

95.038

**Botschaft
über die Volksinitiative «Wohneigentum für alle»**

vom 24. Mai 1995

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir legen Ihnen hiermit unsere Botschaft über die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» vor und beantragen Ihnen, die Initiative Volk und Ständen mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung zu unterbreiten.

Der Entwurf zu einem entsprechenden Bundesbeschluss liegt bei.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

24. Mai 1995

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Villiger
Der Bundeskanzler: Couchepin

Übersicht

Am 22. Oktober 1993 wurde die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht. Die Initiative bezweckt die vermehrte Förderung und Erhaltung des selbstgenutzten Wohneigentums. Dazu wird die Ergänzung der Bundesverfassung mit einem neuen Artikel 34^{octies} verlangt, welcher in den Ziffern 1–5 die folgenden fünf Massnahmen vorsieht: Für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bestimmte Spargelder sollen vom Einkommen abgezogen werden können (Ziff. 1); die Verwendung der Mittel aus den Säulen 2 und 3a für Erwerb und Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum soll steuerlich begünstigt werden (Ziff. 2); die Eigenmietwerte sind nach Ersterwerb des selbstgenutzten Wohneigentums während zehn Jahren zu ermässigen (Ziff. 3), sie müssen ferner generell massvoll festgelegt werden (Ziff. 4) und sind schliesslich bis zu einer Handänderung der Liegenschaft unverändert zu belassen (Ziff. 5).

Der Hauseigentümer kann nach der geltenden Steuerordnung alle seine mit dem selbstgenutzten Wohneigentum zusammenhängenden Aufwendungen (Hypothekarzinsen, Unterhalts-, Betriebs- und Verwaltungskosten) steuerlich vollumfänglich zum Abzug bringen. Demgegenüber kann der Mieter seine Wohnkosten steuerlich nicht geltend machen. Die Notwendigkeit des «Daches über dem Kopf» trifft aber Mieter wie Eigentümer in gleicher Weise, weshalb die Steuerordnung sicherstellen muss, dass Mieter und Eigentümer hinsichtlich dieses Grundbedürfnisses eine rechtsgleiche Behandlung erfahren.

Ferner liegt der Eigenmietwert in der Hälfte der Kantone sowie beim Bund bis zu 30 Prozent unter dem Marktmietwert und in den übrigen Kantonen noch tiefer. Aufgrund des im Gesetz über die direkte Bundessteuer eingeführten Unternutzungsabzugs erhalten vorab ältere Haus- und Wohnungseigentümer die Möglichkeit, entsprechend der reduzierten Nutzung einen Abzug vom Eigenmietwert geltend zu machen. Was die von den Kantonen festgesetzten Vermögensteuerwerte für Liegenschaften betrifft, so liegen diese regelmässig spürbar unter dem Verkehrswert. Schliesslich schreibt das am 1. Januar 1993 eingeführte Steuerharmonisierungsgesetz zwingend vor, dass der kantonale Gesetzgeber bei Veräusserung selbstgenutzten Wohneigentums und Erwerb einer gleichgenutzten Ersatzliegenschaft in der Schweiz einen Steueraufschub einzuräumen hat.

Bereits heute werden im Rahmen der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge angesammelte «Wohneigentums-Spargelder» nicht nur steuerlich begünstigt, sondern fast gänzlich steuerbefreit. So können die Gelder bei der Auflösung sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen und Gemeinden vollumfänglich vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Zudem bleibt das Vermögen und der periodisch anfallende Vermögensertrag während der gesamten Anspardauer gänzlich steuerfrei. Bei der Ausrichtung unterliegen diese Gelder einer gewissen Besteuerung, welche aber sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen und Gemeinden privilegiert erfolgt. Somit ist die Forderung gemäss Ziffer 1 des geforderten Artikels 34^{octies} BV bereits weitgehend realisiert; gleiches gilt seit Anfang 1995 im wesentlichen auch für die Ziffer 2.

Was die Forderungen betrifft, die Eigenmietwerte «massvoll» festzulegen (Ziff. 4) und sie während der ersten zehn Jahre nach Ersterwerb des selbstgenutzten Wohneigentums zusätzlich zu ermässigen (Ziff. 3), so ermöglicht der bestehende Ermessensbereich Eigenmietwerte, die bis zu 30 Prozent unter dem Marktmietwert liegen. Bei einem weitergehenden Absinken der Eigenmietwerte wäre eine rechtsgleiche Besteuerung im Verhältnis zu den Mietern nicht mehr gewährleistet. Dieselbe Folgerung muss in noch vermehrtem Masse auch für den einschneidenden Vorschlag gelten, wonach einmal festgesetzte Eigenmietwerte bis zu einer Handänderung nicht mehr angepasst werden dürfen (Ziff. 5). Durch eine solche Massnahme würde das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit rasch völlig unhaltbar.

Die Schweiz ist keineswegs das einzige Land, welches den Eigenmietwert besteuert, kennt doch die Hälfte der EU-Staaten ebenfalls eine Eigenmietwertbesteuerung. Zutreffend ist, dass die Wohneigentumsquote in der Schweiz mit rund 31 Prozent im internationalen Vergleich tief liegt. Diese tiefe Quote ist nun aber nicht primär in der steuerlichen Behandlung des Wohneigentums und noch weniger in der Besteuerung des Eigenmietwertes begründet. Als wichtigste Ursachen gelten der hochwertige Mietwohnungsbestand, welcher zu der in Europa sonst nirgends erreichten Wohnzufriedenheit der Mieter beiträgt, der gesetzliche Mieterschutz, welcher die Mietpreise insbesondere für Altbauwohnungen tief hält, die Bodenknappheit, die zu relativ hohen Bodenpreisen führt, die grosse Regungsdichte im Bauwesen und die Kosten bei Immobilientransaktionen sowie der grosse Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung, die wenig in Wohneigentum investiert.

Die Initiative wäre mit Ertragsausfällen von 400–500 Millionen Franken für den Bund und von 1–1,4 Milliarden Franken für die Kantone verbunden. Steuerausfälle in dieser Höhe sind mit den Haushaltszielen der öffentlichen Hand ohnehin nicht vereinbar.

Trotz der von der Initiative anvisierten erheblichen steuerlichen Vergünstigungen für Grundeigentümer verhindern eine Reihe von Gründen eine effiziente Wirkung der Initiative: Der Wirkungsbereich der Initiative ist auf das Gebiet der Einkommenssteuern begrenzt. Nun sind aber gerade Einkommenssteuern für die Verfolgung ausserfiskalischer Ziele wenig geeignet, und zwar um so weniger, je progressiver der Tarif ausgestaltet ist. Mit zunehmender Progression ist nämlich die steuerliche Privilegierung (bei gleichem Eigenmietwert) für jene Steuerpflichtigen am grössten, welche über die höchsten Einkommen verfügen. Umgekehrt begünstigen die Massnahmen der Initiative in absoluten und prozentualen Beträgen die Steuerpflichtigen mit tiefen Einkommen am wenigsten. Daraus folgt, dass bei Annahme der Initiative der Staat für jene gegenwärtigen und zukünftigen Eigentümer die grössten Steuerausfälle hinnehmen müsste, für welche selbstgenutztes Wohneigentum ohnehin erschwinglich ist. Ausserdem ist anzunehmen, dass die steuerlichen Vergünstigungen der Initiative wegen der stärkeren Nachfrage zu höheren Liegenschaftspreisen führen würden und dadurch teilweise auch dem nicht selbstnutzenden Bodeneigentümer zugute kämen. Eine zielkonforme Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum müsste deshalb gerade im umgekehrten Sinne wirken.

Eine breite Streuung von Eigentum, namentlich auch von Wohneigentum, ist gesellschaftspolitisch erwünscht. Die vorliegende Initiative ist dazu jedoch kaum geeignet, und sie ist auch aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht als sinnvoll zu beurteilen.

Zufolge ihrer offensichtlichen Mängel ist die Initiative abzulehnen. Erwerb und Besitz von Wohneigentum werden schon nach geltendem Recht steuerlich gefördert. Gewisse Massnahmen bei liegenschaftsbezogenen Steuern im Bereich des kantonalen Steuerrechts wären dazu wesentlich besser geeignet. Wenn schon Korrekturen angezeigt sind, so wären solche in den kantonalen Steuergesetzen vorzunehmen, wie dies auch ein kürzlich erschienener Expertenbericht bestätigt.

Botschaft

- 1 **Allgemeiner Teil**
- 11 **Ausgangslage der Initiative**
- 111 **Wortlaut**

Am 22. Oktober 1993 reichte der Schweizerische Hauseigentümergebund (SHEV) die eidgenössische Volksinitiative «Wohneigentum für alle» ein. Die Initiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{octies} (neu)

Zwecks vermehrter Förderung und Erhaltung des selbstgenutzten Wohneigentums sind die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden wie folgt zu gestalten:

1. Für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bestimmte Spargelder können vom Einkommen abgezogen werden. Die Gesetzgebung regelt Gestaltung und Bemessung des Abzugs;
2. Die Verwendung der Mittel der beruflichen Vorsorge einschliesslich der gebundenen Selbstvorsorge für den Erwerb und die Finanzierung von selbstgenutztem Wohn- oder Genossenschaftseigentum ist steuerlich zu begünstigen;
3. Zur Milderung der Anfangsbelastung sind die Eigenmietwerte während zehn Jahren nach dem Ersterwerb des selbstgenutzten Wohneigentums zu ermässigen;
4. Die Eigenmietwerte sind unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumbildung und Selbstvorsorge massvoll festzulegen. Vor allem ist dem besonderen wirtschaftlichen und rechtlichen Charakter der Eigenheimnutzung Rechnung zu tragen;
5. Einmal festgesetzte Eigenmietwerte können erst nach einer Handänderung angepasst werden. Bei Handänderungen infolge eines Erbfalls wird die Anpassung aufgeschoben, solange der überlebende Ehegatte das Eigenheim weiter bewohnt. Bei erheblichen wertvermehrenden Investitionen können die Eigenmietwerte verhältnismässig erhöht werden. Bei Ersatzbeschaffungen sind die bisherigen Eigenmietwerte zu berücksichtigen.

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

Erhöhungen der Eigenmietwerte, die nach der Annahme von Artikel 34^{octies} durch Volk und Stände in Kraft treten sollen, sind unwirksam, soweit sie in Widerspruch zu Artikel 34^{octies} stehen.

112 **Zustandekommen**

Die Bundeskanzlei stellte mit Verfügung vom 6. Juli 1994 fest, dass die Initiative mit 154 850 gültigen Unterschriften formell zustandekommen ist (BBl 1994 III 768).

113 Gültigkeit

Die Initiative erfüllt die Gültigkeitsvorschriften von Artikel 121 Absätze 3 und 4 der Bundesverfassung (BV) und von Artikel 75 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (SR 161.1). Sie weist die Form des ausgearbeiteten Entwurfs auf und wahrt den Grundsatz der Einheit der Materie. Die Initiative ist daher als gültig zu betrachten und Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten.

114 Behandlung

Weil die Initiative die Form des ausgearbeiteten Entwurfs aufweist, hat die Bundesversammlung innert vier Jahren nach der Einreichung Beschluss zu fassen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht (Art. 27 Abs. 1 des Geschäftsverkehrsgesetzes, GVG). Stimmen die eidgenössischen Räte der Initiative zu, so haben sie diese – mit oder ohne Empfehlung auf Annahme – der Abstimmung des Volkes und der Stände zu unterbreiten (Art. 121 Abs. 6 BV; Art. 27 Abs. 2 GVG). Im Falle der Nichtzustimmung kann die Bundesversammlung einen eigenen Entwurf ausarbeiten oder die Verwerfung des Vorschlages beantragen; sie muss ihren Entwurf oder ihren Verwerfungsantrag gleichzeitig mit dem Initiativbegehren der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreiten (Art. 121 Abs. 6 BV; Art. 27 Abs. 3 GVG).

Sind zu derselben Verfassungsmaterie mehrere Initiativen eingereicht worden, so ist vorweg die zuerst eingereichte Initiative innert der vorgeschriebenen Fristen zu behandeln. Die übrigen Initiativen sind von der Bundesversammlung in der Reihenfolge des Eingangs zu behandeln, je innert eines Jahres seit der Volksabstimmung über die zuletzt behandelte Initiative (Art. 28 GVG). Demnach ist die unter der Federführung des Schweiz. Gewerbeverbandes am 3. August 1993 eingereichte Volksinitiative «zur Abschaffung der direkten Bundessteuer» von den eidgenössischen Räten vor der Initiative des Schweizerischen Hauseigentümergebietes zu behandeln.

115 Ziele und Inhalt

Der Hauseigentümergebiet fordert steuerliche Massnahmen zur vermehrten Förderung des Erwerbs und der Erhaltung von selbstgenutztem Wohneigentum. Gegen die in der Schweiz geltende Eigenmietwertbesteuerung bringt er namentlich vor, sie – verstosse gegen das Prinzip der Steuergerechtigkeit: nur derjenige, der Wohneigentum nutze, müsse eine Steuer bezahlen, während die Nutzung anderer Güter (z. B. Autos) steuerfrei bleibe;

- erfasse ein Einkommen, das der Wohneigentümer bloss auf dem Papier erhalte: durch den Erwerb eines Hauses oder einer Wohnung entstehe in Wirklichkeit kein zusätzliches Einkommen, vielmehr verändere die Nutzung der eigenen Liegenschaft oder Wohnung in erster Linie die Ausgaben eines Haushaltes, nicht die Einnahmen;
- untergrabe die Eigentumsförderung: die Vergünstigung, die das Gesetz dem Wohneigentümer mittels Abzuges der Schuldzinsen zugestehe, werde durch den Eigenmietwert ganz oder teilweise kompensiert, was namentlich bei einkommensschwächeren Neuerwerbem ins Gewicht falle, weil damit die wirtschaftlich notwendige steuerliche Starthilfe weitestgehend unterbleibe;
- erschwere die volkswirtschaftlich notwendige Ersparnisbildung: die geltende Regelung ermuntere nämlich dazu, sich höher als nötig zu verschulden;

- höhle die Altersvorsorge aus: die heutige massive Besteuerung des Eigenmietwertes und besonders seine ständigen Erhöhungen bewirkten, dass das Einkommen stärker als die möglichen Abzüge steige, wodurch insbesondere bei Rentnern, deren Einkommen stagniere, ein Verkaufsdruck ausgelöst würde (vgl. Der Berner Hauseigentümer, Zeitschrift des Hauseigentümer-Verbandes Bern und Umgebung, Sept. 1994, S. 125-127).

Der SHEV wirft der Eidgenössischen Steuerverwaltung vor, sie dränge die Kantone mit niedriger Eigenmietwertbesteuerung ständig dazu, ihre Veranlagungswerte hinaufzusetzen. Als Folge davon erhöhe sich der Durchschnittswert, was dem Bund die Gelegenheit gebe, erneut auf die Kantone mit den niedrigsten Werten loszugehen. Dieses unglückselige Spiel ende erst dann, wenn alle Kantone die maximal möglichen Ansätze erreicht hätten (vgl. das Schreiben des SHEV an die Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, in: Der Schweizerische Hauseigentümer vom 15. Sept. 1993, S. 3).

Anlass für die Initiative ist für den SHEV nach eigenem Bekunden, dass der Gesetzgeber einem vor 20 Jahren erteilten Verfassungsauftrag nicht nachgekommen sei. Gemeint ist damit Artikel 34^{sexies} BV, d.h. der Auftrag an den Bund, Massnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaues sowie des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum zu treffen. So werde der Eigenmietwert in der Schweiz so stark belastet wie sonst nirgends auf der Welt (vgl. Bericht über die ausserordentliche Delegiertenversammlung des SHEV, in: NZZ vom 27. März 1992, S. 21), während die Eigenmietwertbesteuerung in den meisten Ländern abgeschafft worden sei (vgl. Der Berner Hauseigentümer, a. a. O., S. 125). Länder wie die USA, England und Frankreich hätten ein Steuerrecht, welches das Wohneigentum schon jetzt weit mehr fördere, als mit der Initiative angestrebt werde. In diesen Staaten gebe es nämlich überhaupt keine Eigenmietwertbesteuerung mehr, während der Schuldzinsabzug trotzdem erlaubt sei (vgl. H. P. Götte, Direktor des SHEV, Referat vom 9. Sept. 1993 in Luzern in: Der Schweizerische Hauseigentümer vom 15. Sept. 1993, S. 1). Somit verwundere es nicht, dass die Wohneigentumsquote, d. h. der Anteil des selbstgenutzten Wohneigentums am Total der Wohnungen in der Schweiz mit etwa 30 Prozent heute genauso schlecht sei wie vor 20 Jahren.

Der SHEV fordert deshalb «eine Fiskalpolitik, die es für Mieter wieder attraktiv macht, Eigentümer zu werden – und zu bleiben». Eine fiskalisch vorteilhafte Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums werde dessen Anteil an der gesamten Wohnungsproduktion rasch auf 50 Prozent ansteigen lassen. So werde sich bei Verwirklichung der Initiative die Wohneigentumsquote «von selbst» erhöhen (H. P. Götte, a. a. O., S. 1). Die von der Initiative geforderten fünf Massnahmen sollen eine «asoziale Gesetzgebung» mildern, «um bejahrte Eigentümer vor dem Verlust ihres Eigenheimes zu schützen und den Jungen den Zugang zu einem solchen zu erleichtern» (Bericht über die ausserordentliche Delegiertenversammlung des SHEV, a. a. O., S. 21).

Die Initianten räumen ein, dass die Initiative sich ausschliesslich auf steuerliche Massnahmen beschränkt. Sie begründen die Tatsache mit der Notwendigkeit, den Verfassungsgrundsatz der Einheit der Materie zu wahren. Ausserdem gehe es darum, dass der Trend in die richtige Richtung weise. Auch beim Gesamtangebot an Mietwohnungen sei noch auf Jahrzehnte hinaus eine ständige Qualitätsverbesserung erwünscht und notwendig. Es gelte also, Eigentumsförderung zu betreiben, ohne den Mietwohnungsmarkt zu schädigen. Ferner wird betont, die Initiative begründe keinerlei Zwang für Mieter oder Vermieter und sei mithin nicht dirigi-

stisch. Vielmehr sei die Initiative marktkonform, ordnungspolitisch «lupenrein» und koste gar nicht so viel. Sie werde zudem zu einer Verlagerung des Sparens führen, indem weniger in Wertschriften und mehr ins Eigenheim investiert werde. Insbesondere werde die ungesunde Praxis aufhören, bei jeder Arbeit am Haus neue Schulden zu machen, um den steigenden Eigenmietwert durch höhere Hypothekarzinsabzüge zu kompensieren. Ausserdem lasse sich Hauseigentum vor dem Fiskus nicht verheimlichen. Der Nutzen der Initiative sei somit letztlich auch für den Staat grösser als der Aufwand, weil eine höhere Eigentümerquote eine volkswirtschaftlich notwendige höhere Ersparnisbildung zur Folge habe, das dem Fiskus offengelegte Vermögen erhöhe und Eigentümer nachweislich vermehrt Anteil am öffentlichen Geschehen nähmen. (vgl. H. P. Götte, a. a. O., S. 1; vgl. Bericht über die ausserordentliche Delegiertenversammlung des SHEV, a. a. O., S. 21).

12 Steuerliche Behandlung des Wohneigentümers

121 Versteuerung des Eigenmietwertes als Einkommen; Abzug der Hypothekarzinsen sowie der Unterhalts-, Betriebs- und Verwaltungskosten

121.1 Eigenmietwert

Nach einem in der schweizerischen Steuerordnung seit langem feststehenden Grundsatz ist der sog. Eigenmietwert der selbstbewohnten Wohnung oder des selbstbewohnten Hauses zu versteuern. Der Eigenmietwert stellt, wie das Bundesgericht mehrfach festgehalten hat, keine fiktives, sondern ein echtes Einkommen, ein sog. Natureinkommen dar. Zwar erzielt der Eigentümer, der seine eigene Liegenschaft bewohnt, kein Geldeinkommen. Dennoch gelangt er durch diese Nutzung in den Genuss einer geldwerten wirtschaftlichen Leistung, die er, gehörte die Liegenschaft nicht ihm selber, zu Marktbedingungen erwerben müsste (vgl. den Entscheid des Bundesgerichtes vom 19. Febr. 1993, in Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Bd. 63, S. 155, mit zahlreichen Hinweisen auf entsprechende Judikatur und Literatur).

Der Hauseigentümer kann nach der geltenden Steuerordnung alle seine mit dem selbstgenutzten Wohneigentum zusammenhängenden Aufwendungen (Hypothekarzinsen, Unterhalts-, Betriebs- und Verwaltungskosten) steuerlich vollumfänglich zum Abzug bringen. Demgegenüber kann der Mieter seine Wohnkosten steuerlich nicht geltend machen. Die Notwendigkeit des «Daches über dem Kopf» trifft aber Mieter wie Eigentümer in gleicher Weise, weshalb die Steuerordnung sicherstellen muss, dass Mieter und Eigentümer hinsichtlich dieses Grundbedürfnisses eine rechtsgleiche Behandlung erfahren. Diesem Anliegen dienen im schweizerischen Steuerrecht die Besteuerung des Eigenmietwertes auf der einen und die Nicht-Abzugsfähigkeit der Wohnungsmiete auf der anderen Seite (in diesem Sinn auch die Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, die unter der Leitung von Prof. Dr. P. Locher von der Universität Bern stand und nachfolgend «Expertenkommission Locher» genannt wird, in ihrem dem EFD im Juni 1994 erstatteten Bericht¹⁾, S. 35).

Die Eigenmietwertbesteuerung entspricht nach der herrschenden Lehre und Praxis grundlegenden Anforderungen an ein rationales, ausgewogenes, rechtsgleiches und

¹⁾ Der Expertenbericht kann bei der Eidgenössischen Drucksachen- und Materialzentrale (EDMZ) in Bern bezogen werden.

verhaltensneutrales Einkommenssteuerrecht (vgl. Zuppinger/Böckli/Locher/Reich, Steuerharmonisierung, Bern 1984, S. 66); es ist dies eine Auffassung, die vom überwiegenden Teil der neueren Literatur geteilt wird.

Diese Grundkonzeption ist auch vom Parlament bei der am 14. Dezember 1990 verabschiedeten Harmonisierungsgesetzgebung, also bei dem auf den 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sowie bei dem am 1. Januar 1995 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) ausdrücklich bestätigt worden.

Für die direkte Bundessteuer ist der Eigenmietwert gemäss Artikel 21 Absatz 2 DBG «unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse und der tatsächlichen Nutzung der am Wohnsitz selbstbewohnten Wohnung» festzulegen. Daraus geht hervor, dass der Mietwert des vom Steuerpflichtigen selber genutzten Wohneigentums als Naturaleinkommen gilt, das nach dem Marktwert zu bemessen ist, d. h. nach der Miete, die der Steuerpflichtige für das betreffende Wohnobjekt an Dritte bezahlen müsste.

Die Behauptung der Initianten, wonach die Besteuerung des Eigenmietwertes gegen das Prinzip der Steuergerechtigkeit verstosse, trifft mithin nicht zu.

Als Aufsichtsbehörde über den Vollzug der direkten Bundessteuer hat die Eidgenössische Steuerverwaltung für deren einheitliche Veranlagung durch die Kantone und damit auch für die Einhaltung des Marktwertprinzipes zu sorgen. Zu diesem Zweck führt sie periodisch Erhebungen über die Bemessung der Mietwerte in den Kantonen durch. Dabei werden die bei der Vermietung von Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen erzielten Mietzinsen erfasst; sie entsprechen 100 Prozent des Marktwertes. Sodann werden diese Mietzinsen den Mietwerten gegenübergestellt, die bei Selbstnutzung der gleichen Objekte in der kommenden Steuerperiode der Veranlagung zugrundegelegt worden wären. Wenn sich aufgrund dieser Erhebung herausstellt, dass in einem bestimmten Kanton die für die Bemessung der direkten Bundessteuer vorgesehenen Eigenmietwerte erheblich unter dem Marktwert liegen, muss die Eidgenössische Steuerverwaltung die Erhöhung des für die direkte Bundessteuer massgeblichen Eigenmietwertes verlangen. Nach feststehender Praxis ist dies der Fall, wenn die Marke von 70 Prozent unterschritten wird.

Zu Unrecht machen die Initianten geltend, die Eidgenössische Steuerverwaltung dränge die Kantone ständig dazu, die Eigenmietwerte anzupassen. Wie erwähnt greift der Bund nämlich erst ein, wenn die Schwelle von 70 Prozent unterschritten wird. Für die Frage, ob dies der Fall ist, wird nun aber nicht auf irgendwelche Durchschnittswerte (z. B. jene der Eigenmietwerte *aller* Kantone) abgestellt, sondern ausschliesslich auf die Marktwerte im *betreffenden* Kanton.

121.2 Abzug der Hypothekarzinsen sowie der Unterhalts-, Betriebs- und Verwaltungskosten

Nach einem weiteren, in der schweizerischen Steuerordnung ebenfalls feststehenden Grundsatz können die Schuldzinsen, seien diese privater oder geschäftlicher Natur, bei der Ermittlung des steuerbaren Einkommens in Abzug gebracht werden. Dazu gehören auch die Schuldzinsen für Hypothekarschulden. Abzugsfähig sind ebenfalls die Unterhalts-, die Betriebs- und Verwaltungskosten. Es wird damit die seit Jahren feststehende Regelung weitergeführt, wonach alle Aufwendungen, soweit sie werterhaltend sind, als Unterhaltskosten zum Abzug berechtigen. Wert-

vermehrnde Aufwendungen hingegen sind seit jeher grundsätzlich vom Abzug ausgeschlossen.

Eine Erweiterung haben die Unterhaltskosten insoweit erfahren, als nach Artikel 32 Absatz 2 DBG neu auch Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, in bestimmtem Umfang zum Abzug gebracht werden können. Vollständig neu für die direkte Bundessteuer ist ferner die in Absatz 3 der gleichen Bestimmung genannte Möglichkeit, die Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten steuerlich absetzen zu können, soweit solche Arbeiten aufgrund gesetzlicher Vorschriften, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen und nicht subventioniert wurden.

Nach der bundesrätlichen Verordnung vom 24. August 1992 über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens (SR 642.116) kann der Steuerpflichtige bei der direkten Bundessteuer in jeder Steuerperiode wählen, ob er die Unterhaltskosten in ihrem tatsächlichen Umfang oder als Pauschalabzug geltend machen will (sog. Wechselpauschale). Damit ist sichergestellt, dass die effektiven Unterhaltskosten in jedem Fall zum Abzug gebracht werden können.

121.3 Regelung in den Kantonen

Aufgrund der für das schweizerische Steuerrecht allgemein feststehenden Konzeption wird der Eigenmietwert auch in allen Kantonen aufgerechnet, allerdings wird er auf teilweise unterschiedlicher Basis und mit unterschiedlicher Berechnungsart ermittelt. Desgleichen berechnen die Hypothekarzinsen sowie die Unterhaltskosten zum vollständigen Abzug.

Das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) führt diese Regelung weiter. Als Grundsatzgesetz normiert es indes keine Einzelheiten. Die massgeblichen Regelungen sind daher viel knapper als im DBG gefasst. Festgehalten wird jedoch in Artikel 7 der Grundsatz der Besteuerung des Eigenmietwertes, indem der «Vermögensertrag, eingeschlossen die Eigennutzung von Grundstücken», als steuerbar erklärt wird. Allerdings wird im StHG darauf verzichtet, den aus dieser Eigennutzung aufzurechnenden Wert näher zu umschreiben und zum Beispiel wie in Artikel 16 Absatz 2 DBG ausdrücklich das Marktwertprinzip als massgeblich zu erklären. Der Abzug der Kosten für die Wohnungsmiete wird ausgeschlossen (Art. 9 StHG). Andererseits kann der Eigentümer die Hypothekarzinsen als Schuldzinsen sowie die Unterhaltskosten als Gewinnungskosten in Abzug bringen (Art. 9 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. a StHG). Die Grundsätze sind daher genau dieselben, wie sie für das DBG gelten; in der Umschreibung des aufzurechnenden steuerbaren Eigenmietwertes ist dem kantonalen Gesetzgeber jedoch ein erheblicher Spielraum eingeräumt worden.

122 Versteuerung der Liegenschaft als Vermögen

Seit 1959 wird im Rahmen der direkten Bundessteuer das Vermögen von natürlichen Personen und damit auch deren Liegenschaftsvermögen nicht mehr besteuert. Demgegenüber erheben alle Kantone eine ergänzende Vermögenssteuer, die auch das Liegenschaftsvermögen einschliesst. Daran ändern DBG und StHG nichts, überlassen sie doch das Grundstückvermögen, das sich im Besitz der natürlichen Personen befindet, wie bisher der alleinigen Besteuerungskompetenz der Kantone.

123 Liegenschaftssteuer

In einer Reihe von Kantonen wird neben der Vermögenssteuer auch eine Liegenschaftssteuer erhoben. Die Steuer wird teils von den Kantonen, teils von den Gemeinden und ganz vereinzelt von beiden Gebietskörperschaften auf den in ihrem Gebiet gelegenen Grundstücken erhoben. Der Bund kennt diese Steuer nicht. Im Gegensatz zur Vermögenssteuer wird die Liegenschaftssteuer (als reine Objektsteuer) auf dem vollen Wert der Liegenschaft berechnet; die auf ihnen lastenden Schulden werden nicht berücksichtigt. Die Liegenschaftssteuer ist in allen Kantonen proportional. Der gesamte Steuersatz variiert zwischen 0,3 und 3,0 Promillen des Steuerwertes der Liegenschaft. Im Bericht der Expertenkommission Locher wird die Abschaffung dieser Steuer für Erstwohneigentum empfohlen. Denn gerade Neuerwerber, die meist bereits durch hohe Schuldzinsen belastet sind, könnten ihre Schulden bei einer Objektsteuer wie der Liegenschaftssteuer nicht abziehen (vgl. Bericht Locher, a. a. O., S. 103).

124 Grundstückgewinnsteuer und Handänderungssteuer

Der Bund besteuert nur die Gewinne aus sog. gewerbmässigem Liegenschaftshandel einerseits (Art. 16 Abs. 1 DBG) sowie die Gewinne aus der Veräusserung von Liegenschaften, die der selbständigen Erwerbstätigkeit dienen, also sog. Geschäftsvermögen darstellen, andererseits (Art. 18 Abs. 2 DBG). Steuerfrei bleiben aber weiterhin die Grundstückgewinne, die anlässlich der Veräusserung eines zum Privatvermögen gehörenden Grundstückes erzielt werden (Art. 16 Abs. 3 DBG).

Die Kantone besteuern dagegen alle Grundstückgewinne, seien sie auf dem Privatoder auf dem Geschäftsvermögen erzielt worden. Dies entspricht schon geltendem Recht und wird auch zukünftig durch das StHG zwingend vorgeschrieben. Die Art der Besteuerung wird in den Kantonen dagegen unterschiedlich geregelt, indem eine knappe Mehrheit der Kantone dem sog. dualistischen (St. Galler-) System folgen, während eine starke Minderheit das monistische (Zürcher-) System anwendet. Unter beiden Systemen werden die Gewinne auf Liegenschaften des Privatvermögens einheitlich mit der als Sondersteuer ausgestalteten Grundstückgewinnsteuer erfasst. Der Unterschied zeigt sich indes bei den Geschäftsliegenschaften: Während nämlich bei Gewinnen auf Geschäftsliegenschaften die monistischen Kantone ebenfalls die Grundstückgewinnsteuer als Sondersteuer vorsehen, wenden die dualistischen Kantone in diesem Fall die ordentliche Einkommens- bzw. die Gewinnsteuer an. Der Bericht der Expertenkommission Locher spricht sich für die Einführung einer monistisch ausgestalteten Grundstückgewinnsteuer aus (vgl. Bericht Locher, a. a. O., S. 140).

Zusätzlich zur Grundstückgewinnsteuer erheben alle Kantone (nicht hingegen der Bund) eine Handänderungssteuer (Rechtsverkehrssteuer). Erfasst wird die Handänderung als solche, losgelöst vom Vorliegen eines allfälligen Grundstückgewinns. Die Ausgestaltung der Handänderungssteuer ist in den Kantonen sehr unterschiedlich; die Palette reicht von blossen Gebühren bis zu eigentlichen Steuern. Der Abgabesatz bewegt sich zwischen 0,1 Prozent und 4 Prozent. Als Bemessungsgrundlage dient i. d. R. der Kaufpreis oder die Handänderungssumme.

125 Übersicht über die Privilegierung des Haus- und Wohnungseigentums nach der geltenden Ordnung

Den Haus- und Wohnungseigentümern erwachsen schon aufgrund der geltenden Ordnung vielerlei steuerliche Vorteile. Zwar haben sie den Eigenmietwert als Einkommen zu versteuern. Jedoch besteht immer auch die Möglichkeit, die Hypothekarzinsen vollständig vom Einkommen abzuziehen sowie die Unterhalts-, Betriebs- und Verwaltungskosten geltend zu machen. Vorab der unbeschränkt zulässige Abzug der Hypothekarzinsen bringt es mit sich, dass namentlich in den ersten Jahren nach dem Erwerb von Wohneigentum der Eigentümer je nach Eigenfinanzierungsgrad zuweilen eine aus steuerlicher Optik negative Liegenschaftsrechnung aufweist. Darin liegt zweifellos eine wirksame Förderung des Erwerbs von Wohneigentum. In einem System der einjährigen Veranlagung mit Gegenwartsbemessung würde sich dieser Effekt übrigens zeitlich schneller auswirken.

Was den Eigenmietwert betrifft, ist daher zu beachten, dass mit der Einkommenssteuer per Saldo nur der Ertrag des eigenfinanzierten Teils des Kaufpreises erfasst wird. Der auf dem entsprechenden Vermögenswert jeweils anfallende Ertrag unterlag zuvor der ordentlichen Besteuerung. Nun liegt aber der Mietwert, welcher an die Stelle des bisherigen Ertrags tritt, in der Hälfte der Kantone sowie im Bund bis zu 30 Prozent unter dem Marktmietwert und in den übrigen Kantonen sogar noch tiefer. Die geltende Eigenmietwertbesteuerung ist mithin vergleichsweise moderat und unterstützt somit die Wohneigentumsförderung (vgl. Bericht Locher, a. a. O., S. 39 ff.).

Im Gesetz über die direkte Bundessteuer wurde ein sog. Unternutzungsabzug eingeführt (Art. 21 Abs. 2 DBG). Damit erhalten vorab ältere Haus- und Wohnungseigentümer, denen z. B. nach dem Auszug der Kinder das Haus zu gross geworden ist, die Möglichkeit, entsprechend der reduzierten Nutzung einen Abzug vom Eigenmietwert geltend zu machen.

Auch bei den kantonalen Vermögenssteuern erwächst dem Neuerwerber einer Liegenschaft ein steuerlicher Vorteil. Da die Gestehungskosten regelmässig höher sind als die von Kanton zu Kanton unterschiedlich, aber immer mit grosser Zurückhaltung festgesetzten Vermögenssteuerwerte, weist der Neuerwerber nach dem Liegenschafts Kauf regelmässig ein erheblich tieferes Reinvermögen aus als zuvor.

Bereits erwähnt wurde, dass der Begriff der steuerlich abzugsfähigen Unterhaltskosten durch Ausdehnung auf Aufwendungen für das Energiesparen, den Umweltschutz und die Denkmalpflege in der neuen Gesetzgebung von DBG und StHG eine Ausdehnung erfahren hat. Eine weitere Steuererleichterung zugunsten der Haus- und Wohnungseigentümer ist schliesslich bei der Grundstückgewinnsteuer eingeführt worden. Das am 1. Januar 1993 in Kraft getretene StHG schreibt nämlich vor, dass der kantonale Gesetzgeber – nach Ablauf der gesetzlich vorgesehenen Anpassungsfrist von acht Jahren – bei Veräusserung einer selbstgenutzten Wohnliegenschaft und Erwerb einer gleichgenutzten Ersatzliegenschaft in der Schweiz einen Steueraufschub einzuräumen hat (Art. 12 Abs. 3 Bst. e StHG).

13 Bestehende Massnahmen zur Förderung und Erhaltung des selbstgenutzten Wohneigentums

131 Im Rahmen der beruflichen Vorsorge (2. Säule)

131.1 Zweck und Inhalt

Seit 1987 können sämtliche Beiträge (der Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Selbständigerwerbenden) steuerlich vollumfänglich abgezogen werden. Hinzu kommt eine privilegierte steuerliche Behandlung der aus der 2. Säule fliessenden Leistungen.

Am 1. Januar 1995 sind die Bestimmungen über die Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge in Kraft getreten. Die Rechtsgrundlage findet sich im Bundesgesetz vom 17. Dezember 1993 über die Wohneigentumsförderung mit den Mitteln der beruflichen Vorsorge (mit welchem das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG] und die Art. 331d und 331e des Obligationenrechts revidiert wurden) sowie in der dazugehörigen gleichnamigen Verordnung vom 3. Oktober 1994. Vom 1. Januar 1995 an wird somit jeder versicherten Person ermöglicht, ihr im Rahmen der zweiten Säule angepasstes Vorsorgeguthaben vorzubeziehen und/oder dieses Guthaben oder den Anspruch auf die gesamten künftigen Vorsorgeleistungen zu verpfänden. Die Mittel können für das Wohneigentum zum eigenen Bedarf eingesetzt werden, was bedeutet, dass die versicherte Person das Wohneigentum an ihrem Wohnsitz oder an ihrem gewöhnlichen Aufenthalt nutzen muss. Der Einsatz der Mittel umfasst den Erwerb und die Erstellung von Wohneigentum, die Beteiligungen am Wohneigentum (etwa durch Kauf von Anteilscheinen einer Wohnbaugenossenschaft) und die Rückzahlung von Hypothekendarlehen, die auf dem Wohneigentum lasten.

Grundlage und Mass für den Vorbezug ist der individuelle Freizügigkeitsanspruch der versicherten Person. Betragsmässig bestehen jedoch Einschränkungen: Es kann stets nur die Summe der Freizügigkeitsleistung beansprucht werden, wie sie im Zeitpunkt des Gesuches besteht (relative Begrenzung). Sodann können Vorsorgenehmer über 50 höchstens den Betrag der Freizügigkeitsleistung im Alter 50 oder die hälftige Freizügigkeitsleistung vorbezogen (absolute Begrenzung). Als Mindestbetrag dürfen 20 000 Franken vorbezogen werden; der Vorbezug kann allerdings nur alle fünf Jahre geltend gemacht werden.

Wer einen Vorbezug geltend macht, hat eine Leistungskürzung zu gewärtigen, welche von den jeweiligen technischen Grundlagen der Vorsorgeeinrichtung abhängt.

Im Falle der Verpfändung des Vorsorgeguthabens wird dieselbe Freizügigkeitsberechnung wie beim Vorbezug durchgeführt. Es gilt dieselbe absolute und relative Begrenzung. Die Verpfändung hat jedoch keine Leistungskürzung zur Folge, solange die versicherte Person den Bestimmungen des Pfandvertrages nachkommt und das Pfand nicht verwertet wird. Wenn hingegen der Anspruch auf Vorsorgeleistungen verpfändet wird, ist die Realisation dieser Verpfändung davon abhängig, dass die als Pfandsubstrat vereinbarte Vorsorgeleistung (beispielsweise die Altersrente) dereinst auch fällig wird.

131.2 Steuerliche Auswirkungen des Vorbezuges

Das vorbezogene Vorsorgeguthaben kommt sofort zur Besteuerung, entweder im Rahmen der ordentlichen Besteuerung getrennt vom übrigen Einkommen mit einer vollen Jahressteuer oder – bei ausländischem Wohnsitz des Empfängers (Grenzgän-

ger) – im Rahmen der Besteuerung an der Quelle. Bei der ordentlichen Besteuerung wird die direkte Bundessteuer auf der betreffenden Kapitalleistung bloss zu einem Fünftel der ordentlichen Tarife nach Artikel 36 DBG berechnet, was selbst bei hohen Kapitalleistungen zu einer sehr milden Besteuerung führt. Auch für die Kantone sieht das Steuerharmonisierungsgesetz für Kapitalleistungen die getrennte Besteuerung vor.

Die Rückzahlung des Vorbezuges – erfolge sie aus den im Gesetz genannten Gründen zwingend oder fakultativ (Art. 30d Abs. 1 BVG) – gibt dem Vorsorgenehmer Anspruch auf zinslose Rückerstattung der seinerzeit an Bund, Kanton und Gemeinde bezahlten Steuern. Folgerichtig ist andererseits der Abzug des wieder einbezahlten Vorbezuges vom steuerbaren Einkommen ausgeschlossen.

132 Im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a)

Seit Einführung der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) im Jahre 1987 können die entsprechenden Beiträge bei den Einkommenssteuern von Bund, Kantonen und Gemeinden vollumfänglich zum Abzug gebracht werden. Hinzu kommt sodann seit 1990 die Möglichkeit, die entsprechenden – steuerlich privilegiert angesparten – Mittel für den Erwerb und die Amortisation von Wohneigentum zu beziehen.

Die maximal zulässigen Beiträge an die Säule 3a erreichen für das Jahr 1995 5587 Franken für Steuerpflichtige, die einer Einrichtung der zweiten Säule angehören, und 27 936 Franken für Steuerpflichtige, die keiner solchen Einrichtung angehören. Verheirateten Steuerpflichtigen, die beide erwerbstätig sind, stehen diese Beiträge unabhängig davon zu, ob sie der Partner ebenfalls beansprucht oder nicht. Auch diese steuerlich privilegierten Gelder können somit ganz gezielt zum Zweck der Beschaffung von Wohneigentum angespart werden. Bei ihrem Bezug kommt die gleiche privilegierte Besteuerung zur Anwendung, wie sie beim Bezug von Vorsorgegeldern der zweiten Säule gilt.

Die vorerwähnte Verordnung vom 3. Oktober 1994 gleicht die Wohneigentumsförderung in der Säule 3a ab 1. Januar 1995 derjenigen der zweiten Säule an. Der Einsatz der Kapitalien der Säule 3a orientiert sich demnach an der für die zweite Säule geltenden Zwecksetzung. Die in der dritten Säule versicherte Person kann also ihre Kapitalien für das Wohneigentum zum eigenen Bedarf ebenfalls beziehen und/oder verpfänden. Ausserdem ist es neuerdings möglich, die entsprechenden Mittel für den Erwerb von Beteiligungen an Wohneigentum zum Eigenbedarf zu verwenden. Während eine Auszahlung aus der Säule 3a bisher grundsätzlich nur einmal geltend gemacht werden konnte, ist der vorzeitige Bezug auch hier künftig alle fünf Jahre möglich.

14 Die Wohneigentumsquote

141 In der Schweiz

In der Schweiz besitzen gemäss den letzten verfügbaren Zahlen aus dem Jahre 1990 rund 31 Prozent der Haushalte selbstgenutztes Wohneigentum. Dabei sind die Zweitwohnungen nicht in die Berechnung miteinbezogen. Im internationalen Vergleich ist diese Wohneigentumsquote relativ gering, wenn man in Betracht zieht, dass in mehreren europäischen Ländern die Wohneigentumsquote 60 Prozent übersteigt.

Die Wohneigentumsquote ist allerdings über die Zeit hinweg nicht stabil geblieben. So betrug die Quote im Jahre 1950 rund 37 Prozent und fiel im Jahre 1970 auf rund 28,1 Prozent. Im Jahre 1980 stieg sie erneut auf 29,9 Prozent und betrug im Jahre 1990 31,3 Prozent.

Die oben erwähnten Zahlen entsprechen dem gesamtschweizerischen Durchschnitt und lassen keine Rückschlüsse auf die Unterschiede zwischen den einzelnen Kantonen zu. Die relativen Differenzen sind sogar weit grösser als zwischen der schweizerischen Eigentumsquote und jener der anderen europäischen Länder. So liegt die Wohneigentumsquote im Kanton Basel-Stadt bei nur 11 Prozent und im Kanton Genf bei bloss 14 Prozent. Demgegenüber erreicht sie im Kanton Wallis 59 Prozent und im Kanton Appenzell Innerrhoden 55 Prozent. Zur Erklärung dieser Differenzen mögen verschiedene Faktoren beitragen. Auffallend ist jedoch, dass die Kantone mit den höchsten Bodenpreisen auch die geringste Wohneigentumsquote verzeichnen.

142 Im Ausland

In den europäischen Staaten mit vergleichbaren Verhältnissen ist die Wohneigentumsquote markant höher als in der Schweiz. So beträgt diese in Grossbritannien 66 Prozent, in Belgien 61 Prozent, in Österreich 55 Prozent, in Frankreich 54 Prozent, in Dänemark 51 Prozent, in den Niederlanden 43 Prozent, in Schweden 39 Prozent und in Deutschland 37 Prozent. Zu den Gründen für die verhältnismässig tiefe schweizerische Wohneigentumsquote vergleiche Ziffer 141 hievor sowie Ziffern 213.1 und 213.2 hienach.

15 Steuerliche Behandlung der Wohneigentümer im Ausland

Einkommenssteuer

Eigenmietwert und Hypothekarzinsen

Die Schweiz ist bei weitem nicht das einzige Land, welches den Eigenmietwert steuerlich erfasst. Auch Belgien, Dänemark, die Niederlande, Italien, Luxemburg, Norwegen, Spanien besteuern den Mietwert selbstgenutzten Wohneigentums. Den unbeschränkten Abzug der Hypothekarzinsen, wie er in der Schweiz gewährt wird, lassen nur Dänemark, die Niederlande und Norwegen zu. In den anderen vier Staaten sind die Hypothekarzinsen trotz der Steuerbarkeit des Eigenmietwertes nur begrenzt abziehbar. So wird der Abzug in Spanien auf 1 Million Pesetas jährlich beschränkt, in Italien auf 27 Prozent der Hypothekarzinsen, aber auf höchstens 7 Millionen Lire. In Belgien sind jene Zinsen abzugsfähig, die auf das Fremdkapital entfallen, das 2,2 Millionen Belgische Franken nicht übersteigt. Je nach der Kinderzahl erhöht sich diese Limite für Familien um 5–20 Prozent. Der Abzug ist nach der Besitzdauer degressiv ausgestaltet und fällt nach zwölf Jahren seit Erwerb des Wohneigentums vollständig weg. In Luxemburg wird ein nach der Besitzdauer degressiver maximaler Abzug von 60 000–30 000 Luxemburgischen Franken gewährt, welcher sich je nach der Kinderzahl erhöht.

Unter sämtlichen Staaten, die den Eigenmietwert nicht besteuern, findet sich keiner, der einen vollständigen Abzug der Hypothekarzinsen zulassen würde. In Frankreich beträgt der Abzug je nach Erwerbszeitpunkt und Einkommen zwischen 0 und 40 000 Französischen Franken (wobei noch ein Zuschlag pro Kind hinzukommt),

ist aber auf die ersten fünf Jahre nach dem Erwerb beschränkt. In Grossbritannien sind die Zinsen, die sich auf jenen Teil der Hypothekarschuld beziehen, der 30 000 Pfund Sterling nicht übersteigt, zu 20 Prozent abzugsfähig. Deutschland gewährt im Jahre des Erwerbs und in den beiden folgenden Jahren einen Hypothekarzinsabzug. Er ist auf jährlich 12 000 Deutsche Mark begrenzt, erhöht sich aber um 1000 Deutsche Mark pro Kind.

Vermögenssteuer

Wie die Schweizer Kantone erheben auch Deutschland, Dänemark, Spanien, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Schweden und Finnland eine Steuer auf dem Vermögen, wobei der Steuersatz, je nach Land, bis zu 2,5 Prozent betragen kann.

Demgegenüber wird das Vermögen in den USA, in Belgien, Griechenland, Irland, Italien, Japan, Portugal, Grossbritannien und Österreich (seit 1994) keiner Besteuerung unterworfen.

Liegenschaftssteuer

Mehrere Länder, darunter Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Spanien und Schweden erheben neben der Vermögenssteuer auch eine Liegenschaftssteuer. Dagegen kennen Griechenland, Grossbritannien, Irland, Italien, Japan, Österreich, Portugal und die USA nur die Liegenschaftssteuer. Diese Steuer bemisst sich zumeist auf dem Verkehrswert der Liegenschaft und wird zu Steuersätzen erhoben, welche die lokale Gebietskörperschaft festsetzt. Aufgrund der verfügbaren Angaben bewegen sich die Steuersätze zwischen 0,3 und 3,5 Prozent. In gewissen Staaten wird der Eigenmietwert oder der Ertragswert oder gar die Wohnfläche als Bemessungsgrundlage herangezogen.

Grundstückgewinnsteuer

Alle Länder der OECD besteuern die Grundstückgewinne, sei dies mittels einer speziellen Grundstückgewinnsteuer oder aber im Rahmen der Einkommenssteuer. Grundstückgewinne, die der Steuerpflichtige beim Verkauf des selbstgenutzten Wohneigentums realisiert, werden nur in Griechenland, Japan, Portugal, Schweden und Spanien besteuert. Dabei verzichten Portugal und Spanien auf eine Besteuerung dieser Gewinne, falls diese innert zweier Jahre in anderes Grundeigentum mit gleichem Verwendungszweck investiert werden.

Handänderungsabgabe

Alle Staaten der OECD ausser Neuseeland und den USA erheben Handänderungsabgaben. Die Steuersätze variieren dabei zwischen 1 Prozent und 12,5 Prozent. Die Bemessungsgrundlage ist im allgemeinen der Verkehrswert.

Globale Steuerbelastung

Aufgrund der grossen Anzahl und Unterschiedlichkeit der verschiedenen Steuern und Abgaben, die auf Grundeigentum erhoben werden, geben gesetzliche Bestimmungen oft ungenügende Anhaltspunkte über die effektive Steuerbelastung. Die OECD hat kürzlich eine Studie mit dem Titel «Fiscalité et épargne des ménages» publiziert. In dieser Studie wird der Einfluss der Besteuerung auf die Wahl zwischen verschiedenen Sparformen (Bankguthaben, Staatsanleihen, Aktien im Direktbesitz, Pensionskasse, selbstgenutztes Wohneigentum) untersucht. Die Berechnungsmethode der Steuersätze für die einzelnen Sparformen gründet auf den Arbei-

ten von King und Fullerton. Dieser Ansatz berechnet die Steuersätze und berücksichtigt die Einkommens- und Vermögenssteuer, die Grundstückgewinnsteuer und die Liegenschaftssteuer. Auch wird auf das Ausmass der Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und der Investitionen und auf ihre wahrscheinliche Anlagedauer sowie auf die Teuerungsrate abgestellt. Ausgehend von diesen Elementen (und den entsprechenden Annahmen) hat die OECD die Steuerbelastung auf selbstgenutztem Wohneigentum in ihren Mitgliedstaaten für einen Steuerpflichtigen mit einem mittleren Einkommen und einem zu 75 Prozent fremdfinanzierten Wohneigentum errechnet:

Tabelle 1

Steuerbelastung von selbstgenutztem Wohneigentum bei einem mittleren Einkommen

Land	Steuersätze in %	Wohneigentumsquote in %
Schweden	46,5	39
Österreich	41,0	55
Dänemark	40,2	51
Griechenland	37,9	40
Spanien	33,4	69
Niederlande	32,3	43
Portugal	22,2	65
Schweiz	19,3	31
Frankreich	14,6	54
Belgien	14,2	61
Deutschland	14,0	37
Norwegen	11,6	78
Irland	11,4	68
USA	8,1	64
Finnland	5,1	67
Italien	3,9	59
Grossbritannien	2,4	66

Quellen: OECD, *Fiscalité et épargne*, Paris 1994

Bundesamt für Statistik, *Statistisches Jahrbuch der Schweiz* 1994 und 1995, Bern 1994 und 1995

Institut für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparen, Bonn.

Gestützt auf diese Resultate kann man sagen, dass die Schweiz im internationalen Vergleich eine mittlere Steuerbelastung des Wohneigentums kennt. Aus der Steuerbelastung des Wohneigentums lassen sich indessen kaum verlässliche Rückschlüsse auf die Eigentumsquote ziehen. Zwar weisen verschiedene Staaten mit tiefen Steuersätzen, wie die USA, Finnland, Italien und Grossbritannien, auch hohe Wohneigentumsquoten auf. Andererseits kennen aber Länder mit deutlich höherer Steuerbelastung als die Schweiz trotzdem höhere Wohneigentumsquoten als unser Land.

Tabelle 2

Internationaler Vergleich der steuerlichen Behandlung von selbstgenutztem Wohneigentum (Hauptwohnsitz), Situation 1993

Land	Besteuerung des Eigenmietwertes	Abzug der Hypothekarzinsen	Vermögenssteuer	Liegenschaftssteuer	Grundstück-gewinnsteuer	Grundstück-gewinne, die der Einkommenssteuer unterliegen	Handänderungs-abgaben
Deutschland	—	x ¹⁾	x	x	—	— ²⁾	x
Österreich	—	x ³⁾	x (bis Ende 1993)	x	—	— ⁴⁾	x
Belgien	x	x ⁵⁾	—	—	—	—	x
Dänemark	x	x	x	x	— ⁶⁾	—	x
Spanien	x	x ⁵⁾	x	x	—	— ⁷⁾	x
Finnland	—	x ⁵⁾	x	x	—	— ⁸⁾	x
Frankreich	—	x ⁵⁾	x	x	— ⁶⁾	—	x
Griechenland	x ¹⁰⁾	x	—	x	x	—	x
Irland	—	x ⁵⁾	—	x	— ⁶⁾	—	x
Italien	x	x ⁵⁾	—	x	— ⁶⁾	—	x
Japan	—	x ⁵⁾	—	x	x	—	x
Luxemburg	x	x ⁵⁾	x	x	— ⁶⁾	—	x
Norwegen	x	x	x	x	—	— ⁹⁾	x
Niederlande	x	x	x	x	—	—	x
Portugal	—	x ⁵⁾	—	x	—	— ⁷⁾	x
Grossbritannien	—	x ⁵⁾	—	x	—	—	x
Schweden	—	x ⁵⁾	x	x	—	x	x
Schweiz	x	x	x	x	— ⁷⁾	—	x
USA	—	x ⁵⁾	—	x	—	— ⁶⁾	—

¹⁾ Die Hypothekarzinsen sind höchstens bis zu 12 000 DM im Baujahr und in den zwei folgenden Jahren abziehbar.

²⁾ Die Besteuerung greift Platz, wenn die betreffenden Aktiven während weniger als zwei Jahren im Eigentum waren.

³⁾ Die Hälfte der bezahlten Zinsen (nur in Bezug auf den Hauptwohnsitz) ist im Rahmen eines Globalabzuges für Ersparnisse, dessen Maximalhöhe 40 000 Schilling pro Jahr beträgt, abziehbar.

⁴⁾ Die Besteuerung greift nur Platz, wenn die Aktiven seit weniger als elf Jahren im Eigentum waren.

⁵⁾ Unter Vorbehalt von Obergrenzen.

⁶⁾ Nur der Hauptwohnsitz bleibt steuerbefreit.

⁷⁾ Keine Besteuerung bei Wiederanlage innert zweier Jahre.

⁸⁾ Steuerbefreiung nur, wenn der Eigentümer das Wohneigentum während den zwei letzten Jahren bewohnt hat.

⁹⁾ Steuerbefreiung nur, wenn der Eigentümer das Wohneigentum in den beiden letzten Jahren während eines Jahres bewohnt hat.

¹⁰⁾ Für Wohneigentum mit einer Fläche von mehr als 200 m².

Quelle: OECD, Fiscalité et épargne des ménages, Paris 1994.

16 Ergebnisse des internationalen Vergleichs

Es trifft zu, dass die Wohneigentumsquote in der Schweiz im internationalen Vergleich tief liegt. Hingegen ist die Schweiz keineswegs das einzige Land, welches den Eigenmietwert besteuert, kennt doch die Hälfte der EU-Staaten ebenfalls eine

Eigenmietwertbesteuerung. Ferner entspricht es nicht den Tatsachen, dass Staaten ohne Eigenmietwertbesteuerung gleichwohl einen grosszügigen Hypothekarzinsenabzug zulassen. Vielmehr ist dieser Abzug durchwegs betragsmässig beschränkt und zudem meist nur während einiger weniger Jahre nach Erwerb eines Wohneigentums möglich. Selbst unter jenen Staaten, die den Eigenmietwert besteuern, gibt es solche, die den Hypothekarzinsenabzug limitieren. Ferner wurde auch ersichtlich, dass die Steuerbelastung des Wohneigentums in der Schweiz im internationalen Vergleich gerade für mittlere Einkommen keineswegs überdurchschnittlich ausfällt. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass indirekte Förderungsmassnahmen, wie sie unser Land z. B. im Rahmen der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge kennt, nicht in diesen Vergleich eingeflossen sind.

2 Besonderer Teil

21 Beurteilung der Initiative

211 Rechtliche Beurteilung

211.1 Allgemeines; ausserfiskalische Zielsetzungen

Zum Thema der ausserfiskalischen Zielsetzungen in der Steuergesetzgebung hat der Bundesrat in der am 25. Mai 1983 veröffentlichten Botschaft über die Steuerharmonisierung (BB1 1983 III S. 1 ff., unter Ziff. 145) umfassend Stellung bezogen. Er hat dazu folgendes ausgeführt:

Steuern sind voraussetzungslos geschuldete öffentliche Abgaben, die – soweit es sich um direkte Steuern handelt – nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen erhoben werden. Ihr primärer Zweck ist es, die für den Finanzbedarf notwendigen Einnahmen sicherzustellen. Werden ausserfiskalische Zielsetzungen steuerlich bevorzugt behandelt, so kann dies den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und damit das Anliegen der Steuergerechtigkeit gefährden. Das Bestreben, in der Harmonisierungsgesetzgebung spezifische ausserfiskalische Zwecke zu verfolgen, setzt voraus, dass dem Bundesgesetzgeber auch eine Gesetzgebungs- oder eine Förderungskompetenz im fraglichen Bereich zusteht. Eine solche verfassungsrechtliche Grundlage ist erforderlich, weil sich sonst die mit der fiskalischen Förderung regelmässig verbundene steuerliche Ungleichbehandlung nicht rechtfertigen lässt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass die Verfolgung ausserfiskalischer Ziele in der Steuergesetzgebung stets eine entsprechende Gesetzgebungs- oder eine Förderungskompetenz in der Verfassung voraussetzt, um die daraus regelmässig entstehende Ungleichbehandlung der Steuerpflichtigen zu rechtfertigen. Davon abgesehen führen alle steuerlichen Erleichterungen zu einem Verlust an Steuersubstrat, so dass jeweils zwangsläufig früher oder später wieder versucht werden muss, diese Einbusse über eine Erhöhung der Tarife wettzumachen. Im übrigen sollte das Steuersystem nicht mit einer Vielzahl ausserfiskalischer Zwecke belastet werden, weil sonst dessen Transparenz verloren geht und nicht mehr ersichtlich ist, wer wieviel Förderung erhält, denn die Förderung wird als solche nicht ausgewiesen. Die auf dem Wege der Steuervergünstigungen ausgerichteten Subventionen sind zudem meist wenig zielgerichtete Subventionen, die dem «Giesskannenprinzip» folgen. Schliesslich sind die Steuerverwaltungen nicht eingerichtet für die Administrierung beliebiger ausserfiskalischer Förderungsmassnahmen. Es ist u. E. wichtig, sich diese Zusammenhänge vor Augen zu halten, wenn der Ruf nach steuerlicher Förderung ausserfiskalischer Ziele erhoben wird.

Diese Überlegungen sind nach wie vor uneingeschränkt gültig (vgl. dazu auch P. Saurer, Die Besteuerung der Eigenmiete, in: Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen 1990, Nr. 4, S. 13 f.)

211.2 Steuerliche Begünstigung beim Ansparen und bei der Verwendung von Mitteln der Säulen 2 und 3a für die Wohneigentumsförderung

Es trifft zu, dass unter der von der Initiative verwendeten Terminologie der sog. «Spargelder» (vgl. Ziff. 1 des vorgeschlagenen Art. 34^{octies} BV), deren Abzug die Initiative im Hinblick auf die Wohneigentumsförderung verlangt, in der massgebenden Bundesgesetzgebung (Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden; Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer) kein entsprechender Abzug existiert. Dieser Hinweis gilt aber lediglich für die Bezeichnung «Spargelder». Von der Sache her besteht nämlich in der schweizerischen Gesetzgebung sehr wohl ein gut ausgebautes System der steuerlichen Förderung des Bausparens. Wie unter der Ziffer 132 hievor ausgeführt wird, können die im Rahmen der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) angesparten Mittel seit 1990 auch «vorzeitig», d. h. ohne dass ein Vorsorgefall (Alter, Tod, Invalidität) eingetreten ist, gezielt und steuerlich privilegiert für den Erwerb oder die Amortisation von Wohneigentum eingesetzt werden. Seit 1995 können sodann die entsprechenden Bezüge nicht nur einmal, sondern alle fünf Jahre getätigt werden.

Hinzu kommt die unter Ziffer 131 dargelegte Möglichkeit, im Rahmen der beruflichen Vorsorge (Säule 2) angesparte Mittel ebenfalls steuerlich privilegiert für den Erwerb oder die Amortisation von Wohneigentum zu verwenden. Wie erwähnt, können Gelder aus der zweiten Säule bis zur Höhe der Freizügigkeitsleistung im 50. Altersjahr oder bis zur Hälfte der Freizügigkeitsleistung für die Wohneigentumsförderung eingesetzt werden.

Damit steht fest, dass im Rahmen der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge angesammelte «Wohneigentums-Spargelder» schon heute nicht nur steuerlich begünstigt, sondern fast vollständig steuerbefreit werden. Die Gelder können nämlich beim Ansparen sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen und den Gemeinden vollumfänglich und damit progressionswirksam vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Zudem bleibt das Vermögen und der sukzessive anfallende Vermögensertrag während der gesamten Anspardauer bei Bund, Kantonen und Gemeinden ebenfalls gänzlich steuerfrei.

Nur bei der Ausrichtung unterliegen diese Gelder einer gewissen Besteuerung. Bei der direkten Bundessteuer werden solche Kapitalleistungen für sich allein mit einer Jahressteuer erfasst. Schon in dieser vom übrigen Einkommen getrennt vorzunehmenden Besteuerung liegt eine starke Progressionsmilderung. Die Jahressteuer sodann wird lediglich zu einem Fünftel der ordentlichen Tarife berechnet. Gestützt darauf hat z. B. ein verheirateter Vorsorgenehmer, der eine Kapitalleistung von 100 000 Franken bezieht, eine direkte Bundessteuer von bloss 656 Franken zu entrichten; der Bezug einer Kapitalleistung von 50 000 Franken löst unter den gleichen Voraussetzungen eine Steuer von nur 98 Franken aus. Analog begünstigte Steuersätze gelten für die direkte Bundessteuer in jenen Fällen, in denen die Besteuerung an der Quelle (vgl. unter Ziff. 131.2) erfolgt.

Was die kantonalen Steuergesetze betrifft, sind die kantonalen Gesetzgeber von Bundesverfassungs wegen (Art. 42^{quinquies} Abs. 2 BV) frei, die Tarife festzulegen. Immerhin wird ihnen aber im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden in Artikel 11 Absatz 3 vorgeschrieben, solche Vorsorgeleistungen ebenfalls getrennt vom übrigen Einkommen zu besteuern.

Somit ist die Forderung gemäss Ziffer 1 des vorgeschlagenen Artikel 34^{octies} BV, wonach für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bestimmte Spargelder

vom Einkommen abziehbar sein müssen, bereits weitgehend realisiert. Dies gilt seit Anfang 1995 im wesentlichen auch für die Ziffer 2 des vorgeschlagenen Artikels 34^{octies} BV (steuerliche Begünstigung der Verwendung von Mitteln aus den Säulen 2 und 3a für den Erwerb und die Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum). Zusätzliche steuerliche Bausparprivilegien sind daher nicht mehr gerechtfertigt.

Aus diesen Gründen lehnt auch die erwähnte Expertenkommission Locher die Einführung weiterer Bausparprivilegien ab, vorab mit dem Hinweis, dass solche zusätzlichen Privilegien nur noch wenigen Steuerpflichtigen zugute kämen; nämlich denjenigen, welche die bei der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge bestehenden grosszügigen Möglichkeiten schon ausgeschöpft hätten (vgl. Bericht Locher, a. a. O., S. 70/71).

211.3 Eigenmietwertbesteuerung; vorgeschlagene Abweichungen vom Marktwertprinzip; Rechtsgleichheit

Hinsichtlich der Eigenmietwertbesteuerung verlangt die Initiative drei Erleichterungen:

- Zur Milderung der Anfangsbelastung sollen die Eigenmietwerte während zehn Jahren nach dem Ersterwerb ermässigt werden (Art. 34^{octies} Ziff. 3).
- Die Eigenmietwerte sollen massvoll festgelegt werden (Art. 34^{octies} Ziff. 4).
- Einmal festgesetzte Eigenmietwerte dürfen erst wieder nach einer Handänderung angepasst werden (Art. 34^{octies} Ziff. 5).

Es ist aufgezeigt worden, dass die Bindung des Eigenmietwertes an den Marktwert im geltenden System notwendig ist, um eine rechtsgleiche Besteuerung der Eigentümer untereinander, vor allem aber auch in ihrem Verhältnis zu den Mietern, zu gewährleisten (vgl. Ziff. 121.1). Je mehr die Eigenmietwerte von den Marktwerten abweichen, desto offensichtlicher wird der Konflikt mit dem von Artikel 4 BV gebotenen Grundsatz der Rechtsgleichheit. Das Bundesgericht hat sich auf den Standpunkt gestellt, eine Differenz von 30 Prozent möge «ohne Verletzung von Artikel 4 BV noch angehen», auch im Hinblick auf die geringere Disponibilität des Eigentümers über sein Vermögen im Vergleich zum Mieter (BGE 116 Ia 325).

Was die Forderung betrifft, die Eigenmietwerte «massvoll» festzulegen, rennt damit die Initiative offene Türen ein. Schon heute greift ja die Eidgenössische Steuerverwaltung bei der direkten Bundessteuer nur dann korrigierend ein, wenn die Kantone den ihnen zustehenden Ermessensspielraum überschreiten. Dieser in langjähriger Praxis gefestigte und auch durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung bestätigte Ermessensbereich bis zu 30 Prozent unterhalb des Marktwertes ermöglicht durchaus massvolle Ansätze für die zu versteuernden Eigenmietwerte. Bei den kantonalen Steuern ist aufgrund dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung ohnehin derselbe Ermessensspielraum gegeben.

Ein Absinken der Eigenmietwerte unter 70 Prozent des Marktwertes ist im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abzulehnen. Dies gilt sowohl für neu erworbenes als auch für seit längerer Zeit bestehendes Wohneigentum. Denn andernfalls wäre eine rechtsgleiche Besteuerung im Verhältnis zu den Mietern, die ja keinen Abzug des Mietzinses geltend machen können, nicht mehr gewährleistet.

Dieselbe Folgerung muss um so mehr für den weiteren Vorschlag gelten, wonach einmal festgesetzte Eigenmietwerte bis zu einer Handänderung nicht mehr angepasst werden dürfen. Der Sinn dieses Begehrens nach «Einfrieren» der Eigenmiet-

werte besteht offensichtlich darin, dass der Eigenheimbesitzer und gegebenenfalls auch sein überlebender Ehegatte zeitlebens nie mehr eine Erhöhung des Eigenmietwertes erleben sollen.

Wenn die Boden- und Mietpreise weiter steigen, würden die Miet- und Marktwerte mit der Zeit immer weiter auseinanderklaffen, bis jeweils eine Handänderung erfolgt. Gerade das würde immer wieder dazu führen, dass die rechtsgleiche Besteuerung im Einzelfall nicht mehr gewährleistet ist. Die Anpassung der Mietwerte an den Markt stellt jedoch nichts anderes als die steuerliche Erfassung des gestiegenen Nutzungswerts sicher. Eine Wertsteigerung eines Eigenheims kann sich in einer Zunahme des Eigenkapitals niederschlagen. Der Wertzuwachs als solcher wird zwar erst besteuert, wenn ein (grundstückgewinnsteuerlicher) Realisierungstatbestand vorliegt. Er wirkt sich jedoch bereits während der Nutzung in Form eines gestiegenen Ertrages aus. Der selbstnutzende Eigentümer merkt das nur indirekt, indem er immer noch zum gleichen Preis wohnt, während die Mietpreise gestiegen sind. Als Naturaleinkommen ist die Eigennutzung zum Marktwert zu erfassen. Die Mietwerte einzufrieren bedeutet aus steuerrechtlicher Sicht, dass der Ertrag des gesamten Kapitals, das auf die Wertsteigerung zurückzuführen ist, steuerfrei bleibt.

Das «Einfrieren» der Eigenmietwerte soll wohl auch dazu dienen, ältere Eigenheimbesitzer, deren ganzes Vermögen in ihrem Haus steckt, vor den Auswirkungen von Eigenmietwerterhöhungen zu bewahren. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass im Gesetz über die direkte Bundessteuer in Artikel 21 Absatz 2 der sog. Untermutungsabzug eingeführt worden ist.

Durch ein allgemeines «Einfrieren» der Eigenmietwerte würden sich diese aber je länger je mehr von den Marktwerten entfernen. Die «Schere» zwischen Eigentümern und Mietern würde sich ständig mehr zu Ungunsten der Mieter öffnen. Denn auf der anderen Seite werden die Mietzinsen ja nicht eingefroren, sondern passen sich laufend den Marktverhältnissen an. Hinzu kommt, dass im Rahmen des Ausgleichs der Folgen der kalten Progression die Teuerung auch zugunsten des Eigentümers kompensiert wird.

Alle diese Gründe würden dazu führen, dass das System der Eigenmietwertbesteuerung bei einem «Einfrieren» der Mietwerte unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit rasch völlig unhaltbar würde. Auch der bereits genannte Expertenbericht Locher kommt zum gleichen Ergebnis, wenn er mit Blick auf die Volksinitiative festhält:

Durch das Einfrieren der Mietwerte entfernen sich diese je länger je mehr von den Marktwerten. Damit verliert das System mit der Zeit seine Berechtigung (Bericht Locher, a. a. O., S. 66).

212 Beurteilung aus der Sicht der Haushaltsziele

Das Verhalten der Steuersubjekte auf die in der Initiative vorgeschlagenen Massnahmen lässt sich im voraus kaum quantifizieren. Deshalb ist es nur möglich, Grössenordnungen zu schätzen. Wie im wesentlichen bereits in der Antwort auf die Interpellation Strahm (93.3560) vom 1. Dezember 1993 dargelegt wurde, ist – unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen – mit den nachfolgenden Steuerausfällen zu rechnen:

Vorgeschlagene Massnahmen
Ertragsausfall in Millionen Franken für

	den Bund	die Kantone und Gemeinden
<p><i>Spargelder für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum können bis zu einer bestimmten Grenze vom Einkommen in Abzug gebracht werden</i></p> <p>Ab steuerbaren Einkommen von 30 000 Franken werden solche Sparrücklagen gebildet. Die Anzahl der Pflichtigen, die davon Gebrauch machen, steigt mit zunehmendem Einkommen kontinuierlich an und erreicht bei einem steuerbaren Einkommen von über 300 000 Franken 15 Prozent der Pflichtigen. Bei einem entsprechenden Abzug von 5000 Franken beträgt der geschätzte Ertragsausfall bei der direkten Bundessteuer 40 Millionen Franken und bei den Kantonen und Gemeinden insgesamt 100 Millionen Franken pro Jahr. Bei einer Verdoppelung sowohl des Abzuges auf 10 000 Franken als auch der Prozentanteile erhöhen sich die Ertragsausfälle auf 180 Millionen Franken (Bund) bzw. auf 480 Millionen Franken (Kantone und Gemeinden).</p>	40-180	100-480

<p><i>Die Verwendung der Mittel aus den Säulen 2 und 3a für den Erwerb und die Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum soll steuerlich begünstigt werden</i></p>	20	60
--	----	----

Diese Massnahme wird infolge der im Durchschnitt vorteilhafteren steuerlichen Behandlung von Kapitalleistungen gegenüber den Rentenleistungen Mindereinnahmen zur Folge haben. Diese Mindereinnahmen werden allerdings erst in etwa 20 Jahren voll zum Tragen kommen und sich in begrenztem Rahmen halten. Die Berechnungen basieren auf der Annahme, dass sich die Rentenleistungen um 5 Prozent reduzieren, der marginale Steuersatz für die direkte Bundessteuer 3,5 Prozent beträgt und die bestehenden Hypothekendarlehen im gleichen Umfang abnehmen wie die zusätzlichen Hypotheken der neuen Wohneigentümer zunehmen.

<i>Die Eigenmietwerte sind nach Ersterwerb des selbstgenutzten Wohneigentums während zehn Jahren zu ermässigen</i>	35	100
--	----	-----

Die Reduktion des Eigenmietwertes beträgt 3000 Franken und wird von 150 000 Wohneigentümern geltend gemacht. Die Berechnung des Ertragsausfalles basiert auf einem marginalen Steuersatz von 7 Prozent für die direkte Bundessteuer.

<i>Die Eigenmietwerte sind massvoll festzulegen</i>	250	700
---	-----	-----

Die durchschnittliche Reduktion des Eigenmietwertes beträgt 3000 Franken für Liegenschaften mit einem Baujahr bis 1970 (416 000 Einheiten) und 5000 Franken für Wohnungen mit einem Baujahr ab 1970 (464 000 Einheiten). Die Berechnung des Ertragsausfalles basiert auf einem marginalen Steuersatz von 7 Prozent für die direkte Bundessteuer.

<i>Einmal festgelegte Eigenmietwerte können erst nach einer Handänderung angepasst werden</i>	30	90
---	----	----

Diese Massnahme würde dazu führen, dass der Steuerertrag in geringerem Masse ansteigen würde als bei einer periodischen Anpassung der Eigenmietwerte an die Mietpreise. Die Berechnungen basieren auf den Annahmen, dass nur noch bei 5 Prozent der Besitzer von Eigenheimen für jede Steuerperiode der Eigenmietwert um 500 Franken erhöht werden kann und der marginale Steuersatz bei der direkten Bundessteuer 7 Prozent beträgt. Der Umfang der Mindererträge hängt jedoch weitgehend auch von der Entwicklung der Mietpreise ab und würde z. B. bei steigenden Mietpreisen kontinuierlich zunehmen.

Ertragsausfall Total	375-515	1050-1430
----------------------	---------	-----------

Damit ergeben sich als direkte Folge der Initiative erhebliche Steuerausfälle, welche sich für den Bund auf 375-515 Millionen Franken und für die Kantone und Gemeinden auf 1-1,4 Milliarden Franken belaufen. Ertragsausfälle in dieser Grössenordnung sind mit den Haushaltszielen der öffentlichen Hand nicht vereinbar.

In der Antwort auf die Interpellation Hegetschweiler (94.3565) vom 16. Dezember 1994 äusserte sich der Bundesrat auch zu möglichen weiteren finanziellen Auswirkungen einer Annahme der Initiative. Er gelangte dabei vorab zu den folgenden Ergebnissen:

Es steht nicht fest, ob sich die Zahl der Wohneigentümer im Falle der Verwirklichung der Initiative erheblich erhöhen würde. Damit ist auch nicht bekannt, ob ein merklicher Investitionsschub und positive Beschäftigungseffekte ausgelöst würden, welche zu steuerbaren Mehreinkünften in der Bauwirtschaft sowie Einsparungen bei den Arbeitslosengeldern führen könnten. Insoweit vermehrt Mietwohnungen in Eigentumswohnungen umgewandelt würden, entstünden kaum zusätzliche Impulse für die Bautätigkeit.

Die These, wonach Wohneigentum soziale Sicherheit schafft und Einsparungen öffentlicher Gelder im Sozialbereich bringt, kann in dieser allgemeinen Form kaum gestützt werden. Insbesondere ist nicht auszuschliessen, dass auch Wohneigentümer durch eintretende finanzielle Schwierigkeiten, z. B. infolge Arbeitslosigkeit, Fürsorgeleistungen beanspruchen müssen. Mögliche Einsparungen können daher nicht berechnet werden.

Da nicht bekannt ist, ob die Zahl der Wohneigentümer bei Annahme der Initiative spürbar steigen würde, ist auch ungewiss, in welchem Ausmass sich die Eingänge bei den Handänderungs- und Liegenschaftssteuern erhöhen würden. Wegen des geringen Anteils dieser kantonalen Abgaben am gesamten Steueraufkommen würde deren Zunahme jedoch so oder so kaum ins Gewicht fallen.

Allfällige Minderausgaben und mögliche Mehreinnahmen, die aus den in der Interpellation Hegetschweiler angesprochenen Bereichen resultieren könnten, lassen sich somit weder berechnen noch schätzen. Es ist aber nicht damit zu rechnen, dass die oben wiedergegebene Steuerausfallschätzung dadurch stark relativiert würde.

213 Beurteilung nach der Zielkonformität

213.1 Bestimmungsfaktoren der Wohneigentumsquote

Die Förderung des Wohneigentums ist schon heute eines der staatspolitischen Ziele mit Verfassungsrang. So verpflichtet Artikel 34^{sexies} Absatz 1 BV den Bund, Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum zu treffen. Zudem sieht Artikel 34^{quater} Absatz 6 BV namentlich auch den Einsatz steuerlicher Massnahmen vor, um die Selbstvorsorge zu fördern. Er lautet wie folgt:

Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik.

Wie aus Artikel 34^{quater} Absatz 1 BV hervorgeht, soll die steuerliche Förderung des Wohneigentums bloss über die Selbstvorsorge im Rahmen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge Anwendung finden (vgl. Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer, BBl 1993 I 1201).

Wie sich aus den Ziffern 125 und 13 hievore ergibt, stehen schon heute eine ganze Reihe von steuerlichen Erleichterungen im Dienste dieser verfassungsmässigen Ziele. Auch die Initiative bezweckt die vermehrte Förderung und Erhaltung des selbstgenutzten Wohneigentums (s. Art. 34^{octies}, Ingress BV). Es fällt aber auf, dass die Initianten ihre Zielsetzung ausschliesslich mittels einkommensteuerlicher Anreize verwirklichen wollen. Andere Massnahmen werden nicht beantragt.

Die tiefe Wohneigentumsquote ist nun aber nicht primär in der steuerlichen Behandlung des Wohneigentums und noch weniger in der Besteuerung des Eigenmietwertes begründet:

Die Schweiz zeichnet sich durch einen im Durchschnitt hochwertigen Mietwohnungsbestand aus. Dieser trägt wesentlich zu der in Europa sonst nirgends erreichten grossen Wohnzufriedenheit der Mieter bei, welche die Präferenz für Wohneigentum dämpft (vgl. Lambelet/Zimmermann, Droit au logement ou économie de marché? Une analyse de l'immobilier en Suisse, Lausanne 1991).

Das an sich schon hohe Preisniveau in der Schweiz führt in Verbindung mit der Bodenknappheit zu relativ hohen Bodenpreisen. Als Folge davon sind die Bau- und Erwerbskosten vergleichsweise hoch. Wer in der Schweiz Wohneigentum erwerben

will, muss deshalb i. d. R. länger sparen als im Ausland. Auch die Kosten und Umtriebe eines Wohnungswechsels sind für den Wohneigentümer wesentlich grösser als für den Mieter. Der hohe Ausländeranteil von rund 18 Prozent dämpft die Wohneigentumsquote ebenfalls. Zudem vermag der gesetzliche Mieterschutz die Mietpreise insbesondere für Altbauwohnungen tief zu halten. Dadurch profitieren insbesondere langjährige Mieter derselben Wohnung von relativ günstigen Mietzinsen (vgl. A. Meier, Volkswirtschaftliches Gutachten zur Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, St. Gallen 1993, S. 18 ff.).

Bekanntlich besteht zwischen der Nachfrage nach Wohneigentum und jener nach Mietwohnungen ein ökonomischer Zusammenhang. Namentlich sind die beiden Wohnformen untereinander weitgehend substituierbar. Professor A. Meier ist der Auffassung, dass die Wohneigentumsquote «durch die Präferenz der Nachfrager sowie durch das Verhältnis zwischen den Nutzungskosten von Wohneigentum und Mietpreisen für vergleichbare Objekte bestimmt» wird (A. Meier, a. a. O., S. 12). Der Autor einer neuen Dissertation gelangt zum Schluss, dass bei der Wahl zwischen Miete und Eigentum zwar dem Einkommen und den Kosten eine signifikante, aber doch relativ geringe Bedeutung zukommt. Den verhältnismässig grössten Einfluss auf den Entscheid zugunsten von Miete oder Eigentum haben für ihn die demographischen und sozio-ökonomischen Eigenschaften des Haushaltes (insbesondere das Alter und der Zivilstand) als hauptsächliche Bestimmungsfaktoren für die Präferenzen des Haushaltes sowie das verfügbare Vermögen. Im Vergleich dazu seien die Steuerwirkungen und die Kapitalanlage-Argumente bei der Besitzwahl nur von untergeordneter Bedeutung (vgl. Andreas Aebersold, Miete oder Eigentum? Die ökonomische Entscheidung über den Wohnungsbesitz, Diss. St. Gallen 1994, S. 176 und 178).

213.2 Der Eigenmietwert als vernachlässigbarer Bestimmungsfaktor für die Wohneigentumsquote

Wie erwähnt besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass die tiefe Wohneigentumsquote nicht primär in der steuerlichen Behandlung des Wohneigentums begründet ist.

Zwar wird nicht bestritten, dass die nebeneinander bestehende Besteuerung von Eigenmietwerten und von kantonalen Grundstückgewinnen die Attraktivität von Wohneigentum als Kapitalanlage senkt und zur Erhöhung der Mobilitätskosten der Wohneigentümer beiträgt (vgl. dazu A. Meier, a. a. O., S. 21). Gerade dieses Argument wird aber Gewicht verlieren, sobald die im Steuerharmonisierungsgesetz vorgesehene Übergangsfrist abgelaufen sein wird und alle Kantone bei Veräusserung und Wiedererwerb von selbstgenutztem Wohneigentum innerhalb der Schweiz die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer aufschieben müssen.

213.3 Ungenügende Zielkonformität des Einsatzes einkommenssteuerrechtlicher Massnahmen

Die Auffassung, wonach die Initiative geeignet ist, die Wohneigentumsquote zu erhöhen, ist stark zu relativieren:

Die Initiative brächte unbestrittenermassen zusätzliche steuerliche Vergünstigungen zugunsten der Hauseigentümer. Dies folgt schon aus den substantiellen Einnahmefällen, welche nach deren Annahme für Bund, Kantone und Gemeinden resultie-

ren würden. Eine ganze Reihe von Gründen unterschiedlicher Natur verhindern nun aber eine auch nur einigermaßen effiziente Wirkung der Initiative:

Die mit der Initiative verlangten Massnahmen erstrecken sich ausschliesslich auf den Bereich des Einkommenssteuerrechts. Solche Massnahmen zwecks Verfolgung ausserfiskalischer Zielsetzungen sind in mehrfacher Weise problematisch. Zwar wirken sie für die privilegierte Gruppe wie Subventionen. In den staatlichen Rechnungen erscheinen sie aber weder als solche noch als sonstige Ausgaben. Sie sind damit weder transparent noch kontrollierbar und können auch nicht selektiv eingesetzt werden, sondern wirken nach dem Giesskannenprinzip (vgl. P. Böckli, Rechtsgutachten zur Abschaffung der Mietwertbesteuerung, Basel 1993, S. 73; M. Rauch, Die Besteuerung des Eigenmietwertes, Diss. Zürich 1986, S. 118). Darin liegt denn auch der Grund dafür, dass das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz) in Artikel 7 Buchstabe g den Einsatz von steuerlichen Vergünstigungen zur Erfüllung einer Aufgabe grundsätzlich ausschliesst.

Ganz allgemein ist festzustellen, dass insbesondere Einkommenssteuern für die Verfolgung ausserfiskalischer Ziele (und damit auch im Bereich der Wohnungs- und Bodenpolitik) kaum geeignet sind. Objektsteuern wie die Grundstückgewinnsteuer eignen sich dafür besser (vgl. Ziff. 211.1 hievoriger Bericht Locher, a. a. O., S. 135). Diese negative Aussage hinsichtlich der Einkommenssteuern trifft noch vermehrt zu für progressive Einkommenssteuern und akzentuiert sich mit wachsender Progressivität. Wegen der Eigenart der progressiven Einkommenssteuer ist nämlich die steuerliche Privilegierung (bei gleichem Eigenmietwert) für jene Steuerpflichtigen am grössten, welche über die höchsten Einkommen verfügen. Umgekehrt begünstigen die Massnahmen der Initiative in absoluten und prozentualen Beträgen jene am wenigsten, welche tiefe Einkommens-Grenzsteuersätze aufweisen. Es sind dies die Empfänger tiefer Einkommen, welche oft durch den Erwerb des Wohneigentums an die Grenze ihrer finanziellen Möglichkeiten gehen würden oder bereits gegangen sind. Daraus folgt, dass bei Verwirklichung der Initiative der Staat für jene Eigentümer die grössten Steuerausfälle hinnehmen müsste, für welche selbstgenutztes Wohneigentum ohnehin erschwinglich ist und dessen Erwerb deshalb hauptsächlich eine Frage der persönlichen Präferenzen darstellt. Eine zielkonforme Förderung von selbstgenutztem Wohneigentum müsste deshalb gerade im umgekehrten Sinne wirken (vgl. dazu P. Böckli, a. a. O., S. 74 ff. und dort zitierte Autoren).

Diese Aussagen treffen nicht nur für den Eigenmietwert zu, sondern auch für das von der Initiative verlangte steuerbefreite Wohneigentumssparen. Für die potentiellen Eigentümer selbstgenutzten Wohneigentums mit relativ geringem Einkommen wirkt sich der Steuerabzug auch hier überproportional schwächer aus. Ferner kommt hinzu, dass Personen mit begrenzten finanziellen Möglichkeiten oftmals schon froh sind, die Abzugsmöglichkeiten ausschöpfen zu können, die ihnen das bereits bestehende Instrument des steuerlich begünstigten Wohneigentumssparens im Rahmen der Säule 3a (vgl. Ziff. 132) eröffnet.

Bei Verwirklichung der Initiative hätte der Staat mithin für jene potentiellen und gegenwärtigen Wohneigentümer die weitaus grössten Steuerausfälle hinzunehmen, für welche Wohneigentum ohnehin erschwinglich ist.

Zwar würde sich unter sonst gleichbleibenden Bedingungen, namentlich gleichen Liegenschaftspreisen, der Personenkreis vergrössern, der sich für den Erwerb von Wohneigentum entschliessen könnte. Nun ist es aber unrealistisch anzunehmen, dass die mit der Initiative geforderten steuerlichen Vergünstigungen vollumfänglich

den selbstnutzenden Wohneigentümern zugute kämen. Denn es gilt zu berücksichtigen, dass das Angebot an Liegenschaften relativ unelastisch auf Nachfragerhöhungen reagiert. Demzufolge spricht vieles dafür, dass die steuerlichen Vergünstigungen der Initiative – auf Kosten der zukünftigen Wohneigentümer und der Mieter – wegen der stärkeren Nachfrage zu höheren Liegenschaftspreisen führen würden. Dadurch würde die Initiative namentlich auch dem nicht selbstnutzenden Bodeneigentümer zugute kommen.

Somit wird klar, dass die grössten steuerlichen Vergünstigungen aus der Initiative ziehen:

- unter den gegenwärtigen Wohneigentümern hauptsächlich jene mit hohen Einkommen zu Lasten jener mit niedrigeren Einkommen;
- unter den zukünftigen Wohneigentümern ebenfalls die einkommensstarken zu Lasten der Bezüger niedrigerer Einkommen;
- die einkommensstarken Eigentümer von Wohnimmobilien und Bauland für Wohnbauten zu Lasten der potentiellen Wohneigentümer mit niedrigeren Einkommen.

Bei Annahme der Initiative entstehen daher am ehesten noch Anreize zugunsten der einkommensstarken und wohlhabenden Personen, selbstgenutztes Wohneigentum zu erwerben. Deshalb müsste damit gerechnet werden, dass sich nicht zuletzt Personen aus diesem Segment neu zum Erwerb selbstgenutzten Wohneigentums entscheiden würden.

Die von der Initiative verlangten Massnahmen erweisen sich deshalb kaum als zielkonform. Darum dürfte auch die von den Initianten zum Ausdruck gebrachte Erwartung, wonach der Anteil der Eigenheime bei der Neuproduktion rasch auf 50 Prozent ansteigen werde, nicht realistisch sein. Wenn die Initianten beklagen, dass wegen der geltenden Eigenmietwertbesteuerung für einkommensschwächere Neuerwerber Anreize fehlten, so ist im Lichte der obigen Ausführungen nicht verständlich, warum die Initiative Massnahmen fordert, die nur schlecht geeignet sind, gerade für diese Zielgruppe echte Anreize zu schaffen.

214 Volkswirtschaftliche und gesellschaftspolitische Beurteilung

Es ist den Initianten darin zuzustimmen, dass die Initiative ohne Dirigismus auskommt und keinen Zwang auf Mieter und Vermieter ausübt.

Anders verhält es sich mit dem Argument, bei Annahme der Initiative werde die ungesunde Praxis aufhören, bei jeder Arbeit am Haus neue Schulden zu machen, um den steigenden Eigenmietwert durch höhere Hypothekarzinsabzüge zu kompensieren. Dieses Argument bezieht sich offenbar auf den Fall, der bei Aufhebung der Steuerabzüge (namentlich des Abzuges für Hypothekarzinsen und Unterhaltskosten) als Folge einer gänzlichen Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung einträte. Bei Wegfall des Steuerabzuges für Hypothekarzinsen entfielen nämlich in der Tat ein starker Anreiz, das Wohneigentum trotz ausreichender eigener Mittel mit Fremdkapital zu finanzieren, so dass Hypothekarschulden wesentlich stärker als heute amortisiert würden.

Nun enthält die Initiative aber keine Bestimmung, wonach der im schweizerischen Steuerrecht feststehende Grundsatz der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen bei den Hypothekarzinsen zu begrenzen oder gar abzuschaffen ist, so dass sich diesbezüglich nichts ändern würde. Es ist daher nicht einzusehen, warum sich aufgrund der Initiative die Hypothekarverschuldung insgesamt erheblich zurückbilden

würde. Denn die zufolge der Initiative eintretende Senkung der Eigenmietwerte würde keineswegs dazu führen, dass auch die Hypothekarschulden proportional sinken.

Die Initianten machen ferner geltend, bei Annahme ihres Volksbegehrens erhöhe sich die Ersparnisbildung insgesamt, was volkswirtschaftlich notwendig sei. Es ist nicht ausgeschlossen, dass die Ersparnisbildung als Folge der Initiative eine gewisse Verlagerung verzeichnen würde. Wie in Ziffer 213.3 dargestellt wurde, wäre aber auch zu erwarten, dass bei Annahme der Initiative die Liegenschaftspreise steigen würden, so dass für dasselbe Sparziel ein höherer Sparbetrag notwendig würde.

Es dürfte kaum volkswirtschaftliche Gründe geben, die eine einkommenssteuerliche Privilegierung von Wohneigentum zu Lasten anderer Ziele als angezeigt erscheinen liessen. Gesellschaftspolitisch könnte hingegen eine breite Streuung von Eigentum, namentlich von Wohneigentum, in der Tat erwünscht sein. Wie in Ziffer 213 eingehend dargelegt wurde, sind nun aber gerade Massnahmen im Bereich der Einkommenssteuern mangels Zielkonformität dazu schlecht geeignet.

215 Alternativen zur Initiative

Ferner bestehen auch im Fiskalbereich Alternativen zu den Massnahmen der Initiative, welche wesentlich zielkonformer sind. Eine Reihe derartiger Massnahmen werden im Bericht der Expertenkommission Locher empfohlen. Es handelt sich dabei um die Abschaffung der Liegenschaftssteuer, die Einführung einer Zweitwohnungssteuer, die Verkehrswertbesteuerung von überbauten und baureifen Grundstücken und die Einführung einer monistischen Grundstückgewinnsteuer.

Alle diese Massnahmen betreffen das kantonale Steuerrecht. Der Bundesrat hat deshalb anlässlich seiner Kenntnisnahme des Berichts der Expertenkommission Locher das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, den Kantonen den Bericht zur Stellungnahme zuzustellen.

Unter dem Gesichtspunkt der Wohneigentumsförderung steht die Liegenschaftssteuer im Vordergrund. Steuerobjekt der Liegenschaftssteuer sind Grundstücke. Bei der Liegenschaftssteuer handelt es sich somit um eine partielle Vermögenssteuer. Auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Schuldners wird nicht abgestellt und auch ein Schuldenabzug ist nicht zugelassen. Die Liegenschaftssteuer ist deshalb eine reine Objektsteuer. Sie verursacht zusammen mit der Vermögenssteuer eine Doppelbelastung der Wohneigentümer und steht deshalb im Widerspruch zum Ziel der breiteren Wohneigentumsstreuung. Mit der Aufhebung dieser Steuer würde somit ein gewisser Beitrag zur Wohneigentumsförderung geleistet, von dem – weil es sich um eine Objektsteuer handelt – die einkommensschwächeren Wohneigentümer genauso profitieren könnten wie die einkommensstärkeren (vgl. Bericht Locher, a. a. O., S. 98 ff.). Alle diese Massnahmen liegen im kantonalen Entscheidungsbereich.

Ausgehend vom Gedanken, dass aus bodenpolitischer Sicht nicht jede Form von Wohneigentum gefördert werden sollte, schlägt die Expertenkommission Locher für Zweitwohnungen als Ersatz der Liegenschaftssteuer die Einführung einer Zweitwohnungssteuer vor. Ihr Lenkungszweck bestünde darin, die Attraktivität von Erstwohnungen gegenüber Zweitwohnungen zu erhöhen.

Auch der Vorschlag der Expertenkommission Locher, die Grundstückgewinnsteuer in allen Kantonen monistisch auszugestalten, d. h. als Objektsteuer zu erheben, den Besitzdauer-Zuschlag und -Abzug aufzuheben und den Steuersatz moderat festzulegen, ist auf die Ziele einer optimalen Bodennutzung und Wohneigentumsförderung ausgelegt (vgl. Bericht Locher, a. a. O., S. 128 ff.).

Es bleibt jedoch darauf hinzuweisen, dass die Vorschläge der Expertenkommission Locher in einer ersten Stellungnahme vom 18. Januar 1995 von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (FDK) sehr zurückhaltend aufgenommen worden sind. Am 3. Mai 1995 hat der Bundesrat von dieser Stellungnahme der FDK Kenntnis genommen. Ferner hat er das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, zusammen mit der FDK dem Bundesrat einen Vorschlag für die personelle Zusammensetzung und die organisatorische Führung einer «Kommission für die Steuerharmonisierung» zu unterbreiten. Aufgabe dieser Kommission ist es, die Weiterentwicklung des Rechtes der direkten Steuern zu koordinieren. Mittelfristig gehören dazu auch bodenrechtlich relevante Steuerfragen, wie sie namentlich von der Expertenkommission Locher geprüft und vorgeschlagen worden sind.

216 Schlussfolgerungen

Schon die geltende Gesetzgebung begünstigt durch eine ganze Reihe von Massnahmen den Erwerb und Erhalt selbstgenutzten Wohneigentums (vgl. die Ziff. 125 und 13 hievov).

Mit den von der Initiative zusätzlich vorgeschlagenen Massnahmen, namentlich der vom Marktwertprinzip völlig abgekoppelten Festsetzung des Eigenmietwertes bei gleichzeitiger Beibehaltung sämtlicher nach dem geltenden Recht möglichen Abzüge, wäre eine rechtsgleiche Besteuerung der Eigentümer untereinander und vor allem im Verhältnis Wohneigentümer–Wohnungsmieter nicht mehr gegeben. Die Initiative verstösst damit gegen den von Artikel 4 BV gebotenen Grundsatz der Rechtsgleichheit (vgl. Ziff. 211 hievov).

Ferner wäre die Initiative mit Ertragsausfällen von 400–500 Millionen Franken für den Bund und von 1–1,4 Milliarden Franken für die Kantone verbunden. Steuerausfälle in dieser Höhe sind mit den Haushaltszielen der öffentlichen Hand ohnehin nicht vereinbar (vgl. Ziff. 212 hievov).

Es kommt hinzu, dass auch bei Inkaufnahme solcher gewichtiger Ertragsausfälle die von der Initiative angestrebte breite Eigentumsstreuung nicht erreicht würde. Denn die von den Initianten vorgeschlagenen Massnahmen hätten namentlich zur Folge, dass vorab auch jene Steuerpflichtigen begünstigt würden, die einer solchen Steuerentlastung gar nicht bedürfen (vgl. Ziff. 213 hievov). Schliesslich besteht unter volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten ebenfalls keine Notwendigkeit einer noch stärkeren steuerlichen Privilegierung des Wohneigentums (vgl. Ziffer 214 hievov).

22 Standesinitiative des Kantons Aargau

221 Inhalt der Initiative

Mit einer Standesinitiative vom 15. Oktober 1991 hat der Kanton Aargau eine Ergänzung von Artikel 21 DBG verlangt. Die Ergänzung betrifft einen zusätzlichen Absatz 3, mit folgendem Wortlaut:

³ Die von den Kantonen festgesetzten Eigenmietwerte sind zu übernehmen, soweit sie mindestens den halben Marktwert umfassen.

Am 17. Juni 1993 hat der Nationalrat mit 48 zu 46 Stimmen beschlossen, der Initiative Folge zu geben, um ihre Behandlung im Rahmen der Volksinitiative «Wohnigentum für alle» zu ermöglichen.

222 Beurteilung der Initiative

Wie unter Ziffer 211.3 dargelegt wird, lässt sich unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit beim Eigenmietwert nach der auch vom Bundesgericht sanktionierten Praxis höchstens eine Abweichung von 30 Prozent vom Marktwert rechtfertigen. Jede daruntergehende Reduktion würde diese anerkannte Praxis und damit auch das Erfordernis der Rechtsgleichheit verletzen. Wenn sich die Eigenmietwerte über diese Grenze hinaus von den Marktwerten entfernen würden, gälte, was die Expertenkommission Locher hinsichtlich des Einfrierens der Mietwerte festgehalten hat (vgl. Ziff. 211.3 am Ende): Das System der Eigenmietwertbesteuerung verliere seine Berechtigung. Die gleichen Überlegungen führen also dazu, auch die Standesinitiative des Kantons Aargau abzulehnen.

7626

Bundesbeschluss über die Volksinitiative «Wohneigentum für alle»

Entwurf

vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Prüfung der am 22. Oktober 1993 eingereichten Volksinitiative «Wohneigentum für alle»¹⁾,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 24. Mai 1995²⁾,
beschliesst:

Art. 1

¹⁾ Die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» wird gültig erklärt und Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet.

²⁾ Die Volksinitiative lautet:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 34^{octies} (neu)

Zwecks vermehrter Förderung und Erhaltung des selbstgenutzten Wohneigentums sind die direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden wie folgt zu gestalten:

1. Für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bestimmte Spargelder können vom Einkommen abgezogen werden. Die Gesetzgebung regelt Gestaltung und Bemessung des Abzugs;
2. Die Verwendung der Mittel der beruflichen Vorsorge einschliesslich der gebundenen Selbstvorsorge für den Erwerb und die Finanzierung von selbstgenutztem Wohn- oder Genossenschaftseigentum ist steuerlich zu begünstigen;
3. Zur Milderung der Anfangsbelastung sind die Eigenmietwerte während zehn Jahren nach dem Ersterwerb des selbstgenutzten Wohneigentums zu ermässigen;
4. Die Eigenmietwerte sind unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge massvoll festzulegen. Vor allem ist dem besonderen wirtschaftlichen und rechtlichen Charakter der Eigenheimnutzung Rechnung zu tragen.
5. Einmal festgesetzte Eigenmietwerte können erst nach einer Handänderung angepasst werden. Bei Handänderungen infolge eines Erbfalles wird die Anpassung aufgeschoben, solange der überlebende Ehegatte das Eigenheim weiter bewohnt. Bei erheblichen wertvermehrenden Investitionen können die Eigenmietwerte verhältnismässig erhöht werden. Bei Ersatzbeschaffungen sind die bisherigen Eigenmietwerte zu berücksichtigen.

¹⁾ BB1 1994 III 768

²⁾ BB1 1995 III 803

II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

Übergangsbestimmungen Art. 20 (neu)

Erhöhungen der Eigenmietwerte, die nach der Annahme von Artikel 34^{octies} durch Volk und Stände in Kraft treten sollen, sind unwirksam, soweit sie in Widerspruch zu Artikel 34^{octies} stehen.

Art. 2

Die Bundesversammlung empfiehlt Volk und Ständen, die Initiative zu verwerfen.

7626

Botschaft über die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» vom 24. Mai 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	30
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.038
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	01.08.1995
Date	
Data	
Seite	803-835
Page	
Pagina	
Ref. No	10 053 556

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.