenschaften (50 von über 9000 Wohnungen) befinden sich alle von Liegenschaften Stadt Zürich vermieteten Wohnungen im Verwaltungsvermögen der Stadt.

Zu Frage 3 («Geht der Stadtrat davon aus, dass eine auf die aktuelle Marktsituation abgebildete Liegenschaftsbewertung zukünftig zu steuerlichen Mehreinnahmen für die Stadt Zürich führen? Falls nein, warum nicht? Falls ja, wie hoch könnten diese bei einem sich gleichbleibenden Marktumfeld ausfallen?»):

Aufgrund der starken und bekannten Wertentwicklung der Grundstückspreise in der Stadt Zürich führte eine (allgemeine) Neubewertung mutmasslich zu Steuermehreinnahmen. Wie bereits aufgezeigt wurde, ist eine Modellierung bzw. Simulation jedoch hoch komplex und lässt sich mit den heute zur Verfügung stehenden (IT-)Mitteln nicht durchführen.

Der Stadtrat befürwortet aber eine allgemeine Neubewertung durch den Regierungsrat auf die Steuerperiode 2022.

Zu Frage 4 («Kann sich der Stadtrat vorstellen, allfällige Mehreinnahmen aus den Vermögensteuern in anderem Rahmen an die Bevölkerung zurückzuerstatten, eventuell mittels Korrektur des allgemeinen Steuerfusses?»):

Sollte angesichts der konkreten Umstände der Regierungsrat eine allgemeine Neubewertung durchführen und diese tatsächlich zu erheblichen Mehrerträgen führen, wird der Stadtrat dann – zumal über deren Verwendung beschliessen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti