

Kommission  
Eigenmietwert /  
Systemwechsel  
(KES)

# BERICHT

erstattet dem  
Eidgenössischen  
Finanzdepartement

Bern / März 2000

## Inhaltsübersicht

<b>I.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
1.	Ausgangslage	3
2.	„Wohneigentum für alle“	4
3.	Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel	4
4.	Auftrag und Arbeitsweise der Kommission	6
5.	Inhalt des Berichts	6
<b>III.</b>	<b>Das Besteuerungssystem der eidgenössischen und kantonalen Eigenmietwerte</b>	<b>8</b>
1.	Der Eigenmietwert als steuerbares Einkommen; Allgemeines	8
2.	Gesetzliche Grundlagen	9
3.	Ermittlung des Eigenmietwertes	10
4.	Die Abzüge vom Eigenmietwert	13
5.	Beziehungen zwischen dem Eigenmietwert und der Vermögenssteuer	17
<b>IV.</b>	<b>Probleme und Mängel des bestehenden Systems</b>	<b>19</b>
1.	Auflistung von Mängeln des Systems Eigenmietwertbesteuerung	19
2.	Allgemeine Mängel	19
3.	Mängel hinsichtlich Rechtsgleichheit	20
4.	Technik der Festsetzung der Eigenmietwerte	21
5.	Abzug der Schuldzinsen	22
6.	Abzug der Unterhalts- und Betriebskosten	23
<b>V.</b>	<b>Rechtsvergleich mit dem Ausland</b>	<b>25</b>
1.	Deutschland	25
2.	Österreich	27
3.	Frankreich	28
4.	Italien	30
5.	Internationaler Vergleich der steuerlichen Behandlung von selbstgenutztem Wohneigentum (Hauptwohnsitz), Stand 1999	32
<b>VI.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Aspekte</b>	<b>33</b>
1.	Die Bundesaufgaben	33
2.	Die Grundrechte und die staatsrechtlichen Grundsätze	34
3.	Steuerliche Gleichbehandlung versus Wohneigentumsförderung	37

<b>VII.</b>	<b>Systemwechsel; Auswahl eines Modells</b>	<b>38</b>
1.	Die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes	38
2.	Die von der Kommission geprüften Modelle und ihre Auswirkungen auf den Ertrag der direkten Bundessteuer	40
3.	Erstes Modell: minus/minus/minus	41
4.	Zweites Modell: minus/plus/minus	42
5.	Drittes Modell: minus/minus/plus	43
6.	Viertes Modell: minus/plus/plus	44
7.	Das von der Kommission ausgewählte Modell	44
8.	Prüfung einiger Probleme in der Anwendung des von der Kommission ausgewählten Modells	45
9.	Wertung des vorgeschlagenen Modells im Verhältnis zum geltenden System	47
<b>VIII.</b>	<b>Allgemeine Auswirkungen des Systemwechsels</b>	<b>49</b>
1.	Steuereinnahmen; Quantitative Auswertung der Steuerdaten der Kantone betreffend Eigenmietwertbesteuerung	49
2.	Wohneigentumsförderung	57
3.	Volkswirtschaft	62
<b>IX.</b>	<b>Auswirkungen für die Kantone</b>	<b>66</b>
1.	Zweitwohnungsbesteuerung	66
2.	Vermögensbesteuerung	73
3.	Interkantonale Verhältnisse	75
<b>X.</b>	<b>Flankierende Massnahmen beim Systemwechsel und das intertemporale Recht</b>	<b>76</b>
1.	Die flankierenden Massnahmen beim Systemwechsel	76
2.	Die Übergangsmassnahmen im Falle eines Systemwechsels	85
<b>XI.</b>	<b>Parlamentarische Vorstösse</b>	<b>88</b>
1.	Parlamentarische Vorstösse im Bund	88
2.	Parlamentarische Vorstösse in den Kantonen	91
<b>XII.</b>	<b>Erforderliche Anpassungen in den verschiedenen Erlassen</b>	<b>94</b>
1.	DBG	94
2.	StHG	94
3.	Kantonale Steuergesetze	95
4.	Verordnungen	95
5.	Flankierende Massnahmen und intertemporales Recht	95

**XIII. Handlungsbedarf und Empfehlungen** **96****Anhänge zum Schlussbericht** **97**

Anhang Nr. 1: Der Abzug der Zinsen auf privaten Schulden 97

Anhang Nr. 2: Das neue System; dargestellt an einigen typischen  
Beispielen 108**Beilagen zum Schlussbericht**

1. Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums (Bundesamt für Justiz)
2. Gutachten über „Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei einem Systemwechsel der Eigenmietwertbesteuerung“ (Prof. Dr. Jörg Baumberger, St. Gallen)
3. Die Besteuerung der Eigenmietwerte (Steuerinformationen der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung, Juni 1999)

## Inhaltsverzeichnis

<b>I.</b>	<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>3</b>
1.	Ausgangslage	3
2.	„Wohneigentum für alle“	4
3.	Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel (KES)	4
4.	Arbeitsweise der Kommission	6
5.	Inhalt des Berichts	6
<b>III.</b>	<b>Das Besteuerungssystem der eidgenössischen und kantonalen Eigenmietwerte</b>	<b>8</b>
1.	Der Eigenmietwert als steuerbares Einkommen; Allgemeines	8
2.	Gesetzliche Grundlagen	9
2.1	Gesetzliche Grundlagen auf eidgenössischer Ebene	9
2.2	Gesetzliche Grundlagen auf kantonaler Ebene	10
3.	Ermittlung des Eigenmietwertes	10
3.1	Allgemeines	10
3.2	Ermittlung des Mietwertes für die direkte Bundessteuer	11
3.3	Ermittlung des Mietwertes für die kantonalen und Gemeindesteuern	12
4.	Die Abzüge vom Eigenmietwert	13
4.1	Die Einkommensabzüge im Allgemeinen und ihre Regelung im Stabilisierungsprogramm	13
4.2	Unterhaltskosten	15
4.3	Die Schuldzinsen	16
5.	Beziehungen zwischen dem Mietwert und der Vermögenssteuer	17
5.1	Bewertungsvorschriften auf Bundesebene	17
5.2	Bewertungsvorschriften auf Kantonsebene	17
5.3	Bewertungsvorschriften für Grundstücke im Eigentum natürlicher Personen	18
5.4	Juristische Personen	18
5.5	Schlussfolgerungen	18
<b>IV.</b>	<b>Probleme und Mängel des bestehenden Systems</b>	<b>19</b>
1.	Auflistung von Mängeln des Systems Eigenmietwertbesteuerung	19
2.	Allgemeine Mängel	19
3.	Mängel hinsichtlich Rechtsgleichheit	20
4.	Technik der Festsetzung der Eigenmietwerte	21
5.	Abzug der Schuldzinsen	22
6.	Abzug der Unterhalts- und Betriebskosten	23

<b>V.</b>	<b>Rechtsvergleich mit dem Ausland</b>	<b>25</b>
1.	Deutschland	25
2.	Österreich	27
3.	Frankreich	28
4.	Italien	30
5.	Internationaler Vergleich der steuerlichen Behandlung von selbstgenutztem Wohneigentum (Hauptwohnsitz), Stand 1999	32
<b>VI.</b>	<b>Verfassungsrechtliche Aspekte</b>	<b>33</b>
1.	Die Bundesaufgaben	33
1.1	Die Bundeskompetenz im Steuerbereich	33
1.2	Die Wohneigentumsförderung	33
2.	Die Grundrechte und die rechtsstaatlichen Grundsätze	34
2.1	Die Rechtsgleichheit	34
2.2	Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Besteuerung	34
2.3	Praktikabilitätsaspekte (Pauschalierungen)	36
3.	Steuerliche Gleichbehandlung versus Wohneigentumsförderung	37
<b>VII.</b>	<b>Systemwechsel; Auswahl eines Modells</b>	<b>38</b>
1.	Die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes	38
1.1	Die Grundsatzfrage	38
1.2	Anwendungsbereich des Systemwechsels	39
2.	Die von der Kommission geprüften Modelle und ihre Auswirkungen auf den Ertrag der direkten Bundessteuer	40
3.	Erstes Modell: minus/minus/minus	41
4.	Zweites Modell: minus/plus/minus	42
5.	Drittes Modell: minus/minus/plus	43
6.	Viertes Modell: minus/plus/plus	44
7.	Das von der Kommission ausgewählte Modell	44
8.	Prüfung einiger Probleme in der Anwendung des von der Kommission ausgewählten Modells	45
9.	Wertung des vorgeschlagenen Modells im Verhältnis zum geltenden System	47
<b>VIII.</b>	<b>Allgemeine Auswirkungen des Systemwechsels</b>	<b>49</b>
1.	Steuereinnahmen; quantitative Auswertung der Steuerdaten der Kantone betreffend Eigenmietwertbesteuerung	49
2.	Wohneigentumsförderung	57
2.1	Wohneigentumsförderung als Verfassungsauftrag	57
2.2	Systemwechsel und Wohneigentumsförderung	58
2.3	Bestehende Förderungsmassnahmen	60
2.4	Steuerliche Förderungsmassnahmen beim Systemwechsel	61
3.	Volkswirtschaft	62

<b>IX.</b>	<b>Auswirkungen für die Kantone</b>	<b>66</b>
1.	Zweitwohnungsbesteuerung	66
2.	Vermögensbesteuerung	73
2.1	Beziehungen zwischen dem Eigenmietwert und der Vermögens- besteuerung	73
2.2	Bewertungsregeln auf Bundesebene	73
2.3	Bewertungsregeln auf kantonaler Ebene	73
2.4	Bewertungsregeln für Grundstücke im Eigentum natürlicher Personen	74
2.5	Juristische Personen	74
2.6	Schlussfolgerungen	74
3.	Interkantonale Verhältnisse	75
<b>X.</b>	<b>Flankierende Massnahmen beim Systemwechsel und das intertemporale Recht</b>	<b>76</b>
1.	Die flankierenden Massnahmen beim Systemwechsel	76
1.1	Die durch diese Massnahmen betroffenen Eigentümer	76
1.2	Flankierende Massnahmen beim Systemwechsel zugunsten neuer Grundeigentümer	76
1.3	Grundmodell	78
1.4	Vereinfachte Modelle	81
1.5	Anwendung der Förderungsmassnahmen zum Erwerb des Wohn- eigentums bei einem Systemwechsel	84
1.6	Flankierende Massnahmen beim Systemwechsel hinsichtlich der Unterhaltskosten	84
2.	Die Übergangsmassnahmen im Falle eines Systemwechsels	85
2.1	Notwendigkeit oder Angemessenheit von Übergangsmassnahmen von langer Dauer	85
2.2	Notwendigkeit oder Angemessenheit von Übergangsmassnahmen von kurzer Dauer	86
<b>XI.</b>	<b>Parlamentarische Vorstösse</b>	<b>88</b>
1.	Parlamentarische Vorstösse im Bund	88
1.1	Wohneigentumsförderung SR Maissen/NR David	88
1.2	Neuregelung der Eigenmietwertbesteuerung SR Bisig/NR Hegetschweiler	89
1.3	Änderung des StHG/Zulässigkeit der steuerlichen Förderung des Bausparens SR Büttiker/NR Gysin H.-R.	89
1.4	Besteuerung von Wohneigentum. Systemwechsel. Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion	90
1.5	Änderung des StHG/Bewertung des selbstgenutzten Wohneigentums Kanton Aargau	90
2.	Parlamentarische Vorstösse in den Kantonen	91

<b>XII. Erforderliche Anpassungen in den verschiedenen Erlassen</b>	<b>94</b>
1. DBG	94
2. StHG	94
3. Kantonale Steuergesetze	95
4. Verordnungen	95
5. Flankierende Massnahmen und intertemporales Recht	95
<b>XIII. Handlungsbedarf und Empfehlungen</b>	<b>96</b>
<b>Anhänge zum Schlussbericht</b>	<b>97</b>
Anhang Nr. 1: Der Abzug der Zinsen auf privaten Schulden	97
Anhang Nr. 2: Das neue System; dargestellt an einigen typischen Beispielen	108
<b>Beilagen zum Schlussbericht</b>	
4. Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums (Bundesamt für Justiz)	
5. Gutachten über „Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei einem Systemwechsel der Eigenmietwertbesteuerung“ (Prof. Dr. Jörg Baumberger, St. Gallen)	
6. Die Besteuerung der Eigenmietwerte (Steuerinformationen der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung, Juni 1999)	

## Bibliographie

### Literaturverzeichnis

#### 1. Berichte und Studien

- Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung des Bodenrechts“: Bausteine zur Bodenrechtspolitik, Schlussbericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Weiterentwicklung des Bodenrechts, Bern 1991.
- Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1994.
- Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Systems der direkten Steuern auf Lücken (Expertenkommission Steuerlücken), erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1998.
- Bericht der Expertenkommission zur Überprüfung des schweizerischen Systems der Familienbesteuerung (Kommission Familienbesteuerung), erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1998.
- Bericht „Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen“, ausgearbeitet durch econcept, Zürich und IPSO, Dübendorf (Befragung) im Auftrag des Bundesamtes für Energiewirtschaft, Juni 1997.
- Böckli Peter/Meier Alfred: Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, Gutachten zuhanden des Luzerner Regierungsrates, St. Gallen 1993.
- Botschaft des Bundesrates über die Volksinitiative „Wohneigentum für alle“ vom 24. Mai 1995, BBl 1995 III 803.
- Botschaft des Bundesrates über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1.
- Wohnbau- und Eigentumsförderung – Wie weiter? Empfehlungen der Eidg. Wohnbaukommission zur künftigen Wohnungspolitik des Bundes; Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 67, Grenchen 1999.
- Wüest & Partner, Bau und Immobilienmarkt, Schweiz. Monitoring 1996.

#### 2. Kommentare

- Agner/Jung/Steinmann, Kommentar zum Gesetz über die direkte Bundessteuer, Zürich 1995
- Agner/Digeronimo/Neuhaus/Steinmann, Ergänzungsband, Zürich 2000
- Höhn/Waldburger, Steuerrecht, 8. Auflage, 2 Bände, Bern 1997 und 1999
- Känzig Ernst, Wehrsteuer, Direkte Bundessteuer, Basel 1982
- Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Band I/1 StHG, Basel 1997
- Perret/Grosheintz, Kommentar zum Wehrsteuerbeschluss, Zürich 1941
- Rivier Jean-Marc, Droit fiscal suisse, 2e éd., Lausanne 1998
- Tipke/Lang, Steuerrecht, Köln 1996
- Zuppinger/Böckli/Locher/Reich, Steuerharmonisierung, Bern 1984.

### 3. Materielles Recht

**Aebersold Andreas**, Miete oder Eigentum, Die ökonomische Entscheidung über den Wohnungsbesitz, Diss. St. Gallen 1994

**Amonn Toni**, Die Eigenmietwertbesteuerung im Lichte der Art. 4 und sexies BV, in AJP 1996, S. 371

**Amonn Toni**, Die Bemessung des Eigenmietwertes im Lichte der Belastungsgleichheit in Eigentümern und Mietern: zum Beitrag von Dr. Peter J. Marti, Steuer Revue 1997, 429 ff., in Steuer Revue, 53, S. 105

**Amonn Toni**, Besteuerung von Zweitwohnungen, Diss. Basel 1997

**Amonn Toni**, Zweitwohnungsbesteuerung in Deutschland, Österreich und in der Schweiz, in Steuer und Wirtschaft, 2/1999, S. 175

**Amstein Claudine**, Le système vaudois de l'imposition de la valeur locative, principe du blocage de la valeur locative, in Der Schweizer Treuhänder, 70, S. 847

**Beckmann Edith**, Fiskalischer Raubzug, Eigenmietwert, in Panorama 1995, S. 22

**Blumenstein/Locher**, System des Steuerrechts, 5. Auflage, Zürich 1995

**Böckli Peter**, Besteuerung der Eigenmiete im Lichte von Steuer- und Verfassungsrecht, „recht“ 1988, 14 ff.

**Bölsterli Urs**, Die steuerrechtliche Behandlung der Eigennutzung von Wohnliegenschaften in rechtsvergleichender Sicht, ASA 48, 225 ff.

**Bosshardt Oskar**, Der steuerrechtliche Einkommensbegriff, ZBI 47, 1946, 305 ff.

**Dürr David**, Kleines Wohnungseigentum/Ein neuer Vorschlag zur Eigentumsstreuung; Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 68, Grenchen 1999

**Eisenring Peter**, Wohneigentum und Steuereffekte, in Apropos, 1994, S. 7

**Felber Markus**, Kantonale Obergrenze von Eigenmietwerten, Gültige Initiative des Hauseigentümerversandes Schaffhausen, in Steuer Revue, 53, S. 305

**Graf Silvio**, Einkommenssteuerliche Erfassung der Nutzung von Wohnraum durch den Eigentümer, ASA 54, 177 ff.

**Hartmann Urs**, Teilrevision des kantonalen Steuergesetzes in ZGRG 15, S. 26

**Hausen B. und Kohlrust-Schulz M.**, Die Eigenheimzulage, München 1996

**His Eduard**, Der Einkommensbegriff in neuen schweizerischen Steuergesetzen, ZSR 43, S. 45 ff.

**Höhn/Athanas**, Das neue Bundesrecht über die direkten Steuern. Direkte Bundessteuer und Steuerharmonisierung. Bern 1993

**Kirchgässner Gebhard**, Konzept für ein modernes Steuer- und Abgabensystem für die Schweiz, in Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Kommission für Konjunkturfragen, 1998/1999

**Klett Kathrin**, Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, ZSR 1992, 99 ff.

**Küng Joseph**, Sind Baukreditzinsen keine Schuldzinsen, in Steuer Revue, 49, S. 351

**Lincke Urs A.**, Mietkostenabzug - Korrektiv und neue Koordinate im System des Steuerrechts, StR 46, 1991, 304 ff.

**Locher Peter**, Praktikabilität im Steuerrecht, in Festschrift Höhn, Bern 1995, S. 189 ff.

**Locher Peter**, Eigenmietwertbesteuerung in der Schweiz, Festschrift für Klaus Tipke zum 70. Geburtstag, Köln 1996

**Marti Peter**, Die Eigenmietwertbesteuerung nach Massgabe des Gleichbehandlungsgebots und des Leistungsfähigkeitsprinzips, in Steuer Revue, 52, S. 429

**Neuhaus Markus**, Steuerlücken? Zum Expertenbericht Behnisch, in Der Schweizer Treuhänder, 72, S. 835

**Nekola Anna**, Besteuerung des Grundeigentums im Privatvermögen in der Schweiz, Diss. Zürich 1983

**Rauch Men**, Die Besteuerung des Eigenmietwertes, Diss. Zürich 1986

**Reich Markus**, Von der normativen Leistungsfähigkeit der verfassungsrechtlichen Steuererhebungsprinzipien, in Steuerrecht im Rechtsstaat, Festschrift für Prof. Dr. Francis Cagianut zum 65. Geburtstag, 1990, S. 97

**Rusconi Caroline**, L'imposition de la valeur locative, Diss. Lausanne 1988

**Schwab Heinz**, Abzug der Miete vom steuerbaren Einkommen, Der Schweizer Treuhänder 1991, 369 ff.

**Schwab Heinz und Spinnler Peter**, Kein Abzug mehr für den Mieter, in Der Schweizer Treuhänder, 70, S. 842

**Suter Erich**, Die Besteuerung der Selbstnutzung von Grundeigentum als Einkommen, Diss. Zürich 1958

**Steinmann Gotthard**, Die Besteuerung des Eigenmietwertes in der Schweiz, in Solothurner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag 1998, S. 475

**Thalmann Philippe/Favarger Philippe/Cuennet Stéphane**, Examen de la politique du logement, in Liberales wirtschaftspolitisches Konzept, Kommission für Konjunkturfragen, 1998/1999

**Vereinigung Zürcher Mieterverbände**, Mietzinsabzug jetzt!, Zürich 1992

**Voellmin Anna Gabrielle**, "Irrungen und Wirrungen" bei der Besteuerung von Wohneigentum, Bundesgericht schreibt absolute Untergrenze für die Festsetzung des Eigenmietwertes sowie des Verkehrswertes von Wohnliegenschaften vor, in *Der Schweizer Treuhänder*, 72, S. 969

**Weidmann Heinz**, Besteuerung des Eigenmietwertes und Förderung des Wohneigentums, *StR* 35, 1980, 342 ff.

**Weisflog W.**, Eigenmietwertbesteuerung und Abzüge (insb. Schuldzinsabzug), *ASA* 63, 517

**Yersin Danielle**, L'égalité de traitement en droit fiscal, *ZSR* 1992 II 147

**Zwahlen Bernhard**, Privatvermögen, Vermögensertrag und Vermögensgewinn, in *Höhn/Athanas: Das neue Bundesrecht über die direkten Steuern*. Bern 1993, 55-107

**Judikatur (ab 1978)**

**Archiv für Schweizerisches Abgaberecht**

**49, 77** (BGE vom 08.11.1978) (TG) (staatsrechtliche Beschwerde)

*Pflicht des Kantons einen Aufwandüberschuss bei der selbstbewohnten Liegenschaft steuerlich zu berücksichtigen.*

**53, 383** (BGE 13.04.1983) (VD) (staatsrechtliche Beschwerde)

StR 1984, 139

*Der Eigenmietwert ist kein fiktives, sondern echtes Naturaleinkommen.*

**55, 617** (BGE vom 25.04.1986 (ZG) (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

*Die Besteuerung der Nutzung der eigenen Liegenschaft als Einkommen entspricht dem Prinzip der rechtsgleichen Behandlung. Die betroffenen Pflichtigen können dafür die Schuldzinsen und Unterhaltskosten zum Abzug bringen.*

**63, 155** (BGE vom 19.02.1993) (BE) (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

RDAF 95, 321

*Der Marktwert von Betriebsleiterwohnungen landwirtschaftlicher Betriebe bestimmt sich nicht nach ähnlichen nichtlandwirtschaftlichen Wohnungen in vergleichbarer Lage, sondern nach der eidgenössischen Pachtgesetzgebung.*

**63, 816** (BGE vom 21.04.1993) (BL) (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

StE 1995 B 25.3 Nr.15 ; StP BL 11 460 ; StR 50 374

*Liegen nur zu tiefe kantonale Mietwertschätzungen vor, können für die direkte Bundessteuer als Notbehelf stichprobenweise Schätzungen durchgeführt und gestützt darauf einheitliche Zuschläge erhoben werden.*

**67, 709** (BGE vom 13.02.1998) (ZH) (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

RDAF 98, 441; StE 1998 B 25.3 Nr. 18

*Die ESTV anerkennt die für die Staatssteuer massgebenden Mietwerte auch für die direkte Bundessteuer, sofern sie gemäss den periodischen, stichprobeweise durchgeführten Erhebungen im kantonalen Durchschnitt nicht unter 70 % des Marktmietwertes (Interventionslimite) liegen.*

**BGE**

**110 Ia 14** vom 13.04.1984 (ZH) (staatsrechtliche Beschwerde)

Der Gesetzgeber hat im Abgaberecht weitgehende Gestaltungsfreiheit. Diese ist im horizontalen Vergleich (zwischen Pflichtigen mit gleichen finanziellen Verhältnissen) aber geringer.

**111 Ia 91** vom 07.06.1985 (VD) (staatsrechtliche Beschwerde)

Die Regelung der Steuern hängt von politischen Faktoren ab. Daher übt sich das Bundesgericht in grosser Zurückhaltung.

**112 Ia 240** vom 09.12.1986 (SG) (staatsrechtliche Beschwerde)

Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung unter Beibehaltung des Schuldzinsen- und Unterhaltskostenabzuges ist verfassungswidrig.

**116 Ia 321** vom 09.11.1990 (ZH) (staatsrechtliche Beschwerde)

Steuer Revue 46, 274; StE 1991 A 21.11 Nr. 30

Grenze innerhalb der eine pauschale Reduktion des steuerbaren Mietwertes zulässig ist.

**120 Ia 349** vom 02.12.1994 (BL und SO) (staatsrechtliche Beschwerde)

Interkantonale Doppelbesteuerung: Grundsätze der Schulden- und Schuldzinsenverleugung.

**123 II 9** vom 11.12.1996 (BL) (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Steuer Revue 52, 190; StE 1997 A 21.11 Nr. 41

Kein Abzug für Wohnungsmiete.

**124 I 145** vom 20.03.1998 (ZH) (staatsrechtliche Beschwerde)

Steuer Revue 53, 306; StE 1998 A 23.1 Nr. 1; ZStP 1998, 221

Ein Gesetz, welches den Eigenmietwert «in der Regel» auf 60 % des Marktmietwertes festlegt, ist verfassungswidrig.

**124 I 193** vom 29.05.1998 (ZH) (staatsrechtliche Beschwerde)

Eine Weisung, die dazu führt, dass die Eigenmietwerte im Durchschnitt 60 % des Marktmietwertes betragen, verstösst gegen Artikel 4 BV.

**125 I 65** vom 11.12.1998 (TG) (staatsrechtliche Beschwerde)

Der steuerbare Eigenmietwert muss mindestens 60 % des effektiven Marktmietwertes betragen. Ein Gesetz, das für die Festsetzung des Eigenmietwertes vom Marktmietwert einen Abzug von genau 40 % vornimmt, lässt sich verfassungskonform anwenden.

**RDAF**

**97, 457** (TF, 11.12.1996) (BL) (*recours de droit administratif*)

*Egalité de traitement entre propriétaires et locataires / Sous-évaluation ou sur-évaluation de la valeur locative possible et tolérée.*

**Steuer Revue**

**45, 104** (VGer 14.06.1988) (GR)

*Besteuerung bei Nichtgebrauch einer Zweitwohnung*

**46, 277** (BGer 09.11.1990) (BE)

StE 1991 A 21.11 Nr. 31; NStP 45, 49

*Verharren die kantonalen Behörden entgegen dem eigenen Gesetz, das den Eigenmietwert nach dem Marktmietwert richtet, in einer krass unter dem Marktmietwert verbleibenden Eigenmietwertschätzung und begünstigen sie somit gesetzeswidrig den Wohneigentümer, so kann ein Wohnungsmieter Gleichbehandlung im Unrecht durch entsprechende Abzüge durchsetzen.*

**47, 587** (StRK III, 07.11.1992) (ZH)

*Mietwert einer Zweitwohnung, die nicht vom Eigentümer benutzt, sondern zu einem unter dem Mietwert liegenden Zins vermietet wird.*

**48, 349** (VGer, 26.01.1989) (NE)

*Der Ehemann, der seiner Ehefrau im Rahmen eines Trennungsvertrages das Haus, das zur Hälfte ihm gehört, zur Nutzung überlässt, ist für den hälftigen Eigenmietwert steuerpflichtig.*

**50, 338** (BGer, 17.03.1995) (SO)

*Festlegung des Mietwertes: Beschwerderecht der Mieter und der Mieterverbände, Festlegung des angemessenen Mietwertrniveaus.*

**51, 395** (VGer, 27.06.1996) (SG)

*Festlegung des Verkehrswertes eines Einfamilienhauses unter Berücksichtigung des Ertrags- und des Substanzwertes. Schätzung des Miet- und des Bodenwertes.*

**52, 147** (VGer, 08.03.1996) (FR)

RFJ 1996, 127

*Für die Einkommensbesteuerung ist grundsätzlich der erzielte Mietzins und nicht der Mietwert massgebend. Für die Ermittlung des Ertragswertes ist nicht auf den tatsächlich erzielten Mietzins, sondern auf den möglichen Ertrag abzustellen.*

**Steuerentscheid**

**1991 A 21.11 Nr. 29** (VGer, 03.10.1989) (ZH)

*Unzulässigkeit eines Mietabzuges resp. der Deklaration des Mietwertes als Einkommen und der effektiv bezahlten Miete als Ertrag.*

**1992 B 25.3 Nr. 12** (RK, 18.09.1991) (ZH)

*Kein Abzug des Baurechtzinses im privaten Bereich, aber Berücksichtigung des fehlenden Grundeigentums bei der Mietwertfestlegung.*

**1993 B 25.3 Nr. 14** (VGer, 05.02.1992) (ZH)

*Spezielle Rechtsgleichheit bei der Festlegung des Mietwertes nach einer Formel; kein Rückgriff auf den Marktwert im Einzelfall.*

**1995 A 21.11 Nr. 38** (RK, 04.05.1995) (ZH)

ZStP 1995, 132

*Bewertungssystem im Lichte der Gleichmässigkeit der Besteuerung und des Diskriminierungsverbots.*

**1995 B 27.2 Nr. 15** (Steuergericht, 10.01.1994) (SO)

*Aufteilung der Schuldzinsen, des Mietwertes und der Unterhaltskosten bei Miteigentümern (Konkubinats).*

**1996 A 21.12 Nr. 11** (VGer, 19.12.1995) (ZH)

ZStP 1996, 48

*Verfassungswidrigkeit einer Schatzungsverordnung.*

**1996 A 21.11 Nr. 39** (VGer, 31.10.1995) (ZH)

ZStP 1995 305

*Berechtigung zum Abzug eines Teils der Miete, in Fällen, in denen die Schatzung nicht 60 % der durch den Mieter effektiv bezahlten Miete beträgt.*

**1996 A 21.11 Nr. 40** (VGer, 06.06.1996) (AG)

*Mietwerte unter 60 % des Marktwertes sind vorbehältlich besonderer Umstände verfassungswidrig.*

**1996 B 25.3 Nr. 16** (VGer, 21.03.1995) (SZ)

StP-SZ 13, 88

*Eigenmietwertermittlung nach Normmietwert.*

**1997 A 21.14 Nr. 12** (VGer, 30.05.1997) (ZH)

*Die Feststellung der Verfassungswidrigkeit der Schatzungsverordnung ist kein Revisionsgrund.*

**1998 B 23.2 Nr. 20** (RK, 14.10.1997) (BE)

*Bei Anwendung der Präponderanzmethode sind für sämtliche Liegenschaftsteile entweder die Eigenmietwerte oder die Marktmietwerte heranzuziehen.*

**1998 B 25.3 Nr. 19** (VGer, 13.02.1998) (FR)  
RFJ 1998, 148

*Voraussetzungen unter denen eine Wohnung für die Festsetzung des Eigenmietwertes als landwirtschaftliche Liegenschaft betrachtet wird.*

### **Basellandschaftliche (und Baselstädtische) Steuerpraxis**

**11, 219** (RK, 30.08.1991) (BL)

*Rechtmässigkeit einer allgemeinen Erhöhung der Eigenmietwerte um 35 %.*

**11, 291** (BGer, 16.07.1992) (BL)

*Verfassungsmässigkeit (BV 4) eines für alle Mieter gleichen Abzuges von Fr. 1'000.--.*

**12, 130** (RK, 27.08.1993) (BL)

*Zulässigkeit des Mietwertzuschlages für die direkte Bundessteuer.*

**12, 242** (RK, 28.01.1994) (BL)

*Aufteilung der Liegenschaftsunterhaltskosten bei einem im Gesamteigentum stehenden Hause.*

**12, 284** (RK, 04.02.1994) (BL)

*Es besteht kein Anspruch darauf, nur 75 % des Eigenmietwertes versteuern zu müssen.*

**13, 73** (VGer, 22.11.1995) (BL)

*Der Eigenmietwert einer ausserkantonalen Liegenschaft bestimmt sich nach dem Steuergesetz des Wohnortes.*

**14, 135** (VGer, 17.12.1997) (BL)

*Der Unterhalt eines Gartens kann nur zum Abzug gebracht werden, wenn diesem bei der Festlegung des Mietwertes Rechnung getragen wurde.*

### **Bernische Verwaltungssprechung**

**1992, 193** (RK, 13.08.1991) (BE)

*Von Verwandten bezahlt erhaltene Mietzinse sind unabhängig vom Gebrauchswert anzurechnen. Dies unter dem Vorbehalt der Steuerumgehung.*

**1996, 516** (RK, 12.12.1995) (BE)

NStP 50, 90

*Im Einzelfall grosse Abweichungen des Eigenmietwertes vom Marktwert vergleichbaren Wohnraumes rechtfertigt ein Eingreifen der Steuerjustizbehörden wegen Verletzung der Rechtsgleichheit nicht, sofern Anstrengungen im Gange sind, das Eigenmietwertniveau anzupassen. Ein Mieterabzug im vorliegenden Einzelfall ist nicht zuletzt wegen mangelnder Praktikabilität nicht geboten.*

## **Die neue Steuerpraxis**

**46, 97** (RKE 11.02.1992) (BE)

*Die Gültigkeit der neuen Mietwerte bereits auf die Veranlagung 1989/90 bedeutet keine unzulässige Rückwirkung, weil sich die neuen Werte auf die Grundlagen aus den Bemessungsjahren 1987/88 stützen.*

**53, 7** (VGer; 18.02.1999) (BE)

*Unter dem Marktwert liegende Eigenmietwerte sind nur wegen der jeden Schätzung anhaftenden Ungenauigkeit zulässig.*

## **Steuerpraxis des Kantons Schwyz**

**13, 94** (VGer, 08.06.95)(SZ)

*Mietwertermittlung; prozentuale Anpassung.*

## **Zürcher Steuerpraxis**

**1994, 278** (BGer, 20.07.1994) (ZH)

*Anfechtbarkeit von Verwaltungsverordnungen (Weisung über die Bewertung von Liegenschaften).*

**1996, 281** (RK, 31.10.1996) (ZH)

*Keine verbotene Rückwirkung durch den Erlass einer Schätzungsverordnung 1996 für die Veranlagung 1993.*

**1997, 51** (BSt-RK, 13.12.1996) (ZH)

*Die Änderung der Schätzungsverordnung ist kein Revisionsgrund.*

**1998, 292** (VGer, 15.07.1998) (ZH)

*Anwendbarkeit der Übergangswweisung 1996 auch für die Vermögenssteuer.*

**Abkürzungsverzeichnis**

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASA	Archiv für schweizerisches Abgaberecht
BBl	Bundesblatt
BdBSt	Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer direkten Bundessteuer vom 9. Dezember 1940 (in Kraft bis 31. Dezember 1994)
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BStPra	Basellandschaftliche und Baselstädtische Steuerpraxis
BV	Bundesverfassung
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung
bzw.	beziehungsweise
DBG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
Eidg.	Eidgenössische(s)
Hrsg.	Herausgeber
i.S.	in Sachen
i.V.m.	in Verbindung mit
Kt.	Kanton
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NStP	Die neue Steuerpraxis, Bern
RDAF	Revue de droit administratif et de droit fiscal, Lausanne
RDAT	Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese, Bellinzona
Recht	Recht, Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis, Bern
Rz.	Randzimmer
S.	Seite
s.	siehe
Schweiz.	Schweizerische(s)
SR	Ständerat
StPS	Steuerpraxis Schwyz
ST	Der Schweizer Treuhänder, Zürich
StE	Der Steuerentscheid, Sammlung aktueller steuerrechtlicher Entscheidungen, Basel
StHG	Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden
StR	Steuer Revue, Bern
vgl.	vergleiche
WStB	Wehrsteuerbeschluss (Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940 über die Erhebung einer Wehrsteuer)
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung
ZGRG	Zeitschrift für Gesetzgebung und Rechtsprechung im Kanton Graubünden
Ziff.	Ziffer
ZSR	Zeitschrift für schweizerisches Recht
ZStP	Zürcher Steuerpraxis, Zürich

## I. Zusammenfassung

Die Besteuerung des Eigenmietwertes ist in den letzten Jahren vermehrt Gegenstand politischer Diskussion. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse, eine Vielzahl von Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene weisen in diese Richtung. Die im Jahre 1993 vom Schweizerischen Hauseigentümergebund eingereichte Volksinitiative „Wohneigentum für alle“ wurde zwar am 7. Februar 1999 von Volk und Ständen abgelehnt. Der bei der Abstimmung erzielte gesamtschweizerische Ja-Stimmenanteil von 41 Prozent liess jedoch weiterhin auf ein Unbehagen gegenüber dem heutigen System der Eigenmietwertbesteuerung schliessen.

Der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements setzte daher kurz nach der Abstimmung die Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel (KES) ein. Die Kommission wurde beauftragt, das bestehende System der Eigenmietwertbesteuerung gemäss DBG und StHG zu überprüfen, allfällige Mängel aufzulisten, Varianten verfassungskonformer Vorschläge für einen ertragsneutralen Systemwechsel zu unterbreiten sowie die überwiesenen parlamentarischen Vorstösse im Lichte ihrer Vorschläge zu würdigen.

Die Kommission prüft in einem ersten Schritt das heutige Besteuerungssystem nach der Bundesrechtsordnung und den kantonalen Steuerrechtsordnungen (Ist-Zustand). Diese Auslegeordnung gibt Anlass zu einer umfassenden Mängelliste der heutigen Eigenmietwertbesteuerung. Diesen Feststellungen folgt ein internationaler Vergleich der steuerlichen Behandlung von selbstgenutztem Wohneigentum mit den umliegenden Nachbarländern, wobei Deutschland, Frankreich und Österreich keine Eigenmietwertbesteuerung kennen.

In einem zweiten Schritt spricht sich die Kommission für einen ertragsneutralen vollständigen Systemwechsel aus (Modell Minus/minus/minus):

- keine Eigenmietwertbesteuerung;
- kein Unterhaltskostenabzug
- kein Abzug von Schuldzinsen;

Diesem Systemwechsel liegt die Auffassung zugrunde, dass der Eigenmietwert kein steuerbares Einkommen ist; infolgedessen gibt es auch keine Gewinnungskosten, die vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht werden können. Ein solcher Systemwechsel steht auch im Einklang mit verfassungsrechtlichen Aspekten.

Die allgemeinen Auswirkungen des Systemwechsels werden hinsichtlich der Steuereinnahmen aufgrund einer quantitativen Auswertung der Steuerdaten der Kantone analysiert; ebenso werden die volkswirtschaftlichen Auswirkungen – gestützt auf ein Gutachten von Prof. J. Baumberger – dargelegt.

Dem Verhältnis Wohneigentumsförderung und Systemwechsel sowie allfälligen steuerlichen Förderungsmassnahmen trägt die Kommission Rechnung.

Im weitem prüft die Kommission die Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Kantone; dabei werden folgende Probleme analysiert:

- Zweitwohnungsbesteuerung mit Hinweisen auf Ersatzlösungen;
- Vermögensbesteuerung, Bewertungsprobleme;
- Interkantonale Verhältnisse, proportionaler Schuldzinsenabzug.

Schliesslich schlägt die Kommission flankierende Massnahmen vor, die insbesondere bei Ersterwerbern das Wohneigentum fördern sollen; gleichzeitig soll der abrupte Wechsel auf ein neues System durch ein zeitlich begrenztes Wahlrecht abgefedert werden.

Die Kommission regt einen Systemwechsel nicht nur bei der direkten Bundessteuer, sondern auch im Steuerharmonisierungsgesetz an; eine grundlegend unterschiedliche Besteuerung beim Bund und in den Kantonen würde der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen und der Verwaltungsökonomie nicht Rechnung tragen.

## II. Einleitung

### 1. Ausgangslage

Die Besteuerung des Eigenmietwertes wurde bereits im Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer Wehrsteuer (Wehrsteuerbeschluss - WStB, später Beschluss über die direkte Bundessteuer - BdBSt) vom 9. Dezember 1940 geregelt: „... insbesondere ist auch der Mietwert der Wohnung in Anschlag zu bringen, die der Steuerpflichtige im eigenen oder in einem ihm zur Nutzniessung überlassenen Hause innehat“ (Art. 21 Abs. 1 Bst. b WStB). Im ersten Kommentar zum Wehrsteuerbeschluss wird festgehalten, dass „in jedem Fall auch der Mietwert einer selbstgenutzten Liegenschaft oder Wohnung zum steuerbaren Einkommen gehört. Als solcher gilt der Betrag, den der Eigentümer oder Nutzniesser aufwenden müsste, um ein gleichartiges Objekt zu mieten“ (vgl. Perret/Grosheintz, Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer, Zürich 1941, S. 59).

Auch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) hat diese Regelung übernommen und in Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b wie folgt festgelegt:

„Steuerbar sind die Erträge aus unbeweglichem Vermögen, insbesondere:

b. der Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen.“

Ebenso ist dieser Grundsatz im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 sowie in allen kantonalen Steuergesetzen verankert.

Im Lichte von verfassungsrechtlichen Grundsätzen und Aspekten der Eigenmietwertbesteuerung verbunden mit einem Schuldzinsen- und Unterhaltskostenabzug gelangte die Expertenkommission Locher in ihrem Bericht „zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele“ zu folgender Feststellung:

„Das in Bund und Kantonen geltende System der Eigenmietwertbesteuerung mit Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und Unterhaltskosten sowie Unzulässigkeit eines Mietzinsabzuges ist aus steuerrechtlichen Überlegungen sachlich richtig und gewährleistet eine rechtsgleiche Besteuerung. Aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips sowie aus fiskalischen Gründen sollte der Eigenmietwert dem Marktwert entsprechen. Ein gewisser Einschlag (gemäss Bundesgericht bis zu ca. 30 %) lässt sich als Instrument der Wohneigentumsförderung vertreten, allerdings nur mit Bezug auf Erstwohnungen. Der Unternutzungsabzug gemäss Art. 21 Abs. 2 DBG ist abzuschaffen. Er kann allenfalls durch eine Härtefallklausel ersetzt werden“ (vgl. Bericht Locher „Bodenpolitik, Bern 1994, S. 50).

In den letzten Jahren ist jedoch das System der Eigenmietwertbesteuerung in der Schweiz vermehrt in Frage gestellt worden. Zahlreiche parlamentarische Vorstösse, Gesetzesänderungen auf kantonaler Ebene sowie Gerichtsentscheide weisen in diese Richtung. Ebenso wurden Fragen laut über den Sinn und Zweck der „Besteuerung eines fiktiven Einkommens“. Schliesslich gipfelte das Unbehagen weiter Kreise über das System der Eigenmietwertbesteuerung in der Einreichung der Volksinitiative „Wohneigentum für alle“.

## 2. „Wohneigentum für alle“

Die im Jahre 1993 vom Schweizerischen Hauseigentümergebund eingereichte Volksinitiative bezweckte die vermehrte Förderung und Erhaltung des selbstgenutzten Wohneigentums. Dazu wurde die Ergänzung der Bundesverfassung mit einem neuen Artikel 34 octies verlangt mit folgenden fünf Massnahmen:

1. Für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum sollen bestimmte Spargelder vom Einkommen abgezogen werden können;
2. die Verwendung der Mittel aus den Säulen 2 und 3a für Erwerb und Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum soll steuerlich begünstigt werden;
3. die Eigenmietwerte sind nach Erwerb des selbstgenutzten Wohneigentums während zehn Jahren zu ermässigen;
4. sie müssen ferner generell massvoll festgelegt werden und
5. sind schliesslich bis zu einer Handänderung der Liegenschaft unverändert zu belassen (vgl. Botschaft über die Volksinitiative „Wohneigentum für alle“ vom 24. Mai 1995, BBl 1995, III 807).

Die Volksinitiative „Wohneigentum für alle“ wurde am 7. Februar 1999 von Volk und Ständen abgelehnt. Der bei der Abstimmung erzielte gesamtschweizerische Ja-Stimmenanteil von 41 Prozent liess auf ein gewisses Unbehagen gegenüber dem heutigen System der Eigenmietwertbesteuerung schliessen. Bei der Diskussion über die Vor- und Nachteile der Volksinitiative war denn auch von verschiedener Seite die Idee eines Systemwechsels aufgebracht worden. Dies vor allem im Zusammenhang mit Anreizen zur Amortisation der Hypothekarschulden. Im Wissen um Vor- und Nachteile beider Systeme hatte Bundesrat Kaspar Villiger in Aussicht gestellt, die Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwertes und den gleichzeitigen Verzicht auf die steuerliche Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen und Liegenschaftsunterhalt im heutigen Umfang zusammen mit den Kantonen sorgfältig zu prüfen (Medienmitteilung des EFD vom 22. Februar 1999).

## 3. Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel (KES)

Mit Verfügung vom 22. Februar 1999 setzte der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements, Bundesrat Kaspar Villiger, zur Überprüfung der Besteuerung des Eigenmietwertes und eines allfälligen Systemwechsels die aus Vertretern des Bundes und der Kantone gebildete Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel (KES) ein.

Die Kommission erhielt folgenden Auftrag:

„Die Kommission

- überprüft das bestehende System der Eigenmietwertbesteuerung gemäss DBG und StHG und listet allfällige Mängel auf;
- unterbreitet Varianten verfassungskonformer Vorschläge für einen ertragsneutralen Systemwechsel (Abschaffung des Eigenmietwertes, Streichung der Abzüge für Hypothekarzinsen und allenfalls der Unterhaltskosten);

- formuliert zuhanden des Chefs EFD Aufträge an Experten betreffend die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der unterbreiteten Vorschläge für einen Systemwechsel; den Expertenvorschlägen ist im Bericht Rechnung zu tragen;
- würdigt die überwiesenen parlamentarischen Vorstösse sowie weitere Begehren im Lichte ihrer Vorschläge.

Die Kommission legt ihren Bericht bis Ende März 2000 dem Vorsteher des EFD vor.“

Als Mitglieder der Kommission wurden ernannt:

- Peter Agner, lic.iur., (Präsident der Kommission), Abteilungschef Rechtswesen Direkte Bundessteuer, Eidg. Steuerverwaltung
- Isabelle Althaus-Houriet, avocate, Abteilungschefin Inspektorat Direkte Bundessteuer, Eidg. Steuerverwaltung
- Kurt Dütschler, lic.oec.publ., Abteilungschef Steuerstatistik und Dokumentation, Eidg. Steuerverwaltung
- Jean-Blaise Paschoud, Dr.iur., Direktionssekretariat Eidg. Steuerverwaltung
- Ruth Schwerzmann, Regierungsrätin und Finanzdirektorin des Kantons Zug
- Markus Reich, Prof. Dr.iur., Professor für Steuerrecht an der Universität Zürich

(beide ernannt von der Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und Gemeinden/KHSt)

- Hansruedi Buob, Dr.rer.pol., Vorsteher-Stellvertreter der kantonalen Steuerverwaltung Luzern
- Gilbert Salamin, avocat, Vorsteher der kantonalen Steuerverwaltung Wallis

(beide ernannt vom Ausschuss der Konferenz staatlicher Steuerbeamter)

Als Experten wurden von der Kommission beigezogen:

- Peter Gurtner, Dr.oec., Direktor Bundesamt für Wohnungswesen
- Gerhard Hauser, Fürsprecher, wissenschaftlicher Adjunkt, Bundesamt für Justiz

Das Protokoll führten Florence Savignat, lic.en droit, avocate, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Rechtswesen Direkte Bundessteuer, Eidg. Steuerverwaltung und Werner Graf, lic.oec., lic.iur., wissenschaftlicher Adjunkt, Rechtswesen Direkte Bundessteuer, Eidg. Steuerverwaltung.

#### **4. Auftrag und Arbeitsweise der Kommission**

Während eines Jahres hat die Kommission an ihrem Auftrag gearbeitet. In sieben Sitzungen hat die Kommission zusammen mit Experten das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung überprüft, neue Lösungen und Varianten untersucht und Vorschläge ausgearbeitet. Dabei konnte sie auf die von den kantonalen Steuerverwaltungen ermittelten neuesten Zahlen abstellen; im Weiteren wurden zwei Gutachten in Auftrag gegeben.

Der an der letzten Kommissionssitzung vom 23. März 2000 von einer Redaktionskommission vorgelegte Schlussbericht ist von den Kommissionsmitgliedern einhellig verabschiedet worden und kann dem Eidgenössischen Finanzdepartement am 31. März 2000 überreicht werden.

#### **5. Inhalt des Berichts**

Die Kommission hat zunächst das bestehende System der Eigenmietwertbesteuerung überprüft und insbesondere die dem System innewohnenden Mängel aufgelistet. Diesen grundsätzlichen Feststellungen folgt in Teil V. ein Rechtsvergleich mit dem Ausland. Gestützt auf verfassungsrechtliche Aspekte untersuchten die Mitglieder der Kommission Modelle eines Systemwechsels. Dabei wurden diese Vorschläge durch die Vorgabe eines ertragsneutralen Systemwechsels eingengt. Die Kommission hat sich schliesslich zu einem vollständigen, konsequenten Systemwechsel durchgerungen, der verfassungsrechtlichen Grundsätzen zu entsprechen vermag und der gleichzeitig auch als ertragsneutral bezeichnet werden kann. Ein solcher Systemwechsel schliesst die Besteuerung des Eigenmietwertes aus, lässt aber auch den Abzug von Schuldzinsen und den Unterhaltskostenabzug nicht zu.

In einem weiteren Teil werden die allgemeinen Auswirkungen des Systemwechsels dargelegt: eine quantitative Auswertung neuester Steuerdaten der Kantone zeigt ein unterschiedliches Bild über die Steuereinnahmen bei der direkten Bundessteuer; die Folgen bei der Wohneigentumsförderung sowie allfällige steuerliche Förderungsmassnahmen bei einem Systemwechsel werden mit den volkswirtschaftlichen Auswirkungen aufgezeichnet (Teil VIII). Mit einem Systemwechsel sind weitere Probleme und Auswirkungen bei den Kantonen gegeben wie die Zweitwohnungsbesteuerung, die Vermögensbesteuerung und die interkantonale Steuerausscheidung.

Das neue System kann für den Eigentümer günstige oder ungünstige Auswirkungen haben. Bei grosser Vereinfachung lässt sich sagen, dass das neue System im Vergleich zur geltenden Regelung für die neuen, stark verschuldeten Grundeigentümer wie auch für die Eigentümer mit grossen projektierten Unterhaltsarbeiten ungünstige Auswirkungen hat, während diese für alle anderen Eigentümer günstig sind. Deshalb hat die Kommission untersucht, ob nicht flankierende Massnahmen beim Systemwechsel zugunsten derjenigen Eigentümer ergriffen werden sollten, welche sich für den Erwerb von Wohneigentum stark verschuldet haben. Auch schien es angebracht, sich zu Massnahmen zugunsten von langjährigen Eigentümern zu äussern, welche bedeutende Unterhaltsarbeiten vorhaben. Diese Aspekte liessen es als ratsam erscheinen, den konsequenten Systemwechsel durch geeignete flankierende Massnahmen etwas abzufedern (Teil X).

Die Ausführungen werden mit den zur Zeit hängigen parlamentarischen Vorstössen auf eidgenössischer und kantonaler Ebene aufgelistet (Teil XI) sowie mit den erforderlichen Anpassungen in den verschiedenen Erlassen fortgesetzt (Teil XII).

Der Bericht schliesst mit klar formulierten Empfehlungen.

Im Anhang finden sich Berechnungsmethoden zum Abzug privater Schuldzinsen sowie einige typische Beispiele zum neuen System.

Als Beilagen werden die von der Kommission in Auftrag gegebenen Gutachten zum Systemwechsel aus verfassungsrechtlicher Sicht (Bundesamt für Justiz) und aus volkswirtschaftlicher Perspektive (Prof. J. Baumberger) beigefügt. Schliesslich wird das Datenmaterial mit Steuerinformationen über die Besteuerung der Eigenmietwerte in den Kantonen (Steuerinformationen der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung, Juni 1999) angereichert.

Der Bericht erhebt nicht den Anspruch, alle Fragen mit der wünschbaren Tiefe und abschliessend zu beantworten. Im Rahmen allfälliger Gesetzgebungsarbeiten sind die konkreten politischen Lösungen zusätzlich zu untersuchen und zu prüfen.

### III. Das Besteuerungssystem der eidgenössischen und kantonalen Eigenmietwerte

#### 1. Der Eigenmietwert als steuerbares Einkommen; Allgemeines

Das schweizerische Steuersystem unterstellt den Mietwert der vom Eigentümer ganz oder teilweise selbst bewohnten Liegenschaft der Einkommenssteuer.

Desgleichen stellt der Mietwert einer selbstbewohnten Wohnung im eigenen Betrieb dar (z.B. Garage, Bäckerei, usw.) oder in einem Mehrfamilienhaus Einkommen dar. Für die Mietwertermittlung der landwirtschaftlichen Betriebsleiterwohnung besteht eine spezielle Regelung.

Diese steuerliche Unterstellung leitet sich aus den Grundsätzen der Besteuerung des Gesamtnettoeinkommens her. Im Falle einer Eigennutzung, wie sie hier vorliegt, wird deren Wert nach ihrem steuerbaren Gegenwert bestimmt. Das Einkommen aus Liegenschaften ist steuerbar im Ausmass der erzielten oder erzielbaren Mieten, folglich wird dem Steuerpflichtigen für den selbstbewohnten Wohnraum ein vergleichbares Einkommen angerechnet. Die Besteuerung des Eigenmietwertes findet ihren Ursprung im Bestreben des Gesetzgebers nach Gleichbehandlung:

- zwischen Eigentümer beweglichem Vermögen und Immobilien;
- zwischen Wohneigentümern und Mietern;
- zwischen Wohneigentümern und solchen von vermieteten Wohnungen;
- zwischen Wohneigentümern und solchen, welche in ihrem vermieteten Objekt eine Wohnung selbst bewohnen

im Ausmass, in welchem der Wohnraum (Haus oder Wohnung) für den Eigentümer einen lebensnotwendigen Faktor darstellt. Da für den Mieter die Wohnungsmiete Bestandteil der Lebenshaltungskosten darstellen und deshalb vom steuerbaren Einkommen nicht absetzbar ist, versucht das Steuersystem beim Eigentümer den Abzug der Unterhaltskosten, der Schuldzinsen und der Grundsteuer durch die Aufrechnung des Eigenmietwertes auszugleichen.

Der Eigenmietwert wird dem ordentlichen Einkommen zugerechnet, unter der Bedingung, dass der Eigentümer seinen Wohnraum tatsächlich selber bewohnt, oder sich dessen Nutzniessung vorbehält. Kann der Eigentümer jedoch nachweisen, dass für den Wohnraum kein Mietverhältnis besteht und auch kein Mieter gefunden werden konnte, so wird ihm kein Mietwert angerechnet.

Die Steuerpflicht des Einkommens aus Liegenschaften besteht auf dem Nettoertrag, wobei die Eigenmiete den Bruttoertrag darstellt, von welchem die Kosten der Finanzierung, des Unterhaltes und des übrigen Aufwandes abgezogen werden.

Der Eigenmietwert kann in den negativen Bereich abfallen, wenn die Kosten den Liegenschaftsertrag übersteigen. Der Kostenüberhang muss dann durch die übrigen Einkommen des Steuerpflichtigen aufgefangen werden. Das Bundesgericht hat diesen Umstand bei den kantonalen Steuern gebilligt.<sup>1</sup> Die ESTV duldet dies auch bei der dBSt.

---

<sup>1</sup> ASA 49, 77

## 2. Gesetzliche Grundlagen

### 2.1 Gesetzliche Grundlagen auf eidgenössischer Ebene

Die Besteuerung des Eigenmietwertes stützt sich auf die folgenden Rechtsgrundlagen:

#### **Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG)**

##### **Art. 21 Erträge aus unbeweglichem Vermögen**

1 Steuerbar sind die Erträge aus unbeweglichem Vermögen, insbesondere:

b. der Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen;

2 Die Festsetzung des Eigenmietwertes erfolgt unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse und der tatsächlichen Nutzung der am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaft.

##### **Art. 32 mit dem Vermögen verknüpfte Abzüge**

2 Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmt, wieweit Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können.

3 Abziehbar sind ferner die Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten, die der Steuerpflichtige aufgrund gesetzlicher Vorschriften, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen hat, soweit diese Arbeiten nicht subventioniert sind.

Verordnung des Bundesrates vom 24. August 1992 über die abziehbaren Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer (RS 642.116)

Verordnung des Eidg. Finanzdepartementes vom 24. August 1992 über die Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und Nutzung erneuerbarer Energien (SR 642.116.1)

Verordnung der Eidg. Steuerverwaltung vom 24. August 1992 über die abziehbaren Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer (RS 642.116.2)

#### **Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)**

##### **Art. 7 Grundsatz**

1 Der Einkommenssteuer unterliegen alle wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte, insbesondere ... aus Vermögensertrag, eingeschlossen die Eigennutzung von Grundstücken, ....

##### **Art. 9 Allgemeines**

2 Allgemeine Abzüge sind:

a. die Schuldzinsen;

3 Bei Grundstücken im Privatvermögen können die Kantone Abzüge für Umweltschutz, Energiesparen und Denkmalpflege vorsehen. In diesen Fällen gilt folgende Regelung:

- a. Bei den Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, bestimmt das Eidgenössische Finanzdepartement in Zusammenarbeit mit den Kantonen, wie weit sie den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können.
- b. Die nicht durch Subventionen gedeckten Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten sind abziehbar, sofern der Steuerpflichtige solche Massnahmen aufgrund gesetzlicher Vorschriften, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen hat.

Das StHG und das DBG stimmen nicht vollumfänglich überein. Dies ermöglicht den Kantonen eine gewisse Selbständigkeit in der Art der Besteuerung, welche nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedoch weder auf den Grundsatz der Eigenmietwertbesteuerung noch denjenigen der Gleichbehandlung einschränkend wirken kann. Das gegenüber dem StHG ausführlichere DBG schreibt die Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse bei der Mietwertermittlung vor. Diese Anforderung wird in den meisten Kantonen bereits durch die Bewertungsmethode erfüllt<sup>2</sup>. Nach der von den kantonalen Veranlagungsbehörden im Schosse der KOHA<sup>3</sup> geäusserten Meinung erlaubt das StHG eine mässige Festlegung des Eigenmietwertes, dessen periodische Anpassung z.B. jede zweite Steuerperiode erfolgen kann, jedoch nicht dessen Einfrieren auf dem heutigen Wert bis beispielsweise ein Eigentümerwechsel stattgefunden hat (Antwort auf die Fragen Nr. 35, 36 und 37 der KOHA zu Art. 7 Abs. 1 StHG). Das StHG schreibt keinen Unternutzungsabzug vor, folglich können die Kantone frei über dessen Einführung befinden.

## 2.2 Gesetzliche Grundlagen auf kantonaler Ebene

Die Steuergesetzgebung aller Kantone unterstellt den Eigenmietwert ausdrücklich und ordentlich der Besteuerung. Diesbezügliche Ausführungen finden sich für die Besteuerung des Einkommens, des Vermögens, der Mehrwerte und einiger kantonalen Grundsteuern. Alle kantonalen Gesetzgebungen enthalten Vorschriften über die Eigenmietwertermittlung, (wogegen in der eidgenössischen Gesetzgebung mit Ausnahme des Kreisschreibens der ESTV vom 25.3.1969 nirgends entsprechende Vorschriften vorhanden sind<sup>4</sup>).

## 3. Ermittlung des Eigenmietwertes

### 3.1 Allgemeines

Im Idealfall entspricht der Eigenmietwert demjenigen Betrag, welcher der Eigentümer gegenüber einem Dritten auslegen müsste, um eine gleiche Wohnung unter denselben Bedingungen bewohnen zu können. Folglich orientiert sich der Eigenmietwert am Marktwert (Marktmiete).

Die Mietwerte müssen deshalb mit tatsächlich bezahlten Mieten für vergleichbare Objekte verglichen werden. Die kantonale Steuergesetzgebung und die Ermittlungsgrundlagen bestimmen nicht näher, ob sich dieser „Marktwert“ nach den auf dem Liegenschaftsmarkt veröffentlichten Angebotsmieten für entsprechende Objekte zu richten hat, welche i.d.R. neu oder renoviert sind, oder ob er sich an schon vermieteten Vergleichsobjekten messen

<sup>2</sup> nach B. Zwahlen, Privatvermögen, Vermögensertrag und Vermögensgewinn in Höhn/Athanas (Verleger) Das neue Bundesrecht über die direkten Steuern.

<sup>3</sup> Kommission „Steuerharmonisierung“ eingesetzt von der Konferenz staatlicher Steuerbeamter.

<sup>4</sup> ASA 38, 121 f.

soll, welche auch langvermietete, nicht renovierte Altliegenschaften mit tiefen Mietzinsen umfassen. Der Unterschied zwischen diesen beiden Gruppen bewegt sich zwischen 10 und 30 Prozent.<sup>5</sup> Bei der Überprüfung, ob die kantonalen Eigenmietwerte dem Marktwert entsprechen, richtet sich die ESTV eher nach der zweiten Methode, weil sie den kantonalen Mietwert mit der Miete vergleicht, welche von einem Dritten dafür gefordert werden könnte.<sup>6</sup>

Der Mietwert der landwirtschaftlichen Betriebsleiterwohnung bemisst sich nicht nach nichtlandwirtschaftlichen Vergleichsobjekten, er wird vielmehr aufgrund der Bundesgesetzgebung über die landwirtschaftliche Pacht festgelegt. Ein höherer Mietwert wird lediglich für den übrigen Wohnraum festgelegt.<sup>7</sup>

### 3.2 Ermittlung des Mietwertes für die direkte Bundessteuer

Das DBG basiert auf der vom Bundesgericht vertretenen Meinung, dass der Mietwert des selbstbewohnten Wohnraumes grundsätzlich voll dem Marktwert zu entsprechen habe. Eine grosse Anzahl kantonalen Regelungen<sup>8</sup> kennt eine Reduktion des Mietwertes und begründet dies wie folgt:

- es handelt sich um einen Naturalbezug;
- der Eigentümer ist bezüglich eines Wohnungswechsels weniger flexibel als der Mieter;
- die Förderung von Wohneigentum stellt eine verfassungsmässige Aufgabe dar.

Im Zusammenhang mit den Diskussionen vor der Abstimmung über die Initiative „Wohneigentum für alle“ hat sich das EFD unter mehreren Malen auf einen DBG-Mietwert bezogen, welcher im Mittel 70 Prozent des Marktwertes entsprach. Einige Verwirrung schaffte die Übereinstimmung dieser Prozentzahl mit der Interventionsgrenze, ebenfalls 70 Prozent, unter welcher die ESTV eine Anhebung der kantonalen Mietwerte verlangt. Fällt der Durchschnitt der kantonalen Mietwerte unter 70 Prozent des Marktwertes, korrigiert die ESTV diese mittels variabler Zuschläge. 1999 (Bemessungsjahre 1997/98) waren von dieser Massnahme acht Kantone betroffen. Der Umstand, dass dieser Zuschlag Schwächen bei der kantonalen Mietwertermittlung aufdecken kann, verwehrt die Anwendung nicht, denn die entsprechende Revision obliegt dem Kanton.<sup>9</sup>

Als Aufsichtsbehörde überprüft die ESTV periodisch mittels Erhebungen, ob sich die von der Veranlagungsbehörde festgelegten Mietwerte innerhalb des zulässigen Rahmens zwischen 70 bis 100 Prozent des Marktwertes bewegen. Das Bundesgericht erlaubt die Erhebung und den Vergleich mit Mittelwerten.<sup>10</sup> Um die Gleichbehandlung zwischen den Kantonen zu gewährleisten, müssen diese Erhebungen eventuelle Ungleichheiten ausgleichen und für die gesamte Schweiz gleichzeitig durchgeführt werden.

<sup>5</sup> Wüest & Partner, Bau und Immobilienmarkt, Schweiz. Monitoring 1996, Seite 108.

<sup>6</sup> Im Ausmass, in welchem die kantonalen Grundlagen diesen Vergleich erlauben, was nicht immer der Fall ist.

<sup>7</sup> ASA 63, 155

<sup>8</sup> Das Vorgehen des Kantons Zürich, welcher eine derartige Reduktion kennt, wurde vom Bundesgericht bestätigt; BGE 116 Ib 324, Erw. d.

<sup>9</sup> BGE vom 13.2.1998, ESTV c. X und KRK ZH.

<sup>10</sup> Zum letzten Mal im BGE vom 13.2.1998, ESTV c. X und KRK ZH, in welchem das Bundesgericht sich vertieft mit den Kritiken an der Erhebung der ESTV befasst hat, welcher unter anderem vorgeworfen wurde, sie beruhe nicht auf einer repräsentativen Auswahl.

Der Mietwert für die dBSt wird, ausgenommen im Kanton Genf<sup>11</sup>, nicht nach einem gesonderten Verfahren ermittelt. Sie leitet sich aus den für die kantonalen Steuern festgehaltenen Werte bezüglich Einkommen und Vermögen ab (siehe dazu Ziffer 3.3 unten). In ihrem Kreisschreiben vom 25.3.1969 erlaubt die ESTV drei Ermittlungsmethoden des Mietwertes ausser derjenigen mittels Vergleichsobjekten: die Ermittlung auf der Grundlage kantonalen Schätzungen, die Einzelbewertung und die Ermittlung in Sonderfällen.

Nach dem DBG ist es möglich, der tatsächlichen Ausnutzung des Wohnraumes insofern Rechnung zu tragen, als ein Unternutzungsabzug (Art. 21 Abs. 2 DBG) am Hauptwohnsitz möglich ist. Verschiedene Kantone haben gleichlautende Bestimmungen erlassen. Im StHG besteht keine derartige Bestimmung und wird, angesichts der Opposition einiger Kantone, demnächst auch nicht als solche Massnahme wirken.<sup>12</sup>

### 3.3 Ermittlung des Mietwertes für die kantonalen und Gemeindesteuern

Bewohnt ein Steuerpflichtiger eigenen Wohnraum, ist es der Veranlagungsbehörde nicht möglich, dessen Marktwert zu ermitteln, gerade weil die Selbstbenutzung eine Vermietung ausschliesst. Die Steuerbehörden müssen deshalb zu einer Schätzung greifen.

Der Mietwert definiert sich in einigen Kantonen als Ertrag aus dem Grundstückwert (welcher eigens zu diesem Zweck festgelegt und Steuer-, Kataster-, amtlicher -, Schätzungswert genannt wird. Er kann zum Teil ebenfalls aus den Baukosten, dem Versicherungswert abgeleitet sein, usw.). In diesem Fall entspricht der Mietwert einem Prozentsatz des Grundstückwertes.

Der Mietwert kann auch für jedes Gebäude einzeln ermittelt werden. Diese Einzelbewertung gründet sich auf objektive, stets gleichbleibende Kriterien, wie z.B.: Die Bewertung nach Raumeinheiten, nach Zimmern, oder im Vergleich mit festgelegten Standardbauten. Bei dieser Schätzungsmethode wird ebenfalls das örtliche Mietzinsniveau berücksichtigt, die Wohnlage, die Grösse, Alter und Zustand des Gebäudes wie auch das Vorhandensein weiterer Anlagen und Einrichtungen (Garage, Schwimmbad, usw.).

Spezielle Objekte, wie Verwalterhäuser, historische Bauten, Ferien- und Weekendhäuser werden oft meistens nach einer Sondermethode geschätzt. Schwierigkeiten in diesem Zusammenhang kann hier ein luxuriöser Ausbau oder Einrichtungen bereiten, welcher nicht in die Schätzung eingebracht werden sollte, da ein Mieter nicht in jedem Fall bereit wäre, die Mehrkosten dieser auf den aktuellen Eigentümer zugeschnittenen Einrichtung zu übernehmen. Aus diesem Grund sollten derartige Einrichtungen nicht in die Mietwertberechnung einbezogen werden.

Die von den Kantonen angewendeten Methoden zur Mietwertermittlung lassen sich zwei Gruppen zuordnen „brutto“ und „netto“. Erstere wird in fast allen Kantonen und der dBSt angewendet, die zweite Methode wenden einzig zwei Kantone an.

<sup>11</sup> 1995 wurden die Grundeigentümer aufgefordert, für ihren Bau einen speziellen DBG-Fragebogen auszufüllen in welchem Angaben über den Wohnraum (Wohnfläche, Innenausbau) zu machen waren und deren Ergebnisse nach der Wohnzone gewichtet wurden.

<sup>12</sup> siehe dazu speziell die negative Empfehlung der durch die Koha eingesetzten Arbeitsgruppe «Grundstückserträge» bez. der Fragen Nr. 35, 37 und 38 in der genannten Publikation.

Die Berechnungsmethoden des Mietwertes unterscheiden sich sehr stark von einem Kanton zum anderen.<sup>13</sup> Siebzehn Kantone kennen dasselbe Vorgehen für alle Liegenschaften, wogegen neun Kantone je nach Liegenschaftsart ein anderes Vorgehen anwenden.

Unter den siebzehn Kantonen mit einer Methode wird in elf Fällen mit bezahlten Mieten verglichen, in sechs kommt die Einzelbewertung zum Zuge (meist nach Raumeinheiten) und drei Kantone legen den Mietwert aufgrund der steuerlichen Bewertung fest.

In den neun Kantonen mit verschiedenen Methoden je nach Gebäudeart ermittelt sich der Mietwert aufgrund des jeweiligen Steuerwertes, aber mit Sonderregelungen für selbstbewohnten Wohnraum in Mehrfamilienhäusern mit Mietern oder Stockwerkeigentum.

Mehrere Kantone kennen einen Spezialabzug auf dem Marktmietwert. Sie wollen damit der in der Bundesverfassung festgehaltenen Förderung von Eigentums- und Wohneigentumserwerb nachkommen. Diesen Abzug beschränken einige Kantone auf die Hauptwohnung des Steuerpflichtigen, andere kennen eine Abstufung nach Nutzungsdauer oder höhere Abzüge in den ersten beiden Jahren. Darüber hinaus existieren noch weitere kantonale Abzüge.<sup>14</sup>

Die kantonalen Mietwerte dürfen nicht unter 60 Prozent des Marktwertes fallen, ansonsten der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt würde.<sup>15</sup>

Die Neuermittlung der Mietwerte erfolgt in den Kantonen nach verschiedenen Verfahren:

- Neuermittlung für alle Liegenschaften indem man sich beispielsweise am kantonalen Mietwertindex orientiert;
- Neuermittlung bei einer Änderung, z.B. Verkauf;
- allgemeine und periodische Neubewertung;

Des öfteren findet man die Anwendung aller drei Verfahren nebeneinander.

Die Kantone ZH, BE, UR, SO und AG haben auf den 1.1.1999<sup>16</sup> eine Neuermittlung der Mietwerte eingeleitet. Für die anderen Kantone liegt diese Massnahme weiter zurück, oder es wird eine andere Methode angewendet.

## **4. Die Abzüge vom Eigenmietwert**

### **4.1 Die Einkommensabzüge im Allgemeinen und ihre Regelung im Stabilisierungsprogramm**

Gemäss dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird das Nettoeinkommen des Pflichtigen steuerlich belastet.

Alle direkt mit der Einkommenserzielung zusammenhängenden Aufwendungen können abgezogen werden (organische Abzüge). Diese Art der Abzüge setzt jedoch das Vorhan

<sup>13</sup> Quelle der nachfolgenden Angaben: Die Besteuerung des Eigenmietwertes, Juni 1999, herausgegeben von der interkantonalen Kommission für Steuerinformation.

<sup>14</sup> siehe Fussnote 13, insbesondere Ziffer 342.

<sup>15</sup> BGE vom 20. März 1998, publiziert im StE 1998, A 23.1 Nr. 1.

<sup>16</sup> siehe Fussnote 13

densein eines entsprechenden Einkommens voraus. So berechtigt z.B. eine Lohndeklaration den Abzug der Berufsauslagen, die Unterhaltskosten für den Garten können insofern berücksichtigt werden, als letztere auch in der Festsetzung des Mietwertes berücksichtigt worden sind.<sup>17</sup> Ein allfällige Kostenüberhang wird mit den übrigen Einkommen des Steuerpflichtigen verrechnet. Die Unterhaltskosten sind in jedem Fall von den steuerlich nicht abzugsfähigen wertvermehrenden Aufwendungen zu trennen.

Ebenfalls einkommensmindernd wirken die allgemeinen Abzüge, auch anorganische Abzüge, Sozialabzüge oder Freibeträge genannt, welche nicht an das Vorliegen eines entsprechenden Einkommens gebunden sind, sondern an subjektive Kriterien des Steuerpflichtigen. So hat z.B. ein Paar mit Kindern Anrecht auf den diesbezüglichen Abzug, unbeschrieben ob die Steuerpflichtigen nun einer unselbständigen, selbständigen oder keiner Erwerbstätigkeit nachgehen. Diese Abzüge bleiben von der Steuerharmonisierung unberührt. Die Unterscheidung der beiden Abzugsarten voneinander ist nicht immer einfach, denken wir nur z.B. an den Krankenkassenprämien-Abzug oder den Schuldzinsenabzug.

Das geltende Recht erlaubt, Missbrauch<sup>18</sup> vorbehalten, den vollen Abzug der Schuldzinsen vom steuerbaren Einkommen. Hingegen sieht das Stabilisierungsprogramm 1998, welches ungerechtfertigte Steuerlücken stopfen soll, im Bereich Schuldzinsenabzug einige Änderungen vor. Bisher stellten die Schuldzinsen entweder Gewinnungskosten (organischer Abzug, z.B. Geschäftsschuld bei einem Selbständigerwerbenden), oder anorganische Abzüge, z.B. Kleinkreditzinsen dar. Diesen Zustand haben einige Autoren<sup>19</sup> sowie die Kommission Behnisch<sup>20</sup> kritisiert. Nach eingehender Überprüfung des heutigen Verfahrens ist die Kommission zum Schluss gekommen, den Grundsatz des Schuldzinsenabzuges beizubehalten, ihn jedoch bei missbräuchlichen Fällen einzuschränken. Einen solchen Fall stellt beispielsweise die (übermässige) Verschuldung eines Steuerpflichtigen beim Erwerb von Eigentum dar, welche sein übriges Einkommen schmälert, da das auf diese Weise erworbene Eigentum lediglich einer privilegierten Sonderbesteuerung unterliegt oder steuerbefreit ist (wie Kapitalgewinne auf Grundstücken/Wertschriften oder verschiedene Versicherungsleistungen).

Der Bericht äussert sich vorsichtig zu einer proportionalen Aufteilung der Schuldzinsen im Verhältnis der Wertanteile am steuerbaren Vermögen. Als ebenfalls nicht vorteilhaft wird eine Aufteilung nach Einkommensanteilen betrachtet, da sich Schwierigkeiten bei der Zuweisung der Schulden zu einem bestimmten Aktivum ergeben.

Der Bericht empfiehlt die sog. Genfer-Lösung, welche entweder einen Schuldzinsenabzug lediglich in der Höhe des Einkommens aus dem steuerbaren Einkommen vorsieht, oder bis zur Hälfte der Summe aller Bruttoeinkommen, falls diese höher ist. Das Vorgehen der im Stabilisierungsprogramm vorgesehenen Regelung liess sich von dieser Lösung inspi

<sup>17</sup> siehe VGE BL vom 17.12.1997, publiziert im StE 1999, B 25.6 Nr. 33.

<sup>18</sup> z.B. durch Abschluss einer Versicherung mit durch Fremdmittel gedeckter Einmalprämie.

<sup>19</sup> siehe insbesondere: E. Känzig, Wehrsteuer, Direkte Bundessteuer, Basel 1982, RZ 140 zu Art. 22 Abs. 1 Bst. d BdBSt, welcher folgendes besagt: ... „Sachlich ist ein Abzug von Schuldzinsen im privaten Bereich eines Stpfl. nur gerechtfertigt, wenn die Darlehenssumme zum Erwerb, zur Verbesserung oder zum Unterhalt von Grundstücken verwendet worden ist.“ .... abgeleitet aus der Tatsache, dass Liegenschaftseinkommen als Eigenmietwert steuerbar ist, jedoch der Gegenwert aus anderen Gegenständen des Privatvermögens steuerbefreit ist.

<sup>20</sup> Diese Kommission wurde beauftragt, Systemmängel bei den direkten Steuern aufzudecken. Siehe ihren Bericht vom Juli 1988 an das Eidg. Finanzdepartement.

rieren. Es sieht einen Schuldzinsenabzug in der Höhe des Vermögensertrages zuzüglich eines „Freibetrages“ von 50'000 Franken vor.<sup>21</sup>

Die vom Gesetzgeber eingebrachte Lösung gründet sich nicht auf der Unterscheidung von Konsumgütern (deren Kosten nicht abziehbar sind) und Investitionsgütern (deren Finanzierungskosten abziehbar sind). Eine solche Unterscheidung ist im schweizerischen Steuerrecht nicht üblich. Im Übrigen liessen sich auch mit dieser Unterscheidung nicht alle Probleme beim Abzug der Finanzierungskosten regeln, da aus einem Investitionsgut auch gar keine Erträge fliessen können, oder keine bis zu seiner Veräusserung, oder es können zuerst Verluste entstehen und erst danach Erträge.

Im Sinne der Klarstellung hat der Gesetzgeber den unbeschränkten Schuldzinsenabzug bei Geschäftsschulden ausdrücklich erwähnt. Aus wirtschaftlichen Überlegungen zugunsten junger Unternehmer ist deshalb der Erwerb von Beteiligungen als Geschäftsvermögen möglich.

#### 4.2 Unterhaltskosten

Die Unterhaltskosten stellen organische Abzüge dar, also Gewinnungskosten des steuerbaren Einkommens. Sie sind abzugsfähig, wogegen die Kosten von Investitionen oder wertvermehrenden Aufwendungen nicht abgezogen werden können. Die Praxis der einzelnen Kantone über die Zuweisung dieser Kosten in die eine oder andere Kategorie ist sehr unterschiedlich ausgestaltet, trotz einheitlich erscheinenden Grundsätzen. Diese Unterschiede begründen sich einerseits im gesetzlich vorgegebenen Freiraum und andererseits in der Schwierigkeit, eine Gesamtabrechnung in Unterhalts- und wertvermehrnde Kosten aufzuteilen.

Eine dichte und verwirrende Regelung wirkt sich beim Steuerpflichtigen lediglich hemmend aus. Folglich wird dadurch der Einfluss auf gut unterhaltenen Wohnraum eingeschränkt.<sup>22</sup>

In Artikel 32 Absatz 2 und 3 DBG sowie (ausführlicher) in der Verordnung des Bundesrates vom 24. August 1992 werden die vom Liegenschaftsertrag abziehbaren Kosten einzeln aufgeführt: Unterhaltskosten, Versicherungsprämien und Verwaltungskosten von Dritten. Die Aufwendungen für Energiesparmassnahmen und Umweltschutz stellen ebenfalls abzugsfähige Unterhaltskosten dar (Verordnung des EFD vom 24.8.1992). Für diesen Bereich kennen die Kantone vergleichbare Regelungen.

Das DBG sowie beinahe alle kantonalen Gesetzgebungen kennen die Möglichkeit, bei vermieteten oder selbstbewohnten Objekten des Privatvermögens anstelle der effektiven Liegenschaftskosten einen Pauschalabzug geltend zu machen. Allerdings gibt es auf kantonaler Ebene den Ausschluss gewisser Grundstücke von der Pauschalregelung.<sup>23</sup> Die Pauschale beträgt im DBG für Bauten bis 10 Jahre 10 Prozent der Eigenmiete, für solche über 10 Jahre 20 Prozent (Art. 2 Abs. 2, Verordnung des EFD vom 24.8.1992). Das DBG

<sup>21</sup> Der Vorsteher des Eidg. Finanzdepartementes hat anlässlich einer Ständeratssitzung im März 1999 erklärt, dass dieser Freibetrag die Besitzstandswahrung der Eigentümer von Liegenschaften gegenüber heute erhalten solle, dies vor allem in den ersten Jahren nach dem Erwerb.

<sup>22</sup> Schlüsse aus dem Bericht „Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen“ vom Juni 1997 im Auftrag des Bundesamtes für Energiewirtschaft, bezogen auf den behandelten Teilbereich; sie sollten jedoch zum grössten Teil auf die allgemeinen Unterhaltskosten ebenfalls zutreffen.

<sup>23</sup> siehe Anm. 13, insbesondere Ziffer 424.2

erlaubt einen Wechsel von einem Abzugsverfahren zum anderen jeweils auf Beginn einer Periode, jedoch nicht während der Steuerperiode. Mit der allgemeinen Einführung der einjährigen Postnumerando-Besteuerung wird dieser Wechsel alljährlich möglich sein. Der Steuerpflichtige kann das Verfahren für jedes einzelne seiner Gebäude wählen. Diese Fälle werden von den Kantonen oft strenger gehandhabt. Die oben beschriebene eidgenössische Regelung wurde auch von der Kommission Behnisch entsprechend kritisiert. Die Pauschallösung eher bevorzugend folgert der Bericht, dass bei der Festlegung der Pauschalen diese alle Unterhaltskosten über eine längere Zeitdauer decken sollte. Eine substantielle Verbesserung könnte in Fällen fehlender Grundlagen in einer Ausdehnung der betrachteten Zeitdauer, z.B. auf 10 Jahre, liegen.<sup>24</sup>

Die Betriebskosten wie: Versicherungsprämien für Feuer, Wasserschaden, Frostschäden, Mobilversicherung ausgenommen, die periodischen Abgaben für den Gewässerschutz, für Strassenbeleuchtung, für Kehrrichtentsorgung und andere gleichartige Abgaben sind ebenfalls abziehbar.

Die Verwaltungskosten sind abziehbar soweit sie nicht einen Gegenwert für vom Eigentümer geleistete Verwaltungsarbeit darstellen.

Ein Kostenüberhang bezüglich des Einkommens aus unbeweglichem Vermögen schmälert die übrigen Einkommen des Steuerpflichtigen.

#### 4.3 Die Schuldzinsen

Die Schuldzinsen (siehe 4.1) sind in vollem Umfang vom steuerbaren Einkommen abziehbar. Im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes wird dieser Abzug bedingt auf 50'000 Franken beschränkt.

Schuldzinsen aus Grundstückerwerb erfahren hinsichtlich Abzugsberechtigung keine Sonderbehandlung. Da sie meist durch eine Grundpfandverschreibung gesichert sind, bewegen sie sich im unteren Zinsbereich. In der Praxis wird es im konkreten Einzelfall nicht möglich sein, den Anteil Grundpfandschulden zu ermitteln, welcher ausschliesslich dem Grundstückerwerb dient. So ist es bei einem kleineren Unternehmer ohne weiteres möglich, dass aus Solvabilitätsgründen ein Teil der finanziellen geschäftlichen Verpflichtungen auf die private Liegenschaft übertragen wird.

Im Bereich des unbeweglichen Vermögens erlaubt die im Stabilisierungsprogramm gegenwärtig vorgesehene Regelung den Schuldzinsenabzug bei vermieteten und selbstbewohnten Wohnbauten im Umfang der Einkünfte, zuzüglich eines Maximalbetrages von 50'000 Franken.

Aufgrund dieser Ausgestaltung wird es demnächst für den kaufmännischen Betrieb, sofern verschuldet, unerlässlich, zwischen den Grundstücken des Geschäftsvermögens und denjenigen des Privatvermögens zu unterscheiden. Dasselbe gilt für quasi-kaufmännische Betriebe.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung verbietet sich unter dem DBG der Abzug von Baukreditzinsen. Diese stellen als Teil der Baukosten eine Investition dar und nicht

<sup>24</sup> gem. sog. „Dumontpraxis“, bei welcher das BG den BGE ASA 66, 306 relativierte, indem er nicht unbesehen auf „baufällige“ Gebäude angewendet werden darf.

Unterhaltskosten einer Ertrag bringenden Anlage. In diesem Punkt sind die meisten kantonalen Gesetzgebungen etwas weniger streng.

## 5. Beziehungen zwischen dem Mietwert und der Vermögenssteuer

Das aktuelle Steuersystem unterstellt das Grundeigentum insofern es einen Ertrag abwirft und unabhängig von Besitzer und Benutzer:

- der Einkommensteuer auf Stufe Gemeinde, Kanton und Bund;
- der Vermögenssteuer auf Stufe Gemeinde und Kanton.

Die ins Auge gefasste Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung betrifft einzig die Gruppe der Eigentümer, welche ihre Wohnung selbst bewohnen und nur in Bezug auf die Einkommenssteuer. Für die übrigen Grundstücke werden wie bisher auf den daraus fließenden Erträgen Steuern entrichtet werden müssen. An der heutigen Vermögens- und der Kapitalbesteuerung ändert sich nichts, die derzeitigen Regelungen werden beibehalten. Dabei wird noch zu untersuchen sein, welchen Einfluss die Abschaffung der Mietwertbesteuerung auf diesen Bereich haben wird.

### 5.1 Bewertungsvorschriften auf Bundesebene

Da das DBG weder für das Vermögen der natürlichen noch für das Kapital der juristischen Personen eine Besteuerung vorsieht, bestehen auch keine diesbezüglichen Vorschriften. Bei der seinerzeitig in Erwägung gezogenen Kapitalsteuer war als Wertbasis der Bilanzwert vorgesehen.

### 5.2 Bewertungsvorschriften auf Kantonsebene

Der Vermögenssteuerwert des Grundeigentums für die natürlichen Personen wird geschätzt, dasselbe gilt in den meisten Kantonen für die Kapitalsteuer juristischer Personen.

Die Bewertung erfolgt je nach Art des Grundeigentums verschieden (landwirtschaftlich / nichtlandwirtschaftlich; Einfamilienhaus; Industriebaute, usw.). Bei Forst- und landwirtschaftlichen Grundstücken ist der sog. „Ertragswert“ massgebend, welcher nach speziell festgehaltenen Anleitungen ermittelt wird.

Um den unterschiedlichen Schätzungsmethoden Rechnung zu tragen, erstellen die Kantone für die interkantonalen Ausscheidungen periodenweise eine Liste der Umrechnungskoeffizienten (Beilage 1). Diese Aufgabe führt eine Arbeitsgruppe der Konferenz staatlicher Steuerbeamter durch.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Die Gruppe überarbeitet alle 2 Jahre die gesammelten Angaben gruppiert nach bebauten Grundstücken, Einfamilienhäusern oder Villen und landwirtschaftlichen Grundstücken, welche von den kantonalen Steuerverwaltungen einverlangt werden. So wurden z.B. bei der ersten Erhebung dieser Gruppe die Kantone aufgefordert, eine Liste der ersten 200 Immobilienverkäufe seit dem 1.1.1995 zu erstellen, oder mindestens alle Transaktionen während den vier aufeinander folgenden Monaten im Zeitraum zwischen dem 1.1.1995 und dem 30.6.1996.

### 5.3 Bewertungsvorschriften für Grundstücke im Eigentum natürlicher Personen

Gemäss Artikel 14 Absatz 1 StHG müssen die nichtlandwirtschaftlichen Grundstücke zum Verkehrswert bewertet werden. Der Ertragswert kann ebenfalls „angemessen berücksichtigt werden“. Das Inkrafttreten des StHG hatte keine allgemeinen Änderungen in den Bewertungsmethoden selber zur Folge. Diese beziehen sich auf den Ertragswert und den Verkehrswert der Grundstücke, oder einer Kombination der beiden Werte. Der Verkehrswert stellt den bei einer Veräusserung an einen Dritten für das betreffende Grundstück erzielbare Preis dar (mittlere Verkaufspreise). Der Ertragswert berechnet sich aus der Kapitalisierung des Grundstücksertrages. Hier handelt es sich um einen für diese Berechnung festgelegten Ertrag, nicht um den Mietwert. Der Ertragswert darf im gewogenen Durchschnitt nicht höher als 50 Prozent gewichtet werden.<sup>26</sup> Einige Kantone wenden ausser Ertrags- und Verkehrswert noch andere Kriterien an.

### 5.4 Juristische Personen

Artikel 29 Absatz 2 StHG bezieht sich auf den Bilanzwert und verweist für die Besteuerung des Geschäftsvermögens von Personengesellschaften, Stiftungen und juristischen Personen und den übrigen Kapitalgesellschaften auf die entsprechenden Vorschriften für die natürlichen Personen.

### 5.5 Schlussfolgerungen

In den meisten Kantonen besteht kein direkter Zusammenhang zwischen dem Mietwert und der vermögenssteuerlichen Bewertung. Die Aufhebung des Mietwertes enthebt die Steuerbehörden nicht der Pflicht, ihre Bewertungssysteme für die Vermögens- und der Kapitalgewinnbesteuerung, sowie für die übrigen kantonalen Steuern auf dem Grundeigentum weiterhin beizubehalten.

In einigen Kantonen kann der Mietwert aus der Schätzung des „Steuerwertes“ abgeleitet werden, wobei letzterer nicht dem für die Vermögenssteuer massgeblichen Wert entspricht. Hier würde die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung die vermögenssteuerlich massgebende Schätzungsmethode nicht berühren.

In denjenigen Kantonen, bei welchen sich die Vermögenssteuer sich auf Einzelbewertungen stützt, bleibt diese von der Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung ebenfalls unbeeinflusst.

Die Grundstückbewertung für die Steuer auf dem Vermögen der natürlichen Personen und dem Kapital der juristischen Personen stellt einen von der Mietwertfestlegung unabhängigen Bereich dar. Die vermögenssteuerlich bedingten Verwaltungsarbeiten müssen wegen des von der Einkommenssteuer unabhängigen Bedarfes beibehalten werden. Dieser Bereich bleibt von der Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung unberührt.

---

<sup>26</sup> gemäss BGE vom 20. März 1998, publiziert im StE 1998, A 23.1 Nr. 1

## **IV. Probleme und Mängel des bestehenden Systems**

### **1. Auflistung von Mängeln des Systems Eigenmietwertbesteuerung**

Die Kommission hat den Auftrag, das bestehende System der Eigenmietwertbesteuerung in der Schweiz zu überprüfen und allfällige Mängel aufzulisten. Dem System Eigenmietwertbesteuerung wird in der Tat eine lange Reihe von Mängeln vorgeworfen, die in der Folge stichwortmässig aufgelistet werden. Diese Auflistung setzt den Schwerpunkt auf die Mängel und Schwierigkeiten, die mit dem praktischen Vollzug der Besteuerungsnormen dieses Systems verbunden sind, zeigt aber auch konzeptionelle Mängel des Systems auf, die im weiteren an anderer Stelle dieses Berichtes (Kapitel VII) vertieft behandelt werden.

### **2. Allgemeine Mängel**

- Die Eigenmietwertbesteuerung macht das Steuerveranlagungsverfahren kompliziert. Der Wohnungseigentümer ist mit mindestens drei Positionen in der Steuererklärung betroffen: Eigenmietwert, Liegenschaftsunterhalt, Schuldzinsenabzug. Dazu kommen unter Umständen noch der Abzug für Energiesparmassnahmen oder für denkmalpflegerische Arbeiten. Die Mietwertbesteuerung ist ein wesentlicher Grund, weshalb das Veranlagungsverfahren heute sehr komplex ist.
- Die vertikale Steuerharmonisierung (die Angleichung von DBG und kantonalen Steuergesetzen) sowie die horizontale Harmonisierung (die Angleichung der Steuergesetze und der Steuerpraxis der Kantone) sind im Bereich des Systems Eigenmietwertbesteuerung von einer Zielerreichung noch erheblich entfernt. Die Eigenmietwertfestsetzung und -besteuerung in den Kantonen ist sehr unterschiedlich. Dies zeigen auch die unterschiedlichen Mietwertaufrechnungen für die direkte Bundessteuer in den einzelnen Kantonen.
- Erreichen die Mietwerte ein tiefes Niveau, kostet der Vollzug der Eigenmietwertbesteuerung bald mehr als daraus Steuerertrag resultiert.
- Wohneigentum wird meist auf Grund eines bestehenden oder in Erwartung eines steigenden Einkommens erworben. Bei einem Einkommensrückgang, auch im Alter, kann die Belastung durch das Wohneigentum sehr gross werden und durch die Besteuerung des Mietwertes dazu führen, dass es nicht mehr gehalten werden kann. Allfällige Abzüge vom Mietwert wegen Unternutzung sind wegen praktischer Schwierigkeiten des Vollzugs oft wirkungslos.
- Kosten des politischen Prozesses: Die Kosten der dauernden politischen Auseinandersetzungen um den Eigenmietwert (Expertenkommissionen, Parlamentsberatungen, Volksabstimmungen, Verwaltungsaufwendungen (andere als Vollzug)) sind nicht zu unterschätzen. Sie binden Energien und lenken von anderen, dringenderen Problemen der Politik ab.

### 3. Mängel hinsichtlich Rechtsgleichheit

Es werden hier nicht nur Mängel hinsichtlich Rechtsgleichheit im engeren Sinne – wie in der Rechtsprechung und in der Literatur erörtert – angeführt, sondern auch Gesichtspunkte, die von breiten Bevölkerungskreisen als Mängel des Systems Eigenmietwertbesteuerung empfunden werden. Eine Reihe von Mängeln resultiert daraus, dass es politisch, aber auch technisch nicht möglich ist, für die Besteuerung der Mietwerte Marktmietwerte festzusetzen. In der traditionellen Diskussion um Rechtsgleichheit muss dies daher als Mangel aufgelistet werden.

- Der Eigenmietwert wird psychologisch als fiktives Einkommen wahrgenommen, obwohl es dies wirtschaftlich betrachtet nicht ist. Dies fördert aber den Steuerwiderstand ganz erheblich. Dies erklärt sich daher, dass Wohneigentum nicht in der Absicht einer Kapitalanlage oder Investition erworben wird und im weiteren auch nicht als solche wahrgenommen wird. Das selbstgenutzte Wohneigentum hat in erster Linie den Stellenwert eines Konsumgutes.
- Die Naturalerträge anderer selbstgenutzter Vermögensgegenstände als selbstgenutzter Wohnungen werden steuerlich nicht erfasst.
- Wohnungseigentümer unterliegen einer Mehrfachbelastung. Neben der Besteuerung des Eigenmietwertes unterliegen sie mit ihrem Wohneigentum auch der Vermögenssteuer, der Liegenschaftssteuer, der Grundstückgewinnsteuer, der Handänderungssteuer. Dazu kommt, dass Grundstückverluste nicht abgezogen werden können.
- Die konkrete Rechtsanwendung und die Rechtsprechung akzeptieren heute Mietwerte, die geringer sind als Marktmietwerte. Die reduzierten Mietwerte werden insbesondere mit dem verfassungsrechtlichen Auftrag der Wohneigentumsförderung begründet. Neben der Wohneigentumsförderung gibt es aber andere, gleichrangige verfassungsrechtliche Normen, denen die Eigenmietwertbesteuerung ebenfalls Rechnung zu tragen hat, insbesondere das Gleichheitsgebot von Artikel 4 alt BV bzw. Artikel 8 BV. Je niedriger die Mietwerte angesetzt werden, desto gravierender werden die verfassungsrechtlichen Probleme.
- Reduzierte Eigenmietwerte begünstigen wegen der progressiven Ausgestaltung der Einkommenssteuertarife hohe Einkommenskategorien überproportional. Das Ziel der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird massiv verletzt.
- Aber auch das Ziel Wohneigentumsförderung wird mit reduzierten Mietwerten – und mit ihnen verbundenen Abzügen - viel zu wenig genau angepeilt. Es wird eine Förderung nach dem "Giesskannenprinzip" betrieben: Viele Neuerwerber von Wohnungen sind auf eine Förderung gar nicht angewiesen. Darüber hinaus kommen die Mittel auch denjenigen zugute, die schon lange in Besitz von Wohneigentum sind und einer Förderung nicht mehr bedürfen. Auch hier wirkt sich das System der progressiven Besteuerung wenig zielgerichtet aus.
- Niedrige Eigenmietwerte rufen nach Mietkostenabzügen. Auf die Dauer sind solche Abzüge schon aus verfassungsrechtlichen Gründen (in der traditionellen Diskussion) nicht aufzuhalten. Jeder zusätzliche Abzug macht das Steuersystem aber komplizierter, intransparenter und aufwändiger.

- Dadurch, dass die Eigenmietwerte nicht einem Marktwert entsprechen, resultiert nicht nur eine steuerliche Privilegierung. Da in vielen Bereichen staatliche Transferzahlungen an das steuerbare Einkommen gekoppelt sind (Stipendien, Prämienverbilligungen, Familienzulagen usw.), pflanzt sich die Privilegierung für die Wohnungseigentümer in den verschiedensten Bereichen fort. Nicht beabsichtigte höhere Subventionen sind die Folge.
- Die Gruppe der selbstnutzenden Landwirte ist besonders privilegiert, richten sich die Mietwerte in der Landwirtschaft regelmässig nicht nach Marktmietwerten aus, sondern nach landwirtschaftlichen Ertragswerten (versteckte Subventionierung).

#### **4. Technik der Festsetzung der Eigenmietwerte**

- Abgesehen von der Frage, ob es effektive Marktwerte in der Schweiz überhaupt gibt, ist die Ermittlung effektiver Marktmietwerte schwierig oder nur mit hohem Aufwand durchführbar.
- Die Mietwerte sind in der Regel nicht direkt herleitbar. Sie müssen mittels direkter oder indirekter Vergleiche geschätzt werden. Der direkte Vergleich ist in der Regel nicht möglich, da die Liegenschaften und ihr Standort sehr unterschiedlich sind. Der Versuch, Mietwerte von Einfamilienhäusern im Vergleich mit vermieteten Einfamilienhäusern herzuleiten, ist sehr problematisch, weil es praktisch keinen Markt für vermietete Einfamilienhäuser gibt. Einfamilienhäuser werden in aller Regel für die Eigennutzung gebaut oder erworben. Nur ein kleiner, nicht repräsentativer Teil ist vermietet. Es bleibt daher in der Regel nur ein aufwändiges Schätzungsverfahren.
- Die Schätzungsverfahren zur Ermittlung der Mietwerte gehören zu den aufwändigsten und kompliziertesten Verfahren im Steuerwesen. Aufgrund der vielen Einflussfaktoren, die bei der Schätzung von Mietwerten zu berücksichtigen sind, ist es wenig transparent. Dies betrifft nicht nur die Datenerfassung, sondern ebenso die Nachführung.
- Das Schätzen von Mietwerten und die damit verbundene grosse Streuung um einen Marktmietwert führen dazu, dass aus Gründen der statistischen Vorsicht die Mietwerte systematisch unter den Marktmietwerten zu liegen kommen. Man will mit der Schätzung nicht in Kauf nehmen, dass ein nicht unbedeutender Teil der Mietwerte über einen Marktwert zu liegen kommt.
- Vielfach werden in Liegenschaftsschätzungen für Einfamilienhäuser gar keine Ertragswerte ermittelt, sondern nur Realwerte festgelegt. In diesen Fällen muss die Steuerbehörde zu pauschalen Eigenmietwertansätzen greifen (z.B. ein Prozentsatz vom Realwert oder Vermögenssteuerwert), die insgesamt eine sehr grosse Streuung von den tatsächlichen Marktmietwerten aufweisen können und den spezifischen Gegebenheiten des Einzelobjektes kaum Rechnung tragen.
- Nicht nur die Ermittlung der Mietwerte bietet systematische und technische Probleme, sondern ebenso deren Nachführung. Will man nicht jede Periode eine Neuschätzung von Grunde auf vornehmen, muss man mit pauschalen Anpassungsmechanismen arbeiten. Es müssen die entsprechenden Referenzentwicklungen gefunden werden, wie etwa die Mietpreisentwicklung für eine bestimmte Kategorie von Gebäuden in einer bestimmten Region. Auch die Wohnungsmarktstatistik in der Schweiz ist für eine peri

odische, sachgerechte Anpassung der Mietwerte nur mit grossem statistischem Aufwand oder mit erheblichen Abstraktionen machbar.

- Es sind auch diese technischen Unzulänglichkeiten die verhindern, dass die Mietwerte wirklich periodisch nachgeführt werden. Dies führt dazu, dass die Mietwerte über längere Zeiträume konstant gehalten und nur sporadisch angepasst werden. Umso grösser werden dann die Sprünge für die Anpassung, was dann – bei Erhöhungen - ausgesprochen grosse Widerstände hervorruft.
- Die Forderung, Mietwerte aufgrund der Entwicklung des Hypothekarzinses anzupassen, widerspricht der statistischen Evidenz der Mietpreisentwicklung.
- In Zeiten, wo das Mietzinsniveau steigt, wirken über längere Zeit unterlassene Anpassungen der Mietwerte sich privilegierend auf die Wohnungseigentümer aus, was zu entsprechenden Rechtsgleichheitsproblemen führt (vgl. oben).

## 5. Abzug der Schuldzinsen

- In Zeiten hoher Hypothekarzinsen generiert das System der Eigenmietwertbesteuerung kaum Steuereinnahmen bei den natürlichen Personen, sondern eher Steuerausfälle. Ein solches System ist in Hinblick auf das prioritäre Ziel der Besteuerung, nämlich die öffentliche Mittelbeschaffung, nicht besonders effizient. Allerdings versteuern die Empfänger der Schuldzinsen diese Einkünfte.
- Die Verschuldung der privaten Haushalte bleibt hoch, da der Anreiz gering ist, Hypotheken zurückzuzahlen, wenn Schuldzinsen abgezogen werden können.
- Die steuerbegünstigte Verschuldung wirkt sich destabilisierend auf den Liegenschaftsmarkt aus. Die Möglichkeit von Käufen auf Kredit impliziert eine Hebelwirkung, die Vermögenmärkte volatiler macht. Das trifft auch auf dem Markt für Wohneigentum zu. Nachdem die Verschuldung für Wohneigentum steuergünstig ist, wird diese Tendenz gefördert. Es kommt zu spekulativen Übertreibungen, die ohne die Steuerbegünstigung nicht im gleichen Mass möglich wären, und die Zusammenbrüche und langjährige Stagnation des Liegenschaftsmarktes nach sich ziehen. Wären die Eigentümer - durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen begünstigt - nicht so hoch verschuldet gewesen, wären die Krisen auf dem Liegenschaftsmarkt in den 80er und 90er Jahre kaum in der beobachteten Intensität eingetreten. Da der Liegenschaftsmarkt über den Baumarkt und den Kapitalmarkt und damit mit der Geld- und Zinspolitik verbunden ist, sind die konjunktur- und geldmarktpolitischen Konsequenzen gravierend.<sup>27</sup> Die Krise wurde durch die steuerliche Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen damit wesentlich verschärft.
- Die steuerliche Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen fördert aus der Sicht des Fiskus nicht oder wenig interessante Anlageformen wie Einmalprämienversicherungen und ertragslose, kapitalgewinnorientierte und daher (privat) steuerfreie Anlagen. Diese Tendenz ist jedoch mit dem Stabilisierungsprogramm 1998 gemildert worden.

---

<sup>27</sup> H. Kleinewefers, Finanz und Wirtschaft vom 20.2.1999

- In diesem Zusammenhang sind regelmässig auch Fragen der Steuerumgehung zu prüfen. Dies ist einerseits sehr aufwändig und wirkt sich andererseits negativ auf die Rechtssicherheit aus.
- Die Problematik der Abgrenzung zwischen abzugsfähigen Schuldzinsen und nicht abzugsfähigen Baukreditzinsen ist ein weiteres Element, das das Steuersystem verkompliziert.
- Die Baurechtszinsen sind nach den Steuergesetzen (insb. auch beim DBG) oft keine gesetzlichen Abzüge. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind sie weder als Zinsen noch als dauernde Lasten zu qualifizieren und werden daher als nicht abzugsfähig deklariert. Eine wirtschaftliche Betrachtungsweise rechtfertigt es jedoch nicht, Baurechtszinsen bei der Ermittlung der Erträge aus Liegenschaften - auch der selbstgenutzten - nicht zu berücksichtigen. Auf vielfältige Art und Weise werden sie daher insbesondere bei den selbstgenutzten Wohnungen, die auf Baurechtsgrundstücken stehen, bei den Bruttomietwerten als Gewinnungskosten berücksichtigt.

## **6. Abzug der Unterhalts- und Betriebskosten**

- Die Kontrolle des Abzuges für Liegenschaftsunterhalt ist sehr aufwändig. Es muss beurteilt werden, was werterhaltende und was wertvermehrende Investitionen sind. Dazu sind weder die Steuerpflichtigen noch die Steuerbehörden sehr kompetent, weil sie keine Baufachleute sind. Umso häufiger sind denn auch die Auseinandersetzungen über diesen Abzug, wenn die tatsächlichen Kosten und nicht ein Pauschalabzug geltend gemacht werden.  
Ebenso komplex ist der Vollzug der sog. Dumont-Praxis.
- Ebenfalls Schwierigkeiten bereiten bei Eigennutzung der Liegenschaft die Abgrenzung zwischen den abzugsfähigen Betriebskosten und den nicht abzugsfähigen Lebenshaltungskosten.
- Wird für den Liegenschaftsunterhalt nicht eine Fixpauschale festgelegt, sondern wird wie für die direkte Bundessteuer und in den meisten Kantonen eine Wechselpauschale geführt, bewirkt dies faktisch eine doppelte Berücksichtigung der Liegenschaftsaufwendungen (s. Bericht Expertenkommission Steuerlücken (Behnisch), S. 145 f.).  
Fixpauschalen begünstigen dagegen jene, die ihre Liegenschaft nicht unterhalten.
- Ein nicht gelöstes Problem im System der Besteuerung des privaten Wohneigentums stellt die Nichtberücksichtigung der Wertverluste der Liegenschaften dar, wie sie gerade in den 90er Jahren des Öfteren eingetreten sind.
- Unter dem Titel Liegenschaftsunterhalt werden teilweise auch wertvermehrende Aufwendungen zum Abzug zugelassen (energiesparende Investitionen, Aufwendungen für denkmalpflegerische Arbeiten). Wegen des progressiven Einkommenssteuertarifs ist der steuerliche Verbilligungseffekt für eine energiesparende Investition völlig unter

schiedlich, was weder sachgerecht noch energetisch (weil nicht leistungsorientiert) zu rechtfertigen ist. Aufgrund einer Studie, welche vom Bundesamt für Energiewirtschaft in Auftrag gegeben worden ist, sind Steuerabzüge wenig bekannt, wenig beliebt, nicht effektiv, nicht effizient und ungerecht.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen, ausgearbeitet durch econcept, Zürich und IPSO, Dübendorf, 1997, S. 4 f.

## V. Rechtsvergleich mit dem Ausland

In der Folge wird zuerst auf die steuerliche Behandlung des durch die Besitzer selbst bewohnten Wohneigentums in unseren Nachbarstaaten näher eingegangen. Am Schluss des Kapitels findet sich in geraffter Form ein tabellarischer internationaler Vergleich für eine Reihe Europäischer Staaten.

### 1. DEUTSCHLAND

#### Einkommensteuer

##### Steuerliche Berücksichtigung des Wohneigentums

Die Besteuerung des Eigenmietwertes wurde 1986 abgeschafft. Mit der neuen Regelung werden alle selbstgenutzten Wohnungen gleich behandelt, unabhängig davon, ob es sich um eine Wohnung in einem Einfamilienhaus, Zweifamilienhaus oder Mehrfamilienhaus handelt.<sup>29</sup>

##### Übergangsbestimmung

Für vor dem 1.1.1987 hergestelltes oder angeschafftes selbstgenutztes Wohneigentum ist eine zwölfjährige Übergangsregelung beschlossen worden. Der Eigentümer kann weiterhin bis Ende 1998 von Eigenmietwertbesteuerung profitieren, d.h. er kann Schuldzinsen, Reparaturkosten und Gebäudeabschreibungen absetzen. Er kann aber bereits früher den Wegfall dieser Besteuerung beantragen.

##### Neue Regelung: Förderung des selbstbewohnten Wohneigentums

Ab 1996 trat das neue Eigenheimzulagengesetz in Kraft, das über 8 Jahre eine für alle Bürger gleich hohe Zulage gewährleistet. Wer ein Haus oder eine Eigentumswohnung kauft, baut oder erweitert und selbst bewohnt, erhält 8 Jahre lang einen Zuschuss:

- Bei Neubauten<sup>30</sup> bis zu 5'000 DM jährlich, maximal 5 % von bis zu 100'000 DM Anschaffungskosten
  - Bei Altbauten und Ausbauten bis zu 2'500 DM jährlich, maximal 2,5 % von bis zu 100'000 DM Anschaffungskosten.
  - eine Kinderzulage von 1'500 DM pro Kind und pro Jahr.
- (Kurs: 100 DM = ca. 82 Franken)

Die Eigenheimförderung steht nur Bauherren und Käufern zu, die im Jahr der Antragsstellung und im Vorjahr (beide Jahre werden summiert) weniger als 240'000 DM verdienen (Eheleute 480'000 DM). Ausschlaggebend ist nicht das Brutto- oder Nettoeinkommen, sondern der Gesamtbetrag der Einkünfte (siehe Anhang) in den beiden Jahren.

<sup>29</sup> BMF, Finanzbericht 1987, Bonn 1986, S. 88

<sup>30</sup> Eine Immobilie gilt als Neubau, wenn sie der Käufer spätestens zwei Kalenderjahre nach dem Jahr der Fertigstellung erwirbt.

Schuldzinsen sind nicht abzugsfähig. Als Entlastung hierfür wird ein Vorkostenabzug gewährt. Die Finanzierungskosten (Disagio, Schuldzinsen vor Bezug, Bearbeitungsgebühr) dürfen mit pauschal 3'500 DM geltend gemacht werden.

Ein Erhaltungsaufwand kann bis 22'500 DM berücksichtigt werden.<sup>31</sup> Erhaltungsaufwendungen sind in den folgenden Fällen abziehbar:

- wenn die Aufwendungen bis zum Beginn der erstmaligen Nutzung einer Wohnung für eigene Zwecke entstanden sind
- wenn die Aufwendungen bis zum ersten Jahr nach der Anschaffung einer Wohnung, die der Steuerpflichtige bisher gemietet hat, entstanden sind.<sup>32</sup>

Zulagen für Energiesparmassnahmen sind auch vorgesehen. Bei Einbau von Wärmerückgewinnungsanlagen fördert der Staat zusätzlich 8 Jahre lang 2 % der Aufwendungen, maximal 500 DM jährlich. Diese Zulage erfolgt allerdings nur bei Neubauten und bei Abschluss der Massnahme bis 31.12.1998.

Der Neubau eines Niedrigenergiehauses wird durch 400 DM jährlich (8 Jahre lang) gefördert, wobei die Fertigstellung des Hauses bis spätestens 31.12.1998 erfolgen muss.<sup>33</sup> Diese Fristen sind neulich bis Ende 2000 verlängert worden.<sup>34</sup>

## **Vermögenssteuer**

Die Vermögenssteuer wurde am 1. Januar 1997 abgeschafft.<sup>35</sup>

## **Liegenschaftssteuer (Grundsteuer)**

Die Grundsteuer wird von den Gemeinden erhoben. Die Steuer ist in vierteljährlichen Zahlungen von den nach dem Bewertungsgesetz ermittelten Einheitswerten zu entrichten. Auf dem Einheitswert wird eine Steuermasszahl angewendet. Diese beträgt 2.6 ‰ für die ersten 75'000 DM des Einheitswertes (3.5 ‰ für den Rest) für Einfamilienhäuser und 3.1 ‰ für Zweifamilienhäuser. Der so festgelegte Steuermessbetrag wird mit einem von den Gemeinden festgelegten Vielfachen (Hebesatz) multipliziert.<sup>36</sup>

## **Handänderungssteuer (Grunderwerbsteuer)**

Ihr unterliegen v.a. Kaufverträge oder Eigentumsübergänge inländischer Grundstücke. Bemessungsgrundlage ist der Wert der Gegenleistung. Der Steuersatz beträgt 3.5 %.

## **Besteuerung der Grundstücksgewinne**

Keine Steuer. Eine Steuer auf Grundstücksgewinnen wird nur dann erhoben, wenn diese Spekulationscharakter haben. Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken bis zu einer Besitzdauer von zwei Jahren sind steuerpflichtig und werden mit dem Einkommen erfasst. Steuerfreier Betrag: 1'000 DM.

<sup>31</sup> Bundesfinanzministerium, Einkommen- und Lohnsteuer, S. 32; Die Eigenheimzulage bei selbstgenutztem Wohneigentum, [www.vid-immobilien.de/lexikon/10e.htm](http://www.vid-immobilien.de/lexikon/10e.htm)

<sup>32</sup> Bundesanzeiger, Steuergesetze 1998, Bonn 1998

<sup>33</sup> [www.vid-immobilien.de/lexikon/10e.htm](http://www.vid-immobilien.de/lexikon/10e.htm)

<sup>34</sup> FOCUS Online, <http://finanzen.focus.de>

<sup>35</sup> Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999

<sup>36</sup> Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999

## 2. ÖSTERREICH

### Einkommensteuer

#### Steuerliche Berücksichtigung des Wohneigentums

Österreich kennt keine Eigenmietwertbesteuerung. Diese wurde 1972 abgeschafft. Abzüge für Unterhaltskosten und Hypothekarzinsen sind im Rahmen einer Sonderausgabe wie folgt abziehbar:

Beträge zur Errichtung von Eigentumswohnungen oder Eigenheimen, gebundene Beträge zur Schaffung von Wohnraum, Instandsetzungsaufwand,<sup>37</sup> Herstellungskosten zur Sanierung von Wohnraum einschliesslich der Aufwendungen für energiesparende Massnahmen, Rückzahlungen von Darlehen zur Wohnraumbeschaffung und -sanierung sowie Zinsen für derartige Darlehen.

Der Höchstbetrag für Sonderausgaben beträgt insgesamt 40'000 Schilling jährlich. Dieser Betrag erhöht sich um weitere 40'000 Schilling, wenn dem Steuerpflichtigen der Alleinverdiener- oder Alleinerzieherabsetzbetrag zusteht. Wenn der Steuerpflichtige mindestens drei Kinder hat kann er weitere 20'000 Schilling abziehen. (Kurs: 100 Schilling = ca. 11.60 Franken)

Die Sonderausgabe wird vom Gesamtbetrag der Einkünfte abgezogen und beinhaltet u.a. auch Abzüge für Personenversicherungen, Aufwendungen für Wohnräume, Anschaffung von bestimmten Wertpapieren.<sup>38</sup>

### Vermögenssteuer

Die Vermögenssteuer ist zum 1.1.1994 aufgehoben worden.<sup>39</sup>

### Liegenschaftssteuer (Grundsteuer)

Die Grundsteuer ist eine Realsteuer und steht den Gemeinden zu.

Zur Ermittlung der Grundsteuer ist von einem Steuermessbetrag auszugehen, der sich durch die Anwendung einer Steuermesszahl auf dem Einheitswert ableiten lässt.

Die Steuermesszahl beträgt 0.5 ‰ und 1 ‰ für Einfamilienhäuser (begrenzt auf die ersten 50'000 Schilling und die folgenden 100'000 Schilling des Einheitswerts).

Die Steuer ergibt sich dann durch die Anwendung eines Hebesatzes auf den Steuermessbetrag. Der Hebesatz wird von den Gemeinden festgelegt und darf 500 % nicht überschreiten.<sup>40</sup>

### Handänderungssteuer (Grunderwerbsteuer)

Die Grunderwerbsteuer bezieht sich auf den entgeltlichen Erwerb inländischer Grundstücke. Grundsätzlich ist die Bemessungsgrundlage der Wert der Gegenleistung. Die Steuer

<sup>37</sup> Instandsetzungsaufwand = Erhaltungsaufwand, der den Nutzungswert oder die Nutzungsdauer des Gebäudes wesentlich erhöht bzw. verlängert.

<sup>38</sup> Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999; Bundesministerium für Finanzen online, [www.bmf.gv.at/steuern.htm](http://www.bmf.gv.at/steuern.htm)

<sup>39</sup> Mennel Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999

<sup>40</sup> Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999

beträgt 2 % beim Erwerb durch nahe Angehörige und 3,5 % beim Erwerb durch andere Personen.<sup>41</sup>

### **Besteuerung der Grundstücksgewinne**

Keine Steuer. Veräußerungen aus Spekulationsgründen sind mit dem übrigen Einkommen steuerpflichtig. Darunter fällt die Veräußerung von Grundstücken, die innerhalb von 10 Jahren seit der Anschaffung getätigt werden. Steuerfreier Betrag: 6'000 Schilling jährlich. Wenn aber der Vermögensgegenstand während der letzten zwei Jahre dem Steuerpflichtigen als Hauptresidenz gedient hat, ist der Veräußerungsgewinn steuerfrei. Das gleiche gilt, wenn der Steuerpflichtige das Gebäude selber gebaut hat.<sup>42</sup>

## **3. FRANKREICH**

### **Einkommenssteuer**

#### **Steuerliche Berücksichtigung des Wohneigentums**

Der Eigenmietwert ist in Frankreich seit dem 1.1.1965 nicht mehr steuerpflichtig, konsequenterweise sind Unterhaltskosten nicht abziehbar.

Abzüge für Zinsen auf Darlehen zum Bau, zur Reparatur oder zur Erhaltung der Hauptwohnung sind nur in geringem Umfang zulässig. Sie werden vom Steuerbetrag abgezogen.

Die Abzüge hängen vom Datum des Darlehens und von der Haushaltsgrösse ab (siehe untenstehende Tabelle; Kurs: 100 FF = ca. 24.40 Franken).<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999; IBFD, Taxation of individuals in Europe, Amsterdam, 1999.

<sup>42</sup> BFD, Taxation of individuals in Europe, Amsterdam, 1999

<sup>43</sup> Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999; Dictionnaire permanent fiscal, Editions législatives, 1999.

Réduction d'impôt au titre des dépenses afférentes à l'habitation principale		
Nature des dépenses	Plafond des dépenses à retenir	Part déductible (dans les limites du plafond)
<b>I. Intérêts d'emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou les grosses réparations des logements dont le propriétaire se réserve la jouissance à titre d'habitation principale (1) (2) (3)</b>		
Contrats conclus entre le 1.1.1985 et le 31.12.1997 pour les logements anciens	15'000 FF + 2'000 FF par personne à charge. Durée: 5 premières annuités	25 %
Contrats conclus entre le 18.9.1991 et le 31.12.96 pour l'acquisition ou la construction de logements neufs ou reconstruits (3)	Couples mariés: 40'000 FF Autres contribuables: 20'000 FF + 2'000 FF par personne à charge dont le premier enfant + 2'500 FF pour le deuxième enfant + 3'000 FF pour le troisième enfant. Durée: 5 premières annuités	25 %
<b>II. Dépenses de gros travaux et assimilés payées à partir de 1.1.1997 (1)</b>		
Dépenses de grosses réparations, d'amélioration et de ravalement payées entre le 1.1.1997 et 31.12.2001 pour des logements dont le <b>propriétaire</b> se réserve la jouissance à titre d'habitation principale	20'000 FF pour une personne célibataire, veuve ou divorcé ou 40'000 FF pour un couple marié + 2'000 FF par personne à charge 2'500 FF pour le deuxième enfant et 3'000 FF pour le troisième enfant	20 %
(1) La réduction d'impôt ne s'applique pas aux contribuables qui ont bénéficié d'un prêt sans intérêts (2) Réduction d'impôt supprimée pour les intérêts des prêts contractés à compter du 1.1.1997 pour l'acquisition ou la construction d'immeubles neufs (3) Réduction d'impôt supprimée pour les intérêts des emprunts souscrits à partir du 1.1.1998 pour l'acquisition ou les grosses réparations d'un immeuble ancien		
Remarque: le conjoint n'est pas une personne à charge		

Quelle: Dictionnaire permanent fiscal, Editions législatives

## Vermögenssteuer

Die gesamten Vermögensgegenstände der natürlichen Personen unterliegen der Vermögenssteuer. Steuerpflichtig wird man jedoch erst ab einem Vermögen von 4,7 Millionen FF (Stand 1999).

## Liegenschaftssteuer (Taxe foncière)

Die Erhebung der Grundsteuer ist Sache der Gemeinden und Departemente.

Für Neubauten gibt es eine Befreiung von zwei Jahren. Bemessungsgrundlage ist der Katastermietwert (valeur locative cadastrale) nach Abzug eines pauschalen Betrages von 50 %.

Steuersätze und Departementzuschläge sind örtlich verschieden und werden jedes Jahr neu festgelegt.

## Wohnsteuer (taxe d'habitation)

Die Wohnsteuer (taxe d'habitation) wird von den Gemeinden und Departementen erhoben. Steuerpflichtig ist der Bewohner des Grundstücks, also jener, der es nutzt, sei es als Eigentümer, Mieter oder Pächter. Als Bemessungsgrundlage dient der Katastermietwert abzüglich bestimmte Familienfreibeträge, die für die ersten zwei Familienangehörigen 10 % und für jeden weiteren 15 % des durchschnittlichen Mietwerts in der betreffenden Gemeinde betragen.

### Handänderungssteuer (Droits de mutation)

Im allgemeinen fallen bei der Veräußerung von Gebäuden und Grundstücken die folgenden Registersteuern an:

	Standardsatz	Satz für Wohnbauten
Departementsteuer	15.4 %	4.2 %
Kommunalsteuer	1.2 %	1.2 %
Regionalsteuer	<u>1.6 %</u>	<u>1.6 %</u>
Registersteuer insgesamt	18.2 %	7.0 %

Hinzu kommt noch eine Gebühr von 2,5 % für den Staat.  
Einige Departemente haben niedrigere Registersteuern.

### Besteuerung der Grundstückgewinne

Bei der Veräußerung von Grundbesitz ist der Gewinn von der Steuer befreit wenn:

- Das Haus bzw. die Wohnung der gewöhnliche Hauptwohnsitz des Steuerpflichtigen war
- Der Steuerpflichtige dort tatsächlich insgesamt 5 Jahre gewohnt hat
- Die Veräußerung aus familiären Gründen oder wegen eines Ortswechsels erfolgt.

Eine Besteuerung der Veräußerung des Hauptwohnsitzes erfolgt aus diesen Gründen ganz selten.

Falls es doch zur Besteuerung kommt, wird zwischen kurzfristigen (weniger als 2 Jahre) und langfristigen Veräußerungsgewinnen unterschieden.

Kurzfristige Gewinne unterliegen der Einkommenssteuer, abgesehen von einem allgemeinen Abschlag in Höhe von 6'000 FF pro Kalenderjahr.

Langfristige Gewinne werden milder (système du quotient) besteuert: zur Bestimmung des Satzes wird der Gewinn in diesem Fall durch 5 geteilt und dem übrigen Einkommen zugeordnet.

## 4. ITALIEN

### Einkommenssteuer

#### Steuerliche Berücksichtigung des Wohneigentums

Zur Einkommenssteuer gehört auch der Katasterwert (rendita catastale) von eigengenutzten Häusern und Wohnungen. Das ist ein durchschnittlicher Schätzwert der Grundstück- und Gebäudeerträge, die in periodischen Abständen mit unterschiedlichen Koeffizienten aufgewertet werden.

Ein Abzug von der Einkommenssteuer (IRPEF) in der Höhe von 19 % der Schuldzinsen ist auf hypothekarischen Darlehen zulässig, deren Aufnahme dem Erwerb oder dem Umbau der Hauptwohnung dient. Maximal dürfen 5 Millionen LIT (Kurs: 1'000 LIT = ca. 0.83 Franken) abgezogen werden.<sup>44</sup> Seit dem 1.1.1998 und für das ganze Jahr 1999 gelten besondere Regelungen für Umbaukosten (spese di ristrutturazione). Von der IRPEF darf man

<sup>44</sup> Mennel, Förster, Steuern in Europa, Amerika und Asien, Berlin 1999; Ministero delle Finanze, le agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, <http://www.finanze.it/xagev.htm>

41 % solcher Kosten abziehen. Diese dürfen maximal 150 Millionen LIT pro Jahr und pro Baute betragen, d.h. es darf höchstens 61'500'000 LIT von der IRPEF abgezogen werden. Der Abzug ist entweder auf fünf oder zehn Jahre zu verteilen. Falls in einem Jahr der Abzug höher als die IRPEF ist, geht die Differenz verloren.<sup>45</sup>

### **Vermögenssteuer**

Die Vermögenssteuer wird in Italien nicht erhoben.

### **Liegenschaftssteuer (imposta comunale sugli immobili)**

Die Steuer wird von den Gemeinden jährlich erhoben. Sie können die Sätze innerhalb eines gewissen Spielraums (4 ‰ bis 7 ‰) selber festlegen.

Steuerpflichtig sind Eigentümer von Immobilien. Bemessungsgrundlage ist der Katasterertrag, der mit einem Koeffizienten (100 für Privatwohnungen) multipliziert wird.

Von der Steuer auf der Hauptwohnung wird ein Abzug in Höhe von mindestens 200'000 LIT bis höchstens 500'000 LIT zugelassen.

### **Handänderungssteuer**

Die Grunderwerbsteuer beträgt 4 % für den Erwerb der Erstwohnung. Der Standardsatz ist 8 % der Gegenleistung. Hinzu kommen andere Steuern, wie:

- Hypothekar- und Katastersteuern bis zu 3 % der Gegenleistung
- Eine Wertzuwachssteuer auf Immobilien (imposta locale sull'incremento di valore degli immobili), die zwar seit dem 1.1.1993 aufgehoben worden ist, aber bis zum 1.1.2003 gemäss Übergangsregelung weiterhin erhoben wird.

### **Grundstückgewinnsteuer**

Die Hauptwohnung ist von der Steuer befreit. Sonstige Gewinne aus der Veräusserung von Gebäuden sind steuerpflichtig, wenn die Besitzdauer nicht mehr als fünf Jahre beträgt. Diese Spekulationsgewinne werden mit den sonstigen Einkünften erfasst.

---

<sup>45</sup> Ministero delle Finanze, le agevolazioni per le ristrutturazioni edilizie, <http://www.finanze.it/xagev.htm>

## 5. Internationaler Vergleich der steuerlichen Behandlung von selbstgenutztem Wohneigentum (Hauptwohnsitz), Stand 1999

Land	Besteuerung des Eigenmietwertes	Abzug der Hypothekarzinsen	Abzug der Unterhaltskosten	Vermögenssteuer	Liegenschaftssteuer	Besteuerung der Grundstücksgewinne	Handänderungssteuer
Deutschland	-	- <sup>1</sup>	- <sup>2</sup>	-	X	- <sup>3</sup>	X
Österreich	-	X <sup>4</sup>	X <sup>4</sup>	-	X	- <sup>3</sup>	X
Belgien	X	X <sup>5</sup>	X <sup>6</sup>	-	- <sup>7</sup>	- <sup>3</sup>	X
Frankreich	-	- <sup>8</sup>	- <sup>9</sup>	X	X <sup>10</sup>	-	X
Italien	X	X <sup>11</sup>	- <sup>12</sup>	-	X	-	X
Großbritannien	-	X <sup>13</sup>	-	-	X	-	X
Niederlande	X	X <sup>14</sup>	-	X	X	-	X
Schweden	-	X <sup>15</sup>	- <sup>16</sup>	X	X	- <sup>18</sup>	X
Finnland	-	X <sup>17</sup>	-	X	X	- <sup>3</sup>	X
Dänemark	X	X	-	-	X	-	X
Spanien	X	-	-	X	X	- <sup>18</sup>	X
Luxemburg	X	X <sup>13</sup>	-	X	X	- <sup>18</sup>	X
Norwegen	X	X	-	-	X	- <sup>18</sup>	X

<sup>1</sup> Ein einmaliger Vorkostenabzug von 3'500 DM für Finanzierungskosten wird gewährt.

<sup>2</sup> Der Erhaltungsaufwand bis zum Nutzungsbeginn kann bis zu höchstens 22'500 DM abgezogen werden.

<sup>3</sup> Gewinne mit Spekulationscharakter sind steuerpflichtig.

<sup>4</sup> Abzüge für Unterhaltskosten und Hypothekarzinsen sind im Rahmen einer Sonderausgabe beschränkt abziehbar. Der Höchstbetrag hängt von der Haushaltsgröße ab.

<sup>5</sup> Beschränkter degressiver Schuldzinsenabzug über maximal 12 Jahre.

<sup>6</sup> Abzug nur bis zur Höhe des Eigenmietwertes möglich.

<sup>7</sup> „Précompte immobilier“ als besonderes System.

<sup>8</sup> In Einzelfällen Abzug in Abhängigkeit der Haushaltsgröße 5 Jahre lang möglich.

<sup>9</sup> Beschränkter Abzug in Abhängigkeit der Haushaltsgröße für „grosses réparations“.

<sup>10</sup> Zuzüglich „taxe d'habitation“.

<sup>11</sup> Abzug vom Steuerbetrag in der Höhe von 19 % der Schuldzinsen, maximal 5 Mio LIT.

<sup>12</sup> Zwischen 1998 und 1999 beschränkt abziehbar.

<sup>13</sup> Nur beschränkt abziehbar.

<sup>14</sup> Abzug für 1999: 5'000 hfl (doppelter Betrag für Verheiratete).

<sup>15</sup> Anrechnung an Einkünfte aus Kapital.

<sup>16</sup> Zwischen 1996 und 1999 beschränkt abziehbar.

<sup>17</sup> Grundsätzlich nur von Einkünften aus Kapital abziehbar.

<sup>18</sup> Unter bestimmten Umständen steuerbar.

## VI. Verfassungsrechtliche Aspekte

### 1. Die Bundesaufgaben

Der Bund erfüllt nach Artikel 42 Absatz 1 BV die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist. Sein Handeln bedarf einer verfassungsrechtlichen Kompetenzgrundlage. Nimmt er eine Aufgabe wahr, muss er nach Artikel 35 BV zudem die Grundrechte (Art. 7 ff. BV) und die Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns (Art. 5 BV) beachten.

Die Unterscheidung zwischen den dem Bund zugewiesenen Aufgaben und den grundrechtlichen Vorgaben ist gerade im Steuerbereich von einiger Bedeutung, so dass sie hier kurz darzustellen ist.

#### 1.1 Die Bundeskompetenz im Steuerbereich

Die Kantone sind nach Artikel 3 BV souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist. Der Bund erfüllt die Aufgaben, die ihm die Bundesverfassung zuweist (Art. 42 Abs. 1 BV). Für den Bereich der direkten Steuern verleiht Artikel 128 BV (Art. 41ter aBV) dem Bund die Befugnis, eine direkte Bundessteuer auf dem Einkommen natürlicher Personen zu erheben. Artikel 129 BV (Art. 42quinquies aBV) gibt dem Bund zusätzlich die Kompetenz und den Auftrag, für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden zu sorgen. Gegenstand der Harmonisierung sind namentlich die Steuerpflicht, der Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern.

Der Bund ist damit zuständig, eine direkte Bundessteuer zu erheben und gleichzeitig diese mit den direkten Steuern der Kantone und Gemeinden zu harmonisieren.

#### 1.2 Die Wohneigentumsförderung

Nach Artikel 108 BV (Art. 34sexies aBV) trifft der Bund Massnahmen zur Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum. Nach der neuen Verfassung ist diese Förderung auf den Eigenbedarf Privater begrenzt. "Förderungswürdig ist allein der Erwerb von Wohneigentum zum Eigenbedarf oder zu gemeinnützigen Zwecken. Der Begriff 'Wohnungsbau' meint die Schaffung und Erhaltung von Wohnraum und umfasst neben dem Neubau von Wohnungen auch die Erneuerung des Altbestandes."<sup>46</sup>

Die Verfassung nennt in den Absätzen 2 und 3 ausdrücklich die Mittel zur Erreichung dieses Ziels, zum Beispiel die Baulanderschliessung und die Baurationalisierung zur Verbilligung des Wohnungsbaus. Unerwähnt bleiben steuerliche Massnahmen; dies im Unterschied zu Artikel 111 Absatz 4 BV (Art. 34quater Abs. 5 aBV), wonach die Altersvorsorge und die Absicherung gegen Invaliditäts- und Todesfallrisiken (Selbstvorsorge) durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik gefördert werden können. Steuerliche Massnahmen zur Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum sind möglich, aber nicht durch die Verfassung gefordert.

---

<sup>46</sup> Botschaft zur neuen Bundesverfassung, BBl 1997 I 318

## 2. Die Grundrechte und die rechtsstaatlichen Grundsätze

Die Grundrechte beeinflussen "die gesamte staatliche Rechtsschöpfung im Rahmen der Gesetzgebung oder Rechtsprechung; sie sind bei jeder staatlichen Tätigkeit zu berücksichtigen."<sup>47</sup> Dieser Grundsatz wird in der neuen Verfassung ausdrücklich hervorgehoben:

Art. 35 Verwirklichung der Grundrechte

<sup>1</sup> Die Grundrechte müssen in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen.

<sup>2</sup> Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.

<sup>3</sup> Die Behörden sorgen dafür, dass die Grundrechte, soweit sie sich dazu eignen, auch unter Privaten wirksam werden.

Kompetenznormen dürfen daher nicht grundrechtswidrig gebraucht werden. Die Grundrechte binden auch den Gesetzgeber. Dass das Bundesgericht Bundesgesetze anzuwenden hat, auch wenn sie verfassungswidrig sind (Art. 191 BV, Art. 113 Abs. 3, resp. Art. 114bis Abs. 3 aBV), ändert daran nichts. Staatliches Handeln muss weiter im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sein. Diese Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns finden sich in Artikel 5 Absatz 2 der neuen Verfassung.

Im Bereich der direkten Steuern sind neben der nachgehend zu untersuchenden Rechtsgleichheit mit ihren vom Bundesgericht entwickelten und gerade für die Besteuerung wichtigen Teilgehalten die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV, Art. 22ter aBV) und die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV, Art. 31 aBV) relevante Grundrechte, namentlich unter dem Gesichtspunkt des Verbots der konfiskatorischen Besteuerung und der Wettbewerbsneutralität. Die Eigentumsgarantie und die Wirtschaftsfreiheit spielen jedoch bei den hier zu untersuchenden Fragen eine untergeordnete Rolle, so dass darauf nicht näher eingegangen wird.

### 2.1 Die Rechtsgleichheit<sup>48</sup>

Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung verletzt "eine Regelung den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 4 Abs. 1 BV, wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich oder Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen."<sup>49</sup>

### 2.2 Die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Besteuerung

Für das Steuerrecht hat das Bundesgericht, gestützt auf Artikel 4 aBV, den Grundsatz der Rechtsgleichheit durch die Grundsätze der *Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie durch den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*<sup>50</sup> zusätzlich konkretisiert. Die neue Verfassung verleiht diesen Grundsät-

<sup>47</sup> Jörg Paul Müller in Kommentar aBV, Einleitung zu den Grundrechten, vor Art. 4, Rz. 22

<sup>48</sup> Grundlegend dazu: Kathrin Klett, Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, ZSR 1992 II 1 ff., und Danielle Yersin, L'égalité de traitement en droit fiscal, ZSR 1992 II 147 ff.

<sup>49</sup> BGE 123 I 7

<sup>50</sup> BGE 122 I 103

zen einen eigenen Stellenwert, indem sie sie als selbstständige Besteuerungsgrundsätze verankert (Art. 127 Abs. 2 BV).

Der Grundsatz der *Allgemeinheit* der Besteuerung verlangt eine sachgerechte Auswahl der Steuersubjekte und beinhaltet einerseits ein Privilegierungs- und andererseits ein Diskriminierungsverbot.<sup>51</sup> Historisch entstand er im Kampf gegen Steuerprivilegien für bestimmte Bevölkerungsgruppen, namentlich für den Adel. Zeitgemäss interpretiert bedeutet er, dass die Auswahl der Steuerpflichtigen nach sachgerechten Kriterien zu erfolgen hat.<sup>52</sup>

Nach dem Grundsatz der *Gleichmässigkeit* der Besteuerung müssen Personen, die in vergleichbaren Situationen sind, gleich behandelt werden, also gleich viel Steuern bezahlen.<sup>53</sup>

Die wichtigste verfassungsrechtliche Vorgabe für eine direkte Steuer ist der Grundsatz der *Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*.<sup>54</sup> Klett bezeichnet das Leistungsfähigkeitsprinzip als das eigentliche systemtragende Prinzip im Steuerrecht.<sup>55</sup> Dieses verlangt, dass die Steuerlast nicht über das hinausgehen darf, was eine steuerpflichtige Person zu leisten imstande ist. Das Bundesgericht führt dazu aus: "Gemäss dem letztgenannten Grundsatz müssen die Steuerpflichtigen nach Massgabe der ihnen zustehenden Mittel gleichmässig belastet werden; die Steuerbelastung muss sich nach den dem Steuerpflichtigen zur Verfügung stehenden Wirtschaftsgütern und den persönlichen Verhältnissen richten."<sup>56</sup>

Um Sachverhalte richtig vergleichen zu können, müssen die Mittel, über die eine steuerpflichtige Person verfügt, zuverlässig und korrekt nach der gleichen Methode bestimmt werden: Sämtliche Einkommensbestandteile müssen die Bemessungsgrundlage bilden. Davon abzuziehen sind die Gewinnungskosten, d.h. die Kosten, welche zur Erzielung des steuerpflichtigen Einkommens anfallen. In einem zweiten Schritt sollen die für die steuerpflichtige Person notwendigen, unvermeidbaren Kosten abgezogen werden. Dazu gehören die minimalen Kosten für den lebensnotwendigen Bedarf (Essen, Kleider, Wohnung), solche für unterhaltene Kinder und unvermeidbare Kosten, die durch eine spezielle persönliche Situation (Krankheit, Invalidität) anfallen.

Das so berechnete Resultat, das steuerbare Einkommen, ist eine taugliche Grundlage, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit mit anderen Steuerpflichtigen zu vergleichen: Steuerpflichtige mit demselben steuerbaren Einkommen sind objektiv und subjektiv gleich leistungsfähig, auch wenn sie unterschiedliche Bruttoeinkommen erzielen. Sie sollen deshalb die gleiche Steuerlast zu tragen haben (horizontale Gleichbehandlung).

Im Zusammenhang mit dem Untersuchungsgegenstand, der Besteuerung von Wohneigentum, muss nach herrschender Lehre die Gleichbehandlung von Mietern und fremdfinanzierenden oder eigenfinanzierenden Eigentümern, die ihr Wohneigentum selber nutzen, gewährleistet werden. Danach stehen also zwei Vergleiche im Vordergrund:

<sup>51</sup> BGE 116 Ia 323; vgl. auch Hangartner, Der Grundsatz der Allgemeinheit, in FS für Ernst Höhn, Bern 1995, S. 91 ff.; Klett, a.a.O. N 57, Seite 60.

<sup>52</sup> BGE 124 I 289

<sup>53</sup> BGE 114 Ia 224 f.

<sup>54</sup> So auch Höhn/Waldburger, S. 309, und Tipke/Lang, Steuerrecht, Köln 1996, 15. A. § 4 N 13 Seite 66

<sup>55</sup> Klett, a.a.O., S. 107

<sup>56</sup> BGE 122 I 103

1. Der Vergleich zwischen Mietern und selbstnutzenden (eigen- oder fremdfinanzierenden) Eigentümern und
2. Der Vergleich zwischen eigenfinanzierenden Eigentümern und fremdfinanzierenden Eigentümern, die jeweils ihr Wohneigentum selber nutzen.

Im ersten Fall sollen Mieter, die aus ihrem Einkommen eine Mietwohnung finanzieren müssen, gleich behandelt werden wie Eigentümer, die keine Wohnkosten zu tragen haben oder diese unter dem Titel "Hypothekarschuldzinsen" abziehen können. Im zweiten Fall sollen Eigentümer, die ihre Liegenschaft selber finanziert oder geerbt haben, gleich behandelt werden wie Eigentümer mit hoher Schuldenlast.

Bei einer *Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung und gleichzeitiger Beibehaltung des Schuldzinsabzugs*, wären nach dem ersten Vergleich die Mieter schlechter gestellt. Beim zweiten Vergleich wären beide Gruppen gleich behandelt.

Bei einer *Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung und des Schuldzinsabzugs* wären nach dem zweiten Vergleich die fremdfinanzierenden gegenüber den eigenfinanzierenden Eigentümern schlechter gestellt. Die fremdfinanzierenden wären jedoch gleich behandelt wie die Mieter.

Bei diesen Vergleichen geht jedoch vergessen, dass sowohl Mieter wie Eigentümer ihr Vermögen in Anlagen investieren können, die keinen steuerlich relevanten Ertrag abwerfen (Kapitalgewinne, Einmalprämienversicherungen). Insofern ist ein allzu strikter Vergleich von Mietern, eigen- und fremdfinanzierenden Eigentümern mit verschiedenen Vermögenserträgen mit Vorsicht zu geniessen. Der Mieter, der sein Vermögen in Aktien anlegt, versteuert unter Umständen das tiefere Einkommen als der Eigentümer, der mit seinem Vermögen ein selbstgenutztes Haus finanziert.

Das Leistungsfähigkeitsprinzip erlaubt eine rechtliche Kontrolle faktisch nur bezüglich dieser *horizontalen Gleichbehandlung*. Zwei steuerpflichtige Personen, die wirtschaftlich gleich leistungsfähig sind, müssen gleich behandelt werden, d.h. gleich viel Steuern bezahlen. Die *vertikale Gleichbehandlung* dagegen, d.h. die Bemessung der Rechtsfolgenunterschiede zwischen unterschiedlich leistungsfähigen Steuerpflichtigen, insbesondere die Progression eines Steuertarifs, entzieht sich weitgehend einer juristischen Kontrolle. Sie ist nach politischen Grundsätzen festzulegen.

### 2.3 Praktikabilitätsaspekte (Pauschalierungen)

Das Steuerrecht kommt ohne Pauschalierungen<sup>57</sup> nicht aus. Diese stehen in einem Spannungsverhältnis zur Rechtsgleichheit und zum Leistungsfähigkeitsprinzip. Dennoch stellt man heute fest, dass eine Vielzahl von Regelungen, insbesondere von Abzügen, die insbesondere aus Gründen der Rechtsgleichheit eingeführt wurden, nicht unbedingt ein gerechtes Resultat ergeben. Nichts ist der Steuergerechtigkeit abträglicher als ein Steuergesetz, das wegen seiner Kompliziertheit und der Berücksichtigung vieler Einzelfragen nicht mehr richtig angewendet wird. Pauschalierungen sind deshalb zulässig und oft geradezu zwingend.

Methodisch besteht bei Praktikabilitätsüberlegungen allerdings die Gefahr, dass das verfassungsrechtliche Rechtsgleichheitsgebot verdrängt oder erst in zweiter Linie geprüft

<sup>57</sup> BGE 125 I 68; zum Ganzen: Locher, Praktikabilität im Steuerrecht, in FS Höhn, Bern 1995, S. 209 ff.; siehe auch Bruno Scherrer, Steuersystem: Lieber praktisch als gerecht, Plädoyer 1995/1, S. 19 ff.

wird. In erster Linie ist immer nach Lösungen zu suchen, welche die Anforderungen der Rechtsgleichheit und des Leistungsfähigkeitsprinzips erfüllen, und erst danach ist zu prüfen, ob sich eine Pauschalierung im Interesse der Praktikabilität aufdrängt.

### 3. Steuerliche Gleichbehandlung versus Wohneigentumsförderung

Die Gleichbehandlung von wirtschaftlich gleich leistungsfähigen steuerpflichtigen Personen stösst an ihre Grenzen, wenn der Gesetzgeber die eine Personengruppe fördern will. Wie gesehen hat der Bund den Auftrag, *"den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus"* zu fördern (Art. 108 Abs. 1 BV). Bei seiner Förderungsaufgabe berücksichtigt er *"namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten"* (Abs. 4).

Nach Artikel 35 BV darf von einer Kompetenznorm nicht grundrechtswidrig Gebrauch gemacht werden. Die Grundrechte binden auch den Gesetzgeber. Eine Förderung des Wohneigentumserwerbs, die gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstösst, ist daher grundsätzlich ausgeschlossen.

Böckli<sup>58</sup> macht allerdings zu Recht darauf aufmerksam, dass eine Förderung per definitionem eine Ungleichbehandlung aller nicht-geförderter Gruppen beinhaltet. Jeder geförderter Gruppe entspreche eine relativ zurückgesetzte Gruppe, sonst sei eine Förderungswirkung gar nicht vorhanden.

Ein gewisses Spannungsfeld zwischen Förderungsziel und Gleichbehandlungsgebot ist somit bereits in der Verfassung angelegt, akzentuiert sich aber bezüglich *steuerlichen* Förderungsmassnahmen besonders stark. Diesen wohnt in einem progressiven Steuertarif immer eine gewisse Problematik inne, indem die Personen mit dem höchsten Einkommen am meisten profitieren. Eine sachgerechte, weil verhältnismässige und zielkonforme Wohneigentumsförderung achtet darauf, dass nur diejenigen gefördert werden, die einer Förderung bedürfen. So verstanden geht eine beschränkte Förderung nicht auf Kosten der Gleichbehandlung.

---

<sup>58</sup> Gutachten, S. 74

## VII. Systemwechsel; Auswahl eines Modells

### 1. Die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes

#### 1.1 Die Grundsatzfrage

Die derzeit in Kraft stehende schweizerische Steuergesetzgebung sieht ausdrücklich die Besteuerung des Eigenmietwertes vor. Obwohl die Ökonomen am wirtschaftlichen Wert der Nutzung der eigenen Liegenschaft als Wohnung keineswegs zweifeln,<sup>59</sup> so ist doch die Steuerrechtslehre geteilter Ansicht darüber, ob dies als Bestandteil des steuerbaren Einkommens aufzufassen sei. Die herrschende Lehre vertritt die Auffassung, dass der Mietwert der Liegenschaft, deren Nutzung sich der Eigentümer für sich vorbehält, ein zugerechnetes Einkommen darstellt, das steuerbar ist.<sup>60</sup> Andere Autoren halten dafür, dass dieses Einkommen grundsätzlich nicht besteuert werden sollte, dass aber dessen steuerliche Berücksichtigung nichtsdestoweniger wegen des Prinzips der Besteuerung gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gerechtfertigt sei, weil ja jedermann eine Wohnung nötig habe.<sup>61</sup> Schliesslich vertritt ein Teil der Lehre die Ansicht, dass die Nichtbesteuerung des Mietwertes aus dem Begriff des Einkommens selber abzuleiten sei, denn dieses könne nicht auch noch den Nutzungswert eines Gegenstandes seines privaten beweglichen oder unbeweglichen Vermögens umfassen.<sup>62</sup> Die Kommission findet, dass der Gesetzgeber diese Frage lösen sollte. Indem er sich dazu entschliesst, die Besteuerung des Eigenmietwertes aufzuheben und so das heutige Steuersystem zu ändern, wird er diese Streitfrage der Lehre entscheiden. Damit zeigt er aber auch an, dass seiner Meinung nach der Nutzungswert eines beweglichen oder unbeweglichen Gegenstandes des Privatvermögens für den Eigentümer kein steuerbares Einkommen darstellt.

Die Kommission geht davon aus, dass das Verfassungsrecht an sich kein Hindernis für die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes darstellt und dass das gleiche auch für die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung gilt. Immerhin unterstreicht sie, dass die Verfassungsmässigkeit der Aufhebung nicht geprüft werden kann, ohne die mit dieser Änderung zusammenhängenden Massnahmen zu berücksichtigen. Diese Massnahmen betreffen die Ausgaben, deren Abzug in unmittelbarem Zusammenhang zur Besteuerung des Eigenmietwertes steht.

Die Kommission hat daher vier Modelle studiert, die alle die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes vorsehen. Die Modelle unterscheiden sich nur darin, dass sie den Abzug der mit der Nutzung der Liegenschaft verbundenen Auslagen zulassen oder verweigern.

<sup>59</sup> Vgl. besonders den Bericht von Prof. Dr. Jörg Baumberger, Kapitel 2.

<sup>60</sup> Vgl. besonders Caroline Rusconi, *L'imposition de la valeur locative*, Diss. Lausanne 1988, und die von ihr auf S. 22 ff. zitierten Autoren.

<sup>61</sup> Vgl. Höhn/Waldburger, *Steuerrecht*, Bd. II, § 32, N 30 ff., S. 118 ff., welche die Besteuerung des Mietwertes der Hauptwohnung mit dem Grundbedürfnis nach einem Dach über dem Kopf rechtfertigen, weshalb Mieter und Eigentümer gleich zu behandeln seien. Aus diesen Gründen bezweifeln diese Autoren die Legitimität der Besteuerung des Nutzungswertes von Zweitwohnungen.

<sup>62</sup> Bei der Kommentierung des Begriffes "steuerbares Einkommen" im Rahmen von Art. 7 Abs. 1 StHG zeigt M. Reich, dass nach seiner Auffassung der Eigenmietwert nur dann besteuert werden kann, wenn der Gesetzgeber ausdrücklich die Nutzung der Wohnung in das steuerbare Einkommen einschliesst. Vgl. Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht I/1, Art. 7 StHG, N 4 ff., 17 und N 42 ff.

Die Kommission will im Rahmen ihrer Arbeiten jene Modelle nicht weiter prüfen, die auf die eine oder andere Weise die Besteuerung des Eigenmietwertes nur abändern wollen. Sie ist in der Tat nicht beauftragt, verschiedene Methoden zur Bemessung dieses Einkommensbestandteils zu prüfen, wenn das Steuergesetz dieses als steuerbar erklärt.

Schliesslich beabsichtigt die Kommission, in diesem Kapitel eine Wertung der Modelle an und für sich vorzunehmen, ohne Rücksicht auf eventuelle begleitende Massnahmen des neuen Systems. Die Notwendigkeit oder die Angemessenheit dieser Massnahmen wird erst geprüft, wenn die hauptsächlichen Merkmale und Auswirkungen des vorgeschlagenen Modells definiert sind. Und erst nachdem sich die Kommission zu den begleitenden Massnahmen des neuen Systems geäussert hat, kann sie die Angemessenheit und die Art der Bestimmungen über den Übergang vom heutigen zum neuen System untersuchen.

## 1.2 Anwendungsbereich des Systemwechsels

Die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes betrifft alle Immobilien, die zum Privatvermögen des Steuerpflichtigen als deren Eigentümer gehören und deren Nutzung er sich vorbehalten hat. Sie wirkt sich auf alle Wohnsitze aus, ob es nun der Hauptwohnsitz oder ein sekundärer Wohnsitz sei. Für die Kommission muss sich die Streichung des Mietwertes als zugerechnetes Einkommen auf alle privaten Liegenschaften erstrecken, deren Nutzung sich der Steuerpflichtige vorbehält.

Nach Ansicht der Kommission stellt die Zweckbestimmung einer Liegenschaft als Hauptwohnsitz oder als Zweitwohnsitz kein Motiv für die Aufhebung der Besteuerung des Mietwertes in einem Steuersystem dar, das diesen als steuerbares Einkommen erklärt. Im übrigen kann in einem gleichartigen Steuersystem die Förderung des Zuganges zum Grundeigentum nicht die Grundlage dafür bieten, den Mietwert der Hauptwohnung völlig steuerfrei zu belassen. Die Kommission findet, dass das für das geltende System der Besteuerung des Eigenmietwertes Zutreffende auch dann gilt, wenn der Eigenmietwert nicht mehr zum steuerbaren Einkommen gezählt wird. Wenn gemäss ihrem Vorschlag die Besteuerung des Eigenmietwertes aufgehoben wird, dann ist die Wiedereinführung einer solchen Besteuerung nun für Zweitwohnungen völlig ungerechtfertigt. Auch die fiskalischen Interessen der Fremdenverkehrsorte bieten dafür keine Grundlage.

Die Streichung des Eigenmietwertes betrifft alle Liegenschaften, wo sie auch immer liegen mögen. Daher ist es unerheblich, ob sie sich in der Schweiz oder im Ausland befinden. Befindet sich die Liegenschaft im Ausland, so ist ebenfalls unerheblich, ob der Belegenheitsstaat den Nutzungswert dieser Liegenschaft als steuerbares Einkommen qualifiziert.

Im Gegensatz dazu hat die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes keine Auswirkungen auf den Nutzungswert einer Liegenschaft im Geschäftsvermögen des Steuerpflichtigen. Würde in solchen Fällen die Besteuerung des Nutzungswertes dieses Wirtschaftsgutes aufgehoben, so wäre dies eine schwere Beeinträchtigung der für die Besteuerung des Einkommens aus selbständiger Erwerbstätigkeit geltenden Grundsätze, da damit die Existenz von Privatentnahmen verneint würde.

Schliesslich hat die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung auch keinen Einfluss auf die Besteuerung des Gewinnes von Gesellschaften, die Wohnhäuser besitzen, die ihren Aktionären oder diesen nahestehenden Dritten zur Verfügung stehen. Übrigens kann die Aufhebung dieser Besteuerung auch keinen Einfluss auf die Feststellung des Lebensstiles der Steuerpflichtigen, die gemäss ihrem Aufwand besteuert werden.

## 2. Die von der Kommission geprüften Modelle und ihre Auswirkungen auf den Ertrag der direkten Bundessteuer

Diese Modelle enthalten drei wesentliche Elemente, nämlich a) den Mietwert und die unmittelbar mit der Nutzung der Liegenschaft zusammenhängenden Aufwendungen, b) die Verwaltungs- und Unterhaltskosten einerseits und c) andererseits die Zinsen auf den Privatschulden, die zur Finanzierung des Erwerbes der Liegenschaft zur Nutzung durch den Eigentümer eingegangen wurden.

Modelle <sup>63</sup>	Besteuerung des Eigenmietwertes	Abzug der Unterhaltskosten	Abzug der privaten Schuldzinsen
1 minus, minus, minus	Nein	Nein	Nein
2 minus, plus, minus	Nein	Ja	Nein
3 minus, minus, plus	Nein	Nein	Ja
4 minus, plus, plus	Nein	Ja	Ja

Die Prüfung der Auswirkungen der vier Modelle auf die Steuereinnahmen von Bund und Kantonen sind detailliert dargestellt und kommentiert in Kapitel VIII, Ziffer 1. Da die Kommission beauftragt wurde, einen hinsichtlich der direkten Bundessteuer aufkommensneutralen Systemwechsel vorzuschlagen, sind die Auswirkungen der vier Modelle auf die Einnahmen **der Steuerperiode 1997/98** hier angegeben, als erste Orientierung für den Leser und in geraffter Form:

Modelle	Auswirkungen auf den Ertrag der direkten Bundessteuer
1 minus, minus, minus	120 bis 150 Millionen zusätzliche Einnahmen
2 minus, plus, minus	150 bis 170 Millionen weniger Einnahmen
3 minus, minus, plus	550 bis 600 Millionen weniger Einnahmen
4 minus, plus, plus	750 bis 800 Millionen weniger Einnahmen

Ein Blick auf die vorstehende Tabelle zeigt, dass das Erfordernis eines aufkommensneutralen neuen Systems hinsichtlich der direkten Bundessteuer die Auswahlmöglichkeiten auf Anbieh auf zwei Modelle beschränkt. Die Kommission hat trotzdem alle vier Modelle untersucht, um dann deren Vorteile und Unzukömmlichkeiten auch nicht finanzieller Art aufzuzeigen.

<sup>63</sup> Die Bezeichnung dieser Modelle ist die gleiche wie diejenige von Prof. Baumberger in seinem Bericht an die Kommission.

### 3. Erstes Modell: minus/minus/minus

Das erste Modell verändert die Gesamtheit der Bestandteile im System, da es sowohl die Besteuerung des Eigenmietwertes, wie auch den Abzug der Verwaltungs- und Unterhaltskosten der Liegenschaft und auch jenen der Zinsen auf den privaten Schulden, die zum Erwerb der Liegenschaft eingegangen wurden.

Dieses Modell ist das Spiegelbild der heute geltenden Regelung. Es hat den Vorteil der Klarheit und Einfachheit. Vom steuersystematischen Standpunkt aus gesehen befriedigt es insofern, als dass es den Grundsatz widerspiegelt, wonach in einem Steuersystem, das auf dem Grundsatz der Besteuerung des Nettoeinkommens beruht, nur die Gewinnungskosten für steuerbare Einkünfte von denselben abgezogen werden können. Unbestreitbar stellen weder die Verwaltungs- und Unterhaltskosten für die Liegenschaften, noch die Zinsen auf den für den Erwerb der Liegenschaften eingegangenen Privatschulden anorganische oder Sozialabzüge dar. Die einzige Rechtfertigung für ihre steuerliche Abziehbarkeit liegt darin, dass der Nutzungswert der Liegenschaft besteuert wird. Entfällt diese Besteuerung, dann muss folglich auch der Abzug der erwähnten Ausgaben gestrichen werden.

Die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung gilt ebenso sehr für die Hauptwohnsitze wie auch für die Zweitwohnsitze. Gewisse Fremdenverkehrsorte werden deshalb sicherlich wichtiger Einnahmen beraubt. Die Kommission hält dazu jedoch fest, dass zu diesem Punkt korrigierende Massnahmen ins Auge gefasst werden könnten, in dem Masse, wie die lokalen Gegebenheiten solche rechtfertigen. Es sei auf das Kapitel über die Zweitwohnungen verwiesen (vgl. Ziffer IX nachstehend).

Die Aufhebung des Abzuges der Unterhaltskosten für die durch den Eigentümer selbst genutzte Liegenschaft ergibt sich aus der Anwendung des allgemeinen Grundsatzes, wonach die Gewinnungskosten für ein nicht steuerbares Einkommen nicht vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden können. Diese Massnahme kann sicher negative Auswirkungen für Eigentümer alter Liegenschaften haben, die nach einer langen Zeit der Benutzung der Liegenschaft mit gewichtigen Unterhaltsarbeiten konfrontiert sind. Immerhin ist aber daran zu erinnern, dass auf die Dauer gesehen der Nutzungswert der Liegenschaft höher ist als die damit verbundenen Unterhaltskosten.

Die Aufhebung des Abzuges der Unterhaltskosten gilt nur, wenn die Liegenschaft durch den Eigentümer selbst genutzt wird. Es genügt demnach, die Liegenschaft Dritten zu vermieten, damit die Unterhaltskosten wieder zum Abzug zuzulassen sind. Darin liegt ein gewisses Risiko des Missbrauchs und der Ungleichbehandlung der Grundeigentümer. Deshalb müssten Massnahmen gegen diese Mängel ergriffen werden. Diesbezüglich erinnert die Kommission an die Empfehlungen der Expertenkommission, die mit der Prüfung der Steuerschlupflöcher betraut war; für diese sollten die Unterhaltskosten für Privatliegenschaften in Form einer Pauschale abgezogen werden können, die den Abzug der effektiven Kosten ersetzen würde. Die Einführung eines solchen Pauschalabzuges könnte die Risiken und Inkonvenienzen mindern, wie sie sich aus der Aufhebung des Abzuges der Verwaltungs- und Unterhaltskosten im Falle des Eigengebrauches der Liegenschaft ergeben würden. Sollte aber der Abzug der effektiven Kosten die Regel bleiben, dann müssten besondere Bestimmungen geschaffen werden für den Fall des Wechsels in der Zweckbestimmung der Liegenschaft. Diese würden aber die Anwendung des hier geprüften Modells komplizierter gestalten.

Die Aufhebung des Abzuges der privaten Schuldzinsen kann mit verschiedenen technischen Modalitäten erfolgen, auf welche die Kommission nachstehend unter Ziffer 8 und in einem Anhang zu diesem Bericht eingehen wird.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht geht dieses Modell in die Richtung der Gleichbehandlung zwischen Grundeigentümern, zwischen den Besitzern von unbeweglichen und beweglichen Werten, zwischen selbstnutzenden Wohnungseigentümern und Mietern. Gewiss wird dadurch der selbstnutzende Grundeigentümer bevorzugt, dessen Belastung durch das Grundeigentum (besonders die Zinsen auf Privatschulden) sehr gering oder gleich Null ist. Ein solcher Eigentümer wird tatsächlich besser behandelt, als ein schwer verschuldeter Eigentümer oder als ein Mieter, dem jeder Abzug der Miete verweigert wird. Die Kommission bemerkt dazu jedoch, dass das Verbot, den Mietzins in Abzug zu bringen, nicht bei allen Mietern die gleichen Auswirkungen hat, da diese unter diesem Titel sehr unterschiedliche Lasten zu tragen haben. Ihrer Meinung nach rechtfertigt es die Eignung des Modells für die Praxis, dass weder bei den Mietern noch bei den verschuldeten Eigentümern und auch nicht bei den schuldenfreien Eigentümern korrigierend eingegriffen wird.

#### **4. Zweites Modell: minus/plus/minus**

Dieses Modell sticht dadurch hervor, dass es den vollständigen Abzug der Unterhaltskosten für Liegenschaften erlaubt, auch wenn die Besteuerung des Eigenmietwertes aufgehoben wird. Die Zinsen auf den privaten Schulden können nicht abgezogen werden.

Die Kommission sieht sich nicht in der Lage, die Annahme dieses Modells zu rechtfertigen. Die Verwaltungs- und Unterhaltskosten für die Liegenschaften sind Gewinnungskosten für das Einkommen aus unbeweglichem Vermögen. Würde der Abzug aller dieser Kosten beibehalten, auch wenn das Einkommen nicht besteuert wird, dann stünde dies im Widerspruch zur Streichung des Eigenmietwertes als steuerbares Einkommen. Die hier als möglich dargestellte Situation kann keineswegs verglichen werden mit jener, die sich aus einer massiven Reduktion, ja sogar aus einer Aufhebung der Besteuerung des Bruttomietwertes der Hauptwohnung ergäbe; dies könnte zur Verfolgung eines ausserfiskalischen Zieles wie etwa der Förderung des Erwerbs von Wohneigentum beschlossen werden. Gemäss dem zur Zeit gültigen System hat die Mässigung bei der Festsetzung des Bruttomietwertes, wie sie der Gesetzgeber vorsehen könnte, nicht zur Folge, dass der Abzug der mit diesem Einkommen verbundenen Aufwendungen ganz oder teilweise ausgeschlossen würde. Hingegen würde in einem System, welches den Nutzungswert der Liegenschaft nicht zum steuerbaren Einkommen zählt, die völlige Nichtbesteuerung dieses Wertes die Verweigerung des Abzuges der damit verbundenen Aufwendungen nach sich ziehen.

Das Modell minus/plus/minus gestattet den Abzug der Unterhalts- und Verwaltungskosten für die Immobilien und schliesst den Abzug der Finanzierungskosten aus. Zugunsten dieses Vorschlages wäre hier anzuführen, dass die Unterhaltskosten für die Liegenschaften periodischen Aufwand darstellen, dass aber ihr Umfang von einem Jahr zum anderen variieren kann und daher ist ihre Periodizität unregelmässig, weil sie von der Art der ausgeführten Arbeiten abhängt. Die Periodizität des Aufwandes wäre damit nicht mit jener des Einkommens zu vergleichen, das aus der Vermietung oder aus der Nutzung der Liegenschaft zu erzielen ist. Dieser Unterschied würde es rechtfertigen, die gesamten Unterhaltskosten weiterhin zum Abzug zuzulassen, ungeachtet der Art der Nutzung der Liegen-

schaft zu einem gewissen Zeitpunkt. Diese Begründung widerspricht aber dem Grundsatz der Periodizität, wie er im schweizerischen Steuersystem verankert ist.

Der unbeschränkte Abzug der Unterhalts- und Verwaltungskosten für die Liegenschaft auch im Falle der Eigennutzung kann auf die Verfolgung extrafiskalischer Zwecke abzielen, wie z.B. den Erhalt einer genügenden Anzahl Immobilien in gutem Zustand. Eine solche wirtschaftliche Begründung vermag jedoch nicht die Wahl des hier geprüften Modells zu begründen.

Die Streichung des Abzuges der privaten Schuldzinsen kann unter verschiedenen technischen Modalitäten durchgeführt werden, auf welche die Kommission nachstehend noch zurückkommen wird (unter Ziffer 9). Diese technischen Modalitäten müssten für beide bisher geprüften Modelle gleich sein.

Bei diesem zweiten Modell stellt sich die Frage nach der Gleichbehandlung unter den Steuerpflichtigen unter verschiedenen Titeln. Die Besitzer von beweglichen Gütern, deren Nutzung kein steuerbares Einkommen darstellt, können die dadurch verursachten Verwaltungs- und Unterhaltskosten nicht abziehen. Für die Kommission könnten die Unterschiede zwischen Mobilien und Immobilien, sowie jene zwischen Konsum- und Investitionsgütern die Unterschiede in der steuerlichen Behandlung mindestens teilweise erklären.

Die Gleichbehandlung der Grundeigentümer, die ihre eigene Liegenschaft bewohnen und jenen, die diese an Dritte vermieten, wäre dann gesichert, wenn der Abzug der mit der Liegenschaft unmittelbar zusammenhängenden Unterhaltskosten nicht zugelassen würde. Das untersuchte Modell, welches den vollen Abzug der Verwaltungs- und Unterhaltskosten der vom Eigentümer selbst bewohnten Liegenschaft vorsieht, schafft also eine Ungleichbehandlung unter den Grundeigentümern.

Auch ein begrenzter Abzug der Unterhaltskosten für ein Gebäude, dessen Nutzung kein steuerbares Einkommen darstellt, wirft die Frage nach der Gleichbehandlung zwischen Grundeigentümern und Mietern auf, weil die nicht abziehbare Miete einen Beitrag an die Deckung der Unterhaltskosten der von ihnen bewohnten Liegenschaft darstellt.

Schliesslich wirft die Begrenzung des Schuldzinsenabzuges die gleichen Fragen auf, wie beim ersten Modell, wenn man die Lage der Grundeigentümer hinsichtlich der Finanzierung des Immobilienerwerbs vergleicht mit jener der nicht verschuldeten Eigentümer und der Mieter.

## **5. Drittes Modell: minus/minus/plus**

Dieses Modell gestattet den Abzug der Zinsen für die Schulden, die für den Erwerb der vom Eigentümer selbst bewohnten Liegenschaft eingegangen wurden, wobei aber der Mietwert nicht besteuert wird und die Unterhaltskosten nicht abgezogen werden können.

Grundsätzlich will dieses Modell den Mietwert streichen aber dennoch den Abzug der Schuldzinsen beibehalten. Nach der heutigen Ausgestaltung des Abzuges der Zinsen auf privaten Schulden dient der Vermögensertrag als Massstab für den Abzug der Schuldzinsen. Die Beseitigung der Besteuerung des Eigenmietwertes würde daher in gleichem Masse eine Einschränkung des Abzuges der Zinsen auf privaten Schulden bewirken. Um einen solchen Effekt zu vermeiden, ohne dabei Ungleichheiten unter den verschuldeten Grundeigentümern zu schaffen, müsste zur Bestimmung der abziehbaren Schuldzinsen

von einem "fiktiven" Mietwert ausgegangen werden! Dies hiesse aber das System in inakzeptabler Weise zu komplizieren.

Im übrigen erinnert die Kommission an die fundierten Kritiken an einem unbeschränkten Abzug der Zinsen auf privaten Schulden. Würde dieser Abzug trotz der Streichung der Besteuerung des Eigenmietwertes zugelassen, würde das Steuersystem dadurch nur noch diskutabler.

Schliesslich hält die Kommission fest, dass dieses Modell die verfassungsmässigen Grundsätze der Gleichbehandlung und der Besteuerung gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt, weil es einerseits die selbstnutzenden Grundeigentümer gegenüber den Vermietern und andererseits die selbstnutzenden Eigentümer gegenüber den Mietern privilegiert. Sollten diese Ungleichheiten korrigiert werden, würde dies den Erlass von Bestimmungen bedingen, welche das System noch komplexer und noch weniger befriedigend werden lassen würden, als es dies ohnehin schon ist.

## **6. Viertes Modell: minus/plus/plus**

Das vierte Modell hebt die Besteuerung des Eigenmietwertes auf, gestattet aber weiterhin den Abzug der Unterhaltskosten und der Zinsen auf privaten Schulden, wodurch es aber offensichtlich der Verfassung widerspricht.<sup>64</sup> Es schafft ungerechtfertigte Unterschiede in der Behandlung der Grundeigentümer, der Besitzer von beweglichen und unbeweglichen Gütern, wie auch zwischen den selbstnutzenden Grundeigentümern und den Mietern. Die durch dieses Modell verursachten Kosten sind prohibitiv, was auch für die Korrekturmassnahmen zugunsten der anderen Steuerpflichtigen gilt.

## **7. Das von der Kommission ausgewählte Modell**

Die Kommission erachtet das erste Modell (minus/minus/minus) als das einzige, das dem ihr erteilten Mandat entspricht, wonach sie eine aufkommensneutrale und verfassungskonforme Lösung vorzuschlagen hat.

Gewiss hebt die Kommission hervor, dass dieses Modell zu einer Steigerung der Steuereinnahmen führen dürfte, da die Berechnungen für die Steuerperiode 1997/98 eine Zunahme der Steuereingänge von 120 bis 150 Millionen Franken aufzeigt. Begleitende Massnahmen zu diesem Modell wären also noch möglich.

Das StHG, wie auch das DBG, gestattet den Kantonen, Abzüge für den Umweltschutz, für die sparsame Energieverwendung und für die Restaurierung von historischen Bau- und Denkmälern vorzusehen. Im übrigen haben einige Kantone einen Mietzinsabzug eingeführt, um eine Gleichbehandlung zwischen Eigentümern und Mietern herbeizuführen. Die Kommission ist der Ansicht, dass die Einführung des vorgeschlagenen Modells zur Streichung dieser bundesrechtlichen und kantonalrechtlichen Abzüge führen müsste. Darüber hinaus ruft sie den Bericht einer Kommission in Erinnerung, der die sehr schwache, wenn nicht sogar völlig fehlende Wirkung dieser steuerlichen Massnahmen auf die von den Grundeigentümern selber getroffenen Dispositionen zur Energieersparnis aufgezeigt hat.

<sup>64</sup> So hat sich das Bundesgericht ausdrücklich in seiner Entscheidung vom 9.12.1986 (BGE 112 Ia 240) geäussert.

## 8. Prüfung einiger Probleme in der Anwendung des von der Kommission ausgewählten Modells

Die Kommission hat untersucht, welches die hauptsächlichsten Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Systemwechsel und mit der Anwendung des ausgewählten Modells sein könnten. Diese Analyse berührt die drei Grundbausteine des Modells.

### a) Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes.

Die private Liegenschaft kann gratis einem Dritten zur Verfügung gestellt werden. In diesem Fall kann der Eigentümer keine Unterhaltskosten als Abzüge geltend machen.<sup>65</sup> Das Bundesgericht hat festgehalten, dass die Steuerbehörde nicht korrigierend eingreifen darf, wenn der Eigentümer die Liegenschaft einem Dritten zu einem Vorzugszins vermietet.<sup>66</sup> Die Kommission findet, dass diese Rechtsprechung nicht aufrechterhalten werden kann in einem System, welches die Besteuerung des Einkommens aus unbeweglichem Vermögen zur Voraussetzung des Abzuges der damit verbundenen Aufwendungen erklärt.

Wenn die Streichung des Eigenmietwertes jene des Liegenschaftsaufwandes nach sich zieht, dann könnte der Eigentümer ein Interesse daran haben, zu behaupten, dass die Liegenschaft nicht ihm zur Verfügung stehe, sondern dass sie wegen fehlenden Mietern leer stehe. In solchen Fällen obliegt es dem Steuerpflichtigen, seine Behauptungen zu beweisen.

Die Liegenschaft kann im Verlaufe einer Periode verschieden genutzt werden. So ist sie z.B. zuerst vom Eigentümer selbst bewohnt und in der Folge vermietet. Die Berücksichtigung des neu fliessenden Mietertrages bereitet keine Anwendungsprobleme. Diese doppelte Zweckwidmung der Liegenschaft hat aber einen Einfluss auf die Aufteilung der Unterhaltskosten und der Schuldzinsen. Das gleiche wird der Fall sein, wenn die Liegenschaft gemischt genutzt wird, indem ein Teil vom Eigentümer genutzt wird und der andere Teil an Dritte vermietet ist. Schliesslich ergibt sich die gleiche Situation auch dann, wenn ein Teil der Privatliegenschaft der selbständigen Tätigkeit des Eigentümers dient.

### b) Aufhebung des Abzuges der Unterhaltskosten

Die Verweigerung des Abzuges der Unterhaltskosten beseitigt aber nicht die erforderliche Unterscheidung zwischen Unterhaltskosten und Anlagekosten. Unter der geltenden Regelung wird diese Unterscheidung in jeder Periode gemacht, was bewirkt, dass die Diskussionen zwischen Steuerpflichtigen und Steuerbehörden anlässlich der Veräusserung der Liegenschaft zu vereinfachen, wenn es darum geht, die vom Veräusserungserlös abziehbaren Aufwendungen zu bestimmen. Die Streichung des Abzuges der Unterhaltskosten wird im Zeitpunkt der Veräusserung der Liegenschaft zum Teil die Prüfung der Natur der erfolgten Aufwendungen erneut erforderlich machen.

Würde man ein System der Pauschalabzüge der Unterhaltskosten für die an Dritte vermieteten Privatliegenschaften einführen, dann würde die gemischte Nutzung der teilweise vom Eigentümer bewohnten Liegenschaft keine gewichtigen Anwendungsprobleme aufwerfen. Gewisse Schwierigkeiten ergeben sich hingegen dann, wenn der Abzug der effektiven Kosten beibehalten wird, denn dann geht es dem Steuerpflichtigen darum, da-

<sup>65</sup> ASA 48, 478; StE 1985 B 25.3 Nr. 2 (SO)

<sup>66</sup> BGE 115 Ia 329; RDAF 1997, 731

zutun, dass die geltend gemachten Aufwendungen den vermieteten Teil, die gemeinsamen Gebäudeteile oder den privat genutzten Teil betreffen, und die Steuerbehörde muss dies kontrollieren. Eine proportionale Aufteilung der Unterhaltskosten für die gemeinsamen Gebäudeteile ist aufgrund objektiver Kriterien möglich, so etwa nach der Fläche oder nach dem Rauminhalt der Wohnungen.

#### c) Streichung des Abzuges der Zinsen auf Privatschulden

Die Hauptschwierigkeit im Zusammenhang mit der Streichung des Abzuges der Zinsen auf den mit der Liegenschaft zusammenhängenden Schulden liegt in der Bezifferung des Betrages dieser Zinsen. Der Steuerpflichtige mit einem Geschäfts- und einem Privatvermögen wird eine Aufteilung zwischen Geschäftsschulden und Privatschulden machen müssen. Hat er dies getan, muss noch der Teil der Zinsen bestimmt werden, der auf die Kredite entfällt, die zur Finanzierung der Investitionen in dem vom Eigentümer selbst genutzten Gebäude aufgenommen wurden. Die auf dem Zweck der Kredite beruhenden Unterscheidungen können feiner sein, wenn man den Abzug aller Kreditzinsen ausschliessen will, die nicht der Finanzierung von Anlagen dienen, welche ein steuerbares Einkommen hervorbrachten. Die Kommission verzichtet hier auf eine Stellungnahme zu den verschiedenen möglichen Varianten der Aufteilung der Zinsen, wie sie in einem Anhang zu diesem Bericht dargelegt sind. Die dabei getroffene Wahl hat offensichtlich Auswirkungen auf die durch die Anwendung dieses Modells aufgeworfenen Fragen.

Die gemischte Zweckbestimmung der privaten Liegenschaft wird die Anwendung des Modells schwieriger gestalten. Eine solche gemischte Zweckbestimmung liegt dann vor, wenn die Liegenschaft nicht während der ganzen Steuerperiode in der gleichen Weise genutzt wurde oder wenn sie gleichzeitig mehreren Zwecken dient (z.B. Nutzung durch den Eigentümer und Vermietung an Dritte). In diesem Zusammenhang kann man auch den Fall erwähnen, da eine Liegenschaft zum Privatvermögen des Steuerpflichtigen gehört, aber teilweise der Ausübung einer selbständigen Erwerbstätigkeit dient.

In allen diesen Fällen müssen sowohl die Steuerpflichtigen wie auch die Steuerbehörde eine Aufteilung der Zinsen auf den Privatschulden vornehmen, um den Abzug jener Zinsen auszuschliessen, die mit dem vom Eigentümer selbst genutzten Teil der Liegenschaft im Zusammenhang stehen.

#### d) Auswirkungen des Systemwechsels auf die Grundsätze, die beim Abzug der Zinsen auf privaten Schulden anwendbar sind.

Im Rahmen des Stabilisierungsprogrammes 1998 hat der Bundesgesetzgeber die Unterscheidung zwischen Zinsen auf Geschäftsschulden und Zinsen auf Privatschulden ins Gesetz aufgenommen. Die letzteren können nur in beschränktem Ausmass abgezogen werden; sie dürfen den um Fr. 50'000.-- erhöhten Betrag des Bruttoertrages des Vermögens nicht übersteigen.

Diese neuen Bestimmungen zeigen klar den Zusammenhang zwischen dem Abzug der Zinsen auf den Privatschulden einerseits und dem Ertrag aus dem beweglichen und unbeweglichen Vermögen andererseits. Sie bewegen sich ganz auf der Linie der Rechtsprechung des Bundesgerichtes zum verfassungsmässigen Verbot der interkantonalen Doppelbesteuerung, wonach die Schuldzinsen in erster Linie auf die Vermögenserträge zu verlegen sind.

Die Beschränkung des Abzuges der Zinsen auf Privatschulden infolge der Aufhebung der Besteuerung des Mietwertes verstärkt den Zusammenhang zwischen Schuldzinsen und Vermögensertrag. Nach Ansicht der Kommission bewirkt der Systemwechsel, dass die Zinsen auf Privatschulden zu Gewinnungskosten werden, wodurch dieser Abzug in beträchtlichem Ausmass - wenn nicht sogar vollständig - die Qualifikation als "Sozial"-Abzug verliert. Nach der Terminologie des StHG rangiert dieser Abzug bisher unter den anorganischen oder allgemeinen Abzügen.

Deshalb befindet die Kommission, dass infolge des Systemwechsels die Grenze von Fr. 50'000.-- zuzüglich zum Bruttoertrag des Vermögens auf keinen Fall aufrechterhalten werden kann. Sie verkennt dabei nicht, dass dieser Betrag festgesetzt wurde unter Berücksichtigung der Auswirkungen eines mässigen Mietwertes auf den Bruttoertrag des Vermögens. Es war auch angebracht, die bestehenden Möglichkeiten zum Abzug für neue, stark verschuldete Eigentümer nicht einzuschränken. Die Aufhebung der Besteuerung des Mietwertes lässt den ersten der geltend gemachten Gründe hinfällig werden. Hinsichtlich des zweiten Punktes, d.h. der neuen Eigentümer, hält die Kommission dafür, dass dieser im Rahmen der Massnahmen zur Förderung des Eigentumserwerbs an der eigenen Wohnung zu behandeln ist.

Für die Kommission ist die Aufhebung der Grenze von Fr. 50'000.-- und dem Bruttoertrag des Vermögens eine logische Folge des Systemwechsels und der Qualifikation der Zinsen auf Privatschulden als Gewinnungskosten. Unter solchen Umständen hat der Gesetzgeber zu entscheiden, ob er den Abzug der Zinsen auf Privatschulden auf die Höhe des Bruttoertrages aus dem Vermögen limitieren will. Zu diesem Punkt verweist die Kommission auf die Ausführungen im Anhang zu diesem Bericht, welcher den Abzug der Zinsen auf privaten Schulden behandelt.

## **9. Wertung des vorgeschlagenen Modells im Verhältnis zum geltenden System**

In einem vorstehenden Kapitel hat die Kommission die Mängel des geltenden Systems dargestellt. Diese Mängel wurzeln im Wesentlichen in den Schwierigkeiten, den Mietwert überhaupt festzusetzen. Für den Steuerpflichtigen ist das geltende System deshalb unpopulär, weil der wirtschaftliche Wert der Nutzung seiner Liegenschaft besteuert wird, während der Nutzungswert anderer Güter nicht besteuert wird.

Das von der Kommission im Rahmen des ihr erteilten Auftrages vorgeschlagene Modell hat seine Vor- und Nachteile.

Die Probleme und Mängel, die mit der Festsetzung des Mietwertes im Hinblick auf dessen Besteuerung verbunden sind, verschwinden. Dieser gewichtige Vorteil wird jedoch wiederum teilweise aufgewogen durch einige zusätzliche Komplikationen, die in gewissen Fällen im Zusammenhang mit der Aufteilung der Unterhaltskosten und der Schuldzinsen verbunden sind. Die Anwendung des neuen Systems kann auch zu Missbräuchen führen und die Massnahmen zu deren Vermeidung können auch dazu beitragen, dass die Anwendung des neuen Systems komplizierter wird. In all den zahlreichen Fällen, in denen die Liegenschaft ausschliesslich dem Eigentümer als Wohnung dient, kann auf die heute noch erforderlichen Kontrollen der Unterhaltskosten verzichtet werden. In den Fällen, da die Liegenschaft nur teilweise dem Steuerpflichtigen als Wohnung dient, werden diese Kontrollen weiterhin erforderlich sein und sie werden auch komplexer sein. Heute unterscheidet die Steuerbehörde in jeder Steuerperiode zwischen Unterhaltskosten und wertvermehrenden Aufwendungen: diese Unterscheidung wird dann teilweise

bei einer allfälligen Veräusserung der Liegenschaft erforderlich sein. Unter Berücksichtigung all dieser Gegebenheiten findet die Kommission, dass für die weitaus grössere Anzahl der Grundeigentümer das neue System einfacher anzuwenden sein wird als das heutige.

Die Streichung des Abzuges der Unterhaltskosten könnte einer Politik zuwiderlaufen, die den regelmässigen Unterhalt der privaten Gebäude fördert. Dieser negative Effekt ist jedoch nur schwach.

Das geltende System hat den Vorteil, dass es den Gemeinden mit vielen Zweitwohnungen Steuersubstrat verschafft. Dieser Vorteil verschwindet mit der Einführung des neuen Modells. Gegebenenfalls wird die Besteuerung der Zweitwohnungen sich in eine Richtung entwickeln, von der man jetzt noch nicht sagen kann, ob das Steuersystem dadurch vereinfacht oder komplizierter wird. Dies gilt für die interkantonalen und innerkantonalen Steuerauscheidungen; werden die diesbezüglichen Regeln nicht geändert, so könnte die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes zu einer wesentlichen Vereinfachung dieser Verfahren führen.

Sowohl das geltende wie auch das neue System genügen im Grossen und Ganzen den Anforderungen der Gleichbehandlung und der Besteuerung gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

In wirtschaftlicher Hinsicht bietet das neue System keine wesentlichen Unzukömmlichkeiten. Hingegen ist es keine Förderung des Erwerbes des Eigentums an der eigenen Wohnung. Wegen der Streichung des Schuldzinsenabzuges ist es für die oft stark verschuldeten neuen Grundeigentümer weniger günstig als das heutige System.

Schliesslich könnte das neue System die Eigentümer steuerlich zusätzlich belasten. Dieser Zuwachs an Steuererträgen könnte aber durch flankierende Massnahmen des neuen Systems aufgehoben werden (vgl. nachstehend Kap. X).

Zieht man alle diese Umstände in ihrer Gesamtheit in Betracht, dann spricht sich die Kommission grundsätzlich für einen Systemwechsel aus. Sie unterstreicht jedoch, dass den Modalitäten der Anwendung des neuen Systems bei der vergleichenden Würdigung der Vor- und Nachteile der alten und neuen Regelung ein grosses Gewicht zukommen kann. Gewisse Unzukömmlichkeiten des vorgeschlagenen Modells könnten gegebenenfalls durch begleitende Massnahmen beim Systemwechsel gemildert werden. Will man beurteilen, ob ein Systemwechsel angebracht ist, so muss dies berücksichtigt werden.

## VIII. Allgemeine Auswirkungen des Systemwechsels

### 1. Steuereinnahmen; quantitative Auswertung der Steuerdaten der Kantone betreffend Eigenmietwertbesteuerung

Vorgehen der Kommission

Um verlässliche Aussagen über die Auswirkungen eines Systemwechsels auf den Steuerertrag zu ermöglichen wurden von der Kommission bei den Kantonen Daten bezüglich Eigenmietwerte, Unterhaltskosten, Hypothekar- und übrige Schuldzinsen erhoben. Bis auf drei Kantone, denen es nicht möglich war, die entsprechenden Daten zur Verfügung zu stellen, konnten alle Kantone die geforderten Einzeldaten wenigstens teilweise und in einem unterschiedlichen Detaillierungsgrad liefern.

Bei der Datenerhebung wurde darauf geachtet, dass es sich um möglichst aktuelle Daten handelt. Weil gleichzeitig aber auch das Erfordernis eines guten Veranlagungsstands erfüllt sein musste – nur in diesem Fall liegt nämlich eine valable Referenzgrösse beim Gesamtsteuerertrag vor -, konnte nicht auf die laufende Steuerperiode 1999/2000 zurückgegriffen werden. Aus diesem Grunde betraf die Datenerhebung die veranlagten Faktoren für die Steuerperiode 1997/98.

Was die Auswirkungen auf den Ertrag der direkten Bundessteuer anbelangt, konnte die Kommission aufgrund der vorliegenden Daten verschiedene Simulationen durchführen, die von einem vollständigen Systemwechsel (Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung und Wegfall der beiden Abzüge für Schuldzinsen und Unterhaltskosten) bis zu Varianten mit einer teilweisen Beibehaltung dieser Abzüge reichen.

Aufgrund der gesammelten Daten zeigte sich bald einmal, dass die Verhältnisse in den einzelnen Kantonen derart verschieden sind, dass es wenig Sinn macht, die Gesamtauswirkungen eines Systemwechsels auf den Ertrag der Staats- und Gemeindesteuern beziffern zu wollen. Zudem lagen für eine Mehrzahl der Kantone keine genügend spezifizierten Daten vor, so dass die Kommission von einer Schätzung der Auswirkungen auf Staats- und Gemeindesteuern Abstand nehmen musste. Um im vorliegenden Bericht dennoch wenigstens Grössenordnungen zu den erwarteten Steuerausfällen oder Mehrerträgen von Kantonen und Gemeinden anführen zu können, wurden die Kantone einzeln ersucht, die nötigen Berechnungen durchzuführen, um die Auswirkungen auf ihre eigenen Steuereinnahmen beziffern zu können. Entsprechend liegen - allerdings nur für die Hauptvariante "vollständiger Systemwechsel", für die meisten Kantone auch die geschätzten Auswirkungen auf den Ertrag der Staats- und Gemeindesteuern vor.

Damit keine Missverständnisse über die geschätzten Steuerausfälle oder Mehrerträge entstehen, möchte die Kommission an dieser Stelle klar festhalten, dass alle nachfolgenden Ertragsschätzungen folgendermassen zu interpretieren sind:

„Wie hätte sich der jährliche Ertrag für die Steuerjahre 1997 und 1998 verändert, wenn in der entsprechenden Steuerperiode der Systemwechsel bereits vollzogen worden wäre, alles andere aber unverändert geblieben wäre?“

## Vorbemerkungen zu Daten und Hochrechnungen

Für die Simulationen und die Berechnung der Auswirkungen des Systemwechsels auf das Aufkommen der direkten Bundessteuer musste dafür gesorgt werden, dass nur Kantone mit einheitlich definierten, gleichartigen und genügend detaillierten Daten die Basis der Auswertung bilden. Dafür eigneten sich die Daten von zehn Kantonen, welche nach den gleichen Kriterien ausgewertet werden konnten. Es standen insbesondere folgende Variablen zur Verfügung:

- a) der Eigenmietwert brutto
- b) die Mieteinnahmen brutto
- c) die privaten Schuldzinsen
- d) die Unterhaltskosten
- e) sowie das steuerbare Einkommen

Bei den vorliegenden Daten über Schuldzinsen wird nur in wenigen Kantonen danach unterschieden, ob es sich dabei um Hypothekarzinsen oder übrige private Schuldzinsen handelt. In der Regel werden von den Kantonen sämtliche privaten Schuldzinsen, egal ob die zu bedienenden Schulden hypothekarisch abgesichert sind oder nicht, in einer einzigen Abzugs-Position zusammengefasst. Aus diesem Grund beziehen sich die nachfolgenden Auswertungen auf die Gesamtheit der privaten Schuldzinsen und nicht nur auf die Hypothekarzinsen.

Darüber hinaus liegen nur in vereinzelt Kantonen die Angaben über die privaten Schuldzinsen und/oder die Unterhaltskosten so detailliert vor, dass diese Abzüge den selbstbewohnten Liegenschaften einerseits und den vermieteten Liegenschaften andererseits direkt zugerechnet werden können. In den weitaus meisten Fällen muss man sich mit dem Total sowohl der privaten Schuldzinsen als auch der Unterhaltskosten begnügen. Für die Simulationen bei den Steuerpflichtigen, welche sowohl einen Eigenmietwert als auch Mieteinnahmen ausweisen, erfolgte aus diesem Grund eine anteilmässige Zuweisung der Schuldzinsen und der Unterhaltskosten nach dem Bruttoertrag der beiden Liegenschaftstypen (proportionale Aufteilung). Wie die Analyse der entsprechenden Daten jener vereinzelt Kantone zeigte, für welche eine direkte Zuordnung der Schuldzinsen und/oder Unterhaltskosten vorliegt, dürfte die Methode der proportionalen Aufteilung alles in allem zu einem brauchbaren Annäherungswert führen.

Bei denjenigen Steuerpflichtigen, welche zwar einen Eigenmietwert, gleichzeitig aber keine Mieteinnahmen deklarieren, besteht das eben geschilderte Problem der Zuordnung von Schuldzinsen und Unterhaltskosten nicht oder in einem nur sehr geringen Ausmass. Die Kommission führte aus diesem Grund auch partielle Simulationen durch, welche sich ausschliesslich auf diese Kategorie von Steuerpflichtigen beschränkten. Mit Hilfe solcher Partialauswertungen konnte die Kommission die Qualität der Hochrechnungen für die gesamten Auswirkungen eines Systemwechsels auf das Aufkommen der direkten Bundessteuer kontrollieren.

Wie bei Hochrechnungen üblich, ist eine genaue Bezifferung der zu erwartenden Mehr- oder Mindererträge nicht möglich, sondern es kann nur ein Rahmen angegeben werden, in welchem sich der Ertragsausfall oder die Ertragszunahme bewegen dürfte.

## Einige Kennzahlen zur Eigenmietwertbesteuerung

Neben den eigentlichen finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels wurden mit Hilfe der von den Kantonen gelieferten Daten aber auch andere quantitative Aspekte der heutigen Eigenmietwertbesteuerung untersucht. Als Beispiele seien etwa die Anteile der Steuerpflichtigen mit einer negativen Liegenschaftsrechnung, die Anteile der im eigenen Haus wohnenden Steuerpflichtigen mit oder ohne Schuldzinsbelastungen oder die durchschnittlichen Eigenmietwerte erwähnt. Alle diese Kennzahlen sind für die Interpretation der Auswirkungen des Systemwechsels sehr hilfreich. Sie sind in der Tabelle 1 aufgeführt. Damit man sich ein Bild über die grossen kantonalen Unterschiede machen kann, wird in dieser Tabelle für jede dieser Kennzahlen jeweils ein minimaler und ein maximaler Wert aufgeführt. Als "Minimum" gilt dabei die entsprechende Kennzahl im Kanton mit dem tiefsten durchschnittlichen Wert, als "Maximum" jene des Kantons mit dem höchsten durchschnittlichen Wert. Daneben sind in der Tabelle die durchschnittlichen Kennzahlen für die Gruppe jener Kantone aufgeführt, deren Einzeldaten die Basis der Hochrechnungen über die Auswirkungen auf das Aufkommen der direkten Bundessteuer bildeten.

Ein allererstes Ergebnis der Datenauswertung gibt einen Anhaltspunkt über die quantitative Bedeutung der Steuerpflichtigen, die einen Eigenmietwert deklarieren, als Steuerzahler. Obwohl diese Steuerpflichtigen nur einen Anteil von weniger als 30 % am Total aller Steuerpflichtigen ausmachen, erbringt diese Gruppe fast die Hälfte des Steueraufkommens der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen. Dies erklärt sich vor allem daraus, dass eher Steuerpflichtige mit einem überdurchschnittlichen Einkommen im eigenen Haus wohnen.

Weitere interessante Ergebnisse der Datenauswertung betreffen die durchschnittliche Höhe der Abzüge für private Schuldzinsen und Unterhaltskosten sowie den Anteil der Steuerpflichtigen, die solche Abzüge geltend machen. Diese Auswertung zeigt beispielsweise deutlich, dass ein grosser Teil der Steuerpflichtigen mit einem Eigenmietwert (und ohne Mieterträge) den Schuldzinsenabzug geltend macht (rund 82 Prozent). Dieser Anteil schwankt indessen stark unter den einzelnen Kantonen, nämlich zwischen 69 und 91 Prozent. Der in Abzug gebrachte Betrag für Schuldzinsen beläuft sich bei dieser Gruppe von Steuerpflichtigen auf durchschnittlich rund 10'250 Franken. Beschränkt man sich auf die Betroffenen (d.h. die steuerpflichtigen Eigenheimbewohner mit Schuldzinsenabzug), so ergibt sich im Durchschnitt ein Schuldzinsenabzug von 12'500 Franken.

Was die Unterhaltskosten anbelangt, so machen nahezu alle Steuerpflichtigen mit Eigenheim von ihrem Recht Gebrauch, die Unterhaltskosten in Abzug zu bringen (gegen 98 Prozent). Hingegen liegt der durchschnittliche Betrag des Abzugs für Unterhaltskosten von rund 3'950 Franken (Durchschnitte in einzelnen Kantonen zwischen rund 2'500 und 6'400 Franken) deutlich unter demjenigen für private Schuldzinsen. Dafür gibt es verschiedene Gründe: einerseits fallen grössere Aufwendungen für Unterhaltskosten nicht alljährlich an, andererseits werden die Unterhaltskosten - dies ergab wenigstens eine Teilanalyse der Daten eines Kantons, welcher den Unterhaltskostenabzug aufgeschlüsselt nach Pauschalabzug und Abzug der effektiven Kosten der Kommission liefern konnte - mehrheitlich wohl in der Form des Pauschalabzugs geltend gemacht, welcher entweder 10 oder 20 Prozent des Eigenmietwerts ausmacht.

**Tabelle 1: Kennzahlen aus der Auswertung der kantonalen Steuerdaten**

1. Anteile Steuerpflichtige und Steuerertrag	Minimum %	Maximum %	Durchschnitt %
A. Steuerpflichtige mit Eigenmietwert (und ev. auch mit Mieterträgen)			
Anteil am Total Steuerpflichtige (Anzahl)	10.14	35.22	27.76
Anteil am Steuerertrag (direkte Bundessteuer)	27.81	65.96	48.61
B. Steuerpflichtige mit Eigenmietwert, aber ohne Mieterträge			
Anteil am Total Steuerpflichtige (Anzahl)	7.89	27.78	20.75
Anteil am Steuerertrag (direkte Bundessteuer)	16.41	48.67	29.32

  

2. Durchschnitte Eigenmietwert, Schuldzinsen- und Unterhaltskostenabzug	Minimum Fr.	Maximum Fr.	Durchschnitt Fr.
A. Steuerpflichtige mit Eigenmietwert (und ev. auch mit Mieterträgen)			
Durchschnittlicher Eigenmietwert	9'663	20'863	14'102
B. Steuerpflichtige mit Eigenmietwert, aber ohne Mieterträge			
Durchschnittlicher Eigenmietwert	9'816	20'460	13'814
Durchschnittlicher Schuldzinsenabzug (Stpfl. mit Schuldzinsen)	9'713	20'332	12'490
Durchschnittlicher Schuldzinsenabzug (Alle Stpfl. mit Eigenmietwert)	6'686	18'106	10'257
Durchschnittlicher Unterhaltskostenabzug (Stpfl. mit Unterhaltskosten)	2'590	6'682	4'066
Durchschnittlicher Unterhaltskostenabzug (Alle Stpfl. Mit Eigenmietwert)	2'523	6'448	3'967

  

3. Anteile Schuldzinsen- und Unterhaltskostenabzug	Minimum %	Maximum %	Durchschnitt %
A. Steuerpflichtige mit Eigenmietwert (und ev. auch mit Mieterträgen)			
Anteil Steuerpflichtige mit Schuldzinsenabzug (Anzahl)	73.34	90.38	83.48
Anteil Steuerpflichtige mit Unterhaltskostenabzug (Anzahl)	95.55	99.14	97.72
B. Steuerpflichtige mit Eigenmietwert, aber ohne Mieterträge			
Anteil Steuerpflichtige mit Schuldzinsenabzug (Anzahl)	68.84	91.20	82.12
Anteil Steuerpflichtige mit Unterhaltskostenabzug (Anzahl)	95.21	99.06	97.55
Anteil Steuerpflichtige mit Schuldzinsenabzug > Eigenmietwert (Anzahl)	16.32	46.67	29.44
Anteil Steuerpflichtige mit Schuldzinsen- + Unterhaltskostenabzug > Eigenmietwert (Anzahl)	26.45	63.14	42.41

Sehr gross sind auch die kantonalen Unterschiede beim Eigenmietwert selbst. In diesen Unterschieden widerspiegelt sich einerseits das unterschiedliche regionale Mietzinsniveau und andererseits wohl auch die bekannte unterschiedliche kantonale Praxis bei der Festlegung der Eigenmietwerte. Möglicherweise spielen aber auch Faktoren wie der unterschiedliche Altersaufbau der selbstbewohnten Liegenschaften in den Kantonen und deren unterschiedliche Zusammensetzung eine Rolle. Der durchschnittliche Eigenmietwert der Eigenheimbewohner ohne vermietete Liegenschaften schwankt in den einzelnen Kantonen zwischen rund 9'800 und 20'500 Franken.

Vergleicht man die Anteile der Steuerpflichtigen mit einem Eigenmietwert (und ohne Mieteinnahmen), bei denen die deklarierten Schuldzinsen den Eigenmietwert übertreffen, so lassen sich ebenfalls recht grosse kantonale Unterschiede feststellen. Die Anteile schwanken in den einzelnen Kantonen von gut 16 bis über 46 Prozent. Im Durchschnitt weisen fast 30 Prozent dieser Steuerpflichtigen einen Schuldzinsüberhang auf. Bezieht man noch die Unterhaltskosten mit ein, so vergrössern sich logischerweise diese Anteile: im Durchschnitt ist bei gut 42 Prozent der Steuerpflichtigen die Eigenmietwertrechnung negativ, d.h. ist die Summe aus deklarierten Schuldzinsen und Unterhaltskosten grösser als der Eigenmietwert.

### **Auswirkungen eines vollständigen Systemwechsels auf den Ertrag der direkten Bundessteuer**

Dieses Ergebnis legt die Vermutung nahe, dass ein vollständiger Systemwechsel (Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung und Wegfall der beiden Abzüge für Schuldzinsen und Unterhaltskosten) einen negativen Einfluss auf den Ertrag der direkten Bundessteuer haben müsste, weil ja in nahezu 58 Prozent der Fälle die Hinzurechnung der Abzüge für Schuldzinsen und Unterhaltskosten zum steuerbaren Einkommen den Wegfall des Eigenmietwerts nicht zu kompensieren vermöchte. Wie die Ertragssimulationen indessen gezeigt haben, trifft dies jedoch nicht zu, ergab doch die Hochrechnung nämlich bei einem vollständigen Systemwechsel für die direkte Bundessteuer insgesamt einen jährlichen Mehrertrag von rund 120 bis 150 Millionen Franken. Der Grund für dieses überraschende Ergebnis liegt darin, dass sich die negativen Eigenmietwertrechnungen nicht gleichmässig auf die verschiedenen Einkommensgruppen verteilen. In der Tat hat eine Sonderauswertung bestätigt, dass je höher das steuerbare Einkommen ist, um so grösser der Anteil der Steuerpflichtigen wird, bei denen die Schuldzinsen und die Unterhaltskosten den Eigenmietwert übertreffen. Während beispielsweise bei den Eigenheimbesitzern mit einem steuerbaren Einkommen bis 50'000 Franken der Anteil der Steuerpflichtigen mit einer negativen Eigenmietwertrechnung durchschnittlich „nur“ 34 Prozent ausmacht, steigt dieser Anteil in der Einkommenskategorie von 150'000 Franken und mehr auf über 52 Prozent.

Die Kommission hat auch eine Hochrechnung durchgeführt für den Fall, dass trotz Beseitigung der Eigenmietwertbesteuerung die Abzüge für Unterhaltskosten unverändert weiter vorgenommen werden könnten. Diese Hochrechnung ergab einen jährlichen Minderertrag von rund 150 bis 170 Millionen Franken für die direkte Bundessteuer, ist indessen als rein theoretisch zu bezeichnen, weil bei einem Wegfall des Eigenmietwerts ja gar keine Grundlage mehr für den pauschalen Unterhaltskostenabzug gemäss geltendem Recht zur Verfügung stehen würde. Sie ist aber deswegen interessant, weil sie erlaubt, den Einfluss der Abzüge für Unterhaltskosten an Heimen, die vom Eigentümer selbst bewohnt werden, auf den Ertrag der direkten Bundessteuer näher zu beziffern. In der Tat kann aus der Differenz zur Hochrechnung für den vollständigen Systemwechsel gefolgert werden, dass die

Geltendmachung der geltenden Unterhaltskosten zu Einnahmenausfällen von rund 300 Millionen Franken führen würde.

Mit einer weiteren Simulation und Hochrechnung prüfte die Kommission, wie das Steueraufkommen verändert würde, wenn die im eigenen Heim wohnenden Steuerpflichtigen trotz Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung die privaten Schuldzinsen weiterhin abziehen könnten (amerikanisches Modell). In diesem Fall wäre bei der direkten Bundessteuer mit Mindererträgen in der Grössenordnung von 550 bis 600 Millionen Franken zu rechnen.

Schliesslich sei noch erwähnt, welcher Steuerausfall sich gemäss der Hochrechnung für die direkte Bundessteuer ergeben würde, wenn die Eigenmietwertbesteuerung aufgegeben würde, die privaten Schuldzinsen und die Unterhaltskosten aber weiterhin gemäss geltendem Recht in Abzug gebracht werden könnten: rund 800 Millionen Franken. Weil in diesem Fall jedoch die bisherige Referenzgrösse für die Bestimmung der Unterhaltskostenpauschale wegfällt, muss dieses Ergebnis als theoretisch bezeichnet werden.

An dieser Stelle sei nochmals mit Nachdruck betont, wie die Ergebnisse all dieser Simulationen und Hochrechnungen interpretiert werden müssen: es handelt sich dabei immer um die Mehr- oder Mindererträge bei der direkten Bundessteuer, die bei einem (vollständigen oder partiellen) Systemwechsel in der Steuerperiode 1997/98 zu erwarten gewesen wären, wenn sich bei den Dispositionen (Finanzierung, Amortisationen, Liegenschaftsunterhalt, usw.) der Steuerpflichtigen trotz dieses Systemwechsels nichts geändert hätte.

Die Kommission hat übrigens einzelne Simulationen und Hochrechnungen auch ausschliesslich für die Steuerpflichtigen, welche einen Eigenmietwert, aber keine Mieteinnahmen aufweisen, durchgeführt, um so die Qualität ihrer Hochrechnungen zu überprüfen. Bei dieser Gruppe von Steuerpflichtigen bestehen nämlich bei Simulationen im Gegensatz zu den Steuerpflichtigen, die neben ihrem selbst bewohnten Heim auch vermietete Liegenschaften besitzen, grundsätzlich keine Probleme hinsichtlich der Zuteilung von Schuldzinsen und Unterhaltskosten. Für die Gruppe der Wohneigentümer, deren Liegenschaftsbesitz ausschliesslich aus dem selbst bewohnten Heim besteht, resultieren aus der Hochrechnung bei einem vollständigen Systemwechsel Steuermehreinnahmen von rund 65 bis 95 Millionen Franken. Diese Hochrechnung ist zwar bestimmt robuster als jede Hochrechnung, die mit einer proportionalen Aufteilung der privaten Schuldzinsen und Unterhaltskosten operieren muss. Sie hat indessen nur einen beschränkten Wert, denn sie umfasst letztlich nur die Daten von rund drei Vierteln der Steuerpflichtigen, die einen Eigenmietwert deklarieren.

Weil, wie schon erwähnt, bei einem Systemwechsel kein Eigenmietwert mehr zur Verfügung stehen würde, der gemäss geltendem Recht die Grundlage für die Festlegung der Unterhaltskostenpauschale bildet, hat die Kommission weiter versucht, abzuschätzen, wie hoch ein neu gearteter pauschaler Abzug für Unterhaltskosten an den vom Eigentümer selbst bewohnten Liegenschaften angesetzt werden könnte, damit nach dem Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung und des Abzugs für private Schuldzinsen bei der direkten Bundessteuer insgesamt kein Mehrertrag resultieren würde. Der Kommission standen indessen für solche Simulationen keine geeigneten Referenzgrössen für die Festlegung dieser Pauschale zur Verfügung. Beispiele solcher Referenzgrössen könnten sein: der amtliche Wert der Liegenschaft, der Brandversicherungswert, die Grösse oder das Volumen der Wohnung, usw. Die Kommission musste sich demnach mit der Berechnung einer einheitlichen durchschnittlichen Unterhaltskostenpauschale begnügen, welche gemäss Hochrechnung nötig wäre, um die angestrebte Ertragsneutralität zu ermöglichen. In der

Steuerperiode 1997/98 wäre hierfür eine Pauschale zwischen 1'900 und 2'100 Franken für jeden Steuerpflichtigen, der im eigenen Heim wohnt, geeignet gewesen.

Die Jahre 1995 und 1996 bilden die Bemessungsjahre für die Steuerperiode 1997/98 der direkten Bundessteuer. Gemäss Statistik der Schweiz. Nationalbank belief sich der durchschnittliche Zinssatz für Hypotheken in den beiden Bemessungsjahren auf rund 5 Prozent (knapp darüber im ersten, knapp darunter im zweiten Jahr). Damit dürfte er sich nach Auffassung der Kommission in der fraglichen Periode mehr oder weniger in der Grössenordnung des langfristigen Zinsniveaus bewegt haben. Aus diesem Grund glaubt die Kommission, dass die Ergebnisse der Hochrechnungen auch in einer längerfristigen Optik gültig sein könnten. In der heute aktuellen Steuerperiode 1999/2000 dürften die Ergebnisse für den Fiskus bei einem Systemwechsel unter sonst gleichbleibenden Bedingungen eher schlechter ausfallen, waren doch die durchschnittlichen Hypothekenzinsen in den Bemessungsjahren 1997 und 1998 etwa  $\frac{3}{4}$  Prozentpunkte tiefer als in den beiden vorangehenden Jahren.

Allen bisherigen Hochrechnungen und Simulationen liegt die Prämisse zugrunde, dass die Steuerpflichtigen bei einem Systemwechsel weder in ihrer Entscheidung für oder gegen den Erwerb von Wohneigentum noch in ihren Dispositionen hinsichtlich Finanzierung und Unterhalt von Wohneigentum betroffen sind. Diese Annahme ist bei näherer Betrachtung selbstverständlich unrealistisch. In diesem Zusammenhang wird auf das beiliegende Gutachten von Prof. Baumberger über die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Systemwechsels verwiesen. Selbst wenn auch dem Gutachter keine genaue Bezifferung der verschiedenen Effekte des Systemwechsels möglich ist, dürfte allen klar sein, dass die Steuerpflichtigen auf die neue Situation reagieren werden. Die Kommission möchte insbesondere darauf hinweisen, dass die Schuldzinsen für die vermieteten Liegenschaften auch nach einem vollständigen Systemwechsel weiterhin abzugsfähig wären, und dass deshalb die Steuerpflichtigen, welche neben ihrem selbstbewohnten Haus auch vermietete Liegenschaften besitzen, in vielen Fällen die Finanzierung ihrer verschiedenen Liegenschaften wohl anders als heute regeln werden. Weiter ist im Einklang mit dem Gutachter anzunehmen, dass die Wohneigentümer wegen des fehlenden Schuldzinsenabzugs ihre Schulden vermehrt direkt statt indirekt über steuerprivilegierte Vehikel amortisieren werden. Die zu erwartenden Portefeuille- und Schulden-Umschichtungen dürften insgesamt bedeutend sein. Es spricht vieles dafür, dass die Steuerpflichtigen wenn möglich versuchen werden, durch solche Umschichtungen sich an die neue Lage nach dem Systemwechsel anzupassen und dementsprechend ihre Steuerbelastung zu optimieren. Aus diesem Grund sollte nach Auffassung der Kommission davon ausgegangen werden, dass der auf 120 bis 150 Millionen Franken bezifferte Mehrertrag bei einem vollständigen Systemwechsel realistischerweise nicht erreicht werden dürfte.

### **Auswirkungen eines zeitlich limitierten Schuldzinsenabzugs für Ersterwerber**

Erfahrungsgemäss bildet im geltenden Recht der Abzug der privaten Schuldzinsen für Steuerpflichtige, welche Wohneigentum erwerben möchten, einen starken steuerlichen Anreiz, müssen sich doch Ersterwerber in der Regel beim Eigentumserwerb recht stark verschulden. Weil nach einem Systemwechsel dieser Anreiz wegfiel, wird im Sinne der Wohneigentumsförderung immer wieder gefordert, dass bei einem Systemwechsel den Ersterwerbern während einer gewissen Zeit trotzdem der volle oder ein teilweiser Schuldzinsenabzug gestattet werden sollte. Die Kommission hat aus diesem Grund versucht, die Auswirkungen einer Sonderregelung für Ersterwerber auf das Aufkommen der direkten Bundessteuer zu beziffern. Hierfür standen der Kommission allerdings keine konkreten

Steuerdaten zur Verfügung, so dass sie sich für eine Schätzung auf folgende Grunddaten und Annahmen stützte:

- a) Anzahl vom Wohneigentümer selbst bewohnte Wohnungen: 877'892 (Volkszählung 1990)
- b) Anzahl Jahre, während welchen Wohneigentümer durchschnittlich ihre Wohnung nach dem Ersterwerb selbst bewohnen: zwischen 30 und 40 Jahre (Annahme)
- c) Anzahl Ersterwerber pro Jahr: rund 22'000 bis 30'000 (Division a durch b)
- d) Durchschnittliche Hypothek eines Ersterwerbers: 300'000 bis 350'000 Franken (Annahme)
- e) Durchschnittlicher Hypothekarzins: 5 Prozent (Annahme)
- f) Schuldzinsenabzug des Ersterwerbers im 1. Jahr: 15'000 bis 17'500 Franken (Multiplikation d mal e)
- g) Grenzsteuersatz bei direkter Bundessteuer: 7 bis 10 Prozent (entspricht einem mittleren steuerbaren Einkommen der Ersterwerber vor Schuldzinsenabzug zwischen 82'000 und 94'000 Franken)

Die Kommission geht davon aus, dass aus Gründen der Gleichbehandlung auch Steuerpflichtige, die in einem definierten Zeitraum vor dem Systemwechsel Ersterwerber von Wohneigentum gewesen sind, von der Ersterwerber-Förderung profitieren würden, womit das Förderungsinstrument von allem Anfang an vollständig umgesetzt werden könnte. Wenn jeder Ersterwerber 10 Jahre lang den vollen Schuldzinsenabzug geltend machen könnte, würden gemäss den obigen Annahmen von allen berechtigten Ersterwerbern zusammen jährlich Schuldzinsen im Umfang von 3,3 bis 5,25 Milliarden Franken in Abzug gebracht. In diesem Fall wäre wohl mit Mindererträgen bei der direkten Bundessteuer in der Grössenordnung von mindestens 230 Millionen Franken pro Jahr zu rechnen. In der Tat dürfte aber eine so grosszügig ausgestaltete steuerliche Ersterwerber-Förderung eher zu jährlichen Steuerausfällen in der Grössenordnung von 300 bis 350 Millionen Franken führen.

Falls der Schuldzinsenabzug für Ersterwerber hingegen degressiv ausgestaltet würde (100 Prozent im 1. Jahr, 90 Prozent im 2. Jahr, ..., 10 Prozent im 10. Jahr), so beliefen sich die von den Ersterwerbern jährlich in Abzug gebrachten Schuldzinsen auf 1,8 bis 2,9 Milliarden Franken. In diesem Fall dürften die Mindererträge bei der direkten Bundessteuer mindestens 130 Millionen Franken, sehr wahrscheinlich jedoch eher 160 bis 200 Millionen Franken pro Jahr betragen.

Diese Berechnungen zeigen, dass selbst mit einer eingebauten Degression kaum eine ertragsneutrale Ersterwerber-Förderung realisierbar sein dürfte, wenn nicht gleichzeitig auch der zulässige Schuldzinsenabzug begrenzt wird. Ein solches Modell (nach Familienstand begrenzter, über 10 Jahre linear degressiver Abzug für private Schuldzinsen) wird später in diesem Bericht (vgl. Ziffer X) vorgestellt. Mangels genügend differenzierter statistischer Angaben über den Familienstand der Ersterwerber kann die Kommission leider keine Berechnungen vorlegen, die solchen Unterschieden Rechnung tragen würden. Hingegen zeigt eine Berechnung aufgrund der obigen Annahmen, dass der mit einer steuerlichen Ersterwerber-Förderung ergänzte Systemwechsel für die direkte Bundessteuer in etwa ertragsneutral wäre, wenn über alle Ersterwerber hinweg

- a) der Schuldzinsenabzug im ersten Jahr nach dem Ersterwerb von Wohneigentum höchstens 10'000 Franken betragen würde, und

- b) der Abzug linear degressiv ausgestaltet würde, so dass im 10. Jahr nach dem Erwerb höchstens noch 1'000 Franken für Schuldzinsen in Abzug gebracht werden könnten.

Die Berechnung der „Kosten“ einer steuerlichen Ersterwerber-Förderung hängt naturgemäss stark von den getroffenen Annahmen ab. Obwohl die Kommission anerkennt, dass jede einzelne ihrer Annahmen mehr oder weniger anfechtbar ist, geht sie davon aus, dass die geschätzten Grössenordnungen für die berechneten Steuerausfälle realistisch sind.

## **Auswirkungen eines vollständigen Systemwechsels auf den Ertrag der Staats- und Gemeindesteuern**

Wie zu Beginn dieses Kapitels bereits ausgeführt, wurden die Kantone von der Kommission einzeln ersucht, die nötigen Berechnungen durchzuführen, um die Auswirkungen eines vollständigen Systemwechsels (Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung und Wegfall der beiden Abzüge für Schuldzinsen und Unterhaltskosten) auf den Ertrag der Staats- und Gemeindesteuern beziffern zu können. Die Kantone wurden eingeladen, die finanziellen Auswirkungen aufgrund der Grundlagen der Steuerperiode 1997/98 zu berechnen, um möglichst die gleiche Steuerperiode abzudecken, die den Simulationen und Hochrechnungen für die direkte Bundessteuer zugrunde liegt. Eine ganze Anzahl von Kantonen war aus verschiedenen Gründen nicht in der Lage, die finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels auf ihre eigenen Steuereinnahmen auch nur annähernd zu schätzen. Bei den übrigen Kantonen variiert die Qualität der ermittelten finanziellen Auswirkungen sehr stark. Zum Teil konnten die Kantone nämlich sehr detaillierte Auswertungen vornehmen, zum Teil mussten sie sich hingegen nach eigenen Worten mit sehr groben Schätzungen begnügen.

Die Spannweite der finanziellen Auswirkungen ist sehr gross. Während in einzelnen Kantonen von Mindererträgen bis gut 50 Millionen Franken (Staats- und Gemeindesteuern zusammen) ausgegangen wird, resultieren in anderen Kantonen Mehrerträge, die einzeln bis zu rund 50 Millionen Franken betragen können. Mehrere Gründe können für diese erheblichen Differenzen angeführt werden. So sind, wie bereits erwähnt, die kantonalen Schätzungen von sehr unterschiedlicher Qualität. Die heutige Förderung der Eigentümer auf dem Wege der Festsetzung tiefer Eigenmietwerte wird nicht in allen Kantonen gleich gehandhabt. Der Bestand an Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen kann sich sehr unterschiedlich zusammensetzen. Schliesslich dürfte ein hoher Zweitwohnungsbestand zu relativ starken Abweichungen gegenüber den generell feststellbaren finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels führen. Besonders auffällig ist nämlich, dass die erwarteten starken Einnahmehausfälle sich auf Kantone mit einem hohen Anteil an Zweitwohnungen konzentrieren.

## **2. Wohneigentumsförderung**

### **2.1 Wohneigentumsförderung als Verfassungsauftrag**

Die Förderung des Wohneigentums ist seit 1972 ein Verfassungsauftrag. Gemäss Artikel 108 BV fördert der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Dabei berücksichtigt er namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten.

Das wichtigste Instrument zur Umsetzung dieses Verfassungsauftrags ist das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974. Dessen Zielgruppen sind meist jüngere Schwellenhaushalte mit kleinen Einkommen und Vermögen, welche mit Unterstützung der öffentlichen Hand Wohneigentum erwerben können.

Die Vorschläge des neuen Finanzausgleichs sehen vor, dass der Artikel 108 abgeschafft und die Wohneigentumsförderung den Kantonen übertragen werden soll.

Als weitere Verfassungsgrundlage existiert seit 1972 der so genannte Vorsorgeartikel (Art. 111 BV). Danach trifft der Bund Massnahmen für eine ausreichende Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge. Er kann die Kantone verpflichten, Einrichtungen der eidgenössischen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung sowie der beruflichen Vorsorge von der Steuerpflicht zu befreien und den Versicherten und ihren Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern auf Beiträgen und anwartschaftlichen Ansprüchen Steuererleichterungen zu gewähren. Ferner fördert er in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge namentlich durch Massnahmen der Steuer- und Eigentumspolitik.

Auf diesen Artikel beziehen sich zum Beispiel die Massnahmen zur Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge und der Säule 3a. Zwischen dem verfassungsmässigen Auftrag zur Eigentumsförderung und dem ebenfalls in der Verfassung verankerten Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8) besteht seit jeher ein latentes Konkurrenzverhältnis. So ist, wie weiter oben gezeigt wurde, eine gegen die Rechtsgleichheit verstossende Unterstützung des Eigentumserwerbs zwar ausgeschlossen. Es ist indessen zu beachten, dass jede Unterstützung spezifischer Anliegen per definitionem eine Ungleichbehandlung aller nicht-geförderter Gruppen beinhaltet. Andernfalls wäre es müssig, einen Förderungstatbestand überhaupt vorzusehen. Ein gewisses Spannungsfeld zwischen Förderungsziel und Gleichbehandlungsgebot ist somit bereits in der Verfassung angelegt, doch akzentuiert es sich bei den steuerlichen Förderungsmassnahmen besonders stark.

Dieses Dilemma zeigte sich erneut in der Diskussion über die vor dem Volk gescheiterte Initiative "Wohneigentum für alle". Diese wollte im Hinblick auf eine breitere Streuung des Haus- und Wohnungsbesitzes die Eigenmietwerte grundsätzlich "massvoll" festlegen, sie in den ersten zehn Jahren zusätzlich ermässigen und anschliessend bis zu einem Handwechsel unverändert belassen. Sie wurde in der Abstimmung nicht zuletzt deshalb abgelehnt, weil sie nebst substanziellen Steuerausfällen eine allzu einseitige Begünstigung der Gruppe der Wohneigentümerinnen und -eigentümer verursacht hätte.

## 2.2 Systemwechsel und Wohneigentumsförderung

Wie die Ausführungen in früheren Kapiteln gezeigt haben, führt der Systemwechsel in der von der Kommission als gangbar erachteten Form (Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwerts und Streichung aller Abzüge) zu einer blossen Umverteilung zwischen verschiedenen Eigentümerkategorien. Von der heutigen Steuerpraxis profitieren tendenziell hochverschuldete Eigentümer und damit vor allem jüngere Haushalte und erstmalige Erwerber von Wohneigentum. Nach dem Systemwechsel wären hauptsächlich Altbesitzer, einkommensstarke Personen mit hohem Grenzsteuersatz, stark entschuldete Haus- und Wohnungsbesitzer, ein Grossteil der Altersrentner sowie Personen bevorzugt, die ihre Hypothekarschulden auf Geschäftsliegenschaften umlagern können. Profitieren würden ebenfalls Zweitwohnungsbesitzer mit geringer hypothekarischer Belastung. Generell wären jene Personen relativ besser gestellt, welche ihr Vermögensportefeuille umschichten und an das neue Regime anpassen können. Umgekehrt würden jene besonders betroffen, die knapp kalkuliert und Eigentum im Vertrauen auf die Abzugsmöglichkeiten von Kapitalzinsen erworben haben.

Wenn man daher unter Eigentumsförderung primär die Erhöhung der Wohneigentumsquote und damit die Erleichterung des Zugangs zu selbstgenutztem Wohneigentum versteht, dann erhellt aus dem obigen Sachverhalt, dass ein Systemwechsel allein keinen Beitrag zur breiteren Eigentumsstreuung leisten wird. Im Gegenteil. Als unmittelbarer Anreiz für den Eigentumserwerb ist das heutige System geeigneter, weil es dank der bestehenden steuerlichen Abzugsmöglichkeiten vor allem Neuerwerber bevorzugt. Aus der Sicht der Eigentumsförderung dürfte daher ein Systemwechsel eher kontraproduktiv wirken.

Dieser Befund ist insofern unbefriedigend, als der neue Anlauf für einen steuerlichen Systemwechsel ja eine Art „Gegenvorschlag“ zur abgelehnten Wohneigentumsinitiative darstellt. Politisch hat die Systemänderung daher nur eine Chance, wenn sie mit spezifischen Förderungsanreizen für Neuerwerber verknüpft wird. Das ist mit der vorgegebenen Haushaltsneutralität nicht vereinbar. Aus dem Blickwinkel der Rechtsgleichheit dürften flankierende Förderungsmassnahmen hingegen eher vertretbar sein, solange sie zeitlich und quantitativ begrenzt und auf Ersterwerber ausgerichtet werden.

Inhaltlich bieten sich fiskalische und nicht fiskalische Unterstützungsformen an. Die Kommission ist der Ansicht, dass auf steuerliche Anreize aus systematischen und rechtsdogmatischen Gründen verzichtet werden sollte, zumal auch empirisch nirgends ein Zusammenhang zwischen der Höhe der Eigentumsquote und der Fiskalordnung nachgewiesen werden kann. Wenn schon ein Förderungsbedarf besteht, dann wären nach ihrer Ansicht gezielte Subventionen vorzuziehen, wie sie zum Teil schon heute existieren (Abschnitt 2.3) oder in Anlehnung an ausländische Modelle neu entwickelt werden könnten.

Es soll aber nicht verschwiegen werden, dass die Eidgenössische Wohnbaukommission (EWK) in ihren vor Jahresfrist veröffentlichten Vorschlägen zur künftigen Wohnungspolitik eine gegenteilige Meinung vertritt.<sup>67</sup> Sie ist der Ansicht, dass à fonds perdu-Subventionen, wie sie etwa in Form der Zusatzverbilligungen gemäss WEG ausgerichtet werden, als Instrument der Wohneigentumsförderung ungeeignet sind, denn erfahrungsgemäss profitieren Haus- und Wohnungseigentümer längerfristig ohnehin von einem Vermögenszuwachs. Werden zudem relativ finanzschwache Haushalte mit à fonds perdu-Beiträgen unterstützt, so können schon kleine Veränderungen in den wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnissen zu Schwierigkeiten und zum Verlust des Wohnobjekts führen. Auch werden Einzelfälle mit Zusatzverbilligungen relativ grosszügig unterstützt und damit gegenüber anderen bevorzugt behandelt. Schliesslich werden die WEG-Hilfen regional unterschiedlich beansprucht und kommen etwa in städtischen Gebieten mit hohem Preisniveau oft gar nicht zum Tragen. Die EWK zieht deshalb zur Wohneigentumsförderung eine moderate steuerliche Begünstigung vor, wie sie im Vorsorgebereich schon besteht oder im Zuge des Systemwechsels als Einstiegshilfe leicht realisiert werden kann.

---

<sup>67</sup> Wohnbau- und Eigentumsförderung - Wie weiter? / Empfehlungen der Eidg. Wohnbaukommission zur künftigen Wohnungspolitik des Bundes; Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 67, Grenchen 1999.

### 2.3 Bestehende Förderungsmassnahmen

In der Schweiz gibt es bereits eine Vielzahl von Förderungsmassnahmen. Diese setzen entweder beim Problem des mangelnden Eigenkapitals oder bei den zu hohen Eigentümerlasten an.

Für den ersten Bereich stehen folgende Instrumente im Vordergrund:

Bundebürgschaften gemäss dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) bis zu 90 % der Anlagekosten (Grundstücks- und Erstellungskosten). Der Erwerber oder Ersteller von Wohneigentum braucht somit einen Eigenkapitalanteil von lediglich 10 %. Mit dem WEG wurden bis Ende 1999 gegen 40'000 Eigentümer gefördert.

Seit 1995 kann jede Person ihr im Rahmen der 2. Säule angespartes Vorsorgeguthaben vorbeziehen und als Eigenkapital für den Erwerb und die Erstellung von Wohneigentum, für Beteiligungen am Wohneigentum (etwa durch Kauf von Anteilscheinen einer Wohnbaugenossenschaft) oder für die Rückzahlung von auf dem eigenen Heim lastenden Hypothekendarlehen verwenden. Grundlage und Mass für den Vorbezug ist der individuelle Freizügigkeitsanspruch der versicherten Person. Von 1995 bis 1999 wurden mit zunehmender Tendenz in rund 120'000 Fällen mehr als 7,5 Milliarden Franken vorbezogen.

Die über die Säule 3a gesparten Mittel können ebenfalls für den Erwerb und die Amortisation von Wohneigentum vorzeitig bezogen und als Eigenkapital eingesetzt werden. Diese steuerlich privilegierten Gelder lassen sich somit gezielt zur Beschaffung von Haus- und Wohnungseigentum ansparen. Bei ihrem Bezug kommt die gleiche privilegierte Besteuerung zur Anwendung wie beim Bezug von Vorsorgegeldern der 2. Säule. Gerade für die jüngere Generation, die ihre Sparkapitalien ungern bis zur Pensionierung blockiert, ist dieses Instrument attraktiv, weil damit eine vorzeitige und vollständige Nutzung der angesparten Kapitalien ermöglicht wird.

Einzelne Kantone wie Basel-Landschaft oder Genf unterstützen die Bausparförderung oder leisten andere Hilfen. Mit dem Bausparen soll die Bildung von Eigenkapital beschleunigt werden. Dessen steuerliche Förderungsmöglichkeit fällt allerdings mit dem Ablauf der Übergangsfrist im Steuerharmonisierungsgesetz weg, sofern das Parlament der aus seiner Mitte beantragten Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes die Zustimmung verweigern sollte.

Was das Problem der zu hohen Wohnkosten betrifft, so bezwecken verschiedene Instrumente die anfängliche oder laufende Reduktion der Eigentümerlasten. Sie beruhen zum Teil auf den gleichen gesetzlichen Grundlagen wie die vorhin erwähnten Finanzierungshilfen.

Die im Rahmen des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes gewährten Bürgschaften ermöglichen einen tieferen Zinssatz auf II. Hypotheken, was zur Senkung der Kapitalkosten beiträgt. Ebenfalls zur Reduktion der Eigentümerlasten tragen die Grundverbilligungsvorschüsse (GV) sowie die à fonds perdu gewährten Zusatzverbilligungen bei.

Bei den GV-Vorschüssen handelt es sich um rückzahlbare, verzinsliche Beiträge, mit denen die effektiven Wohnausgaben zu Beginn unter das kostendeckende Niveau gesenkt werden. Die Vorschüsse werden an die Haus- und Wohnungseigentümer ausgerichtet. Sie sind zum Satz der I. Hypothek zu verzinsen und innert 25-30 Jahren zurückzuzahlen. Um das zu ermöglichen, steigen die mit den Vorschüssen verbilligten Lasten alle zwei

Jahre um einen bestimmten Prozentsatz an. Da auch grundverbilligte Lasten für wirtschaftlich schwache Haushalte im Verhältnis zum Einkommen zu hoch sein können, kommen für diese die Zusatzverbilligungen zum Einsatz. Diese sind befristet und werden von verschiedenen Kantonen über eigene Anschlussgesetze zum WEG aufgestockt.

Die Gelder aus der 2. Säule und der Säule 3a können verpfändet werden, was unter Umständen ebenfalls eine Reduktion der Hypothekarzinsen erlaubt.

Zwei vom Bund initiierte Bürgschafts-Genossenschaften gewähren in Anlehnung an das WEG seit 1992 Bürgschaften für nachrangige Hypothekendarlehen und Verbilligungsvorschüsse. Diese Garantien werden vom Bund durch Rückbürgschaften abgesichert und können auch für Objekte beansprucht werden, deren Anlagekosten in einem gewissen Rahmen die WEG-Limiten übersteigen.

Die Kantone Basel-Landschaft und Aargau begünstigen das Wohneigentum mit einer massvollen Festlegung des Eigenmietwerts. Der Kanton Bern kennt tiefere Grundstückgewinnsteuern bei der Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen. Bei der Vermögensbesteuerung ist vor allem die günstigere Berechnung des Grundstückwerts zu nennen, wie sie in einigen Kantonen vorgenommen wird.

Auch neue Modelle zur rechtlichen oder zeitlichen Aufspaltung des Eigentums zielen auf eine bessere Tragbarkeit der Wohnkosten ab.<sup>68</sup>

Das Ausland kennt ebenfalls eine breite Palette direkter und steuerlicher Förderungsmaßnahmen. Oft kommt eine Kombination aus objektbezogenen und individuellen Kosten- und Lastenbeiträgen zur Anwendung. Subjektbezogene Individualhilfen können einkommensabhängig ausbezahlt werden, wie etwa das deutsche Wohngeld, oder bei verschiedenen Prämienmodellen. Sie lassen sich aber auch wie in Frankreich auf Bewohner bestimmter Objekte oder wie in Grossbritannien auf einzelne Marktsegmente beschränken. Die Objekthilfen bestehen in der Regel aus Darlehen, Zinszuschüssen, Beiträgen an Bau- und Erwerbskosten oder der preisgünstigen Abgabe von Land und Wohnungen der öffentlichen Hand. Ausserdem kennen die meisten Länder ein Vorkaufsrecht der Mieter bei Umwandlungen von Mietwohnungen in Eigentum.

Die Erwähnung der verschiedenen Förderungsmöglichkeiten hat hier rein illustrativen Charakter. Die Kommission erachtet es nicht als ihre Aufgabe, die einzelnen Massnahmen zu verdeutlichen oder zu bewerten. Werden flankierend zu einem Systemwechsel nicht-fiskalische Anreize zur Eigentumsförderung als sinnvoll erachtet, so sind diese im Rahmen der angelaufenen Überlegungen zur künftigen Wohnungspolitik zu vertiefen. Das würde auch heissen, dass man von der im neuen Finanzausgleich geplanten Kantonalisierung der Wohnbauförderung Abstand nehmen und auf die Streichung des entsprechenden Verfassungsartikels verzichten müsste.

## 2.4 Steuerliche Förderungsmaßnahmen beim Systemwechsel

Wie an früherer Stelle dargelegt, widerspricht die steuerliche Abzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen nach einem Systemwechsel sowohl dem Gebot der Haushaltneutralität als auch der Rechtsauffassung der Kommission. Letztere kann sich aber der realpolitischen

<sup>68</sup> Dürr David: Kleines Wohnungseigentum / Ein neuer Vorschlag zur Eigentumsstreuung; Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 68, Grenchen 1999.

Einsicht nicht entziehen, dass dessen ungeachtet auch bei einem Systemwechsel ein partieller Abzug der Hypothekarzinsen zum Zweck der Eigentumsförderung ein Thema bleiben wird. Für diese Eventualität werden deshalb nachfolgend einige Überlegungen angestellt. Dabei ist gleich vorweg zu beachten, dass eine vor allem auf den Fiskalbereich abgestellte Förderung verfassungsrechtlich schon mit dem heutigen Artikel 108 BV nur schlecht vereinbar ist und nach dessen Aufhebung im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs erst recht keine Grundlage mehr hätte. Auch der Vorsorgeauftrag gemäss Artikel 111 BV liefert keine geeignete Basis. Er hat nicht die Wohneigentumsförderung zum Ziel, sondern die Altersvorsorge. Damit müsste für steuerliche Förderungsmassnahmen zumindest der Artikel 108 BV vor der geplanten Abschaffung bewahrt oder noch besser eine neue Verfassungsgrundlage geschaffen werden.

Was die Ausgestaltung des steuerlichen Anreizsystems anbelangt, so wäre die integrale Beibehaltung des Hypothekarzinsenabzugs nach einem Systemwechsel sicher nicht mehr verfassungskonform. Zudem würde sie nach Schätzungen der Eidg. Steuerverwaltung unter sonst gleich bleibenden Umständen allein bei der direkten Bundessteuer zu Steuerausfällen in der Höhe von ungefähr 550-600 Millionen Franken führen. Eine künftige Lösung muss sich daher an restriktiveren Rahmenbedingungen orientieren, wobei folgende Vorgaben denkbar sind:

Die Abzugsmöglichkeit ist zeitlich auf maximal 10 Jahre zu beschränken.

Eine Alternative zu den steuerlichen Abzügen wären auch „Fiskalprämien“ in absoluten Beträgen. Damit könnte dem Problem der regressiven Wirkung von Einkommensabzügen in einem progressiven Steuersystem begegnet werden. Steuerliche Begünstigungen bevorzugen in einem progressiven System am stärksten diejenigen, die auf wenig oder gar keine Förderung angewiesen sind. In Deutschland beispielsweise wurde 1995 von einer steuerlichen Förderung auf eine Bauzulage und stärkere Gewichtung des Baukindergeldes umgestellt. Mit diesem progressionsunabhängigen Zulagensystem kann vor allem die Eigentumbildung der mittleren Einkommensschichten stärker gefördert werden. Die Bauzulage ist an die Bau- resp. Erwerbskosten gebunden, das Baukindergeld ist ein fixer Betrag pro Kind und Jahr. Die Inanspruchnahme beider Hilfen ist an Einkommensgrenzen gebunden.

### **3. Volkswirtschaft**

In einem von der KES in Auftrag gegebenen Gutachten untersuchte Prof. Baumberger von der Universität St. Gallen die volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Systemwechsels. Im Gutachten wird u.a. der zu erwartenden Nachfrageveränderung nach Wohneigentum, den Mengen- und Preiswirkungen, den Auswirkungen auf den Liegenschaftsunterhalt, Fragen der Verteilung und der Finanzierung von Wohneigentum sowie den Wirkungen auf den Kapitalmarkt nachgegangen. Die Hauptergebnisse des Gutachtens seien nachfolgend kurz rekapituliert.

Eine erste Feststellung des Gutachters lautet: Bereits unter der heutigen Veranlagungspraxis fördern viele Kantone das Wohneigentum in einem erheblichen Masse. Diese äussert sich durch eine Unterschätzung des Eigenmietwerts sowie durch die Anerkennung von überhöhten Unterhaltsaufwendungen. Beide Massnahmen sind im wesentlichen auf veranlagungspraktische Erwägungen zurückzuführen. Die Messung dieser Förderung ist aber nicht möglich, da keine sorgfältigen Vergleiche zwischen effektivem und steuerlichem Eigenmietwert sowie effektivem und steuerlichem Unterhalt vorliegt. Ganz klar stellt hin-

gegen der Schuldzinsenabzug an sich keine Förderungsmassnahme dar. Das eigentliche Förderungselement in diesem Zusammenhang bildet hingegen die Nicht-Besteuerung gewisser alternativer Anlagen, die vielfach mit Hilfe von Hypotheken auf Eigenheimen finanziert werden.

Der Gutachter leitet seine Ausführungen über die Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Preise und Mengen der Wohnungsmärkte mit den Worten ein: "Eine umfassende quantitative Analyse der Wirkungen der Reform ... würde ein allgemeines Gleichgewichtsmodell erfordern. Ein solches würde die Konsum- und Sparentscheidungen der Haushalte sowie alle ihre Portefeuille-Entscheidungen abbilden." Der Zeitrahmen und die Datenlage gestatteten ihm indessen keine derartige Analyse, weshalb er sich eines Partialmodells bediente, nämlich einer Benutzerkostenanalyse. Danach wählt der Haushalt das Volumen von Wohnkapital (Grösse und Qualität der Wohnung) zur Selbstnutzung, bei dem die marginale implizite Wertschätzung gleich den realen Grenzkosten der Nutzung des Wohnkapitals ist. Der Benutzerkostensatz ist m.a.W. die implizite Rendite des Eigenheims, die erforderlich ist, um den Haushalt gerade indifferent zwischen Eigenheim-Investition und alternativen Investitionen zu machen. Aus der Analyse geht hervor, dass mit dem Systemwechsel Eigentümerhaushalte mit hoher Belehnungsquote eine Zunahme ihrer Benutzerkosten erfahren, wodurch sie ihre mengen- und qualitätsmässige Nachfrage eher zurücknehmen würden. Eine Nachfrageausdehnung ist hingegen bei den Haushalten mit niedriger Belehnungsquote zu erwarten. Die bereits beschriebenen heute bestehenden Elemente der Eigentumsförderung tragen indessen dazu bei, dass der Bereich, in welchem die Benutzerkosten steigen, zunimmt. Generell spüren Haushalte mit niedrigem Grenzsteuersatz den Systemwechsel weniger stark, sei es in positiver oder in negativer Richtung. Die grösste Senkung des Benutzerkostensatzes erfahren Haushalte mit hohem Einkommen mit niedriger Belehnungsquote, und die grösste Zunahme erfolgt bei Haushalten mit hohem Einkommen und hoher Belehnungsquote. Weil nach dem Systemwechsel aufgrund der Aufhebung des Schuldzinsenabzugs der marginale Hypotheken-Franken teurer und der ins Eigenheim investierte Eigenkapital-Franken billiger wird, verändert sich die Relation zwischen Eigen- und Fremdkapitalkosten. Obwohl sich dadurch der Anreiz zur Schuldentilgung generell vergrössert, ist die Möglichkeit, Schulden effektiv zu tilgen, im wesentlichen auf Haushalte beschränkt, die neben dem selbstbenutzten Wohneigentum auch über andere Aktiven verfügen. Der Systemwechsel führt gemäss Gutachten dazu, dass die laufende Ersparnis der Haushalte vermehrt in die Tilgung von Hypotheken und weg von anderen Aktiven gelenkt wird; denn die Reform führt zu Veränderungen der Nachsteuer-Renditen bzw. Nachsteuer-Zinssätze der einzelnen Aktiven und Verschuldungsinstrumente, und aus dem breiten Angebot von Finanzinstituten zur Steueroptimierung unter Einbezug des Hypothekarkredits darf geschlossen werden, dass ein nicht zu vernachlässigender Teil der Haushalte über einen erheblichen Gestaltungsspielraum verfügt.

Trotz der zu erwartenden grösseren Portefeuille-Umschichtungen der Haushalte wird der Systemwechsel gemäss Gutachten keine nennenswerten Auswirkungen auf den Kapitalmarkt haben, denn der schweizerische Kapitalmarkt ist ausgesprochen offen, was zur Folge hat, dass Änderungen im schweizerischen Angebot / in der schweizerischen Nachfrage von ausländischen Nachfragern und Anbietern mitabgedeckt werden. Der schweizerische Kapitalmarkt ist ein Teil des Weltmarktes und dieser ist zu gross um durch Änderungen im schweizerischen Steuersystem wesentlich beeinflusst zu werden.

Ob die Verteuerung des Hypothekarkredits nach Steuer auch eine zusätzliche laufende Ersparnis der Haushalte generiert, kann theoretisch nicht eindeutig beantwortet werden und ist in der Literatur entsprechend umstritten. Aufgrund der quantitativ nicht zu bezif-

fernden Portefeuille-Umschichtungen und wegen der Unsicherheit über den Saldo der Veränderung der Benutzerkosten ist auch keine zuverlässige Aussage über Richtung und Grösse der Preis- und Mengenveränderungen möglich, die von den durch die Reform allenfalls ausgelösten Mengenveränderungswünschen ausgehen. Wie bei jeder kapital- und investitionsbezogenen Steuerreform ist jedoch mit Sicherheit zu erwarten, dass die Mengewünsche teilweise in Kapitalgewinnen oder -verlusten der bestehenden Eigentümer versickern werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Aussage des Gutachters, wonach je tiefer die Eigenmietwertbesteuerung heute bereits ist, desto grösser die Wahrscheinlichkeit einer Preiseinbusse des vorhandenen Stocks sei, da dann der Wegfall der Negativsteuerkomponente (Hypothekarzins, Unterhalt) den Wegfall der Positivsteuerkomponente dominieren könnte.

Zieht man die Veränderung der Benutzerkosten als Indikator für die von den Haushalten gewünschte Veränderung des Eigenheimvolumens heran, so ergibt sich insgesamt keine klare Richtung. Am ausgeprägtesten sind die Veränderungen der Benutzerkosten in den hohen Einkommensklassen. Weil sich gerade in diesen Einkommensklassen jene Haushalte befinden, welche ihre Benutzerkosten durch Veränderung der Belehnungsquote der neuen Steuersituation anpassen können, ist fraglich, ob daraus eine spürbare Nachfrageveränderung nach Wohneigentum resultiert. Bei Haushalten mit geringen Vermögen, die Wohneigentum nur mit einer hohen Belehnungsquote halten oder erwerben können, führt der Systemwechsel eindeutig zu höheren Benutzerkosten, was die Attraktivität des Wohneigentums tendenziell vermindert.

Die Beibehaltung eines Abzugs für Unterhaltskosten würde die Benutzerkosten im Vergleich zu einem umfassenden Systemwechsel senken und damit sowohl die Nachfrage nach Wohneigentum wie die Nachfrage nach baulichem Unterhalt erhöhen.

Was die Verteilungswirkungen des Systemwechsels anbelangt, kommt der Gutachter zum Schluss, dass die bestehende (aus niedrigen Eigenmietwerten und der grosszügigen Wechselpauschale für den Unterhalt resultierende) generelle Förderung des Eigenheimbesitzes an sich verschwindet, und dass sich dafür eine Förderung zugunsten jener Steuerpflichtigen ergibt, denen der Verzicht auf Verschuldung am leichtesten fällt, d.h. zugunsten der Eigentümerhaushalte mit hohem Vermögen.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass weder die Auswirkungen auf die Nachfrage nach Wohneigentum, noch die Wirkungen auf die Preise der Liegenschaften quantifiziert werden konnten. Es steht für sie aufgrund des Gutachtens fest, dass der Systemwechsel kein Instrument der Wohneigentumsförderung sein kann, erschwert er doch den Haushalten mit geringem Vermögen wegen der Verteuerung des Hypothekarkredits nach Steuer den Erwerb von Wohneigentum. Die Kommission teilt im übrigen die Auffassung des Gutachters, dass mit dem Systemwechsel in grösserem Umfang Portefeuille-Umschichtungen einher gehen dürften, namentlich für vermögens- und einkommensstarke Haushalte. Bei der zweiten und dritten Säule des BVG werden beispielsweise die Möglichkeiten eines Vorbezuges intensiver nachgefragt werden, wenn es vorteilhaft ist, ein schuldenfreies Eigenheim zu besitzen. Relativ empfindlich dürfte auch die Nachfrage nach Instrumenten der Säule 3b reagieren. Deren Attraktivität beruht nämlich zu einem erheblichen Teil auf dem Zusammentreffen der Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen mit der Steuerfreiheit der versicherungsgekoppelten Vorsorgeanlage. Was die gebundene Vorsorge (Säule 3a) anbelangt, dürfte deren Attraktivität zwar ebenfalls abnehmen, jedoch in den meisten Fällen finanziell interessant bleiben. Die ganze Entschuldungsproblematik dürfte schliesslich auch Auswirkungen auf den Sektor der Finanzintermediation (Banken, Versicherungen, Vorsorgeinstitutionen, Finanzberater) haben, weil die geringere Eigen-

heim-Hypothekarverschuldung zu einer geringeren Haltung gewisser Finanzaktiven führen wird. Weil hinter der Finanzintermediation nämlich auch reale Dienstleistungen stehen, die unter Einsatz von Arbeit und Realkapital erbracht werden, könnten laut Gutachter unter sonst gleichen Umständen durch das Schrumpfen der Bruttoaggregate und des laufenden Akquisitionsumsatzes auch die Wertschöpfung und die Beschäftigung im Sektor der Finanzintermediation etwas abnehmen.

## IX. Auswirkungen für die Kantone

### 1. Besteuerung der Zweitwohnungen

#### Regelung im Abkommensrecht

Das Musterabkommen der OECD über die Besteuerung des Einkommens und Vermögens sieht vor, dass die Grundstücke und die Erträge aus Grundstücken am Belegenheitsort des Grundstückes steuerbar sind (Art. 6 § 1 OECD). Die Schweiz hält sich in ihren Doppelbesteuerungsabkommen an die Empfehlungen des Musterabkommens. Diese einheitliche Praxis trägt der Tatsache Rechnung, dass zwischen der Einkommensquelle und Quellenstaat immer eine sehr enge wirtschaftliche Beziehung besteht. Dieser Grundsatz hat folgende zwei Konsequenzen:

- Der Belegenheitsort besitzt ein primäres Recht auf Besteuerung, unabhängig von allen übrigen Qualifikationen des Grundstückes und des daraus resultierenden Einkommens.
- Andere Steuerbehörden als diejenigen des Belegenheitsortes sind, unter Vorbehalt der Berücksichtigung des weltweiten Einkommens bei der Bestimmung des Steuersatzes, nicht ermächtigt, beim Grundstückbesitzer ein Besteuerungsrecht geltend zu machen. Eine Ausnahme besteht in Deutschland. Die in Deutschland Wohnsässigen sind auch für ausländische Grundstücke steuerpflichtig. Sie können aber die im Ausland bezahlten Steuern in Abzug (Anrechnung) bringen.

Aus diesen Grundsätzen kann abgeleitet werden, dass nach schweizerischem Recht bestimmt wird, ob die Eigenmietwerte der Zweitwohnungen als Grundstücksertrag zu betrachten sind. Dasselbe gilt für die Unkosten und Auslagen, die im direkten Zusammenhang mit dem Grundstück stehen. Die Unterhalts- und Verwaltungskosten, die öffentlichen Abgaben, die Abschreibungen usw. werden vorbehaltlich einiger Ausnahmen im Rahmen des internen Rechts berücksichtigt. Dasselbe gilt für den Abzug der Schuldzinsen.

#### Regelung in den Nachbarländern

##### Frankreich

Frankreich hat auf den 1. Januar 1965 die Besteuerung der Mietwerte für die Haupt- und Zweitwohnungen aufgehoben. Dies bewirkt, dass die Eigentümer von Zweitwohnungen die Unterhaltskosten und die Zinsen auf Baukredite nicht mehr in Abzug bringen können.

Die Regionen, die Departemente und die Gemeinden erheben eine taxe d'habitation bei allen Personen, die über eine möblierte Wohnung verfügen. Dies gilt sowohl für Eigentümer von Haupt- und Zweitwohnungen als auch für Mieter. Diese Gebühr ist auch geschuldet, wenn sich die Person nicht oder nur gelegentlich dort aufhält. Sie wird anhand des Katastermietwertes festgelegt. Der Mietwert wird aufgrund von Merkmalen des Hauses/der Wohnungen und der dazugehörigen Wirtschaftsräume berechnet. Seit 1980 wird er der jeweiligen Entwicklung der Mieten angepasst. Die Gebühr trägt den Unkosten und den Passivzinsen nicht Rechnung. Ein Familienabzug wird für jede Wohngemeinschaft gewährt. Diese Abzüge werden den Zweitwohnungsbesitzern jedoch nicht gewährt.

Die Gemeinden, die Departemente und die Regionen erheben eine Grundstückgebühr. Diese wird anhand des Katastermietwertes erhoben, wobei ein Pauschalabzug von 50 % zur Berücksichtigung der Kosten gewährt wird. Neubauten sind während der ersten zwei Jahre nach Abschluss der Arbeiten von dieser Gebühr befreit, insofern sie innert 90 Tagen nach Abschluss der Arbeiten den Steuerbehörden gemeldet wurden. Die Gemeinden können eine Gebühr zur Finanzierung der Haushaltkehrichtbeseitigung einführen. Die Ansätze und Aufschläge werden jährlich festgesetzt und sind von einem Ort zum anderen sehr unterschiedlich.

### Italien

In Italien gehört der von Amtes wegen festgelegte Mietwert (Katasterwert) der selbstgenutzten Häuser und Wohnungen zum steuerbaren Einkommen. Das ist ein durchschnittlicher Schätzwert der Grundstück- und Gebäudeerträge. Der Katasterwert wird in periodischen Abständen mit unterschiedlichen Koeffizienten aufgewertet. Für Zweitwohnungen wird der Katasterwert um 1/3 erhöht. Sie erhalten auch keinen Spezialabzug für die Umbaukosten und Schuldzinsen.

Die Gemeinden erheben eine Liegenschaftssteuer. Die Berechnung erfolgt anhand des Katasterertrages, der mit einem Koeffizienten multipliziert wird (Privatwohnungen). Die Ansätze bewegen sich zwischen 4 ‰ und 7 ‰. Für die Zweitwohnungen können die Gemeinden andere Ansätze als für die Hauptwohnungen anwenden.

### Österreich

Auf den 1. Januar 1972 hat Österreich die Besteuerung des Mietwertes für Haupt- und Zweitwohnungen aufgehoben. Die Besitzer von Zweitwohnungen können aber auch keine Abzüge für Unterhaltskosten und Schuldzinsen mehr geltend machen.

Seit 1993 haben die Gemeinden die Kompetenz für die Erhebung einer Gebühr auf Zweitwohnungen. Diese Gebühr kann aber nur erhoben werden, falls sie im Ländergesetz vorgesehen ist. Bis heute hat keines der Länder hierzu die gesetzliche Grundlage geschaffen. Somit werden die Zweitwohnungen nicht besteuert.

Die Gemeinden erheben eine Liegenschaftssteuer. Es handelt sich um eine Objektsteuer. Zur Ermittlung der Liegenschaftssteuer wird von einem Steuerwert der Liegenschaft ausgegangen. Dieser Wert mit dem Steuersatz (-tarif) multipliziert. Dieser schwankt zwischen 0.5 ‰ und 1.0 ‰. Der Steuerbetrag wird auf der Grundlage eines jährlich sich ändernden Steuerfusses festgesetzt. Der Steuerfuss darf 500 % nicht überschreiten.

### Deutschland

Auf den 1. Januar 1987 hat Deutschland die Besteuerung des Eigenmietwertes auf Haupt- und Zweitwohnungen aufgehoben. Bis Ende 1998 bestanden Übergangsbestimmungen, die den Abzug der Schuldzinsen, Reparaturkosten und Gebäudeabschreibungen ermöglichten. Diese Übergangsbestimmungen galten auch für Eigentümer von Zweitwohnungen. Seit 1996 ist das neue Eigenheimzulagengesetz in Kraft. Die Besitzer von Zweitwohnungen sind von dieser Eigenheimförderung ausdrücklich ausgeschlossen.

Die Gemeinden haben die Kompetenz zur Besteuerung der Zweitwohnungen. Gewisse Gemeinden haben hier gesetzliche Grundlagen geschaffen, andere überhaupt nicht. Die Erhebung ist deshalb uneinheitlich.

Die Gemeinden erheben eine Liegenschaftssteuer. Diese Steuer ist von den nach dem Bewertungsgesetz ermittelten Einheitswerten zu entrichten. Auf dem Einheitswert wird eine Steuersatz (-tarif) angewendet. Diese beträgt 2,6 ‰ für die ersten 75'000 DM des Einheitswertes und 3,5 ‰ für den Rest für Einfamilienhäuser und 3,1 ‰ für Zweifamilienhäuser. Der so festgesetzte einfache Steuerbetrag wird mit einem von den Gemeinden festgesetzten Vielfachen (Steuerfuss) multipliziert.

### Regelung in der Schweiz

#### Definition der Zweitwohnung

Unter Zweitwohnungen versteht man eine Wohnstätte, die vom Besitzer während der Ferien oder seiner Freizeit genützt wird. Die Steuerrechtslehre definiert den Begriff der Zweitwohnung durch Verneinung. Sie versteht unter Zweitwohnung diejenige Wohnstätte, wo der Besitzer eines Chalets, eines Hauses oder einer Wohnung nicht sein Hauptsteuerdomizil hat. Danach gelten Wohnstätten, die jemandem als steuerrechtlicher Wohnsitz dienen, als Erstwohnung, alle anderen als Zweitwohnung (Ernst Höhn, Klaus Vallender und Hans Jakob Nold, Öffentlich-rechtliche Abgaben auf Zweitwohnungen, Gutachten des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht zuhanden des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen, St. Gallen 1986, publ. im Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 17.2.1986, S. 326 ff.). Die von der Steuerrechtslehre gegebene Definition ist unvollständig, denn sie trägt dem Umstand nicht Rechnung, dass eine gewisse Anzahl Steuerpflichtiger ihre Zweitwohnung am gleichen Ort wie ihren steuerrechtlichen Wohnsitz haben kann. Dies ist vor allem der Fall, wenn sich die Gemeinde des Hauptsteuerdomizils über Tal und Berg erstreckt. Für den Kanton Wallis können hier folgende Beispiele angeführt werden: Goms, Naters mit Kurort Blatten, Hochplateau von Montana mit Kurort Crans-Montana, Chalais mit Kurort Vorcorin und Ayent mit Kurort Anzère.

Der Begriff des Hauptsteuerdomizils stimmt im allgemeinen mit demjenigen des Wohnsitzes laut Zivilrecht überein, d.h. der Ort, wo eine natürliche Person mit der Absicht des dauernden Verbleibens sich aufhält. Im Zweifelsfall ist das Hauptsteuerdomizil der Ort, mit dem der Steuerpflichtige die engsten persönlichen Beziehungen pflegt, der seinen Lebensmittelpunkt darstellt, d.h. wo sich seine persönlichen, familiären, sozialen und beruflichen Beziehungen befinden. Bei alternierendem Wohnsitz gibt es keine Zweitwohnungen, sondern zwei Hauptwohnsitze.

Die Zweitwohnung bildet grundsätzlich kein Nebensteuerdomizil (sekundäres Steuerdomizil), denn der Steuerpflichtige benützt diese Wohnung nur ausnahmsweise ohne bedeutenden Unterbruch während mehr als 90 Tagen. Die Zweitwohnung begründet ein Spezialsteuerdomizil, falls sich diese in einem anderen Kanton als das Hauptsteuerdomizil befindet.

#### Direkte Bundessteuer

Die Mietwerte der Zweitwohnungen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzniessungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen, bilden Bestandteil seines steuerbaren Einkommens (Art. 21 Abs. 1 Bst. b DBG). Die Fest

setzung des Eigenmietwerts erfolgt unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse. Die tatsächliche Nutzung hat unberücksichtigt zu bleiben, da sich eine Zweitwohnung definitionsgemäss nicht am Wohnsitz befindet. Dazu kommt, dass sich eine Unternutzung räumlich und nicht zeitlich bemisst. Die ortsüblichen Verhältnisse beinhalten den Grundsatz des Marktwertes, d.h. dass man grundsätzlich auf die ortsüblich bezahlten Mieten, den Typ und die Grösse der Wohnung, die Ausbauqualität und die Lage des Gebäudes abstellt.

Besteuert wird das Reineinkommen aus unbeweglichem Vermögen. Vom Mietwert können die Unterhaltskosten, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmt, wieweit Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können (Art. 32 Abs. 2 DBG). Abziehbar sind ferner die Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten, die der Steuerpflichtige aufgrund gesetzlicher Vorschriften, im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen hat, soweit diese Arbeiten nicht subventioniert sind (Art. 32 Abs. 3 DBG).

Der Steuerpflichtige kann jede Steuerperiode zwischen dem Abzug der effektiven Kosten oder dem Pauschalabzug wählen. Die Pauschalspesen sind wie folgt festgesetzt:

- 10 % des Mietwertes für Gebäude, die weniger als 10-jährig sind;
- 20 % des Mietwertes für Gebäude, die älter als 10 Jahre sind

(vgl. Verordnung des Bundesrates vom 24. August 1992 über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer; Verordnung des Finanzdepartementes vom 24. August 1992 über die abziehbaren Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer).

Abzugsfähig sind auch die Schuldzinsen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a DBG). Der Mietwert kann negativ ausfallen und wird sich im Sinne eines Kostenüberschusses auf die übrigen Einkommen des Steuerpflichtigen auswirken.

Bei der direkten Bundessteuer wird keine Liegenschaftssteuer erhoben.

### Harmonisierungsgesetz

Die Eigenmietwerte von Zweitwohnungen sind ausdrücklich als steuerbares Einkommen aufgeführt (Art. 7 Abs. 1 StHG). Die zur Erzielung des Einkommens notwendigen Aufwendungen und die allgemeinen Abzüge können von den gesamten steuerbaren Einkünften in Abzug gebracht werden (Art. 9 Abs. 1 StHG). Die zur Erzielung des Einkommens notwendigen Aufwendungen beinhalten die Unterhaltskosten (einschliesslich Investitionen, die dem Umweltschutz, dem Energiesparen und der Denkmalpflege dienen), die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte. Zu den allgemeinen Abzügen gehören die Schuldzinsen.

Was die Regeln zur Bestimmung des Eigenmietwertes betrifft, die von den Kantonen anzuwenden sind, schweigt sich das Harmonisierungsgesetz aus. Da es sich um ein Rahmengesetz handelt, muss angenommen werden, dass hier den Kantonen eine gewisse Freiheit eingeräumt wird. Allerdings dürfen die Regeln zur Bestimmung des Eigenmietwertes das Prinzip der Eigenmietwertbesteuerung nicht aushöhlen. Sie müssen die verfassungsmässigen Grundsätze respektieren. Aufgrund dieser Ausgangslage scheint eine massvolle Festsetzung des Eigenmietwertes mit periodischer Anpassung steuerharmoni-

sierungskonform zu sein (L'impôt sur le revenu, Etendues et limites de l'harmonisation, Prof. Dr. Danielle Yersin, Lausanne, publiziert in ASA 61, 305).

Die Liegenschaftssteuer fällt nicht unter die Regelung der eidgenössischen Steuerharmonisierung (BBl 1983, III, S. 85).

### Kantonale und kommunale Steuergesetzgebungen

Der Eigenmietwert der Zweitwohnungen wird als steuerbares Einkommen betrachtet. Die Berechnungsmethode, die am häufigsten zur Anwendung kommt, ist die Vergleichsmethode (einverlangte Mieten für gleichartige Objekte). Die Mehrzahl der Kantone lässt eine tiefere Einschätzung zu. Der Einschlag wird aufgrund der ununterbrochenen Nutzungsdauer der Wohnung, der ersten Besitzesjahre, der Art des Steuerpflichtigen (AHV- und IV-Rentner, Steuerpflichtige mit bescheidenem Einkommen) und der Marktmiete festgelegt. Der Einschlag auf die Marktmiete beträgt im allgemeinen bis zu 30 %.

Die Mehrzahl der Kantone trifft keine Unterscheidung zwischen Haupt- und Zweitwohnung. Allerdings gewähren einige Kantone für Zweit- und Ferienwohnungen keinen Rabatt. Das Bundesgericht hat entschieden, dass diese unterschiedliche Besteuerung zulässig sei und den Grundsatz der rechtsgleichen Behandlung nicht verletze (ASA 53, 303 ff.).

Sämtliche Steuergesetze akzeptieren den Abzug der Unterhaltskosten für Liegenschaften. Sie gestatten ebenfalls den Abzug der Schuldzinsen. Eine Ausnahme bildet unter gewissen Umständen der Kanton Genf.

Die Liegenschaftssteuer wird von der Mehrzahl der Kantone erhoben. Der grösste Teil dieser Kantone erhebt sie nur bei den natürlichen Personen. Einige Kantone erheben sie auch bei den juristischen Personen.

Die Liegenschaftssteuer ist in allen Kantonen proportional. Ihr Steuersatz wird fast immer in Promillen ausgedrückt und bewegt sich zwischen 0,3 ‰ und 3,0 ‰.

## Anzahl Zweitwohnungen und Probleme in den Kantonen und Tourismusgemeinden

### Anzahl der Zweitwohnungen

Die Alpenregionen in der Schweiz zählen ungefähr 300'000 Zweitwohnungen. Deren Wert beläuft sich auf mehrere Milliarden Franken.

In den Kantonen mit den meisten Zweitwohnungen wurde eine Erhebung durchgeführt. Dabei wurde festgestellt, dass sich die Anzahl der Zweitwohnungen auf Ausserkantonale mit Wohnsitz in der Schweiz und Ausländer wie folgt verteilt:

	<u>Wallis</u>	<u>Tessin</u>	<u>Graubünden</u>
Ausserkantonale mit Wohnsitz in der Schweiz	44'000	24'000	29'000
Ausländer	19'000	10'300	10'500
<b>Total</b>	<b>63'000</b>	<b>34'300</b>	<b>39'500</b>

Bemerkung: Die Zahl der Zweitwohnungen im Eigentum von ansässigen Steuerpflichtigen ist nicht bekannt.

### Wirtschaftliche und fiskalische Probleme

Im Zusammenhang mit der Zunahme von Zweitwohnungen musste die öffentliche Hand wichtige Infrastrukturen erstellen (Strassen, Trinkwasser, Kanalisation, öffentlicher Verkehr usw.), die nur während kurzen Zeitabschnitten gebraucht werden (Hochsaison, Ferienzeit). Für den Rest des Jahres sind diese Infrastrukturen überdimensioniert. Die Ausgaben der öffentlichen Hand werden nur teilweise durch die Fiskaleinnahmen und die durch die Eigentümer bezahlten Gebühren gedeckt (vgl. Kurzreferat von lic. rer. pol. Urs Zehäusern anlässlich der Jahreskonferenz der Gemeindepräsidenten/innen von Ferienorten im Berggebiet vom 4./5. November 1994 in Engelberg).

### Steuerausfälle

Von den fünf befragten Kantonen antworteten lediglich die Kantone Wallis, Tessin und Graubünden. Die durchgeführte Erhebung zeigt auf, dass sich im Falle eines Systemwechsels (Aufhebung der Eigenmietwerte, der Unterhaltskosten für Liegenschaften und der Schuldzinsen) für die direkte Bundessteuer und die Kantons- und Gemeindesteuern nachfolgende Steuerausfälle ergeben:

#### Für die direkte Bundessteuer

	<u>Wallis</u> (in Mio.)	<u>Tessin</u> (in Mio.)	<u>Graubünden</u> (in Mio.)
Ausserkantonale mit Wohnsitz in der Schweiz	3,30		2,20
Ausländer	4,60		5,00
<b>Total</b>	<b>7,90</b>		<b>7,20</b>

Bemerkung: Der Kanton Tessin konnte uns die finanziellen Auswirkungen für seinen Kanton nicht angeben.

Für die Kantone und Gemeinden

	<b>Wallis</b> (in Mio.)	<b>Tessin</b> (in Mio.)	<b>Graubünden</b> (in Mio.)
<b>Kanton</b>			
Ausserkantonale mit Wohnsitz in der Schweiz	10,00	9,60	
Ausländer	8,40	9,30	20,00
<b>Total</b>	18,40	18,90	20,00
<b>Gemeinden</b>			
Ausserkantonale mit Wohnsitz in der Schweiz	10,00	9,60	
Ausländer	8,40	9,30	
<b>Total</b>	18,40	18,90	20,00

Bemerkung: Der Kanton Graubünden kann die Steuerausfälle bei den Ausserkantonalen mit Wohnsitz in der Schweiz und den Ausländern nicht aufteilen.

Für einige Walliser Gemeinden

Die Steuerverwaltung des Kantons Wallis hat eine Erhebung durchgeführt über die Steuerausfälle bei Eigentümern von Zweitwohnungen (Ausserkantonale mit Wohnsitz in der Schweiz und Ausländer) und deren prozentualen Anteil an den Steuereinnahmen bei der Einkommenssteuer.

<b>Gemeinden</b>	<b>Gegenw. Steuer</b>	<b>Auswirkungen Schweizer</b>	<b>Auswirkungen Ausländer</b>	<b>Total</b>	<b>in %</b>
St. Luc	774'403	-93'082	-106'430	-199'512	-25,76 %
Bagnes	12'069'953	-744'917	-1'062'601	-1'807'518	-14,98 %
Betten	1'139'893	-125'772	-95'495	-221'267	-19,41 %
Greich	323'027	-45'568	-25'951	-71'519	-22,14 %
Bellwald	743'143	-73'225	-83'747	-156'972	-21,12 %
Oberwald	506'271	-36'194	-4'694	-40'888	-8,08 %
Grächen	2'586'970	-132'198	-128'498	-260'696	-10,08 %
Saas-Fee	2'938'174	-87'517	-74'648	-162'165	-5,52 %
Zermatt	9'779'184	-250'175	-223'645	-473'820	-4,85 %
Montana	5'313'182	-225'632	-426'314	-651'946	-12,27 %
Randogne	5'279'994	-365'905	-515'655	-881'560	-16,70 %
Veysonnaz	807'546	-45'148	-60'830	-105'978	-13,12 %
Champéry	2'078'490	-150'947	-129'729	-280'676	-13,50 %
Troistorrents	5'184'645	-141'110	-75'773	-216'883	-4,18 %

Diese Erhebung zeigt auf, dass sich die Steuerausfälle in kleinen Tourismusgemeinden wie etwa St. Luc, Betten oder Bellwald zwischen 20 % und 25 % bewegen und in den grossen Tourismusgemeinden wie Grächen, Saas-Fee, Bagnes, Montana, Randogne und Zermatt zwischen 5 % und 10 % betragen.

## Schlussfolgerungen

Die Mehrzahl der Länder, welche die Eigenmietwertbesteuerung aufgehoben haben, tat dies ebenfalls für die Zweitwohnungen. Allerdings gaben diese Länder der öffentlichen Hand die Möglichkeit, auf Zweitwohnungen Steuern zu erheben, wie die Wohn- und Grundstückgebühr in Frankreich sowie die Gebühr auf Zweitwohnungen in Österreich und Deutschland.

Aufgrund der Ausführungen und der aufgezeigten finanziellen Auswirkungen kann die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung für Zweitwohnungen nur dann ins Auge gefasst werden, wenn entsprechende Fiskalmassnahmen vorgesehen werden. Zu diesen Massnahmen gehören die Erhebung einer Steuer auf Zweitwohnungen (allenfalls eine erhöhte Liegenschaftssteuer) oder einer Wohngebühr nach französischem Muster.

## **2. Vermögensbesteuerung**

### 2.1 Beziehungen zwischen dem Eigenmietwert und der Vermögensbesteuerung

Das gegenwärtige Steuersystem unterstellt das unbewegliche Vermögen, insofern es einen Ertrag abwirft, folgenden Steuern:

- der Einkommenssteuer auf Stufe der Gemeinde, Kanton und Bund;
- der Kapital- oder Vermögenssteuer auf Stufe Gemeinde und Kanton;

dies unabhängig von Bewohner und Besitzer.

Die vorgesehene Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung umfasst lediglich die Gruppe der ihren Wohnraum selbst bewohnenden Eigentümer und nur hinsichtlich der Einkommenssteuer. Das hier nicht unterstellte Grundeigentum bleibt für seinen Ertrag weiterhin der Einkommenssteuer unterstellt. Hinsichtlich der Besteuerung des Kapitals oder Vermögens ergeben sich keine Änderungen, die heutige Regelung wird beibehalten. Es wird deshalb zu prüfen sein, wie weit Kapital- und Vermögenssteuern von einer Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung beeinflusst werden.

### 2.2 Bewertungsregeln auf Bundesebene

Da das DBG weder eine Besteuerung des Vermögens natürlicher noch des Kapitals juristischer Personen vorsieht, bestehen indes auch keine diesbezüglichen Bewertungsvorschriften. Zu der Zeit, als noch eine Kapitalsteuer erhoben wurde, war der Buchwert (Zeitwert) für diese verbindlich.

### 2.3 Bewertungsregeln auf kantonaler Ebene

Die Kantone kennen eine besondere Bewertung des Grundeigentums für die Vermögenssteuer der natürlichen Personen, wie auch eine solche für die Besteuerung des Kapitals. Dieser Wert wird nicht alljährlich neu festgelegt, jedoch periodisch angepasst.

Die Wertermittlung erfolgt je nach Art des Grundeigentums (landwirtschaftlich / nichtlandwirtschaftlich; Einfamilienhaus, Stockwerkeigentum; Industriebaute, usw.) in unterschiedli-

cher Weise. Die Bewertung landwirtschaftlicher Grundstücke leitet sich aus einem speziell ermittelten „Ertragswert“ her.

Um den unterschiedlichen Bewertungsmethoden Rechnung zu tragen, erstellen die Kantone für jede Periode eine Tabelle mit den entsprechenden Umrechnungskoeffizienten für die interkantonale Steuerauscheidung (Beilage 3). Diese Tabelle wird von einer Arbeitsgruppe der Konferenz staatlicher Steuerbeamter ausgearbeitet.<sup>69</sup>

## 2.4 Bewertungsregeln für Grundstücke im Eigentum natürlicher Personen

Artikel 14 Absatz 1 StHG schreibt für die Bewertung nichtlandwirtschaftlicher Grundstücke den Verkehrswert vor, dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Das Inkrafttreten des StHG hat keine Änderungen dieser Regeln zur Folge, da sich diese entweder am Ertragswert und am Verkehrswert orientieren, oder an einer Kombination der beiden Werte. Der Verkehrswert ist der Preis, welcher ein Dritter für das betreffende Grundstück unter den vorliegenden Bedingungen zu entrichten bereit wäre (empirisch durch Mittelwerte festgelegt). Der Ertragswert errechnet sich durch Kapitalisierung des Grundstücksertrages. Letzterer wird eigens für diese Berechnung festgelegt, es handelt sich i.d.R. nicht um den Eigenmietwert. Einige Kantone berücksichtigen bei ihrer Bewertung neben diesen beiden Werten noch weitere Kriterien, vornehmlich jedoch das gewogene Mittel.

## 2.5 Juristische Personen

Artikel 29 Absatz 2 StHG legt als Grundlage für die Kapitalsteuer den Buchwert fest und verweist für die Besteuerung des Geschäftsvermögens der Vereine, Stiftungen und übrigen juristischen Personen auf die Bewertungsrichtlinien der natürlichen Personen.

## 2.6 Schlussfolgerungen

Im Großteil der Kantone stellt der Eigenmietwert kein Kriterium der vermögenssteuerlichen Bewertung dar. Die Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung ändert deshalb nichts an der Tatsache, dass die Steuerbehörden ein Bewertungssystem für die Vermögenssteuer, der Grundstückgewinnsteuer und verschiedener anderer das Grundeigentum berührende Steuern auch weiterhin werden unterhalten müssen.

Der Eigenmietwert kann auch an die Ermittlung eines „Steuerwertes“ gebunden sein, welcher möglicherweise für die Vermögensbesteuerung ebenfalls verbindlich ist. Jedoch auch in diesen Kantonen bleibt das Bewertungssystem trotz der Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung unversehrt.

Zu guter Letzt verbleiben noch die Kantone mit einer für die Vermögenssteuer massgebenden Einzelbewertung. Jedoch auch hier hat eine Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung keinen Einfluss.

<sup>69</sup> Für diesen Auftrag hat die Arbeitsgruppe folgendes Vorgehen gewählt: Alle zwei Jahre verlangt sie von den kantonalen Steuerbehörden eine Erhebung der entsprechenden Werte, gegliedert nach bebauten Grundstücken, Einzelhäuser oder Villen und landwirtschaftlichen Grundstücken. So verlangte die Arbeitsgruppe z.B. bei ihrer ersten Umfrage von den Kantonen eine Zusammenstellung der ersten 200 Handänderungen seit dem 1.1.1995, oder mindestens alle Handänderungen während einem Zeitraum von 4 Monaten zwischen dem 1.1.1995 und dem 30.6.1996.

Die Bewertung der Grundstücke für die Besteuerung des Vermögens natürlicher und des Kapitals juristischer Personen ist ein von der Festlegung der Eigenmietwerte unabhängiger Bereich. Dieser wird durch eine Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung nicht beeinflusst. Andererseits sind die verwaltungstechnischen Vorkehrungen betreffend der Vermögensbesteuerung beizubehalten, wenn auch nicht aus Gründen einkommenssteuerlicher Art.

### **3. Interkantonale Verhältnisse**

Die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes und des Abzuges der damit verbundenen Aufwendungen hat Auswirkungen auf die interkantonalen Verhältnisse, wenn der Steuerpflichtige Eigentümer oder Nutzniesser einer Liegenschaft ist, die in einem anderen als seinem Wohnsitzkanton liegt.

Wenn es sich um Zweitwohnungen ausserhalb des Wohnsitzkantons des Steuerpflichtigen handelt, dann muss die interkantonale Aufteilung zugunsten des Ortes der gelegenen Sache nicht mehr vorgenommen werden. Das in der Liegenschaft investierte Vermögen wird dort zu seinem Nettowert zu versteuern sein. (Bruttowert der Liegenschaft vermindert um einen verhältnismässigen Anteil der privaten und geschäftlichen Schulden des Steuerpflichtigen). Der Systemwechsel wird demnach eine effektive Vereinfachung der interkantonalen Steueraufteilung mit sich bringen. Er würde sogar die Aufstellung von sehr vereinfachten Regeln über die Steueraufteilung rechtfertigen, ähnlich denjenigen, die für die interkantonale Aufteilung der direkten Bundessteuer angewendet werden, wenn Steuerpflichtige in mehreren Kantonen steuerpflichtig sind.

Im Bundesparlament wurden Vorstösse eingebracht, zwar die Besteuerung des Eigenmietwertes aufzuheben, aber dennoch den Abzug der Unterhaltskosten beizubehalten. Würde ein solches System angewandt, müssten die Unterhaltskosten einer Zweitwohnung den Einkünften belastet werden, die dem Hauptwohnsitz zur Besteuerung zugewiesen sind, was im inter- und intrakantonalen Verhältnis zu grossen Schwierigkeiten führen würde. Die Kommission hat jedoch dieses Problem nicht weiter analysiert, da sie vorschlägt, kein solches System zu wählen.

Die Aufhebung der Besteuerung des Mietwertes der Zweitwohnungen ausserhalb des Wohnortkantons des Steuerpflichtigen hat auch Auswirkungen auf die Aufteilung der direkten Bundessteuer, wie sie in der Übereinkunft der kantonalen Finanzdirektoren vom 5. Mai 1988 über die Anwendung von Artikel 197 DBG vorgesehen ist. Nach Artikel 1 Absatz 2 dieser Übereinkunft überweist der Wohnortkanton dem Belegenheitskanton einen Pauschalbetrag von Fr. 150.-- für die zweijährige Veranlagungsperiode.

Schliesslich weist die Kommission darauf hin, dass zahlreiche Kantone in den interkantonalen Verhältnissen Steueraufteilungen zwischen den Wohnorten und den Orten des Zweitwohnsitzes durchführen. Es steht den Kantonen zu, für diese Fälle die Regeln zur Aufteilung festzulegen. Die Aufhebung der Besteuerung des Mietwertes der Zweitwohnungen könnte z.B. die Kantone dazu führen, die Besteuerung am Ort des saisonalen Aufenthaltes unter weniger strengen Voraussetzungen zu beanspruchen, als dies in den Regeln des interkantonalen Steuerrechtes vorgesehen ist.

## **X. Flankierende Massnahmen beim Systemwechsel und das intertemporale Recht**

### **1. Die flankierenden Massnahmen beim Systemwechsel**

#### **1.1 Die durch diese Massnahmen betroffenen Eigentümer**

Das neue System kann für den Eigentümer günstige oder ungünstige Auswirkungen haben. Bei grosser Vereinfachung lässt sich sagen, dass das neue System im Vergleich zur geltenden Regelung für die neuen, stark verschuldeten Grundeigentümer, wie auch für die Eigentümer mit grossen projektierten Unterhaltsarbeiten an eher älteren Gebäuden ungünstige Auswirkungen hat, während diese für alle anderen Eigentümer günstig sind.

Deshalb hat die Kommission untersucht, ob nicht flankierende Massnahmen beim Systemwechsel zugunsten derjenigen Eigentümer ergriffen werden sollten, welche sich für den Erwerb des Wohneigentums stark verschuldet haben. Auch scheint es angebracht, sich zu Massnahmen zugunsten von langjährigen Eigentümern zu äussern, welche bedeutende Unterhaltsarbeiten vorhaben.

Nachdem sie sich zu diesen beiden Punkten geäussert hat, prüft die Kommission im zweiten Teil des Berichtes, ob eine Regelung für den Übergang von einem System zum anderen erforderlich und angemessen ist.

#### **1.2 Flankierende Massnahmen beim Systemwechsel zugunsten neuer Grundeigentümer**

Die Kommission stellt fest, dass das vorgeschlagene Modell dem Eigentümer keine Möglichkeit offen lässt, die Zinsen auf den Schulden von seinem Einkommen abzuziehen, die er zum Erwerb seines Eigenheims eingegangen ist. Für die davon betroffene Person ist das neue System insofern ungünstig, als die Schuldzinsen den Mietwert übersteigen. Es ist hingegen vorteilhaft für den Grundeigentümer, wenn die Zinsen niedriger sind als der Nutzungswert der Immobilie. Nach Ansicht der Kommission sollten die flankierenden Massnahmen beim Systemwechsel nur für einen Teil der Personen ergriffen werden, die ihre Wohnung zu Eigentum erwerben, und nicht für alle Grundeigentümer, die den Gebrauch ihrer Liegenschaft für sich vorbehalten.

Diese flankierenden Massnahmen können ihre rechtliche Grundlage nur in der Bestimmung der Bundesverfassung finden, welche Massnahmen zur Förderung des Erwerbes von Wohneigentum zum Selbstgebrauch erlaubt. Eine starke Verschuldung des Steuerpflichtigen der seine Liegenschaft selber bewohnt, rechtfertigt ausserhalb dieses rechtlichen Rahmens noch nicht die Gewährung des Abzuges der Zinsen auf den Schulden, die er zum Erwerb der Liegenschaft eingegangen ist.

Die Kommission setzt voraus, dass die Verfassungsbestimmung über die steuerlichen Massnahmen zur Förderung des Erwerbes des selbstbenutzten Wohneigentums aufrechterhalten wird. Unter diesem Titel lässt sie grundsätzlich solche flankierenden Massnahmen beim Systemwechsel zu.

Die Kommission ist nicht beauftragt, ein ausgefeiltes System von steuerlichen Massnahmen zur Förderung des Erwerbes von selbstgenutztem Wohneigentum auszuarbeiten. Die folgenden Ausführungen sind deshalb als Skizze der steuerlichen Massnahmen zu sehen,

wie sie im Rahmen des Systemwechsels zugunsten der neuen Grundeigentümer ergriffen werden könnten. Es ist offensichtlich, dass für diese Steuerpflichtigen die Begrenzung des Abzuges der Unterhaltskosten nur eine geringe Rolle spielt, sind doch die erworbenen Liegenschaften neu oder renoviert.<sup>70</sup> Deshalb muss der Akzent auf den Abzug der Schuldzinsen liegen.

Die Kommission vertritt die Auffassung, dass die steuerlichen Fördermassnahmen zugunsten der neuen Grundeigentümer sich an folgenden Grundsätzen orientieren sollten:

a) Umschreibung des Kreises der Personen, welche von den Fördermassnahmen profitieren können.

Die Massnahmen sollten den Erwerb der selbst bewohnten Liegenschaft fördern. Sie richten sich deshalb vor allem an Personen, welche zum ersten Mal Eigentümer ihrer Wohnung werden. Im übrigen muss auch nicht jeder neue Eigentümer von dieser Unterstützung profitieren. Die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes kommt den neuen Eigentümern mit grossen Eigenmitteln zum Erwerb der Liegenschaft entgegen; diese Personen benötigen keine begleitenden Massnahmen beim Systemwechsel. Die Massnahmen zur Förderung des Eigentumserwerbs zielen auf jene Eigentümer ab, die zum Erwerb ihrer Wohnung in hohem Masse Fremdkapital beanspruchen müssen.

Die Kommission hat sich ebenfalls gefragt, ob nicht die fiskalischen Massnahmen zur Förderung des Eigentumserwerbs auf jene Personen zu beschränken seien, die nur über ein bescheidenes oder mittleres Einkommen verfügen, unter Ausschluss der Personen mit bedeutenden finanziellen Mitteln. Im weiter unten skizzierten Modell hat sie darauf verzichtet, weil eine beschränkte Abziehbarkeit der Schuldzinsen indirekt die finanzielle Situation des Grundeigentümers in Rechnung stellt.

b) Definition des Gegenstandes der Förderung

Nur der Erwerb der Hauptwohnung des Steuerpflichtigen kann durch steuerliche Massnahmen gefördert werden. Der Erwerb einer Zweitwohnung in der Schweiz oder im Ausland soll nicht steuerlich gefördert werden.

Im übrigen sollen die Fördermassnahmen auf den Erwerb einer Standardliegenschaft begrenzt bleiben. Sie sind fehl am Platze, wenn es um den Erwerb einer luxuriösen Wohnung geht.

Nach Ansicht der Kommission sollten die in dieser Materie anwendbaren Grundsätze denjenigen nahestehen, wenn nicht sogar gleichen, die im Zusammenhang mit der Förderung des Erwerbs des Wohneigentums aus Mitteln der 2. und 3. Säule niedergelegt worden sind.

---

<sup>70</sup> Artikel 1 der Verordnung des Bundesrates vom 24.8.1992 über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer folgt der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, wenn darin präzisiert wird, dass die vom Steuerpflichtigen in den ersten fünf Jahren für den Unterhalt einer neu erworbenen, aber vom vorhergehenden Eigentümer vernachlässigten Liegenschaft aufgewendeten Kosten nicht abgezogen werden können. Diese Kosten sind als Anlagekosten zu qualifizieren. Sie erhöhen also den Erwerbspreis der Liegenschaft.

### c) Art und Umfang der Fördermassnahmen

Die Kommission findet, dass die Fördermassnahmen sich grundsätzlich auf den Teil der Schuldzinsen erstrecken sollte, der den Wert des wirtschaftlichen Nutzens der Liegenschaft übersteigt. Mit anderen Worten soll der Grundeigentümer nur im Ausmass seiner Überschuldung eine Beihilfe erhalten. Sie findet auch, dass der Umfang der steuerlichen Unterstützung der familiären Situation des Steuerpflichtigen entsprechen sollte. Es sollte auch keine Limite hinsichtlich der Höhe der Investition des Grundeigentümers gesetzt werden. Die steuerlichen Massnahmen, die an eine Überschuldung des Steuerpflichtigen geknüpft sind, müssen ausschliesslich auf der zum Erwerb eines Durchschnittsliegenschaft erforderlichen Investition beruhen, die den Bedürfnissen der Familie des Steuerpflichtigen entspricht.

### d) Die zeitliche Begrenzung

Die Kommission vertritt auch die Auffassung, dass die steuerlichen Massnahmen zur Förderung des Eigentumserwerbs zeitlich zu begrenzen sind und dass sie sich kontinuierlich verringern sollten. Wenn wirklich die Überschuldung des Steuerpflichtigen das Kriterium sein soll, dann muss die Schuld abgetragen werden, so dass die Überschuldung nach Massgabe der Amortisation abnimmt.

### e) Massnahmen des Bundes und/oder des Kantons

Die Kommission findet, dass diese Massnahmen zur Förderung des Eigentumserwerbs sowohl auf Bundesebene, wie auch auf kantonaler Ebene ergriffen werden müssen. Es trifft zu, dass der Prozentsatz der Grundeigentümer unter der Wohnbevölkerung von einem Kanton zum anderen stark schwankt und dass sie sogar zwischen den Regionen des gleichen Kantons differieren kann. Wenn nun jedoch die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes in allen Kantonen durchgesetzt wird, dann müssen auch alle Kantone steuerliche Massnahmen zur Förderung des Eigentumserwerbes vorsehen. Diese Massnahmen müssen in der ganzen Schweiz gleich geregelt werden, wobei die Kantone die maximal zulässigen Abzüge festlegen können.

### f) Administrative Effizienz

Für die Kommission müssen die steuerlichen Massnahmen zugunsten der neuen, stark verschuldeten Eigentümer sowohl für den Steuerpflichtigen wie auch für die Steuerverwaltung so einfach wie nur möglich anzuwenden sein.

Zur Illustration dieser Grundsätze hat die Kommission ein Grundmodell ausgearbeitet, welches sie noch vereinfacht hat, um es leichter anwendbar zu machen.

## 1.3 Grundmodell

Das Grundmodell sieht steuerliche Massnahmen zum Erwerb des Eigentums an der Erstwohnung vor für Steuerpflichtige, die in hohem Masse Fremdmittel aufnehmen müssen. Der Abzug der Zinsen auf privaten Schulden ist in beschränktem und kontinuierlich abnehmenden Masse während einer beschränkten Zeit zugelassen. Die Höhe des maximal zulässigen Abzuges ist festgelegt entsprechend a) einerseits der Verschuldung des Eigentümers und der Höhe der Schuldzinsen und b) andererseits einer Höchstgrenze aufgrund einer Durchschnittsliegenschaft entsprechend der familiären Situation, der theoretisch höchsten Überschuldung und eines mittleren Zinssatzes.

Diese Regeln werden im folgenden Modell angewandt.

- a) Definition einer durchschnittlichen Investition für eine Liegenschaft entsprechend der familiären Situation

	Alleinstehender	Ehepaar	Für jedes Kind unter der Obhut
Betrag der durchschnittlichen Investition	250'000	500'000	50'000

Auf dieser Grundlage belaufen sich die maximalen Investitionen auf folgende Beträge, wobei einige typische familiäre Konstellationen als Beispiele herangezogen werden:

	Alleinstehende Person	Alleinstehende Person mit einem Kind	Paar ohne Kind	Paar mit zwei Kindern
Durchschnittliche Investition	250'000	300'000	500'000	600'000

- b) Definition der Überschuldung

Man kann davon ausgehen, dass keine Überschuldung vorliegt, wenn die Schulden weniger als die Hälfte des Erwerbspreises der Wohnung betragen. Des Weiteren ist vom Grundsatz auszugehen, dass die Eigenmittel mindestens 10 % dieses Wertes betragen müssen. Die maximale Überschuldung im Verhältnis zur durchschnittlichen Investition beträgt somit 40 % dieser Investition.

	Alleinstehende Person	Paar	Für jedes Kind unter Obhut
Durchschnittliche Investition	250'000	500'000	50'000
Maximale Überschuldung	100'000	200'000	20'000

Für die vorstehend aufgeführten typischen familiären Konstellationen ergibt sich folgende maximale Überschuldung:

	Alleinstehende Person	Alleinstehende Person mit einem Kind	Paar ohne Kind	Paar mit zwei Kindern
Maximale Überschuldung	100'000	120'000	200'000	240'000

## b) Abzugsfähige Schuldzinsen

Die Schuldzinsen sind nur abziehbar, wenn eine Überschuldung vorliegt, was in jedem einzelnen Fall überprüft werden wird. Der höchstzulässige Abzug wird festgelegt je nach der maximalen Überschuldung sowie dem Umfang der Überschuldung. Der Zinssatz sollte jenem der Hypothekendarlehen im 2. und 3. Rang entsprechen. Unserem Beispiel wird ein Zinssatz von 8 % zugrunde gelegt. Eine Überschuldung von 40 % muss in 10 Jahren abgetragen werden, woraus sich die degressive Abnahme des maximal zulässigen Abzuges erklärt.

		Alleinstehende Person	Paar	Für jedes Kind unter Obhut
Maximale Überschuldung		100'000	200'000	20'000
Maximal zulässiger Abzug	Abnahme der Überschuldung	Abnehmender maximaler Abzug	Abnehmender maximaler Abzug	Abnehmender maximaler Abzug
Jahr 1	40 %	8'000	16'000	1'600
Jahr 2	36 %	7'200	14'400	1'440
Jahr 3	32 %	6'400	12'800	1'280
Jahr 4	28 %	5'600	11'200	1'120
Jahr 5	24 %	4'800	9'600	960
Jahr 6	20 %	4'000	8'000	800
Jahr 7	16 %	3'200	6'200	640
Jahr 8	12 %	2'400	4'800	480
Jahr 9	8 %	1'600	3'200	320
Jahr 10	4 %	800	1'600	160

Für die bereits zur Erklärung der Anwendung des Modells erwähnten familiären Konstellationen ergäben sich folgende Abzüge:

		Alleinstehende Person	Alleinstehende Person mit einem Kind	Paar ohne Kind	Paar mit zwei Kindern
Maximale Überschuldung		100'000	120'000	200'000	240'000
		Maximaler Abzug	Maximaler Abzug	Maximaler Abzug	Maximaler Abzug
Jahr 1	40 %	8'000	9'600	16'000	19'200
Jahr 2	36 %	7'200	8'640	14'400	17'280
Jahr 3	32 %	6'400	7'680	12'800	15'360
Jahr 4	28 %	5'600	6'720	11'200	13'440
Jahr 5	24 %	4'800	5'760	9'600	11'520
Jahr 6	20 %	4'000	4'800	8'000	9'600
Jahr 7	16 %	3'200	3'840	6'200	7'680
Jahr 8	12 %	2'400	2'880	4'800	5'760
Jahr 9	8 %	1'600	1'920	3'200	3'840
Jahr 10	4 %	800	960	1'600	1'920

Einige Beispiele zur Anwendung dieses Grundmodells:

- a) Ein Paar ohne Kinder erwirbt seine erstes Eigenheim für Fr. 800'000.-- und nimmt 70 % dieses Betrages, also Fr. 560'000.-- an Fremdmitteln auf. Der Zinssatz beträgt 6 %. Dieses Paar ist mit 20 %, also mit Fr. 112'000.-- überschuldet. Der Umfang der Überschuldung bestimmt die Dauer der steuerlichen Fördermassnahmen. Eine Überschuldung von 20 % gewährt dem Steuerpflichtigen diese Massnahmen während 5 Jahren. Die auf diese Überschuldung entfallenden Zinsen betragen Fr. 6'720.--, die das Paar im ersten Jahr, und dann in abnehmendem Masse noch in den folgenden vier Jahren abziehen kann.
- b) Ein Paar ohne Kinder erwirbt für Fr. 1'200'000.-- sein erstes Eigenheim und nimmt 80 % davon, also Fr. 960'000.-- an Fremdmitteln zu einem Zinssatz von 8 % auf. Die Überschuldung von 30 % entspricht einem Betrag von Fr. 360'000.-- und die darauf entfallenden Schuldzinsen betragen Fr. 28'800.--. Dieses Paar kann im ersten Jahr höchstens Fr. 12'800.-- abziehen, ein Betrag, der in den nachfolgenden 7 Jahren kontinuierlich abnehmen wird.
- c) Ein Paar ohne Kinder erwirbt eine Liegenschaft für Fr. 450'000.-- und nimmt 90 % davon, also Fr. 405'000.-- zu einem mittleren Zinssatz von 7 % an Fremdmitteln auf. Dieses Paar kann im ersten Jahr seine Schuldzinsen bis zu Fr. 16'000.-- abziehen, wobei der Abzug über zehn Jahre hinweg degressiv sein wird.
- d) Ein Paar ohne Kinder erwirbt eine Liegenschaft für Fr. 450'000.-- und nimmt davon 60 %, also Fr. 270'000.-- zu einem mittleren Zinssatz von 7 % an Fremdmitteln auf. Seine Überschuldung beläuft sich auf 10 %, also auf 45'000.-- und die darauf entfallenden Schuldzinsen belaufen sich auf Fr. 3'150.--. Das Paar kann diesen Betrag im ersten Jahr abziehen, im zweiten Jahr Fr. 2'100.-- und im dritten Jahr Fr. 1'050.--. Vom vierten Jahr an wird dieses Paar nicht mehr als überschuldet betrachtet.

Die Kommission hat festgestellt, dass dieses Modell einige Schwierigkeiten bei der Anwendung aufweist. Sie schlägt deshalb mehrere Vereinfachungen vor und legt zwei Varianten vor.

#### 1.4 Vereinfachte Modelle

##### Variante 1

Die Kommission zieht folgende Vereinfachungen des Grundmodelles in Betracht:

- Um den maximal zulässigen Abzug zu ermitteln, wird nur noch auf zwei familiäre Konstellationen abgestellt (alleinstehende Person und Paar);
- Für die Bestimmung der Investition wird nicht mehr jeder Fall gemäss seiner besonderen Umstände behandelt, sondern es wird nur noch auf die durchschnittliche Investition abgestellt;
- Folglich wird der maximale, degressive Abzug nur noch aufgrund der durchschnittlichen Investition festgelegt;
- Die Dauer des Abzuges beruht auf der anfänglichen Überschuldung.

Für ein Paar als neue Eigentümer ergäben sich folgende maximalen Abzüge:

	Anfängliche Überschuldung im Zeitpunkt des Erwerbes									
	40 %	36 %	32 %	28 %	24 %	20 %	16 %	12 %	8 %	4 %
Maximaler Abzug										
Jahr 1	16000									
Jahr 2	14400	14400								
Jahr 3	12800	12800	12800							
Jahr 4	11200	11200	11200	11200						
Jahr 5	9600	9600	9600	9600	9600					
Jahr 6	8000	8000	8000	8000	8000	8000				
Jahr 7	6200	6200	6200	6200	6200	6200	6200			
Jahr 8	4800	4800	4800	4800	4800	4800	4800	4800		
Jahr 9	3200	3200	3200	3200	3200	3200	3200	3200	3200	
Jahr 10	1600	1600	1600	1600	1600	1600	1600	1600	1600	1600

Nehmen wir die gleichen Anwendungsbeispiele wie für das Grundmodell, dann ergäben sich bei der Anwendung des vereinfachten Modelles folgende Ergebnisse.

- Ein Paar ohne Kinder erwirbt sein erstes Eigenheim für Fr. 800'000.-- und nimmt 70 % dieses Betrages, also Fr. 560'000.-- als Darlehen auf. Die Überschuldung beträgt am Anfang 20 % und der mittlere Zinssatz 7 %. Das Paar kann im ersten Jahr Fr. 8'000.-- abziehen, wobei sich dieser Abzug in den nächsten vier Jahren kontinuierlich verkleinern wird.
- Ein Paar ohne Kinder erwirbt sein erstes Eigenheim für Fr. 1'200'000.-- und nimmt 80 % dieses Betrages, also Fr. 960'000.-- zu einem mittleren Zinssatz von 8 % als Darlehen auf. Die anfängliche Überschuldung beträgt 30 %. Dieses Paar kann im ersten Jahr Fr. 12'800.-- abziehen, wobei dieser Abzug während der nächsten sieben Jahre von Jahr zu Jahr kleiner werden wird.
- Ein Paar ohne Kinder erwirbt für Fr. 450'000.-- eine Liegenschaft, wobei es 90 % dieses Betrages oder Fr. 405'000.-- als Darlehen zu einem mittleren Zinssatz von 7 % aufnimmt. Die anfängliche Überschuldung beträgt 40 %. Dieses Paar kann im ersten Jahr Fr. 16'000.-- an Schuldzinsen abziehen und ein abnehmender Abzug wird auch noch die nächsten 9 Jahre möglich sein.
- Ein Paar ohne Kinder erwirbt eine Liegenschaft für Fr. 450'000.-- und nimmt 60 % dieses Betrages oder Fr. 270'000.-- als Darlehen zu einem mittleren Zinssatz von 7 % auf. Seine anfängliche Überschuldung beträgt 10 %. Dieses Paar kann im ersten Jahr Fr. 4'800.--, im zweiten Jahr Fr. 3'200.-- und im dritten Jahr Fr. 1'600.-- abziehen.

## Variante 2

Diese Variante übernimmt die in der Variante 1 vorgeschlagenen Vereinfachungen, jedoch mit einer Ausnahme: die anfängliche Überschuldung ist unbeachtlich und jeder Eigentümer hat Anspruch auf einen begrenzten und degressiven Schuldzinsenabzug während 10 Jahren ab Erwerb der Liegenschaft. Diese Variante stellt nun hinsichtlich der Gewährung des Abzuges nicht mehr auf die Überschuldung des Grundeigentümers ab. Dieser kann von den Massnahmen zur Förderung des Erwerbs des Wohneigentums profitieren, sofern er nur Fremdkapital aufnehmen musste, um die Liegenschaft zu erwerben.

Folgende wären die maximal zulässigen Abzüge:

Maximal zulässiger Abzug je nach der Dauer des Eigentums	Alleinstehende Person	Paar
Jahr 1	8'000	16'000
Jahr 2	7'200	14'400
Jahr 3	6'400	12'800
Jahr 4	5'600	11'200
Jahr 5	4'800	9'600
Jahr 6	4'000	8'000
Jahr 7	3'200	6'200
Jahr 8	2'400	4'800
Jahr 9	1'600	3'200
Jahr 10	800	1'600

Nehmen wir die gleichen Anwendungsbeispiele wie vorstehend, dann ergeben sich aus der Variante 2 folgende Resultate:

- a) Ein Paar ohne Kinder erwirbt sein erstes Eigenheim für Fr. 800'000.-- und nimmt 70 % davon, also 560'000.-- als Darlehen auf. Das Paar kann im ersten Jahr Fr. 16'000.-- abziehen, wobei sich dieser Betrag in den neun folgenden Jahren kontinuierlich vermindert.
- b) Ein Paar ohne Kinder erwirbt eine Liegenschaft für Fr. 1'200'000.-- und nimmt für 80 % davon, also für Fr. 960'000.-- Fremdkapital auf, und zwar zu einem mittleren Zinssatz von 7 %. Dieses Paar wird 16'000.-- im ersten Jahr abziehen können, wobei dieser Betrag in den neun folgenden Jahren stetig abnehmen wird.
- c) Ein Paar ohne Kinder erwirbt eine Liegenschaft für Fr. 450'000.-- und nimmt in der Höhe von 90 % dieses Betrages, also für 405'000.--, Fremdkapital mit einem mittleren Zinssatz von 7 % auf. Dieses Paar kann im ersten Jahr Fr. 16'000.-- an Schuldzinsen abziehen, wobei dieser Abzug in den folgenden neuen Jahren stetig abnehmen wird.
- d) Ein Paar ohne Kinder erwirbt eine Liegenschaft für Fr. 450'000.-- und nimmt 60 % davon, also Fr. 270'000.-- als Darlehen mit einem mittleren Zins von 7 % auf. Dieses Paar kann im ersten Jahr Fr. 16'000.-- an Schuldzinsen abziehen, wobei dieser Abzug in den folgenden neuen Jahren stetig abnehmen wird.

Die Variante 2 ist einfach in der Anwendung, doch sie schafft offensichtliche Ungleichheiten zwischen stark oder gering verschuldeten Eigentümern. Sie lässt Steuerpflichtige in den Genuss von steuerlichen Förderungsmassnahmen kommen, die gar nicht davon profitieren können sollten.

Wie die Kommission schon vorstehend hervorgehoben hat, war sie in der ihr gegebenen Zeit nicht in der Lage, mehrere Arten von Förderungsmassnahmen zum Erwerb von Wohneigentum vorzuschlagen. Das skizzierte Modell scheint ihr aber eine geeignete begleitende Massnahme zum Systemwechsel zu sein, wobei die durch die Beseitigung der Besteuerung des Eigenmietwertes geschaffene Lage berücksichtigt wird. Hinsichtlich der Gleichbehandlung der neuen Eigentümer und der administrativen Effizienz zieht sie die Variante 1 vor.

### 1.5 Anwendung der Förderungsmassnahmen zum Erwerb des Wohneigentums bei einem Systemwechsel.

Die Kommission findet, dass die Förderungsmassnahmen zum Erwerb des Wohneigentums vom Zeitpunkt ihres Inkrafttretens an allen Grundeigentümern zugute kommen sollten, die die Voraussetzungen dazu erfüllen. So könnte nach dem vorgeschlagenen vereinfachten Modell (Variante 1) ein Grundeigentümer mit einer Überschuldung von 20 % im Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechtes während fünf Jahren einen beschränkten und degressiven Abzug seiner Zinsen auf privaten Schulden geltend machen. Beliefe sich die Überschuldung auf 40 %, könnte der Abzug während zehn Jahren geltend gemacht werden.

### 1.6 Flankierende Massnahmen beim Systemwechsel hinsichtlich der Unterhaltskosten

Im dritten Kapitel ihres Berichtes hat die Kommission daran erinnert, dass Lehre und Rechtsprechung unterscheiden zwischen Verwaltungskosten, Betriebskosten und Unterhaltskosten, auch wenn alle diese Lasten vom Einkommen abgezogen werden können. Die Verordnung der Eidg. Steuerverwaltung vom 24. August 1992 über die abziehbaren Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer (SR 642.116.2) unterscheidet bei den Unterhaltskosten einerseits die durch Reparationen und Renovationen verursachten Kosten, die keine Wertvermehrung darstellen, und andererseits die Betriebskosten (wiederkehrende Gebühren für Kehrrichtentsorgung, Abwasse-  
rentsorgung, Beleuchtung und Reinigung der Strassen, Liegenschaftssteuern, die als Objektsteuern gelten, Entschädigung an den Hauswart, die Unterhaltskosten für die gemeinschaftlich genutzten Teile, der Lifte usw., sofern der Hauseigentümer dafür aufkommen muss). Die gleiche Verordnung erwähnt übrigens als abzugsfähigen Aufwand die Prämien für die Sachversicherung und auch die Verwaltungskosten.

Die erwähnte Verordnung reiht die Kosten der Instandhaltung und jene der Instandstellung unter die Unterhaltskosten ein. Die einen wie die anderen werden aufgewendet, um den Nutzungswert der Immobilie zu erhalten. Es geht m.a.W. darum, die Immobilie in dem Zustand zu erhalten, in welchem sie sich zum Zeitpunkt des Erwerbes befand um so ihren anfänglichen Nutzungswert zu erhalten.<sup>71</sup> Die Kosten der Instandhaltung sind wiederkehrend, die Kosten der Instandstellung fallen in mehr oder weniger grossen Abständen an. Im ersten Fall spricht man vom ordentlichen Unterhalt und im zweiten Fall spricht man von ausserordentlichem Unterhalt. Die Unterscheidung zwischen Unterhaltskosten und wertvermehrenden Aufwendungen für Vermögensstücke (Investitionskosten), welche die Steuerbehörden treffen müssen, betrifft ganz besonders die Kosten für die Instandstellung oder die Kosten des ausserordentlichen Unterhalts, die eben nicht nur zur Erhaltung der Nutzung der Liegenschaft dienen, sondern auch der Verbesserung dieser Nutzung.

Die Streichung des Eigenmietwertes muss grundsätzlich zur Verweigerung des Abzuges der Unterhaltskosten führen. Diese Verweigerung muss ausnahmslos für die Kosten der Verwaltung, die Betriebskosten und für die Kosten der Instandstellung gelten. Die Kommission fragte sich, ob für die Kosten der Instandstellung nicht eine andere Lösung ins Auge zu fassen wäre. Sie hat diese Frage negativ beantwortet. Dazu hebt sie hervor, dass die Unterscheidung zwischen Kosten der Instandstellung und Investitionskosten oft sehr schwierig ist, und dass dies auch für die Unterscheidung zwischen Kosten der Instandstellung und jenen der Instandhaltung gilt. Wollte man eine Regelung beim neuen System

<sup>71</sup> Cf. Höhn/Waldburger, Steuerrecht, Band II, § 32, S. 135 ff., wie auch die zitierten Autoren; Rivier, Droit fiscal suisse, 2. Auflage, Lausanne 1998, S. 440.

hinsichtlich der Kosten der Instandstellung der Hauptwohnung des Steuerpflichtigen schaffen (als Kosten des ausserordentlichen Unterhalts), dann müsste man zu einer Pauschallösung greifen.<sup>72</sup>

Die Kommission findet, dass sich keine begleitende Massnahme zum Systemwechsel hinsichtlich der ganzen oder eines Teils der Unterhaltskosten der Immobilien rechtfertigt. Wirtschaftlich gesehen muss der Ertrag der Liegenschaft auf Dauer alle Kosten der Instandhaltung und Instandstellung decken. Im übrigen kann der Zugang zum Wohneigentum nicht als Grundlage für eine besondere fiskalische Massnahme dienen, welche gewisse Gewinnungskosten eines nicht besteuerten Nutzungswertes betreffen.

## **2. Die Übergangsmassnahmen im Falle eines Systemwechsels**

### **2.1 Notwendigkeit oder Angemessenheit von Übergangsmassnahmen von langer Dauer**

Im Gegenzug zu einer eher mässigen Besteuerung des Eigenmietwertes gestattet das geltende System den Abzug der Zinsen auf privaten Schulden und auch der effektiven Verwaltungs- und Unterhaltskosten der Liegenschaft. Der Übergang zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Modell wird in einem nicht zu vernachlässigenden Prozentsatz der Fälle eine momentane Erhöhung der Steuerbelastung bewirken. Mehrere parlamentarische Vorstösse, welche die Streichung des Eigenmietwertes vorschlagen, zielen darauf ab, den Systemwechsel mit einer lange gültigen Übergangsregelung zu versehen, damit jeder Eigentümer sich dem neuen System anpassen kann. Der Übergang wäre dann nicht mehr abrupt, sondern über mehr als ein Jahrzehnt abgefedert durch die jedem Eigentümer offerierte Wahlmöglichkeit der Besteuerung entweder nach dem alten oder nach dem neuen System.

Die Kommission hat untersucht, ob eine Übergangsregelung von so langer Dauer (z.B. von zehn Jahren) nötig und angemessen sei. Sie ist zum Schluss gekommen, dies treffe nicht zu.

Der Erwerb einer Liegenschaft um darin zu wohnen ist eine wichtige Entscheidung, welche mittelfristige Überlegungen über die Verwaltung des Vermögens und der gegenwärtigen und zukünftigen finanziellen Quellen erfordert. Die zur Zeit gültige Regelung, die praktisch den vollständigen Abzug der Zinsen auf den zum Erwerb der Wohnliegenschaft eingegangenen Schulden gestattet, konnte als Förderung zum Erwerb des Wohneigentums wirken. Der Eigentümer möchte deshalb in seinem Vertrauen in die Unabänderlichkeit der rechtlichen Regelung geschützt werden, obwohl kein solcher Rechtsanspruch besteht. Die Kommission teilt diesen Standpunkt nicht. Ihrer Meinung nach sollte der Systemwechsel begleitet sein durch Massnahmen zur Förderung des Zugangs zum Eigentum an der eigenen Wohnung. Diese Massnahmen wären auch auf Personen anwendbar, die schon vor dem Inkrafttreten des neuen Rechts Eigentümer geworden sind (vgl. zu dieser Übergangsmassnahme Ziff. 1.3 vorstehend). Somit wäre der Übergang zum neuen

<sup>72</sup> Diesbezüglich können verschiedene Varianten ins Auge gefasst werden. Der Steuerpflichtige könnte z.B. jedes Jahr eine bescheidene Summe unter dem Titel der teilweisen Deckung der Renovationskosten seines Gebäudes abziehen. Eine andere Variante könnte darin bestehen, dass ein Abzug des Teils der effektiven Renovationskosten zugelassen würde, der 4-6 % des steuerlichen Schätzwertes oder des Katasterwertes (oder auch des Brandversicherungswertes) des Gebäudes übersteigt.

System für die betroffenen Personen nicht so abrupt, wie sie dies vielleicht befürchten mögen.

Die Beschränkung des Abzuges der Verwaltungs- und Unterhaltskosten der Liegenschaft, die der Eigentümer selber bewohnt, kann als abrupter Wechsel aufgefasst werden, wenn der Eigentümer kurzfristig ausserordentliche Unterhaltsarbeiten einleiten muss. Dieses Gefühl sollte aber nicht lange anhalten, wenn der gleiche Eigentümer, gewöhnlich nur wenig verschuldet, Kenntnis nimmt von der Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwertes. Mittelfristig ist dieser Wechsel für die durch die ausserordentlichen Lasten betroffenen Steuerpflichtigen sicher günstig. Unter diesen Bedingungen rechtfertigt sich nach Meinung der Kommission eine lange gültige Übergangsregelung nicht.

Die Kommission begründet ihre negative Haltung zur Notwendigkeit und Angemessenheit einer lange geltenden Übergangsregelung noch mit anderen Überlegungen: Ihrer Ansicht nach ergäben sich zahlreiche rechtliche Schwierigkeiten aus der konkurrierenden Anwendung zweier Systeme (oder sogar von drei Systemen, wenn Massnahmen zur Förderung des Erwerbes von Wohneigentum ergriffen werden) und deren Lösung wäre sehr schwierig. So wäre es z.B. ratsam, den Kreis der betroffenen Personen wie auch die zum Vergleich herangezogenen Elemente zu definieren. Auch ginge es darum, sich zu den Modalitäten der Ausübung der Wahl durch den Steuerpflichtigen zu äussern. Im übrigen könnten die Vorteile, die gewisse Grundeigentümer aus dem lange geltenden Übergangsrecht ziehen könnten, die Ursache für Spannungen zwischen den Steuerpflichtigen bilden, die die Berechtigung einer solchen Regelung anzweifeln würden. In praktischer Hinsicht ist es offensichtlich, dass die Konkurrenz mehrerer Systeme nicht für eine Vereinfachung und Transparenz des Steuersystems spricht. Die Ausübung des Wahlrechtes durch gewisse Grundeigentümer wäre nur möglich, wenn diese Personen alle wesentlichen Elemente kennen würden, wie z.B. den Mietwert, die Höhe der Unterhaltskosten oder der abziehbaren Schuldzinsen. Sowohl für den Steuerpflichtigen wie auch für die Steuerbehörde würde die Möglichkeit der Wahl zwischen zwei Arten der Besteuerung während einer besonders langen Zeitspanne die Schwierigkeiten bei der Anwendung beider System nur vergrössern.

## 2.2 Notwendigkeit oder Angemessenheit von Übergangsmassnahmen von kurzer Dauer

Im Verlaufe ihrer Arbeiten hat die Kommission geprüft, ob für eine kurze Zeitspanne eine übergangsrechtliche Regelung ausgearbeitet werden müsse, um in gewissen Fällen die Auswirkungen des Systemwechsels abzufedern. Dabei dachte sie an einige stark verschuldete Grundeigentümer, bei welchen sogar die empfohlenen flankierenden Massnahmen den Schock des Systemwechsels nur schwach abmildern würden. In dieser Hinsicht hat die Kommission verschiedene Varianten geprüft, nur um nachher festzustellen, dass eine spezielle Behandlung einzig dieser Fälle die Frage nach der Art der Behandlung anderer besonderer Fälle aufwerfen würde, wie etwa jener Grundeigentümer, die sofort nach dem Systemwechsel mit ausserordentlichen und unvorhersehbaren Unterhaltskosten konfrontiert sind.

Gestützt auf diese Feststellungen hat die Kommission darauf verzichtet, Übergangsregelungen für bestimmte, eng definierte Situationen vorzuschlagen, weil sie den Katalog der Fälle, in welchen diese Übergangsregelungen notwendig und angebracht sein sollten, gar nicht abschliessend formulieren konnte. Sie ist der Meinung, dass die einfachste Lösung darin bestehen würde, dem Steuerpflichtigen während einer kurzen Zeitspanne (höchstens für drei Jahre) nach dem Inkrafttreten des neuen Rechts die Wahl zwischen der Be-

steuerung nach dem neuen oder nach dem alten System zu geben. Die Personen, welche beim Inkrafttreten des neuen Rechts Eigentümer der Liegenschaft mit ihrer Hauptwohnung sind, könnten für drei Jahre eine Besteuerung nach dem alten System wählen. Diese Wahl wäre definitiv und könnte während der Übergangszeit nicht mehr zur Diskussion gestellt werden.

Die Kommission erachtet diese Übergangsregelung als genügend, um den Grundeigentümern wie auch den Steuerverwaltungen den Übergang von einem System zum anderen zu erleichtern.

## XI. Parlamentarische Vorstösse

### 1. Parlamentarische Vorstösse im Bund<sup>73</sup>

#### Zusammenfassung

Zwei Initiativen, die je im Stände- wie auch im Nationalrat mit gleichem Wortlaut eingereicht wurden, verlangen die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung. Sie zielen auch dahingehend in die gleiche Richtung, dass die Abzugsmöglichkeit für die Hypothekarzinsen gestrichen aber dafür längere Übergangsfristen geschaffen werden sollen. Mit unterschiedlichen Massnahmen soll das Wohneigentum steuerlich gefördert werden. Betreffend die nuancierten Förderungsmassnahmen sei auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen. In die gleiche Richtung zielt auch eine Motion. Eine in beiden Räten eingereichte Initiative will den Kantonen die Möglichkeit geben, dank Änderung des StHG das Bausparen weiterhin steuerlich privilegieren zu können. Eine Standesinitiative will diesen auch die Möglichkeit geben, eine gemilderte Besteuerung des selbstbewohnten Wohneigentums vorzunehmen.

#### 1.1 Wohneigentumsförderung SR Maissen/NR David

Diese gleichlautenden Initiativen verlangen grundsätzlich die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung sowie des Schuldzinsen- und Unterhaltskostenabzuges, soweit diese nicht Gewinnungskosten darstellen. Zwecks Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum soll der Schuldzinsenabzug in den ersten 10–15 Jahren nach Erwerb weiterhin möglich sein. Eine mässige Unterhaltspauschale soll weiterhin abgezogen werden können. Der Systemwechsel soll innert 12 Jahren erfolgen und derart durchgeführt werden, dass Eigenmietwert und Schuldzinsenabzug schrittweise reduziert werden.

Kurzwürdigung: Die grundsätzliche Zielrichtung dieser Initiative stimmt mit dem Vorschlag der KES überein und beinhaltet steuersystematisch keine Widersprüche. Fragen darf man sich aber, ob eine Übergangsregelungen für 12 Jahre sinnvoll ist. Dies gilt auch dann, wenn die schrittweise Reduktion sowohl des Eigenmietwertes wie auch des Schuldzinsenabzuges derart durchgeführt werden kann, dass sie nicht zu Steuerausfällen führt. Wie das Wohneigentum gefördert werden soll, ist ein politischer Entscheid. Nachdem aber der steuersystematisch richtige Schritt gemacht wurde, nur noch Gewinnungskosten zum Abzug zuzulassen, ist die Zulassung von Unterhaltskosten, die im Falle des Verzichts auf die Eigenmietwertbesteuerung keine solchen mehr sein können, ein doppelter Rückschritt. Die Unterhaltskosten stellen in jenem Falle keine Gewinnungskosten mehr dar. Unterhaltskosten, die nicht Gewinnungskostencharakter haben, wurden bisher noch nie zum Abzug zugelassen. Dies im Gegensatz zu den Schuldzinsen. Die Steuerpflichtigen konnten noch nie den Unterhalt ihres steuerertragslosen Privatvermögens (Fahrzeuge, Wohnwagen, Schiffe etc.) zum Abzug bringen, wohl aber die dafür aufgewendeten Schuldzinsen.

Stand der Behandlung: Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) hat am 10. Januar 2000 beschlossen, eine Subkommission für die Behandlung der Parlamentarischen Initiativen David (Fraktion C) und Hegetschweiler einzusetzen.

---

<sup>73</sup> <http://www.pd.admin.ch>

Diese wird den Bericht der KES abwarten, um dann bis zur Maisitzung der WAK-N einen Vorschlag betreffend das weitere Vorgehen unterbreiten zu können.

## 1.2 Neuregelung der Eigenmietwertbesteuerung SR Bisig/NR Hegetschweiler

Diese gleichlautenden Initiativen verlangen die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung und des Hypothekarzinsabzuges unter Beibehaltung des Unterhaltskostenabzuges im heute akzeptierten Ausmass. In einer Übergangsphase von 20 Jahren soll der Pflichtige für die Besteuerung des Eigenmietwertes optieren können. Diesfalls könnte er die Hypothekarzinsen im Ausmass des Eigenmietwertes plus Fr. 20'000 (indexiert) geltend machen. Kurzfristige Systemwechsel wären unzulässig. Die Förderung des Ersterwerbes würde via steuerlich begünstigtes Bausparen und einem degressiven Hypothekarzinsenabzug auch bei Nichtbesteuerung des Eigenmietwertes erfolgen.

Kurzwürdigung: Der Abzug der Unterhaltskosten für die selbstbewohnte Wohnung, das selbstbewohnte Haus, gehört steuersystematisch nicht in ein System, das die Besteuerung des Eigenmietwertes nicht mehr kennt. Eine Übergangsregelung von 20 Jahren ist keine Übergangsregelung, sondern schlicht eine selbständige Gesetzesänderung. Sie ermöglicht in den erwähnten Grenzen (Fr. 20'000) die Geltendmachung des Kostenüberhangs, ohne den Ertragsüberschuss zu erfassen. Die Förderung des Bausparens und den möglichen degressiven Hypothekarzinsabzug sind unter politischen Aspekten zu würdigen.

Stand der Behandlung: Siehe unter 1. Wohneigentumsförderung Maissen/David

## 1.3 Änderung des StHG/Zulässigkeit der steuerlichen Förderung des Bausparens SR Büttiker/NR Gysin H.-R.

Diese gleichlautenden Initiativen wollen es den Kantonen ermöglichen, das Bausparen für den Ersterwerb einer selbstgenutzten Liegenschaft unter bestimmten Rahmenbedingungen zu fördern. Können die angesparten Gelder nicht zweckgemäss verwendet werden, erfolgt eine Nachbesteuerung.

Kurzwürdigung: Einlagen auf Bausparkonti stellen Vermögensanlagen dar. Der steuerliche Abzug solcher Anlagen widerspricht dem schweizerischen Steuersystem. Dies gilt in verstärktem Ausmass, wenn der Bezug der angesparten Mittel nicht als steuerbares Einkommen definiert wird. Im Gegensatz zu dem bei der gebundenen Vorsorge (Säulen 1 bis 3a) herrschenden System sollen die angesparten Beträge weder bei Auszahlung zwecks Finanzierung des Erwerbs noch bei der Veräusserung der so finanzierten Liegenschaft steuerlich in irgendeiner Art erfasst werden. Die Rechtfertigung für ein solches Vorgehen kann nur die Eigentumsförderungs politik liefern.

Zu all dem kommt, dass ein Legiferieren im Sinne der Initiative zu einer Disharmonisierung führen würde, wollen doch die Initianten eine Kannformel in das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) einführen.

Stand der Behandlung: Der Nationalrat gab der Initiative am 27. September 1999 Folge. Mit Schreiben vom 4. Oktober ersuchte die WAK-N das EFD, bei der Bearbeitung des Geschäfts mitzuwirken und ihr einen Gesetzesentwurf mit kurzem Kommentar zukommen zu lassen. Am 15. November 1999 hat die WAK-N den Entwurf als den seinen übernommen, einen erläuternden Bericht ausgearbeitet und den Bundesrat am 25. November 1999 aufgefordert, ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Das Finanzdeparte-

ment hat am 25. Januar 2000 den Kantonsregierungen sowie den interessierten Organisationen den erläuternden Bericht und die Anträge der WAK-N an die Bundesversammlung vom 15. November 1999 zugestellt und diese gebeten, einen Fragebogen bis zum 31. März 2000 auszufüllen.

#### 1.4 Besteuerung von Wohneigentum. Systemwechsel. Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion

Diese Motion will die Eigenmietwertbesteuerung und den Hypothekarzinsabzug grundsätzlich abschaffen. Der Abzug der Unterhaltskosten soll weiterhin möglich bleiben. Der Ersterwerb von Wohneigentum soll entweder durch degressiven Schuldzinsenabzug in den ersten 12 Jahren nach dem Erwerb oder durch steuerliche Erleichterungen für das Bausparen gefördert werden. Steuerliche Erleichterungen sollen den Eigenheimbesitzern in Zeiten ausserordentlich hoher Zinsen und beim Systemwechsel gewährt werden.

Kurzwürdigung: Die Motion ist sehr offen formuliert. Neu gegenüber den vorgängig behandelten Initiativen sind einzig die Erleichterungen in Zeiten ausserordentlich hoher Zinsen. Die KES geht davon aus, dass über eine längere Zeitspanne betrachtet, steigende Zinsen zu höheren Mietwerten führen und umgekehrt. Daher müsste politisch begründet werden, warum ausserordentlich hohe Zinsen kompensiert werden sollen, ausserordentlich tiefe aber nicht. Zudem müsste der Begriff des ausserordentlichen Zinsniveaus noch quantifiziert werden.

Stand der Behandlung: Der Nationalrat hat die Motion angenommen.

#### 1.5 Änderung des StHG/Bewertung des selbstgenutzten Wohneigentums Kanton Aargau

Die Standesinitiative verlangt für die einzelnen Kantone die Möglichkeit, zwecks Förderung des Erwerbs selbstgenutzten Wohneigentums der Besteuerung einen unter dem Marktwert liegenden Vermögenssteuerwert zugrunde zu legen.

Kurzwürdigung: Auch mit dieser Initiative soll für die Kantone ein Freiraum geschaffen werden, der den Harmonisierungsbestrebungen entgegenläuft. Es stellt sich im Übrigen auch die Frage, ob für diejenigen Haushalte, deren Wohneigentumserwerb einer Förderung bedarf, die Vermögenssteuer ein entscheidender Faktor ist. Entlastet werden soll ein Überschuss des Vermögens über die Schulden. Wer über einen bedeutenden Überschuss verfügt, dürfte seinen Liegenschaftserwerb ohne Probleme finanzieren können.

Stand der Behandlung: Der Ständerat hat der Initiative keine Folge gegeben. Die WAK-N will die Initiative zusammen mit dem ganzen „Paket Eigenmietwertbesteuerung“ behandeln und hat den Präsidenten des Grossen Rates des Kantons Aargau dahingehend informiert.

## 2. Parlamentarische Vorstösse in den Kantonen (Stand 20.9.1999)

### Zusammenfassung

Die zuständigen Stellen sind sich bewusst, dass ihre Freiheit zur Ausgestaltung der Eigenmietwertbesteuerung mit dem Inkrafttreten des StHG eingeschränkt wurde. Dass der Bund den Systemwechsel für DBG und StHG prüft, ist ebenfalls bekannt. Dies zumindest bei den Kantonsregierungen, die Vorstösse oder Anfragen (Thurgau) in dem Sinne beantworten, dass es jetzt zuerst einmal gelte, abzuwarten, was in Bern geschieht. Trotzdem liegen in den drei Kantonen ZH, BE und SO Vorstösse auf dem Tisch, die die Eidg. Räte zwingen wollen, die Eigenmietwertbesteuerung abzuschaffen. Im Kanton Freiburg will der Staatsrat Motionen, die Erleichterungen für die Hausbesitzer bringen sollen, stattgeben, falls es nicht zur Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung im DBG und StHG kommt.

Was bleibt sind Änderungsbegehren, die die Höhe des Eigenmietwertes betreffen. Dabei geht es darum, den vom Bundesgericht den Kantonen belassenen Freiraum in dem Sinne auszuschöpfen, als dass versucht wird, möglichst nahe an die vom Bundesgericht für die kantonalen Steuern festgelegte Minimalbesteuerung von 60 % des Marktwertes heranzukommen.

Unsere Anfrage wurde von folgenden Kantonen beantwortet: BE, BL, AI, LU, OW, AR, GL, UR, ZG, JU, VD, FR, TI, VS, SO, BS, TG, ZH, SH und GR, also von 20 Kantonen.

Davon melden die Kantone BL, AI, LU, OW, AR, GL, UR, ZG, VD, TG, SH und GR keine Vorstösse, wobei in den letzten beiden Kantonen kürzlich eine gesetzliche Festlegung auf 70 %, im Kanton Thurgau auf 60 % des Marktmietwertes als Maximum erfolgte. Im Kanton Thurgau führte dies zu Anfragen über die Machbarkeit einer Veranlagung, bei der 60 % gleichzeitig kantonalrechtlicher Maximal- und bundesverfassungsrechtlicher Minimalansatz ist.

Näher einzugehen ist somit auf die Vorstösse in folgenden Kantonen:

#### Jura

Hier verlangt eine Initiative eine Neuschätzung, damit dem Preiszerfall seit der letzten Schätzung (gültig für die Veranlagungen ab 1. Januar 1997) Rechnung getragen werden kann. Eine Motion verlangt den Abzug der Unterhaltskosten der Jahre 1999 und 2000, womit der Übergang zur Postnumerandobesteuerung angesprochen wird. Und schliesslich verlangt eine weitere Motion den Abzug der Unterhaltskosten auch für die ersten fünf Jahre nach Erwerb der Liegenschaft. Dies mit der Ausnahme der wertsteigernden Aufwendungen.

#### Freiburg

Hier wird mit zwei Motionen die Erhöhung der Unterhaltsabzüge im allgemeinen und die Abschaffung der Dumontpraxis im besondern verlangt. Eine dritte Motion verlangt die Änderung der Klassifikation der Gemeinden bezüglich ihres Wohnlagewertes und somit der angewandten Mietwerte. Der Regierungsrat will abwarten, ob der Bund den Eigenmietwert abschafft. Wenn dies nicht geschieht, will er den Motionen Folge leisten.

Tessin

Eine Motion verlangt die Festlegung des Mietwertes auf 60 % des Marktwertes und verweist zur Begründung auf BGE 124 I 161 (ZH) und die Tatsache, dass Artikel 20 Absatz 2 StG-TI die Festlegung des Mietwertes unter Berücksichtigung der Eigentums- und Selbstvorsorgeförderung verlangt. In seiner Antwort auf diese Motion hält der Regierungsrat fest, dass 60 % in den Augen des Bundesgerichts der Minimalwert sei und dass der Durchschnitt der Mietwerte im Kanton Tessin diesem Wert schon recht nahe gekommen sei.

Eine parlamentarische Initiative verlangt die Einführung eines Unternutzungsabzuges. Der Regierungsrat verweist diesbezüglich darauf, dass ein solcher Abzug anlässlich der Revision des Steuergesetzes im Jahre 1994 in Kenntnis der Bestimmungen des DBG abgelehnt worden sei.

Mit einer zweiten parlamentarischen Initiative wird die Festlegung des Mietwertes unter Berücksichtigung des Gesamteinkommens und ein Verzicht auf die Besteuerung des Mietwertes bei Pflichtigen mit einem Einkommen unter 45'000 Franken verlangt. Der Regierungsrat lehnt diesen Vorschlag aufgrund seiner StHG-Widrigkeit ab.

Eine dritte parlamentarische Initiative verlangt die Übernahme der vom Bundesgericht geprägten Formel „um die 70 % im Minimum aber 60 % des Marktmietwertes“ in das Gesetz. Der Regierungsrat ist dazu bereit und erklärt, dass die heutige Praxis dem bereits entspreche.

Wallis

Eine Motion verlangt die Verlagerung der Kompetenz zum Erlass der Vollzugsvorschriften zur Festlegung der Eigenmietwerte vom Regierungsrat auf das Parlament, was dem Volk die Möglichkeit biete, das Referendum zu ergreifen.

Solothurn

Hier wurde mit einer Interpellation die Einreichung einer Standesinitiative zwecks Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung angeregt und gleichzeitig Massnahmen gegen mögliche negative Auswirkungen eines solchen Schrittes für die Hauseigentümer (kein Zins- und Unterhaltsabzug mehr) verlangt. Der Regierungsrat hat sich gegen die Einreichung einer solchen Initiative geäussert. Der Mieter, der über ein Bankguthaben verfüge, habe die Zinserträge daraus auch zu versteuern. Es gebe keinen Grund, bei demjenigen, der sein Geld in eine Liegenschaft investiere, auf die Besteuerung des Vermögensertrages zu verzichten. Negative Auswirkungen eines Systemwechsels könnte der Kanton nicht korrigieren, denn das StHG lege die Abzüge fest.

Basel-Stadt

Im Rahmen der Revision des Steuergesetzes wurde eine largere Handhabung der Dumontpraxis verlangt, was die Regierung veranlasste, daran zu erinnern, dass die Reparaturkosten nach dem Kauf eingetretener Schäden immer schon geltend gemacht werden konnten. Weiter wurde verlangt, die Baukreditzinsen zum Abzug bringen zu können. Der Regierungsrat lehnte dieses Ansuchen unter Hinweis auf die Praxis in der Mehrheit der Kantone und im interkantonalen Doppelbesteuerungsrecht ab.

Zürich

Es liegt eine parlamentarische Initiative für die Einreichung einer Standesinitiative für den Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung sowie die entsprechenden Schuldzinsen- und Unterhaltsabzüge vor. Eine weitere parlamentarische Initiative möchte wohl den Mietwert in der Regel auf 60 % des Marktwertes festlegen. Können damit aber die Schuldzinsen

nicht abgedeckt werden, so wäre der Mietwert entsprechend zu erhöhen. Der Wechsel zwischen effektivem und pauschalem Unterhalt soll nur alle 10 Jahre möglich sein. Eine dritte Initiative will den Mietwert auf maximal 70 % und den Vermögenswert auf maximal 80 % des Marktwertes festlegen.

### Bern

Hier verlangt eine Motion die Einreichung einer Standesinitiative mit dem Ziel, die Eigenmietwertbesteuerung wie auch den Schuldzinsen- und Unterhaltsabzug abzuschaffen. Dies mit der Begründung, dass die Eigenmietwertbesteuerung wohl gerecht wäre. Doch der jahrelange Streit um die Höhe des Eigenmietwertes habe dazu geführt, dass mehr als die Hälfte der Hauseigentümer mehr Abzüge geltend machen könnten, als ihnen Mietwert aufgerechnet werde. Die Motionäre verschliessen sich nicht der Möglichkeit, zwecks Eigentumsförderung bei Neuerwerbungen während einer gewissen Zeit bestimmte Abzüge zuzulassen. Der Regierungsrat hält eine Standesinitiative für unnötig, da sich die Eidg. Räte bereits der Eigenmietwertproblematik angenommen hätten.

## **XII. Erforderliche Anpassungen in den verschiedenen Erlassen**

Bei einem vollständigen Systemwechsel (keine Eigenmietwertbesteuerung, keine Abzüge von Schuldzinsen und Unterhaltskosten) sind folgende gesetzliche Anpassungen nötig:

### **1. DBG:**

#### Artikel 21

Die Besteuerung des Eigenmietwertes von selbstgenutztem Wohneigentum entfällt, so dass die entsprechenden Bestimmungen gestrichen werden können.

#### Artikel 32

Nur die Aufwendungen für selbstgenutztes Wohneigentum können steuerlich nicht mehr geltend gemacht werden. Hier allein entfällt die bisherige „Ertragsbesteuerung“. Diesem Zweck dient der neue Absatz 5. Bei nicht selbstgenutzten Liegenschaften im Privatvermögen bleibt die Ertragsbesteuerung aufrechterhalten (Art. 21 Abs. 1 Bst. a DBG). Deshalb müssen auch die für die Ertragserzielung notwendigen effektiven Aufwendungen abzugsfähig bleiben und die Absätze 1-3 unverändert belassen werden. Hingegen soll der bisher in Absatz 4 vorgesehene Pauschalabzug entfallen.

#### Artikel 33

Bisher war an dieser Stelle die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen verankert, welche nun für private Schuldzinsen entfällt (gemäss Stabilisierungsprogramm „die privaten Schuldzinsen im Umfang der nach den Artikeln 20 und 21 steuerbaren Vermögenserträge und weiterer 50'000 Franken).

Dieser generelle Schuldzinsenabzug entfällt.

### **2. StHG**

#### Artikel 7

Die Besteuerung des Eigenmietwertes von selbstgenutztem Wohneigentum entfällt, so dass der entsprechende Satzteil des Absatz 1 gestrichen werden muss.

Da die steuerfreien Einkünfte in Absatz 4 ausdrücklich aufgezählt werden, sollte hier angeführt werden, dass dies neu auch für den Eigenmietwert von selbstgenutztem Wohneigentum und von selbstgenutzten Zweitwohnungen gilt.

#### Artikel 9

Bisher war an dieser Stelle die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen verankert, welche nun für private Schuldzinsen entfällt; auch der generelle Schuldzinsenabzug im Umfang von 50'000 Franken gemäss Stabilisierungsprogramm ist zu streichen.

### **3. Kantonale Steuergesetze**

Die kantonalen Steuergesetze sind an das StHG anzupassen.

### **4. Verordnungen**

Verordnungen auf Bundesebene und auf Kantonebene sind anzupassen.

### **5. Flankierende Massnahmen und intertemporales Recht**

Soweit solche Regelungen mit dem Systemwechsel verbunden würden, wären dementsprechende Bestimmungen ins DBG und StHG aufzunehmen.

### **XIII. Handlungsbedarf und Empfehlungen**

- Als Alternative zum heute geltenden System der Eigenmietwertbesteuerung schlägt die Kommission einen vollständigen, konsequenten Systemwechsel vor:
  - keine Eigenmietwertbesteuerung
  - kein Abzug der Schuldzinsen
  - kein Abzug der Unterhaltskosten.Ein solches System ist verfassungsrechtskonform, ertragsneutral, volkswirtschaftlich verträglich und in der Praxis einfach zu handhaben.
- Um dem Verfassungsauftrag nachzukommen, das Wohneigentum zu fördern, empfiehlt die Kommission einen für Ersterwerber während 10 Jahren linearen degressiven Schuldzinsenabzug.
- Der abrupte Systemwechsel schliesslich kann abgefedert werden durch ein auf drei Jahre begrenztes Wahlrecht zwischen dem alten und dem neuen System.
- Den insbesondere in den Ferienkantonen nachteiligen Folgen eines Systemwechsels infolge Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung für Zweitwohnungen ist durch entsprechende kantonale Fiskalmassnahmen Rechnung zu tragen. Zu diesen Massnahmen gehören die Erhebung einer Liegenschafts- oder Vermögenssteuer oder einer nach ausländischem Muster nachgebildeten Wohngebühr (taxe d'habitation).

## Anhänge zum Schlussbericht

### Anhang Nr. 1

#### Der Abzug der Zinsen auf privaten Schulden

##### 1. Die Unterscheidungskriterien für Zinsen auf privaten Schulden

Nach dem heute geltenden Recht unterscheiden sowohl das DBG wie auch das StHG die Zinsen auf geschäftlichen Schulden von jenen auf privaten Schulden. Die ersteren können ohne Einschränkung abgezogen werden. Die letzteren können nur noch bis zur Höhe des Bruttoertrages des Vermögens zuzüglich eines Betrages von Fr. 50'000.— abgezogen werden.<sup>74</sup>

Hingegen unterscheiden die erwähnten Gesetze in keiner Weise unter den Zinsen auf privaten Schulden. Insbesondere unterscheiden sie nicht aufgrund der Art der vom Schuldner dem Gläubiger angebotenen Sicherheiten. Die Kommission findet, dass die Art der Absicherung eines Kredites kein taugliches Kriterium zur Unterscheidung zwischen abzugsfähigen und nicht abzugsfähigen Zinsen auf privaten Schulden darstellt. Sie kann deshalb keine Regelung vorschlagen, die etwa auf der Aufteilung zwischen Hypothekarzinsen und Zinsen auf nicht gesicherten Forderungen beruhen würde.

Die Suche nach anderen Unterscheidungskriterien ist jedoch nur dann sinnvoll, wenn man sich über die Klassifizierung der Schuldzinsen innerhalb der verschiedenen Kategorien der Abzüge vom Einkommen im Klaren ist. Zu diesem Zweck hat die Kommission mehrere Konzepte geprüft, die zu einer unterschiedlichen Qualifizierung der Zinsen auf privaten Schulden führen sollten (Konzepte, die den Abzug der Zinsen auf privaten Schulden zu einem anorganischen oder allgemeinen Abzug,<sup>75</sup> ja sogar zu einem Sozialabzug werden liessen, oder aber Konzepte, wonach solche Aufwendungen in erster Linie auf die Vermögenserträge zu verlegen sind. Sie wählt eine Lösung, wonach die Zinsen auf privaten Schulden Gewinnungskosten des Vermögensertrages sind.

---

<sup>74</sup> Vgl. das Bundesgesetz vom 19. März 1999 über das Stabilisierungsprogramm 1998, welches den Abzug der Zinsen auf privaten Schulden begrenzt und deshalb das DBG und das StHG entsprechend abändert.

<sup>75</sup> Nach der im StHG verwendeten Terminologie.

Daraus ergibt sich, dass die Qualifikation der Schuldzinsen auf der Verwendung der eingegangenen Kredite beruhen muss.<sup>76</sup>

Nach dieser Konzeption kann die Unterscheidung zwischen abziehbaren und nicht abziehbaren Zinsen nur nach einer Analyse der Zweckbestimmung der vom Steuerpflichtigen aufgenommenen Kredite vorgenommen werden. Eine solche Prüfung wirft zahlreiche theoretische und praktische Probleme auf und erfordert eine vertiefte und detaillierte Kenntnis des Verhaltens des Steuerpflichtigen. Die Kommission hält dafür, dass eine Gesetzgebung, welche dem Steuerpflichtigen und der Steuerbehörde die Verpflichtung auferlegt, solche Unterscheidungen auszuarbeiten, nicht ohne grössere Schwierigkeiten angewendet werden könnte. Sie hat deshalb untersucht, welche Lösungen für dieses technische Problem gefunden werden könnten.

## 2. Die zur Aufteilung der Zinsen auf privaten Schulden anwendbaren Methoden

Nach einer ersten Methode werden die Zinsen auf privaten Schulden je nach dem Verwendungszweck der Kredite direkt verlegt. Die Zinsen auf Schulden, die für Investitionen eingegangen wurden, die einen steuerbaren Ertrag abwerfen, sind als Gewinnungskosten für den Vermögensertrag zu qualifizieren und demnach abzugsfähig sind. Die Zinsen, die für Schulden eingegangen wurden, die der Finanzierung von ertragslosen Investitionen oder für Konsumausgaben eingegangen wurden, sind als Investitionskosten oder Aufwendungen für den Konsum nicht abziehbar. Die Schuldzinsen, welche als Gewinnungskosten für Vermögensertrag zu qualifizieren sind, werden von diesem Vermögensertrag abgezogen. Ein Überschuss an Schuldzinsen kann von den anderen Einkommen des Steuerpflichtigen abgezogen werden.

Die Anwendung dieser Methode ist sehr komplex. Es ist nämlich für den Steuerpflichtigen und für die Steuerbehörde sehr schwierig, zu bestimmen, wofür die aufgenommenen Mittel verwendet wurden.

<sup>76</sup> Das DBG wie auch das StHG führen unter den nicht abziehbaren Aufwendungen besonders die Aufwendungen zum Unterhalt des Steuerpflichtigen und seiner Familie, die Aufwendungen zur Schuldentilgung, die Aufwendungen zur Anschaffung, Herstellung oder Wertvermehrung von Vermögensgegenständen auf. Die Auffassung, welche auf den Zweck der aufgenommenen Kredite abstellt, beruht auf dem Grundsatz, wonach die Qualifikation der Schuldzinsen derjenigen der Aufwendungen folgt, die der Steuerpflichtige mit den Fremdmitteln finanziert. Diese Auffassung teilt auch das Bundesgericht, wenn es die Baukreditzinsen als Investitionskosten qualifiziert.

Die Unterteilung der Schuldzinsen nach Massgabe des Verwendungszwecks der geliehenen Gelder kann mehr oder weniger weit gehen.

So können in einem ersten Schritt folgende zwei Kategorien unterschieden werden:

- aa) Die zur Finanzierung von Einkommensverwendungen oder von nicht abziehbaren Aufwendungen zum Verbrauch eingegangenen Schulden; die Zinsen dafür sind nicht abziehbare Aufwendungen.
- bb) Die zur Anschaffung, zur Herstellung oder zur Wertvermehrung von Vermögensgegenständen; diese Zinsen können abgezogen werden, wenn sie nicht Investitionskosten sind (z.B. Zinsen auf Baukrediten).

Diese erste Annäherung an das Problem kann verfeinert werden, indem man die Natur der Investitionen des Steuerpflichtigen berücksichtigt, die dieser mit den Krediten finanziert hat. Dies führt dazu, dass unter den für die Anschaffung, Herstellung oder Wertvermehrung von Vermögensstücken eingegangenen Schulden wie folgt zu unterscheiden ist:

- cc) Die zur Finanzierung von ertragslosen Anlagen eingegangenen Schulden; die dafür bezahlten Zinsen sind als Investitionsaufwendungen oder als Aufwendungen für den Konsum zu qualifizieren;
- dd) Die zur Finanzierung von Investitionen eingegangenen Schulden, die einen steuerbaren Ertrag abwerfen; die dafür bezahlten Zinsen sind während der Aufbauphase der Investition als Investitionskosten zu qualifizieren; wirft die Investition einen steuerbaren Ertrag ab, sind die Zinsen als Gewinnungskosten zu qualifizieren. Ist das Einkommen nicht steuerbar, dann stellen die Schuldzinsen Gewinnungskosten für ein nicht steuerbares Einkommen dar und sind als solche nicht abziehbar.

Nach einer zweiten Methode besteht die Vermutung, dass die Zinsen auf privaten Schulden Investitionsausgaben entsprechen. Es wird also darauf verzichtet, bei diesen Zinsen eine Aufteilung vorzunehmen, um den Abzug derjenigen Zinsen auszuschliessen, die als Aufwendungen für den Konsum qualifiziert werden müssen. Auch wird keine direkte Zuordnung der Schuldzinsen nach der Zweckbestimmung der Kredite vorgenommen, sondern diese werden im Verhältnis der Werte der ertragbringenden und der ertragslosen Investitionen verlegt. Das vom Steuerpflichtigen bewohnte Eigenheim gilt als Vermögen ohne steuerbaren Ertrag, da der Mietwert kein steuerbares Einkommen mehr ist.

Diese Methode ist den Steuerbehörden geläufig, denn die proportionale Aufteilung der Schuldzinsen (private und geschäftliche) im Verhältnis der Aktiven ist die seit Jahrzehnten im interkantonalen Verhältnis befolgte Praxis. Ihre Anwendung wirft keine speziellen Fragen auf. Sollten die Schuldzinsen den Vermögensertrag übersteigen, dann ist es am Gesetzgeber, zu bestimmen, ob und gegebenenfalls in welchem Masse dieser Überschuss vom anderen Einkommen des Steuerpflichtigen abziehbar ist.

Nach einer dritten Methode bildet der Bruttoertrag des Vermögens die Limite für den Abzug der Zinsen auf privaten Schulden. Jeder Überschuss der Zinsen im Verhältnis zum Bruttoertrag des Vermögens wird als Zinsaufwand für Schulden angesehen, die zur Finanzierung entweder des Konsums oder einer Investition ohne steuerbaren Ertrag dienen. Diese Methode gibt es in zwei Varianten. Bei der ersten ist der Bruttoertrag des Vermögens entscheidend. Bei der zweiten wird auf den Nettoertrag abgestellt (Vermögensertrag abzüglich die dazugehörigen Gewinnungskosten, soweit es nicht Zinsen auf privaten Schulden sind).

Diese Methode ist einfach in der Anwendung. Die Streichung des Mietwertes hat zur Folge, dass auch die abziehbaren Zinsen auf privaten Schulden im gleichen Umfang reduziert werden. Bei dieser Methode kann ein Überschuss an Zinsaufwand nicht von anderen Einkünften des Steuerpflichtigen abgezogen werden. In gewissen Fällen könnte diese Auswirkung der geschilderten Methode mit dem Prinzip der Besteuerung des gesamten Reineinkommens in Widerspruch stehen.

### 3. Schlussfolgerung

Die Kommission erachtet die erste Methode als die angemessenste in theoretischer Hinsicht, dass aber ihre Anwendung zu kompliziert ist. Deshalb ist sie der Ansicht, dass die Wahl auf eine der beiden anderen geschilderten Methoden fallen sollte. Eine Entscheidung sollte jedoch erst getroffen werden, wenn die wesentlichen Bestandteile des neuen Systems in ihrer Gesamtheit bekannt sein werden.

**Fall Nr.1****Steuerpflichtiger mit einem Haus mit zwei Wohnungen, von denen er eine selber benutzt****Vermögenslage des Steuerpflichtigen**

Immobilien:	Wert	Bruttoertrag	Unterhaltskosten	Schuldzinsen	Schulden
1 Hauptwohnung	800'000	14'400	4'000	29'600	560'000
Vermietete Wohnung		20'000	10'000		
2 Zweitwohnung	0	0	0	0	0
Wertschriften und andere beweglichen Werte					
4 Aktien	0	0	0	0	0
5 Obligationen	0	0	0	0	0
6 Edelmetalle	0	0	0	0	0
Andere Werte					
7 Hausrat	50'000	0	0		0
8 Hausrat der Zweitwohnung	0	0	0		0
<b>Total</b>	<b>850'000</b>	<b>34'400</b>	<b>14'000</b>	<b>29'600</b>	<b>560'000</b>

Nettoertrag des beweglichen und unbeweglichen Vermögens

Bruttoertrag	34'400
Abzüglich Unterhaltskosten	-14'000
Abzüglich Schuldzinsen	-29'600
<b>Nettoertrag</b>	<b>-9'200</b>

Bei Streichung des Eigenmietwertes:

**Methode 1: Verteilung der Schuldzinsen****Nach der direkten Methode:**

Nicht abziehbare Zinsen	
a) Konsumaufwand	0
b) Ertragslose Anlagen in Mobilien	0
c) Zweitwohnung	0
d) Hauptwohnung: 1/2 von 29600	14'800
<b>Total:</b>	<b>14'800</b>
 Abziehbare Zinsen:	 <b>14'800</b>

Steuerbarer Nettoertrag des Vermögens:

Bruttoertrag:	20'000
Abzüglich Schuldzinsen	-14'800
Abzüglich Unterhaltskosten	-10'000
<b>Nettoertrag</b>	<b>-4'800</b>

**Methode 2: Verteilung der Schuldzinsen  
Im Verhältnis der Aktiven mit/ohne Ertrag**

Aktiven mit Ertrag:	400'000	47.06
Aktiven ohne Ertrag:	450'000	52.94
Total der Aktiven	850'000	100.00

Steuerbarer Vermögensertrag:

Bruttoertrag	20'000
Abzüglich Schuldzinsen (in %)	-13'929
Abzüglich Unterhaltskosten	-10'000
Nettoertrag	<b>-3'929</b>

**Methode 3: Abzug der Schuldzinsen  
Begrenzt auf den Bruttoertrag des Ver-  
mögens**

**Variante 1: Bruttoertrag des Vermögens**

Bruttoertrag des Vermögens:	20'000
Abzüglich Schuldzinsen	-20'000
Abzüglich Unterhaltskosten	-10'000
Nettoertrag	<b>-10'000</b>

**Variante 2: Vermögensertrag abzüglich  
Anschaffungskosten**

Bruttoertrag des Vermögens	20'000
Abzüglich Anschaffungskosten	-10'000
Abzüglich Schuldzinsen	-10'000
Nettoertrag	<b>0</b>

## Fall Nr. 2

### Steuerpflichtiger mit selbstbewohnter Liegenschaft und einigem beweglichem Vermögen

#### Vermögenslage des Steuerpflichtigen

Immobilien:	Wert	Bruttoertrag	Unterhaltskosten	Schuldzinsen	Zinsen
1 Hauptwohnung	400'000	14'400	4'000	14'800	280'000
2 Zweitwohnung	0	0	0	0	0
Wertschriften und andere beweglichen Werte					
4 Aktien	0	0	0	0	0
5 Obligationen	100'000	3'000	0	0	0
6 Edelmetalle	0	0	0	0	0
Andere Wert					
7 Hausrat	50'000	0	0	0	0
8 Hausrat der Zweitwohnung	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>550'000</b>	<b>17'400</b>	<b>4'000</b>	<b>14'800</b>	<b>280'000</b>

Nettoertrag des beweglichen und unbeweglichen Vermögens:

Bruttoertrag	17'400
Abzüglich Unterhaltskosten	-4'000
Abzüglich Schuldzinsen	-14'800
<b>Nettoertrag</b>	<b>-1'400</b>

Bei Streichung des Mietwertes:

#### **Methode 1: Verteilung der Schuldzinsen**

##### **Nach der direkten Methode:**

Nicht abziehbare Zinsen	
a) Konsumaufwand	0
b) Ertragslose Anlagen in Mobilien	0
c) Zweitwohnung	0
d) Hauptwohnung	14'800
<b>Total:</b>	<b>14'800</b>

Abziehbare Schuldzinsen: **0**

Steuerbarer Nettoertrag des Vermögens:

Bruttoertrag:	3'000
Abzüglich Schuldzinsen	0
Abzüglich Unterhaltskosten	0
<b>Nettoertrag</b>	<b>3'000</b>

**Methode 2: Verteilung der Schuldzinsen  
Im Verhältnis der Aktiven mit/ohne Ertrag**

Aktiven mit Ertrag:	100'000	18.18
Aktiven ohne Ertrag:	450'000	81.82
Total der Aktiven	550'000	100.00

Steuerbarer Nettoertrag des Vermögens:

Bruttoertrag	3'000
Abzüglich Schuldzinsen (in %)	-2'691
Abzüglich Unterhaltskosten	0
Nettoertrag	<b>309</b>

**Methode 3: Abzug der Schuldzinsen  
Begrenzt auf den Bruttoertrag des  
Vermögens**

**Variante 1: Bruttoertrag des Vermögens**

Bruttoertrag des Vermögens:	3'000
Abzüglich Schuldzinsen	-3'000
Abzüglich Unterhaltskosten	0
Nettoertrag	<b>0</b>

**Variante 2: Vermögensertrag nach Abzug  
der Anschaffungskosten**

Bruttoertrag des Vermögens	3'000
Abzüglich Anschaffungskosten	0
Abzüglich Schuldzinsen	-3'000
Nettoertrag	<b>0</b>

## Fall Nr. 3

### Steuerpflichtiger mit beweglichem und unbeweglichem Vermögen

#### Vermögenslage des Steuerpflichtigen

Immobilien:	Wert	Bruttoertrag	Unterhaltskosten	Schuldzinsen	Schulden
1 Hauptwohnung	800'000	28'000	3'000	35'200	640'000
2 Zweitwohnung	0	0	0	0	0
Wertschriften und andere beweglichen Werte					
4 Aktien	0	0	0	0	0
5 Obligationen	100'000	3'000	0	0	0
6 Edelmetalle	0	0	0	0	0
Andere Werte					
7 Hausrat	50'000	0	0	0	0
8 Mobilien der Zweitwohnung	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>950'000</b>	<b>31'000</b>	<b>3'000</b>	<b>35'200</b>	<b>640'000</b>

Nettoertrag des unbeweglichen und beweglichen Vermögens:

Bruttoertrag	31'000
Abzüglich Unterhaltskosten	-3'000
Abzüglich Schuldzinsen	-35'200
<b>Nettoertrag</b>	<b>-7'200</b>

Bei Streichung des Mietwertes:

#### Methode 1: Verteilung der Schuldzinsen

##### Nach der direkten Methode:

Nicht abziehbare Zinsen	
a) Konsumaufwand	0
b) Ertragslose Anlagen in Mobilien	0
c) Zweitwohnung	0
d) Hauptwohnung	35'200
<b>Total:</b>	<b>35'200</b>

Abziehbare Schuldzinsen: **0**

Steuerbarer Nettoertrag des Vermögens :

Bruttoertrag:	3'000
Abzüglich Schuldzinsen	0
Abzüglich Unterhaltskosten	0
<b>Nettoertrag</b>	<b>3'000</b>

**Methode 2: Verteilung der Schuldzinsen  
Im Verhältnis der Aktiven mit/ohne Ertrag**

Aktiven mit Ertrag:	100'000	10.53
Aktiven ohne Ertrag:	850'000	89.47
Total der Aktiven:	950'000	100.00

Steuerbarer Vermögensertrag:

Bruttoertrag	3'000
Abzüglich Schuldzinsen (in %)	-3'705
Abzüglich Unterhaltskosten	0
Nettoertrag	<b>-705</b>

**Methode 3: Abzug der Schuldzinsen  
Beschränkt auf den Bruttoertrag des  
Vermögens**

**Variante 1: Bruttoertrag des Vermögens**

Bruttoertrag des Vermögens:	3'000
Abzüglich Schuldzinsen	-3'000
Abzüglich Unterhaltskosten	0
Nettoertrag	<b>0</b>

**Variante 2: Vermögensertrag nach Abzug  
der Anschaffungskosten**

Bruttoertrag des Vermögens	3'000
Abzüglich Anschaffungskosten	0
Abzüglich Schuldzinsen	-3'000
Nettoertrag	<b>0</b>

**Fall Nr. 4****Steuerpflichtiger mit beträchtlichem Vermögen mit einer Liegenschaft mit gemischter Nutzung (Eigengebrauch und Vermietung an Dritte)****Vermögenslage des Steuerpflichtigen**

Immobilien:	Wert	Bruttoertrag	Unterhaltskosten	Schuldzinsen	Schulden
1 Hauptwohnung Villa mit zwei Wohnungen	800'000	14'400	4'000	29'600	560'000
2 Zweitwohnung	300'000	15'000	1'500	10'000	200'000
Wertschriften und andere beweglichen Werte					
4 Aktien	250'000	12'000	0	8'000	100'000
5 Obligationen	100'000	3'000	0		0
6 Edelmetalle	80'000	0	0	4'000	50'000
Andere Werte					
7 Hausrat	70'000	0	0		0
8 Hausrat in der Zweitwohnung	30'000	0	0		0
<b>Total</b>	<b>1'630'000</b>	<b>64'400</b>	<b>15'500</b>	<b>51'600</b>	<b>910'000</b>

Nettoertrag des beweglichen und unbeweglichen Vermögens:

Bruttoertrag	64'400
Abzüglich Unterhaltskosten	-15'500
Abzüglich Schuldzinsen	-51'600
Nettoertrag	<b>-2'700</b>

Bei Streichung des Mietwertes:

**Methode 1: Verteilung der Schuldzinsen****Nach der direkten Methode:**

Nicht abziehbare Zinsen

a) Konsumaufwand	0
b) Ertragslose Anlagen in Mobilien	4'000
c) Zweitwohnung	10'000
d) Hauptwohnung: 1/2 von 29600	14'800
Total:	<b>28'800</b>

Abziehbare Zinsen: **22'800**

Steuerbarer Reinertrag des Vermögens:

Bruttoertrag:	35'000
Abzüglich Schuldzinsen	-22'800
Abzüglich Unterhaltskosten	-10'000
Nettoertrag	<b>2'200</b>

**Methode 2: Verteilung der Schuldzinsen  
Im Verhältnis der Aktiven mit/ohne Ertrag**

Aktiven mit Ertrag:	750'000	46.01
Aktiven ohne Ertrag:	880'000	53.99
Total der Aktiven	1'630'000	100.00

Steuerbarer Vermögensertrag:

Bruttoertrag	35'000
Anzüglich Schuldzinsen (in %)	-23'742
Abzüglich Unterhaltskosten	-10'000
Nettoertrag	<b>1'258</b>

**Methode 3: Abzug der Schuldzinsen  
Beschränkt auf den Bruttoertrag des  
Vermögens**

**Variante 1: Bruttoertrag des Vermögens**

Bruttoertrag des Vermögens:	35'000
Abzüglich Schuldzinsen	-35'000
Abzüglich Unterhaltskosten	-10'000
Nettoertrag	<b>-10'000</b>

**Variante 2: Vermögensertrag nach Abzug  
der Anschaffungskosten**

Bruttoertrag des Vermögens	35'000
Abzüglich Anschaffungskosten	-10'000
Abzüglich Schuldzinsen	-25'000
Nettoertrag	<b>0</b>

## Anhang Nr. 2

### Das neue System; dargestellt an einigen typischen Beispielen

#### Einleitung

Das vorliegende Kapitel will die Auswirkungen des alten und des neuen Systems auf häufig auftretende Fälle betreffend Liegenschaftenbesitz aufzeigen. Sämtliche Parameter können abgeändert werden und führen zu jeweils unterschiedlichen Ergebnissen, je nach den Besonderheiten des entsprechenden Falles. Alle übrigen Elemente des Einkommens des Steuerpflichtigen, welche normalerweise eine wesentliche Rolle spielen, sind hier nicht berücksichtigt.

Die Beispiele basieren auf folgenden Annahmen:

- Liegenschaftenbesitzer während einer unterschiedlich langen Dauer, alleinstehend ohne Kinder
- Jährlicher Eigenmietwert Fr. 18'000.- (Ausnahme: beim Landwirt beträgt er Fr. 6'000.-)
- Verschuldungsgrad unterschiedlich (Schuldzinsen zwischen Fr. 0.- und Fr. 25'000.- entsprechend einer Verschuldung von Fr. 500'000.- zu 5 %, bei einem Kaufpreis der Liegenschaft von Fr. 600'000.-)
- Unterhaltskosten unterschiedlich (pauschale oder effektive Kosten)
- Wohneigentumsförderung gemäss Grundmodell

Die Beispiele decken folgende Sachverhalte ab: Lange Besitzesdauer (Bsp. 1), Neuerwerber (Bsp. 2), Eigentümer mehrerer Liegenschaften, vermietet und selbstbewohnt (Bsp. 3), überwiegend geschäftlich genutzte Liegenschaft z.B. Landwirtschaft (Bsp. 4).

#### Beispiel Nr. 1: Lange Besitzesdauer (50 Jahre), alter Eigentümer, keine Verschuldung, geringe Unterhaltskosten

Heutige Situation		Neues System	Wohneigentumsförderung
Eigenmietwert	+ 18'000	0	0
Hypothekarzinsen	0	0	0
Unterhaltskosten (Pauschale)	- 3'600	0	0
Liegenschaftsertrag	+ 14'400	0	0

**Auswirkungen des neuen Systems:** Das steuerbare Einkommen des Besitzers wird reduziert, seine Steuerlast nimmt ab; das neue System begünstigt diese Art von Eigentümer. Welche Rolle der Besitz der Liegenschaft für die Gewährung von zusätzlichen Leistungen spielt wird hier nicht behandelt, da es sich nicht um eine steuerliche Frage handelt.

**Beispiel Nr. 1a: Lange Besitzesdauer (50 Jahre), alter Eigentümer, keine Verschuldung, hohe Unterhaltskosten**

Heutige Situation		Neues System	Wohneigentumsförderung
Eigenmietwert	+ 18'000	0	0
Hypothekarzinsen	0	0	0
Unterhaltskosten	- 25'000	0	0
Liegenschaftsertrag	- 7'000	0	0

**Auswirkungen des neuen Systems:** Der Steuerpflichtige kann nicht mehr, den Verlust aus der Liegenschaftsrechnung von seinem übrigen steuerbaren Einkommen in Abzug bringen. Andererseits wäre der Abzug für die effektiven Unterhaltskosten nur während einem einzigen Jahr möglich und für die übrigen Jahre könnte der Steuerpflichtige von den Vorteilen gemäss Beispiel Nr. 1 profitieren, indem der Eigenmietwert nicht mehr besteuert würde.

**Beispiel Nr. 1b: Alter Liegenschaftsbesitzer entschliesst sich nach 50 Jahren sein Haus an seine Kinder zu übertragen/verkaufen und es weiterhin zu mieten**

Der alte Liegenschaftsbesitzer hat keine weiteren Verpflichtungen als die Miete zu bezahlen; die Liegenschaftsrechnung geht auf seine Kinder über, welche neue Besitzer geworden sind: Für sie gilt nachfolgendes Beispiel Nr. 2.

**Beispiel Nr. 2: Kurze Besitzesdauer (3 Jahre), hohe Verschuldung, geringe Unterhaltskosten**

Heutige Situation		Neues System	Wohneigentumsförderung
Eigenmietwert	+ 18'000	0	0
Hypothekarzinsen	- 25'000	0	- 5'600
Unterhaltskosten (Pauschale)	- 3'600	0	0
Liegenschaftsertrag	- 10'600	0	- 5'600

**Auswirkungen des neuen Systems:** Der Steuerpflichtige kann nicht mehr den Verlust aus der Liegenschaftsrechnung von seinem übrigen steuerbaren Einkommen in Abzug bringen. Da es sich um nicht mehr abzugsfähige Schuldzinsen handelt, bleibt die Benachteiligung über einen langen Zeitraum bestehen. Er wird dafür von der Hilfe für Erwerb von Wohneigentum profitieren können. Das neue System wird damit einen Anreiz schaffen, die Liegenschaft zu amortisieren, im Gegensatz zur heutigen Situation, wo Liegenschaften vermehrt belastet werden um in Anlagen zu investieren, deren Besteuerung vorteilhafter ist wie z.B. Kapitalgewinne auf Wertschriften, Versicherungen mit Einmalprämie (gemäss Bericht der Kommission Behnisch über bestehende Steuerlücken).

**Beispiel Nr. 2a: Kurze Besitzesdauer (3 Jahre), hohe Verschuldung, hohe Unterhaltskosten (Situation des Eigentümers, welcher ein altes Haus erbt und sich für den Umbau/Renovation verschuldet oder eine neue Liegenschaft mit Mängeln besitzt)**

Heutige Situation		Neues System	Wohneigen- tumsförderung
Eigenmietwert	+ 18'000	0	0
Hypothekarzinsen	- 25'000	0	- 5'600
Unterhaltskosten (effektiv)	- 25'000	0	0
Liegenschaftsertrag	- 32'000	0	- 5'600

**Auswirkungen des neuen Systems:** Der Steuerpflichtige kann nicht mehr den Verlust aus der Liegenschaftsrechnung von seinem übrigen steuerbaren Einkommen in Abzug bringen. Andererseits wäre der Abzug für die effektiven Unterhaltskosten nur während einem einzigen Jahr möglich. Die Mehrbelastung gemäss neuem System ist bei zusätzlichem effektivem Unterhalt sehr gross. Bei normalem Unterhalt siehe Auswirkungen gemäss Beispiel 2. Er wird dafür von der Hilfe für Erwerb von Wohneigentum profitieren können.

Zusätzliche Bemerkung: Allerdings sind Neubesitzer bereits im heutigen System in der Abzugsfähigkeit der Unterhaltskosten durch die "Dumontpraxis" eingeschränkt. Diese besagt, dass Unterhaltskosten, welche kurz nach Erwerb einer Liegenschaft getätigt werden unter bestimmten Bedingungen als nicht abzugsfähige Anlagekosten zu betrachten sind. Das neue System ist für Neubesitzer nicht dermassen nachteilig, wie es auf den ersten Blick erscheint.

**Beispiel Nr. 3: Eigentümer mehrerer Liegenschaften davon eine selbstbewohnt, unterschiedliche Besitzesdauer**

Selbstbewohnte Liegenschaft (im 1. Jahr nach Erwerb)

Heutige Situation		Neues System	Wohneigen- tumsförderung
Eigenmietwert	+ 18'000	0	0
Hypothekarzinsen	- 25'000	0	- 8'000
Unterhaltskosten (Pauschale)	- 3'600	0	0
Liegenschaftsertrag	- 10'600	0	- 8'000

Vermietete Liegenschaften

Heutige Situation		Neues System	Wohneigen- tumsförderung
Mieterträge	+ 36'000	+ 36'000	0
Hypothekarzinsen	0	0	0
Unterhaltskosten (ef- fektiv)	- 10'000	- 10'000	0
Liegenschaftsertrag	+ 26'000	+ 26'000	0

**Auswirkungen des neuen Systems:** Der Steuerpflichtige kann nicht mehr den Verlust aus seiner selbstbewohnten Liegenschaft steuerlich in Abzug bringen. Da es sich um nicht mehr abzugsfähige Schuldzinsen handelt, bleibt die Benachteiligung über einen langen Zeitraum bestehen. Keine Änderungen ergeben sich bei den vermieteten Liegenschaften. Er wird von der Hilfe für Erwerb von Wohneigentum profitieren können und zwar im Umfang von Fr. 8'000.-. Diesem Eigentümer bietet sich jedoch noch eine andere Möglichkeit. Er kann die Verschuldung auf der selbstbewohnten Liegenschaft ganz oder teilweise auf die vermieteten Liegenschaften übertragen und damit vom vollen Schuldzinsenabzug profitieren.

**Beispiel Nr. 4: Landwirt oder Eigentümer einer gemischt (gewerblich / privat) genutzten Liegenschaft – überwiegende geschäftliche Nutzung**

In diesem Beispiel wird der Eigentümer weiterhin für den Wert des selbstbewohnten Teils des Gebäudes besteuert (Privatanteil). Er kann im Geschäft wie bisher sämtliche Abzüge geltend machen. Eine Ausscheidung auf die verschiedenen Einkommensbestandteile wird nicht vorgenommen. Ein Landwirt versteuert einen nach den Richtlinien für die Betriebsleiterwohnung festgelegten Ertrag für die selbstbewohnte Wohnung. Für übrige Betriebe wird ebenfalls ein Verkehrswert zu ermitteln sein (Restaurants, Garagen, Bäckereien etc.).

Heutige Situation		Neues System	Wohneigentumsförderung
Mieterträge	+ 6'000	+ 6'000	0
Hypothekarzinsen	- 25'000	- 25'000	Keine
Unterhaltskosten (effektiv)	- 10'000	- 10'000	0
Liegenschaftsertrag	- 31'000	- 31'000	Keine

**Auswirkungen des neuen Systems:** Für diese Art Steuerpflichtige stellt der Wert der selbstbewohnten Wohnung im Betrieb weiterhin steuerbares Einkommen dar (Privatanteil). Die Abzugsfähigkeit sämtlicher Kosten wird wie bisher zugelassen, selbst wenn sie zu einer negativen Liegenschaftsrechnung führt, da es sich um Geschäftsvermögen handelt. Der Systemwechsel hat demzufolge keine Auswirkungen auf die Eigentümer von gemischt genutzten Liegenschaften.

Für gemischt aber überwiegend privat genutzte Liegenschaften siehe Beispiel 3 vermietete Liegenschaften.