

Sitzung vom 8. April 1998

**844. Anfrage (Indirekte Gegenvorschläge des Nationalrates zur SHEV-Initiative  
«Wohneigentum für alle»)**

Kantonsrätin Elisabeth Derisiotis, Zollikon, und Mitunterzeichnende haben am 8. Dezember 1997 folgende Anfrage eingereicht:

Die am 22. Oktober 1993 vom Schweizerischen Hauseigentümerverband eingereichte Volksinitiative «Wohneigentum für alle» würde massive Steuerausfälle bringen. Für den Bund wären es gemäss Schätzung der Eidgenössischen Steuerverwaltung 400–500 Millionen Franken pro Jahr, für die Kantone gar 1000–14000 Millionen Franken. Der Nationalrat hat in der Herbstsession 1997 auf Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) einem indirekten Gegenvorschlag zur Initiative mehrheitlich zugestimmt (Eigenmietwerte 60% des Marktwertes, Aufgabe Dumont-Praxis, Bausparabzüge, Ersterwerbsabzüge). Dieser Vorschlag würde zwar auch bedeutende Steuerausfälle enthalten, jedoch insbesondere beim Bund etwas weniger drastische als die Initiative. Für den Bund rechnet man mit Mindereinnahmen von 150 Millionen Franken pro Jahr, für die Kantone mit 500–1400 Millionen Franken pro Jahr weniger Steuereinnahmen.

Der Minderheitsantrag der WAK, der auf der PI Bircher beruht und einen Systemwechsel vorsieht, nämlich Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung und gleichzeitig auch Aufhebung der Schuldzins- und Unterhaltsabzüge, würde hingegen zu Mehreinnahmen von 100 Millionen Franken pro Jahr beim Bund und 700 Millionen Franken pro Jahr bei den Kantonen führen. Selbst bei einer allfälligen Berücksichtigung von Ersterwerbsabzügen und zu treffenden Übergangsregelungen würden beim Bund keine Steuerausfälle zu verzeichnen sein, die Kantone könnten jedoch mit Mehreinnahmen von 350 Millionen Franken pro Jahr rechnen.

Sowohl der Mehrheits- als auch der Minderheitsantrag bewirken Änderungen im «Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer» (DBG) und im «Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden» (StHG).

Beide Vorschläge wurden den Kantonen kürzlich in die Vernehmlassung gegeben.

Wir bitten den Regierungsrat, uns im Zusammenhang mit dieser Vernehmlassung folgende Frage zu beantworten.

Ist der Regierungsrat auch der Meinung, dass der Systemwechsel bzw. der Minderheitsantrag gegenüber dem indirekten Gegenvorschlag klar favorisiert werden muss, weil dadurch

- a) weniger administrative Umtriebe entstehen und das neue System sowohl für die Steuerzahlenden als auch für die Behörden einfacher handhabbar und transparenter ist?
- b) der Dauerstreit um die «richtige» oder «gerechte» Bemessung des Eigenmietwertes in den Kantonen beseitigt wird?
- c) die ungerechtfertigte steuerliche Begünstigung jener, die sich hypothekarisch überschulden, eliminiert wird?
- d) mehr Steuergerechtigkeit zwischen Mieterinnen oder Mietern und Eigentümerinnen oder Eigentümern erreicht wird?
- e) der Bund und ganz speziell auch die Kantone mit beträchtlichen jährlichen Mehreinnahmen an Steuern rechnen können, auf die in der heutigen Finanzsituation nicht verzichtet werden kann?

Auf Antrag der Direktion der Finanzen

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Elisabeth Derisiotis, Zollikon, und Mitunterzeichnende, wird wie folgt beantwortet:

1. a) Am 23. September 1996 hatte der Ständerat beschlossen, die vom Schweizerischen Hauseigentümerverband eingereichte Volksinitiative «Wohneigentum für alle» abzulehnen und sie Volk und Ständen zur Ablehnung zu empfehlen. In der Folge stimmte der Nationalrat am 9. Oktober 1997 einem indirekten Gegenentwurf zu. Dieser sieht für das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und das Bundesgesetz über die

Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) folgende Änderungen vor:

DBG:

- Einführung einer ausdrücklichen Bestimmung, wonach der Eigenmietwert 60 Prozent des Marktmietwertes zu entsprechen hat.
- Aufgabe der sogenannte Dumont-Praxis, d.h. keine andere Beurteilung der Abzugsfähigkeit des Unterhaltes bei neu erworbenen Liegenschaften als bei Liegenschaften, die zum bisherigen Besitz gehören, was im Ergebnis zu einer sogenannten objektiv-technischen Betrachtungsweise führt, wie sie im Kanton Zürich für die Staats- und Gemeindesteuern zur Anwendung gelangt.

StHG:

- Ermächtigung der Kantone (gegebenenfalls kumulativ), die Eigenmietwerte massvoll anzusetzen; auf eine Anpassung der Eigenmietwerte «während einer gewissen Zeit» zu verzichten; bei erstmaligen Erwerb von selbstgenutzten Liegenschaften während höchstens acht Jahren einen Abzug auf dem Eigenmietwert zu gewähren; Abzüge für Wohn- und Bausparen einzuführen.
- Ausdrücklicher Ausschluss der sogenannten Dumont-Praxis.

b) Die Eidgenössische Steuerverwaltung hatte im Auftrag einer Subkommission der Kommission des Nationalrats für Wirtschaft und Abgaben noch einen weiteren indirekten Gegenentwurf vorbereitet. Dieser andere Gegenentwurf, der als Systemwechsel bezeichnet wird, umfasst dabei folgende Änderungen in StHG und DBG:

- Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung.
- Beschränkung des Abzugs von Schuldzinsen auf solche für:  
Geschäftsschulden;  
Hypothekendarlehen zwecks Finanzierung von vermieteten Objekten und  
Hypothekendarlehen zwecks Finanzierung von selbstgenutztem Wohneigentum in den ersten zehn Jahren seit dem Erwerb (sogenannte Ausnahmeregelung).
- Wegfall des Abzugs der Unterhaltskosten auf selbstgenutztem Wohneigentum.
- Übergangsregelung für selbstgenutztes Wohneigentum und private Schulden, die dem Steuerpflichtigen schon vor Inkrafttreten des neuen Bundesrechts zuzurechnen waren: kontinuierliche Absenkung des steuerbaren Eigenmietwertes einerseits sowie des Schuldzinsen- und Unterhaltskostenabzugs andererseits für die Dauer von acht Jahren.

c) Der Nationalrat gab dem ersterwähnten Gegenentwurf gegenüber dem Systemwechsel den Vorzug. Gleichzeitig stimmte er jedoch dem Begehren zu, zu beiden Gegenentwürfen ein Vernehmlassungsverfahren durchführen zu lassen.

In Erfüllung eines entsprechenden Auftrags hat darauf das Eidgenössischen Finanzdepartement die kantonalen Finanzdirektoren eingeladen, zu den beiden Gegenentwürfen Stellung zu nehmen.

Nachdem das Eidgenössischen Finanzdepartement die Frist zur Einreichung einer Stellungnahme bis Ende März 1998 erstreckt hatte und zudem in der Finanzdirektorenkonferenz Ost, der auch der Finanzdirektor des Kantons Zürich angehört, die Absicht bestand, eine gemeinsame Vernehmlassung abzugeben, teilte die Finanzdirektion am 4. März 1998 dem Büro des Kantonsrates mit, dass die Beantwortung der vorliegenden Anfrage erst anfangs April 1998 erfolgen könne.

2. In Übereinstimmung mit dem Eidgenössischen Finanzdepartement kann keinem der beiden Gegenentwürfe zugestimmt werden; es sind beide gleichermassen abzulehnen. Die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» ist mit anderen Worten ohne Gegenvorschlag abzulehnen.

a) Der Gegenentwurf des Nationalrats vom 9. Oktober 1997 erweist sich zunächst insoweit als überflüssig, als die Eigenmietwerte schon heute sowohl für die Bundessteuer als auch für die Staats- und Gemeindesteuern massvoll festgesetzt werden. So werden von der Eidgenössischen Steuerverwaltung für die Bundessteuer Eigenmietwerte akzeptiert, die durchschnittlich 70 Prozent des marktüblichen Mietzinses entsprechen. Für die Staats- und Gemeindesteuern kann auf das neue Steuergesetz vom 8. Juni 1997 verwiesen werden, wonach der Eigenmietwert unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge in der Regel auf 60 Prozent des Marktwertes festzulegen ist (§21 Abs. 2 lit. a Steuergesetz). In den anderen Kantonen bestehen ähnliche Lösungen. Was sodann die sogenannte Dumont-Praxis anbelangt, so ist zu berücksichtigen, dass diese in der

neuesten Rechtsprechung des Bundesgerichts präzisiert wurde (Urteil des Bundesgerichts vom 24. April 1997). Gemäss dieser Präzisierung ergeben sich bei der Abgrenzung des abzugsfähigen Unterhaltes für neuerworbene Liegenschaften kaum mehr Unterschiede gegenüber einer sogenannten objektiv-technischen Betrachtungsweise, wie sie für die Staats- und Gemeindesteuern seit jeher zur Anwendung gelangt.

Weitergehende Steuererleichterungen im Zusammenhang mit dem selbstgenutzten Wohneigentum, wie sie die im Gegenentwurf des Nationalrats vorgeschlagenen Änderungen des StHG vorsehen, lassen sich jedoch mit der verfassungsrechtlich gebotenen steuerlichen Gleichbehandlung von Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern mit Mieterinnen und Mietern nicht mehr vereinbaren. Zudem würden diese Änderungen des StHG dem Gedanken der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen, da es sich hier durchwegs um fakultative, offene Rahmenvorschriften handelt, die in den Kantonen zu unterschiedlichsten Lösungen führen würden.

Ferner ist auf die Steuerausfälle hinzuweisen, wie sie sich auch aus dem Gegenentwurf des Nationalrats ergeben würden.

b) Aber auch dem sogenannten Systemwechsel kann, jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt, nicht zugestimmt werden. Es ist zwar ohne weiteres zuzugeben, dass auch die heutige Eigenmietwertbesteuerung Mängel aufweist. Diese liegen vorab in der Schwierigkeit, eine Schätzungsmethode zu finden, um, bei vertretbarem Verwaltungsaufwand, die Eigenmietwerte so festlegen zu können, dass sie dem angestrebten Verhältnis zu einem marktüblichen Mietzins entsprechen. Aus dieser Sicht erscheint ein Systemwechsel durchaus als prüfenswert.

Andererseits darf aber nicht übersehen werden, dass auch ein Systemwechsel, wie hier vorgeschlagen wird, verschiedene gewichtige Fragen aufwirft, die derzeit nicht eindeutig beantwortet werden können.

Vorab muss festgestellt werden, dass die verfassungsrechtliche Problematik eines Systemwechsels auch in Fachkreisen nach wie vor kontrovers ist. So wird im Bericht, den eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Professor Locher, Universität Bern, im Sommer 1994 dem Eidgenössischen Finanzdepartement erstattet hat, von einem Systemwechsel abgeraten. In diesem Bericht wird unter anderem darauf hingewiesen, dass bei einem Systemwechsel ein ungelöstes Problem der Rechtsgleichheit entstehe zwischen der Eigentümerin oder dem Eigentümer, die oder der ein Haus selbst finanziert, und der Mieterin oder dem Mieter, die oder der gleich viel Vermögen in andere Anlagen investiert hat; in diesem Verhältnis führe der Systemwechsel zu einer Verletzung von Art. 4 Bundesverfassung. Auch das Fachgremium der ständigen Kommission für die Harmonisierung der direkten Steuern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzt wurde, ist der Auffassung, dass die verfassungsrechtliche Problematik eines Systemwechsels zu wenig geklärt sei.

Aber auch die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Systemwechsels und der damit verbundenen Streichung des Abzugs der Schuldzinsen sind zu bedenken. Zwar würden jene Steuerpflichtigen profitieren, die ihre Hypothek ganz oder doch überwiegend amortisiert haben. Andererseits müssen viele Wohneigentümer mit hoher hypothekarischer Belastung leben. Heute können die Hypothekarzinsen, mit Einschluss der Unterhaltskosten, auch insoweit geltend gemacht werden, als sie den Eigenmietwert übersteigen. Neuere statistische Erhebungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung zeigen denn, dass der Anteil der Steuerpflichtigen mit «negativer Liegenschaftsrechnung», bezogen auf alle Steuerpflichtigen mit selbstgenutztem Wohneigentum, über 50 Prozent beträgt. Für Wohneigentümerinnen und -eigentümer mit hoher Verschuldung wäre daher ein Systemwechsel mit einer teilweise erheblich höheren Steuerlast verbunden. Sie könnten sich gezwungen sehen, ihr Wohneigentum zu veräussern.

Zudem wäre auch ein Systemwechsel mit entsprechenden Umsetzungsproblemen verbunden. In diesem Zusammenhang ist auf die zu komplizierte Übergangsregelung zu verweisen, aber auch auf die Schwierigkeit, die abzugsfähigen von den nichtabzugsfähigen Schuldzinsen abzugrenzen.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung geht davon aus, dass der Systemwechsel, im Sinn des vorliegenden Gegenentwurfs, nach Ablauf der Übergangsregelung bei der direkten Bundessteuer zu einem jährlichen Mehrertrag von insgesamt rund 100 Mio. Franken führen würde. Mangels entsprechender Grundlagen können für den Kanton Zürich keine Aussagen über die finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels gemacht werden.

3. Bei alledem ist noch auf folgendes hinzuweisen: Ende 1996 beauftragte das Eidgenössische Finanzdepartement eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Professor Behnisch, Universität Bern, das System der direkten Steuern auf Lücken zu überprüfen und aufzuzeigen, wie diese beseitigt oder zumindest verringert werden könnten. Die Kommission hat ihren Bericht dem Eidgenössischen Finanzdepartement bis Ende April 1998 vorzulegen. Der Bundesrat wird den Bericht prüfen und sodann über das weitere Vorgehen entscheiden. Es darf angenommen werden, dass sich dieser Bericht auch mit Problemen befassen wird, die in den vorliegenden Bereich fallen. Auch von daher wäre es verfrüht, sich zum heutigen Zeitpunkt für den einen oder anderen Gegenentwurf zu entscheiden, bevor der erwähnte Bericht vorliegt.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Finanzen.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**