

# **Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2009**

(vom 12. August 2009)

*Der Regierungsrat beschliesst:*

I. Es wird eine Weisung an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2009 (Weisung 2009) erlassen (siehe Gesetzessammlung).

II. Die Weisung an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2003 (Weisung 2003) vom 19. März 2003 wird auf Ende der Steuerperiode 2008 aufgehoben.

III. Veröffentlichung der Weisung 2009 und von Dispositiv II in der Gesetzessammlung (OS 64, 495, 496) sowie der Begründung im Amtsblatt.

---

## **Begründung**

### **I. Ausgangslage**

#### **1. Steuergesetzliche Grundlagen und bundesgerichtliche Rechtsprechung**

Gemäss § 21 Abs. 1 lit. b des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) ist der Eigenmietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen, steuerbar.

Für die Festsetzung des Eigenmietwerts sieht § 21 Abs. 2 StG vor:

«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 der Eigentumsbildung und Selbstvorsorge in der Regel auf maximal 70% 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.»

Nach § 39 Abs. 1 StG wird das Vermögen bei der Vermögenssteuer zum Verkehrswert bewertet. Das gilt, vorbehältlich der land- oder forstwirtschaftlich genutzten Grundstücke, die zum Ertragswert erfasst werden (§ 40 StG), grundsätzlich auch für die Liegenschaften. Für die Ermittlung der Verkehrswerte der Liegenschaften bei der Vermögenssteuer ist in § 39 Abs. 3 und 4 StG vorgesehen:

«<sup>3</sup> 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, angemessene Rechnung zu tragen ist. Die Formel ist so zu wählen, dass die am Rand der Bandbreite liegenden Schätzungen nicht über dem effektiven Marktwert liegen.

<sup>4</sup> Führt in Einzelfällen die formelmässige Bewertung dennoch zu einem höheren Vermögenssteuerwert, ist eine individuelle Schätzung vorzunehmen und dabei ein Wert von 90% des effektiven Marktwertes anzustreben.»

Somit kann gemäss den steuergesetzlichen Bestimmungen sowohl für die Eigenmietwerte als auch die Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften «eine schematische, formelmässige Bewertung» vorgesehen werden. Weiter sind nach den steuergesetzlichen Bestimmungen Höchstgrenzen zu beachten:

- Die Eigenmietwerte sollen «in der Regel» nicht höher als 70% der Marktmiete sein (§ 21 Abs. 2 lit. a StG).
- Ebenso dürfen die Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften 100% des Verkehrswerts nicht überschreiten (§ 39 Abs. 3 Satz 3 StG). Führt die schematische, formelmässige Bewertung in Einzelfällen zu einem höheren Vermögenssteuerwert, ist eine individuelle Schätzung vorzunehmen und dabei ein Wert von 90% des Verkehrswertes anzustreben (§ 39 Abs. 4 StG).

Sodann ist die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Festlegung der Eigenmietwerte von selbstbewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen sowie zur Festlegung der Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften zu beachten. Danach dürfen die Eigenmietwerte nicht tiefer als 60% der Marktmiete und die Vermögenssteuerwerte von Liegenschaften nicht tiefer als 70% des Verkehrswerts liegen. Im Übrigen steht die Rechtsprechung des Bundesgerichts einer schematischen, formelmässigen Bewertung nicht entgegen.

## **2. Weisung 2003**

Seit der Steuerperiode 2003 gilt die «Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2003 (Weisung 2003)» vom 19. März 2003 (LS 631.32). Diese Weisung stützt sich auf die erwähnten steuergesetzlichen Bestimmungen sowie die Rechtsprechung des Bundesgerichts; zudem lehnt sie sich an die vorangegangene Bewertungsweisung (Weisung) von 1999 an.

Mit der Aufbereitung der Grundlagen für die Weisung 2003 war, wie zuvor schon bei der Vorbereitung der Weisung 1999, die Wüest & Partner AG beauftragt worden.

Gemäss den damaligen Berechnungen der Wüest & Partner AG führte die Weisung 2003 – im Zeitpunkt ihres Erlasses – bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum zu folgenden Ergebnissen:

- Die Vermögenssteuerwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum lagen in 77% aller Fälle in einer Bandbreite zwischen 70% und 100%.
- Die Eigenmietwerte für Einfamilienhäuser lagen in 64% aller Fälle und für Stockwerkeigentum in 57% aller Fälle in einer Bandbreite zwischen 60% und 70% der Marktmiete.

## II. Überprüfung der Weisung 2003

Im Hinblick auf die Entwicklungen des Liegenschaftsmarkts ist es unerlässlich, dass eine gestützt auf die erwähnten steuergesetzlichen Bestimmungen erlassene Bewertungsweisung des Regierungsrates nach einigen Jahren einer Überprüfung unterzogen wird. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Rahmenbedingungen gemäss den steuerrechtlichen Bestimmungen und der Rechtsprechung des Bundesgerichts eingehalten werden.

Die Wüest & Partner AG wurde daher im Sommer 2007 mit einer Überprüfung der Weisung 2003 beauftragt. Bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum fanden folgende Überprüfungen statt:

- Die Verkaufserlöse aus sämtlichen, auf Liegenschaftsverkäufen beruhenden Handänderungen bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum in der Zeit zwischen dem 1. Januar 2007 und 30. Juni 2008 wurden mit den Vermögenssteuerwerten nach der Weisung 2003 verglichen.
- Weiter erfolgte, im Rahmen von umfangreichen Stichproben, auch ein Vergleich der in den Steuererklärungen für die Steuerperiode 2007 ausgewiesenen Mietzinsen für vermietete Einfamilienhäuser und vermietetes Stockwerkeigentum mit den Eigenmietwerten nach der Weisung 2003.

Diese Überprüfungen bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum führten zu folgenden Erkenntnissen:

- Das der Weisung 2003 – und auch der vorangegangenen Weisung 1999 – zugrunde liegende System der schematischen, formelmässigen Bewertung hat sich grundsätzlich bewährt.
- Die Vermögenssteuerwerte liegen inzwischen jedoch im Durchschnitt klar unter dem nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zu beachtenden Mindestwert von 70% des Verkehrswerts. Die Eigenmietwerte liegen heute im Durchschnitt nur knapp über 60% der Marktmiete; dies bedeutet, dass bei einem grossen Teil der Liegenschaften die vom Bundesgericht für den Eigenmietwert geforderte Untergrenze von 60% des Marktmietzinses ebenfalls unterschritten wird.

Dementsprechend sind die heutigen Vermögenssteuerwerte und Eigenmietwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum gemäss der Weisung 2003 zu tief. Zudem ergab die Überprüfung der Weisung 2003, dass diese auch ausserhalb des erwähnten Bereichs in einigen Punkten anzupassen ist.

Die Überprüfung der Weisung 2003 erstreckte sich auch auf den Kapitalisierungsfaktor, der bei der Ermittlung des Vermögenssteuerwerts für Mehrfamilienhäuser zur Anwendung kommt. Mit der Festlegung dieses Kapitalisierungsfaktors in der Weisung 2003 – und zuvor in der Weisung 1999 – war seinerzeit die Fierz & Partner AG beauftragt worden. Dementsprechend wurde diese mit der Überprüfung des Kapitalisierungsfaktors beauftragt.

Weiter wurden Wüest & Partner AG sowie Fierz & Partner AG beauftragt, die notwendigen Änderungen in der Weisung 2003 vorzubereiten, um wiederum zu Vermögenssteuerwerten und Eigenmietwerten zu gelangen, die den Vorgaben gemäss den steuergesetzlichen Bestimmungen und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entsprechen. Bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum sollten nach dem Gesagten die Vermögenssteuerwerte in einer Bandbreite zwischen 70% und 100% des Verkehrswerts und die Eigenmietwerte in einer solchen zwischen 60% und 70% liegen.

Im Schluss- und Nachtragsbericht der Wüest & Partner AG vom 16. April und 15. Mai 2009 werden, bezogen auf die Weisung 2003, entsprechende Änderungen vorgeschlagen.

Zudem wurde im Gutachten der Fierz & Partner AG vom 19. November 2008 ein neuer Kapitalisierungsfaktor bei der Ermittlung der Vermögenssteuerwerte für Mehrfamilienhäuser vorgeschlagen.

### **III. Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf für eine neue Bewertungsweisung**

Aufgrund der Vorschläge der Wüest & Partner AG und der Fierz & Partner AG wurde, ausgehend von der Weisung 2003, ein Entwurf für eine neue Bewertungsweisung des Regierungsrates vorbereitet. Dieser Entwurf wurde, zusammen mit dem Schlussbericht der Wüest & Partner AG vom 16. April 2009 und dem Gutachten der Fierz & Partner AG vom 19. November 2008, dem Hauseigentümerverband Kanton Zürich und dem Mieterinnen- und Mieterverband Zürich zur Vernehmlassung zugestellt.

#### **IV. Änderungen gemäss der neuen Bewertungsweisung**

Die neue Bewertungsweisung – unter dem Titel «Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2009 (Weisung 2009)» – entspricht, was Aufbau sowie Nummerierung (nach Randziffern [RZ]) und Wortlaut der einzelnen Bestimmungen anbelangt, grundsätzlich der bisherigen Weisung 2003. Diese Weisung wurde nur in einzelnen Punkten geändert; mit diesen Änderungen soll erreicht werden, dass die Vermögenssteuerwerte und Eigenmietwerte in der erwähnten Bandbreiten liegen.

Die einzelnen Änderungen sind nachstehend kurz zu erläutern:

##### **1. Vermögenssteuerwerte**

###### **a. Landwerte für unüberbaute Liegenschaften**

Die Weisung 2003 sieht folgende Regeln vor:

Das unüberbaute, nicht landwirtschaftlich beworbene Land wird folgenden Bauland-Kategorien zugeordnet (RZ 6):

- Bauland für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum
- Bauland für Einfamilienhäuser
- Bauland für Geschäftshäuser
- Bauland für industrielle gewerbliche Bauten

Die steuerlich massgebenden Landwerte für diese Bauland-Kategorien werden durch Sachverständige ermittelt und sind im Anhang zur Weisung enthalten (RZ 7).

Bei der Ermittlung der Landwerte ist «unter anderem zu berücksichtigen, dass

- eine ausreichende Zahl von Vergleichshandänderungen in den einzelnen Gemeinden fehlt, weshalb die steuerlich massgebenden Landwerte auf indirektem Weg zu ermitteln sind;
- die festzulegenden Werte, trotz der nachstehenden Differenzierungen, auf eine Vielzahl von Fällen zur Anwendung gelangen, weshalb Zurückhaltung geboten ist» (RZ 8).

Bei der Bestimmung der Landwerte für unüberbautes Bauland für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum wird für jede Gemeinde eine Preisbandbreite festgelegt (RZ 10). Innerhalb einer Gemeinde werden die Grundstücke bestimmten Lageklassen zugeordnet. Im Rahmen der Preisbandbreite wird für jede Lageklasse der steuerlich massgebende Landwert festgelegt (RZ 11).

Bei unüberbautem Bauland für Einfamilienhäuser beträgt der Landwert 60% der Landwerte für Mehrfamilienhäuser und Stockwerkeigentum (RZ 13).

Für die Festlegung der Landwerte für unüberbautes Bauland für Geschäftshäuser werden die Gemeinden mit einem Zentrum-Peripherie-Modell bestimmten Gemeindetypen zugeteilt. Aufgrund von Vergleichshandänderungen an entsprechendem Bauland werden für die einzelnen Gemeindetypen in der Regel einheitliche Landwerte festgelegt (RZ 14). Gleiches gilt bei Bauland für industrielle und gewerbliche Bauten (RZ 15).

An diesen Bestimmungen der Weisung 2003 wird in der Weisung 2009 nichts geändert. Im Anhang dieser Weisung werden jedoch für die verschiedenen Bauland-Kategorien die neuen Landwerte ausgewiesen, die von der Wüest & Partner AG, in Anlehnung an die vorerwähnten Regeln sowie ausgehend von den mittleren Landpreisen im Kanton für 2006 und 2007, ermittelt wurden.

b. Vermögenssteuerwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum (zu Wohnzwecken)

An der in der Weisung 2003 vorgesehenen Formel «Landwert + Zeitbauwert» bei Einfamilienhäuser bzw. «Landwertanteil + Zeitbauwertanteil» bei Stockwerkeigentum (RZ 20) soll grundsätzlich nichts geändert werden.

Gemäss Weisung 2003 ist bei der Bewertung von mit einem Einfamilienhaus oder Stockwerkeigentum überbautem Land von den Landwerten für entsprechendes unüberbautes Bauland auszugehen; dabei ist dem Umstand der Überbauung durch einen Einschlag von 20% Rechnung zu tragen (RZ 23). Dieser Einschlag ist aufgrund der Abklärungen durch die Wüest & Partner AG neu auf 10% zu vermindern.

Weiter ist in der Weisung 2003 vorgesehen, dass bei der Berechnung des Vermögenssteuerwerts für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum eine vom Basiswert der Gebäudeversicherung abhängige Grundstücksfläche zu berücksichtigen ist, wenn die Landfläche einen angemessenen Umschwung übersteigt (RZ 26). Dabei gelten bei Einfamilienhäusern folgende Grundstücksflächen, die zum steuerlich massgeblichen Landwert erfasst werden (RZ 27):

- bis Basiswert Fr. 30 000: effektive Grundstücksfläche, höchstens jedoch 400 m<sup>2</sup>,
- Basiswert zwischen Fr. 30 000 und Fr. 90 000: effektive Grundstücksfläche, höchstens jedoch  $400 \text{ m}^2 + (\text{Basiswert} - 30\,000)/200$ ,

- Basiswert über Fr. 90 000: effektive Grundstücksfläche, höchstens jedoch 700 m<sup>2</sup> zuzüglich 100 m<sup>2</sup> pro volle Fr. 30 000 Basiswert (oder Bewertung entsprechend den konkreten Verhältnissen).

Aufgrund der Abklärungen der Wüest & Partner AG werden die Grundstücksflächen, die bei Einfamilienhäusern zum steuerlich massgeblichen Landwert erfasst werden, in der Weisung 2009 neu wie folgt festgelegt:

- bis Basiswert Fr. 30 000: effektive Grundstücksfläche, höchstens jedoch 400 m<sup>2</sup> (wie bisher),
- Basiswert zwischen Fr. 30 000 und Fr. 120 000: effektive Grundstücksfläche, höchstens jedoch 400 m<sup>2</sup> + (Basiswert – 30 000)/225,
- Basiswert über Fr. 120 000: effektive Grundstücksfläche, höchstens jedoch 800 m<sup>2</sup> zuzüglich 100 m<sup>2</sup> pro volle Fr. 30 000 Basiswert (oder Bewertung entsprechend den konkreten Verhältnissen).

Sodann ist der Neubauwert von bis anhin 880% – in Anlehnung an die Entwicklung des Baukostenindex – neu auf 1000% des von der Gebäudeversicherung festgelegten Basiswerts festzusetzen (RZ 31). Zudem wird in der Weisung 2009 die Altersentwertung bei der allgemeinen Neubewertung – analog der Regelung in der Weisung 2003 – in der Regel berechnet vom Erstellungsjahr bis zum Kalenderjahr 2009; sie beträgt pro Jahr 1% des Neubauwerts, jedoch höchstens 30% (RZ 32).

#### c. Vermögenssteuerwerte für Mehrfamilienhäuser

Mehrfamilienhäuser sind weiterhin, wie Geschäftshäuser, zum Ertragswert zu bewerten (RZ 36).

Bei der Bestimmung des zu kapitalisierenden Ertrags fallen neu auch die Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen, die Gebühren für die Kehrrichtentsorgung sowie die Gebühren für Wasser, Abwasser und für die Abwasserreinigung ausser Betracht (RZ 39).

Die Kapitalisierungsfaktoren werden unverändert belassen (RZ 41 und RZ 42).

#### d. Vermögenssteuerwerte für industrielle oder gewerbliche Liegenschaften

Hier gilt bei der Ermittlung der Vermögenssteuerwerte, wie bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum, weiterhin die Formel «Landwert + Zeitbauwert» (RZ 46). Entsprechend den neuen Regelungen für die Vermögenssteuerwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum werden neu festgelegt:



- der Einschlag auf dem Landwert für unüberbautes Land auf 10% (RZ 49)
- und der Umrechnungsfaktor für die Ermittlung des Zeitbauwerts aufgrund des Basiswerts auf 1000% (RZ 52).

## **2. Eigenmietwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum**

Aufgrund der Abklärungen der Wüest & Partner AG werden die Eigenmietwerte neu wie folgt festgelegt:

- für Einfamilienhäuser auf 3,5% des Land- und Zeitbauwerts (bisher 3,75%),
- für Stockwerkeigentum auf 4,25% des Land- und Zeitbauwertanteils (bisher 4,75%).

Gemäss Weisung 2003 ist bei der Ermittlung des Eigenmietwerts eine Korrektur vorzunehmen, wenn der Basiswert einen bestimmten Grenzwert übersteigt. Aufgrund der Abklärungen der Wüest & Partner AG ist der Grenzwert für Einfamilienhäuser von bisher Fr. 90 000 auf neu Fr. 120 000 zu erhöhen. Der diesen Grenzwert übersteigende Basiswert ist bei der Ermittlung des Eigenmietwerts nur mit 1% zu berücksichtigen (RZ 60).

## **3. Individuelle Schätzung des Verkehrswerts und des Eigenmietwerts von Liegenschaften**

An den Regeln der Weisung 2003 über die individuelle Schätzung des Verkehrswerts und des Eigenmietwerts (RZ 79–86) ist unverändert festzuhalten.

Eine Änderung ergibt sich hier lediglich beim Eigenmietwert, und zwar bezüglich der bisherigen Randziffer 87 der Weisung 2003; diese lautet:

«Wurde bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum der Vermögenssteuerwert aufgrund einer individuellen Schätzung des Verkehrswertes ermittelt, ist der Eigenmietwert aufgrund des so ermittelten Vermögenssteuerwertes zu bestimmen. ...»

Bei der individuellen Schätzung des Verkehrswertes kann u. a. auf den zeitnahen Kaufpreis einer Liegenschaft abgestellt werden. Es hat sich gezeigt, dass seit Erlass der Weisung 2003 die höheren Verkaufserlöse, die für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum erzielt werden, sich nicht mehr in vollem Umfang auf den Mietzins übertragen lassen. Um diesem Punkt Rechnung zu tragen, ist Randziffer 87 ersatzlos zu streichen. Auch in den Fällen, in denen der Vermögenssteuer-

wert aufgrund einer individuellen Schätzung ermittelt wurde, ist für die Eigenmietwerte somit auf die ordentlichen Bewertungsregeln abzustellen.

## **V. Auswirkungen**

Die Weisung 2009 führt zu Vermögenssteuerwerten, die bei Einfamilienhäusern in 75% und bei Stockwerkeigentum in 76% aller Fälle in einer Bandbreite zwischen 70% und 100% des Verkehrswerts liegen. 73% der Eigenmietwerte für Einfamilienhäuser und 64% der Eigenmietwerte für Stockwerkeigentum liegen in einer Bandbreite zwischen 60% und 70% der Marktmiete.

Weiter führt die Weisung 2009 bei Einfamilienhäusern und Stockwerkeigentum zu Eigenmietwerten, die im kantonalen Mittel um 9% bzw. 4% über den Werten gemäss der Weisung 2003 liegen.

Die Vermögenssteuerwerte für Einfamilienhäuser und Stockwerkeigentum steigen im kantonalen Mittel um 16% gegenüber den Werten gemäss der Weisung 2003 an.

Gemäss Abschätzungen der Sachverständigen erhöht sich dadurch die Summe aller Eigenmietwerte um rund 180 Mio. Franken und die Summe aller Vermögenssteuerwerte um rund 16 Mrd. Franken. Diese Erhöhungen fliessen in die Steuerbemessungsgrundlagen ein. Die damit verbundenen Steuermehreinnahmen bei der Staatssteuer dürften sich auf etwa 25 Mio. Franken belaufen. Datengrundlagen für eine präzise Schätzung fehlen.

## **VI. Inkrafttreten der neuen Bewertungsweise**

Die neue Weisung tritt auf die Steuerperiode 2009 in Kraft und ist damit für die Vermögenssteuerwerte per 31. Dezember 2009 und die daraus abgeleiteten Eigenmietwerte massgebend. Die neuen Werte sind in der Regel erstmals im Kalenderjahr 2010 für die Steuerperiode 2009 zu deklarieren.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi