



Vorlage an den Landrat

Gesetzesinitiative für massvolle Eigenmietwerte und eine verfassungskonforme Erhöhung der Sozialabzüge für Mieterinnen und Mieter („Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative“)

Vom 25. März 2003

INHALT

1. Initiative als Ausgangslage
2. Prüfung der Rechtsgültigkeit der Initiative
3. Ziel und Inhalt der Initiative
4. Finanzielle Auswirkungen
5. Aufträge des Landrates
6. Anträge

1. Initiative als Ausgangslage

Am 18. Dezember 2002 wurde die formulierte Gesetzesinitiative für massvolle Eigenmietwerte und eine verfassungskonforme Erhöhung der Sozialabzüge für Mieterinnen und Mieter („Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative“) zur Vorprüfung eingereicht, welche am 27. Dezember 2002 im Amtsblatt publiziert worden ist.

Am 3. März 2003 ist sie als mit 10'562 gültigen Unterschriften zustandegekommen erklärt und im Amtsblatt vom 6. März 2003 veröffentlicht worden.

2. Prüfung der Rechtsgültigkeit der Initiative

Die Finanz- und Kirchendirektion als federführende Direktion für die Behandlung der vorliegenden Initiative gemäss RRB vom 14. Januar 2003 hat den Rechtsdienst des Regierungsrates mit der Abklärung der Rechtsgültigkeit der Initiative beauftragt. Die Abklärung vom 13. März 2003, welche als Mitbericht dieser Vorlage beigelegt ist, kommt im Sinne einer Zusammenfassung zu folgenden Schlussfolgerungen:

Die Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative erfüllt die Formvorschriften der Kantonsverfassung und des kantonalen Gesetzes über die politischen Rechte. Sie ist als formulierte Initiative eingereicht worden und bezeichnet – wie in § 63 Absatz 2 GpR verlangt – die zu ändernden Gesetznormen. Sie genügt den Erfordernissen der Einheit der Form, der Einheit der Materie und der faktischen Durchführbarkeit.

Die Initiative hat die massvolle Festsetzung des Eigenmietwertes sowie als Ausgleich dazu einen adäquaten Abzug für Mietkosten zum Ziel. Diese Absichten sind rechtmässig und mit § 133 KV sowie mit Artikel 108 BV vereinbar. Das Steuerharmonisierungsgesetz schreibt den Kantonen zwingend die Besteuerung des Eigenmietwertes vor. Es enthält jedoch keine näheren Vorgaben darüber, wie dieser zu bestimmen ist. Das Bundesgericht hält in seiner Rechtsprechung fest, dass der Gesetzgeber den Kantonen im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes einen grösseren Spielraum bei der Festlegung der Eigenmietwertbesteuerung lässt als bei der direkten Bundessteuer, bei der der Marktmietwert zu besteuern ist. Wie weit der Freiraum geht, welcher der Gesetzgeber den Kantonen im Rahmen des Steuerharmonisierungsgesetzes in Bezug auf die Festlegung der Höhe des Eigenmietwertes lässt, ist nicht klar. Fraglich ist, ob Eigenmietwerte, die in der Bandbreite von 30 bis 60% des Marktmietwertes liegen, dem Sinn des Steuerharmonisierungsgesetzes noch gerecht werden und nicht eher entharmonisierend wirken sowie die Diskrepanz des geltenden kantonalen Rechts zum Steuerharmonisierungsgesetz vergrössern. Insbesondere die untere Grenze von 30% des Marktmietwertes ist dabei als kritisch zu bezeichnen. Angesichts der bewusst offenen Formulierung von Artikel 7 Absatz 1 StHG kann jedoch unter Berücksichtigung entsprechender Mietkostenabzüge nicht davon ausgegangen werden, dass Eigenmietwerte in der Grössenordnung von gegen 30% des Marktmietwertes *offensichtlich* rechtswidrig sind.

Die Initianten verlangen für Mieter und Pächter einer dauernd selbstbewohnten Liegenschaft, für den mitsteuerpflichtigen Ehegatten sowie für jedes Kind, das mit dem Steuerpflichtigen in häuslicher Gemeinschaft lebt und für das ein Kinderabzug geltend gemacht werden kann, je Fr. 1'500 Sozialabzug vom Reineinkommen. Dieser Sozialabzug soll zum Zwecke der verfassungsmässigen Gleichbehandlung von Wohneigentümern, die ihre Liegenschaft selbst bewohnen, und Mietern beziehungsweise Pächtern gewährt werden.

Im Bereich der Sozialabzüge befindet sich die Gesetzgebungskompetenz von Verfassungen wegen in der Zuständigkeit der Kantone. Abzüge für Mietkosten zählen grundsätzlich nicht zu den Sozialabzügen. Aufgrund der systematischen Einordnung in § 33 Buchstabe d Steuer- und Finanzgesetz gilt der Mietkostenabzug im Kanton Basel-Landschaft formalrechtlich aber als Sozialabzug. Der Kanton Basel-Landschaft kannte Mietkostenabzüge als Sozialabzüge schon vor Inkrafttreten des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes. Bisherige Sozialabzüge können

grundsätzlich auch weiterhin gewährt werden. Deshalb kann die Beibehaltung solcher Sozialabzüge, die zum Zweck der verfassungsmässigen Gleichbehandlung von Wohneigentümern, die ihre Liegenschaft selbst bewohnen, und Mietern beziehungsweise Pächtern gewährt werden, nicht als *offensichtlich* rechtswidrig bezeichnet werden.

In Bezug auf die Übereinstimmung der Initiative mit dem Verfassungsrecht des Kantons ergeben sich keine Probleme. Insbesondere hält sich die Initiative an die verfassungsmässigen Vorgaben des § 133 KV.

Die Initiative ist daher **als gültig** zu betrachten und den Stimmberechtigten zur Abstimmung zu unterbreiten.

3. Ziel und Inhalt der Initiative

3.1 Wiederherstellung der steuerlichen Gleichbehandlung

Die Besteuerung des Eigenmietwertes fällt im Kanton Basel-Landschaft aufgrund geltender Bestimmungen in der Kantonsverfassung und im Steuer- und Finanzgesetz gemässigt aus. Die Besteuerung erfolgt deshalb nicht zu den gängigen Marktwerten, sondern durchwegs tiefer. Als Ausgleich dafür wird den Mieterinnen und Mietern ein Mietkostenabzug gewährt. Dieser Abzug ist als Sozialabzug ausgestaltet und beträgt gegenwärtig Fr. 1'000.- pro Person.

Im September 2000 fand auf Veranlassung der Eidgenössischen Steuerverwaltung eine neue Teilerhebung über die tatsächlichen Marktmieten von vergleichbaren Objekten (Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen) statt. Diese Erhebung zeigte aufgrund des neuen Zahlenmaterials, dass die aktuellen Eigenmietwerte im Vergleich zur letzten Erhebung auf 34,8% des Marktwertes gesunken sind. Es besteht deshalb ein Zwang, die Höhe des Mietkostenabzugs im Sinne des Gebots der rechtsgleichen Behandlung von Mietern und Wohneigentümern den aktuellen Verhältnissen anzupassen. Das kantonale Steuergericht hat denn auch am 6. Dezember 2002 in drei als repräsentativ empfundenen Fällen die Verfassungswidrigkeit des aktuellen Zustands festgestellt.

Die Initiative zur Änderung des Steuer- und Finanzgesetzes will deshalb das in der Verfassung verankerte Gebot der rechtsgleichen Behandlung von Mietern und Wohneigentümern wiederherstellen und auch für die Zukunft gewährleisten. Die Initiative verlangt einerseits eine generelle **Erhöhung der kantonalen Eigenmietwerte um 8%** (§ 27^{ter} Abs. 3), auf der anderen Seite soll der **Mietkostenabzug** von derzeit Fr. 1'000.- neu **auf Fr. 1'500.- pro Person erhöht** werden (§ 33 Buchstabe d). Mit diesen beiden Massnahmen soll die Rechtsgleichheit - und damit ein verfassungsmässiger Zustand - wieder hergestellt werden.

3.2 Bundesgerichtliche Rechtsprechung

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung hat aus Art. 4 der alten Bundesverfassung abgeleitet, dass Haus- und Wohnungseigentümer einen Eigenmietwert in Form von Naturaleinkommen versteuern müssen, damit eine verfassungswidrige Bevorzugung gegenüber den Mietern vermieden wird (BGE 123 II 9). Es wird jedoch als zulässig erachtet, dass der Eigenmietwert tiefer festgelegt werden kann als der tatsächliche Marktmietwert. Dies wird unter anderem mit der geringeren Disponibilität in der Nutzung des Wohneigentums begründet. Ferner wird die Selbstnutzung anderer Vermögenswerte ja auch nicht besteuert. Zulässig ist zudem das Anliegen, die Selbstvorsorge durch Eigentumsbildung fiskalisch zu fördern (BGE 124 I 193).

Das Bundesgericht hat hingegen eine zahlenmässige untere Grenze für die Besteuerung des Eigenmietwertes festgelegt. Dieser muss in jedem Fall mindestens 60% des effektiven Marktwertes betragen (BGE 124 I 145 und 193). Verfassungswidrig ist demnach der gänzliche Verzicht auf die Besteuerung oder eine Besteuerung zu weniger als 60% des Marktwertes dann, wenn dies nicht mit ausgleichenden Massnahmen zu Gunsten der Mieter verbunden wird (BGE 116 la 321).

Die durch die Verfassung geforderte Gleichbehandlung von Mietern und Eigentümern lässt sich aber auch durch andere Lösungen verwirklichen, beispielsweise durch einen speziellen Wohnkostenabzug für die Mieter (BGE 123 II 9). Die im Kanton Basel-Landschaft geschaffene Lösung, wonach als Ausgleich für die unter 60% des effektiven Marktwertes gelegenen Eigenmietwerte ein Abzug für Mieter zugelassen wird, wurde vom Bundesgericht bisher als verfassungsmässig beurteilt (BGE vom 16. Juli 1992; publ. in StR 47/1992, S. 599; bestätigt im Entscheid vom 2. März 1999; publ. in BStPra Bd. XIV, S. 440 ff.).

Der bisher ergangenen Rechtsprechung lässt sich deshalb entnehmen, dass die Verfassungsmässigkeit immer dann gewahrt bleibt, wenn die Differenz zwischen 60% des Marktwertes und dem darunter liegenden Eigenmietwert sich nicht zu Ungunsten der Mieter auswirkt. Diese Differenz muss deshalb mittels eines Mietkostenabzugs in derjenigen Höhe ausgeglichen werden, der insgesamt dem Wert der Differenz entspricht.

3.3 Berechnung des Ausgleichs

Die Teilerhebung der Marktmieten durch die Eidgenössische Steuerverwaltung fand im Jahre 2000 statt. In der Initiative stammt das Basiszahlenmaterial für die Berechnung des Ausgleichs aus der Steuerperiode 1999/2000, welche vollständig - also zu 100% - veranlagt ist. Die Basiszahlen sehen dabei wie folgt aus:

| | |
|--|----------|
| Total Eigentümer in selbstbewohnten Liegenschaften | 44'600 |
| Durchschnittlicher Eigenmietwert | 8'700 |
| Differenzeinkommensvolumen zugunsten Eigentümer * | 281 Mio. |
| Total Mietkostenabzüge | 170'000 |

Um ein Marktwertniveau von 60% zu erhalten, müssten die kantonalen Eigenmietwerte insgesamt um 72,4% ($[60 - 34,8] = 25,2 : 34,8 \times 100 = 72,4\%$) erhöht werden. Dieses an sich steuerbare Einkommensvolumen* auf Eigentümerseite, welches eben nicht besteuert wird, macht 281 Mio. Franken ($44'600 \times [8'700 \times 72,4\%]$) aus. Dieses Einkommensvolumen muss jetzt auf Mieterseite zum Ausgleich gebracht werden, wie dies im neu formulierten Absatz 2 von § 27^{ter} des Steuergesetzes bestimmt wird. In der Initiative wird vorgeschlagen, einerseits das nicht besteuerte Einkommensvolumen zugunsten der Eigentümer zu verringern, indem die Eigenmietwerte generell um 8% angehoben werden. Auf der anderen Seite soll der bestehende Ausgleich für die Mieter vergrößert werden, indem der Mietkostenabzug auf Fr. 1'500.- erhöht wird. Das Resultat dieser Berechnungsweise bringt dabei folgendes Resultat hervor:

| | |
|---|---|
| Differenzeinkommensvolumen zugunsten Eigentümer | 281 Mio. |
| Einkommensvolumen wg. Erhöhung EMW um 8% | - 31 Mio. |
| Einkommensvolumen wg. Mietkostenabzug 1'500 | - 255 Mio. |
| <i>Verbleibendes Volumen zugunsten Eigentümer</i> | <i>= 0 Mio. (5 Mio. zugunsten Mieter)</i> |

3.4 Gewährleistung der Gleichbehandlung in der Zukunft

§ 27^{ter} Absatz 5 der Initiative sieht zudem vor, dass zukünftig der Ausgleich alle vier Jahre neu überprüft werden muss – erstmals aber im Jahre 2006. Bei einem neuerlichen Anpassungsbedarf wird die anzuwendende Methode des Ausgleichs bereits vorgeschrieben: die neu entstandene Differenz muss dann jeweils hälftig durch eine Erhöhung des Eigenmietwert und hälftig durch eine Erhöhung des Mietkostenabzugs ausgeglichen werden, damit der Grundsatz der Gleichbehandlung wieder gewährleistet ist. Somit wird im Gesetz das System vorgegeben, wie bei zukünftigen Veränderungen der Verhältnisse vorgegangen werden muss.

3.5 Ober- und Untergrenze der Eigenmietwerte

Ferner wird neu festgelegt, dass der Eigenmietwert maximal 60% (§ 27^{ter} Abs. 4), minimal aber 30% der Marktmiete betragen darf. Sollten die Eigenmietwerte unter die Grenze von 30% fallen, so müssten diese einseitig mit einem linearen Zuschlag erhöht werden, bis dass sie wieder 30% der Marktmiete erreichen (§ 27^{ter} Abs. 6).

3.6 Einfrieren der Eigenmietwerte

Im weiteren wird in § 27^{ter} Abs. 8 bestimmt, dass bei einem allgemeinen Zuschlag auf den Katasterwerten die Eigenmietwerte davon unberührt bleiben. Nur bei einer allgemeinen Neuschätzung können die Eigenmietwerte verändert werden; in der Gesamtsumme dürfen diese jedoch keinen erheblich höheren Wert ergeben als vorher (§ 27^{ter} Abs. 9). Auch sollen die nach Gesetz festgelegten Eigenmietwerte bei unveränderter Nutzung individuell keine Veränderung erfahren (§ 27^{ter} Abs. 10). Diese Bestimmungen sind sinngemäss schon jetzt im geltenden Gesetz enthalten.

3.7 Berücksichtigung einer Unternutzung

Wie bei der direkten Bundessteuer soll der Eigenmietwert im Einzelfall angemessen reduziert werden können, wenn das Wohneigentum nachweislich und erheblich weniger genutzt wird, als aufgrund des vorhandenen Raumangebots eigentlich möglich wäre (§ 27^{ter} Abs. 7). Die Bedeutung dieser Bestimmung ist in der Praxis von geringer Bedeutung, da meistens das vorhandene Raumangebot (Anzahl Zimmer) z.B. auch bei einem Auszug der volljährigen Kinder immer noch genutzt wird, sei dies als Lagerfläche, Gästezimmer oder Arbeitsraum.

4. Finanzielle Auswirkungen

Um die finanziellen Konsequenzen der Initiative für die Zukunft berechnen zu können, wird die Steuerperiode 2001 herangezogen, welche im aktuellen Zeitpunkt zu etwas über 90% veranlagt ist. Wenn dieser Veranlagungsstand nun entsprechend auf 100% hochgerechnet wird, kann mit folgenden finanziellen Auswirkungen gerechnet werden:

- Durch die generelle Erhöhung der Eigenmietwerte um 8% resultieren für den Kanton rund 4,7 Mio. Franken Mehreinnahmen.
- Durch die Erhöhung des Mietkostenabzugs auf Fr. 1'500.- pro Person resultieren für den Kanton Mindereinnahmen von rund 7,7 Mio. Franken.
- Im Ergebnis fallen für den Kanton insgesamt rund 3 Mio. Franken Minderertrag pro Jahr an.

Auf Stufe der Gemeinden kommt es je nach Anzahl Wohneigentümer bzw. Mieter pro Gemeinde zu Minder- oder Mehrerträgen. Als repräsentative Gemeinden mit eher hohem Anteil an Wohneigentümern wurden Arlesheim, Pfeffingen und Seltisberg ausgewählt. Als Gemeinden mit einem eher hohen Mieteranteil wurden Birsfelden, Reinach und Pratteln bestimmt. Beim Kanton und den ausgewählten Gemeinden präsentiert sich die Situation insgesamt wie folgt:

| Gemeinde | Saldo | Minderertrag Mietkostenabzug | Mehrertrag Eigenmietwert |
|------------------|-------------------|---|-------------------------------------|
| Arlesheim | -63'000 | -146'000 | 83'000 |
| Birsfelden | -291'000 | -319'000 | 28'000 |
| Pfeffingen | 33'000 | -10'000 | 43'000 |
| Reinach | -157'000 | -323'000 | 166'000 |
| Pratteln | -232'000 | -310'000 | 78'000 |
| Seltisberg | 7'000 | -9'000 | 16'000 |
| Kanton BL | -3'077'000 | -7'792'000 | 4'715'000 |

5. Aufträge des Landrates

Im Postulat von Thomas Haegler vom 5. April 2001 (Nr. 2001-094): „Studie über Fiskalbelastungen, Sozialabzüge usw. von Mietern und Wohneigentümern in Basel-Landschaft“ wird das Thema der Gleichbehandlung von Mietern und Wohneigentümern aufgegriffen. Durch die vorliegende Gesetzesinitiative soll mittels einer transparenten und pauschalierten Lösung die Gleichbehandlung nicht nur momentan wiederhergestellt, sondern mit einem genauen Berechnungsmodus des Ausgleichs auch für die Zukunft festgelegt werden. Die periodische Überprüfung bzw. Anpassung an allfällig in der Zwischenzeit entstandene Differenzen wird in der Initiative ebenfalls abgehandelt, sodass sich die im Postulat beantragte Fiskalstudie bei einer Annahme der Initiative eigentlich erübrigt. Das Postulat kann demzufolge abgeschrieben werden.

6. Anträge

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat,

- die Gesetzesinitiative für massvolle Eigenmietwerte und eine verfassungskonforme Erhöhung der Sozialabzüge für Mieterinnen und Mieter („Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative“) für rechtsgültig zu erklären;
- der Gesetzesinitiative für massvolle Eigenmietwerte und eine verfassungskonforme Erhöhung der Sozialabzüge für Mieterinnen und Mieter („Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative“) zuzustimmen;
- das Postulat von Thomas Haegler vom 5. April 2001 (Nr. 2001-094): „Studie über Fiskalbelastungen, Sozialabzüge usw. von Mietern und Wohneigentümern in Basel-Landschaft“ abzuschreiben.

Liestal, 25. März 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES
 die Präsidentin: Schneider-Kenel
 der Landschreiber: Mundschin

Beilagen: - Entwurf Landratsbeschluss

- Initiativtext
- Rechtsgutachten des RD RRat vom 13. März 2003

Gesetzesinitiative für massvolle Eigenmietwerte und eine verfassungskonforme Erhöhung der Sozialabzüge für Mieterinnen und Mieter („Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative“)

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

I.

Die formulierte Gesetzesinitiative für massvolle Eigenmietwerte und eine verfassungskonforme Erhöhung der Sozialabzüge für Mieterinnen und Mieter („Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative“) wird als rechtsgültig erklärt.

II.

Der formulierten Gesetzesinitiative für massvolle Eigenmietwerte und eine verfassungskonforme Erhöhung der Sozialabzüge für Mieterinnen und Mieter („Wohnkosten-Gleichbehandlungs-Initiative“) wird zugestimmt.

III.

Den Stimmberechtigten wird empfohlen, die Gesetzesinitiative anzunehmen.

IV.

Das Postulat von Thomas Haegler vom 5. April 2001 (Nr. 2001-094): „Studie über Fiskalbelastungen, Sozialabzüge usw. von Mietern und Wohneigentümern in Basel-Landschaft“ wird abgeschrieben.

Liestal,

IM NAMEN DES LANDRATES
die Präsidentin:

der Landschreiber: