

**Bericht der Expertenkommission zur
Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts
für wohnungs- und bodenpolitische Ziele**

erstattet dem

Eidgenössischen Finanzdepartement

Bern 1994



Inhaltsverzeichnis

Einleitung	1
1 Ausgangslage, Auftrag und Arbeitsweise der Expertenkommission.....	1
2 Steuerrecht und ausserfiskalische Ziele	4
3 Ziele der Boden- und Wohnungspolitik.....	5
3.1 Ziel 1: Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum.....	6
3.2 Ziel 2: Wohnbauförderung	6
3.3 Ziel 3: Wohneigentumsförderung.....	7
3.4 Ziel 4: Förderung eigentumsähnlicher Nutzungsformen	8
3.5 Ziel 5: Optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich.....	9
3.6 Ziel 6: Förderung der Siedlungsqualität	10
3.7 Ziel 7: Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes	10
3.8 Der Einsatz von Grundeigentum zur individuellen Altersvorsorge als bodenpolitisches Ziel?	13
4 Volkswirtschaftliche Überlegungen.....	15
4.1 Besondere Eigenschaften des Boden- und Wohnungsmarktes	15
4.2 Beurteilung des Handlungsbedarfs und der Handlungsmöglichkeiten.....	22
4.3 Die Rolle der Besteuerung in der Boden- und Wohnungspolitik.....	25
5 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen.....	26
5.1 Kompetenzfragen.....	27
5.2 Grundrechte	28
5.3 Rechtsgleichheitsgebot.....	30
Kapitel 1 Steuern auf dem Ertrag	33
§ 1 Eigenmietwertbesteuerung	34
1 Kurze Darstellung des geltenden Systems	34
1.1 Im Recht der direkten Bundessteuer.....	34
1.2 In den Kantonen.....	36
2 Beurteilung des geltenden Systems	37
2.1 Steuerrechtliche Überlegungen	37
2.2 Wohnungs- und bodenpolitische Aspekte.....	39
2.2.1 Eigenmietwertbesteuerung und Wohneigentumsförderung	39
2.2.2 Unternutzungsabzug.....	42
2.2.3 Eigenmietwert bei Zweitwohnungen	44
2.2.4 Der Einfluss der Eigenmietwertbesteuerung auf andere Ziele der Wohnungs- und Bodenpolitik	45
2.3 Verfassungsrechtliche Aspekte.....	45
2.4 Aus der Sicht des Fiskus	48
2.5 Zusammenfassung.....	50
3 Reformvorschläge betreffend Eigenmietwertbesteuerung.....	51
4 Beurteilung und Konkretisierung eines vollständigen Systemwechsels.....	53
4.1 Verfassungsrechtliche Aspekte.....	53
4.1.1 Variante 1: Abschaffung Eigenmietwertbesteuerung und Abschaffung Schuldzinsen/Unterhaltsabzug.....	54

4.1.2	Variante 2: Abschaffung Eigenmietwertbesteuerung, beibehalten von Schuldzinsen/Unterhaltsabzug, Einführung Mietzinsabzug	57
4.2	Steuerrechtliche Überlegungen	59
4.3	Wohnungs- und bodenpolitische Überlegungen.....	60
4.4	Aus der Sicht des Fiskus	61
4.5	Zusammenfassende Würdigung eines Systemwechsels.....	62
5	Reformvorschläge innerhalb des Systems der Eigenmietwertbesteuerung	63
5.1	Beurteilung der Initiative "Wohneigentum für alle"	63
5.1.1	Verfassungsrechtliche Aspekte.....	63
5.1.2	Steuerrechtliche Überlegungen	65
5.1.3	Wohnungs- und bodenpolitische Überlegungen.....	66
5.1.4	Fiskalische Überlegungen	66
6	Vorschläge betreffend Eigenmietwertbesteuerung.....	67
§ 2	Bausparen	68
1	Darstellung der Massnahme	68
2	Beurteilung eines Bausparprivilegs	68
2.1	Steuerrechtlicher Aspekt	68
2.2	Verfassungsrechtliche Beurteilung	69
2.3	Beurteilung aus wohnungs- und bodenpolitischer Sicht.....	69
2.4	Aus der Sicht des Fiskus	70
3	Vorschlag.....	71
§ 3	Fundamentale Reformvorschläge	72
1	Die "single tax" von Henry George	72
2	Ressourcensteuer (Grundrentenabschöpfung).....	73
2.1	Darstellung der Massnahme	73
2.2	Beurteilung	74
2.2.1	Marktwirkung und Zielkonformität	74
2.2.2	Auswirkungen auf den Fiskus	75
2.2.3	Regelungskompetenz	76
2.2.4	Politische Realisierbarkeit.....	78
3	Vorschläge.....	78

Kapitel 2	Steuern auf dem Wert	79
------------------	-----------------------------------	-----------

§ 4	Vermögenssteuer	79
1	Kurze Darstellung der Vermögenssteuer	79
2	Zweck der Vermögenssteuer	79
3	Verkehrswert oder Ertragswert als Bemessungsgrundlage	80
4	Zu überprüfende Massnahme	83
5	Beurteilung dieser Massnahme.....	83
5.1	Allgemeine Auswirkungen und bodenpolitische Beurteilung.....	84
5.1.1	Grundstücke ausserhalb der Bauzone	84
5.1.2	Unüberbaute Grundstücke innerhalb der Bauzone	85
5.1.2.1	Baureifes Land.....	85

5.1.2.2	Nichtbaureifes Land in der Bauzone	88
5.1.3	Eigenheime	89
5.1.4	Mietwohnungen	90
5.1.5	Vermögensnachbesteuerung	92
5.2	Auswirkungen auf den Fiskus	93
5.3	Regelungskompetenz	94
5.4	Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen	95
5.5	Politische Realisierbarkeit	95
6	Vorschläge	96
§ 5	Liegenschaftssteuer	98
1	Kurze Darstellung der heutigen Liegenschaftssteuern	98
2	Beurteilung der heutigen Liegenschaftssteuern	98
2.1	Funktion der heutigen Liegenschaftssteuer	98
2.2	Wirkung der heutigen Liegenschaftssteuern	100
2.3	Würdigung aus boden- und wohnungspolitischer Sicht	102
3	Massnahmen	103
4	Beurteilung dieser Massnahmen aus bodenpolitischer Sicht	104
4.1	Massnahme 1: Abschaffung der Liegenschaftssteuer	104
4.1.1	Wirkungen und Zielkonformität	104
4.1.2	Auswirkungen auf den Fiskus	104
4.1.3	Regelungskompetenz	104
4.1.4	Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen	105
4.1.5	Politische Realisierbarkeit	105
4.1.6	Vorschlag	106
4.2	Massnahme 2: Liegenschaftssteuer auf Bauland (Baulandsteuer)	106
4.2.1	Sinn und Zweck einer Baulandsteuer	106
4.2.2	Probleme	106
4.2.3	Vorschlag	108
4.3	Massnahme 3: Liegenschaftssteuer auf Zweitwohnungen	108
4.3.1	Zweck einer Zweitwohnungssteuer	108
4.3.2	Steuerobjekt	108
4.3.3	Bemessung	110
4.3.4	Wirkungen und Zielkonformität	111
4.3.5	Auswirkungen auf den Fiskus	112
4.3.6	Regelungskompetenz	112
4.3.7	Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen	113
4.3.8	Politische Realisierbarkeit	114
4.3.9	Vorschläge	114

Kapitel 3	Steuern auf dem Wertzuwachs	115
------------------	--	------------

§ 6	Bodenwertzuwachssteuer	116
1	Darstellung der Massnahme	116
1.1	Ziel und Zweck	116
1.2	Ausgestaltung	116
2	Beurteilung	121
2.1	Marktwirkung	121
2.2	Auswirkungen auf das Steuersubjekt	122

2.3	Auswirkungen auf den Finanzhaushalt	124
2.4	Zielkonformität	125
2.5	Regelungsebene	125
2.6	Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen	126
2.7	Praktikabilität	126
2.8	Politische Realisierbarkeit.....	126
3	Vorschlag.....	127
§ 7	Grundstückgewinnsteuer	128
1	Besteuerung von Grundstückgewinnen.....	128
1.1	Allgemeines.....	128
1.2	Verhältnis zu wohnungs- und bodenpolitischen Zielen im allgemeinen.....	130
1.3	Überlegungen zum Bodenmarkt.....	131
2	Massnahmen im Bereich der kantonalen Besteuerung.....	133
2.1	Einführung des monistischen Systems in den Kantonen	133
2.1.1	Harmonisierung der Grundstückgewinnsteuersysteme.....	133
2.1.2	Heutige Situation	133
2.1.3	Darstellung der Massnahme	134
2.1.4	Beurteilung der Massnahme	135
2.1.4.1	Zielkonformität.....	135
2.1.4.2	Marktwirkung/Marktkonformität.....	136
2.1.4.3	Auswirkungen auf den Finanzhaushalt	137
2.1.4.4	Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen	138
2.1.4.4.1	Verhältnis zu Massnahmen im Bereich der Mehrwertabschöpfung.....	138
2.1.4.4.2	Verhältnis zu Massnahmen im Bereich der Bundessteuern.....	139
2.1.4.5	Regelungskompetenz	139
2.1.4.6	Politische Realisierbarkeit.....	139
2.1.5	Vorschlag.....	140
2.2	Weitere Massnahmen hinsichtlich Ausgestaltung der Grundstückgewinnsteuer.....	140
2.2.1	Realisierungsbegriff.....	140
2.2.2	Steueraufschubstatbestände.....	142
2.2.2.1	Allgemeines.....	142
2.2.2.2	Ersatzbeschaffung	143
2.2.2.3	Übrige Steueraufschubstatbestände	144
2.2.3	Verkauf an erstmalige Selbstnutzer.....	144
2.2.4	Gewinnermittlung	146
2.2.4.1	Allgemeines.....	146
2.2.4.2	Erlös und Erwerbspreis	146
2.2.4.3	Anrechenbare Aufwendungen	147
2.2.4.4	Teuerung.....	149
2.2.5	Steuertarif	151
2.2.5.1	Allgemeines.....	151
2.2.5.2	System mit progressivem Steuersatz	151
2.2.5.2.1	Allgemeines.....	151
2.2.5.2.2	Verlustverrechnung.....	152
2.2.5.2.3	Besitzesdauer	153
2.2.5.2.3.1	Spekulationszuschlag	153
2.2.5.2.3.2	Besitzesdauerabzug.....	154
2.2.5.3	System mit proportionalem Steuersatz	154
2.2.6	Vorschläge.....	156
3	Einführung der Besteuerung privater Grundstückgewinne auf Stufe Bund.....	157
3.1	Darstellung der Massnahme	157
3.2	Beurteilung der Massnahme.....	157

3.2.1	Marktwirkung	157
3.2.2	Auswirkungen auf den Fiskus	158
3.2.3	Zielkonformität.....	158
3.2.4	Regelungskompetenz	158
3.2.5	Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen	159
3.2.6	Politische Realisierbarkeit.....	159
3.3	Vorschlag.....	160

Zusammenfassung	161
------------------------------	------------

1	Abgelehnte und vorgeschlagene Massnahmen.....	161
2	Zielkonformität der vorgeschlagenen Massnahmen.....	164
3	Übersicht betreffend Zielkonformität der vorgeschlagenen Massnahmen	167
3.1	Zielkonformität aufgeschlüsselt nach den vorgeschlagenen Massnahmen.....	168
3.2	Zielkonformität aufgeschlüsselt nach Zielen	171

Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am aufgeführten Ort
Abs.	Absatz
AG	Kanton Aargau, bzw. Aktiengesellschaft
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
AI	Kanton Appenzell-Innerrhoden
a.M.	anderer Meinung
Amtl. Bull.	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
AR	Kanton Appenzell-Ausserrhoden
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
ASA	Archiv für Schweizerisches Abgaberecht, Bern
Aufl.	Auflage
BB	Bundesbeschluss
BBl	Bundesblatt
BdBSt	Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer direkten Bundessteuer vom 9.12.1940 (früher Wehrsteuerbeschluss), SR 642.11
BE	Kanton Bern
bes.	besonders
betr.	betreffend
BG	Bundesgesetz
BGBB	Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, AS 1993 II 1410, SR 211.412.11
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Amtliche Sammlung), Lausanne
BGer	Bundesgericht
BL	Kanton Basel-Landschaft
BlStPr	Basellandschaftliche Steuerpraxis, Liestal
BR	Bundesrat
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BS	Kanton Basel-Stadt
BV	Bundesverfassung
BVG	Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, SR 831.40
BVV 3	Verordnung über die steuerliche Abzugsberechtigung für Beiträge an anerkannte Vorsorgeformen, SR 831.461.3
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
BWZS	Bodenwertzuwachssteuer
bzw.	beziehungsweise
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14.12.1990, SR 642.11
dBSt	direkte Bundessteuer
d.h.	das heisst
Diss.	Dissertation

E.	Erwägung
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
Eidg.	Eidgenössisch
Einl.	Einleitung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
ev.	eventuell
f/ff	und folgende Seite/n
Fn.	Fussnote
FR	Kanton Freiburg
Fr.	Franken
GE	Kanton Genf (Genève)
GGSt	Grundstückgewinnsteuer
GL	Kanton Glarus
gl. M.	gleicher Meinung
GR	Kanton Graubünden
h.L.	herrschende Lehre
h.M.	herrschende Meinung
HStW	Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Auflage, Jena 1923 ff
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
i.S.	im Sinne, in Sachen
i.w.S.	im weiteren Sinn
JU	Kanton Jura
kant.	kantonal
lit.	litera, Buchstabe
LPG	Bundesgesetz über die landwirtschaftliche Pacht vom 4.10.1985, SR 221.213.2
LS	Liegenschaftssteuer
LU	Kanton Luzern
m.a.W.	mit anderen Worten
MWA	Mehrwertabschöpfung
N.	Note, Randziffer
NE	Kanton Neuenburg (Neuchâtel)
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NStP	Die neue Steuerpraxis, Bern
NW	Kanton Nidwalden
OR	Bundesgesetz vom 30.3.1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), SR 220
OW	Kanton Obwalden
Pra	Die Praxis des Bundesgerichts (seit 1.1.1991 "Die Praxis"), Basel
publ.	publiziert
RB	Rechenschaftsbericht des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, Zürich
resp.	respektive
RJJ	Revue Jurassienne de Jurisprudence, Porrentruy
RKE	Rekurskommissionsentscheid
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22.6.1979, SR 700

Rz	Randziffer
S.	Seite
schweiz.	schweizerisch
SG	Kanton St. Gallen
SH	Kanton Schaffhausen
SO	Kanton Solothurn
sog.	sogenannt
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts, bzw. Ständerat
ST	Der Schweizer Treuhänder, Zürich
StE	Der Steuerentscheid, Basel
Sten. Bull.	Stenographisches Bulletin der Bundesversammlung; seit 1967 Amtl. Bull.
StG	Steuergesetz (kantonaes)
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14.12.1990 , SR 642.14
StR	Steuer Revue, Muri bei Bern
SZ	Kanton Schwyz
TG	Kanton Thurgau
TI	Kanton Tessin
u.a.	unter anderem/n
u.E.	unseres Erachtens
UR	Kanton Uri
u.U.	unter Umständen
V	Verordnung
VD	Kanton Waadt (Vaud)
VGE	Verwaltungsgerichtsentscheid
VGer	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VMWG	Verordnung vom 9.5.1990 über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen, SR 221.213.11
VS	Kanton Wallis (Valais)
VW	Die Volkswirtschaft, Bern
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (BG vom 4.10.1974), SR 843
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht, Zürich
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10.12.1907, SR 210
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
ZG	Kanton Zug
ZH	Kanton Zürich
ZStP	Zürcher Steuerpraxis, Zürich
z.T.	zum Teil

Literaturverzeichnis

Soweit keine besondere Zitierweise vermerkt ist, wird auf die untenstehende Literatur verwiesen durch Nennung des NAMENS des Autors mit *kursivgedruckter* Abkürzung des Werkes.

- AEMISEGGER Heinz *Leitfaden zum Raumplanungsgesetz*, Bern 1980
- ALBISETTI Emilio Handbuch des Geld-, Bank- und Börsenwesens der Schweiz,
BOEMLE Max Thun 1987, zit. ALBISETTI et. al., *Handbuch*
EHRSAM Paul
GSELL Max
NYFFELER Paul
RUTSCHI Ernst
- ALBISETTI Marco *Planungsinstrumentarium*, in: Das Bundesgesetz über die
Raumplanung, Berner Tage für juristische Praxis, Bern 1980
- AMONN Alfred Grundsätze der Finanzwissenschaft, 1. Teil, Bern 1947,
zit. *Finanzwissenschaft I*
- AMONN Alfred Grundsätze der Finanzwissenschaft, 2. Teil, Bern 1953,
zit. *Finanzwissenschaft II*
- ANDELSON Robert Eine konservative Kritik an der *Bodenrente*, NZZ Nr. 296 vom
19./20.12.1992
- ARBEITSGRUPPE Schlussbericht der Arbeitsgruppe "Ausgleich planungsbeding-
"Mehrwertausgleich" ter Vor- und Nachteile nach Art. 5 RPG", Bundesamt für
Raumplanung, Bern 1994, zit. *Bericht Mehrwertausgleich*
- ARBEITSGRUPPE Bericht der Arbeitsgruppe Ordnungspolitik (Bericht de Pury)
"Ordnungspolitik" vom 22.1.1992 (= Rapport final du Groupe de travail informel
"Ordnungspolitik")
- ARBEITSGRUPPE Bausteine zur Bodenrechtspolitik, Schlussbericht der interde-
"Weiterentwicklung des partementalen Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung des Boden-
Bodenrechts" rechts", Bern 1991, zit. *Bausteine*

- BÄR Guy Die *Verkehrswertbesteuerung* der Liegenschaften als Mittel der Bodenpolitik, Bern 1970
- Bausteine* siehe Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung des Bodenrechts"
- Der Wissenschaftliche BEIRAT beim Bundesministerium für Finanzen Gutachten über Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer *Bodenwertzuwachsbesteuerung*, in: Gutachten und Stellungnahmen 1974-1987, S. 31 ff, Tübingen 1988
- Bericht Bodenrecht im Siedlungsbereich* siehe EJPD
- Bericht Hypothekarmarkt* siehe Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes
- Bericht Marktmiete* siehe Bundesamt für Wohnungswesen
- Bericht Mehrwertabschöpfung* siehe Kommission für Mehrwertabschöpfung und Minderwertausgleich
- Bericht Mehrwertausgleich* siehe Arbeitsgruppe Mehrwertausgleich
- Bericht Wohneigentumsförderung* siehe Expertenkommission Wohneigentumsförderung
- BEURET Jean-Baptiste Incidences de la nouvelle loi d'impôt sur le calcul de l'impôt sur les *gains immobiliers* et sur la charge fiscale qui en découle, in: Revue Jurassienne de Jurisprudence 1991, S. 12 ff
- BINDELLA Rudi Die *Baulandsteuer* - Ein Mittel zur Bekämpfung der Baulandhortung in der Schweiz, Diss. St. Gallen 1974
- BLÖCHLIGER Hans-Jörg
STAEHLIN-WITT Elke *Marktmiete* und Finanzierung von Subjekthilfe: Wie sollen Vermieterrenten abgeschöpft werden? in: Materialien Marktmiete, S. 97 ff, Basel 1993
- BLUMENSTEIN Ernst
LOCHER Peter *System* des Steuerrechts, 4. Auflage, Zürich 1992
- BÖCKLI Peter Die Besteuerung der *Eigenmiete* im Lichte von Steuer- und Verfassungsrecht, in: recht 1988, S. 14 ff

- BÖCKLI Peter
MEIER Alfred Abschaffung der *Eigenmietwertbesteuerung*, Gutachten zuhanden des Luzerner Regierungsrates, St. Gallen 1993
- BÖLSTERLI Urs Die steuerliche Behandlung der *Eigennutzung* von Wohnliegenschaften in rechtsvergleichender Sicht, in: ASA 48, 225 (1979)
- Botschaft zum BGBB* Botschaft zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, BBl. 1988 III 1953 ff, zit. *Botschaft zum BGBB*
- Botschaft zum StHG* Botschaft zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer (Botschaft über die Steuerharmonisierung), BBl. 1983 III 1 ff, zit. *Botschaft zum StHG*
- Botschaft zum RPG* Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung, BBl. 1978 I 1006 ff, zit. *Botschaft zum RPG*
- BRÄUER Karl *Grundsteuer*, in: HStW, Band 4, S. 1242 ff (1927)
- BUNDESAMT FÜR
RAUMPLANUNG Schlussbericht der Arbeitsgruppe "Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile nach Art. 5 RPG", Bern 1994, zit. *Bericht Mehrwertausgleich*
- BUNDESAMT FÜR
WOHNUNGSWESEN Bericht der Studienkommission Marktmiete, Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 28, Bern 1993, zit. *Bericht Marktmiete*
- BUNDESAMT FÜR
WOHNUNGSWESEN Materialien zum Bericht der Studienkommission Marktmiete, Arbeitsberichte Wohnungswesen, Heft 29, Bern 1993, zit. *Materialien Marktmiete*
- CAGIANUT Francis *Gutachten* zum Thema: "Richtlinien für den Einbau der Grundsätze der Mehrwertabschöpfung gemäss Art. 37 Abs. 1 und 2 Raumplanungsgesetz in die kantonalen Gesetzgebungen über die Grundstückgewinnsteuern", Mörschwil 1975
- derselbe Gedanken zur Gesetzgebung über die *Einkommenssteuer* - heutiger Stand und Zukunft, in: ASA 55, 593 (1987)
- COURVOISIER Olivier *Relations* entre l'impôt sur le revenu et l'impôt spécial frappant les gains immobiliers, Diss., Lausanne 1974

- DEISS Joseph Der Schweizer *Immobilienmarkt* zwischen Marktgesetzen und Intervention, in: Mitteilungen für Konjunkturfragen, 1/1991, S. 3 ff
- EGGER Bruno Die steuerliche *Erfassung von Wertzuwächsen* an Grundstücken, Diss., Rüschlikon 1973
- EJPD *Bodenrecht im Siedlungsbereich*, Erläuternder Bericht zu den Vorentwürfen "Recht auf Privaterschliessung, Vorkaufsrecht des Mieters und der Gemeinde, Veröffentlichung der Preise, Bern 1993
- EJPD/BRP Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981, zit. *Erläuterungen zum RPG*
- EJPD/BRP *Bauzonenerhebung Schweiz*, Technischer Bericht, Bern 1989
- EJPD/BRP *Fakten und Analysen* zu den Bauzonen und zur Erschliessung, Bern 1992
- ESTV Steuermäppchen Schweiz, Loseblattsammlung
- ESTV Hauptabteilung Direkte Bundessteuer, *Neuerungen* bei der direkten Bundessteuer aufgrund des DBG, in: ASA 61, 6 (1992)
- EIDGENÖSSISCHE
WOHNBAUKOMMISSION *Bericht* der Eidgenössischen *Wohnbaukommission* betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes, Arbeitsberichte Wohnungswesen Heft 22, Bern 1991
- EXPERTENKOMMISSION
zur Revision des Zürcher
Steuergesetzes Bericht der Expertenkommission zur Revision des Steuergesetzes an die Finanzdirektion Zürich von 1949, zit. *Zürcher Bericht 1949*
- EXPERTENKOMMISSION
für Fragen des Hypothe-
karmarktes Bericht der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes, Bern 1991, zit. *Bericht Hypothekarmarkt*
- EXPERTENKOMMISSION
Wohneigentums-
förderung *Bericht* der Expertenkommission *Wohneigentumsförderung* an den Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, Bern 1979
- FARAGO Peter
HAGER August
PANCHAUD Christine *Verhalten der Investoren* auf dem Wohnungsimmobiliemarkt, Schriftenreihe Wohnungswesen, Band 54, Bern 1993

- FLÜCKIGER Hans *Erhöhung des Baulandangebotes als Ausweg? Zur Ausgangslage, VLP Tagung, Zürich, 23.1.1992*
- GRAF Silvio *Einkommenssteuer und Wohneigentum, Diss., Bern 1984*
- derselbe *Einkommenssteuerrechtliche Erfassung der Nutzung von Wohnraum, in: ASA 54, 177 (1985)*
- GROSSMANN Benno *Die Besteuerung der Gewinne auf Geschäftsgrundstücken, Diss., St. Gallen 1977*
- GROSSRATSKOMMISSION Steuerfragen (BS) *Arbeitspapier II, Themenbereich Grundstückgewinnsteuer*
- GRÜNENFELDER Anne *Rechtsprobleme im Zusammenhang mit neuen Erscheinungsbildern der räumlichen Boden- bzw. Grundstücksnutzung am Beispiel der Rechtsfigur "Locacasa", Diss. Zürich 1992*
- GURTNER Peter *Inflation, Nominalwertprinzip und Einkommenssteuerrecht, Diss., Bern 1980*
- GYGI Fritz *Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981*
- HÄBERLI Rudolf
LÜSCHER Claude
PRAPLAN CHASTONAY
Brigitte
WYSS Christian *Boden Kultur, Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz, Schlussbericht des Nationalen Forschungsprogrammes (NFP) 22 "Nutzung des Bodens in der Schweiz", Zürich 1991, zit. HÄBERLI et al., *Boden-Kultur**
- HÄFELIN Ulrich
HALLER Walter *Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 2. neu bearbeitete Auflage, Zürich 1988*
- HÄFELIN Ulrich
MÜLLER Georg *Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, zit. *Verwaltungsrecht**
- HALLER Heinz *Umstrittene Fragen der "Leistungsfähigkeitsbesteuerung", in: Finanzwissenschaft im Dienste der Wirtschaftspolitik, S. 21 ff, Tübingen 1990*
- HANGARTNER Yvo *Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Band II: Grundrechte, Zürich 1982*
- HENSEL Johannes *Die Verfassung als Schranke des Steuerrechts, Diss., St. Gallen 1973*

- HERZOG Thomas Funktion und Verfassungsmässigkeit der *Vermögenssteuer*,
Diss., Basel 1985
- HÖHN Ernst *Steuerrecht*, Ein Grundriss des schweizerischen Steuerrechts
für Unterricht und Selbststudium, 7., überarbeitete Auflage,
Bern 1993
- derselbe Kommentar zu Art. 41^{ter} BV
- HÖHN Ernst Steuerliche Massnahmen zur *Wohneigentumsförderung*, Gut-
achten des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht zu-
handen des Finanzdepartements des Kantons St. Gallen, St.
Gallen 1986, publ. im Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom
17.2.1986, S. 326 ff
- HÖHN Ernst Öffentlich-rechtliche Abgaben auf Zweitwohnungen, Gutach-
ten des Instituts für Finanzwirtschaft und Finanzrecht zuhanden
des Delegierten für Raumplanung, St. Gallen 1977, nicht publ.,
zit. *Gutachten*
- VALLENDER Klaus
NOLD Hans Jakob
- IMBODEN Max Für eine Reform der *Vermögenssteuer*, in: ASA 30, 113 (1961)
- INTERKANTONALE Steuerinformationen, Bände I und II betreffend die einzelnen
KOMMISSION FÜR Steuern von Bund und Kantonen, Loseblattsammlung
STEUERAUFKLÄRUNG
- KALLENBERGER Werner *Bodenreformkonzeptionen*, Diss. Zürich 1979
- KÄNZIG Ernst Die eidgenössische *Wehrsteuer* (Direkte Bundessteuer), 2.
Auflage I. Teil, Basel 1982
- KLETT Kathrin Der *Gleichheitssatz* im Steuerrecht, in: Schweizerischer Juri-
stenverein, Referate und Mitteilungen, Heft 1, 1992
- KOMMISSION für Mehr- Bericht der Kommission für Mehrwertabschöpfung und Min-
wertabschöpfung und derwertausgleich vom 22. April 1977 an den Regierungsrat des
Minderwertausgleich Kantons Zürich, zit. *Bericht Mehrwertabschöpfung*
- LOCHER Peter Das Objekt der bernischen *Grundstückgewinnsteuer*, Diss.,
Bern 1976
- derselbe Der bernische Lösungsvorschlag für die *Mehrwertabschöpfung*
gemäss Artikel 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung,
in BVR 1983, 407

- derselbe Die Probleme mit dem *Mehrwertausgleich* - gibt es neue Erkenntnisse?, in *Mehrwertausgleich in der Raumplanung*, Schriftenfolge Nr. 57 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP), Bern 1992
- Materialien Marktmiete* siehe Bundesamt für Wohnungswesen
- MAUCH Samuel
MARTI Peter
HAERING Barbara
KNECHT Thomas
ZÜRCHER Dieter Bauland-Dynamik, Bericht 23 des Nationalen Forschungsprogrammes (NFP) 22 "Boden", Liebefeld-Bern 1989, zit. MAUCH et al., *Bauland-Dynamik*
- MAURER Alfred *Bundessozialversicherungsrecht*, Basel und Frankfurt am Main 1993
- MEIER Alfred *Wo der Fiskus hinlangt...*, in: *Finanz & Wirtschaft* 1990, S. 16
- MEIER Alfred
FURRER Jürg Der *Einfluss der Besteuerung* auf den Bodenmarkt, die Bodennutzung und die Bodenrente, Bericht Nr. 19 des Nationalen Forschungsprogrammes "Boden", Bern 1988
- MEIER-HAYOZ Arthur
REY Heinz *Berner Kommentar*, Band IV Sachenrecht, 1. Abteilung Das Eigentum, 5 Teilband Grundeigentum IV: Das Stockwerkeigentum Art. 712a-712 t ZGB, Bern 1988
- MÜLLER Jörg Paul Die *Grundrechte* der schweizerischen Bundesverfassung, zweite, überarbeitete Auflage von Jörg Paul Müller/Stefan Müller, *Grundrechte - Besonderer Teil*, Bern 1991
- derselbe *Elemente* einer schweizerischen Grundrechtstheorie, Bern 1982
- NEKOLA Anna *Besteuerung des Grundeigentums* im Privatvermögen in der Schweiz, Diss., Zürich 1983
- NEUMARK Fritz Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler *Steuerpolitik*, Tübingen, 1970
- NUSSBAUM Werner Die *Wohneigentumsförderung* der 2. Säule, in: *Der Schweizer Treuhänder* 9/93, S. 646 ff
- OBERHAUSER Alois *Bewertungsprobleme* im Steuerrecht, in: *Vierteljahresschrift für Schweizerisches Abgaberecht*, Bd. 1, S. 31 ff (1920)

- OBERSON Xavier *Les taxes d'orientation*, Diss., Genf 1991
- OCHSNER Peter Die Besteuerung der *Grundstückgewinne* in der Schweiz, Diss., Zürich 1975
- RAUCH Men Die *Besteuerung des Eigenmietwerts*, Diss., Zürich 1986
- RAUMPLANUNGSAMT DES
KANTONS BERN Das *Angebot an Bauzonen*, Grösse und Verfügbarkeit im Kanton Bern, Bern 1984
- Raumplanungsbericht*
1987 Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (*Raumplanungsbericht 1987*), BBl. 1988 I 871 ff
- REICH Markus Das *Leistungsfähigkeitsprinzip* im Einkommenssteuerrecht, in: ASA 53, 5 (1984)
- REIMANN August
ZUPPINGER Ferdinand
SCHÄRRER Erwin *Kommentar zum Zürcher Steuergesetz*, Bände 1 bis 4, Bern 1961/1969
- REINHARDT Klaus *Empfehlungen zur Gestaltung des Vorteilsausgleichs nach Artikel 5 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung*, Materialien zur Raumplanung, Bern 1986
- RICHLI Paul Die *Equity-Theorie* als Kriterium für die Beurteilung des Gerechtigkeitsgehalts von Rechtsnormen, in: Festschrift Arnold Koller, Bern 1993, S. 149 ff
- derselbe *Rechtsprobleme* im Zusammenhang mit der Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für die Wirtschaft, in: ASA 54, 97 (1985)
- derselbe *Verfassungsgrundsätze* für die Umsatzsteuer und die Stempelabgaben, in: ASA 58, 401 (1990)
- RICHNER Felix Die *Grundstückgewinnsteuer* und die Handänderungssteuer im Kanton Zürich, in: ZStP 1992 ff
- RIETMANN Kurt Ohne *Marktmiete* gibt es nur Verlierer, in: NZZ Nr. 128 vom 4./5.6.1994, S. 23
- ROHR Rudolf *Tatsachen und Meinungen zur Bodenfrage*, Zürich 1988

- ROHRER Beat Vom *Missbrauchsschutz* zur Formular-Wortklauberei, in: Der Schweizerische Hauseigentümer vom 15.9.1993
- derselbe Die sogenannte "relative Methode" als Beschränkung der Mietzinsgestaltungsrechte des Vermieters nach der neuen Rechtsprechung des Bundesgerichtes, in: SJZ 90 (1994), S. 153 ff, zit. *absolute und relative Methode*
- RUSCONI Caroline L' imposition de la *valeur locative*, Diss., Lausanne 1988
- RUMO Gabriel Die Liegenschaftsgewinn- und die Mehrwertsteuer des Kantons Freiburg, Diss., Freiburg 1993, zit. *Liegenschaftsgewinnsteuer*
- SAURER Peter Die Besteuerung der *Eigenmiete*, in: Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen, Jg. 1991, S. 13 ff
- SHELLE Klaus Die *Einheitsbewertung* des Grundbesitzes, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler, Heft 76, Wiesbaden 1993
- SCHULZ Hans-Rudolf
MUGGLI Christoph
HÜBSCHLE Jörg *Wohneigentumsförderung* durch den Bund, Die Wirksamkeit des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG), Schriftenreihe Wohnungswesen Band 55, Bern 1993
- STALDER Beat Die verfassungs- und verwaltungsrechtliche Behandlung unerwünschter Handänderungen im bäuerlichen Bodenrecht, Diss., Bern 1993, zit: *bäuerliches Bodenrecht*
- STAUB Bernhard *Bauzonen in der Schweiz* - Grösse und Nutzungsdichten, in: Volkswirtschaft 4/91, S. 35 ff
- TOBLER-AESCHLIMANN
Grety Die *Liegenschaftssteuer* in den schweizerischen Kantonen, Diss., Bern 1955
- VALLENDER Klaus *Verfassungsmässiger Rahmen* und allgemeine Bestimmungen, ASA 61 (1992) S. 263 ff (Sondernummer Steuerharmonisierung)
- VÖLLMIN Dieter Peter *Grundrechtsschutz* bei inflationsverzerrtem Steuerrecht, Diss., Basel 1987
- YERSIN Danielle *Les buts extra-fiscaux* assignés aux impôts directs, au regard de quelques principes constitutionnels, in: Steuerrecht im Rechtsstaat, Festschrift für Prof. Dr. Francis Cagianut zum 65. Geburtstag, Bern 1990, S. 47 ff

- dieselbe *L' égalité de traitement en droit fiscal*, in: Schweizerischer Juristenverein, Referate und Mitteilungen, Heft 2, 1992
- ZELLER-MEJIA Rosalía *Die Baulandhortung*, Eine ökonomische Untersuchung, Diss., Bern 1989
- ZUPPINGER Ferdinand Gutachten zur Frage der *Verfassungsmässigkeit* der Volksinitiative für breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum, publ. in: Botschaft und Anträge des Regierungsrates vom 11. Dezember 1984 betreffend "Volksinitiative für breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum", Rechtmässigkeit und Inhalt, Grosser Rat des Kantons St. Gallen, S. 21 ff
- dieselbe *Die Besteuerung des Liegenschaftenhändlers* im interkantonalen Verhältnis, Bern 1971
- dieselbe Möglichkeiten der *Mehrwertabschöpfung* im Rahmen der Raumplanung, in: ZBl 75, 196 (1974)
- dieselbe Notwendigkeit einer *Synthese* von steuerlichen und bodenrechtlichen, insbesondere planerischen Zielsetzungen bei der fiskalischen Belastung des Grundeigentums, in: ASA 43, 81 (1974)
- dieselbe *Die fiskalische Belastung* von Grund und Boden nach geltendem Recht und mit Blick auf die Zukunft, in: ZBl 79, 97 (1978)
- dieselbe *Bodenmehrwerte* und Steuerrecht, in: Festschrift für Ernst Käzig, ASA 47, 135 (1978)
- dieselbe Die fiskalische Belastung planerischer *Mehrwerte*, in: ZBl 80, 434 (1979)
- dieselbe *Grundstückgewinn- und Vermögenssteuer*, in: Sonderheft Steuerharmonisierung, ASA 61, 309 (1992)
- ZUPPINGER Ferdinand
BÖCKLI Peter
LOCHER Peter
REICH Markus *Steuerharmonisierung*, Bern 1984
- Zürcher Bericht 1949* siehe Expertenkommission zur Revision des Zürcher Steuergesetzes

Einleitung

1 Ausgangslage, Auftrag und Arbeitsweise der Expertenkommission

Boden- und Wohnungsmarkt sind seit Jahren Gegenstand politischer Diskussion. Im Zusammenhang mit der 1988 von Volk und Ständen verworfenen Stadt-und-Land-Initiative hat der Bundesrat zugesichert, "das Bodenrecht in kleinen, überschaubaren Schritten weiterzuentwickeln"¹. Im Jahre 1991 legte die verwaltungsinterne Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung des Bodenrechts" ihren Bericht "Bausteine zur Bodenrechtspolitik" vor. Fast gleichzeitig kamen der "Bericht der Eidgenössischen Wohnbaukommission betreffend wohnungspolitische Massnahmen des Bundes" und der "Bericht der Expertenkommissionen für Fragen des Hypothekarmarktes" heraus. Überall wurde empfohlen, die Fiskalprobleme einer speziellen Expertenkommission zur Beurteilung zu unterbreiten².

Mit Verfügung vom 12.5.1993 hat das Eidgenössische Finanzdepartement deshalb eine "Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele" eingesetzt. Als Mitglieder wurden ernannt:

- Locher Peter, Prof. Dr. iur., Fürsprecher, Dozent für Steuerrecht an der Universität Bern (Vorsitz);
- Amonn Anton, Fürsprecher, Assistent am Steuerrechtlichen Seminar der Universität Bern;
- Beuret Jean-Baptiste, lic. iur., avocat, chef de l'administration cantonale des finances du canton du Jura;
- Meier Alfred, Prof. Dr. oec., Dozent für Volkswirtschaftslehre an der Hochschule St. Gallen;
- Oberson Xavier, Docteur en droit, avocat, Chargé de cours à l'Université de Genève;
- Plavec Urs, Dr. oec. HSG, Chef Sektion "Wirtschaft und Finanzmärkte" der Eidg. Finanzverwaltung;

¹ Bericht "Bodenrecht im Siedlungsbereich" S. 3.

² Bausteine, S. 288 ff, Bericht Wohnbaukommission, S. 59 (Antrag 7), Bericht Hypothekarmarkt, S. 11 (Empfehlung 13).

- Richli Paul, Prof. Dr. iur., Dozent für öffentliches Recht an der Universität Basel;
- Richner Felix, Dr. iur., Rechtsanwalt, Chef der Rechtsabteilung in Steuersachen der Finanzdirektion Zürich;
- Steinmann Gotthard, Dr. iur., Fürsprecher, Stabsstelle Gesetzgebung und Koordination der Hauptabteilung Direkte Bundessteuer der Eidg. Steuerverwaltung;
- Yersin Danielle, Prof., Docteur en droit, juge fédérale.

Lehmann René, Eidg. Steuerverwaltung, Abteilung Statistik und Dokumentation führte das Protokoll.

Der Auftrag lautete wie folgt: Die Expertenkommission

- erstellt einen Bericht über den Einsatz des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele
- prüft die bestehenden Steuersysteme auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene im Hinblick auf deren wohnungs- und bodenpolitische Auswirkungen
- listet allfällige Mängel der Steuersysteme auf
- klärt ab, ob die Steuersysteme die Realisierung neuer Wohnbau- und Eigentumsformen sowie alternative Finanzierungsmodelle behindern
- unterbreitet konkrete Vorschläge zur Revision des bestehenden Abgaberechts
- prüft die Einführung neuer Steuern, die geeignet sind, die wohnungs- und bodenpolitischen Ziele zu verwirklichen
- zeigt die Nebenwirkungen der Steuern auf und weist auf Konflikte mit anderen Zielen hin
- berücksichtigt die politischen Realisierungschancen der Massnahmen
- ist nicht verpflichtet, sich an den bestehenden Verfassungsrahmen zu halten
- schlägt konkrete Änderungen des bestehenden Steuerrechts und die Einführung neuer Steuern vor, die als Grundlage für Muster- und Modellerlasse betreffend das kantonale Steuerrecht dienen
- befasst sich nicht mit Kausalabgaben und der Mehrwertabschöpfung³.

³ Die Mehrwertabschöpfung war Untersuchungsgegenstand der vom Bundesamt für Raumplanung eingesetzten Arbeitsgruppe "Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile nach Art. 5 RPG", die ihren Schlussbericht im März 1994 vorgelegt hat.

Die Kommission befasste sich in erster Linie mit konzeptionellen Fragen und musste aus Zeitgründen darauf verzichten, Detailprobleme zu behandeln⁴. Ausgeklammert wurden auch die Stempelabgaben und die Verrechnungssteuer⁵. Nachdem sich das Anschlussprogramm Bodenrecht des Bundesrats auf den Siedlungsbereich⁶ konzentriert, befasst sich der vorliegende Bericht in erster Linie mit Grundstücken innerhalb des Baugebiets. Die Besteuerung von Grundstücken ausserhalb der Bauzone wird nur vereinzelt behandelt.

Eine Kerngruppe der Kommission, bestehend aus den Herren Locher, Steinmann, Plavec und Amonn, erstellte anlässlich ihrer Sitzung vom 16.4.1993 ein Arbeitskonzept und nahm anschliessend auch bereits materielle Vorbereitungsarbeiten in Angriff. Es handelte sich dabei um zwei Diskussionsgrundlagen betreffend Mängel des geltenden Rechts ("Diagnose") bzw. mögliche Massnahmen ("Therapie"). Anlässlich der ersten Kommissionssitzung vom 19.5.1993 wurde das Arbeitskonzept genehmigt. Die unabhängig voneinander erstellten Teilberichte "Diagnose" und "Therapie" wurden an der zweiten Kommissionssitzung vom 30./31.8.1993 besprochen und anschliessend vereinigt. Im Hinblick auf die folgenden Sitzungen vom 1.11.1993 und 27./28.1.1994 wurden jeweils weitere Teilberichte vorbereitet, im Plenum diskutiert und verabschiedet oder weiterentwickelt. Im Februar 1994 fand ein Hearing mit der vom Bundesamt für Raumplanung eingesetzten Arbeitsgruppe Mehrwertausgleich statt. Ende März 1994 lag ein Entwurf für den Schlussbericht vor, der den Bundesämtern für Justiz, Wohnungswesen und Raumplanung zur Vernehmlassung unterbreitet wurde. Anlässlich der Kommissionssitzung vom 28./29.4.1994 wurde der gesamte Bericht unter Berücksichtigung dieser Stellungnahmen noch einmal diskutiert. Zum Problemkreis Bewertung von Grundeigentum wurde ein Schätzungsexperte, Herr Architekt Carlo Zürcher aus Muttenz, befragt. Am 16.5.1994 fand eine Besprechung mit Herrn Ständerat Prof. Ulrich Zimmerli statt, um gewisse Fragen zum bäuerlichen Bodenrecht⁷ zu klären. Eine weitere Besprechung wurde am 24.5.1994 mit dem Bundesamt für Wohnungswesen durchgeführt.

⁴ So sind insbesondere die Handänderungssteuern nicht Gegenstand dieses Berichts. Vgl. dazu aber den Bericht Wohneigentumsförderung, S. 22 ff und 58 ff sowie HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S. 375 f.

⁵ Vgl. dazu den Bericht Hypothekarmarkt.

⁶ So Bericht Bodenrecht im Siedlungsbereich, S. 4.

⁷ Vgl. dazu § 4 (Vermögenssteuer) Ziff. 5.1.2 ff.

Der von Herrn Amonn redigierte Schlussbericht wurde anlässlich der letzten Kommissionssitzung vom 30.5.1994 einstimmig verabschiedet und konnte dem Eidgenössischen Finanzdepartement im Juni 1994 überreicht werden.

2 Steuerrecht und ausserfiskalische Ziele

Im System der öffentlichen Abgaben⁸ wird unterschieden zwischen Kausalabgaben, Steuern und Lenkungsabgaben. Kausalabgaben stellen ein Entgelt für spezielle Leistungen dar, die das Gemeinwesen einem Abgabepflichtigen erbringt (Gebühren und Vorzugslasten), oder sie werden für die Befreiung von einer öffentlichrechtlichen Verpflichtung erhoben (Ersatzabgaben). Sie sind nicht Gegenstand dieser Untersuchung⁹. Steuern sind voraussetzungslos geschuldete, d.h nicht in direktem Zusammenhang zu einzelnen Leistungen stehende Abgaben. Ihr Hauptzweck besteht darin, einem bestimmten Gemeinwesen die zur Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Mittel zu verschaffen. Letzteres unterscheidet sie von den Lenkungsabgaben, die nicht der Mittelbeschaffung dienen, sondern das Verhalten beeinflussen sollen. Auch Steuern beeinflussen aber das Verhalten der Steuersubjekte. Das Steuerrecht wird deshalb seit jeher zur Unterstützung ausserfiskalischer Zielsetzungen - meist wirtschafts-, sozial- oder strukturpolitischer Natur - eingesetzt¹⁰. In der vorliegenden Untersuchung stehen Ziele der *Wohnungs- und Bodenpolitik* im Vordergrund. Sie werden unter Ziff. 3 hienach vorgestellt. Andere Ziele, wie z.B. umwelt- oder sozialpolitische, können nur soweit berücksichtigt werden, als sie einen engen Bezug zur Wohnungs- und Bodenpolitik aufweisen.

Der Einsatz des Steuerrechts für ausserfiskalische Zielsetzungen ist allerdings in mehrfacher Hinsicht problematisch. Aus steuerrechtlicher Sicht ist vor allem bei der Einkommens- und Vermögenssteuer Skepsis angebracht. Insbesondere Förderungsmassnahmen sind tendenziell wenig zielgenau, weil sie sich aufgrund der Progression bei hohem Einkommen bzw. Vermögen besonders stark, bei niedrigen hingegen kaum oder überhaupt nicht auswirken. Ein weiterer Nachteil besteht darin, dass der Umfang der Förderung betragsmässig nicht ausgewiesen wird. Ausserfiskalische Zielsetzungen belasten schliesslich auch die Transparenz des Steuersystems¹¹. Besser als bei den allgemei-

⁸ Vgl. dazu anstelle vieler BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 1 ff.

⁹ Vgl. dazu Ziff. 1 hievore.

¹⁰ Vgl. BLUMENSTEIN/LOCHER, a.a.O., S. 5.

¹¹ Vgl. Botschaft zum StHG, BBl 1993 III 44 ff.; Botschaft zum BG über Finanzhilfen und Abgeltungen, BBl 1987 I 392 f.; RICHLI, Rechtsprobleme, S. 114 ff.

nen Einkommens- und Vermögenssteuern können wohnungs- und bodenpolitische Ziele bei den Grundsteuern, wie z.B. bei der Grundstückgewinn- oder Liegenschaftssteuer, berücksichtigt werden.

Unter Ziff. 4 hienach wird untersucht, inwiefern der Einsatz des Steuerrechts für ausserfiskalische Ziele aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll sein kann. Die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen werden in Ziff. 5 ausgelotet.

3 Ziele der Boden- und Wohnungspolitik

Im Bericht "Bausteine zur Bodenrechtspolitik"¹² wird unter dem Titel "Bodenrechtliches Konzept der Bundesverfassung" einleitend folgendes ausgeführt:

"Die Bundesverfassung enthält *kein geschlossenes bodenrechtliches Konzept*, sondern eine historisch gewachsene Vielzahl einzelner bodenrechtlich relevanter Bestimmungen. An der Punktualität und der geringen Kohärenz der bodenrechtlichen Verfassungsnormen zeigt sich, dass die Ordnung des Bodens politisch in hohem Masse umstritten ist. Es ist deshalb nicht sinnvoll, an dieser Stelle ein umfassendes und in sich geschlossenes Zielsystem der Boden- und Eigentumspolitik zu entwickeln. Im folgenden sollen vielmehr jene Grundziele der verfassungsrechtlichen Bodenordnung sichtbar gemacht werden, die sich im Verlauf der letzten Jahrzehnte durchgesetzt haben."

In Anlehnung an die entsprechenden Ausführungen im Bericht "Bausteine zur Bodenrechtspolitik"¹³ werden nunmehr die wichtigsten wohnungs- und bodenpolitischen Ziele vorgestellt und kurz erläutert. Aus systematischen Gründen wurde die Reihenfolge umgestellt.

Welche dieser Ziele mit steuerrechtlichen Massnahmen unterstützt werden können, bleibt hier noch offen und wird erst unten (§§ 1 bis 7) untersucht.

¹² S. 50.

¹³ S. 51 ff.

3.1 Ziel 1: Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum¹⁴

Eines der wichtigsten staatspolitischen Ziele der Schweiz ist die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt¹⁵. Wohnen gehört ohne Zweifel zu den menschlichen Grundbedürfnissen, welche in einem Wohlfahrtsstaat als unverzichtbar gelten. Ein Ziel der schweizerischen Wohnungspolitik ist deshalb die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum. Gesamthaft betrachtet kann die Wohnraumversorgung heute zwar als gut bezeichnet werden¹⁶. Einzelne Bevölkerungsgruppen haben aber dennoch Mühe, Wohnraum zu finden, der ihren Bedürfnissen und ihren finanziellen Möglichkeiten entspricht¹⁷. Diese Entwicklung hat verschiedene Ursachen. Auf der einen Seite hat die Wohnraumnachfrage aufgrund des Bevölkerungszuwachses und der gestiegenen Einkommen in den letzten Jahrzehnten stark zugenommen¹⁸. Auf der anderen Seite konnte die Wohnbautätigkeit mit dieser Entwicklung aus strukturellen Gründen nicht Schritt halten. Heute wird vor allem ein Mangel an preisgünstigen Wohnungen festgestellt¹⁹. Zum Ziel der ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum gehört daher auch die *Erhaltung preisgünstiger Wohnungen*.

3.2 Ziel 2: Wohnbauförderung²⁰

Ziel 1 setzt voraus, dass stets ein ausreichender Bestand an Wohnraum vorhanden ist. Nachdem oben festgestellt wurde, dass vor allem das Angebot an preisgünstigen Wohnungen knapp ist, soll nicht bloss die Erhaltung, sondern auch die *Erstellung von preisgünstigem Wohnraum* gefördert werden. Der Bund hat einen entsprechenden Verfassungsauftrag bereits seit 1972. Er soll gemäss Art. 34^{sexies} Abs. 1 BV u.a. "Massnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaues" treffen²¹. Wir bezeichnen dieses Ziel als *Wohnbauförderung*²². HÖHN/MEIER sprechen

¹⁴ Vgl. dazu Bausteine, S. 51 (dort auch Ziel 1).

¹⁵ Vgl. Art. 2 und 31^{bis} Abs. 1 BV.

¹⁶ So Bericht Wohnbaukommission, S. 5.

¹⁷ So Bausteine, S. 51 und Bericht Wohnbaukommission, S. 6.

¹⁸ Vgl. dazu Bericht Wohnbaukommission, S. 7 f sowie Materialien Marktmiete, S. 3 ff.

¹⁹ So Bausteine, S. 51 und Bericht Wohnbaukommission, S. 6.

²⁰ Vgl. dazu Bausteine, S. 51 (dort in Ziel 1 enthalten). Im Bericht Bausteine wird zwischen dem Ziel der ausreichenden Wohnraumversorgung und jenem der Wohnbauförderung nicht unterschieden.

²¹ Gestützt auf diese Bestimmung hat der Bund u.a. das Wohn- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) erlassen (SR 843). Vgl. dazu SCHULZ/MUGGLI/HÜBSCHLE, Wohneigentumsförderung.

²² Im Gegensatz zur Wohneigentumsförderung gemäss Ziel 3 hienach.

in diesem Zusammenhang von "Förderung des Wohneigentums im weiteren Sinn"²³. Dieses Ziel ist insofern zu begrüssen, als man das Angebot erhöhen und damit ein Kernproblem beseitigen will.

3.3 Ziel 3: Wohneigentumsförderung²⁴

Ein weiteres Problem stellt die in der Schweiz vergleichsweise geringe Wohneigentumsquote dar. Rund 70% der Bevölkerung leben in Mietwohnungen. Wohnen im eigenen Haus bzw. in einer eigenen Wohnung hat gegenüber der Miete unbestreitbare Vorteile. Es bietet vor allem eine gewisse Sicherheit und gibt dem Grundeigentümer die Möglichkeit, an der Wertsteigerung des Bodens zu partizipieren. Obschon sich daraus auch Nachteile ergeben können²⁵, dürften die Vorteile überwiegen. Eine breitere Streuung selbstgenutzten Wohneigentums ist deshalb erwünscht, dies nicht zuletzt im Hinblick auf die konstitutive Bedeutung der Eigentumsgarantie gemäss Art. 22^{ter} BV²⁶. Danach ist der Bestand vorhandenen und die Möglichkeit zum Erwerb neuen Eigentums geschützt, wenngleich Schutzobjekt nicht in erster Linie das Grundeigentum, sondern das Eigentum als Institut unserer Rechtsordnung ist²⁷. Im übrigen bietet die Eigentumsgarantie freilich nur Schutz vor Eingriffen bzw. verleiht dem Einzelnen einen Entschädigungsanspruch bei Enteignung, sie erlaubt es dem Staat aber nicht unmittelbar, aktiv zur Förderung der Eigentumsbildung beizutragen. Grundlage dazu bildet indessen Art. 34^{sexies} BV, wonach der Bund "Massnahmen zur Förderung, besonders auch zur Verbilligung ... des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum" treffen soll²⁸. Objekt solcher Förderungsmassnahmen kann nur der Erwerb von *selbstgenutztem* Grundeigentum

²³ Wohneigentumsförderung, S. 333 ff. Die Förderung des Erwerbs von Wohneigentum bezeichnen sie demgegenüber als "Wohneigentum im engeren Sinn".

²⁴ Vgl. dazu Bausteine, S. 53 f (dort Ziel 5) und bes. den Bericht Wohneigentumsförderung.

²⁵ Diesbezüglich wird etwa erwähnt, Wohneigentum führe zu einer geringeren Mobilität. Betrachtet man indessen die Situation in anderen Ländern, beispielsweise in den USA, entstehen ernsthafte Zweifel, ob ein solcher Zusammenhang tatsächlich besteht. Heute können allenfalls noch die kantonalen Grundstückgewinnsteuern mobilitätsbehindernd wirken, weil ein Steueraufschub, wenn überhaupt, nur bei Ersatzbeschaffungen innerhalb des gleichen Kantons gewährt wird. Aufgrund von Art. 12 Abs. 3 lit. e StHG wird dieses Hindernis aber spätestens im Jahre 2001 (nach Ablauf der Anpassungsfrist gemäss Art. 72 StHG) beseitigt sein. Vgl. dazu auch § 7 Ziff. 2.2.2.2 hienach.

²⁶ Vgl. auch Bausteine, S. 53.

²⁷ Vgl. zur Eigentumsgarantie anstelle vieler: HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N 1355 ff. Im Bereich des Steuerrechts bietet sie insbesondere Schutz vor einer konfiskatorischen Besteuerung (vgl. dazu Ziff. 5.2 hienach).

²⁸ Betreffend Wirksamkeit des WEG vgl. SCHULZ/MUGGLI/HÜBSCHLE, Wohneigentumsförderung.

sein. Nach allgemeiner Auffassung soll der Erwerb von Wohneigentum zum Zwecke der Kapitalanlage nicht staatlich gefördert werden²⁹. Diese Form des Grundeigentums verdient den Schutz der Eigentumsgarantie nur in seiner Abwehrfunktion. Fraglich ist, ob auch der Erwerb von Ferien- und Zweitwohnungen unter Art. 34^{sexies} BV fällt. Man könnte dies mit dem Argument begründen, dass sich nicht alle Leute den Erwerb einer Wohnung an ihrem Wohnsitz leisten können. Ihre einzige Möglichkeit, Grundeigentum zu erwerben, liegt im Erwerb dieser vergleichsweise billigeren Wohnungen. Andererseits läuft der Bau von Ferien- und Zweitwohnungen dem Ziel der optimalen Bodennutzung³⁰ zuwider. Solche Wohnungen fallen denn auch nicht unter das Wohneigentumsförderungsgesetz³¹. Aufgrund dieser Überlegungen gehen wir davon aus, dass nur der Eigenheimerwerb am Wohnsitz gefördert werden soll.

Wir umschreiben Ziel 3 in der Folge mit dem Begriff "Wohneigentumsförderung". Inhaltlich entspricht es dem, was bei HÖHN/MEIER als "Förderung von Wohneigentum im engeren Sinn"³² bezeichnet wird. Im Gegensatz zum Bericht "Bausteine"³³ subsumieren wir darunter nicht nur Alleineigentum, sondern auch Gesamt- und Miteigentum, insbesondere Stockwerkeigentum³⁴.

3.4 Ziel 4: Förderung eigentumsähnlicher Nutzungsformen³⁵

Ziel 3 beruht - wie erwähnt - letztlich auf dem Gedanken, dass Wohneigentum gegenüber der normalen Miete bestimmte Vorteile - namentlich einen erhöhten Schutz vor Kündigung und Mietzinserhöhung sowie Partizipation an der Wertsteigerung - aufweist. Es wird nun aber nie allen Bürgern möglich sein, selber Wohneigentum zu erwerben. Ein Teil der Bevölkerung wird zudem aus verschiedensten Gründen gar nie Grundeigentum erwerben wollen. Nichtsdestoweniger sind die angesprochenen Vorteile auch für Mieter erstrebenswert. Sie sind ihnen ebenfalls zugänglich und zwar durch den Aus-

²⁹ Staatlich gefördert werden soll nur der Wohnungsbau, nicht hingegen der Erwerb bestehender Wohnungen zur Kapitalanlage (vgl. Ziel 2).

³⁰ Ziel 5 hienach. Zum Problembereich Zweitwohnungen vgl. insbesondere § 5 Ziff. 4.3 hienach.

³¹ Vgl. Art. 2 Abs. 3 WEG

³² Wohneigentumsförderung, S. 333 ff.

³³ Ziel 5, die "Breite Streuung selbstgenutzten Grundeigentums" ist dort enger gefasst (S. 53 f) und die Förderung gemeinschaftlichen Eigentums wird gesondert behandelt (S. 54 f, Ziel 7).

³⁴ Ebenso das BG über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge vom 17.12.1993 (BB1 1993 IV 580).

³⁵ Vgl. dazu Bausteine, S. 54 f (dort Ziele 7 und 8).

bau der Nutzungsrechte. Dies wiederum ist auf verschiedene Arten zu bewerkstelligen. Eine Möglichkeit besteht darin, den Mieterschutz zu verstärken. Damit werden allerdings Marktmechanismen ausserkraftgesetzt, was langfristig auch schwerwiegende negative Folgen haben kann³⁶. Besser ist daher die Förderung von Vertragsverhältnissen, bei denen die Nutzungsrechte auf freiwilliger Basis ausgebaut werden. Zu denken ist dabei z.B. an Wohnbaugenossenschaften bzw. Mieter-Aktiengesellschaften. Eigentümerin bleibt dort zwar jeweils die juristische Person, die Mieter üben aufgrund ihrer Stellung als Genossenschafter bzw. Aktionäre aber eine gewisse Kontrolle aus und partizipieren mit ihren Anteilscheinen bzw. Aktien auch an der Wertsteigerung. Eine neuere Erscheinung ist das sog. Locacasa-Modell³⁷, in dem Stiftungen als Wohnungseigentümer auftreten und den Mietern als Gegenleistung für die Hingabe zinsloser Darlehen eigentümerähnliche Rechte (insbesondere Beteiligung an der Realwertsteigerung) eingeräumt werden.

Ein Ziel der Boden- und Wohnungspolitik kann deshalb darin bestehen, solche Modelle zu fördern. Art. 34^{sexies} BV bildet dazu u.E. eine ausreichende verfassungsmässige Grundlage. Allerdings sind nicht unbedingt alle diese Modelle im Einzelfall immer förderungswürdig. Entsprechende Massnahmen müssten daher - wie heute bereits im Rahmen des WEG - an bestimmte Bedingungen geknüpft werden.

3.5 Ziel 5: Optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich

Die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum setzt voraus, dass genügend überbaubarer Boden zur Verfügung steht. Andererseits gilt es, genügend Boden für die Landwirtschaft, als Erholungsraum und als eigenwertige natürliche Lebensgrundlage zu erhalten³⁸. Diese konkurrierenden Nutzungen haben alle einen hohen Stellenwert und weisen in der Schweiz - angesichts der zunehmenden Knappheit des Bodens - ein erhöhtes Konfliktpotential auf. Das zwingt uns zu einem *haushälterischen Umgang mit Boden*. Dem versucht man mittels Raumplanung³⁹ Rechnung zu tragen. Ein Grundinstrument dazu ist die Nutzungsplanung, mit der u.a. das Baugebiet klar

³⁶ Vgl. dazu Ziff. 3.7 und Ziff. 4.2 hienach, ferner den Bericht "Marktmiete", S. 24.

³⁷ Vgl. dazu GRÜNENFELDER, Locacasa.

³⁸ So Bausteine, S. 52.

³⁹ Vgl. Art. 22^{ter} BV, das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700) und insbesondere den Raumplanungsbericht 1987 (BBl. 1988 I 871).

vom Nichtbauggebiet abgegrenzt wird⁴⁰. Die Wohnbautätigkeit muss sich auf das erste konzentrieren. Wenn wir einerseits zusätzlichen Wohnraum gewinnen und andererseits die Bauzonen nicht unnötig auszudehnen wollen, müssen wir den *Boden im Siedlungsbereich optimal nutzen*. Dazu gehört erstens das Ausschöpfen vorhandener Nutzungsreserven innerhalb des bereits überbauten Gebietes⁴¹. Bereits bestehende Gebäude sollten deshalb bestmöglich genutzt⁴² und Baulücken innerhalb der Agglomerationen geschlossen werden. Langfristig wird das allein aber nicht genügen, um den Raumbedarf decken zu können. Es wird daher unumgänglich sein, auch neue Siedlungen zu errichten. Um die entsprechenden Verluste an nicht überbautem Land möglichst gering zu halten, drängt sich dort ebenfalls ein flächensparendes Vorgehen⁴³ auf.

3.6 Ziel 6: Förderung der Siedlungsqualität⁴⁴

Ziel 5 birgt allerdings die Gefahr, dass der Lebensraum des einzelnen Bewohners zu stark eingengt und die Wohnqualität beeinträchtigt wird. Diesem Risiko versucht man durch die Forderung nach der Erhaltung, teilweise auch der Anhebung der Siedlungsqualität Rechnung zu tragen. Dieses Ziel ist in Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG insofern erwähnt, als "*wohnliche Siedlungen ... zu schaffen und zu erhalten*" sind. Auch die Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG weisen darauf hin.

3.7 Ziel 7: Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes⁴⁵

Die schweizerische Wirtschaftsordnung beruht auf dem Prinzip einer am freien Wettbewerb orientierten, sozialen Marktwirtschaft⁴⁶. Im Gegensatz zum System einer reinen Marktwirtschaft ist der Staat dazu berufen, den freien Wettbewerb durch eine Wirt-

⁴⁰ Vgl. Art. 14 ff RPG sowie ALBISETTI, Planungsinstrumentarium, S. 29 ff und S. 36 ff.

⁴¹ Vgl. dazu Bausteine, S. 52 (dort Ziel 2), sowie Raumplanungsbericht, S. 958 ff.

⁴² Dort existieren noch erhebliche Nutzungsreserven. Vgl. dazu HÄBERLI et al., Boden-Kultur, S. 37 ff (mit Hinweisen).

⁴³ Vgl. dazu Bausteine, S. 53 (dort Ziel 4).

⁴⁴ Vgl. dazu Bausteine, S. 52 f (dort Ziel 3).

⁴⁵ Die nachfolgenden Ausführungen beruhen im wesentlichen auf den Untersuchungen von MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 40 ff. Vgl. dazu auch Bausteine, S. 57 (dort Ziel 10).

⁴⁶ So Bausteine, S. 57.

schafts- und Sozialpolitik zu ergänzen⁴⁷. Grundlage dazu bilden auf Stufe Bund zahlreiche Bestimmungen der Bundesverfassung, namentlich die Art. 31 ff BV⁴⁸. Zu den Zielen der Wirtschaftspolitik gehört u.a. die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Marktes⁴⁹. Auch Boden- und Wohnungsmarkt sind Gegenstand dieser Wirtschaftsordnung. Bevor wir auf die Besonderheiten und Aufgaben dieser Märkte eingehen, sind sie zu definieren. Unter *Bodenmarkt* verstehen wir den Markt, auf dem Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB gehandelt, i.d.R. also verkauft, werden. Darunter fallen demnach insbesondere bebaute und unbebaute Liegenschaften, selbständige und dauernde Rechte⁵⁰ (so vor allem das Baurecht⁵¹) sowie Miteigentumsanteile, namentlich also auch das Stockwerkeigentum⁵². Als *Wohnungsmarkt* bezeichnen wir demgegenüber den Markt, auf dem Gebäuderaum zu Wohn- oder Gewerbebezwecken vermietet wird.

Jeder Markt kann durch das Angebot, die Nachfrage, den Preis und die Menge eines bestimmten Guts charakterisiert werden⁵³. Der **Bodenmarkt** weist gegenüber andern Märkten einige Besonderheiten auf. Auf der *Angebotsseite* ist zwischen Bodenbestand und Verkaufsbereitschaft zu unterscheiden. Der gesamte Bodenbestand ist unvermehrbar. Das Angebot an Bauland ist zusätzlich beschränkt durch die raumplanungsbedingte Aufteilung des Bodens in Baugebiet und Nichtbaugebiet. Der Boden- bzw. Baulandbestand reagiert mithin nicht auf Preisänderungen, d.h. er ist völlig preisunelastisch. Im Hinblick auf den Handel mit Grundstücken interessiert aber vor allem die Verkaufsbereitschaft der jeweiligen Eigentümer. Im Gegensatz zum Bodenbestand darf man annehmen, die Verkaufsbereitschaft nehme bei steigenden Preisen zu, sie sei also preiselastisch. Sie wird jedoch auch beeinflusst von der Attraktivität des Bodens als Wertaufbewahrungsmittel, die ihrerseits von den relativen Preiserwartungen abhängig ist.

Die *Nachfrage* nach Boden wird - soweit er als Produktionsfaktor dient - vorwiegend durch das Wertgrenzprodukt bestimmt, d.h. sie ist davon abhängig, ob sich der Grundstückserwerb im Hinblick auf die Güterproduktion lohnt⁵⁴. Soll der Grundstückserwerb dem Zwecke der Kapitalanlage dienen, sind vor allem Renditeerwartungen ausschlag-

⁴⁷ So GYGI, *Wirtschaftsverfassungsrecht*, S. 22 ff.

⁴⁸ Dazu eingehend GYGI, a.a.O., S. 36 ff und 100 ff.

⁴⁹ Vgl. dazu GYGI, a.a.O., S. 100.

⁵⁰ Vgl. dazu Art. 7 der Verordnung betreffend das Grundbuch (SR 211.432.1).

⁵¹ Vgl. dazu Art. 779 ff ZGB.

⁵² Vgl. dazu Art. 712a ff ZGB.

⁵³ So MEIER/FURRER, *Einfluss der Besteuerung*, S. 40.

⁵⁴ Näheres dazu bei MEIER/FURRER, a.a.O., S. 42 sowie bei DEISS, *Immobilienmarkt*, S. 3 ff.

gebend. Die Nachfrage nach Boden zu Wohnzwecken ist wieder von anderen Faktoren abhängig, beispielsweise von der Lage, d.h. u.a. auch von der vorhandenen Infrastruktur, der Nähe zum Arbeitsplatz und der sozialen Umwelt, sowie von der Situation auf dem Wohnungs- und Hypothekarmarkt. Es ist anzunehmen, dass die Nachfrage in allen diesen Fällen preiselastisch ist, denn es bestehen Substitutionsmöglichkeiten. So kann der Bedarf an Wohnraum zur Selbstnutzung i.d.R. auch auf dem Wohnungsmarkt gedeckt werden und zum Zwecke der Kapitalanlage steht eine Vielzahl von Alternativen zur Verfügung.

"Die Aufgabe des Bodenmarktes ist es, für eine optimale Nutzung des Bodens zu sorgen"⁵⁵. Auf einem funktionierenden Bodenmarkt wird derjenige Nachfrager den höchsten Preis bezahlen, der den höchsten Nutzen aus dem Grundstück ziehen kann. Er wird daher in aller Regel auch den Zuschlag bekommen. Ein funktionierender Bodenmarkt bietet daher die grösste Gewähr, das Ziel der optimalen Bodennutzung zu erreichen.

Der **Wohnungsmarkt** unterscheidet sich vom Bodenmarkt bereits unter dem Aspekt des *Angebots*. Das Angebot an Wohnraum ist zwar auch beschränkt, teilweise sogar ungenügend. Steigende Mietpreise bilden aber einen Anreiz, zusätzlichen Wohnraum herzustellen und anzubieten. Der Preis ist allerdings nicht allein ausschlaggebend. Entscheidend für den Investor sind die Renditeerwartungen. Die Eigenkapitalrendite ist neben den erzielbaren Mietzinsen auch abhängig von den Kostenfaktoren, bei teilweiser Fremdfinanzierung namentlich auch von der Höhe der Hypothekarzinsse. Da es sich beim Wohnungsbau um langfristige Investitionen handelt, wird das Angebot ausserdem nur steigen, wenn auch die Renditeerwartungen langfristig hoch sind. Unter diesen Voraussetzungen kann man von einem preiselastischen Angebot sprechen. Angesichts der Tatsache, dass der Wohnungsbau eine gewisse Zeit in Anspruch nimmt, reagiert der Wohnungsmarkt auf steigende Mietzinse erst mit Verzögerung.

Die *Nachfrage* nach Wohnraum ist demgegenüber verhältnismässig preisunelastisch⁵⁶, soweit es um die Deckung der Grundversorgung geht. Mit zunehmender Grösse bzw. steigendem Komfort einer Wohnung nehmen aber auch die Substitutionsmöglichkeiten

⁵⁵ So MEIER/FURRER, a.a.O., S. 43.

⁵⁶ So MEIER/FURRER, a.a.O., S. 43.

zu. Die Nachfrageelastizität dürfte daher bei geräumigen und luxuriösen Wohnungen grösser sein als bei Kleinwohnungen⁵⁷.

Die Aufgabe des Wohnungsmarktes besteht darin, für eine optimale Nutzung des vorhandenen Wohnraumes und für eine ausreichende Versorgung mit Wohnraum zu sorgen. Die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Wohnungsmarktes ist daher das effizienteste Mittel, um die eingangs erwähnten Ziele zu erreichen.

Weil eine mit steigendem Wohlstand und wachsender Bevölkerung zunehmende Nachfrage nach Boden auf ein begrenztes Angebot stösst und weil eine mit steigendem Einkommen zunehmende Nachfrage nach Wohnraum auf ein mindestens kurzfristig ebenfalls begrenztes Angebot trifft, sind längerfristig steigende Preise für Boden und tendenziell steigende Mieten unvermeidlich. Sie zwingen zu einem effizienten Umgang mit einem knapper werdenden Gut.

Nun können allerdings Unvollkommenheiten von Märkten oder gar eigentliches Marktversagen (asymmetrische Information, Monopole, Kollektivgutcharakter, externe Effekte) zu unbefriedigenden Ergebnissen eines freien Spiels von Angebot und Nachfrage führen. Ebenso können Eingriffe des Staates in Märkte Funktionsstörungen bewirken. Auf diese Aspekte gehen wir unter Ziff. 4 hienach näher ein. Hier bleibt bloss festzuhalten, dass die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Boden- und Wohnungsmarktes als vorrangiges boden- bzw. wohnungspolitisches Ziel zu bezeichnen ist.

3.8 Der Einsatz von Grundeigentum zur individuellen Altersvorsorge als bodenpolitisches Ziel?⁵⁸

Art. 34^{quater} Abs. 6 BV lautet wie folgt: "Der Bund fördert in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Selbstvorsorge, insbesondere durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik". Ausgehend von dieser Verfassungsbestimmung ist folgendes zu beachten: Die *Zielsetzung* ist hier nicht eine bodenpolitische, sondern eine sozialpolitische. Die Selbstvorsorge wird - im Rahmen der Drei-Säulen-Konzeption⁵⁹ - auch als 3. Säule be-

⁵⁷ So AMONN, Finanzwissenschaft II, S. 34.

⁵⁸ Vgl. dazu Bausteine, S. 54 (dort Ziel 6).

⁵⁹ Vgl. dazu MAURER, Bundessozialversicherungsrecht, S. 75 (mit weiteren Hinweisen).

zeichnet, wobei man, namentlich aus steuerrechtlichen Gründen, zwischen der gebundenen und der freien Selbstvorsorge unterscheidet (Säulen 3a und 3b). Weil nur gebundene Kapitalanlagen Vorsorgecharakter haben, werden Steuererleichterungen gemäss Art. 82 BVG i.V.m Art. 1 BVV 3 grundsätzlich nur bei der Säule 3a gewährt⁶⁰. Der Besitz von Grundeigentum wird heute in aller Regel unter die Säule 3b subsumiert. Dass aber auch Grundeigentum Vorsorgefunktion haben kann, ist eine Erkenntnis, die sich mehr und mehr durchzusetzen scheint. So ist es seit einigen Jahren möglich, sich Ersparnisse der Säule 3a "für den Erwerb von Wohneigentum" auszahlen zu lassen, allerdings nur "für den Eigenbedarf oder für die Amortisation eines Hypothekendarlehens an diesem Eigentum"⁶¹. Weiter können ab 1.1.1995 auch Mittel der 2. Säule zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt werden⁶². Beurteilt man diese Massnahmen ausschliesslich unter dem Aspekt der Vorsorge, stellt sich die Frage, warum die Mittel der 2. und 3. Säule nicht auch für den Erwerb von Renditeliegenschaften verwendet werden dürfen. Die Beschränkung auf selbstgenutztes Wohneigentum ist wohl dadurch zu erklären, dass man das Ziel der Wohneigentumsförderung unterstützen will.

Es bleibt die Frage zu beantworten, ob neben den vorne erwähnten Zielen und den bereits verwirklichten bzw. beabsichtigten Massnahmen überhaupt Raum bleibt, um den Einsatz von Grundeigentum zur Altersvorsorge als selbständiges bodenpolitisches Ziel zu bezeichnen. Die Expertenkommission neigt zur Auffassung, dass dies nicht notwendig ist. Sparbemühungen im Hinblick auf den Erwerb von Grundeigentum sind per definitionem zweckgebunden. Ist man der Ansicht, Grundbesitz sei eine geeignete Vorsorgeform, können entsprechende Förderungsmassnahmen unter das Ziel der Selbstvorsorge subsumiert werden. Massnahmen, die den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum erleichtern, sind durch Ziel 3 abgedeckt. Man kann sich höchstens fragen, ob die im Rahmen der 2. und 3. Säule bereits geltenden steuerrechtlichen Förderungsmassnahmen ausreichen, um damit auch wirksam das Ziel der Wohneigentumsförderung zu unterstützen. Diese Frage stellt sich aber nicht auf der Ebene der Zielsetzungen, sondern auf der Ebene der Massnahmen.

⁶⁰ Vgl. auch Art. 33 Abs. 1 lit. e DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. e StHG und MAURER, a.a.O., S. 235 ff hinsichtlich gebundener Selbstvorsorge, ferner Art. 33 Abs. 1 lit. g DBG und Art. 9 Abs. 2 lit. g StHG betreffend freie Selbstvorsorge.

⁶¹ Art. 3 Abs. 3 BVV 3.

⁶² Vgl. dazu das BG über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge vom 17.12.1993 (BB1 1993 IV 580) sowie NUSSBAUM, Wohneigentumsförderung, S. 646 ff.

4 Volkswirtschaftliche Überlegungen

Im Abschnitt 3.7 wurde dargestellt, dass im Grunde ein freies Spiel von Angebot und Nachfrage auch auf dem Boden- und Wohnungsmarkt zur effizienten Nutzung knapper Güter führt. Es ist nun etwas detaillierter zu untersuchen, ob Besonderheiten dieser Märkte unbefriedigende Ergebnisse erwarten lassen, die staatliche Eingriffe nötig machen. Ausserdem stellt sich die Frage, ob nicht bestehende staatliche Eingriffe zu Funktionsstörungen führen. Aufgrund dieser Überlegungen soll die Rolle steuerlicher Instrumente in der Boden- und Wohnungspolitik umrissen werden.

4.1 Besondere Eigenschaften des Boden- und Wohnungsmarktes

Die Nutzung eines bestimmten Grundstückes kann die Nutzung anderer Grundstücke beeinflussen, erzeugt also *externe Wirkungen*⁶³. Zunehmende Bevölkerungsdichte oder zunehmende Nutzungsintensität im Verlaufe des wirtschaftlichen Wachstumsprozesses führt zu schärferer Konkurrenz divergierender Ansprüche an den Boden und verschärft damit die externen Wirkungen. Raumordnungspolitik, besonders aber Zonen- und Bauordnungen haben zum Ziel, die externen Wirkungen in den Griff zu bekommen. Durch diese Massnahmen werden bestimmten Zwecken Flächen zur Nutzung zugewiesen, und es wird festgelegt, wie die Flächen genutzt werden dürfen. Dabei werden auch Flächen für die kollektive Nutzung ausgeschieden. Selbst aus einer rein marktwirtschaftlichen Optik sind derartige Regeln zur Bewältigung der externen Effekte und zur Bereitstellung von Kollektivgütern unverzichtbar, womit allerdings noch nichts gesagt ist über den konkreten Inhalt dieser Regelungen.

Dass solche Regelungen bestehen, ist nun von entscheidender Bedeutung im Zusammenhang mit der viel beschworenen *Unvermehrbarkeit* des Bodens. Selbstverständlich ist der Boden im physischen Sinne unvermehrbar. Welcher Teil der Bodenfläche aber genutzt werden kann und wie er genutzt werden darf, ist allein von den genannten Bestimmungen abhängig. Die heute allenfalls konkret spürbare *Begrenztheit* des Bodens ist zumindest teilweise ein Resultat der Politik. Durch eine Änderung dieser Politik und der administrativen Verfahren könnte bis auf weiteres sehr viel zusätzlicher Spielraum

⁶³ Vgl. dazu DEISS, Immobilienmarkt, S. 3 f.

für den Wohnungsbau gewonnen werden, wobei allerdings über kurz oder lang konkurrierende Nutzungen zurückgedrängt werden müssten.

Eine weitere Eigenschaft von Liegenschaften ist ihre *Heterogenität*⁶⁴: sie können sich in mancherlei Hinsicht voneinander unterscheiden. Diese Heterogenität reduziert die Vergleichbarkeit - auch von Preisen - und bedeutet damit geringe Transparenz bzw. macht besondere Anstrengungen zur Informationsbeschaffung nötig. Wie auf andern Märkten, wo es spezialisierte Makler gibt, die Informationen und Geschäfte vermitteln, sind auch auf dem Boden- und Wohnungsmarkt entsprechende Spezialisten vorhanden, Händler und Vermittler, welche grössere Transparenz bewirken. Ebenso sind institutionelle Anleger in der Lage, sich die nötige Transparenz zu verschaffen. Es ist allerdings auch denkbar, dass der Staat gewisse Vorschriften erlässt, damit Informationen leichter verfügbar werden.

Die Einzigartigkeit bestimmter Liegenschaften und ihre Immobilität können dazu führen, dass Eigentum gewisse *Monopolelemente* enthält. Beim Verkauf oder bei der Vermietung der Liegenschaft lassen sich dann besonders hohe Preise oder Mieten erzielen, die eine Monopolrente enthalten. Für die meisten Nachfrager bestehen allerdings lokal oder regional Substitutionsmöglichkeiten mit vergleichbaren Eigenschaften.

Investitionen im Baubereich und Nutzungsänderungen brauchen Zeit. Dieser *Zeitbedarf* hängt nicht nur vom Stand der Bautechnik und von den Ansprüchen an die Bauwerke ab, sondern ebenso von den rechtlichen Bestimmungen und den Bewilligungsverfahren. Aufgrund dieses Zeitbedarfs kann sich das Angebot an Wohnungen nicht kurzfristig einer Änderung der Nachfrage anpassen.

Bauinvestitionen bedeuten eine *längerfristige Bindung* des investierten Kapitals. Damit besteht aber auch eine grössere Unsicherheit bezüglich der künftigen Nutzungsmöglichkeiten und der erzielbaren Rendite. Diese wiederum hängt ab von den Kosten und damit von der Zinsentwicklung sowie von den Erträgen und damit den künftigen Mieten bzw. Preisen. Sowohl Kosten als auch Erträge sind ihrerseits abhängig von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, etwa der Wachstumsrate des Bruttosozialprodukts und der Inflationsrate. Bauinvestitionen beinhalten deshalb immer ein entsprechendes *Risiko*.

⁶⁴ Vgl. dazu DEISS, Immobilienmarkt, S. 4.

Zwar ist - wie früher erwähnt - damit zu rechnen, dass Bodenpreise und Wohnungsmieten langfristig tendenziell steigen. Gerade wegen der genannten Trägheit des Wohnungsangebotes kommt es aber immer wieder zu übermässigem Anstieg der Preise, dem über kurz oder lang eine Stagnation oder gar ein Preiszerfall folgen muss. Da der einzelne Investor ja keinen unbegrenzten Zeithorizont hat, läuft er somit durchaus ein Risiko.

Von ganz besonderer Bedeutung ist die schon mehrmals angesprochene *Wertsteigerung*, mit der langfristig vor allem beim Boden, aber auch bei Gebäuden gerechnet werden kann. Die Wertsteigerung kann verschiedene Ursachen haben: einmal die zunehmende Knappheit (Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum), sodann die Inflation und schliesslich staatliche Massnahmen wie die genannten Begrenzungen der nutzbaren Flächen und der Nutzungsintensität, aber auch Massnahmen wie z.B. die Erschliessung mit Strassen oder öffentlichen Verkehrsmitteln oder die Einrichtung eines Naherholungsgebietes.

Als Folge der erwarteten Wertsteigerung kommt es zur *Spekulation*⁶⁵ mit Liegenschaften, die besonders misstrauisch betrachtet wird. Nun muss man sich allerdings darüber Rechenschaft ablegen, dass jedes längerfristige wirtschaftliche Engagement ein spekulatives Element enthält. Da die zukünftige Entwicklung immer mehr oder weniger unsicher ist, ist sie immer auch riskant. Es kann anders kommen, als man gemeint hat. Wer nun dieses Risiko eingeht, wie etwa der erwähnte Anleger, wird es nur tun, wenn er auch eine reelle Chance hat, einen Gewinn zu erzielen. Selbst der Anleger mit relativ kurzfristigem Engagement geht ein gewisses Risiko ein. Ausserdem erfüllt er eine durchaus nützliche ökonomische Funktion: er überlegt, für welche Liegenschaften sich vielleicht ein Käufer finden liesse, der mehr zahlen wird als den heute geforderten Preis. In Anbetracht der beschränkten Transparenz des Bodenmarktes ist das eine positive Leistung. Die Folge derartiger Spekulation ist, dass das knappe Gut Boden demjenigen Eigentümer zugeführt wird, der damit den höchsten Ertrag zu erzielen glaubt. Das aber sorgt für die effiziente Nutzung eines knappen Gutes und kommt somit Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich) entgegen. Auf die Dauer bestimmt der

⁶⁵ Vgl. zum Begriff der Spekulation ALBISETTI et al., Handbuch, S. 608. Danach versteht man darunter "jede Tätigkeit, die darauf gerichtet ist, aus einem für die Zukunft erwarteten Preisunterschied Nutzen zu ziehen".

kapitalisierte Ertrag den Wert von Liegenschaften und nicht umgekehrt⁶⁶. Zwar können vorübergehend - in Hochkonjunkturphasen - bezahlte Preise so stark steigen, dass sie über jedem vernünftig kalkulierten Ertragswert liegen. Falls das eintritt, werden sie aber irgendwann einmal wieder sinken müssen. Eine solche Reaktion hat ja in der Schweiz gerade stattgefunden. Entgegen einer immer wieder anzutreffenden Meinung⁶⁷ gelingt es auch der Spekulation nicht, Liegenschaftspreise dauernd über den Ertragswert anzuheben. Sie ist nicht Ursache, sondern Folge der Preissteigerung. Aus ökonomischer Sicht fällt die Beurteilung der Spekulation deshalb grundsätzlich positiv aus.

Dennoch ist nicht zu übersehen, dass die Bodenspekulation in breiten Kreisen verpönt ist und die Spekulanten als die eigentlichen Sündenböcke betrachtet werden. Das dürfte einmal darauf zurückzuführen sein, dass Spekulationsgewinne als "arbeitslose" Gewinne erscheinen. Das sind sie zwar mindestens nicht in vollem Umfange, weil ja der Spekulant die erwähnte nützliche Funktion erfüllt. Zweitens wird oft beobachtet, dass nach einer Handänderung die Mietzinse angehoben werden. Auch dafür ist aber nicht die Spekulation verantwortlich, sondern das knappe Wohnraumangebot in Verbindung mit der geltenden Mietrechtsordnung. Nach der Bundesgerichtspraxis sind Mietzinserhöhungen bei bestehenden Mietverhältnissen grundsätzlich nur im Rahmen der sog. relativen Methode, d.h. in Abhängigkeit von den Kostenveränderungen seit der letzten Mietzinsanpassung möglich. Die absoluten Erhöhungsgründe, insbesondere die Anpassung der Mietzinse an die Orts- und Quartierüblichkeit, kommen vor allem bei Mieterwechseln und bei Handänderungen zum Tragen⁶⁸. Bei laufenden Mietverhältnissen ist dies nur möglich, wenn der Mietzins während 5 bis 7 Jahren nicht den Kostenveränderungen angepasst wurde⁶⁹. Weil diese Praxis ziemlich kompliziert ist, herrscht eine gewisse Unsicherheit⁷⁰. Für viele Eigentümer ist es daher einfacher, den Mehrwert ihrer Liegenschaft durch die Veräusserung zu realisieren als durch Mietzinserhöhungen. Letztere werden dann eben oft durch die Erwerber nachgeholt⁷¹. Die Spekulation kann

⁶⁶ So auch DEISS, Immobilienmarkt, S. 4.

⁶⁷ So wird beispielsweise auch in den Unterlagen zu der im Kanton Basel-Stadt lancierte "Anti-Spekulations-Initiative für eine nach Besitzesdauer gestaffelte Grundstückgewinnsteuer" behauptet, die Spekulation sei Ursache der ständig steigenden Mietzinse.

⁶⁸ Vgl. dazu BGE 117 II 452, 117 II 458, 118 II 124 und 118 II 130 sowie ROHRER, absolute und relative Methode, S. 153 ff (dazu auch SJZ 90, 207), ferner ROHRER, Missbrauchsschutz.

⁶⁹ BGE 118 II 134 f.

⁷⁰ Ebenso Bericht Marktmiete, S. 93.

⁷¹ Die durch den Erwerber geforderten Mietzinse sind u.a. missbräuchlich, wenn sie auf einem "offensichtlich übersetzten Kaufpreis" beruhen (Art. 269 OR). Nach Art. 10 VMWG trifft dies aber nur zu, wenn der Kaufpreis erheblich über dem Ertragswert liegt, wobei dieser aufgrund der

aber nur bewirken, dass eine Mietzinserhöhung zeitlich früher anfällt. Kurzfristig wirkt sich dies für die betroffenen Mieter negativ aus. Ursache dafür, dass die Preissteigerungen überhaupt möglich sind, ist indessen nicht die Spekulation, sondern ein Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage von Wohnraum. Langfristig viel erfolgversprechender als die Spekulationsbekämpfung sind deshalb Massnahmen, welche das Angebot erhöhen bzw. die Nachfrage dämpfen. So wird mehr Konkurrenz zwischen den Vermietern geschaffen, und die Marktpreise bleiben tief.

Ein weiteres Phänomen, das mit der Spekulation zusammenhängt, ist die *Baulandhortung*⁷². Als Bauland bezeichnen wir unüberbauten Boden in der Bauzone, der baureif (d.h. insbesondere zur Überbauung geeignet und vollständig erschlossen) ist. Unter Baulandhortung verstehen wir das Zurückhalten von Bauland, in der Absicht, es später mit Gewinn zu verkaufen. Triebfeder der Baulandhortung ist also in erster Linie der Anreiz, möglichst hohe Grundstücksgewinne zu erzielen. Die Hortung wird z.T. durch das geltende Fiskalrecht begünstigt⁷³, insbesondere weil Bauland bei der Vermögenssteuer meist unter dem Verkehrswert erfasst wird und weil eine lange Besitzesdauer die Grundstückgewinnsteuer reduziert oder gar eliminiert⁷⁴. Neben der spekulativen Absicht gibt es zahlreiche andere Gründe, um Bauland nicht auf den Markt zu bringen: so werden Baulandreserven z.B. gehalten von Unternehmungen für künftige Betriebserweiterungen, von Architekten und Bauunternehmern als Arbeitsvorrat, von Privaten für ihre Nachkommen und nicht zuletzt auch vom Gemeinwesen für die Errichtung öffentlicher Bauten oder für den Weiterverkauf an Private. Relativ häufig wird Land in der Bauzone auch landwirtschaftlich genutzt. Es handelt sich dabei allerdings nicht immer um baureifes Land. Weil eine gesamtschweizerische Statistik u.W. nicht existiert, lässt sich nicht genau sagen, wie verbreitet die Baulandhortung tatsächlich ist⁷⁵.

Das Baulandangebot ist abhängig von der Grösse der Bauzonen, ihrem Erschliessungsgrad und von der Verkaufsbereitschaft der Eigentümer. Es stellt sich die Frage, welche dieser möglichen Ursachen für die Knappheit zur Hauptsache verantwortlich ist. Im

orts- und quartierüblichen Mietzinse zu berechnen ist. Faktisch ist dem Erwerber damit eine Anpassung an die marktüblichen Mietzinse erlaubt.

⁷² Vgl. dazu BINDELLA, Baulandsteuer, S. 30 f, MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 46 und ZELLER-MEJIA, Baulandhortung, S. 7.

⁷³ So Raumplanungsbericht 1987, S. 937 und 961.

⁷⁴ Darauf wird unten bei der Behandlung der einzelnen Steuern (§ 4 und 7) zurückzukommen sein.

⁷⁵ Vgl. für den Kanton Bern aber RAUMPLANUNGSAMT BERN, Angebot an Bauzonen.

Jahre 1989 hat das Bundesamt für Raumplanung erstmals einen Bericht über eine gesamtschweizerische Bauzonenerhebung veröffentlicht⁷⁶. Daraus geht hervor, dass von insgesamt ca. 240'000 Hektaren bestehenden Bauzonen⁷⁷ rund 100'000 Hektaren noch nicht überbaut waren. Die Bauzonenreserven beliefen sich damals also auf ca. 40% der insgesamt vorhandenen Bauzonen. Das sind 140 m² pro Einwohner bzw. 100 m² pro Einwohnergleichwert (EGW)⁷⁸. Die Bauzonenreserven sind regional zwar unterschiedlich hoch, betragen aber selbst in Kantonen mit einer hohen Nutzungsdichte noch 25% bis 30%⁷⁹. Daraus ergibt sich, dass die bestehenden Bauzonenreserven gross genug sind, um den Bedarf an Bauland auf Jahrzehnte hinaus zu decken. Aufgrund der durchschnittlich geringen Nutzungsdichte⁸⁰ wäre es theoretisch sogar möglich, "den gesamten zusätzlichen Bedarf nach umbautem Raum der nächsten 20 Jahre innerhalb der bereits überbauten Gebiete, ja sogar in den bereits bestehenden Gebäuden, zu befriedigen"⁸¹. Die Grösse der Bauzonen ist daher keineswegs die Ursache der Baulandknappheit. Es kann im Gegenteil festgestellt werden, dass "die Bauzonenreserven in etwa zwei Dritteln aller Gemeinden immer noch zu gross" sind⁸².

Als Ursachen der Baulandknappheit kommen somit nur noch die mangelnde Erschliessung und die fehlende Verkaufsbereitschaft in Frage. Eine vollständige kommunale Erschliessungsübersicht ist vorläufig zwar noch nicht greifbar. Immerhin liegen heute bereits die Ergebnisse aus 22 Kantonen vor⁸³. Gemessen an den bisher *überbauten* und weitgehend überbauten Bauzonen sind durchschnittlich weitere 19% bereits heute baureif und zusätzlich 10 % innert 5 Jahren baureif. Betrachtet man ausschliesslich die noch *unüberbauten* Bauzonen, sind davon heute schon 50% und weitere 26% innert 5 Jahren baureif⁸⁴. Es gibt allerdings einige wenige Gemeinden, in denen die Grenzen der Über-

⁷⁶ EJPD/BRP, Bauzonenerhebung Schweiz.

⁷⁷ Das entspricht ungefähr 6% der Gesamtfläche der Schweiz.

⁷⁸ Ein Einwohnergleichwert setzt sich zusammen aus der Anzahl Einwohner und Arbeitsplätze, sowie 0,5 Hotelbetten und 0,66 Parahotelbetten.

⁷⁹ So STAUB, Bauzonen in der Schweiz, S. 37.

⁸⁰ Vgl. dazu STAUB, Bauzonen in der Schweiz, S. 39: Die Bauzonenbeanspruchung ist regional unterschiedlich und verläuft umgekehrt proportional zur Grösse einer Gemeinde. Sie schwankt zwischen ca. 450 m² pro EGW in Gemeinden unter 1'000 Einwohnern und knapp 100 m² in solchen mit mehr als 50'000 Einwohnern. Den schweizerische Durchschnitt von 250 m² pro EGW bezeichnet STAUB als "aus Sicht der Raumplanung noch eindeutig zu hoch" (a.a.O., S. 39).

⁸¹ HÄBERLI et al., Boden-Kultur, S. 38.

⁸² So Raumplanungsbericht 1987, S. 936.

⁸³ Gemäss Erschliessungsübersicht des BRP, Stand 31.12.1993. Es fehlen noch die Angaben der Kantone Bern, Freiburg, Tessin und Jura.

⁸⁴ Gemäss Erschliessungsübersicht des BRP, Stand 31.12.1993.

bauung weitgehend erreicht sind (namentlich Basel Stadt) und es kommt vor, dass sich Angebot und Nachfrage in räumlicher und zeitlicher Hinsicht nicht decken, was lokal zu Engpässen führen kann⁸⁵. Dennoch darf man feststellen, dass in aller Regel genügend *erschlossenes* Land existiert. Die Hauptursache der Baulandknappheit muss daher in der fehlenden Verkaufsbereitschaft der Eigentümer liegen⁸⁶.

Das Zurückhalten von Bauland hat in mehrfacher Hinsicht negative Folgen und zwar auch, wenn keine spekulative Absicht dahintersteht. Es führt einmal zu einer Angebotsverknappung und wirkt damit tendenziell preistreibend⁸⁷. Im Gegensatz zur kurzfristigen Spekulation ist damit eine Behinderung des Bodenmarktes verbunden. Das Zurückhalten von Bauland ist zweitens auch aus raumplanerischer Sicht unerwünscht, weil vollständig erschlossene Grundstücke nicht bestimmungsgemäss (d.h. baulich) genutzt werden. Dadurch entsteht zusätzlicher Nutzungsdruck auf andere, zur Überbauung oft weniger geeignete Grundstücke. Im Raumplanungsbericht 1987⁸⁸ wird dieses Problem wie folgt beschrieben: "Mangelnde Verfügbarkeit von Bauland führt zu Bodenverschwendung. Eine geordnete Überbauung wird erschwert und überdimensionierte Bauzonen werden gerade deshalb beibehalten oder gar neue Bauzonen geschaffen. Aus diesem Grund wird zu Recht mehr und mehr eine *Verflüssigung des Baulandmarktes* gefordert"⁸⁹. Das Zurückhalten von Bauland kann andererseits auch positive Wirkungen haben. So erhöhen Baulandreserven z.B. die Flexibilität bei künftigen Überbauungen und ermöglichen es, nicht vorausgesehenen Bedürfnisänderungen Rechnung zu tragen. Massnahmen, die der Baulandhortung entgegenwirken, sollten daher sinnvoll dosiert werden.

Zusammenfassend lässt sich folgendes festhalten: Die Baulandknappheit ist meistens nicht auf eine ungenügende Menge an baureifem Boden, sondern primär auf die mangelnde Verfügbarkeit zurückzuführen. Der Anteil der Baulandhortung ist nicht genau bekannt. Es lässt sich nur feststellen, dass sie vor allem negative Auswirkungen zeitigt, d.h. den Zielen der Raumplanung zuwiderläuft und den Bodenmarkt behindert. Wird

⁸⁵ So FLÜCKIGER, Erhöhung des Baulandangebotes, S. 5.

⁸⁶ Ebenso FARAGO et al., Verhalten der Investoren, S. 25 ff.

⁸⁷ Preissteigerungen begünstigen dann wiederum die Hortung, sodass ein Teufelskreis entsteht. Vgl. dazu BINDELLA, Baulandsteuer, S. 32 f.

⁸⁸ BB1 1988 I 961.

⁸⁹ Immerhin wird auch die Meinung vertreten, Massnahmen zur Baulandverflüssigung würden dem Ziel des Bodensparens widersprechen (so MAUCH et al., Bauland-Dynamik, S. 126).

Bauland aus nicht-spekulativen Gründen zurückgehalten, muss eine differenzierte Beurteilung vorgenommen werden.

4.2 Beurteilung des Handlungsbedarfs und der Handlungsmöglichkeiten

Insbesondere der tiefe Leerwohnungsbestand (vor allem in Hochkonjunkturzeiten) wird als Symptom eines gestörten Marktes betrachtet. Er hat zur Folge, dass die Zuteilung von Wohnungen häufig nicht über den Preis erfolgt. Die Vermieter haben die Möglichkeit, Mieter nach eigenen Kriterien auszuwählen, was vor allem junge Familien mit Kindern, Alleinerziehende und Behinderte benachteiligt. Sie sind gezwungen, die teuren Neuwohnungen zu mieten⁹⁰.

Es stellt sich nun die Frage, ob die dargestellten Besonderheiten des Boden- und Wohnungsmarktes Anlass zu staatlichen Eingriffen geben, welche zu einer besseren Funktionsfähigkeit dieser Märkte führen würden. Im Rahmen dieses Berichtes kann es nicht darum gehen, die gesamte Wohnungs- und Bodenpolitik auch nur ansatzweise darzustellen. Es ist vielmehr bloss zu zeigen, ob dort, wo Handlungsbedarf diagnostiziert wird, Steuern als Instrumente in Frage kommen, oder ob zweckmässigerweise andere Instrumente geprüft werden.

Dass *externe Wirkungen* der Grundstücknutzung staatliche Eingriffe erfordern, wurde bereits gesagt. Steuerliche Massnahmen stehen aber deswegen im Hinblick auf boden- und wohnungspolitische Ziele nicht zur Diskussion.

Die *Heterogenität* von Liegenschaften führt zwar zu einer geringen Transparenz, vor allem des Bodenmarktes. Jedoch wurde darauf hingewiesen, dass durch marktwirtschaftliche Lösungen (spezialisierte Vermittler, Händler) die Transparenz vergrössert wird. Staatliche Vorschriften, die Informationen allgemein verfügbar machen, sind jedoch prüfenswert. Steuerliche Massnahmen dagegen stehen auch hier nicht zur Diskussion.

Im weitem gibt es zwar auf dem Boden- und Wohnungsmarkt gewisse *Monopolelemente* (Einzigartigkeit) beim Eigentum an bestimmten Liegenschaften. Diese sind aber ab-

⁹⁰ Ebenso Materialien Marktmiete, S. 19.

gesehen von Einzelfällen nicht dominierend. Staatliche Eingriffe drängen sich deshalb nicht auf.

Kurzfristige *Ungleichgewichte* zwischen Angebot und Nachfrage sind normale marktwirtschaftliche Erscheinungen. Wenn der entsprechende Markt aber einigermaßen funktioniert, sollten die Ungleichgewichte mittelfristig verschwinden, ohne dass der Staat eingreift.

Wertsteigerungen wegen zunehmender (natürlicher) Knappheit sind nötig, um ein knapper werdendes Gut effizient zuzuteilen. Sie sollten nicht verhindert werden. Wertsteigerungen infolge Inflation können durch eine zweckmässige Geldpolitik weitgehend vermieden werden. Wertsteigerungen, die durch Massnahmen der öffentlichen Hand erzeugt werden (Planungsmehrwerte), können im Prinzip durch eine entsprechende Abgabe abgeschöpft werden. Deren Zweckmässigkeit wurde durch die Arbeitsgruppe Mehrwertausgleich abgeklärt. Die steuerlichen Möglichkeiten zur Abschöpfung von Mehrwerten werden dagegen insbesondere im Rahmen der *Grundstückgewinnsteuer* diskutiert⁹¹.

Der *Baulandhortung* kann allein schon durch eine konsequente Besteuerung aufgrund des Verkehrswertes bei der Vermögenssteuer entgegengewirkt werden⁹². In diesem Zusammenhang wurde auch schon die regelmässige Besteuerung des Bodenwertzuwachses zur Diskussion gestellt⁹³. Die Mobilisierung der Baulandreserven kann allerdings nur eine vorübergehende Vergrösserung des Angebotes bewirken. Ausserdem würde durch eine solche Steuer Bodeneigentum gegenüber andern Vermögensanlagen teurer, was das Verhalten der Investoren längerfristig ev. negativ beeinflussen kann. Massnahmen gegen die Baulandhortung sind auch im Bereich der Grundstückgewinnsteuer möglich⁹⁴.

Was die *Spekulation* anbetrifft, so wurde angedeutet, dass sie durchaus auch eine positive Funktion erfüllt. Ferner wurde darauf hingewiesen, dass auch die geltenden Mieterschutzbestimmungen die Spekulation begünstigen. Ein Übergang zur Marktmiete würde

⁹¹ Vgl. dazu § 7 hienach.

⁹² Vgl. dazu § 4 hienach.

⁹³ Vgl. dazu § 6 hienach.

⁹⁴ Vgl. dazu § 7 hienach.

diesen Spekulationsanreiz reduzieren. Das Problem einer "gerechten" Verteilung der Grundrente bleibt allerdings bestehen. Dieses kann im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer bzw. der erwähnten Bodenwertzuwachssteuer geprüft werden.

Aus ökonomischer Sicht ist abschliessend darauf hinzuweisen, dass die geltende *Mieterschutzgesetzgebung* die Funktionsfähigkeit des Boden- und Wohnungsmarktes beeinträchtigt⁹⁵. Die Begrenzung der Möglichkeiten, Mietzinse dem Marktniveau anzupassen, führt dazu, dass das Gut "Wohnen" in der Schweiz grundsätzlich zu billig angeboten wird. Zudem führen die Preisbestimmungen im Mietrecht zu einer Segmentierung (auch bezeichnet als Spaltung) des Wohnungsmarktes. Altwohnungen sind oft billiger als vergleichbare Neubauwohnungen⁹⁶. Als Folge davon wird Wohnraum nicht optimal genutzt, billige Altwohnungen sind teilweise "unterbelegt". Wer eine solche Wohnung gemietet hat, wird diese nicht verlassen, auch wenn die Wohnfläche den Bedarf übersteigt (wenn z.B. die Kinder ausgezogen sind), da die Miete für eine kleinere Neubauwohnung in den meisten Fällen höher sein würde als für die Altwohnung. Im Bericht "Marktmiete" wird dies unter Berufung auf Statistiken über die Belegungsdichte von Wohnungen angezweifelt⁹⁷. Aussagekräftig wäre aber nur eine Belegungsstatistik, die nicht bloss das Baujahr, sondern auch die Preise der Wohnungen berücksichtigt. Es müssten relativ billige Altwohnungen (ohne häufige Mietzinsanpassungen) mit Neubauwohnungen verglichen werden. Es gibt ja auch Altwohnungen, bei denen die Mietzinse (z.B. bei einem Mieterwechsel) dem Marktniveau angepasst wurden. Weiter stehen teure Neubauwohnungen manchmal längere Zeit leer, weil es sich aufgrund der eingeschränkten Erhöhungsmöglichkeiten lohnen kann, auf einen Mieter zu warten, der bereit ist, den geforderten Mietzins zu entrichten. Auch das ist erstens unerwünscht und führt zweitens zu einer Verzerrung von Belegungsstatistiken. Die Mieterschutzbestimmungen lösen schliesslich auch auf der Angebotsseite negative Wirkungen aus. Ihretwegen verliert der Wohnungsbau an Attraktivität⁹⁸. Das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage wird damit noch verstärkt. Langfristig erfolgversprechend ist genau das Gegenteil, d.h. es sind Massnahmen zu treffen, die das Angebot an Wohnraum erhöhen, bzw. die Nachfrage danach verringern.

⁹⁵ Vgl. dazu auch RIETMANN, *Marktmiete*.

⁹⁶ Ebenso *Materialien Marktmiete*, S. 12 ff und 18 ff.

⁹⁷ Vgl. Bericht "Marktmiete", S. 52.

⁹⁸ In erster Linie wird allerdings die Selektion der Mieter verschärft. Vgl. dazu FARAGO/HÄGER/PANCHAUD, *Verhalten der Investoren*, S. 53, Tab. 31.

4.3 Die Rolle der Besteuerung in der Boden- und Wohnungspolitik

Aus den bisherigen Ausführungen ist ersichtlich, dass aus einer rein ökonomischen Perspektive, die wohl von der Mehrheit der Ökonomen akzeptiert wird, *nichtsteuerliche* Massnahmen wie die Raumordnungspolitik, insbesondere auch Zonen- und Bauordnungen, einen entscheidenden Einfluss auf das konkrete Ausmass der Begrenztheit des Bodens und damit auf das Boden- und Wohnungsangebot haben. Ferner führt die Mieterschutzgesetzgebung zu einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Boden- und Wohnungsmarktes. Ein Übergang zur Marktmiete könnte die Spaltung des Wohnungsmarktes beseitigen und längerfristig den Wohnungsbau stimulieren, würde allerdings aber (vor allem kurzfristig) die Verteilungsproblematik erheblich verschärfen. Diese müsste wiederum mit finanzpolitischen Massnahmen (Besteuerung der zusätzlichen Vermieterrrente und Subjekthilfe) korrigiert werden. Die Mieterschutzgesetzgebung hat für eine grosse Zahl von Altwohnungsmietern natürlich günstige Auswirkungen, nämlich tiefere Mietzinse, jedoch ohne Berücksichtigung ihrer Einkommens- und Vermögenssituation.

Demgegenüber sind die Möglichkeiten, boden- und wohnungspolitische Ziele mit *steuerlichen* Mitteln zu verfolgen, bescheidener. Die Steuern eignen sich nur als flankierende Instrumente, nicht zuletzt deshalb, weil sie ja meist eine fiskalische Zielsetzung verfolgen, was ihre Eignung zu Lenkungs Zwecken begrenzt.

Die Steuern können grundsätzlich Wertsteigerungen und Spekulationsgewinne abschöpfen und damit zu einer als gerecht erachteten Verteilung der Bodenrente beitragen. Entsprechende Möglichkeiten sind im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer zu prüfen⁹⁹. Im weiteren Sinne dient auch die Wohneigentumsförderung, soweit sie erfolgreich ist, letztlich einer gleichmässigeren Verteilung der Grundrente. Im Bereich der Einkommensbesteuerung ist insbesondere zu prüfen, inwieweit die konkrete Ausgestaltung der Eigenmietwertbesteuerung der Wohneigentumsförderung dienen kann¹⁰⁰.

Ausserdem können Steuern allenfalls einen Beitrag zur Bekämpfung der Baulandhortung bzw. zur Verflüssigung des Bodenmarktes leisten. Denkbare Massnahmen sind

⁹⁹ Vgl. dazu § 7 hienach.

¹⁰⁰ Vgl. dazu § 1 hienach.

hier die konsequente Verkehrswertbesteuerung im Rahmen der Vermögenssteuer¹⁰¹ und theoretisch eine Baulandsteuer, beispielsweise in Form einer Bodenwertzuwachs-¹⁰² oder Liegenschaftssteuer¹⁰³.

Wenn man noch berücksichtigt, dass die rechtlichen Möglichkeiten des Einsatzes von Steuern nicht unbeschränkt sind¹⁰⁴ und der politischen Realisierbarkeit steuerlicher Massnahmen in der Regel enge Grenzen gesetzt sind¹⁰⁵, wird man erwarten, dass die Steuern in der Boden- und Wohnungspolitik insgesamt eher eine Nebenrolle spielen.

Dennoch werden unten einige steuerliche Massnahmen vorgeschlagen, die nach unserem Dafürhalten geeignet sind, gewisse Ziele der Wohnungs- und Bodenpolitik zu unterstützen. *Unsere Aussagen beruhen aber auf theoretischen Überlegungen und geben bloss die Wirkungsrichtung an. Um quantifizierte Ergebnisse zu erhalten, müssten sie noch mittels Modellrechnungen überprüft werden. Von grosser Bedeutung ist dabei die Frage, wie die Massnahmen kombiniert werden.*

5 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Der Einsatz des Steuerrechts zur Unterstützung ausserfiskalischer Zielsetzungen ist verfassungsrechtlich in mehrfacher Hinsicht begrenzt. Obschon ausdrückliche Normen fehlen, kann man gewisse Rahmenbedingungen aus der Bundesverfassung ableiten. In der schweizerischen Literatur hat man sich mit diesem Thema bisher nur vereinzelt befasst¹⁰⁶.

101 Vgl. dazu § 4 hienach.

102 Vgl. dazu § 6 hienach.

103 Vgl. dazu § 5 hienach.

104 Vgl. dazu Ziff. 2 hievore und Ziff. 5 hienach.

105 Das gilt zwar auch für nichtsteuerliche Massnahmen im Bereich der Wohnungs- und Bodenpolitik.

106 So RICHLI, Rechtsprobleme, S. 101 ff; vgl. dazu auch BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 133 ff, HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S. 333 ff, REICH, Leistungsfähigkeitsprinzip, S. 20 ff, YERSIN, buts extrafiscaux, S. 47 ff, ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, Steuerharmonisierung, S. 60 ff (je mit weiteren Hinweisen).

5.1 Kompetenzfragen

Von grundlegendem Interesse ist einmal die Kompetenzordnung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Es ist zu berücksichtigen, wer in den Bereichen Steuerrecht bzw. Wohnungs- und Bodenpolitik in welchem Umfang legislieren darf. Die Kommission ist zwar im Rahmen ihres Auftrages nicht an die geltende Ordnung gebunden. Sie kann auch Massnahmen vorschlagen, die eine Revision der Bundesverfassung voraussetzen. Die Notwendigkeit einer Verfassungsänderung wird i.d.R. allerdings die politische Realisierbarkeit, die ebenfalls zu berücksichtigen ist, negativ beeinflussen.

Zur Erhebung von Steuern benötigt der Bund, im Gegensatz zu den Kantonen, jeweils eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage¹⁰⁷. Zur Einführung von Lenkungsabgaben genügt nach überwiegender Ansicht eine entsprechende Sachkompetenz¹⁰⁸. Sollen ausserfiskalische Ziele durch steuerrechtliche Massnahmen unterstützt werden, muss einem Gemeinwesen in beiden Bereichen Gesetzgebungskompetenz zukommen¹⁰⁹. Auf Stufe Bund ist im Bereich des Steuerrechts die Befugnis zur Erhebung einer Direkten Bundessteuer zu erwähnen¹¹⁰. Ebenfalls von Interesse ist die Bundeskompetenz zur Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, wobei die Bestrebungen der Kantone zu berücksichtigen und sie in die Gesetzgebung einzubeziehen sind¹¹¹. Hinsichtlich Sachkompetenzen ist hier erstens die Befugnis der Eidgenossenschaft zur "Förderung, besonders auch zur Verbilligung des Wohnungsbaues sowie des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum"¹¹² hervorzuheben. Es handelt sich dabei um eine parallele Bundeskompetenz¹¹³. Zweitens ist im vorliegenden Zusammenhang die Befugnis des Bundes zur Rahmengesetzgebung im Bereich der Raumplanung von Bedeutung¹¹⁴. Allgemein ist mithin von folgenden Rahmenbedingungen auszugehen:

¹⁰⁷ Vgl. Art. 3 BV und anstelle vieler HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 262 ff.

¹⁰⁸ So BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 6.

¹⁰⁹ So YERSIN, a.a.O., S. 53, REICH, a.a.O., S. 23, RICHLI, a.a.O., S. 102, BLUMENSTEIN/LOCHER, a.a.O., S. 5 und die Botschaft zum StHG, S. 44.

¹¹⁰ Art. 41^{ter} Abs. 1 lit. c BV.

¹¹¹ Art. 42^{quinquies} BV.

¹¹² Art. 34^{sexies} BV.

¹¹³ Vgl. Art. 34^{sexies} Abs. 4 BV sowie HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S. 333.

¹¹⁴ Art. 22^{quater} BV sowie insbesondere Art. 5 RPG.

1. Der *Bund* ist bei der Ausgestaltung der Direkten Bundessteuer grundsätzlich befugt, ausserfiskalische Zielsetzungen zu verfolgen, soweit er über eine entsprechende Sachkompetenz verfügt.
2. Die *Kantone* haben aufgrund ihrer weitgehenden Sachzuständigkeit zur Steuerge-
setzung bei der Verfolgung ausserfiskalischer Zielsetzungen grundsätzlich keine
Kompetenzprobleme.
3. Im Bereich der direkten Steuern ist der Handlungsspielraum allerdings begrenzt
durch die *Steuerharmonisierung*. Dabei ist zu beachten, dass nicht nur die Kantone,
sondern auch der Bund an das StHG gebunden ist¹¹⁵.

5.2 Grundrechte

Die Verfolgung ausserfiskalischer Zielsetzungen mittels des Steuerrechts wirft nicht nur Kompetenzfragen auf, sondern auch Grundrechtsfragen. Sollen mit steuerrechtlichen Instrumenten ausserfiskalische Ziele verwirklicht werden, so werden unter Umständen Grundrechte tangiert. Es stellt sich daher die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen solche Grundrechtsbeschränkungen zulässig sind. Im Gegensatz zu den Kompetenzgrundlagen, bei denen die Kommission nicht an die Bundesverfassung gebunden ist, können diese Regeln nicht geändert werden. Steuerliche Massnahmen, die grundrechtswidrig sind, werden selbstverständlich nicht vorgeschlagen.

Die Freiheitsrechte beanspruchen keine absolute Geltung. Sie können im allgemeinen unter folgenden Voraussetzungen beschränkt werden¹¹⁶: Erstens ist eine *gesetzliche Grundlage* erforderlich. Deren Rechtssetzungsstufe muss der Schwere des Eingriffs entsprechen. Im Bereich des Steuerrechts wird i.d.R. ein Gesetz im formellen Sinn gefordert¹¹⁷. Zweitens muss der Grundrechtseingriff im *öffentlichen Interesse*¹¹⁸ liegen. Hier kommen insbesondere auch die Ziele der Wohnungs- und Bodenpolitik in Betracht. Drittens ist das *Verhältnismässigkeitsprinzip*¹¹⁹ zu wahren. Danach muss die

¹¹⁵ Vgl. dazu BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 76 (mit weiteren Hinweisen).

¹¹⁶ Vgl. anstelle vieler: HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 1127 ff.

¹¹⁷ Vgl. HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N. 1133.

¹¹⁸ Vgl. HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N. 1136 ff.

¹¹⁹ Vgl. HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N. 1141 ff.

(steuerrechtliche) Massnahme erstens geeignet und zweitens notwendig sein, um den beabsichtigten (ausserfiskalischen) Zweck zu erreichen. Die Eignung wird jeweils bei der Untersuchung der einzelnen Massnahmen unter dem Titel Zielkonformität geprüft. Nicht notwendig und damit unverhältnismässig ist eine fiskalische Massnahme dann, wenn das angestrebte Ziel auch mit milderer Mitteln erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang stellt sich namentlich die Frage, ob gegebenenfalls Subventionen vorzuziehen wären. Drittens müssen die mit der Massnahme verfolgten öffentlichen Interessen schwerer wiegen als grundrechtsgeschützte private sowie gegenläufige öffentliche Interessen. Bei dieser Interessenabwägung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass nicht allen Einzelzielen gleiches Gewicht zukommt¹²⁰. Viertens sind Grundrechtsbeschränkungen verfassungswidrig, "wenn sie den *Kerngehalt* der betroffenen Grundrechtsgarantie verletzen"¹²¹.

Die Eigentumsgarantie verbietet anerkanntermassen *als Institutsgarantie* eine konfiskatorische Besteuerung¹²², d.h. eine Besteuerung, die - allein oder in Verbindung mit anderen Steuern - in die Substanz bestehenden Vermögens eingreift oder dessen Neubildung verhindert¹²³. Nach unserem Dafürhalten steht die Eigentumsgarantie aber auch *als Bestandesgarantie* einer Besteuerung entgegen, die im Einzelfall eine konfiskatorische Wirkung entfaltet¹²⁴. Die Eigentumsgarantie schützt nicht nur das Eigentumsrecht als solches, sondern auch den Gesamtbestand des Vermögens. Das zeigt sich insbesondere bei Enteignungen, die ja nur bei voller Entschädigung mit Art. 22^{ter} BV zu vereinbaren sind. Diese Prinzipien sind in erster Linie bei Steuern mit fiskalischem Zweck zu berücksichtigen. Aber auch Steuern mit einem Lenkungszweck können mit der Eigentumsgarantie in Konflikt geraten, sofern man damit beabsichtigt, die Dispositionsfreiheit oder die Vermögensnutzung zu beschränken. In diesem Fall ist die Vereinbarkeit einer Lenkungssteuer mit Art. 22^{ter} BV so zu beurteilen, wie wenn eine direkte Massnahme (z.B. ein Verhaltensgebot) vorliegen würde¹²⁵. Eine Lenkungssteuer steht demnach in Konflikt mit der Eigentumsgarantie, wenn auch eine ähnliche wirkende di-

¹²⁰ Vgl. dazu HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S. 333 ff.

¹²¹ So MÜLLER, Elemente, S. 141; vgl. auch HÄFELIN/HALLER, a.a.O., N. 1145.

¹²² Vgl. dazu BLUMENSTEIN/LOCHER, a.a.O., S. 23 und HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 1357, je mit weiteren Hinweisen.

¹²³ Vgl. z.B. BGE 105 Ia 140 und 106 Ia 348.

¹²⁴ Im diesem Sinn VÖLLMIN, Grundrechtsschutz, S. 145; HERZOG, Vermögenssteuer, S. 103, Jörg Paul MÜLLER, ZBJV 118 (1982) S. 217; a.M. MEIER-HAYOZ, Berner Kommentar, N. 460 vor Art. 641 ZGB und HENSEL, Die Verfassung als Schranke des Steuerrechts, S. 145.

¹²⁵ Vgl. OBERSON, Les taxes d'orientation, S. 296.

rekte Massnahme Art. 22^{ter} BV verletzen würde. Die Rechtmässigkeit der Steuer ist dann im Lichte der allgemeinen Voraussetzungen zur Beschränkung von Grundrechten (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit und Kerngehalt) zu beurteilen.

Mit der Handels- und Gewerbefreiheit¹²⁶ nicht mehr vereinbar sind spezielle Gewerbesteuern mit prohibitiver oder protektionistischer Wirkung¹²⁷.

5.3 Rechtsgleichheitsgebot

Jede Gesetzgebung muss sich ausser an der Kompetenzlage und den Freiheitsrechten auch am Gleichbehandlungsgebot nach Artikel 4 BV messen lassen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts verstösst ein Erlass dann gegen das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird, wobei sich dies auf wesentliche Tatsachen beziehen muss. 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. Dem Gesetzgeber bleibt insofern ein weiter Spielraum der Gestaltung, der vom Bundesgericht nicht überprüft wird¹²⁸.

Im Gebiet des Steuerrechts wird das Gleichbehandlungsgebot nach Artikel 4 BV zusätzlich durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie durch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit der Steuerbelastung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konkretisiert. Der Gesetzgeber hat dennoch auch im Abgaberecht weitgehende Gestaltungsfreiheit. Nach dem Prinzip der Allgemeinheit der Besteuerung ist aber eine sachlich unbegründete Ausnahme einzelner Personen oder Personengruppen von der Besteuerung unzulässig, weil der Finanzaufwand des Ge-

¹²⁶ Art. 31 ff BV.

¹²⁷ Vgl. BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 135 (mit Hinweisen auf die Gerichtspraxis), ferner HÄFELIN/HALLER, Bundesstaatsrecht, N. 1419.

¹²⁸ Vgl. etwa BGE 116 Ia 323 mit Hinweisen.

meinwesens für die allgemeinen öffentlichen Aufgaben grundsätzlich von der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger getragen werden soll¹²⁹.

Nach diesen Grundsätzen würde etwa die vollständige und undifferenzierte Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwertes ohne ausgleichende Massnahmen den Wohnungseigentümer mit hohem Selbstfinanzierungsgrad gegenüber anderen Steuerpflichtigen mit gleicher finanzieller Leistungsfähigkeit in einer Weise begünstigen, die vor Artikel 4 BV nicht standhielte¹³⁰.

Demgegenüber nimmt es das Bundesgericht hin, dass auf die Besteuerung privater Kapitalgewinne auch dann generell verzichtet wird, wenn private Grundstücksgewinne besteuert werden. Die mit der Durchführung der Besteuerung der privaten Kapitalgewinne verbundenen praktischen Schwierigkeiten reichen insgesamt aus, um die Ungleichbehandlung zu rechtfertigen¹³¹. Praktische Durchführungsprobleme werden hier mit anderen Worten als zureichende sachliche Gründe für die Differenzierung betrachtet¹³².

Von besonderem Interesse ist, in welcher Weise Sach- und Förderungskompetenzen der Kantone und des Bundes im Rahmen des Steuerrechts unter Respektierung von Artikel 4 BV ausgemünzt werden können. Aus rein kompetenzrechtlicher Sicht steht einem solchen Einsatz von Sach- und Förderungskompetenzen grundsätzlich nichts entgegen. Das bedeutet für den Bund etwa, dass er im Rahmen der direkten Bundessteuer Anliegen der Eigentumsförderung nach Artikel 34sexies BV verwirklichen kann. Fraglich ist aber, ob Artikel 4 BV diese kompetenzrechtliche Sicht zurückdrängt. Sie ist dann besonders virulent, wenn man daran denkt, Sach- und Förderungskompetenzen (unter anderem) mit Mitteln des Steuerrechts in differenzierender Weise auszunützen. Mit Bezug auf die Eigentumsförderung im Rahmen der direkten Steuern geht es dabei z.B. um die Frage, ob alle Eigentumsformen gleichermassen zu begünstigen seien oder ob selbstgenutztes Eigentum herausgehoben und in besonderer Weise oder ausschliesslich gefördert werden könne. Diese zweitgenannte Förderungskonzeption liegt etwa dort vor, wo das Bausparen im Hinblick auf die Erleichterung des Erwerbs von Wohneigentum zur Eigennut-

¹²⁹ Vgl. etwa BGE 116 Ia 323 f. mit Hinweisen.

¹³⁰ Vgl. BGE 112 Ia 244 E. 5a und insbesondere § 1 hienach.

¹³¹ Vgl. BGE 114 Ia 222 ff.

¹³² Diese Differenzierung kann ausserdem auch mit weiteren überzeugenden Argumenten begründet werden. Vgl. dazu unten § 7 (Grundstückgewinnsteuer) Ziff. 1.1.

zung steuerlich begünstigt wird¹³³. Ein derartiges Modell wird z.B. im Kanton Basellandschaft gehandhabt¹³⁴.

Was die Bundesebene betrifft, so scheinen Ernst HÖHN und Alfred MEIER in ihren Gutachten zuhanden des Finanzdepartementes des Kantons St. Gallen vom 2. Januar 1986¹³⁵ anzunehmen, der Bund müsse alle Wohnzwecken dienenden Liegenschaften ("Wohneigentum im weiteren Sinne" genannt) steuerlich gleichbehandeln; er könne nicht einseitig Eigentümer selbstbewohnter Liegenschaften bzw. Wohnungen ("Wohneigentum im engeren Sinne" genannt) steuerlich begünstigen. Andere Autoren postulieren in allgemeiner Weise, das Gleichbehandlungsgebot sei im Steuerrecht mit besonderer Strenge anzuwenden¹³⁶. Dabei berufen sie sich weitgehend auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Frage der Eigenmietwertbesteuerung¹³⁷. Die Haltung, die der Bundesrat in seiner Botschaft zur Steuerharmonisierung formuliert hat, wird demgegenüber teilweise als zu large empfunden¹³⁸. Darnach genügt eine Sach- oder Förderungskompetenz des Bundes, um steuerliche Unterschiede zu rechtfertigen.

Die Frage, ob mit der Verfolgung ausserfiskalischer Ziele das Rechtsgleichheitsgebot tangiert und allenfalls sogar verletzt wird, ist kaum allgemein zu beantworten. Die Antwort kann verschieden ausfallen, je nachdem, ob es um direkte oder spezielle Steuern geht und ob sie einen fiskalischen oder einen Lenkungszweck verfolgen. Wo notwendig, werden daher gewisse Massnahmen einzeln auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 4 BV zu überprüfen sein.

¹³³ Vgl. dazu § 2 hienach.

¹³⁴ § 29^{bis} des Steuer- und Finanzgesetzes (GS 331). Ob diese Regelung vor dem Steuerharmonisierungsgesetz zu bestehen vermöge, ist im vorliegenden Zusammenhang nicht von Belang.

¹³⁵ Wohneigentumsförderung, S. 333 ff, bes. S. 344 ff.

¹³⁶ Siehe vor allem YERSIN, Buts extra-fiscaux, S. 56 ff.; REICH, Leistungsfähigkeitsprinzip, S. 23 ff.; weniger kategorisch RICHLI, Rechtsprobleme, S. 109 ff., der das Erfordernis einer Sach- oder Förderungskompetenz für die Verfolgung ausserfiskalischer Ziele in den Vordergrund rückt.

¹³⁷ Vgl. namentlich BGE 112 Ia 247.

¹³⁸ BBl 1983 III 44 ff.

Kapitel 1 Steuern auf dem Ertrag

Gegenstand der Besteuerung des Bodenertrages ist die Bodenrente. Sie lässt sich definieren als "Nettoertrag nach Abzug aller Kosten und eines normalen durchschnittlichen Gewinnes, den der Eigentümer aus dem Boden erwirtschaftet"¹. In der Praxis werden Bodenrente und Miete (bzw. Eigenmiete) allerdings gleichgesetzt, weil erstere vom Gewinn kaum zu trennen ist².

Die Bodenrente wird im Bund und in den Kantonen nicht gesondert besteuert, sondern im Rahmen der allgemeinen Einkommenssteuer erfasst. Steuersubjekt ist der Grundeigentümer oder der Nutzniesser. Steuerobjekt ist der Ertrag, den der Steuerpflichtige durch Vermietung, Verpachtung, durch anderweitige entgeltliche Nutzungsüberlassung oder durch die Eigennutzung realisiert. Die Bemessung erfolgt aufgrund des Nutzungsentgelts bzw. des Eigenmietwerts.

Innerhalb der Einkommenssteuer ist die Besteuerung des Eigenmietwerts wohl das am häufigsten diskutierte und am meisten umstrittene Problem. Wir befassen und daher anschliessend in § 1 schwergewichtig mit der Eigenmietwertbesteuerung. In § 2 wenden wir uns kurz dem Problemkreis Bausparen zu. § 3 ist schliesslich zwei Vorschlägen zur Reform der Bodenbesteuerung gewidmet, die vom geltenden Einkommenssteuersystem vollständig abweichen.

¹ MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 48 (zit. nach Kleinewefers/Pfister, Die schweizerische Volkswirtschaft, S. 255).

² MEIER/FURRER, a.a.O., S. 48.

§ 1 Eigenmietwertbesteuerung

1 Kurze Darstellung des geltenden Systems

1.1 Im Recht der direkten Bundessteuer

Grundlage des schweizerischen Systems der Eigenmietwertbesteuerung auf Stufe Bund bilden folgende Bestimmungen des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer:

Artikel 21 DBG

- 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 Nutzungsrechtes 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.

Artikel 32 DBG

- 2 Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. ...
...
- 4 Der Steuerpflichtige kann für Grundstücke des Privatvermögens anstelle der tatsächlichen Kosten und Prämien einen Pauschalabzug geltend machen. ...

Artikel 33 DBG

- 1 Von den Einkünften werden abgezogen:
 - a) die Schuldzinsen, ...

Artikel 34 DBG

Nicht abziehbar sind die übrigen Kosten und Aufwendungen, insbesondere:

- ...
 - d) die Aufwendungen für die Anschaffung, Herstellung oder Wertvermehrung von Vermögensgegenständen;

Diese Bestimmungen widerspiegeln den in der schweizerischen Steuerordnung seit langem feststehenden Grundsatz, dass der sogenannte Eigenmietwert zu versteuern ist, womit sich zum einen die unbeschränkte Abzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen und Liegenschaftskosten verbindet. Die Besteuerung des Eigenmietwertes bildet zum zweiten das Korrelat zum ebenfalls feststehenden Grundsatz, dass die Mietzinsen nicht abzugsfähig sind, weil sie dem steuerlich irrelevanten Bereich der privaten Lebenshaltungskosten zugeordnet werden.

Hinsichtlich *Bemessung* des Eigenmietwerts gilt nach Art. 21 Abs. 2 DBG grundsätzlich das Marktwertprinzip, d.h. der Eigenmietwert sollte in der Regel demjenigen Betrag entsprechen, der bei einer Vermietung als Mietzins zu erzielen wäre³. Weil die direkte Bundessteuer von den Kantonen veranlagt wird und weil die Eidg. Steuerverwaltung in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde die Durchsetzung des Marktwertprinzips zu gewährleisten hat, führt sie periodisch Erhebungen über die Bemessung der Eigenmietwerte in den Kantonen durch. Dabei werden die bei der Vermietung von Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen erzielten Mietzinse erfasst; sie entsprechen 100 Prozent des Marktwertes. Sodann werden diese Mietzinse den Mietwerten gegenübergestellt, die bei Selbstnutzung der gleichen Objekte in der kommenden Steuerperiode der Veranlagung zugrundegelegt worden wären. Wenn sich aufgrund dieser Erhebung herausstellt, dass in einem bestimmten Kanton die Eigenmietwerte erheblich unter dem Marktwert liegen, muss die Eidgenössische Steuerverwaltung eingreifen. Nach feststehender Praxis ist dies der Fall, wenn die Marke von 70 Prozent unterschritten wird. Der kantonale Eigenmietwert wird für die direkte Bundessteuer also nur akzeptiert, sofern er mindestens 70% des

³ Das ergibt sich zwar nicht mit genügender Deutlichkeit aus dem Gesetzestext, jedoch aus den Materialien. Vgl. dazu die Ausführungen von Nationalrat REICHLING, Amtl. Bull. NR 1987, S. 1746. Als Präsident der Nationalratskommission führte er zum Begriff "unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse" u.a. folgendes aus: "Wir sind auch nicht der Auffassung, dass Höchstwerte eingesetzt werden sollen. Deshalb schlagen wir vor, dass die ortsüblichen Verhältnisse mitberücksichtigt werden sollen. Es soll durchaus so sein, dass in einer Ortschaft auch der Vergleich mit Altwohnungen gemacht werden kann, nicht immer nur mit dem zuletzt erzielten höchsten Mietpreis, wie er wegen Wohnungsnot erzielt werden kann. Es soll die Ortsüblichkeit auch vom Bund respektiert werden." Damit sind die durchschnittlichen, lokalen Mietpreise zu berücksichtigen. Das bedeutet dem Grundsatz nach eine Bestätigung des in Art. 16 Abs. 2 DBG für die Bewertung von Naturalbezügen allgemein statuierten Marktwertprinzips und damit eine Fortführung der bisherigen Praxis der Eidg. Steuerverwaltung. Es gilt dabei zu beachten, dass die Mietzinse nicht freie Marktpreise darstellen. Im Rahmen der Eigenmietwertfestsetzung profitieren selbstnutzende Hauseigentümer deshalb indirekt auch vom privatrechtlichen Mietzinsschutz.

Marktmietwerts beträgt. Weil die Mietwerte in 13 Kantonen darunter liegen, müssen für die direkte Bundessteuer Zuschläge bis zu 60 Prozent erhoben werden⁴.

Auf den in Art. 21 Abs. 2 DBG vorgesehenen "Unternutzungsabzug" werden wir unten zu sprechen kommen.

1.2 In den Kantonen

Die entsprechenden Bestimmungen des Steuerharmonisierungsgesetzes stimmen mit dem DBG im wesentlichen überein:

Artikel 7 StHG

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

Artikel 9 StHG

- 1 Von den gesamten steuerbaren Einkünften werden die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen und die allgemeinen Abzüge abgerechnet. ...
- 2 Allgemeine Abzüge sind:
 - a) die Schuldzinsen;
 - ...
 - 4 Andere Abzüge sind nicht zulässig. ...

Aufgrund des Steuerharmonisierungsgesetzes müssen die Kantone nach Ablauf der Anpassungsfrist also das System der direkten Bundessteuer übernehmen: Besteuerung des Eigenmietwerts mit Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und Unterhaltskosten sowie Unzulässigkeit eines Mietzinsabzuges.

Dieses System wird - zumindest dem Grundsatz nach - bereits heute in allen Kantonen praktiziert. Einzig der Kanton Zug kennt seit 1987 einen beschränkten Mietzinsabzug⁵.

⁴ Vgl. dazu INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Eigenmietwerte, S. 18 ff.

⁵ Gemäss § 20 Abs. 1 Ziff. 14 StG wird den Mietern ein Abzug von 20% der Wohnungsmiete, maximal aber Fr. 7'200.-- gewährt.

Grosse Unterschiede sind indessen - wie bereits erwähnt - in der Bemessung der kantonalen Eigenmietwerte festzustellen. Aus der Praxis der Eidg. Steuerverwaltung betreffend Übernahme der kantonalen Mietwerte lässt sich ableiten, dass letztere in der Hälfte der Kantone zwischen 70 und 100% der marktüblichen Mietzinse ausmachen, während sie in den übrigen Kantonen⁶ bis zu 55%⁷ darunter liegen. Acht Kantone⁸ erfassen nur Zweitwohnungen zum Marktwert und wenden bei selbstgenutzten Erstwohnungen einen günstigeren Eigenmietwert an. Das Steuerharmonisierungsgesetz enthält für die Einkommenssteuer keine Bemessungsregeln. Der Spielraum der Kantone ist damit nur (aber immerhin) durch die Verfassung beschränkt⁹.

2 Beurteilung des geltenden Systems

2.1 Steuerrechtliche Überlegungen

Die Besteuerung der Eigenmiete darf nicht isoliert betrachtet werden. Sie ist vielmehr als Bestandteil des Einkommenssteuersystems zu würdigen.

In diesem Zusammenhang wird etwa geltend gemacht, der Eigenmietwert sei "fiktives Einkommen" bzw. die Eigenmietwertbesteuerung sei eine Ausnahme vom Grundsatz, dass der Nutzungswert des Vermögens nicht besteuert wird. Beides ist unzutreffend.

Der Einkommensbegriff, der den kantonalen Steuergesetzen sowie dem BdBSt bzw. DBG zugrundeliegt, beruht auf der Reinvermögenszugangstheorie von Schanz¹⁰. Danach gehört zum Einkommen nicht nur das, was effektiv fliesst, sondern auch die Selbstnutzung von Gebrauchsgütern¹¹. Die Eigenmiete stellt aus ökonomischer Sicht einen realen Wert dar¹² und gilt deshalb steuerrechtlich als echtes Naturaleinkommen¹³. Die These, der Selbstnutzung der eigenen Wohnung komme kein wirtschaftlicher Wert

⁶ Es sind dies die Kantone ZH, BE, SZ, NW, ZG, SO, BL, GR, AG, TI, VD, und JU.

⁷ In den Kantonen Aargau, Nidwalden und Jura erhebt der Bund auf dem kantonalen Mietwert einen Zuschlag von 60%, um 70% des Marktwerts zu erhalten. Man geht demzufolge davon aus, dass der kantonale Mietwert nur gerade ca. 45% dieses Werts ausmacht.

⁸ Es sind dies die Kantone UR, SZ, GL, ZG, GR, TG, TI und VD.

⁹ Dazu unten Ziff. 2.3.

¹⁰ Vgl. BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 142.

¹¹ Vgl. dazu insbesondere SAURER, Eigenmiete, S. 13 ff und BÖCKLI, Eigenmiete, S. 17.

¹² Vgl. dazu SAURER, a.a.O., S. 13 ff.

¹³ KÄNZIG, Wehrsteuer, N. 5 zu Art. 21.

zu bzw. sie sei "fiktives" Einkommen, gilt heute als überholt¹⁴. Damit präsentiert sich die *Eigenmietwertbesteuerung* als *Regel*¹⁵. Die Ausnahme besteht darin, dass der Nutzungswert des beweglichen Vermögens nicht besteuert wird. Meistens wird dies mit mangelnder Praktikabilität begründet¹⁶. Es gibt dafür allerdings auch einen sachlichen Grund. Würde der Nutzungswert des beweglichen Vermögens besteuert, müsste andererseits auch dem Wertverzehr Rechnung getragen werden. Anders als beim unbeweglichen Vermögen wäre damit längerfristig nicht mit einem nennenswerten Steueraufkommen zu rechnen.

Da für die Besteuerung das Reineinkommen massgebend ist, werden die mit der Einkommenserzielung zusammenhängenden *Aufwendungen* zum Abzug zugelassen. Es versteht sich von selbst, dass dabei nur diejenigen Aufwendungen relevant sein dürfen, die mit einem steuerbaren Einkommensbestandteil zusammenhängen. Es gibt deshalb nur zwei vertretbare Methoden, um das reine Einkommen zu bestimmen: Erstens die "Wohnhausmethode"¹⁷, d.h. Besteuerung der Mieterträge bzw. der Eigenmiete und Abzugsfähigkeit der Gewinnungskosten und zweitens die "Automethode"¹⁸, d.h. der Nutzungswert und alle damit zusammenhängenden Kosten sind steuerrechtlich irrelevant. Systemwidrig sind dagegen Mischformen, wie z.B. die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung unter Beibehaltung der Abzugsfähigkeit von Zins- und Unterhaltskosten¹⁹.

¹⁴ Vgl. dazu insbesondere BÖCKLI in BÖCKLI/MEIER, *Eigenmietwertbesteuerung*, S. 55 (mit Hinweisen) sowie den ersten AVLOCA-Entscheid des Bundesgerichts vom 13.4.1983 (ASA 53, 383, bes. 391).

¹⁵ Ebenso BÖCKLI, *Eigenmiete*, S. 17, GRAF, *Einkommensteuer*, S. 17 und 35, NEKOLA, *Besteuerung des Grundeigentums*, S. 58, RUSCONI, *valeur locative*, S. 15 ff und 67 ff sowie WEIDMANN, *Besteuerung des Eigenmietwertes*, S. 345, ähnlich SAURER, *Eigenmiete*, S. 14 und KÄNZIG, *Wehrsteuer*, N. 5 zu Art. 21, a.M. HÖHN, *Steuerrecht*, § 16 N. 7 und HÖHN/MEIER, *Wohneigentumsförderung*, S. 353.

¹⁶ Vgl. dazu ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, *Steuerharmonisierung*, S. 61 ff sowie BÖCKLI, a.a.O., S. 55 ff.

¹⁷ Begriff nach BÖCKLI, *Eigenmiete*, S. 18.

¹⁸ Begriff nach BÖCKLI, *Eigenmiete*, S. 18.

¹⁹ Ebenso BÖCKLI, *Eigenmiete*, S. 18. Sachwidrig ist aus diesem Grunde auch die generelle Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen. Diesen kommt nur insoweit Gewinnungskostencharakter zu, als sie mit Einkommensbestandteilen zusammenhängen (vgl. KÄNZIG, *Wehrsteuer*, N. 5 zu Art. 21).

2.2 Wohnungs- und bodenpolitische Aspekte

2.2.1 Eigenmietwertbesteuerung und Wohneigentumsförderung

Gegen die Eigenmietwertbesteuerung wird immer wieder ins Feld geführt, sie behindere das Ziel einer breiteren Eigentumsstreuung²⁰. Diese Aussage ist zu untersuchen.

Die Wohneigentumsförderung richtet sich in erster Linie an Personen, die noch kein Eigenheim besitzen und eines erwerben möchten. Es ist also zu prüfen, ob die Eigenmietwertbesteuerung eine der Ursachen sein kann, die es einem Mieter erschweren, Wohneigentum zu erwerben. Zum steuerrechtlich relevanten Einkommen eines Mieters gehören im wesentlichen sein Erwerbseinkommen und seine Vermögenserträge. Den Mietzins kann er davon nicht in Abzug bringen. Wenn er nun die Möglichkeit hat, diese (oder eine vergleichbare) Wohnung zu kaufen, wirkt sich dies steuerrechtlich wie folgt aus: Einerseits wird ihm der Mietwert der Wohnung als Naturaleinkommen aufgerechnet, andererseits werden die gesamten Schuldzinsen sowie die Unterhaltskosten zum Abzug zugelassen. Im Modellfall entspricht der Mietwert dem vorher bezahlten Mietzins²¹. Das wird im Endeffekt dazu führen, dass mit der Einkommenssteuer nur der (Natural-)Ertrag des eigenfinanzierten Teils des Kaufpreises erfasst wird. Weil der Vermögensertrag auch vorher besteuert wurde, ergibt sich kein Belastungsunterschied. Der Mietwert liegt - wie oben bereits festgestellt wurde - in der Hälfte der Kantone und auch im Bund aber bis zu 30% *unter* dem Marktwert. In den übrigen Kantonen ist er noch tiefer. Die meisten Neuerwerber von Wohneigentum müssen einen grossen Teil des Kaufpreises fremdfinanzieren. Die daraus resultierenden Hypothekarzinsen können sie zu 100% vom Einkommen in Abzug bringen. Dasselbe gilt für die werterhaltenden Unterhaltskosten. Das wird dazu führen, dass nur noch ein Teil des Eigenkapitalertrages zur Besteuerung kommt. In vielen Fällen können Eigenheimbesitzer gar eine *"negative Liegenschafts-*

²⁰ So z.B. in der am 3.7.1984 in Kanton St. Gallen eingereichten "Volksinitiative für breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum" und in den Interpellationen Allenspach (vom 20.9.1988, NR 88.581) bzw. Dettling (vom 8.10.1993, NR 93.3519).

²¹ Im Modellfall entspricht der Kaufpreis der Wohnung ihrem Ertragswert, was bedeutet, dass die Wohnkosten unverändert bleiben. Die vorher in Form des Mietzinses abgegoltene Finanzierungskosten der Wohnung werden nunmehr in Form von Hypothekar- und Eigenkapitalzins direkt vom Eigentümer getragen. Auch die vorher im Mietzins enthaltenen Unterhaltskosten trägt er nun direkt. Es dürfte zwar nur selten vorkommen, dass eine Wohnung zum Ertragswert zu erwerben ist, d.h. die Wohnkosten sind bei Eigenheimen meistens höher als vorher. Ein sinnvoller Steuerbelastungsvergleich setzt aber unveränderte Einkommensverhältnisse und eine gleiche Wohnkostenbelastung voraus.

rechnung" ausweisen. Beides bedeutet, dass sie aufgrund des geltenden Steuersystems *weniger Einkommenssteuern* zu entrichten haben, als wenn sie eine vergleichbare Wohneinheit gemietet hätten. Weil die Eigenmietwerte unter den Marktwerten liegen, *bedeutet unser Steuersystem* also nicht eine Beeinträchtigung, sondern eine *Unterstützung der Wohneigentumsförderung*.

Aufgrund der progressiven Ausgestaltung der Einkommenssteuer ist diese Form der Wohneigentumsförderung allerdings wenig effizient und vor allem nicht zielgenau²². Der Steuervorteil wird mit zunehmendem Einkommen frankenmässig immer grösser. Das heisst, dass vor allem einkommensstarke Bevölkerungsschichten gefördert werden²³.

Die Wohneigentumsförderung setzt auch (aber erst in zweiter Linie) voraus, dass bisherige Eigentümer ihre selbstgenutzten Häuser und Wohnungen behalten können. Es ist deshalb zu prüfen, wie sich die Eigenmietwertbesteuerung *langfristig* auf die Steuerpflichtigen auswirkt. In den vergangenen Jahrzehnten sind die Grundstücks- und Mietpreise in der Schweiz unablässig und z.T. beträchtlich gestiegen. Aufgrund des Marktwertprinzips mussten daher auch die Eigenmietwerte periodisch erhöht werden. Diejenigen Hauseigentümer, die ihr Eigenheim vor längerer Zeit erworben haben, sind heute oft kaum mehr durch Hypotheken belastet, erstens weil die Kaufpreise früher vergleichsweise günstig waren, zweitens aufgrund der inflationsbedingten "kalten Entschuldung", und drittens weil sie die Hypotheken vielleicht im Laufe der Zeit amortisieren konnten. Die steigenden Eigenmietwerte und die sinkende Hypothekarzinsbelastung schlagen sich zwangsläufig in einer stetig wachsenden Steuerbelastung nieder. Viele ältere Hauseigentümer empfinden die Eigenmietwertbesteuerung deshalb als ungerecht²⁴. Die Ursache der steigenden Steuerlast liegt aber nicht im Steuerrecht, sondern im Markt²⁵. Was sich hier auswirkt ist die Tatsache, dass der Wert des eigenen Hauses und damit auch sein Nutzungswert (der Wert des Wohnens) ständig steigt, während die Aufwendungen für Hypothekarzins schrumpfen. Einkommenssteuerrechtlich betrachtet erhöht sich damit die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen, weshalb die Mehrbelastung nicht nur gerechtfertigt, sondern notwendig ist.

²² Ebenso BÖCKLI in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 74.

²³ Immerhin kann der Steuervorteil bei tieferen Einkommen *prozentual* auch ins Gewicht fallen.

²⁴ So BÖCKLI, Eigenmiete, S. 21 f (mit Beispielen und Hinweisen).

²⁵ So BÖCKLI, a.a.O., S. 22.

Der Hauseigentümer wird durch die Eigenmietwertbesteuerung nicht schlechtergestellt, als wenn er Mieter geblieben wäre:

	Hauseigentümer	Mieter
Vermögen:		
- Liegenschaft (schuldenfrei)	500'000.--	
- Wertpapiere		500'000.--
Einkommen:		
- aus Arbeit (Rente)	50'000.--	50'000.--
- Eigenmietwert	25'000.--	
- aus Wertpapieren		25'000.--
Schuldzins/Unterhaltskosten	---	
steuerbares Einkommen	75'000.--	75'000.--

Als Mieter hätte er seine Ersparnisse zwar anders angelegt, beispielsweise in Form von Wertpapieren, im Modellfall wäre sein Vermögen aber gleich gross. Die in Geld fließenden Vermögenserträge des Mieters entsprechen daher dem Naturalwert der Eigenmiete. Das steuerbare Einkommen ist in beiden Fällen identisch. Der Mieter verfügt prima vista zwar über mehr liquides Einkommen als der Eigenheimbesitzer. Er muss seine Vermögenserträge aber für den Mietzins aufwenden, der beim selbstfinanzierenden Hauseigentümer entfällt. Auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist deshalb identisch. Der Hauseigentümer wird somit theoretisch weder schlechter- noch bessergestellt als der Mieter.

In der Realität sind allerdings einige Abweichungen vom Modellfall zu berücksichtigen: Der Eigenmietwert liegt - trotz periodischen Anpassungen - stets mehr oder weniger deutlich unter dem Marktwert. Dadurch reduziert sich das steuerbare Einkommen des Hauseigentümers, der Mieter muss vergleichsweise mehr Steuern entrichten. Diese Differenz kann gegebenenfalls zwar gerechtfertigt sein, weil der Mieter aufgrund des Mieterschutzes u.U. nur einen unterdurchschnittlichen Mietzins bezahlt. Indirekt profitiert davon aber auch der Hauseigentümer, weil sich diese tiefen Mietzinse auf die Eigenmietwerte auswirken. Gesamthaft betrachtet wird der Hauseigentümer steuerlich in der Regel vergleichsweise bessergestellt.

Das System der Eigenmietwertbesteuerung erweist sich damit sowohl kurz- als auch langfristig als eigentumsfördernd.

2.2.2 Unternutzungsabzug

Die Eigenmietwertbesteuerung kann sich für einzelne Steuerpflichtige problematisch auswirken, wenn nur ein kleiner Teil ihres Einkommens in Form von Geld fliesst, d.h. wenn der Anteil des Eigenmietwerts (als Naturaleinkommen) gemessen am gesamten Einkommen so gross ist, dass Liquiditätsprobleme entstehen. Das bekommen vor allem ältere Leute zu spüren, die zwar ein Eigenheim besitzen, jedoch bloss von einer bescheidenen Rente leben. Mit steigenden Eigenmietwerten müssen sie einen immer grösseren Teil ihrer Rente für Steuern ausgeben. Auf Stufe Bund versucht man diesem Umstand mit dem sog. *Unternutzungsabzug* gemäss Art. 21 Abs. 2 DBG Rechnung zu tragen. Bei der Festsetzung des Eigenmietwerts wird nicht bloss die Grösse des Eigenheims berücksichtigt, sondern auch der Umstand, dass ein Haus oder eine Eigentumswohnung (insbesondere nach dem Auszug der Kinder) "zu gross" werden kann²⁶. Der Unternutzungsabzug ist aus boden- und wohnungspolitischer Sicht einerseits fragwürdig, wird doch damit die Verschwendung von Wohnraum steuerlich belohnt. Andererseits könnte es dem Ziel der Wohneigentumsförderung widersprechen, wenn ältere Leute aufgrund zunehmender Steuerbelastung zum Verkauf ihres Eigenheims gezwungen würden²⁷. Weil der Unternutzungsabzug aber unabhängig von den finanziellen Verhältnissen allen Hauseigentümern zu gewähren ist, die in einem "zu grossen" Haus wohnen, wirkt sich diese Subvention umso stärker aus, je höher das Einkommen ist. Es werden also nicht in erster Linie die erwähnten Rentner entlastet, sondern vor allem gut verdienende Hauseigentümer. Der Unternutzungsabzug ist deshalb in dieser Form abzulehnen. Er ist entweder ersatzlos zu streichen oder durch eine *Härtefallregelung* zu ersetzen, die nur zu einer Entlastung führt, wenn der Eigenmietwert einen bestimmten Prozentsatz des gesamten Einkommens überschreitet.

Wenn den Eigenheimbesitzern eine solche Härtefallregelung zugestanden wird, stellt sich die Frage, ob nicht auch ältere Mieter, die in einer zu gross gewordenen Wohnung leben, Anspruch auf eine entsprechende Steuererleichterung haben. Wenn ihr Mietzins mit der Zeit ansteigt, müssen sie einen immer grösseren Teil ihrer Rente für das Wohnen

²⁶ Vgl. dazu EIDG. STEUERVERWALTUNG, Neuerungen, S. 16: berücksichtigt wird nur die Unternutzung in räumlicher, nicht aber in zeitlicher Hinsicht.

²⁷ Das könnte sich auch aus volkswirtschaftlicher Sicht als kontraproduktiv erweisen, weil die Wahrscheinlichkeit, dass ältere Leute pflegebedürftig werden und damit hohe soziale Kosten verursachen, höher ist, wenn sie ihre gewohnte Umgebung verlassen müssen. Der Unternutzungsabzug ist deshalb auch als sozialpolitische Massnahme zu verstehen.

ausgeben, können diese Mehrkosten steuerlich aber nicht geltend machen. Betrachtet man die Härtefallklausel als rein sozialpolitische Massnahme, ist die Beschränkung auf Hauseigentümer kaum gerechtfertigt, weil ein Wohnungswechsel für ältere Mieter ähnliche Auswirkungen hat, wie für Eigenheimbesitzer. Dann müsste die Härtefallklausel auf Mieter analog angewendet werden, allerdings nur unter der Voraussetzung, dass sie einen überdurchschnittlichen Mietzins bezahlen. Die Unterscheidung zwischen Hauseigentümern und Mietern könnte andererseits damit gerechtfertigt werden, dass man die Härtefallklausel als Instrument der Wohneigentumsförderung betrachtet²⁸.

Aus wohnungs- und bodenpolitischer Sicht ist es im Prinzip erwünscht, dass ältere Leute zu gross gewordenen Wohnraum freigeben und in ein kleineres Haus oder in eine kleinere Wohnung umziehen. Steigende Boden- und Mietpreise bieten dafür einen starken Anreiz. Insofern ist eine Härtefallregelung abzulehnen, weil sie den durch den (ohnehin nicht freien) Markt verursachten und aus bodenpolitischer Sicht erwünschten Nutzungsdruck neutralisiert.

Schliesslich ist der Unternutzungsabzug auch aus steuerrechtlichen Gründen abzulehnen. Einkommen entsteht *unabhängig von der tatsächlichen Nutzung* immer dann, wenn sich der Steuerpflichtige Wohnraum *freiwillig zur eigenen Verfügung* hält²⁹. Nur wenn die Vermietung aus objektiven Gründen nicht möglich ist, liegt kein Einkommen vor. Die Bemessung des Naturaleinkommens richtet sich nach dem Marktwert, d.h. dem objektiven Wert der Nutzung. Subjektive Kriterien können nicht berücksichtigt werden.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der *Unternutzungsabzug* gemäss Art. 21 Abs. 2 DBG *ungeeignet* ist, um ältere Eigenheimbesitzer gezielt zu entlasten. Von dieser Subvention profitieren vor allem gut verdienende Hauseigentümer. Zweitens stellt sich die Frage, ob eine entsprechende Entlastung überhaupt sinnvoll ist. Aus wohnungs- und bodenpolitischer Sicht ist dies zu verneinen, weil Wohnraum möglichst gut genutzt werden sollte. Vertretbar wäre höchstens eine *Härtefallklausel*, die ältere Hauseigentümer mit wenig Einkommen davor bewahrt, ihr Eigenheim zu verkaufen. Diese Massnahme

²⁸ Das Bundesgericht akzeptiert die Eigentumsförderung insbesondere als Rechtfertigung für eine relative Ungleichbehandlung von Mietern und Eigentümern. Vgl. dazu BÖCKLI, in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 32 (zweiter unveröffentlichter AVLOCA-Entscheid).

²⁹ So KÄNZIG, Wehrsteuer, N. 5 zu Art. 21; und ausführlich RUSCONI, valeur locative, S. 67 ff (je mit zahlreichen Hinweisen); a.M. HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S. 366.

könnte sowohl sozialpolitisch als auch bodenpolitisch begründet werden. Je nach dem wäre sie auch Mietern zu gewähren, die in einer vergleichbaren Situation sind.

2.2.3 Eigenmietwert bei Zweitwohnungen

Zweitwohnungen sind boden- und wohnungspolitisch fragwürdig, weil sie oft während Monaten leer stehen³⁰. Sie können deshalb auch nicht Gegenstand der Wohneigentumsförderung sein³¹. Die Eigentümer bestehender Zweitwohnungen sollten so besteuert werden, dass ein Anreiz entsteht, diesen Wohnraum zu vermieten, anstatt leerstehen zu lassen. Im Einkommenssteuerrecht gilt der Grundsatz, dass bei Selbstgebrauch der Eigenmietwert und bei Vermietung die Mietzinseinnahmen massgebend sind³². Will man nun die Belegungsdichte von Zweitwohnungen erhöhen, ist darauf zu achten, dass sich die Vermietung nicht in einer Mehrbelastung bei der Einkommenssteuer niederschlägt. Für die Dauer des Leerstehens ist deshalb der Eigenmietwert zu berücksichtigen, sofern *freiwillig* auf die Vermietung verzichtet wird³³. Nur wenn die Vermietung aus objektiven Gründen - beispielsweise ausserhalb der Saison - nicht möglich ist, sollte auf die (fehlenden) Mietzinseinnahmen abgestellt werden³⁴. Im Gegensatz zu Erstwohnungen gibt es somit keinen vernünftigen Grund, den Eigenmietwert von Zweitwohnungen unter dem Marktwert anzusetzen. In einigen Kantonen wurde diese Überlegung bereits umgesetzt³⁵. Eine entsprechende Regelung sollte im StHG übernommen werden.

³⁰ Vgl. dazu insbesondere Ziff. 4.3 des Abschnitts Liegenschaftssteuer hienach.

³¹ Vgl. dazu Einleitung, Ziff. 3.3 hievov. Zu den Begriffen Erstwohnung und Zweitwohnung vgl. Ziff. 4.3 des § 4 (Liegenschaftssteuer) hienach.

³² Dazu ausführlich KÄNZIG, N. 95 zu Art. 21 Abs. 1 lit. b BdBST.

³³ Vgl. dazu insbesondere RUSCONI, valeur locative, S. 67 ff.

³⁴ Im gleichen Sinn KÄNZIG, N. 95 zu Art. 21 Abs. 1 lit. b BdBST, S. 319 f; und ausführlich RUSCONI, valeur locative, S. 67 ff (jeweils mit weiteren Hinweisen). A.M. HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S.360, die allerdings von der hier abgelehnten Konzeption ausgehen, dass der Nutzungswert der Wohnung grundsätzlich kein Einkommen darstellt (vgl. dazu Ziff. 2.1 hievov). Sie halten die Besteuerung des Eigenmietwerts *ausschliesslich* aus verfassungsrechtlichen Gründen und nur bezogen auf lebensnotwendige Güter für gerechtfertigt und kommen daher zum Ergebnis, dass nur der Nutzungswert der Erstwohnung, nicht aber jener von Zweitwohnungen steuerbar sein solle (vgl. auch HÖHN, Steuerrecht, § 16 N 8). Das ist indessen nicht nur aus steuerrechtlichen, sondern gerade auch aus wohnungs- und bodenpolitischen Gründen abzulehnen.

³⁵ Zu begrüssen sind deshalb Bestimmungen, die einen "Einschlag" beim Eigenmietwert nur bei Erstwohnungen zulassen, wie in den Steuergesetzen der Kantone Graubünden (Art. 22 Abs. 2 StG), Glarus (Art. 18 Abs. 2 Ziff. 3 StG), Schwyz (§ 19 Abs. 1 lit. g StG), Thurgau (§ 23 Abs. 2 StG i.V.m. § 3 RRVStG), Tessin (Art. 30 Abs. 2 LT), Uri (Art. 42 Abs. 1 StG), Waadt (Art. 24a LF) und Zug (§ 20 Abs. 1 Ziff. 13 StG).

2.2.4 Der Einfluss der Eigenmietwertbesteuerung auf andere Ziele der Wohnungs- und Bodenpolitik

Das in der Schweiz verbreitete System der Eigenmietwertbesteuerung hat u.E. keine wesentlichen Auswirkungen auf die übrigen wohnungs- und bodenpolitischen Ziele. Immerhin darf man annehmen, dass die systemimmanente Abzugsfähigkeit der Unterhaltskosten einen gewissen Anreiz bildet, ein Gebäude regelmässig zu unterhalten. Dies entspricht grundsätzlich Ziel 6 (Förderung der Siedlungsqualität). Ein Teil dieser Wirkung dürfte allerdings dadurch verloren gehen, dass in fast allen Kantonen pauschale Abzüge zulässig sind, auch wenn tatsächlich keine Unterhaltsarbeiten vorgenommen wurden.

2.3 Verfassungsrechtliche Aspekte

Das System der Eigenmietwertbesteuerung mit Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und Unterhaltskosten bzw. Nichtabziehbarkeit von Mietzinsen weist einen engen Bezug zum Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 4 BV³⁶ auf. Die diesbezüglich entwickelte bundesgerichtliche Rechtsprechung wird ausführlich in einem Gutachten der Professoren Peter BÖCKLI und Alfred MEIER³⁷ zusammengetragen, weshalb hier auf eine vollständige Wiedergabe verzichtet werden kann³⁸. Dieses Gutachten wurde vom Regierungsrat des Kantons Luzern in Auftrag gegeben, nachdem im Juni 1992 die Motion Rigert überwiesen worden war. Gegenstand dieser Motion ist im wesentlichen die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung in Verbindung mit dem Verzicht auf die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen auf Eigenheimen. Basierend auf dem Gutachten fassen wir folgende Grundsätze zusammen:

1. Das aus Art. 4 BV abgeleitete Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt erstens, dass Steuerpflichtige mit gleichen Einkommensverhältnissen steuerlich gleich stark belastet werden (horizontale Steuergerechtigkeit) und zweitens, dass die Steuerbelastung mit zunehmendem Einkommen anwächst (vertikale Steuergerechtigkeit)³⁹.

³⁶ Vgl. dazu Einleitung, Ziff. 5.3 hievori.

³⁷ Eigenmietwertbesteuerung, BÖCKLI, S. 24 ff.

³⁸ Das Gutachten wurde im Oktober 1993 veröffentlicht.

³⁹ Sowohl im Bund als auch in den Kantonen sind die Einkommenssteuern progressiv ausgestaltet. Die Frage, ob sich die Progression aufgrund des Leistungsfähigkeitsprinzips aufdrängt, ist umstritten (vgl. dazu RICHLI, Equity-Theorie, S. 166 ff mit zahlreichen Hinweisen).

2. Im Bereich der horizontalen Steuergerechtigkeit achtet das Bundesgericht strenger auf die Einhaltung von Art. 4 BV, als im Bereich der vertikalen Steuergerechtigkeit. Der Ermessensspielraum des Gesetzgebers ist demnach in vertikaler Richtung grösser, als in der horizontalen⁴⁰.
3. Die horizontale Steuergerechtigkeit verlangt die Gleichbehandlung von:
 - 3.1 echten Naturaleinkünften und allen anderen Einkünften⁴¹;
 - 3.2 Mietern und Eigentümern;
 - 3.3 Eigentümern unter sich, d.h. von:
 - 3.3.1 selbstfinanzierenden und fremdfinanzierenden Eigentümern;
 - 3.3.2 vermietenden und selbstnutzenden Eigentümern⁴².
4. Die Wohneigentumsförderung kann eine relative Ungleichbehandlung zwischen Mietern und Eigentümern rechtfertigen⁴³. Der kantonale Gesetzgeber geniesst im Bereich der Eigenmietwertbemessung einen gewissen Ermessensspielraum. Ein Einschlag von 30% gegenüber dem Marktwert bedeutet - so das Bundesgericht - noch keine Verletzung von Art. 4 BV⁴⁴. Liegen die Eigenmietwerte jedoch krass unter den Marktwerten, haben Mieter aufgrund des Rechtsgleichheitsgebots Anspruch auf einen entsprechenden Mietzinsabzug⁴⁵.
5. Wichtig erscheint in diesem Zusammenhang auch die bundesgerichtliche Feststellung, dass eine Anhebung des Eigenmietwertes unzulässig ist, wenn sie nur im Einzelfall vorgenommen wird, um eine negative Liegenschaftsrechnung auszugleichen⁴⁶.

Misst man das geltende schweizerische Steuersystem an diesen Grundsätzen, stellt man fest, dass die Steuergerechtigkeit sowohl in horizontaler, als auch in vertikaler Richtung

⁴⁰ So BÖCKLI, im Gutachten BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 28 f und 31 f.

⁴¹ Vgl. aber Ziff. 2.1 hievor sowie BÖCKLI, a.a.O., S. 53 ff.

⁴² Jeweils nach BÖCKLI, a.a.O., S. 52 ff.

⁴³ So BÖCKLI, a.a.O., S. 32 (zweiter, unveröffentlichter AVLOCA-Entscheid).

⁴⁴ Zur Begründung wird aufgeführt, der Mieter sei "bei der Auswahl einer Wohnung freier als ein Eigentümer, der mit seiner Wohnung enger verbunden ist" (BGE 116 Ia 325).

⁴⁵ BGE vom 9.11.1990 (ASA 59, 733).

⁴⁶ BGE vom 8.11.1978 (ASA 49, 77).

gewahrt ist. Die Eigenmietwertbesteuerung verbunden mit der Nichtabziehbarkeit der Mietzinse gewährleistet insbesondere die Gleichbehandlung zwischen Eigentümern und Mietern (Ziff. 3.2, siehe Vergleich 1 und 2), und in Verbindung mit der unbeschränkten Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und Unterhaltskosten stellt sie die Gleichbehandlung der Eigentümer untereinander sicher (Ziff. 3.3, siehe Vergleich 3 und 4). Diese Aussagen lassen sich zahlenmässig wie folgt darstellen:

Vergleich 1: fremdfinanzierender Eigentümer/Mieter ohne Vermögen

Vermögen/Einkommen	Eigentümer A		Mieter B	
Vermögen:				
- Haus	600'000		--	
Schulden	600'000		--	
Nettovermögen	null		null	
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	+30'000	--	--
Schuldzins/Unterhalt	-30'000	-30'000	--	--
Total	80'000	80'000	80'000	80'000

Vergleich 2: selbstfinanzierender Eigentümer/Mieter mit gleichem Vermögen

Vermögen/Einkommen	Eigentümer C		Mieter D	
Vermögen:				
- Haus	600'000		--	
- Wertpapiere	--		600'000	
Schulden	null		null	
Nettovermögen	600'000		600'000	
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	+30'000	--	--
- aus Wertpapieren	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzins/Unterhalt	--	--	--	--
Total	110'000	110'000	110'000	110'000

Vergleich 3: selbstfinanzierender Eigentümer/fremdfinanzierender Eigentümer

Vermögen/Einkommen	Eigentümer C		Eigentümer E	
Vermögen:				
- Haus		600'000		600'000
- Wertpapiere		--		+600'000
Schulden		null		-600'000
Nettovermögen		600'000		600'000
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	+30'000	+30'000	+30'000
- aus Wertpapieren	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzins/Unterhalt	--	--	-30'000	-30'000
Total	110'000	110'000	110'000	110'000

Vergleich 4: selbstnutzender Eigentümer/vermietender Eigentümer

Vermögen/Einkommen	Selbstnutzer C		Vermieter F	
Vermögen:				
- Haus		600'000		600'000
Schulden		null		null
Nettovermögen		600'000		600'000
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	+30'000	--	--
- aus Haus (Vermietung)	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzins/Unterhalt	--	--	--	--
Total	110'000	110'000	110'000	110'000

Eine Durchbrechung des Grundsatzes gemäss Ziff. 3.1 liegt allerdings darin, dass der Nutzungswert beweglichen Vermögens nicht besteuert wird⁴⁷. In Konflikt mit Art. 4 BV geraten ausserdem kantonale Steuerordnungen, deren Mietwerte massiv unter den Marktwerten liegen (Grundsatz Ziff. 4).

2.4 Aus der Sicht des Fiskus

Die Festsetzung der Eigenmietwerte ist mit einem verhältnismässig grossen Verwaltungsaufwand verbunden. Es stellt sich daher die Frage, ob diesem Aufwand ein ent-

⁴⁷ So Böckli, a.a.O., S. 53 ff. Vgl. dazu Ziff. 2.1 hievör.

sprechendes Steueraufkommen gegenübersteht. Vorweg ist jedoch festzuhalten, dass der Verwaltungsaufwand aus den eben erwähnten verfassungsrechtlichen Überlegungen notwendig ist, will man nicht einen radikalen Systemwechsel ins Auge fassen.

Um zu ermitteln, wie sich das geltende System auf den Finanzhaushalt auswirkt, wurden alle kantonalen Steuerverwaltungen gebeten, der Kommission Zahlenmaterial zum Steueraufkommen betreffend Eigenmietwert (unter Berücksichtigung der Schuldzinsen und Unterhaltskosten) zur Verfügung zu stellen. Die Eigenmietwerte werden datenmässig aber in den meisten Kantonen nicht getrennt von anderen Liegenschaftserträgen erfasst. Dasselbe gilt für die Schuldzinsen und Unterhaltskosten. Somit konnten nur wenige Kantone die gewünschten Angaben machen. Eine Ertragsschätzung betreffend die direkte Bundessteuer wurde der Kommission ausserdem von der Eidg. Steuerverwaltung zur Verfügung gestellt. Aus diesen Daten⁴⁸ ergibt sich folgendes Bild:

Für die direkte Bundessteuer waren 1992 durchschnittlich 55% aller Liegenschaftsrechnungen positiv, während 45% negativ ausfielen. Der Positivsaldo betrug durchschnittlich Fr. 6'300.--, der Negativsaldo hingegen Fr. 7'780.--. Daraus errechnet die EStV für den Bund einen Ertragsausfall von rund Fr. 10 Millionen. Im Kanton Aargau ergibt sich, basierend auf der Steuerstatistik 1991, für die Staatssteuer ein Ertragsausfall von Fr. 74 Millionen. Im Kanton Solothurn werden die Steuerausfälle für Kanton und Gemeinden auf insgesamt ca. Fr. 21 Millionen geschätzt (Steuerjahr 1992, Bemessungsjahr 1991). Im Kanton Schwyz resultiert für die Steuerperiode 1993/94 (Bemessungsjahre 1991/92) ebenfalls ein Ertragsausfall von insgesamt rund Fr. 8 Millionen. Für den Kanton Jura und seine Gemeinden ergibt sich im Steuerjahr 1992 (Bemessungsjahr 1991) ein Ertragsausfall von schätzungsweise Fr. 6 - 8 Millionen.

Diese Ertragsausfälle sind vor allem auf zwei Ursachen zurückzuführen. Erstens ist zu berücksichtigen, dass die Hypothekenzinse in den Jahren 1991/92 im Bereich von ca. 7% lagen. Nach den Berechnungen der EStV führt die Eigenmietwertbesteuerung bei einem Hypothekenzinssatz von 5% auf Stufe Bund zu einem Ertrag im Bereich von 150-170 Millionen Franken. Zweitens liegen die Eigenmietwerte in fast allen ausgewerteten Kantonen deutlich unter dem Schwellenwert für die direkte Bundessteuer von 70%. Im Kanton Solothurn wurden die Mietwerte pro 1993 bereits um 15% erhöht. Bei einem

⁴⁸ Sie können beim Steuerrechtlichen Seminar der Universität Bern angefordert werden.

Hypothekarzinsniveau von 5 bis 5,5% können demnach bald Erträge im Bereich von 20 bis 50 Millionen Franken anfallen. Erhöhungen der Eigenmietwerte sind auch in den Kantonen Aargau Schwyz und Jura geplant. Dort dürfte die Eigenmietwertbesteuerung dann ebenfalls Erträge abwerfen.

Der Ertrag der Eigenmietwertbesteuerung ist also stark abhängig von der Höhe der Hypothekarzinsse und von der Bemessung der Mietwerte. Es versteht sich von selbst, dass negative Liegenschaftsrechnungen umso häufiger auftreten und umso stärker ins Gewicht fallen, je tiefer die Eigenmietwerte angesetzt werden und je höher die Hypothekarzinsse sind. Die Mietwertbesteuerung wird umgekehrt Erträge abwerfen, wenn die Eigenmietwerte in der Nähe der Marktwerte liegen und wenn das Zinsniveau tief bleibt. Allzu geringe Mietwerte sind demnach auch aus fiskalischen Gründen abzulehnen.

2.5 Zusammenfassung

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.

3 Reformvorschläge betreffend Eigenmietwertbesteuerung

Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung ist in den letzten Jahren dennoch von verschiedenen Seiten immer wieder in Frage gestellt worden. Das Spektrum der Vorschläge und Forderungen⁴⁹ reicht von einem vollständigen Systemwechsel, d.h. von der Abschaffung von Mietwertbesteuerung und Schuldzinsenabzug⁵⁰ bis zu deren Beibehaltung mit Einführung eines Mietzinsabzuges⁵¹. Nachdem das Bundesgericht die St. Gallische Volksinitiative "für eine breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum" in dreierlei Hinsicht für verfassungswidrig erklärte⁵², wurde die Forderung nach einer Abschaffung der Mietwertbesteuerung seitens des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes offenbar fallengelassen. Ihre neuste Eidgenössische Volksinitiative "Wohneigentum für alle" zielt erstens auf die Einführung eines Bausparprivileges ab und will zweitens die Mietwerte massvoll festsetzen und einfrieren⁵³. Nach wie vor den Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung und grundsätzlich auch auf den Schuldzinsenabzug beinhaltet die 1992 im Kanton Luzern erheblich erklärte Motion Rigert⁵⁴. Im Rahmen der Beratungen des DBG und StHG ist am geltenden System allerdings mit deutlicher Mehrheit festgehalten worden⁵⁵.

Ein Blick über die Landesgrenzen zeigt, dass die Eigenmietwertbesteuerung keineswegs eine Schweizerische Spezialität darstellt, obschon auch verschiedene andere Lösungen anzutreffen sind. Die nachfolgende Tabelle basiert auf der entsprechenden Übersicht in: INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Eigenmietwerte, S. 9.

⁴⁹ Vgl. dazu die Uebersichten bei GRAF, Nutzung von Wohnraum, S. 194, bzw. Einkommenssteuer, S. 123 ff, sowie BÖCKLI in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 42 ff.

⁵⁰ So Ziel 33 des Berichts des Bundesrates über die Legislaturplanung 1991/95, BBl. 1992 III 84.

⁵¹ So z.B. die (im Jahre 1992 knapp abgelehnte) Zürcher Volksinitiative zur "Steuerentlastung für Mieterinnen und Mieter".

⁵² BGE 112 Ia 240; vgl. dazu Böckli, a.a.O., S. 30 ff und BÖCKLI, Eigenmiete, S. 14, sowie HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S. 326 ff.

⁵³ BBl. 1992 III 1012 ff.

⁵⁴ Sie bildet den Gegenstand des Gutachtens BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung.

⁵⁵ So Bausteine, S. 319; vgl. dazu auch Botschaft zum StHG, S. 48 ff.

Eigenmietwertbesteuerung im Ausland

Land	Eigenmietwert besteuert		Schuldzinsenabzug		
	ja	nein	keiner	beschränkt	unbeschr.
Belgien	x			x	
Dänemark	x			x	
Deutschland		x		x	
Finnland		x		x	
Frankreich		x		x	
Grossbritannien		x		x	
Italien	x			x	
Luxemburg	x			x	
Niederlande	x				x
Norwegen	x				x
Österreich		x	x		
Schweden		x		x	
Schweiz	x				x
Spanien	x		x		
USA		x			x

Besondere Beachtung schenkt man in der Schweiz der Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung in Deutschland per 1.1.1987. Unter Hinweis auf diesen Systemwechsel hat sich namentlich der Vorsteher des EFD, Herr Bundesrat Otto Stich, "seit einigen Jahren immer wieder persönlich für die Abschaffung der Mietwertbesteuerung ausgesprochen"⁵⁶. In der Legislaturplanung 1991/95 hat der Bundesrat schliesslich in Aussicht gestellt, "die Beseitigung der Eigenmietwertbesteuerung und der Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen" zu prüfen⁵⁷. Aus diesen Gründen wird nachfolgend unter Ziff. 4 zuerst ein vollständiger Systemwechsel untersucht. In Ziff. 5 befassen wir uns dann mit Reformvorschlägen innerhalb des Systems der Eigenmietwertbesteuerung.

⁵⁶ So BÖCKLI, in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 44, unter Hinweis auf eine Erklärung von BR Stich im Nationalrat vom 15.12.1987 (Amtl. Bull. NR 1987, 1748).

⁵⁷ BBl. 1992 III 84.

4 Beurteilung und Konkretisierung eines vollständigen Systemwechsels

4.1 Verfassungsrechtliche Aspekte

Die unter Ziff. 2.3 hievor erwähnten, aus dem Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 4 BV abgeleiteten Grundsätze setzen einem Systemwechsel in mehrfacher Hinsicht enge Grenzen. Aus diesem Grund wird hier zuerst der verfassungsrechtliche Spielraum ausgeleuchtet. Die steuerrechtlichen, wohnungs- und bodenpolitischen sowie fiskalischen Aspekte folgen anschliessend.

Es ist zu prüfen, unter welchen Voraussetzungen die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung mit Art. 4 BV zu vereinbaren ist, d.h. die **horizontale Gleichbehandlung**⁵⁸ zwischen

- Eigentümern und Mietern
- selbstfinanzierenden und fremdfinanzierenden Eigentümern
- selbstnutzenden und vermietenden Eigentümern

sicherstellt. Zweitens muss auch die **vertikale Steuergerechtigkeit**⁵⁹ gewährleistet sein.

Unbestrittenermassen vermag die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung *allein* diesen Anforderungen nicht gerecht zu werden⁶⁰. Es braucht Kompensationsmassnahmen, um die horizontale und vertikale Steuergerechtigkeit wiederherzustellen.

Wir prüfen anschliessend zwei Varianten:

1. Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung mit Abschaffung der Schuldzinsen- und Unterhaltsabzüge;
2. Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung unter Beibehaltung der Schuldzinsen- und Unterhaltsabzüge aber mit Einführung eines (unbeschränkten) Mietzinsabzuges.

⁵⁸ Zum Begriff der horizontalen Steuergerechtigkeit vgl. Ziff. 2.3 hievor.

⁵⁹ Zum Begriff der vertikalen Steuergerechtigkeit vgl. Ziff. 2.3 hievor.

⁶⁰ Vgl. dazu namentlich BGE 112 Ia 244.

4.1.1 Variante 1: Abschaffung Eigenmietwertbesteuerung und Abschaffung Schuldzinsen/Unterhaltsabzug

Diese Variante entspricht dem Grundsatz nach dem Modell Deutschland und auch der Motion Rigert⁶¹. Sie führt zwar zur horizontalen Gleichbehandlung zwischen einem voll fremdfinanzierenden Eigentümer und einem ebenfalls vermögenslosen Mieter (Vergleich 1), verletzt diesen Grundsatz aber, wenn der Eigentümer sein Haus selbstfinanziert und der Mieter gleich viel Vermögen in andere Anlagen (z.B. Wertpapiere) investiert hat (Vergleich 2):

Vergleich 1: fremdfinanzierender Eigentümer/Mieter ohne Vermögen

Vermögen/Einkommen	Eigentümer A		Mieter B	
Vermögen:				
- Haus		600'000		--
Schulden		600'000		--
Nettovermögen		null		null
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	<i>irrelevant</i>	--	--
Schuldzins/Unterhalt	-30'000	<i>irrelevant</i>	--	--
Total	80'000	80'000	80'000	80'000

Vergleich 2: selbstfinanzierender Eigentümer/Mieter mit gleichem Vermögen

Vermögen/Einkommen	Eigentümer C		Mieter D	
Vermögen:				
- Haus		600'000		--
- Wertpapiere		--		600'000
Schulden		null		null
Nettovermögen		600'000		600'000
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	<i>irrelevant</i>	--	--
- aus Wertpapieren	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzins/Unterhalt	--	<i>irrelevant</i>	--	--
Total	110'000	80'000	110'000	110'000

⁶¹ Vgl. dazu das Gutachten BÖCKLI/MEIER betreffend Eigenmietwertbesteuerung, welches vom Regierungsrat des Kantons Luzern in Auftrag gegeben wurde. Sowohl im Modell Rigert als auch in Deutschland ist allerdings ein zeitlich beschränkter Schuldzinsenabzug für Neuerwerber vorgesehen.

Es zeigt sich zweitens, dass das steuerbare Einkommen von C gleich hoch ist wie jenes von A bzw. B, obwohl er wesentlich leistungsfähiger ist. Demzufolge ist auch die vertikale Steuergerechtigkeit verletzt. Aus Vergleich 3 geht schliesslich hervor, dass das vorliegende Modell zu einer Ungleichbehandlung zwischen selbst- und fremdfinanzierenden Eigentümern in horizontaler Richtung führt:

Vergleich 3: selbstfinanzierender Eigentümer/fremdfinanzierender Eigentümer

Vermögen/Einkommen	Eigentümer C		Eigentümer E	
Vermögen:				
- Haus		600'000		600'000
- Wertpapiere		--		+600'000
Schulden		null		-600'000
Nettovermögen		600'000		600'000
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	<i>irrelevant</i>	+30'000	<i>irrelevant</i>
- aus Wertpapieren	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzins/Unterhalt	--	<i>irrelevant</i>	-30'000	<i>irrelevant</i>
Total	110'000	80'000	110'000	110'000

Dasselbe gilt für den horizontalen Vergleich zwischen selbstnutzenden und vermietenden Eigentümern:

Vergleich 4: selbstnutzender Eigentümer/vermietender Eigentümer

Vermögen/Einkommen	Selbstnutzer C		Vermieter F	
Vermögen:				
- Haus		600'000		600'000
Schulden		null		null
Nettovermögen		600'000		600'000
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	<i>irrelevant</i>	--	--
- aus Haus (Vermietung)	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzins/Unterhalt	--	<i>irrelevant</i>	--	<i>irrelevant</i>
Total	110'000	80'000	110'000	110'000

Variante 1 (Abschaffung Eigenmietwertbesteuerung mit Abschaffung Schuldzinsenabzug) führt also in mehrfacher Hinsicht zu Verstössen gegen die Gebote der horizontalen

und vertikalen Steuergerechtigkeit. Das System geht immer dort nicht auf, wo ein Eigentümer (hier C) seine Liegenschaft selbst finanziert, denn er ist von der Nichtabziehbarkeit der Schuldzinsen nicht betroffen. Es wird m.a.W. der gesamte Ertrag des in eine selbstbewohnte Liegenschaft investierten Eigenkapitals steuerrechtlich zum Verschwinden gebracht, während der Ertrag anderer Anlageformen sowie bei Vermietung steuerbar bleibt. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dieses Modell sei verfassungswidrig⁶².

Dieses Ergebnis mag auf den ersten Blick überraschen, insbesondere weil dieses Modell ja in Deutschland und in anderen Staaten praktiziert wird, wobei meist ein beschränkter bzw. befristeter Schuldzinsenabzug möglich ist. BÖCKLI weist in diesem Zusammenhang aber darauf hin, "dass in der deutschen offiziellen Begründung die für die Schweiz wichtige Frage des Verfassungsrechtes - insbesondere diejenige der Gleichbehandlung zwischen Mietern und selbstnutzenden Wohnungseigentümern sowie die Frage der Gleichbehandlung zwischen Eigentümern, die eine Wohnung vermieten, und solchen, die sie selber nutzen - kaum angesprochen wurde"⁶³. Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung stand in Deutschland (und anderen Ländern) ohnehin unter ganz anderen Vorzeichen, als in der Schweiz⁶⁴. So betrachtete man den Eigenmietwert dort erstens als "fiktives Einkommen"⁶⁵. Zweitens hat GRAF⁶⁶ nachgewiesen, dass dem Systemwechsel in allen Ländern, die ihn damals schon vollzogen hatten (Deutschland noch nicht), ein stetiger Zerfall der Eigenmietwerte vorausgegangen war, sodass "der Aufhebungsakt ... nicht mehr als die Sanktionierung des faktisch schon lange Bestehenden" war. Auch in Deutschland war das System sinnlos geworden, weil die Mietwerte nur gerade 7% der Marktwerte ausmachten und die Schuldzinsen aufgrund des Verbots der Berücksichtigung eines Negativüberschusses ohnehin steuerlich nicht ins Gewicht fielen⁶⁷. "Der deutsche Systemwechsel auf 1. Januar 1987 war insgesamt die Abschaffung einer bereits bis zur Absurdität verzerrten und verwässerten Mietwertbesteuerung"⁶⁸. *Variante 1 scheidet mithin bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen aus.*

⁶² Ebenso BÖCKLI in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 85 bzw. 91 (betreffend Modell Rigert).

⁶³ In BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 37.

⁶⁴ Vgl. dazu ausführlich BÖCKLI, a.a.O., S. 34 ff.

⁶⁵ So BÖCKLI, a.a.O., S. 37.

⁶⁶ Einkommenssteuer, S. 112 und 122.

⁶⁷ Vgl. dazu BÖCKLI, a.a.O., S. 39.

⁶⁸ So BÖCKLI, a.a.O., S. 41.

4.1.2 Variante 2: Abschaffung Eigenmietwertbesteuerung, beibehalten von Schuldzinsen/Unterhaltsabzug, Einführung Mietzinsabzug

Bei diesem Modell zeigt sich, dass die horizontale Steuergerechtigkeit sowohl zwischen vermögenslosen Eigentümern und Mietern (Vergleich 1), als auch zwischen vermögenden Eigentümern und Mietern (Vergleich 2) gewahrt bleibt. Im vertikalen Vergleich (A oder B verglichen mit C oder D) führt diese Variante zu einer höheren Belastung von C und D und damit zu einem Resultat, das mit der Rechtsgleichheit zu vereinbaren ist.

Vergleich 1: fremdfinanzierender Eigentümer/Mieter ohne Vermögen

Vermögen/Einkommen	Eigentümer A		Mieter B	
Vermögen:				
- Haus		600'000		--
Schulden		600'000		--
Nettovermögen		null		null
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	<i>irrelevant</i>	--	--
Schuldzins/Unterhalt	-30'000	-30'000	--	--
Miete (Abzug)	--	--	(30'000 ⁶⁹)	-30'000
Total	80'000	50'000	80'000	50'000

Vergleich 2: selbstfinanzierender Eigentümer/Mieter mit gleichem Vermögen

Vermögen/Einkommen	Eigentümer C		Mieter D	
Vermögen:				
- Haus		600'000		--
- Wertpapiere		--		600'000
Schulden		null		null
Nettovermögen		600'000		600'000
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	<i>irrelevant</i>	--	--
- aus Wertpapieren	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzins/Unterhalt	--	--	--	--
Miete (Abzug)	--	--	(30'000 ⁶⁹)	-30'000
Total	110'000	80'000	110'000	80'000

⁶⁹ Der Mietzins wird hier nicht berücksichtigt, weil er (wie die übrigen Lebenshaltungskosten) Einkommensverwendung darstellt.

Variante 2 ist insofern konsequent, als *alle Wohnkosten*, sei es in Form von Hypothekenzins und Unterhaltskosten oder als Mietzins, *steuerlich absetzbar* sind. Weil davon alle Steuerpflichtigen profitieren, bleibt die Steuergerechtigkeit in horizontaler und vertikaler Richtung immer gewahrt. Vergleich 3 zeigt dies im Verhältnis selbst- und fremdfinanzierender Eigentümer:

Vergleich 3: selbstfinanzierender Eigentümer/fremdfinanzierender Eigentümer

Vermögen/Einkommen	Eigentümer C		Eigentümer E	
Vermögen:				
- Haus		600'000		600'000
- Wertpapiere		--		+600'000
Schulden		null		-600'000
Nettovermögen		600'000		600'000
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	<i>irrelevant</i>	+30'000	<i>irrelevant</i>
- aus Wertpapieren	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzinsel/Unterhalt	--	--	-30'000	-30'000
Total	110'000	80'000	110'000	80'000

In diesem Modell spielt es auch keine Rolle, ob ein Eigentümer seine Liegenschaft selbst bewohnt oder ob er sie vermietet und anderswo eine vergleichbare Wohnung mietet:

Vergleich 4: selbstnutzender Eigentümer/vermietender Eigentümer

Vermögen/Einkommen	Selbstnutzer C		Vermieter F	
Vermögen:				
- Haus		600'000		600'000
Schulden		null		null
Nettovermögen		600'000		600'000
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	<i>irrelevant</i>	--	--
- aus Haus (Vermietung)	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzinsel/Unterhalt	--	--	--	--
Miete (Abzug)				-30'000
Total	110'000	80'000	110'000	80'000

Dasselbe gilt auch für Liegenschaften, die fremdfinanziert sind (Vergleich 5):

Vergleich 5: selbstnutzender Eigentümer/vermietender Eigentümer

Vermögen/Einkommen	Selbstnutzer C		Vermieter F	
Vermögen:				
- Haus		600'000		600'000
Schulden		600'000		600'000
Nettovermögen		null		null
Einkommen:	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>	<u>effektiv</u>	<u>steuerlich</u>
- aus Arbeit	80'000	80'000	80'000	80'000
- aus Haus (Eigenmietwert)	+30'000	irrelevant	--	--
- aus Haus (Vermietung)	--	--	+30'000	+30'000
Schuldzinsen/Unterhalt	-30'000	-30'000	-30'000	-30'000
Miete (Abzug)				-30'000
Total	80'000	50'000	80'000	50'000

Diese Variante (Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, unbeschränkter Schuldzinsen und Unterhaltsabzug und unbeschränkter Mietzinsabzug) erscheint damit *aus verfassungsrechtlicher Sicht* unproblematisch. Sie ist indessen - wie nachfolgend gezeigt wird - aus anderen Gründen abzulehnen.

4.2 Steuerrechtliche Überlegungen

Aus den obenstehenden Vergleichstabellen zu Variante 2 (Abzugsfähigkeit aller Wohnkosten) geht hervor, dass das steuerbare Einkommen jeweils tiefer ist als das effektive. Schuldzinsen, Unterhaltskosten und Mietzinsen sind in diesem Modell abzugsfähig, obschon sie nicht im Zusammenhang mit einem Einkommensbestandteil stehen. Damit wird die "Wohnhausmethode" mit der "Automethode" vermischt⁷⁰.

Variante 1 (Verzicht auf Schuldzinsen- und Unterhaltsabzug) bedeutet einen Übergang zur "Automethode" auch beim unbeweglichen Vermögen. Aus steuerrechtlicher Optik ist dieses Modell zwar besser als Variante 2. Da Schuldzinsen und Unterhaltskosten hier nicht mit einem Einkommensbestandteil zusammenhängen, werden sie konsequenterweise auch nicht zum Abzug zugelassen⁷¹. Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteue-

⁷⁰ Vgl. dazu Ziff. 2.1 hievov.

⁷¹ Aus demselben Grund müsste auch die Aufhebung der Abzugsfähigkeit aller übrigen Schuldzinsen gefordert werden, soweit sie nicht Gewinnungskosten darstellen. Dafür sprechen ferner Praktikabilitätsgründe (vgl. dazu Ziff. 4.4 hienach).

rung verstösst aber - in welcher Kombination auch immer - gegen das Prinzip der Reineinkommenssteuer⁷².

4.3 Wohnungs- und bodenpolitische Überlegungen

Variante 1 bewirkt nur eine Steuerentlastung auf dem Ertrag des Eigenkapitals, welches in ein Eigenheim investiert wird. Entlastet werden damit vor allem Eigentümer, die ihre Liegenschaft nur wenig oder überhaupt nicht belehnt haben. Neuerwerber, die in der Regel über wenig Eigenkapital verfügen, können die Schuldzinsen nicht vom Einkommen in Abzug bringen, werden also nicht wirksam gefördert. Gegenüber dem heutigen System⁷³ bedeutet dies einen Rückschritt. Die Lösung gemäss Motion Rigert, Neuerwerbern einen befristeten, betragsmässig jedoch unbeschränkten Schuldzinsenabzug zu gewähren, würde diesen Fehler zwar korrigieren, sie wird aber als verfassungswidrig bezeichnet⁷⁴.

Durch den Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung mit Beibehaltung des Schuldzinsen- und Unterhaltsabzuges bewirkt Variante 2 (bei gleichbleibenden Tarifen) für alle Eigenheimbesitzer eine steuerliche Entlastung. Es ist dennoch fraglich, ob dieses System das Ziel der Eigentumsförderung wirksam unterstützt. Erstens können die Steuerpflichtigen schon vor dem Erwerb eines Eigenheims ihren Mietzins zum Abzug bringen und haben somit keinen neuen Vorteil. Zweitens ist damit zu rechnen, dass das wegfallende Steuersubstrat durch Steuererhöhungen wieder hereingebracht werden müsste, sodass die Belastung letzten Endes gleich bleibt. Im Vergleich zum heutigen System, das aufgrund der Zulässigkeit negativer Liegenschaftsrechnungen eine gewisse Entlastung der Eigenheimbesitzer bewirkt, bedeutet daher auch diese Variante - unter dem Aspekt der Eigentumsförderung - einen Rückschritt.

Bei Variante 2 fällt zusätzlich negativ ins Gewicht, dass der Wohnraumkonsum steuerlich belohnt und damit angeheizt wird. Das widerspricht klar dem Ziel 5 (optimale Wohnraumnutzung). Dieses Problem könnte zwar mit einer betragsmässigen Begrenzung der Abzüge gelöst werden. Das führte indessen wiederum zu Belastungsunter-

⁷² Vgl. dazu Ziff. 2.1 hievov.

⁷³ Vgl. dazu Ziff. 2.2.1 hievov.

⁷⁴ Vgl. dazu BÖCKLI, in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 85 und 91.

schieden in horizontaler und vertikaler Richtung und wäre daher verfassungsrechtlich problematisch.

Ein Systemwechsel, der verfassungsrechtlich haltbar ist, bringt daher aus Sicht der Wohnungs- und Bodenpolitik eher Nachteile als Vorteile.

4.4 Aus der Sicht des Fiskus

Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung hätte zwar den Vorteil, dass sämtliche Probleme im Zusammenhang mit der Festsetzung des Mietwerts entfielen. Damit könnte der Verwaltungsaufwand merklich reduziert werden. Das gilt bei Variante 1 allerdings nur unter der Voraussetzung, dass die Abzugsfähigkeit *aller* Schuldzinsen aufgehoben würde. Andernfalls würde der Verwaltungsaufwand bloss verlagert: man müsste dann Schuldzinsen, die ein Eigenheim betreffen, von allen übrigen (noch abziehbaren) Schuldzinsen trennen, was zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen und einen entsprechenden Verwaltungsaufwand auslösen würde⁷⁵. Variante 2 würde bei Eigenheimen keine Praktikabilitätsprobleme verursachen, sondern eine Vereinfachung bedeuten. Neue Probleme könnten allerdings bei Mietern entstehen. So müsste z.B. sichergestellt werden, dass nur der Mietzins und nicht die Nebenkosten abgezogen werden. Das könnte gegebenenfalls zu Abgrenzungsschwierigkeiten bzw. Missbräuchen führen.

Variante 2 (Abzugsfähigkeit aller Wohnkosten) kommt aber vor allem aus fiskalischen Überlegungen kaum in Frage. Ohne Kompensationsmassnahmen würde dieses Modell zu enormen Ertragsausfällen führen und ist deshalb völlig unrealistisch. Man könnte höchstens versuchen, die Mindereinnahmen durch Erhöhung der Steuersätze zu kompensieren. Das dürfte sich in der Umsetzung aber als schwierig erweisen.

Um die fiskalischen Auswirkungen der Variante 1 abzuschätzen, ist zuerst in Erinnerung zu rufen, wie sich das heutige System auf den Finanzhaushalt auswirkt. Wir haben gesehen, dass die Eigenmietwertbesteuerung tendenziell defizitär ist, wenn die Eigenmietwerte weit unter den Verkehrswerten liegen und wenn die Hypothekenzinse hoch

⁷⁵ Vgl. dazu BÖCKLI, in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 65 ff und 70.

sind. Im umgekehrten Fall führt sie zu (u.U. erheblichen) Einnahmen⁷⁶. Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung gemäss Variante 1 kann also Mehr- oder Mindereinnahmen bewirken, wobei das zweite bei einer sachgerechten Festsetzung der Mietwerte (also namentlich beim Bund und wohl auch in der Hälfte der Kantone) wahrscheinlicher ist. Immerhin kann sich dieses Ergebnis ändern, wenn die Abzugsfähigkeit *aller* Schuldzinsen aufgegeben wird. Aufgrund fehlenden Zahlenmaterials können wir diesbezüglich keine Prognose stellen.

4.5 Zusammenfassende Würdigung eines Systemwechsels

Ein Systemwechsel nach der Variante 1, d.h. die Abschaffung sowohl der Eigenmietwertbesteuerung als auch des Schuldzinsen- und Unterhaltsabzuges, scheidet bereits aus verfassungsrechtlichen Gründen. Er passt auch nicht in das schweizerische Steuersystem. Dieses Modell bringt aus wohnungs- und bodenpolitischer Sicht keine Vorteile, gegenüber dem heutigen System eher Nachteile. Praktikabilitätsvorteile sind nur zu erwarten, wenn auf die Abzugsfähigkeit sämtlicher Schuldzinsen verzichtet wird. Die Auswirkungen dieses Systemwechsels auf den Finanzhaushalt müssten noch weiter abgeklärt werden.

Verfassungsrechtlich haltbar ist nur ein Systemwechsel nach der Variante 2, d.h. Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, unbeschränkter Schuldzinsen- und Unterhaltsabzug und Einführung eines unbeschränkten Mietzinsabzuges. Dieses Modell ist aber einmal aus steuerrechtlichen Überlegungen abzulehnen, weil es die Widersprüche im geltenden System der Reineinkommensbesteuerung verstärkt. Zweitens ist es aus boden- und wohnungspolitischer Sicht nicht sinnvoll, den Wohnraumkonsum steuerlich zu belohnen. Negativ ins Gewicht fallen schliesslich die erheblichen Einnahmeherausfälle, die irgendwie kompensiert werden müssten. Für dieses Modell sprechen einzig gewisse Praktikabilitätsvorteile.

Die Kommission ist der Auffassung, dass das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung den geprüften Varianten, gesamthaft betrachtet, deutlich überlegen ist⁷⁷.

⁷⁶ Vgl. dazu Ziff. 2.4 hievov.

⁷⁷ Vgl. dazu Ziff. 2.1 bis 2.5 hievov.

5 Reformvorschläge innerhalb des Systems der Eigenmietwertbesteuerung

Nach dem negativen Ergebnis der Beurteilung eines Systemwechsels stellt sich die Frage, ob andere Reformen der Eigenmietwertbesteuerung in Frage kommen. Die Eidgenössische Volksinitiative "Wohneigentum für alle"⁷⁸ enthält u.a. drei Vorschläge betreffend Eigenmietwert:

1. die Eigenmietwerte sind während zehn Jahren nach dem Ersterwerb des selbstgenutzten Wohneigentums zu ermässigen;
2. sie sind und unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge massvoll festzulegen;
3. einmal festgesetzte Eigenmietwerte sollen erst nach einer Handänderung angepasst werden können (...).

5.1 Beurteilung der Initiative "Wohneigentum für alle"

Angesichts der Tatsache, dass der Bundesrat zu dieser Vorlage ohnehin eine Botschaft erstellen wird, beschränkt sich die Expertenkommission auf eine knappe Beurteilung, vor allem anknüpfend an die Ausführungen unter Ziff. 2 hievor.

5.1.1 Verfassungsrechtliche Aspekte

Es wurde aufgezeigt, dass die Eigenmietwertbesteuerung im geltenden System notwendig ist, um eine rechtsgleiche Besteuerung zu gewährleisten⁷⁹. Dabei ist vom Marktwertprinzip auszugehen, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit angemessen zu berücksichtigen. Je mehr die Mietwerte von den Marktwerten abweichen, desto akuter wird der Konflikt mit Art. 4 BV. Das Bundesgericht hat sich auf den Standpunkt gestellt, eine Differenz von 30% möge "ohne Verletzung von Art. 4 BV noch angehen"⁸⁰.

⁷⁸ BBl. 1992 III 1012 ff.

⁷⁹ Vgl. dazu Ziff. 2.3 hievor.

⁸⁰ BGE 116 Ia 325.

Bei erheblichen Unterschieden ist eine rechtsgleiche Besteuerung aber nicht mehr gewährleistet.

Die Initiative verlangt erstens eine Ermässigung des Eigenmietwerts während zehn Jahren nach dem Ersterwerb eines Eigenheims. Begründet wird dies mit dem Argument der Wohneigentumsförderung. Das Bundesgericht hat diese Zielsetzung als ausreichenden Grund anerkannt, um eine relative Ungleichbehandlung zwischen Eigentümern und Mietern zu rechtfertigen⁸¹. Es gilt namentlich zu berücksichtigen, dass eine offene Formulierung gewählt wurde, die für eine verfassungskonforme Auslegung noch Raum lässt. Eine befristete Ermässigung der Mietwerte erscheint daher als vertretbar.

Gegen den zweiten Vorschlag, die Mietwerte seien massvoll festzulegen, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nichts einzuwenden. Erstens muss der Mietwert in der Regel geschätzt werden, weshalb eine gewisse Vorsicht angebracht ist. Zweitens darf man - so das Bundesgericht - auch der geringeren Disponibilität des Eigentümers im Vergleich zum Mieter Rechnung tragen⁸². Schliesslich darf berücksichtigt werden, "dass in der sogenannten Marktmiete⁸³, die als Berechnungsgrundlage für die Eigenmiete dient, die Abgeltung gewisser Verwaltungs- und Unterhaltsleistungen enthalten ist, die vom Wohneigentümer entweder gar nicht beansprucht oder selber erbracht werden"⁸⁴. Der Begriff "massvolle Festlegung der Mietwerte" lässt viel Raum für eine verfassungskonforme Auslegung. Nach Auffassung der Expertenkommission ist diese Forderung heute allerdings bereits erfüllt. Es kann daher auf die Ausführungen unter Ziff. 2 hievor verwiesen werden.

Der dritte Vorschlag, die Eigenmietwerte gewissermassen "einzufrieren", erweckt im Lichte von Art. 4 BV Bedenken. Die Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

"Einmal festgesetzte Eigenmietwerte können erst nach einer Handänderung angepasst werden. Bei Handänderungen infolge eines Erbfalles wird die Anpassung aufgeschoben, solange der überlebende Ehegatte das Eigenheim weiter bewohnt. Bei erheblichen wert-

⁸¹ Zweiter, unveröffentlichter AVLOCA-Entscheid, vgl. bei BÖCKLI, in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 32.

⁸² BGE 116 Ia 325.

⁸³ Hier ist nicht etwa die Marktmiete im ökonomischen Sinn gemeint, sondern der Durchschnitt der ortsüblichen Mietzinse.

⁸⁴ So MEIER, in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 14 f.

vermehrten Investitionen können die Eigenmietwerte verhältnismässig erhöht werden. Bei Ersatzbeschaffungen sind die bisherigen Eigenmietwerte zu berücksichtigen."

Der Sinn dieser Bestimmung besteht offensichtlich darin, dass der Eigenheimbesitzer bzw. der überlebende Ehegatte zeitlebens nicht mehr mit einer Erhöhung des Eigenmietwertes konfrontiert wird⁸⁵. Wenn die Boden- und Mietpreise weiter steigen, werden die Miet- und Marktwerte mit der Zeit immer weiter auseinanderklaffen, jeweils bis eine Handänderung erfolgt. Gerade das wird immer wieder dazu führen, dass die rechtsgleiche Besteuerung im Einzelfall nicht mehr gewährleistet ist. Diese Bestimmung ist damit zwar kaum a priori verfassungswidrig, sie wird aber voraussichtlich im Verlaufe ihrer Geltung verfassungsrechtliche Probleme aufwerfen.

5.1.2 Steuerrechtliche Überlegungen

Die Wertsteigerung eines Eigenheims schlägt sich in einer Zunahme des Eigenkapitals nieder. Der Wertzuwachs als solcher wird erst besteuert, wenn ein Realisierungstatbestand vorliegt⁸⁶. Er wirkt sich jedoch bereits während der Nutzung in Form eines gestiegenen Ertrages aus. Der selbstnutzende Eigentümer merkt das zwar nur indirekt, indem er immer noch zum gleichen Preis wohnt, während die Mieten um ihn herum gestiegen sind. Im Vergleich zum Mieter bedeutet dies aber eine Erhöhung der subjektiven Leistungsfähigkeit. Als Naturaleinkommen ist die Eigennutzung grundsätzlich zum Marktwert zu erfassen. Die Anpassung der Mietwerte an den Markt⁸⁷ stellt nichts anderes als die steuerliche Erfassung des gestiegenen Nutzungswerts sicher. Das Einfrieren der Eigenmietwerte ist deshalb aus steuerrechtlicher Sicht abzulehnen. Es würde dazu führen, dass der Ertrag des Eigenkapitals, das auf die Wertsteigerung zurückzuführen ist, steuerfrei bleibt.

Dem Marktwertprinzip widerspricht auch die zeitlich befristete Ermässigung der Mietwerte nach dem Ersterwerb von Wohneigentum. Aus rein steuerrechtlicher Optik ist diese Massnahme daher ebenfalls abzulehnen.

⁸⁵ Vgl. dazu Ziff. 2.2.2 hievori und betreffen Steuerwiderstand insbesondere BÖCKLI, Eigenmiete, S. 21.

⁸⁶ Vgl. dazu § 7 Grundstückgewinnsteuer.

⁸⁷ Gemeint sind jeweils nicht freie Marktpreise, weil die ortsüblichen Mietzinse zu berücksichtigen sind (vgl. dazu Ziff. 1.1, Fn. 3 hievori).

5.1.3 Wohnungs- und bodenpolitische Überlegungen

Das Einfrieren der Eigenmietwerte hat ähnliche Wirkungen wie der Unternutzungsabzug gemäss Art. 21 Abs. 2 DBG⁸⁸. Es soll wohl in erster Linie dazu dienen, ältere Eigenheimbesitzer, deren ganzes Vermögen in ihrem Haus steckt und die vielleicht nur von einer bescheidenen Rente leben, vor den Auswirkungen von Eigenmietwerterhöhungen zu bewahren. Es wurde bereits erwähnt, dass diesbezüglich, wenn überhaupt, eine Härtefallregelung, die wesentlich zielgenauer ausgestaltet werden kann, vorzuziehen ist. Andernfalls nimmt man in Kauf, dass vor allem Steuerpflichtige mit hohem Einkommen subventioniert werden.

Die zeitlich befristete Ermässigung der Mietwerte nach dem Eigenheimerwerb führt zu einer steuerlichen Entlastung der Neueigentümer. Diese Massnahme hat damit zwar einen gewissen Förderungseffekt, ist aber auch wenig zielgenau, weil sie sich mit zunehmendem Einkommen stärker auswirkt. Immerhin hat sie gegenüber dem geltenden System den Vorteil, dass Neuerwerber gezielter gefördert werden.

5.1.4 Fiskalische Überlegungen

Durch das Einfrieren der Mietwerte entfernen sich diese je länger je mehr von den Marktwerten. Damit verliert das System mit der Zeit seine Berechtigung. Im Vergleich zu Deutschland ist die Situation in der Schweiz insofern noch wesentlich kritischer, als hierzulande die negativen Liegenschaftsrechnungen anerkannt werden müssen⁸⁹. Das führt also relativ bald zu erheblichen Ertragsausfällen. Damit wird der Druck auf einen Systemwechsel steigen. Die Massnahme hat immerhin einen Vorteil in praktischer Hinsicht: die Mietwerte müssen nicht periodisch geschätzt, sondern nur noch anlässlich einer Handänderung neu festgelegt werden.

Die Ermässigung der Mietwerte nach dem Eigenheimerwerb schlägt sich ebenfalls in Ertragsausfällen nieder. Aufgrund der 10-jährigen Befristung sind diese aber geringer

⁸⁸ Vgl. dazu Ziff. 2.2.2 hievov.

⁸⁹ Vgl. dazu ASA 49, 77.

als bei der anderen Massnahme. Mit besonderen Praktikabilitätsvorteilen ist nicht zu rechnen.

6 Vorschläge betreffend Eigenmietwertbesteuerung

6.1 Das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung mit unbeschränkter Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und werterhaltenden Unterhaltskosten ist beizubehalten.

6.2 Die Eigenmietwerte sind grundsätzlich zum (ortsüblichen) Marktwert zu bemessen.

6.3 Bei Eigenheimen am Wohnsitz kann ein Einschlag (gemäss Bundesgericht bis maximal 30%) gewährt werden. Massnahmen, die eine grössere Differenz hervorrufen (insbesondere der Ausschluss der Anpassung an die Marktverhältnisse), sind abzulehnen.

6.4 Der Unternutzungsabzug gemäss Art. 21 Abs. 2 DBG ist abzuschaffen. Er kann ev. durch eine Härtefallregelung ersetzt werden.

6.5 Zweitwohnungen sind zum vollen Marktwert zu erfassen.

6.6 Auf die Einführung eines Mietzinsabzuges ist zu verzichten.

§ 2 Bausparen

1 Darstellung der Massnahme

Unter einem Bausparprivileg versteht man allgemein die steuerliche Begünstigung von Sparkapital, welches zum Zwecke des Wohneigentumserwerbs geüfnet wird, wobei über die konkrete Art und Weise der Privilegierung noch nichts gesagt ist. Ein entsprechend offener Vorschlag war bereits in der St. Gallischen "Volksinitiative für breitere Streuung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum"¹ enthalten. Die Eidg. Volksinitiative "Wohneigentum für alle"² enthält eine Bestimmung, wonach das Bausparkapital vom Einkommen abgezogen werden kann:

"Für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum bestimmte Spargelder können vom Einkommen abgezogen werden. Die Gesetzgebung regelt Gestaltung und Bemessung des Abzugs".

Das Steuergesetz des Kantons Basel-Landschaft enthält bereits ein solches Bausparprivileg³. Dort gilt das Prinzip, dass Bauspareinlagen vom Einkommen in Abzug gebracht werden können, und dass die Zinse von der Einkommenssteuer sowie das Kapital von der Vermögenssteuer befreit sind⁴. Eine Nachbesteuerung erfolgt offenbar nur bei der nicht zweckentsprechenden Verwendung des gesparten Kapitals⁵.

2 Beurteilung eines Bausparprivilegs

2.1 Steuerrechtlicher Aspekt

Im System einer Reineinkommenssteuer werden grundsätzlich nur Vermögensabgänge zum Abzug zugelassen und diese nur unter der Voraussetzung, dass sie mit der Einkommenserzielung in Zusammenhang stehen. Die Äufnung von Sparkapital, zu wel-

¹ Vgl. dazu Amtsblatt des Kantons St. Gallen, Botschaft und Anträge des Regierungsrates vom 11. Dezember 1984, (enthaltend u.a. das Gutachten ZUPPINGER betreffend Verfassungsmässigkeit dieser Initiative), sowie das Gutachten HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, publ. im Amtsblatt des Kantons St. Gallen vom 17.2.1986, S. 326 ff, bes. S. 373 ff.

² BB1. 1992 III 1012 ff.

³ Vgl. § 29^{bis} StG BL.

⁴ § 29^{bis} Absätze 1 und 5 StG BL.

⁵ § 29^{bis} Abs. 7 StG BL.

chem Zweck auch immer, stellt weder einen Vermögensabgang dar, noch hat sie Gewinnungskostencharakter. Ein Bausparprivileg ist daher systemfremd⁶. Es ist zwar einzuräumen, dass man im geltenden Steuerrecht bereits solche Abzüge kennt, namentlich im Zusammenhang mit der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a). Das ändert aber nichts an ihrer steuerrechtlichen Fragwürdigkeit. Ausserdem wird das Vorsorgekapital im Zeitpunkt der Auszahlung steuerlich erfasst. Beim Bausparprivileg ist diese Frage theoretisch offen. Spürbare Auswirkungen sind aber nur zu erwarten, wenn die bestimmungsgemässe Verwendung des Sparkapitals nicht besteuert wird.

Schliesslich muss auch darauf hingewiesen werden, dass ein entsprechender Abzug nicht mehr mit dem seit 1.1.1993 in Kraft stehenden Steuerharmonisierungsgesetz zu vereinbaren ist. Ein Bausparprivileg ist in Art. 9 StHG, der die Abzüge abschliessend⁷ regelt, nicht vorgesehen.

2.2 Verfassungsrechtliche Beurteilung

Die Einführung eines Bausparprivilegs ist mit Blick auf Art. 4 BV problematisch, weil der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt wird⁸. Benachteiligt sind insbesondere Steuerpflichtige, die sich entsprechende Spareinlagen aus finanziellen Gründen nicht leisten können. Dennoch wird im Gutachten ZUPPINGER ausgeführt, "dass eine Verletzung von Art. 4 BV nicht angenommen werden"⁹ könne und HÖHN/MEIER bezeichnen einen Bausparabzug "nicht als völlig unzulässig"¹⁰. Diese Beurteilung steht allerdings unter dem Vorbehalt, dass ein entsprechender Abzug eher gering ist¹¹. Die Frage, wo die Grenze des Zulässigen verläuft, lässt sich nur schwerlich beantworten. Nachdem die Massnahme ohnehin abgelehnt wird, verzichtet die Kommission auf eine quantitative Aussage.

⁶ Ebenso ZUPPINGER, Verfassungsmässigkeit, S. 34 f und HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S. 373.

⁷ Vgl. Art. 9 Abs. 4 StHG.

⁸ So ZUPPINGER, Verfassungsmässigkeit, S. 35.

⁹ A.a.O., S. 35.

¹⁰ Wohneigentumsförderung, S. 373.

¹¹ So ausdrücklich HÖHN/MEIER, a.a.O., S. 373, sinngemäss auch ZUPPINGER, a.a.O., S. 35.

2.3 Beurteilung aus wohnungs- und bodenpolitischer Sicht

Das Bausparprivileg soll den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum erleichtern und entspricht daher Ziel 3 (Wohneigentumsförderung). Es stellt sich allerdings die Frage, ob diese Massnahme tatsächlich wirksam ist. Förderungsmassnahmen im Rahmen der Einkommenssteuer sind grundsätzlich immer fragwürdig, weil sie sich umso stärker auswirken, je höher das Einkommen ist. Darauf wurde bereits mehrfach hingewiesen¹². Hier gilt zusätzlich zu berücksichtigen, dass heute bereits das (steuerlich privilegierte) Sparkapital der Säule 3a und inskünftig auch jenes der 2. Säule für den Erwerb eines Eigenheims bzw. zur Amortisation einer Hypothek verwendet werden kann¹³. Ein Bausparprivileg bringt also nur denjenigen Steuerpflichtigen einen echten Vorteil, welche diese Möglichkeiten bereits voll ausgeschöpft haben. Es kann damit nur bei entsprechend hohem Einkommen in Anspruch genommen werden. Schliesslich kommt aus verfassungsrechtlichen Gründen nur ein begrenzter Abzug in Frage¹⁴. Damit ist die Wirkung dieser Massnahme ohnehin sehr beschränkt. Hier wird die Auffassung vertreten, ein Bausparprivileg sei nicht in ausreichendem Masse zielkonform.

Die Sparförderung durch fiskalische Anreize wird auch von der Expertenkommission für Fragen des Hypothekarmarktes klar abgelehnt¹⁵. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, die Sparquote in der Schweiz sei ohnehin vergleichsweise hoch und es sei zweckmässiger, ein Eigenheim mit minimalen Eigenmitteln möglichst frühzeitig zu erwerben und das Sparen im Zuge der Amortisation¹⁶ nachzuholen. Drittens wird dort vorgeschlagen, das zwangsweise gesparte Vorsorgekapital zur Finanzierung eines Eigenheims freizugeben, eine Massnahme, die inzwischen verwirklicht wurde.

2.4 Aus der Sicht des Fiskus

Die Einführung eines Bausparprivilegs führt zu Steuerausfällen. Über das Ausmass können keine genauen Angaben gemacht werden. Einerseits ist aus den oben erwähnten Gründen anzunehmen, dass ein entsprechender Abzug nur von einem relativ kleinen

¹² Vgl. dazu Einleitung, Ziff. 6 und namentlich BÖCKLI, in BÖCKLI/MEIER, Eigenmietwertbesteuerung, S. 73 ff.

¹³ Vgl. dazu Einleitung, Ziff. 3.8 (mit Hinweisen) sowie Bericht Hypothekarmarkt, S. 57.

¹⁴ Siehe Ziff. 2.2 hievore.

¹⁵ Bericht Hypothekarmarkt, S. 54 ff, S. 79 und S. 95.

¹⁶ Ein Amortisationsprivileg wird ebenfalls abgelehnt (Bericht Hypothekarmarkt, S. 78 f).

Teil der Steuerpflichtigen beansprucht würde. Andererseits könnte sich der Abzug vor allem bei hohem Einkommen dennoch stark auswirken. Er müsste daher wohl betragsmässig beschränkt werden, wie bereits erwähnt nicht zuletzt auch aus verfassungsrechtlichen Gründen. Schliesslich stellt sich die Frage, ob das Sparkapital anlässlich der Auszahlung (wie bei der gebundenen Selbstvorsorge) steuerlich erfasst würde oder nicht. Wenn ja hielten sich damit zwar die Steuerausfälle in Grenzen, dafür ginge aber ein wesentlicher Teil des Förderungseffekts verloren. Mit Blick auf die Praktikabilität wirkt sich die Massnahme auf jeden Fall negativ aus, weil zusätzlicher Verwaltungsaufwand entsteht.

3 Vorschlag

Auf die Einführung von Bausparprivilegien ist zu verzichten.

§ 3 Fundamentale Reformvorschläge

1 Die "single tax" von Henry George

Einer der ältesten und zugleich weitreichendsten Reformvorschläge - die "single tax" - geht auf den amerikanischen Sozialreformer HENRY GEORGE zurück¹. Da seine Bodenreformkonzeption in jüngster Zeit wieder aufgegriffen und seine Ideen in Dänemark, Australien und Taiwan dem Vernehmen nach z.T. erfolgreich umgesetzt wurden², stellen wir sie hier kurz vor.

George geht von dem Grundgedanken aus, "dass der überwiegende Teil des Marktwertes von Grund und Boden (ausgenommen nachträgliche wertvermehrnde Verbesserungen), also die "ökonomische Rente" des Bodens, dem Gemeinwesen zukommen und auch zugunsten der Allgemeinheit verwendet werden sollte"³. Der grösste Teil der Bodenrente müsste daher durch Besteuerung abgeschöpft werden und könnte - so George - alle übrigen Steuern ersetzen. Bemessungsgrundlage wäre die Bodenrente unter Ausklammerung der durch den Grundeigentümer vorgenommenen Investitionen und zwar unabhängig von der tatsächlichen Nutzung. Man kann die single tax daher als Sollertragssteuer bezeichnen. Der beabsichtigte Effekt besteht in der optimalen Nutzung des Bodens. Diese Steuer "verhindert die Spekulation mit unbebautem Land, und sie liefert grössere Anreize zu raschem Bauen als die bestehenden Steuern, die die Hortung von Bauland und die Spekulation sogar fördern können"⁴.

Eine unmittelbare Umsetzung dieser Idee in das geltende Schweizerische Steuersystem erscheint heute als unrealistisch. Insbesondere die Substitution der allgemeinen Einkommenssteuer dürfte kaum jemand ernsthaft in Erwägung ziehen. Ausserdem ist die Grundertragsbesteuerung nichts Neues, sondern im Gegenteil eine der ältesten Steuern, die durch das Aufkommen der allgemeinen Einkommens nach und nach zurückgedrängt

¹ Progress and Poverty, San Francisco 1879, Neudruck New York 1979, Deutsche Übersetzung von David Haek: Fortschritt und Armut, Leipzig 1891.

² Vgl. KALLENBERGER, Bodenreformkonzeptionen, S. 59 ff; ANDELSON, Bodenrente; BLÖCHLIGER/STAEHELIN-WITT, Marktmiete, S. 124 f.

³ ANDELSON, Bodenrente.

⁴ So BLÖCHLIGER/STAEHELIN-WITT, a.a.O., S. 125. Unzutreffend ist demgegenüber wohl die Meinung, man könnte auch planungsbedingte Mehrwerte mit der "single tax" abschöpfen. Diese würden sich ja bloss in einem höheren Ertrag niederschlagen, während der eigentliche Wertzuwachs nicht erfasst werden könnte.

wurde⁵. Denkbar wäre heute allenfalls der Ersatz der Liegenschaftssteuern, deren Objekt an sich der Bodenwert sein sollte, durch eine Steuer auf dem Ertrag⁶. Diesbezüglich ist allerdings festzustellen, dass die in Dänemark, Australien und Taiwan umgesetzten "single-tax"-Modelle offenbar nicht den Ertrag, sondern den Bodenwert als Bemessungsgrundlage heranziehen⁷.

Aus bodenpolitischer Optik ist vor allem der George's Vorschlag, auf den Sollertrag abzustellen, interessant. Darin scheint u.E. die Hauptursache des Erfolges zu sein, den man mit einer an die "single tax" angelehnten Bodenbesteuerung in Dänemark bzw. Australien beobachtet hat und der vor allem in einer intensiveren Bodennutzung liegt. Die Sollertragsmethode kann sowohl im Rahmen einer Ertragssteuer, als auch bei der Besteuerung des Bodenwertes angewandt werden, indem jeweils auf die realisierbaren Erträge abgestellt wird⁸. Die aus der Ertragslosigkeit resultierende Privilegierung von Bauland würde dadurch entfallen. Die politische Realisierbarkeit von Sollsteuern wird in der Schweiz aber generell in Frage gestellt⁹.

2 Ressourcensteuer (Grundrentenabschöpfung)

2.1 Darstellung der Massnahme

Ein mit der single-tax verwandter Vorschlag besteht darin, die Liegenschaftsteuer durch eine "Ressourcensteuer" zu ersetzen¹⁰. Steuerobjekt ist nicht der Bodenwert, sondern "das Renteneinkommen auf der Liegenschaft", mithin also der Ertrag aus dem Boden, unter Ausklammerung vorhandener Gebäude. Diese Form der Besteuerung wird daher auch Grundrentenabschöpfung genannt¹¹. Bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer ist dieser Einkommensbestandteil nicht mehr zu berücksichtigen. Der Sinn dieser Ressourcensteuer besteht darin, *"Teile der Bodenrente gezielt abzuschöpfen und umzuverteilen"*¹². Der Bodenertrag ist demnach objektbezogen, d.h. unabhängig von der wirt-

⁵ Vgl. AMONN, Finanzwissenschaft II, S. 27.

⁶ So BLÖCHLIGER/STAEHELIN-WITT, Marktmiete, S. 125.

⁷ Vgl. ANDELSON, Bodenrente; BLÖCHLIGER/STAEHELIN-WITT, a.a.O., S. 125.

⁸ Vgl. dazu den Paragraphen "Liegenschaftsteuer".

⁹ MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 85 (Zitat des Berichts der interdepartementalen Arbeitsgruppe "Weiterentwicklung des Bodenrechts" von 1985, S. 17).

¹⁰ Bausteine, S. 306 ff.

¹¹ So KALLENBERGER, Bodenreformkonzeptionen, S. 282 ff.

¹² Bausteine, S. 307.

schaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuersubjekts, zu besteuern. Steuerbar ist mithin der Bruttoertrag des Bodens (ohne Schuldzinsenabzug). Mit dem entsprechenden Steueraufkommen sollen Wohnbau- und Eigentumsförderung finanziert werden.

2.2 Beurteilung

2.2.1 Marktwirkung und Zielkonformität

Die Auswirkungen einer Ressourcensteuer sind stark abhängig vom Ausmass der Abschöpfung. Hinsichtlich Abschöpfungsumfang sind grundsätzlich drei Varianten denkbar.

Man kann das Steuermass z.B. so festsetzen, dass die Steuerbelastung ungefähr dem Durchschnitt der allgemeinen Einkommenssteuern entspricht. Daraus ergibt sich beispielsweise ein Steuersatz von 30%¹³. Die Zweckbindung dieser Mittel für die Wohnungsbau- bzw. Eigentumsförderung ist allerdings kaum sinnvoll, wenn die Belastung der Bodenrente derjenigen des übrigen Einkommens entspricht. Ein vergleichbares Ausmass an Steueraufkommen geht ja bei den allgemeinen Einkommenssteuern verloren und muss entweder eingespart oder durch Steuererhöhungen wieder hereingeholt werden¹⁴. Im zweiten Fall wird die Wohnungsbau- bzw. Eigentumsförderung letztlich doch mit den allgemeinen Einkommenssteuern finanziert.

Als zweite Variante ist theoretisch eine vollständige Grundrentenabschöpfung (100%) denkbar. Ca. 70% des Steueraufkommens können dann für die Wohnungsbau- bzw. Eigentumsförderung verwendet werden¹⁵. Diese Extremlösung ist allerdings verfassungsrechtlich kaum haltbar¹⁶ und ohne Zweifel auch politisch nicht zu realisieren.

¹³ Für natürliche und juristische Personen sollte bei dieser Objektsteuer der gleiche Steuersatz angewandt werden.

¹⁴ Die theoretisch möglichen Alternativen sind Einsparungen auf der Ausgabenseite oder der Verzicht auf die Zweckbindung. Das erste dürfte kaum zu realisieren sein und das zweite würde dem Zweck der Ressourcensteuer zuwiderlaufen.

¹⁵ Ungefähr 30% müssten als Kompensation für den Verlust dieses Steuersubstrates bei den allgemeinen Einkommenssteuern in die allgemeinen Staatskassen von Bund, Kantonen und Gemeinden fließen.

¹⁶ Ebenso KALLENBERGER, Bodenreformkonzeptionen, S. 287 f.

Demnach kommt eigentlich nur ein Steuersatz in Betracht, der dazwischen liegt. Dem Vorschlag von KALLENBERGER¹⁷ folgend, gehen wir von einer Abschöpfungsquote von 80% aus.

Für den Grundeigentümer schlägt sich dies sicher in einer Mehrbelastung nieder. Bei Mietwohnungen wird er versuchen, diese Mehrkosten auf die Mieter zu überwälzen. Soweit dies gelingt, wird die Wohnbau- und Eigentumsförderung dann allerdings nicht von den Grundeigentümern, sondern von den Mietern finanziert. Das widerspricht dem Zweck der Steuer, die Bodenrente abzuschöpfen und umzuverteilen. Wird die Überwälzung hingegen gesetzlich ausgeschlossen, wird der private Wohnungsbau unattraktiver, sodass langfristig mit einem Angebotsrückgang zu rechnen ist. Die Steuer, die der Wohnbauförderung dienen soll, läuft damit genau diesem Ziel zuwider. Gefördert wird am ehesten die Verstaatlichung des Grundeigentums, denn die öffentliche Hand ist von der Steuer ja nicht betroffen und hat damit auf dem Bodenmarkt einen beachtlichen Wettbewerbsvorteil.

Einer Ressourcensteuer müssen auch Eigenheimbesitzer unterliegen. Sie versteuern demnach 80% vom Nutzungswert des Bodens. Da sie diese Mehrbelastung nicht überwälzen können, wird das Wohnen im eigenen Haus oder in der eigenen Wohnung verteuert. Auch hier widerspricht die Steuer damit ihrem eigentlichen Zweck, der Eigentumsförderung.

2.2.2 Auswirkungen auf den Fiskus

Die Ressourcensteuer führt insgesamt zu erheblichen Mehreinnahmen. Nach einer Schätzung der Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht (SGNB) soll sich der Ertragswert des gesamten Bodens in der Schweiz im Jahre 1975 auf ca. Fr. 104 Mia. belaufen haben¹⁸. Legt man diesem Wert einen Zinssatz von 6% zugrunde, ergibt sich daraus eine Bodenrente von insgesamt ca. Fr. 6 Mia. Für das Jahr 1975 hätte man bei einem Steuersatz von 80% nach unseren Berechnungen¹⁹ ca. Fr. 3 Mia. für die Woh-

¹⁷ A.a.O., S. 287.

¹⁸ So KALLENBERGER, Bodenreformkonzeptionen, S. 383.

¹⁹ Vom Steuersatz von 80% wären ca. 30 Prozentpunkte als Ausgleich für den Verlust an Steuersubstrat bei den allgemeinen Einkommens- bzw. Ertragssteuern den allg. Staatskassen zuzuführen. Somit verbliebe für die Zweckbindung ein Anteil von ca. 50%, ausmachend ca. Fr. 3 Mia. Dabei sind allerdings die Kosten des Verwaltungsaufwandes noch nicht berücksichtigt.

nungsbau- bzw. Eigentumsförderung einsetzen können. Heute dürften diese Beträge noch bedeutend höher liegen. Dennoch bleibt die Frage offen, ob diese Mittel ausreichen, um die negativen Auswirkungen zu kompensieren.

Eine Ressourcensteuer wirft auch grosse praktische Probleme auf. Zuerst stellt sich die Frage, ob und wie der Boden- vom Gebäudeertrag zu trennen ist. Dieses Problem dürfte noch wesentlich schwieriger zu lösen sein als die Bestimmung des Eigenmietwerts. Erschwerend kommt hinzu, dass nicht nur Eigenheime, sondern alle Grundstücke betroffen sind. Schematische Lösungen, z.B. die Festlegung von bestimmten Verhältniszahlen für gewisse Kategorien von Grundstücken, wären einerseits wohl unumgänglich, dürften auf der anderen Seite aber an der Individualität und beschränkten Vergleichbarkeit der Grundstücke scheitern. Es ist auch berücksichtigen, dass der Wert des Bodens langfristig in der Regel steigt, während derjenige von Gebäuden ab- oder zunehmen kann. Ein entsprechendes Veranlagungsverfahren ist auf jeden Fall kompliziert und damit teuer.

Ein weiteres Problem stellt der Finanzausgleich dar. Vorne wurde bereits erwähnt, dass den allgemeinen Einkommens- bzw. Gewinnsteuern durch die Einführung einer Ressourcensteuer Steuersubstrat verloren geht. Davon sind sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden betroffen. Ein entsprechender Teil des Steueraufkommens der Ressourcensteuer muss deshalb in die entsprechenden Kassen zurückgeführt werden. Angesichts der Schwierigkeiten, die Steuerausfälle bei den Einkommenssteuern genau zu beziffern, sind auch hier schematische Lösungen unumgänglich. Das wiederum dürfte zu Problemen zwischen den entsprechenden Gemeinwesen führen. Wenn die Ressourcensteuer anstelle der heutigen Liegenschaftssteuer erhoben wird, stellt sich zusätzlich die Frage, ob auch dieses Steuersubstrat zu ersetzen ist.

2.2.3 Regelungskompetenz

Eine Ressourcensteuer kann als kantonale oder als Bundessteuer konzipiert werden oder man kann sie - in Analogie zu den Einkommenssteuern - sowohl im Bund als auch in den Kantonen einführen. Die letzte Lösung ist indessen abzulehnen. Es ist u.E. administrativ zu kompliziert, die Bodenrente auf zwei verschiedenen Ebenen abzuschöpfen und Förderungsmassnahmen ebenfalls auf Stufe Bund und Kanton vorzunehmen.

Am einfachsten ist die ausschliessliche Erhebung einer Ressourcensteuer durch den Bund. Eine solche Lösung wird bei den Kantonen allerdings auf Widerstand stossen. Aus ihrer Sicht stellen sich vor allem folgende Fragen:

- Wer trägt die zusätzlich anfallenden Kosten der Veranlagung?
- In welchem Umfang wird der Einnahmerückgang bei den Einkommens- bzw. Gewinnsteuern (allenfalls Liegenschaftssteuern) ausgeglichen?
- Wieviel des kantonalen Steueraufkommens fliesst in Form von Förderungsmaßnahmen wieder in den Kanton zurück?

Die ersten zwei Probleme sind relativ einfach zu lösen. Die Kantone sollten u.E. sowohl für die Aufwendungen als auch für die Steuerausfälle voll entschädigt werden. Bei der Frage der Umverteilung kann man hingegen zwei Meinungen vertreten. Nach der ersten sollten die Förderungsmaßnahmen im Verhältnis des Steueraufkommens, also proportional an die Kantone zurückfliessen; nach der zweiten sollte der Bund durch regionale Umverteilung dieser Mittel auch regionalpolitische Ziele verfolgen können. Je nach Standpunkt kann sich dieses System also als Vor- oder Nachteil erweisen.

Es stellt sich weiter die Frage, ob der Bund eine verfassungsrechtliche Grundlage zur Erhebung einer Ressourcensteuer hat. Da es sich dabei um eine partielle Einkommenssteuer handelt, könnte sie prima vista auf Art. 41^{ter} Abs. 1 lit. c BV abgestützt werden. Eine *ausschliessliche* Bundeskompetenz zur Besteuerung der Bodenrente bedeutet aber insofern einen Eingriff in die kantonale Steuerhoheit, als den Kantonen die Kompetenz zur Besteuerung der Bodenrente entzogen wird. Das bedingt sicher eine Verfassungsänderung. Hinsichtlich Wohnungsbau- und Eigentumsförderung dürfte Art. 34^{sexies} BV ausreichen. Beide Fragen sind aber gegebenenfalls vertieft zu begutachten.

Im Sinne einer weiteren Variante kann die Ressourcensteuer auch als kantonale Abgabe konzipiert werden. Jeder Kanton kann dann selbst über die entsprechenden Mittel verfügen. Damit ist allerdings nicht zu gewährleisten, dass überall eine echte Ressourcensteuer eingeführt wird. Dem Bund fließen ferner keine Mittel zur Wohnungsbau- und Eigentumsförderung zu, und er hat keine Möglichkeit, die entsprechenden kantonalen Massnahmen zu koordinieren²⁰.

²⁰ Der Bund hat zur Wohnungsbau- und Eigentumsförderung keine ausschliessliche, sondern nur eine parallele Kompetenz (vgl. HÖHN/MEIER, Wohneigentumsförderung, S. 333).

2.2.4 Politische Realisierbarkeit

Die Realisierungschancen einer Ressourcensteuer sind u.E. bei allen hievordiskutierten Varianten ausserordentlich gering. Erstens muss festgestellt werden, dass die Ressourcensteuer einen wesentlichen Eingriff in das geltende Steuersystem bedeutet, ein System, das zudem praktisch gesamtschweizerisch identisch ist. Zweitens steht nicht mit Sicherheit fest, dass die positiven Wirkungen die negativen übertreffen. Drittens dürfte mit einem massiven Widerstand von verschiedenen Interessengruppen zu rechnen sein, so vor allem von Hauseigentümern, ev. auch von Mietern (je nachdem, ob die Überwälzung ausgeschlossen wird), dann von Vertretern der Wirtschaft und nicht zuletzt auch von jenen der Landwirtschaft. Mit Ablehnung ist wohl auch von den Anhängern einer möglichst weit gehenden kantonalen Souveränität und von den Vertretern der betroffenen kantonalen Verwaltungen zu rechnen. Als Befürworter kommen höchstens die potenziellen Nutzniesser der Wohnungsbau- und Eigentumsförderung in Frage.

3 Vorschläge

Beide Massnahmen (single tax und Ressourcensteuer) sind nicht weiterzuverfolgen.

Kapitel 2 Steuern auf dem Wert

§ 4 Vermögenssteuer

1 Kurze Darstellung der Vermögenssteuer

Alle Kantone - nicht aber der Bund - erheben eine allgemeine Vermögenssteuer. Steuerobjekt ist das Gesamtvermögen, d.h. die "Gesamtheit der einer Person privatrechtlich zustehenden geldwerten Rechte"¹. Dazu gehört sowohl das bewegliche, als auch das unbewegliche Vermögen. Im Gegensatz zur Liegenschaftssteuer² wird auf das Reinvermögen abgestellt³. Die Schulden werden also zum Abzug zugelassen. Die Vermögenssteuer charakterisiert sich damit als Subjektsteuer⁴. Steuerpflichtig sind nur natürliche Personen⁵. Die Steuertarife sind leicht progressiv. Durchschnittlich beläuft sich die Steuerbelastung auf etwa 3 bis 5 Promille des Reinvermögens⁶.

2 Zweck der Vermögenssteuer

Die Vermögenssteuer hat primär fiskalische Funktion. Sie stellt heute zwar nur noch eine Ergänzung zur allgemeinen Einkommenssteuer dar⁷, ihr Anteil am gesamten Steueraufkommen der Kantone und Gemeinden beläuft sich aber immerhin auf ca. 6%⁸. Als Instrument der Bodenpolitik ist sie eher ungeeignet, einmal weil nicht nur Grundeigentum, sondern auch bewegliches Vermögen erfasst wird und zum zweiten, weil es sich um eine Subjektsteuer handelt. Es kann hier höchstens darum gehen, gewisse Mängel zu beseitigen.

¹ So BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 138.

² Vgl. § 5 hienach.

³ Vgl. Art. 13 Abs. 1 StHG und BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 190.

⁴ Vgl. dazu BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 130.

⁵ So Art. 2 Abs. 1 lit. a StHG. Heute wird die Vermögenssteuer in vielen Kantonen auch noch von gewissen juristischen Personen, insbesondere von Stiftungen, erhoben.

⁶ Vgl. INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Vermögenssteuer, S. 40 f.

⁷ Vgl. BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 138.

⁸ Vgl. INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Überblick über die Vermögenssteuer, S. 5.

3 Verkehrswert oder Ertragswert als Bemessungsgrundlage

Hauptstreitpunkt bei der Vermögenssteuer ist wohl die Frage, ob man auf den Verkehrswert oder auf den Ertragswert abstellen soll⁹. Der *Verkehrswert* entspricht demjenigen Preis, den eine Drittperson auf dem Markt unter normalen Verhältnissen für einen bestimmten Vermögensgegenstand zu bezahlen bereit wäre¹⁰. Der *Ertragswert* wird durch die Kapitalisierung des Ertrages ermittelt, den ein Vermögensgegenstand abwirft¹¹. Diesem Wert können entweder die tatsächlich erzielten oder die erzielbaren Erträge zugrundegelegt werden. Bemessungsgrundlage ist heute grundsätzlich der Verkehrswert der einzelnen Vermögensbestandteile¹². Das Verkehrswertprinzip wird jedoch vor allem bei Grundstücken stark durchbrochen¹³. Landwirtschaftliche Grundstücke werden in aller Regel zum Ertragswert besteuert, vielfach auch, wenn sie in der Bauzone liegen. Bei nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken sind die Bemessungsregeln der Kantone sehr uneinheitlich¹⁴. Massgebend ist jeweils ein bestimmter "Steuerwert" (auch genannt "amtlicher Wert", "Katasterwert", "valeur bzw. estimation fiscale, officielle oder cadastrale"). Dieser entspricht in den meisten Kantonen einer Mischung aus Ertrags- und Verkehrswert. Einige Kantone stellen zwar allein auf den Verkehrswert ab, ziehen aber z.T. nur einen gewissen Prozentsatz desselben zur Besteuerung heran¹⁵.

Dieser Systemvielfalt liegt ein theoretischer Meinungsstreit zugrunde¹⁶. Die Befürworter der verkehrswertorientierten Besteuerung weisen vor allem darauf hin, dass das Ertragsmoment durch die Einkommensteuer erfasst wird¹⁷, während der Verkehrswert

⁹ Ebenso BÄR, Verkehrswertbesteuerung, S. 68.

¹⁰ Ähnlich BÄR, Verkehrswertbesteuerung, S. 18; BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 187; HÖHN, Steuerrecht, § 21, N. 14; KÄNZIG, N. 211 zu Art. 21 Abs. 1 lit. d BdBSt; STALDER, Bäuerliches Bodenrecht, S. 31 f; ASA 46, 112 und 53, 204.

¹¹ Ähnlich BÄR, a.a.O., S. 18; BLUMENSTEIN/LOCHER, a.a.O., S. 188. Zum Ertragswert landwirtschaftlicher Grundstücke vgl. STALDER, Bäuerliches Bodenrecht, S. 33 ff sowie Art. 10 BGBB.

¹² Vgl. dazu Art. 14 Abs. 1 Satz 1 StHG sowie BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 186.

¹³ Vgl. dazu Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 StHG, sowie INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Vermögenssteuer, S. 16 ff.

¹⁴ MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 30.

¹⁵ Für Einzelheiten vgl. INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Vermögenssteuer, S. 20 f.

¹⁶ Vgl. dazu insbesondere BÄR, Verkehrswertbesteuerung, S. 68 f sowie ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, Steuerharmonisierung, S. 66 ff (je mit weiteren Hinweisen).

¹⁷ BLUMENSTEIN/LOCHER, a.a.O., S. 186 f.

massgebend sein soll, wenn der Grundstückwert das Steuerobjekt bildet¹⁸. Die Anhänger der Ertragswertbesteuerung gehen demgegenüber davon aus, dass die Vermögensbesteuerung nur den Vermögensertrag belasten, mithin nicht in die Substanz eingreifen soll¹⁹ und heben hervor, dass sich die Ertragswertbesteuerung eng an den wirtschaftlichen Erfolg anschliesst²⁰. Nach einer dritten Meinung sind grundsätzlich Verkehrs- und Ertragswert zu berücksichtigen, während nur bei bewusst gesucht ertragslosen Anlagen, insbesondere bei Bauland, ausschliesslich der Verkehrswert massgebend sein soll²¹.

Stellt man allein auf den Ertragswert ab, wird ausschliesslich das ertragsabwerfende Vermögen besteuert, ertragsloses bleibt steuerfrei. Die Vermögenssteuer wird damit zur Vermögensertragssteuer²². Bei der Verkehrswertmethode hingegen sind nicht die tatsächlich erzielten Erträge ausschlaggebend. Der Verkehrswert widerspiegelt entweder den kapitalisierten Wert der zukünftig erzielbaren Erträge, so z.B. bei Bauland bzw. Bauerwartungsland, oder er ist grundsätzlich ertragsunabhängig, wie beispielsweise bei Edelmetallen und Kunstgegenständen. Bei ertragslosem Vermögen führt die verkehrswertorientierte Besteuerung zu Substanzeingriffen. Man spricht daher auch etwa von einer *echten* Vermögenssteuer²³ oder Vermögensbesitzsteuer²⁴. Da sie einen Nutzungsdruck auslöst, hat sie den Charakter einer Sollertragssteuer²⁵. Anstelle besserer Nutzung kann sich der Steuerpflichtige auch dazu entschliessen, den ertragslosen Vermögensgegenstand gegen einen solchen, der Erträge abwirft, einzutauschen. Es kann also auch ein gewisser Veräusserungsdruck entstehen.

Die in der Schweiz verbreitete Vermögenssteuer ist grundsätzlich eine echte Vermögenssteuer. Steuerobjekt ist nicht der Ertrag, sondern das Vermögen. Man will insbesondere auch ertragslose Vermögensbestandteile erfassen²⁶, da sie die persönliche Leistungsfähigkeit ebenfalls beeinflussen²⁷. Weil aber kaum jemand ausschliesslich er-

¹⁸ AMONN, Finanzwissenschaft II, S. 18 und 121.

¹⁹ OBERHAUSER, Bewertungsprobleme, S. 548; IMBODEN, Vermögenssteuer, S. 126 f.

²⁰ BRÄUER, Grundsteuer, S. 1247.

²¹ IMBODEN, a.a.O., S. 127.

²² So AMONN, Finanzwissenschaft II, S. 116.

²³ So AMONN, Finanzwissenschaft II, S. 116.

²⁴ So HERZOG, Vermögenssteuer, S. 26.

²⁵ Vgl. dazu MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 78 (betreffend Liegenschaftssteuer) und HERZOG, Vermögenssteuer, S. 39.

²⁶ Ebenso HERZOG, Vermögenssteuer, S. 27. Er lehnt die Konzeption als Vermögensbesitzsteuer allerdings ab.

²⁷ Vgl. dazu NEUMARK, Steuerpolitik, S. 138.

tragsloses Vermögen hält, und weil die Tarife generell sehr niedrig sind, kann die Steuer in der Regel dennoch aus den laufenden Erträgen entrichtet werden²⁸. So besehen erweist sich grundsätzlich die Verkehrswertmethode als die richtige.

Neben diesen steuerpolitischen sind auch verfassungsrechtliche Überlegungen anzustellen. Die Anwendung unterschiedlicher Bewertungsmethoden innerhalb ein und derselben Steuer ist mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot nicht unproblematisch²⁹. Die Berücksichtigung des Ertragswerts führt ja in der Regel zu einer milderer Besteuerung der betroffenen Vermögensbestandteile. Im Rahmen der Rechtsetzung verlangt das Bundesgericht in seiner Praxis zu Art. 4 BV, dass Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln ist. Das Gleichheitsgebot ist verletzt, wenn in einem Erlass rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, die sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lassen oder wenn tatsächliche Verhältnisse gleich behandelt werden, die wesentlich voneinander abweichen. Dem Gesetzgeber verbleibt dabei allerdings ein weiter Ermessensspielraum³⁰. Mit Blick auf die Bewertungsfrage bei der Vermögenssteuer bedeutet dies, dass grundsätzlich alle Vermögensbestandteile gleich zu bewerten sind³¹. Wie bereits erwähnt, bildet in der Schweiz die Verkehrswertmethode die Regel. Die Abweichung vom Verkehrswertprinzip ist nur dort zulässig, wo wesentliche Unterschiede in den zu regelnden Verhältnissen sie rechtfertigen. Solche Unterschiede bestehen nun aber nicht generell zwischen beweglichem und unbeweglichem Vermögen. Eine mildere Bewertung ist höchstens allgemein bei Vermögensgegenständen zu vertreten, deren Ertragswert wesentlich vom Verkehrswert abweicht, weil die Belastung durch die Vermögenssteuer sonst übermässig hoch ausfällt. Das können keineswegs nur Grundstücke sein, sondern auch ertragslose Gegenstände des beweglichen Vermögens. Umgekehrt ist längst nicht bei allen Liegenschaften eine wesentliche Abweichung zwischen Ertrags- und Verkehrswert festzustellen. Die generell unterschiedliche Bewertung von beweglichem und unbeweglichem Vermögen, wie sie da und dort gefordert wird³², ist daher abzulehnen. Selbst innerhalb der Kategorie der Vermögensgegenstände, die eine markante Abweichung zwischen Ertrags- und Verkehrswert aufweisen, ist u.E. die Berücksichtigung des Ertragswerts nicht zwingend. Die Verkehrswertmethode kann dort aus ande-

28 So AMONN, Finanzwissenschaft II, S. 116.

29 Vgl. dazu Einleitung, Ziff. 5.3.

30 Vgl. dazu etwa BGE 114 Ia 2 oder 114 Ia 223.

31 Ebenso HERZOG, Vermögenssteuer, S. 68 f, wobei er die Ertragswertmethode befürwortet.

32 Vgl. z.B. ROHR, Bodenfrage, S. 117.

ren Gründen, namentlich aus bodenpolitischen, gerechtfertigt sein. Darauf wird unten zurückzukommen sein.

Die Verkehrswertbesteuerung wird teilweise unter Berufung auf die Eigentumsgarantie gemäss Art. 22^{ter} BV abgelehnt, eben weil sie zu Substanzeingriffen führen³³ bzw. einen Nutzungs- bzw. Veräusserungsdruck auslösen und somit in die Dispositionsfreiheit eingreifen kann³⁴. Dem ist entgegenzuhalten, dass die Verkehrswertmethode aufgrund der tiefen Steuersätze in aller Regel und isoliert betrachtet, nicht zu einer konfiskatorischen Besteuerung³⁵ führt. Es ist aber einzuräumen, dass die Ertragwertbesteuerung diesbezüglich weniger problematisch wäre.

4 Zu überprüfende Massnahme

Aufgrund dieser steuerpolitischen und verfassungsrechtlichen Überlegungen müssen somit grundsätzlich alle Vermögensgegenstände nach Massgabe ihres Verkehrswerts besteuert werden. Nachfolgend werden die Auswirkungen dieser Massnahme aus bodenpolitischer Sicht untersucht. Aufgrund dieser Überlegungen schlagen wir dann eine differenzierte Lösung vor.

5 Beurteilung dieser Massnahme

Vorweg kann festgehalten werden, dass Grundstücke, die schon heute verkehrswertorientiert besteuert werden, von dieser Massnahme selbstverständlich nicht betroffen sind. Dasselbe gilt für das bewegliche Vermögen. Kein Unterschied ergibt sich auch bei Grundstücken im Eigentum juristischer Personen, die nicht der Vermögenssteuer unterliegen. Die Auswirkungen beschränken sich auf Grundstücke, die nicht verkehrswertorientiert besteuert werden.

³³ HERZOG, Vermögenssteuer, S. 98 ff (mit weiteren Hinweisen).

³⁴ HERZOG, Vermögenssteuer, S. 104 ff (mit weiteren Hinweisen).

³⁵ Zum Begriff der konfiskatorischen Besteuerung vgl. Einleitung, Ziff. 5.2 hievore.

5.1 Allgemeine Auswirkungen und bodenpolitische Beurteilung

Der Übergang zur Verkehrswertmethode führt zu höheren Vermögenssteuerwerten, was sich tendenziell in einer höheren Steuerbelastung niederschlägt. Das Ausmass ist einmal abhängig von der Differenz zwischen dem alten und dem neuen Steuerwert. Dann spielen aber auch die Schulden und die Gesamthöhe des Nettovermögens eine Rolle. Je nach Art des Grundstücks und je nach den finanziellen Verhältnissen resultiert eine mehr oder weniger hohe Zusatzbelastung. Sie kann eventuell überwältigt oder durch bessere Nutzung wieder eingeholt werden. Als dritte Möglichkeit kommt die Veräusserung des Grundstücks in Betracht. Wir untersuchen anschliessend im einzelnen, welche Auswirkungen bei verschiedenen Arten von Grundstücken am ehesten zu erwarten und wie sie aus wohnungs- und bodenpolitischer Sicht zu beurteilen sind.

5.1.1 Grundstücke ausserhalb der Bauzone

Grundstücke ausserhalb der Bauzone werden in der Regel landwirtschaftlich genutzt. Landwirtschaftliche Grundstücke ausserhalb der Bauzone bilden an sich nicht Gegenstand dieser Untersuchung³⁶. Ihre Besteuerung wird deshalb hier nicht vertieft behandelt. Es ist bloss festzustellen, dass sie in fast allen Kantonen nach Massgabe ihres Ertragswerts besteuert werden³⁷. Ein Übergang zur Verkehrswertmethode würde sich in einer hohen Mehrbelastung niederschlagen, weil die Verkehrswerte meist wesentlich über den Ertragswerten liegen und weil Landwirte i.d.R. vor allem Grundeigentum besitzen. Eine bessere (insbesondere bauliche) Nutzung ist aufgrund der Zonenordnung nahezu ausgeschlossen, und auch die Überwälzung der Steuer dürfte ebenfalls kaum in Frage kommen. Somit entsteht vor allem ein Veräusserungsdruck. Das ist sowohl aus boden-, als auch aus landwirtschaftspolitischer Sicht nicht erwünscht. Deshalb ist die Ertragswertmethode für landwirtschaftliche Grundstücke ausserhalb der Bauzone beizubehalten.

Für Grundstücke ausserhalb der Bauzone, die überbaut sind und nicht landwirtschaftlich genutzt werden, gelten hingegen ähnliche Überlegungen, wie für überbaute Grund-

³⁶ Vgl. dazu Einleitung, Ziff. 1 hievor.

³⁷ Für Einzelheiten siehe INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Vermögenssteuer, S. 18 f.

stücke innerhalb der Bauzone (Ziff. 5.1.3 und 5.1.4 hienach). Sie sollten demzufolge nach Massgabe ihres Verkehrswerts besteuert werden.

5.1.2 Unüberbaute Grundstücke innerhalb der Bauzone

Land in der Bauzone, das noch nicht überbaut ist (Bauzonenreserve), wird in 16 Kantonen nicht verkehrswertorientiert besteuert. Oft wird nur ein gewisser Prozentsatz des Verkehrswertes berücksichtigt oder der Steuerwert stellt eine Mischung aus Verkehrs- und Ertragswert dar. Wird dieser Boden landwirtschaftlich genutzt, gilt z.T. die reine Ertragswertmethode. Ein Wechsel zur Verkehrswertmethode bedeutet demnach u.U. eine hohe Mehrbelastung. Weil das Land keinen oder höchstens einen bescheidenen Ertrag abwirft, muss die Steuer aus dem übrigen Einkommen aufgebracht werden. Während der Haltezeit kann sie auch nicht überwältzt werden³⁸. Damit entsteht entweder ein Nutzungs- oder Veräusserungsdruck. Bei der Beurteilung dieser möglichen Wirkungen ist zu unterscheiden, ob das Land baureif ist oder nur in der Bauzone liegt, jedoch aufgrund der rechtlichen und tatsächlichen Verhältnisse (insbesondere wegen fehlender Erschliessung) nicht in kurzer Zeit überbaut werden kann.

5.1.2.1 Baureifes Land

Bei *baureifem Land* (Bauland) verzichtet der Eigentümer aus subjektiven Gründen auf eine bessere Nutzung. Objektiv besteht aber die Möglichkeit, die Steuer durch eine zonenkonforme Nutzung wieder hereinzuholen, beispielsweise indem er selbst baut oder einem Dritten ein Baurecht einräumt. Der durch die Verkehrswertbesteuerung zu erwartende Nutzungsdruck ist bei vollständig erschlossenem Bauland erwünscht³⁹. Teilweise wird die Befürchtung geäussert, es entstehe auch ein Veräusserungsdruck, was zu einer Konzentration des Grundeigentums führen (und damit dem Ziel der Wohneigentumsförderung zuwiderlaufen) könne⁴⁰. Wir halten diese Gefahr allerdings für gering. Die Veräusserung führt ja nicht zu einer Steuerentlastung, weil das Entgelt ebenfalls zum Verkehrswert besteuert wird⁴¹. Sie hat bloss die Folge, dass dieses Entgelt nun Erträge

³⁸ Vgl. dazu die Ausführungen zur Überwälzung der Liegenschaftssteuer Ziff. 2.1 hienach.

³⁹ Vgl. dazu Liegenschaftssteuer, Ziff. 4.2.1 und 4.2.2 hienach.

⁴⁰ So etwa BÄR, Verkehrswertbesteuerung, S. 118 f.

⁴¹ Insofern besteht ein wesentlicher Unterschied zur Liegenschaftssteuer. Vgl. dazu § 5 Ziff. 4.2.1. hienach.

abwirft, aus der die Steuer bezahlt werden kann. Diesen Effekt kann der Eigentümer aber eben auch dadurch herbeiführen, dass er das Nutzungspotential selbst ausschöpft, namentlich durch die Überbauung. Selbst wenn dennoch ein Veräusserungsdruck entstehen sollte, hat eine Handänderung immerhin mit hoher Wahrscheinlichkeit den positiven Effekt, dass der Boden danach vom Erwerber überbaut wird. Die Verkehrswertbesteuerung erweist sich damit als geeignete Massnahme gegen die Baulandhortung⁴² und unterstützt die Ziele 1 (ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum), 2 (Wohnbauförderung) und 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich).

Es stellt sich aber die Frage, ob *baureifes Land* auch dann zum Verkehrswert besteuert werden soll, wenn es *landwirtschaftlich genutzt* wird. Dies ist zwar aus bodenpolitischer und raumplanerischer Sicht erwünscht, kann aber mit den Zielen der Landwirtschaftspolitik in Konflikt geraten. In der Kommission wurden folgende zwei Varianten diskutiert:

Variante 1: Ertragswertmethode;

Variante 2: Anlehnung an das Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht⁴³.

Bei der ersten Variante würden solche Grundstücke generell zum landwirtschaftlichen Ertragswert erfasst. Die Interessenabwägung fällt hier zugunsten der Landwirtschaft bzw. zulasten der Raumplanung aus. Eine Minderheit der Kommission befürwortet dieses Modell. Es wird damit gerechtfertigt, dass der Boden (unabhängig vom höheren Verkehrswert) tatsächlich nur bescheidene Erträge abwirft und dass dem Landwirt die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung nicht zuzumuten ist. Dagegen kann man einwenden, dass die Verkehrswertbesteuerung ja gerade einen Nutzungsdruck auslösen und vollständig erschlossene Bauparzellen der Überbauung zuführen soll.

Nach der zweiten Variante würden Grundstücke, die in der Bauzone liegen und baureif sind, zum *Ertragswert* besteuert, *sofern sie dem BGBB unterstellt sind*. Bauland, welches nicht im Schutzbereich des BGBB liegt, wäre hingegen zum Verkehrswert zu erfassen. Der Zweck des BGBB besteht darin, landwirtschaftlich genutzten Boden ausser-

⁴² Ebenso ARBEITSGRUPPE "ORDNUNGSPOLITIK" (Bericht de Pury), S. 21 (deutsche Version) bzw. S. 23 (französische Version). Zur Baulandhortung vgl. Einleitung, Ziff. 4.1 hievor.

⁴³ Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) vom 4.10.1991, in Kraft seit 1.1.1994; Gesetzestext in AS 1993 II 1410 ff; Botschaft in BBl. 1988 III 953 ff.

halb der Bauzone für die landwirtschaftliche Nutzung zu erhalten. Das Gesetz enthält u.a. Bestimmungen, die den Rechtsverkehr mit landwirtschaftlichen Gewerben und Grundstücken sowie deren Verpfändung beschränken. Ausgangsgrösse für die gesetzlichen Preisgrenzen ist i.d.R. der Ertragswert⁴⁴. Aus diesen Gründen sollte auch die Vermögenssteuer auf der Basis des Ertragswerts erhoben werden. Bauland welches nicht im Schutzbereich des BGGB liegt, kann indessen jederzeit frei veräussert oder überbaut werden. Ein entsprechender Nutzungsdruck ist dort erwünscht. Die Mehrheit der Kommission ist deshalb der Auffassung, dass solche Grundstücke zum Verkehrswert besteuert werden sollten.

Um die Konsequenzen dieser Variante zu verdeutlichen, ist nachfolgend der Geltungsbereich des BGGB (soweit hier bedeutsam) kurz darzustellen.

Dem BGGB unterstellt und damit zum landwirtschaftlichen **Ertragswert** zu bewerten sind:

1. Landwirtschaftliche Grundstücke⁴⁵ *ausserhalb der Bauzone*, für welche die landwirtschaftliche Nutzung zulässig ist⁴⁶;
2. Grundstücke und Grundstücksteile mit landwirtschaftlichen Gebäuden und Anlagen, einschliesslich angemessenem Umschwung, die *innerhalb der Bauzone* liegen und zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören⁴⁷;
3. Landwirtschaftliche Grundstücke, die *teilweise in einer Bauzone* liegen. Es handelt sich dabei um Grundstücke, deren Parzellengrenzen nicht genau entlang den Nutzungszonen verlaufen. Für sie wurde die Regel aufgestellt, dass sie integral dem BGGB unterstellt sind. Wird das Grundstück entlang der Zonengrenze aufgeteilt, unterliegt nur noch diejenige Parzelle, die sich ausserhalb der Bauzone befindet, dem BGGB.

⁴⁴ Art. 17 Abs. 1, 21 Abs. 1, 37 Abs. 1, 44, 49 Abs. 3 und 73 Abs. 1 BGGB.

⁴⁵ Eine Definition des Begriffs "landwirtschaftliches Grundstück" enthält Art. 6 BGGB.

⁴⁶ Art. 2 Abs. 1 BGGB. Vgl. auch Botschaft, S. 975.

⁴⁷ Art. 2 Abs. 2 lit. a BGGB; Botschaft S. 975. Für solche Grundstücke könnten allerdings auch spezielle Bauernhofzonen geschaffen werden, welche nicht als Bauzone gelten und deshalb ohnehin dem BGGB unterstellt sind.

Dem BGG nicht unterstellt sind:

1. Landwirtschaftliche Grundstücke, die *ganz innerhalb einer Bauzone* liegen⁴⁸, unter Vorbehalt der Hofparzellen mit Umschwung, die zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe gehören;
2. Kleine Grundstücke von weniger als 1'000 m² Rebland oder 2500 m² anderem Land, die nicht zu einem landwirtschaftlichen Gewerbe⁴⁹ gehören⁵⁰.

Solche Grundstücke sind zum Verkehrswert zu bewerten, sofern sie *baureif* sind.

5.1.2.2 Nichtbaureifes Land in der Bauzone

Die Situation des *nichtbaureifen Landes* in der Bauzone unterscheidet sich von derjenigen des Baulandes. Es kann dort per definitionem (noch) nicht gebaut werden. Die Verkehrswertbesteuerung würde daher kurzfristig vor allem einen Veräusserungsdruck erzeugen. Die Gefahr einer konzentrationsfördernden Wirkung ist deshalb grösser als beim Bauland. Längerfristig entstünde aber auch ein Nutzungsdruck. Weil die Bauzonen vielerorts noch überdimensioniert sind⁵¹, ist ein allzuhoher Nutzungsdruck dort nicht unbedingt erwünscht⁵². Andererseits ist auch die reine Ertragswertmethode - vor allem aus verfassungsrechtlichen Gründen - problematisch. Es wird deshalb vorgeschlagen, diese Grundstücke zu einem dem Verkehrswert angenäherten Wert zu besteuern. Damit bleibt genügend Raum für flexible Lösungen. Für landwirtschaftliche Grundstücke wird auch hier von der Mehrheit der Kommission empfohlen, auf den Schutzbereich des BGG abzustellen, d.h. Grundstücke, die dem Gesetz unterstellt sind, zum landwirtschaftlichen Ertragswert zu besteuern.

⁴⁸ Das ergibt sich e contrario aus Art. 2 Abs. 2 lit. a BGG. Vgl. dazu Botschaft, S. 976. Die redaktionellen Unterschiede zwischen dem Gesetzesentwurf, dem die Botschaft zugrundeliegt und dem geltenden Recht bedeuten materiell keine Änderung (vgl. dazu STALDER, bürgerliches Bodenrecht, S. 85).

⁴⁹ Eine Definition des Begriffs "landwirtschaftliches Gewerbe" enthält Art. 7 BGG.

⁵⁰ Art. 2 Abs. 3 BGG; Botschaft S. 976 (im Entwurf noch Art. 2 Abs. 3 lit. c BGG).

⁵¹ Vgl. dazu den Raumplanungsbericht des Bundesrats von 1987, BBl 1988 I 936 sowie Bausteine, S. 293.

⁵² Verstoss gegen Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich).

5.1.3 Eigenheime

Der Übergang zur Verkehrswertmethode führt auch bei Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen zu einer Erhöhung der steuerlich massgebenden Werte. Allfällige Mehrbelastungen können nicht überwältzt werden⁵³, und eine bessere Nutzung, die Erträge abwirft, wird nur selten möglich bzw. zumutbar sein⁵⁴. Es besteht demnach die Gefahr, dass bei Eigenheimbesitzern ein Veräusserungsdruck entsteht bzw. dass potentielle Interessenten vom Eigenheimerwerb abgehalten werden. Beides würde dem Ziel der breiteren Eigentumsstreuung (Ziel 3) zuwiderlaufen. Bei näherer Betrachtung stellt sich aber heraus, dass dieses Ziel nicht ernsthaft gefährdet ist. Zum einen werden überbaute Grundstücke schon heute mehr oder weniger nahe am Verkehrswert besteuert. Zweitens wird unten⁵⁵ die Abschaffung der Liegenschaftssteuer vorgeschlagen, sodass eine allfällige Mehrbelastung gegebenenfalls schon dadurch kompensiert wird. Bei der Vermögenssteuer gilt schliesslich insbesondere zu berücksichtigen, dass nur das Nettovermögen Bemessungsgrundlage bildet. Aufgrund des Schuldenabzuges wirkt sich die Verkehrswertbesteuerung gerade bei denjenigen Eigenheimbesitzern bzw. Kaufinteressenten, die nur über wenig Eigenkapital verfügen, kaum oder überhaupt nicht aus. Diese Aussage solle anhand folgender Zahlenbeispiele erläutert werden:

Kaufinteressent X.

X verfügt über Ersparnisse von Fr. 100'000.--. Die darauf zu entrichtende Vermögenssteuer ist kantonal unterschiedlich, überall aber relativ gering. Sie bewegt sich zwischen Null und ca. Fr. 200.--⁵⁶. X. kauft nun ein Eigenheim zum Preis von Fr. 500'000.--. Dazu muss er ein Darlehen von Fr. 400'000.-- aufnehmen. Wird das Eigenheim zum Verkehrswert besteuert, ergibt sich ein Reinvermögen von Fr. 100'000.--, mithin keine Veränderung gegenüber vorher. Es resultiert insbesondere keine Mehrbelastung. Ihm entgeht zwar die Möglichkeit, eine negative Vermögensbilanz auszuweisen. Die entsprechende Steuerersparnis wäre aber so gering, dass sie beim Kaufentscheid nicht ausschlaggebend sein kann (vgl. dazu das folgende Beispiel).

⁵³ Vgl. dazu die Ausführungen zur Überwälzung der Liegenschaftssteuer, § 5, Ziff. 2.1 hienach.

⁵⁴ Es kommt hier höchstens die Vermietung einzelner Räume in Frage.

⁵⁵ Vgl. § 5, Ziff. 4.1.

⁵⁶ Vgl. dazu INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Vermögenssteuer, S. 40. Diese Werte beziehen sich auf kinderlose Verheiratete, jeweils wohnhaft in den Kantonshauptorten.

Eigenheimbesitzer Y.

Verkehrswert und Finanzierung sind gleich wie bei X. Der Steuerwert lag bisher unter dem Verkehrswert, beispielsweise bei Fr. 300'000.--. Y. musste daher keine Vermögenssteuer entrichten. Der Wechsel zur Verkehrswertbesteuerung führt dazu, dass Y. Fr. 100'000.-- Reinvermögen versteuern muss. Auch hier darf man die Mehrbelastung - sofern überhaupt eine entsteht - praktisch vernachlässigen.

Eigenheimbesitzer Z

Z. besitzt ein Eigenheim mit einem Verkehrswert von Fr. 1'000'000.--, welches zu 100% eigenfinanziert ist. Der Steuerwert lag bisher bei Fr. 600'000.--. Je nach Wohnort entrichtete Z. dafür durchschnittlich etwa Fr. 2'500.-- Vermögenssteuer⁵⁷. Wird auf den Verkehrswert abgestellt, beläuft sich die Steuer im Durchschnitt auf ca. Fr. 5'000.--, die Mehrbelastung beträgt rund Fr. 2'500.--. Aufgrund des hohen Eigenfinanzierungsgrades wirkt sich die Verkehrswertbesteuerung hier stärker aus. Die Mehrbelastung erscheint aber aus demselben Grund als tragbar und zwingt nicht zur Verässerung.

Ausserdem entspricht die Besteuerung auf Grundlage eines unter dem Verkehrswert liegenden Steuerwerts einer Privilegierung des Eigenheimbesitzers gegenüber dem Mieter. Dieser muss sein in Mobilien investiertes Vermögen ja zum Verkehrswert versteuern. Die Situation ist ähnlich wie bei der Eigenmietwertbesteuerung⁵⁸. Diese Beispiele zeigen aber, dass sich eine Entlastung bei der Vermögenssteuer gerade für diejenigen Steuerpflichtigen, die Förderungsmassnahmen am ehesten brauchten, praktisch nicht auswirkt. Es handelt sich noch viel ausgeprägter als bei der Eigenmietwertbesteuerung um eine Subvention, von der in erster Linie Steuerpflichtige mit hohem Vermögen profitieren. Die privilegierte Bewertung bei der Vermögenssteuer kann daher nicht als geeignete Massnahme zur Wohneigentumsförderung bezeichnet werden. Eine Abweichung vom Verkehrswertprinzip ist mithin nicht gerechtfertigt.

5.1.4 Mietwohnungen

Soweit die bisherigen Steuerwerte von vermieteten Wohnungen näher bei den Verkehrswerten liegen als jene von Eigenheimen, sind deren Eigentümer tendenziell weni-

⁵⁷ Vgl. dazu INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, a.a.O. S. 41.

⁵⁸ Vgl. dazu § 1 hievor.

ger stark vom Übergang zur Verkehrswertbesteuerung betroffen. Gründe für eine privilegierte Bewertung sind auch hier nicht ersichtlich. Es stellt sich höchstens die Frage, ob eine allfällige Mehrbelastung nicht einfach überwältzt wird. Dann wären namentlich die Mieter betroffen. Ob und in welchem Ausmass die Vermögenssteuer überwältzt werden kann, ist schwer zu beurteilen. An sich gelten ähnliche Überlegungen wie bei der Liegenschaftssteuer⁵⁹. Aufgrund der Unterschiede beider Steuerarten kann man jedoch annehmen, dass die Vermögenssteuer schwerer zu überwältzen ist als die Liegenschaftssteuer. Soweit den nackten Boden betreffend, wird einmal aus ökonomischen Überlegungen angenommen, die Überwälzung sei unmöglich⁶⁰. Zweitens ist die genaue Zuordnung der Vermögenssteuer zu einzelnen Liegenschaften schwierig. Schliesslich dürfte die Überwälzung auch zivilrechtlich scheitern, weil gemäss Art. 12 Abs. 1 VM-WG nur "Objektsteuern" als Kostensteigerungen im Sinne von Art. 269a lit. b OR gelten. Die Vermögenssteuer wird daher vermutlich vom Steuersubjekt getragen. Im Gegensatz zur Liegenschaftssteuer wirkt sich die Unüberwältzbarkeit nicht negativ auf den Wohnungsbau aus. Die Differenz zwischen Steuer- und Verkehrswert ist bei Neubauten in der Regel gering, und das Ausweichen auf andere Kapitalanlagen bringt bei der Vermögenssteuer - wie bereits erwähnt - ohnehin keinen Vorteil. Es ist demzufolge nicht mit einer Beeinträchtigung des Wohnungsbaus zu rechnen. Damit ist auch bei Mietliegenschaften aus wohnungs- und bodenpolitischer Sicht nichts gegen die Verkehrswertbesteuerung einzuwenden.

Zusammenfassend ergibt sich, dass Grundeigentum im Rahmen der Vermögenssteuer wie folgt zu bewerten ist:

Art des Grundstücks	Bewertungssystem
Überbaute Grundstücke	Verkehrswert
Baureife Grundstücke	Verkehrswert
Nichtbaureife Grundstücke in der Bauzone	dem Verkehrswert angenähert
Grundstücke, die dem BGBB unterliegen ⁶¹	Ertragswert

⁵⁹ So MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 80, vgl. dazu Liegenschaftssteuer, Ziff. 2.2.

⁶⁰ So AMONN, Finanzwissenschaft II, S. 124.

⁶¹ Vgl. Ziff. 5.1.2.1 Variante 2 hiev. Es handelt sich dabei um die von der Mehrheit der Kommission vertretene Auffassung. Eine Minderheit befürwortet die 1. Variante, wonach Land in der Bauzone generell zum Ertragswert besteuert würde, sofern es landwirtschaftlich genutzt wird.

5.1.5 Vermögensnachbesteuerung⁶²

Gemäss Art. 14 Abs. 2 StHG haben die Kantone die Möglichkeit, die Differenz zwischen Ertrags- und Verkehrswert bei land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken im Falle der Veräusserung oder Aufgabe der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung nachzubesteuern. Die Vermögensnachbesteuerung beruht auf dem Gedanken, dass die privilegierte Bewertung zum Ertragswert nur gerechtfertigt ist, wenn der Boden dauernd landwirtschaftlich genutzt wird, und dass der Grund für diese Vorzugsbewertung dahinfällt, wenn die landwirtschaftliche Nutzung aufgegeben oder der Boden veräussert wird⁶³. Gegen die Nachbesteuerung wird vorgebracht, die verkehrswertorientierte Besteuerung von Grundstücken, die aufgrund ihrer Zugehörigkeit zur Landwirtschaftszone gar nicht überbaut werden könnten, verstosse gegen die Eigentumsgarantie, weshalb die Ertragswertbesteuerung keine Privilegierung darstelle⁶⁴.

Nach Auffassung der Kommission ist eine Nachbesteuerung nur dort vorzunehmen, wo sich eine *Vorzugsbehandlung* nachträglich als ungerechtfertigt erweist. Folgt man bei der Bewertung landwirtschaftlich genutzten Bodens der Variante 2 (Anlehnung an das BGG), bleibt für eine Nachbesteuerung kein Raum, weil die Ertragswertmethode für Grundstücke, die dem Gesetz unterliegen, keine Privilegierung darstellt, und weil die anderen Grundstücke ohnehin zum Verkehrswert erfasst werden. Folgt man hingegen der Variante 1 (Ertragswertmethode), ist die Nachbesteuerung an sich für diejenigen Parzellen angebracht, die nicht dem BGG unterliegen. Diese hat allerdings den Nachteil, dass sie im Zeitpunkt der Nutzungsänderung bzw. des Verkaufs anfällt und den Eigentümer deshalb davon abhalten kann, die landwirtschaftliche Nutzung aufzugeben, obwohl er daran vielleicht gar nicht mehr interessiert ist⁶⁵. Aus boden- und wohnungspolitischer Sicht ist das unerwünscht⁶⁶ und widerspricht vor allem den Zielen 2 (Wohnbauförderung), 3 (Wohneigentumsförderung), 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich) und 7 (Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes). Eine Minderheit derjenigen Kommissionsmitglieder, die diese Variante

⁶² Auch bezeichnet als "ergänzende Vermögenssteuer".

⁶³ So ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, Steuerharmonisierung, S. 71 (mit Hinweisen).

⁶⁴ So ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, a.a.O., S. 72.

⁶⁵ Insbesondere bei einer Veräusserung kann die Steuerbelastung sehr hoch sein, weil die Vermögensnachbesteuerung mit der Grundstückgewinnsteuer bzw. Einkommenssteuer zusammenfällt.

⁶⁶ Einleitung, Ziff. 4.1.

(Ertragswertmethode) befürwortet, ist deshalb der Auffassung, dass auch dort auf eine Vermögensnachbesteuerung verzichtet werden sollte.

5.2 Auswirkungen auf den Fiskus

Der Systemwechsel bedingt Änderungen beim Bewertungsverfahren. Die amtliche Bewertung würde insofern einfacher, als man bei entgeltlichen Handänderungen in der Regel direkt auf den Kaufpreis abstellen könnte. Aufgrund der mit der Zeit eintretenden Wertveränderungen müsste der Verkehrswert später aber laufend, ev. sogar für jede Steuerperiode, neu geschätzt werden. Das setzt ein einfaches und kostengünstiges Verfahren voraus. Andererseits sollten die so ermittelten Werte möglichst zuverlässig sein, d.h. den tatsächlichen Verhältnissen möglichst gerecht werden. Diese beiden Zielsetzungen stehen insofern in einem Spannungsverhältnis, als jede Verfahrensvereinfachung tendenziell die Zuverlässigkeit beeinträchtigt. Andererseits sind auch die bestehenden Bewertungsverfahren mit Unsicherheiten behaftet. Verfahrensvereinfachungen sind daher nicht grundsätzlich abzulehnen. Es steht die Frage im Vordergrund, wie weit man daraus resultierende Ungenauigkeiten in Kauf nehmen will. Dies hängt wiederum davon ab, wie stark sich das Schätzungsergebnis letztlich in der Steuerbelastung niederschlägt. Die Genauigkeit des Schätzungsverfahrens ist umso wichtiger, je höher der Steuersatz ist. Da die Steuersätze bei der Vermögenssteuer meist unter 5 Promille liegen, kann man bei der Verfahrensvereinfachung u.E. relativ weit gehen⁶⁷. Ausserdem wird ein entsprechend ermittelter Wert nur ein- oder zweimal verwendet. Den Entwicklungen des Bodenmarktes kann deshalb - nach oben wie nach unten - besser Rechnung getragen werden. Bei der Vermögenssteuer wäre es mithin zulässig, ein einfaches und damit kostengünstiges Schätzungsverfahren einzuführen. Ein solches zu entwickeln ist allerdings eine Aufgabe, die nicht im Rahmen der vorliegenden Untersuchung gelöst

⁶⁷ Nimmt man z.B. eine Fehlerquote von 20% in Kauf, schlägt sich dies in folgenden Steuerbeträgen nieder:

Reinvermögen	davon 20%	durchschnittliche Steuerbelastung*	Steuerbetrag
200'000.--	40'000.--	2 Promille	80.--
500'000.--	100'000.--	4 Promille	400.--
2'000'000.--	400'000.--	5 Promille	2'000.--

* vgl. INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Vermögenssteuer, S. 40 f.

werden kann. Dafür wäre nach Auffassung der Expertenkommission eine spezielle Arbeitsgruppe einzusetzen⁶⁸.

Nach der Frage der Praktikabilität stellt sich diejenige nach den Auswirkungen auf den Finanzhaushalt der betroffenen Gemeinwesen. Bei unveränderten Steuersätzen führt die Verkehrswertbesteuerung zu Mehreinnahmen. Das Ausmass ist kaum zu prognostizieren. Es wird von Kanton zu Kanton variieren, insbesondere weil die Differenzen zwischen den bestehenden Steuerwerten und den Verkehrswerten sehr unterschiedlich sind. Die Mehreinnahmen sind auch von der Gestaltung der Sozialabzüge und Tarife sowie vom Progressionsverlauf abhängig. Ein Teil dieser Mehreinnahmen wird indessen durch den weitgehenden Wegfall der Liegenschaftssteuer, wie er von uns empfohlen wird⁶⁹, neutralisiert. Falls erwünscht, können die Mehreinnahmen zusätzlich durch eine Satzreduktion ausgeglichen werden. Wichtig sind weiter die Kosten der Bewertung. Das Bewertungsverfahren müsste soweit vereinfacht und damit verbilligt werden, dass die jährliche Schätzung durchschnittlich nicht teurer, möglicherweise sogar billiger wird, als die bisherigen, nur von Zeit zu Zeit durchgeführten Schätzungsverfahren.

5.3 Regelungskompetenz

Die Vermögenssteuer wird von den Kantonen erhoben. Gestützt auf die verfassungsrechtliche Harmonisierungskompetenz gemäss Art. 42^{quinq} BV ist der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen befugt, Rahmenbestimmungen zu erlassen. Dabei könnte ohne weiteres auch die Bewertung vereinheitlicht werden. Art. 14 Abs. 1 StHG sieht zwar bereits das Verkehrswertprinzip vor, lässt aber die Berücksichtigung des Ertragswertes ausdrücklich zu. Art. 14 Abs. 1 StHG könnte dahingehend präzisiert werden, dass der Ertragswert "*zur Ermittlung des Verkehrswerts*" berücksichtigt werden darf. Folgt man dem Vorschlag der Kommissionsmehrheit, wonach land- und forstwirtschaftliche Grundstücke nur dann zum Ertragswert besteuert werden, wenn sie dem BGGB unterliegen, könnte der erste Satz von Art. 14 Abs. 2 StHG entsprechend ergänzt werden. Die Sätze 2 und 3 betreffend Nachbesteuerung wären dann zu streichen.

⁶⁸ Nach Ansicht des von der Kommission zu Rate gezogenen Schätzungsexperten, Herrn Architekt Carlo Zürcher, wäre es auch technisch möglich, ein entsprechendes Schätzungsverfahren zu entwickeln.

⁶⁹ Vgl. dazu § 5 hienach.

5.4 Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen

Die Vermögenssteuer weist einen engen Bezug zur Liegenschaftssteuer auf, weil beide Steuern am Wert anknüpfen. Da Grundeigentum im Unterschied zum beweglichen Vermögen in einigen Kantonen auch der Liegenschaftssteuer unterliegt, erscheint zumindest dort eine mildere Bewertung bei der Vermögenssteuer bis zu einem gewissen Grad als gerechtfertigt. In § 5 hienach wird indessen vorgeschlagen, die Liegenschaftssteuer weitgehend aufzuheben. Wenn beide Massnahmen verwirklicht werden, entfällt die heute z.T. noch vorhandene Doppelbelastung. Der Mehrbelastung durch die Vermögenssteuer steht in den entsprechenden Kantonen eine Entlastung bei der Liegenschaftssteuer gegenüber. Aufgrund der unterschiedlichen Behandlung der Schulden wirkt sich dies vor allem für diejenigen Grundeigentümer positiv aus, welche nur über wenig Eigenkapital verfügen, namentlich also auch für Neuerwerber. Wird nur die Vermögenssteuer erhoben, entspricht die Steuerbelastung wegen der Abzugsfähigkeit der Schulden besser der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

In Bezug auf Eigenheime besteht zweitens ein gewisser Zusammenhang zwischen der Eigenmietwertbesteuerung und der Vermögenssteuer. Wie in § 1 dargelegt wurde, ist bei den Eigenmietwerten eine Differenz zu den Marktwerten von bis zu 30% aus verschiedenen Gründen, namentlich wegen der Eigentumsförderung, zu vertreten. Ein Teil des Eigenkapitalertrages unterliegt daher nicht der Einkommenssteuer. Unseres Erachtens sollte dieses Kapital aber wenigstens vermögenssteuerrechtlich erfasst werden. Wie bereits erwähnt hat eine Abweichung vom Verkehrswert bei der Vermögenssteuer im Gegensatz zur Einkommenssteuer praktisch keinen Förderungseffekt. Eine Privilegierung kann hier mithin nicht eigentumspolitisch begründet werden.

5.5 Politische Realisierbarkeit

Die Realisierungschancen der Verkehrswertbesteuerung für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke, scheinen leider nicht allzu gross zu sein. Während sie in früheren Entwürfen zum StHG noch enthalten war⁷⁰, hat der Bundesrat schliesslich darauf verzichtet, ein klares Bekenntnis zur Verkehrswertbesteuerung abzulegen. Die heutige Formulierung gemäss Art. 14 Abs. 1 StHG lässt den Kantonen praktisch freie Hand. Eine zwin-

⁷⁰ Vgl. ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, Steuerharmonisierung, S. 66.

gende Regelung wird daher kurzfristig kaum zu realisieren sein. Immerhin gibt es bereits Kantone, welche die Verkehrswertmethode kennen. Ausserdem sind die dargelegten Argumente für die Verkehrswertbesteuerung überzeugend und vermögen vielleicht einen Meinungsumschwung zu bewirken.

Bei landwirtschaftlichen Grundstücken kann von einer Harmonisierung leider überhaupt nicht gesprochen werden⁷¹. Das Parlament hat es insbesondere abgelehnt, die Ertragswertmethode auf Land ausserhalb der Bauzone zu beschränken⁷². Die von der Kommissionmehrheit vorgeschlagene Lösung geht aber weniger weit. Es soll nur baureifes Land zum Verkehrswert besteuert werden, das *nicht im Schutzbereich des BGBB* liegt. Weil dieses Gesetz nach dem StHG entstanden ist, und eine Abstimmung beider Erlasse als sinnvoll erscheint, kann die Realisierbarkeit nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Ausserdem wäre damit der Wegfall der Vermögensnachbesteuerung verbunden.

6 Vorschläge

6.1 Das Grundeigentum ist im Rahmen der Vermögenssteuer wie folgt zu bewerten:

Art des Grundstücks	Bewertungssystem
Überbaute Grundstücke	Verkehrswert
Baureife Grundstücke	Verkehrswert
Nichtbaureife Grundstücke in der Bauzone	dem Verkehrswert angenähert
Landwirtschaftliche Grundstücke, die dem BGBB unterliegen (Variante 2) ⁷³	Ertragswert

Eine Minderheit der Kommission ist der Ansicht, landwirtschaftlich genutzte Grundstücke sollten generell zum Ertragswert erfasst werden (auch wenn sie dem BGBB nicht unterliegen; Variante 1).

⁷¹ So So ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, a.a.O., S. 67 und BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 187.

⁷² So Bausteine, S. 294.

⁷³ Vgl. Ziff. 5.1.2.1 hievov.

- 6.2 Bei der von der Kommissionsmehrheit befürworteten Variante 2 (Ertragswertbesteuerung nur bei Grundstücken, die dem BGGB unterliegen), soll auf eine Vermögensnachbesteuerung verzichtet werden⁷⁴.

Innerhalb der Kommissionsminderheit, welche sich für die Variante 1 (generelle Erfassung landwirtschaftlich genutzter Grundstücke zum Ertragswert) ausspricht, wird die Vermögensnachbesteuerung mehrheitlich befürwortet⁷⁵.

⁷⁴ Vgl. Ziff. 5.1.5 hievor.

⁷⁵ Vgl. Ziff. 5.1.5 hievor.

§ 5 Liegenschaftssteuer

1 Kurze Darstellung der heutigen Liegenschaftssteuern¹

Liegenschaftssteuern sind Steuern auf dem Boden- und Gebäudewert. Es handelt sich um partielle Vermögenssteuern². Steuersubjekte sind die Eigentümer, teilweise auch die Nutzniesser von Liegenschaften und zwar sowohl natürliche, als auch juristische Personen. Steuerobjekte sind Grundstücke im Sinne von Art. 655 ZGB, also nicht bloss Liegenschaften, sondern auch ins Grundbuch aufgenommene, selbständige und dauernde Rechte sowie Bergwerke und Miteigentumsanteile an Grundstücken³, insbesondere auch Eigentumswohnungen. Hinsichtlich Bemessung wird in aller Regel unterschieden zwischen nichtlandwirtschaftlichen und landwirtschaftlichen Grundstücken. Bei diesen ist üblicherweise der Ertragswert massgebend, bei jenen ein nach verschiedenen Methoden ermittelter "Steuerwert", der meistens mehr oder weniger deutlich unter dem Verkehrswert liegt⁴. Ein Schuldenabzug wird regelmässig nicht zugelassen. Die Liegenschaftssteuern charakterisieren sich damit als reine Objektsteuern. Sie werden gegenwärtig in 15 Kantonen (bzw. deren Gemeinden) erhoben. Die Steuer ist proportional, die Sätze bewegen sich zwischen 0,3 und 3 Promille⁵.

2 Beurteilung der heutigen Liegenschaftssteuern

2.1 Funktion der heutigen Liegenschaftssteuer

Die Liegenschaftssteuer hat in ihrer heutigen Ausgestaltung ausschliesslich fiskalische Funktion. Sie dient - hauptsächlich auf Stufe Gemeinde - der staatlichen Mittelbeschaffung und ist dort relativ beliebt, weil sie einfach zu veranlagern und praktisch konjunkturabhängig ist. Bei Steuern mit rein fiskalischem Zweck sollte allerdings darauf geachtet werden, dass die entsprechenden Lasten möglichst gerecht verteilt werden. Das ist am besten mit Subjektsteuern zu erreichen, weil dort - anders als bei Objektsteuern - die

¹ Vgl. INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Liegenschaftssteuer.

² BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 140.

³ TOBLER-AESCHLIMANN, Liegenschaftssteuer, S. 27.

⁴ Einen groben Hinweis auf die Differenzen zwischen den Steuer- und Verkehrswerten liefern die Repartitionswerte im Recht der direkten Bundessteuer (zuletzt in ASA 61, 759).

⁵ Für Einzelheiten siehe INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Liegenschaftssteuer.

wirtschaftliche Leistungsfähigkeit massgebend ist. Dennoch können auch Objektsteuern im Ergebnis zu einer gerechten Verteilung der Steuerlast führen, namentlich wenn das Vorhandensein des Steuerobjekts auf eine erhöhte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit schliessen lässt. In Bezug auf Grundbesitz war diese Voraussetzung im 18./19. Jahrhundert vielleicht noch erfüllt. Deshalb mag es damals auch zweckmässig gewesen sein, vor allem das Grundeigentum zu besteuern⁶. Heute gilt indessen vor allem das Einkommen als geeigneter Indikator subjektiver Leistungsfähigkeit. Die Erhebung von Liegenschaftssteuern mit ausschliesslich fiskalischer Zielsetzung ist deshalb eher fragwürdig. Andererseits sind Objektsteuern besser geeignet als Subjektsteuern, um *ausserfiskalische Ziele* zu unterstützen. Je mehr die verhaltenslenkende Wirkung einer Steuer im Vordergrund steht, umso weniger kann auf die subjektive Leistungsfähigkeit Rücksicht genommen werden.

Die Liegenschaftssteuern lassen sich auch kaum mehr als Gegenleistung für die Beanspruchung des Bodens rechtfertigen. Die Kosten von Leistungen, die eine Gemeinde zum Vorteil der Grundeigentümer erbringt, sollten mittels Vorzuglasten (insbesondere Grundeigentümerbeiträgen) auf die effektiven Nutzniesser überwält werden. Schliesslich verursachen die Liegenschaftssteuern zusammen mit der Vermögenssteuer eine Doppelbelastung natürlicher Personen. Vor allem aus diesem Grund hat z.B. der Kanton Zürich die Liegenschaftssteuer vor einigen Jahren abgeschafft.

Eine spezielle fiskalische Bedeutung hat die Liegenschaftssteuer im interkommunalen, interkantonalen und internationalen Verhältnis, d.h. wenn der Grundeigentümer am Ort der gelegenen Sache nur beschränkt steuerpflichtig ist. Die Standortgemeinde hat zwar Anspruch auf die Besteuerung des Wertes und des Ertrages des Grundeigentums. Bei den Einkommens- und Vermögenssteuern bleibt aufgrund des proportionalen Schuldzinsen- und Schuldenabzuges oft jedoch nicht viel Steuersubstrat übrig. Die bestehenden Liegenschaftssteuern haben deshalb auch die Funktion, den Gemeinden mit hohem Zweitwohnungsanteil ein minimales Steueraufkommen zu sichern. Ihre Erträge reichen aber regelmässig nicht aus, um die hohen Infrastrukturkosten, die Zweitwohnungen verursachen, zu decken. Diese können selbst mit Gebühren und Vorzuglasten selten vollumfänglich auf die Grundeigentümer überwält werden. Zur Lösung dieses Problems wurden bereits verschiedene Vorschläge unterbreitet, wie z.B. die Änderung der Aus-

⁶ Zur Entwicklung und Beurteilung der Grundsteuer vgl. AMONN, Finanzwissenschaft II, S. 26 ff.

scheidungsregeln im interkantonalen Steuerrecht⁷ oder die Einführung einer Zweitwohnungssteuer⁸. Bei der Reform der Liegenschaftssteuer sollte diesem fiskalischen Aspekt nach Möglichkeit Rechnung getragen werden.

Es ist allerdings zu beachten, dass bei der vorliegenden Untersuchung boden- und wohnungspolitische - mithin ausserfiskalische - Ziele im Vordergrund stehen. Fiskalische Überlegungen sind jedoch - nicht zuletzt auch im Hinblick auf die politische Realisierbarkeit - zumindest mitzuberücksichtigen. Diese beiden Zielsetzungen sind allerdings klar auseinanderzuhalten.

2.2 Wirkung der heutigen Liegenschaftssteuern

Unmittelbar betroffen von einer Steuer ist jeweils das Steuersubjekt⁹. Es können aber auch weitere Personen betroffen sein, insbesondere wenn es dem Steuersubjekt gelingt, die Steuer auf einen Dritten, den Steuerträger, zu überwälzen¹⁰.

Grundvoraussetzung für die Überwälzung ist das Vorhandensein von Marktbeziehungen zwischen Steuersubjekt und Steuerträger¹¹. Entscheidend für das Ausmass der Überwälzung ist vor allem das Verhältnis der Elastizität zwischen Angebot und Nachfrage¹².

Im Rahmen eines Mietverhältnisses ist die Überwälzung der Liegenschaftssteuer wahrscheinlich¹³: die Nachfrage nach Wohn- und Gewerberaum ist relativ preisunelastisch, während das Angebot - jedenfalls langfristig - eher elastisch ist; zudem liegen die Mietpreise oft unter den Marktpreisen. Auch das Zivilrecht lässt die Überwälzung ausdrücklich zu¹⁴. Bei vermieteten Geschäftsräumen wird die Steuer vermutlich auf den Konsumenten weiter überwälzt, da der Mietzins in den Produktpreis einfliesst. Eine ähnliche Situation herrscht bei selbstgenutzten Geschäftliegenschaften, wobei die Steuer hier

⁷ Vgl. z.B. Postulat Leu, Amtl. Bull. SR vom 12.3.1974, S. 62 ff.

⁸ Vgl. dazu beispielsweise die Motionen Bacher und Hari, Tagblatt des Grossen Rats des Kantons Bern vom 4.2.1975, S. 21 ff.

⁹ Vgl. dazu BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 44.

¹⁰ Die Frage nach den Voraussetzungen und dem Ausmass der Überwälzbarkeit einer Steuer ist eine wirtschaftliche. Vgl. dazu MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 50 und BLUMENSTEIN/LOCHER, S. 72 (je mit weiteren Hinweisen).

¹¹ Vgl. dazu MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 50.

¹² So AMONN, Finanzwissenschaft I, S. 213.

¹³ Ähnlich MEIER/FURRER, a.a.O., S. 77.

¹⁴ Vgl. Art. 269a lit. b OR i.V.m. Art. 12 Abs. 1 VMWG.

direkt vom Steuersubjekt auf den Konsumenten überwältzt werden kann. Somit lässt sich bei Mietwohnungen und Geschäftsräumen zwar nicht genau sagen, wer letztlich Steuerträger ist. Aufgrund der hohen Überwälzungswahrscheinlichkeit kann man aber festhalten, dass die Steuer nur in geringem Ausmass oder überhaupt nicht vom Steuersubjekt getragen wird.

Bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften kann die Steuer grundsätzlich nicht überwältzt werden. Das gilt auf jeden Fall während der Haltezeit, weil dann keine Marktbeziehungen existieren. Das Steuersubjekt ist mithin in aller Regel auch Steuerträger. Eine Überwälzung der Steuer kommt höchstens anlässlich einer Veräusserung in Frage. Dabei gibt es theoretisch zwei Möglichkeiten: Die bereits entrichteten Steuerbeträge können auf den Kaufpreis geschlagen, d.h. vom Verkäufer auf den Käufer überwältzt werden. Man spricht hier auch von Fortwälzung¹⁵. Im zweiten Fall können sich die künftig zu entrichtenden Steuern umgekehrt in einem tieferen Kaufpreis niederschlagen, d.h. vom Käufer auf den Verkäufer überwältzt werden. Dabei spricht man auch von Kapitalisierung¹⁶ oder Rückwälzung¹⁷. Das tatsächliche Ergebnis ist von den jeweiligen Marktverhältnissen abhängig. Vermutlich stehen bei Eigenheimen aber vor allem subjektive Aspekte im Vordergrund, d.h. die Liegenschaftssteuer spielt mit Blick auf den Kaufpreis wohl praktisch keine Rolle.

Beim Bauland ist zu unterscheiden: wird es überhaupt nicht genutzt, kommt eine Überwälzung der Liegenschaftssteuer aufgrund fehlender Marktbeziehungen nicht in Frage. Wird der Boden landwirtschaftlich genutzt, ist zwar die Überwälzung auf einen Pächter denkbar. Diese Möglichkeit dürfte aufgrund der staatlichen Pachtzinskontrolle¹⁸ indessen mehrheitlich entfallen¹⁹. Liegenschaftssteuern auf Bauland sind damit während der Haltezeit grundsätzlich vom Steuersubjekt zu tragen. Im Zuge einer Veräusserung ergeben sich die gleichen Überwälzungsmöglichkeiten, wie bei der Veräusserung von selbstgenutztem Wohneigentum. Ob die Steuer fortgewältzt oder kapitalisiert werden kann, ist nicht allgemein zu beantworten. Handelt es sich um Land, das dem Eigenheimbau dient, ist die Situation mit jener beim Eigenheimerwerb vergleichbar. Beim Boden, der zur

¹⁵ So AMONN, Finanzwissenschaft I, S. 210.

¹⁶ So MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 51 f.

¹⁷ So AMONN, Finanzwissenschaft I, S. 210.

¹⁸ Art. 36 ff LPG.

¹⁹ Ebenso BÄR, Verkehrswertbesteuerung, S. 112.

Erstellung von Miet- oder Gewerbebauten bestimmt ist, wird die Steuer in der Regel wohl auf die Mieter bzw. Konsumenten überwält.

2.3 Würdigung aus boden- und wohnungspolitischer Sicht

Ausgehend von diesen Ergebnissen ist auch bei der boden- und wohnungspolitischen Würdigung der Liegenschaftssteuer zwischen den verschiedenen Nutzungsarten von Grundstücken zu differenzieren.

In Bezug auf Eigenheime wirkt sich die Steuer negativ aus: sie trifft gerade die Neuerwerber besonders stark, weil sie meist bereits durch hohe Schuldzinsen belastet sind, die Schulden bei der Objektsteuer aber nicht in Abzug bringen können. Damit steht die Liegenschaftssteuer im Widerspruch zum Ziel der breiteren Eigentumsstreuung. Ihre Aufhebung könnte demnach einen gewissen Beitrag zur Wohneigentumsförderung leisten.

Dabei ist allerdings zu beachten, dass nicht jede Form von Wohneigentum gefördert werden sollte. Aus bodenpolitischer Sicht unerwünscht sind namentlich Zweitwohnungen, weil diese meist schlecht genutzt werden und demzufolge im Widerspruch zum Ziel der optimalen Bodennutzung stehen. Bei Zweitwohnungen sollte die Liegenschaftssteuer daher beibehalten werden. Inwiefern sich dies positiv auf die Nutzung auswirken könnte, wird unten näher untersucht.

Bei Mietwohnungen wird die Steuer vermutlich weitgehend überwält, führt also zu einer Verteuerung der Mieten. Das ist aus wohnungspolitischer Sicht unerwünscht. Die Steuer wirkt sich aber auch dort negativ aus, wo die Überwälzung scheitert²⁰. In diesem Fall bewirkt sie eine zusätzliche Belastung des Investors, verkleinert dessen Rendite und reduziert damit den Anreiz, in den Wohnungsbau zu investieren. Die Liegenschaftssteuer steht dann im Widerspruch zum wohnungspolitischen Ziel der ausreichenden Wohnraumversorgung. Die Steuer sollte deshalb auch bei Mietliegenschaften aufgehoben werden.

²⁰ Das dürfte am ehesten bei Neubauwohnungen zutreffen, weil diese ohnehin verhältnismässig teuer und damit schwierig zu vermieten sind.

Positiv kann die Beurteilung der Liegenschaftssteuer aus bodenpolitischer Sicht nur insofern ausfallen, als sie theoretisch geeignet ist, einen gewissen Nutzungs- oder Veräusserungsdruck zu erzeugen²¹. Da die Höhe der Steuer nicht vom Ertrag, sondern vom Wert des Grundstücks abhängig ist, handelt es sich im Prinzip um eine Sollertragssteuer. "Der Eigentümer, welcher den Boden nicht optimal nutzt, wird "bestraft", indem er eine im Verhältnis zum tatsächlichen Ertrag hohe Steuer bezahlen muss"²². Die Liegenschaftssteuer schafft damit einen gewissen Anreiz, den Boden besser zu nutzen (um die Steuer wieder hereinzuholen) oder zu verkaufen (um der Steuer ganz zu entgehen). Diese Wirkungen können aber nur eintreten, wenn zwei wesentliche Mängel beseitigt werden: Erstens muss auf den *Verkehrswert* abgestellt werden, weil nur dann der rechtlich und tatsächlich mögliche (und nicht der effektive) Ertrag berücksichtigt wird²³. Zweitens müssen ev. die Steuersätze erhöht werden, damit die Belastung nicht mehr vernachlässigt werden kann²⁴. Unter diesen Voraussetzungen ist die Liegenschaftssteuer geeignet, das bodenpolitische Ziel der optimalen Bodennutzung wirksam zu unterstützen.

3 Massnahmen

Aufgrund der bisherigen Ergebnisse sind folgende Massnahmen zu prüfen:

1. Die Liegenschaftssteuern werden grundsätzlich abgeschafft.
2. Liegenschaftssteuern werden nur noch dort erhoben, wo eine bessere Nutzung erwünscht ist. Als Steuerobjekte kommen insbesondere Zweitwohnungen und Bauland in Betracht.

²¹ So MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 78 f.

²² So MEIER/FURRER, a.a.O., S. 78.

²³ Vgl. dazu Liegenschaftssteuer Ziff. 3 hievov.

²⁴ Dabei ist allerdings zu beachten, dass auch die Verkehrswertbesteuerung bei der Liegenschaftssteuer einen gewissen Nutzungsdruck erzeugt.

4 Beurteilung dieser Massnahmen aus bodenpolitischer Sicht

4.1 Massnahme 1: Abschaffung der Liegenschaftssteuer

4.1.1 Wirkungen und Zielkonformität

Die Auswirkungen der weitgehenden Abschaffung der Liegenschaftssteuern entsprechen dem Wegfall der oben beschriebenen negativen Wirkungen der Steuer. Die Massnahme dürfte mithin erstens einen Beitrag zur Unterstützung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz leisten (Ziel 3). Mit positiven Auswirkungen ist zweitens im Bereich von Mietwohnungen zu rechnen. Die Massnahme führt zu einer Kostensenkung. Wird diese an die Mieter weitergegeben, sinken die Mietzinse (Ziel 1), andernfalls steigt die Rendite des Hauseigentümers und damit der Anreiz, in den Wohnungsbau zu investieren (Ziel 2). Diese Massnahme ist demnach zielkonform.

4.1.2 Auswirkungen auf den Fiskus

Die Abschaffung der Liegenschaftssteuer führt selbstverständlich zu Einnahmeausfällen. Betroffen sind die Kantone bzw. (vor allem) die Gemeinden, die sie bisher erhoben haben. Es wurde bereits erwähnt, dass die Liegenschaftssteuer aufgrund der zuverlässigen Budgetierbarkeit sowie aufgrund der relativ einfachen Veranlagung bei den Gemeinden beliebt ist. Es gibt Gemeinden, für welche die Steuer eine nicht zu unterschätzende Einnahmequelle darstellt. Andererseits kommen ungefähr die Hälfte der Kantone bzw. Gemeinden in der Schweiz auch ohne sie aus. Ausserdem können die Einnahmeausfälle teilweise kompensiert werden, so z.B. durch eine Zweitwohnungssteuer und durch die verkehrswertorientierte Vermögensbesteuerung. Man muss in jedem Kanton bzw. in jeder Gemeinde separat prüfen, ob gesamthaft betrachtet Mehr- oder Mindereinnahmen zu erwarten sind. Die Resultate werden sehr verschieden sein. Sie können mittels Tarifgestaltung bis zu einem gewissen Grad auch gesteuert werden. Ev. müsste auch der Finanzausgleich zwischen Kanton und Gemeinden überprüft werden.

4.1.3 Regelungskompetenz

Die Kantone sind heute in Bezug auf die Erhebung von Liegenschaftssteuern völlig frei. Das Steuerharmonisierungsgesetz enthält diesbezüglich keine Bestimmungen. Ausgehend vom Wortlaut von Art. 42quinquies BV, wonach der Bund - in Zusammenarbeit

mit den Kantonen - die Kompetenz zur Harmonisierung der *direkten* Steuern hat, könnte man an sich die Auffassung vertreten, darin seien auch die Liegenschaftssteuern eingeschlossen. Da Steuergut und Steuerobjekt identisch sind, handelt es sich um direkte Steuern²⁵. Historisch betrachtet gehören die Liegenschaftssteuern indessen eindeutig in den Kompetenzbereich der Kantone (bzw. Gemeinden). Es stand auch nie eine entsprechende Steuer auf Stufe Bund zur Diskussion. Man hatte bei der Schaffung dieser Verfassungsbestimmung vor allem die Einkommens- und Vermögenssteuern sowie die Ertrags- und Kapitalsteuern im Auge²⁶. Die Gesetzgebungskompetenz liegt in diesem Bereich also bei den Kantonen. Der Bund kann daher nur Empfehlungen herausgeben. Wollte man Massnahmen im Bereich der Liegenschaftssteuern - insbesondere deren Abschaffung - gesamtschweizerisch durchsetzen, müsste zuerst eine entsprechende Verfassungsgrundlage geschaffen werden.

4.1.4 Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen

Die Abschaffung der Liegenschaftssteuer ist im Zusammenhang mit der Einführung einer Objektsteuer auf Zweitwohnungen, wie sie unten vorgeschlagen wird, zu beurteilen. Grundeigentum soll nur noch dort speziell besteuert werden, wo dies aus bodenpolitischen bzw. fiskalischen Gründen sinnvoll erscheint. Weiter ist die Massnahme mit der verkehrswertorientierten Vermögensbesteuerung zu kombinieren.

4.1.5 Politische Realisierbarkeit

Das Fehlen einer verfassungsmässigen Grundlage stellt ein grosses Hindernis dar, um die Abschaffung der Liegenschaftssteuer auf Bundesebene zu regeln. Diese Massnahme kann kurzfristig nur mit einer Empfehlung an die Kantone verwirklicht werden. Die Kommission räumt diesem Vorgehen gewisse Realisierungschancen ein. Es ist einmal festzustellen, dass ohnehin nicht überall Liegenschaftssteuern erhoben werden. Im Kanton Zürich z.B. wurde sie bereits abgeschafft. Wo die Steuer eine gewisse fiskalische Bedeutung hat, insbesondere in Tourismusregionen, kann die Lücke durch eine Zweitwohnungssteuer geschlossen werden.

²⁵ Vgl. BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 127. Ebenso VALLENDER, der insbesondere auch partielle Vermögenssteuern unter den Harmonisierungsartikel subsumiert (Verfassungsmässiger Rahmen, S. 269).

²⁶ So VALLENDER, a.a.O., S. 269 sowie Botschaft zur Steuerharmonisierung, S. 1479.

4.1.6 Vorschlag

Unter Vorbehalt der nachfolgenden Ausführungen ist den Kantonen zu empfehlen, die Liegenschaftssteuer abzuschaffen.

4.2 Massnahme 2: Liegenschaftssteuer auf Bauland (Baulandsteuer)

4.2.1 Sinn und Zweck einer Baulandsteuer²⁷

Unter Ziff. 2.3 hievor wurde bereits erwähnt, dass eine Objektsteuer grundsätzlich geeignet ist, einen Nutzungs- oder Veräusserungsdruck zu erzeugen. Sie verursacht zusätzliche Kosten, die beim Bauland nicht aus den laufenden Erträgen beglichen werden können. Im Gegensatz zur Vermögenssteuer führt die Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks zu einer Steuerentlastung, weil die Steuer dann wegfällt. Der durch die Steuer entstehende Veräusserungs- oder Nutzungsdruck ist daher (je nach Höhe des Steuersatzes) u.U. erheblich. Die Steuer kann als *Lenkungsmassnahme* gegen die Baulandhortung gerechtfertigt werden. Nachfolgend wird geprüft, ob die Erhebung einer Objektsteuer auf Bauland als geeignetes Mittel gegen die Hortung empfohlen werden kann.

4.2.2 Probleme

Ein gewisser Nutzungsdruck ist in Bezug auf Bauland zwar erwünscht. Es ist aber ausserordentlich schwierig, die Baulandhortung von weniger oder überhaupt nicht verpönten Formen des Zurückbehaltens von Bauland abzugrenzen, da die Unterscheidung auf der dahinterstehenden Absicht, d.h. auf einem subjektiven Kriterium, beruht. Die Hortung ist m.a.W. erst mit Sicherheit als solche zu erkennen, wenn das Land veräussert wird. Die Besteuerung müsste aber bereits vorher erfolgen, ansonsten sie ihren Zweck nicht erfüllen kann. Zweitens dürfte es politisch höchst umstritten sein, wo die Grenze zu ziehen ist. Wem soll man die steuerfreie Haltung von Baulandreserven gewähren (nur

²⁷ Der hier verwendete Begriff "Baulandsteuer" ist nicht mit demjenigen bei BINDELLA zu verwechseln. Er bezeichnet damit eine periodische Steuer auf dem Wertzuwachs, d.h. eine Bodenwertzuwachssteuer.

Industrie- und Gewerbebetrieben, auch Architekten oder gar jedem Grundeigentümer²⁸), in welchem Umfang und wie lange?

Die Steuer kann nicht nur einen Nutzungs- sondern auch einen Veräußerungsdruck auslösen. Wer den Boden z.B. aus finanziellen Gründen (noch) nicht selbst überbauen kann, ist praktisch zum Verkauf gezwungen. Das werden vielleicht z.T. spekulative Anleger sein, viel eher aber "kleine Landbesitzer"²⁹. Damit drängt es sich fast auf, jedem Grundeigentümer eine unbesteuerbare Freifläche einzuräumen. Letzten Endes stellt sich die Frage, ob eine solche Steuer überhaupt noch die gewünschte Verflüssigung des Baulandmarktes herbeiführen kann.

Es würden noch weitere Probleme entstehen: Die Steuerpflicht sollte ja einsetzen, sobald ein Grundstück baureif ist und müsste grundsätzlich im Zeitpunkt des Baubeginns enden. Weil der Grundeigentümer auf die Dauer des Bewilligungsverfahrens nur wenig Einfluss hat, müsste die Besteuerung ruhen, sobald ein Baugesuch eingereicht wird und wieder einsetzen, wenn eine rechtskräftige Baubewilligung vorliegt. Um Missbräuchen vorzubeugen wäre die durchgehende Besteuerung zu ermöglichen, wenn der Bauherr das Bewilligungsverfahren nur einleitet, um der Steuer zu entgehen, so beispielsweise wenn er ein offensichtlich unrealisierbares Projekt einreicht. Ein solcher Nachweis dürfte aber nur schwer zu erbringen sein. Weiter müsste die Besteuerung auch fortdauern, wenn von einer Baubewilligung nicht innert einer bestimmten Frist Gebrauch gemacht wird.

Obschon der Lenkungszweck im Vordergrund steht, hätte die Steuer wohl auch eine gewisse fiskalische Bedeutung. Nach Auffassung der Kommission dürfte eine reine Sachkompetenz daher nicht ausreichen, um die Massnahme auf Bundesebene zu verwirklichen. Der Bund müsste sich auf eine entsprechende Empfehlung beschränken. Angesichts der oben angesprochenen Probleme dürften die Realisierungschancen aber gering sein. Der Hortungsanreiz kann auch durch andere Massnahmen, insbesondere durch die verkehrswertorientierte Vermögensbesteuerung und den Verzicht auf Spekulationszuschläge bzw. Besitzdauerabzüge bei der Grundstückgewinnsteuer gedämpft

²⁸ Vgl. dazu die ausführlichen Vorschläge von BINDELLA, Baulandsteuer, S. 244 ff.

²⁹ Vgl. ROHR, Bodenfrage, S. 202. Er geht davon aus, dass eine Baulandsteuer (allerdings in Form einer Bodenwertzuwachssteuer) "konzentrationsfördernde Wirkung" hat. Ähnlich BÄR, Verkehrswertbesteuerung, S. 118 f (mit weiteren Hinweisen).

werden. Ein gewisser Nutzungsdruck entsteht schliesslich durch die frühzeitige Überwälzung der Erschliessungskosten mittels Kausalabgaben.

4.2.3 Vorschlag

Es ist davon abzusehen, den Kantonen die Einführung einer Baulandsteuer zu empfehlen.

4.3 Massnahme 3: Liegenschaftssteuer auf Zweitwohnungen

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung kann aus Zeitgründen kein Detailkonzept für eine Zweitwohnungssteuer entwickelt werden. Die Kommission muss sich darauf beschränken, hier ein Grobkonzept vorzustellen, welches die möglichen Auswirkungen einer entsprechenden Steuer aufzeigt.

4.3.1 Zweck einer Zweitwohnungssteuer

Das Leerstehenlassen von bestehendem Gebäuderaum ist raumordnungspolitisch unerwünscht. Es widerspricht vor allem dem Ziel der optimalen Bodennutzung (Ziel 5). Dem kann mit einer Objektsteuer insofern entgegengewirkt werden, als sie einen gewissen Nutzungsdruck zu erzeugen vermag. Man könnte daher fordern, auf allen leerstehenden Gebäuden eine Objektsteuer zu erheben. Die meisten Wohnungen stehen jedoch nur selten und höchstens vorübergehend leer. In aller Regel besteht ein ausreichendes wirtschaftliches Interesse an der Nutzung. Die Erzeugung eines Nutzungsdrucks ist deshalb nur dort sinnvoll, wo jemand *freiwillig* auf die Nutzung von Wohnraum verzichtet. Dieses Problem stellt sich vor allem bei Zweitwohnungen. Sie sind nur an den Wochenenden oder in den Ferien belegt und stehen die meiste Zeit des Jahres leer. Wir ziehen daher die Zweitwohnungssteuer einer allgemeinen Leerwohnungsabgabe vor.

4.3.2 Steuerobjekt

Die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer setzt voraus, dass Erst- und Zweitwohnungen klar unterschieden werden können. Als zweckmässigstes Abgrenzungskriterium betrachten wir das Hauptsteuerdomizil (i.d.R. der steuerrechtliche Wohnsitz). Danach gelten

Wohnstätten, die jemandem als steuerrechtlicher Wohnsitz dienen, als Erstwohnungen, alle anderen als Zweitwohnungen³⁰. Dieses Kriterium erweist sich auch im Zusammenhang mit der finanzpolitischen Zielsetzung als sinnvoll, stellt sich doch namentlich bei auswärtigen Grundeigentümern das Problem des geringen Steueraufkommens.

Aufgrund des Wohnsitzkriteriums fallen auch Wohnungen, die an Wochenaufenthalter vermietet werden, unter diesen Zweitwohnungsbegriff. Deren Nutzungsintensität weicht jedoch nur unwesentlich von Erstwohnungen ab. Aus bodenpolitischer Sicht ist die Besteuerung deshalb nicht gerechtfertigt. Da Wochenaufenthalt nur am Arbeitsort begründet werden kann, liegt ein klares Unterscheidungsmerkmal vor. Eine entsprechende Ausnahmeregelung ist deshalb angebracht und auch praktikabel.

Das Steuerobjekt ist noch weiter zu definieren bzw. abzugrenzen. Stellt man ausschliesslich auf den Wohnsitz ab, fallen unter den Begriff der Zweitwohnung auch Ferienwohnungen. Unter Ferienwohnungen verstehen wir Wohnungen, die nicht der Selbstnutzung dienen, sondern an Feriengäste vermietet werden. Der Eigentümer hat dort (ähnlich wie bei vermieteten Erstwohnungen) ein eigenes, wirtschaftliches Interesse an einer grösstmöglichen Belegung. Ein zusätzlicher Nutzungsdruck ist daher nicht unbedingt notwendig. Ferien- und Zweitwohnungen können jedoch nicht eindeutig unterschieden werden. Ferienwohnungen werden manchmal auch selbst benützt und Zweitwohnungen gelegentlich vermietet. Es gibt also Mischformen. Aus Praktikabilitätsgründen muss die Steuer deshalb beide erfassen. In denselben Bereich fallen auch neuere Zweitwohnungsmodelle, wie das Time-sharing. Es handelt sich dabei um Zweitwohnungen, zu deren Benützung ein grösserer Personenkreis (zeitlich gestaffelt) berechtigt ist. Solche Wohnungen werden ev. besser genutzt als Zweitwohnungen, die nur einem Eigentümer zur Verfügung stehen. Es kann aber auch dort zu freiwilligem Nutzungsverzicht kommen. Sie sind deshalb mitzuerfassen.

Nicht unter den Begriff der Zweitwohnung fallen kurzfristig vermietete Zimmer in Hotels und Pensionen. Es wird dort zwar auch kein Wohnsitz begründet. Freiwilliger Nutzungsverzicht ist jedoch kaum denkbar. Hotelzimmer sind zudem klarer von Zweitwohnungen zu unterscheiden als Ferienwohnungen. Man kann beispielsweise auf die Voraussetzungen zur Begründung von Stockwerkeigentum abstellen³¹. Ihre Ausklammerung

³⁰ Ebenso HÖHN/VALLENDER/NOLD, Gutachten, S. 3.

³¹ Vgl. dazu MEIER-HAYOZ/REY, Berner Kommentar, Art. 712b ZGB, N. 47 ff insbesondere N. 52.

ist also möglich und geboten. Von einer Zweitwohnungssteuer zu erfassen sind hingegen Stockwerkeigentumseinheiten in Apparthotels. Sie gelten als Zweit- oder Ferienwohnungen.

Schliesslich stellt sich die Frage, ob mit einer Zweitwohnungssteuer auch Fahrnisbauten, insbesondere Mobilheime, erfasst werden sollten. Diese Bauten befinden sich jeweils auf einem Grundstück innerhalb der Bauzone. Ausgehend vom Hauptzweck einer Zweitwohnungssteuer, den Nutzungsverzicht von Wohnraum einzudämmen, wird hier eine differenzierte Lösung vorgeschlagen. Wenn diese Bauten über eine Strom- und Wasserzufuhr sowie einen Kanalisationsanschluss verfügen und wenn ihr Bestand über einen längeren Zeitraum gesichert ist, erfüllen sie wirtschaftlich betrachtet die Funktion einer Zweitwohnung. Da sie kaum mehr von festen Gebäuden unterschieden werden können, sollten sie der Zweitwohnungssteuer auch unterworfen werden. Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, ist die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer nicht opportun. Ausschlaggebend sollte mithin nicht eine sachenrechtliche, sondern eine wirtschaftliche Betrachtungsweise sein³².

4.3.3 Bemessung

Hinsichtlich Bemessung kann eng an die bestehenden Liegenschaftssteuern angeknüpft werden. Damit effektiv ein Nutzungsdruck entsteht, muss aber auf den *Verkehrswert* abgestellt werden. Die Schulden sind nicht zum Abzug zuzulassen. Einen wesentlichen Einfluss auf die Wirkung der Steuer hat schliesslich der Steuersatz. Sowohl bei der Bewertung, als auch bei der Satzbestimmung sind die örtlichen Gegebenheiten ausschlaggebend. So sollte z.B. berücksichtigt werden, dass Ferien- und Zweitwohnungen oft nur während der Saison vermietet werden können. Andererseits sind in dieser Zeit vielleicht überdurchschnittlich hohe Mietzinse realiserbar. Deshalb sollte die Höhe des Steuersatzes auf Stufe Gemeinde festgelegt werden (ev. unter Vorbehalt eines bundesrechtlichen Mindestsatzes).

³² Auch nach der Praxis des Bundesgerichts zu Art. 46 Abs. 2 BV (Doppelbesteuerungsverbot) ist die Frage, ob es sich bei einem "Ferienhäuschen" zivilrechtlich betrachtet um eine bewegliche oder unbewegliche Sache handelt, unerheblich. Massgebend ist die wirtschaftliche Funktion, die Verwendung und die Zweckbestimmung des Objekts. Wenn die Baute wie eine unbewegliche verwendet wird, ist sie am Ort der gelegenen Sache zu besteuern (BGE 91 I 30 = Pra 55 (1966) Nr. 27 = LOCHER, § 7, I A, 1, Nr. 15).

Die Einkommenssteuer kann den mit der Zweitwohnungssteuer angestrebten Nutzungsdruck unterstützen, sofern das freiwillige Leerstehenlassen zur Aufrechnung des Eigenmietwerts führt³³. Das ist jedoch nur bei natürlichen Personen möglich. Es stellt sich deshalb die Frage, ob juristische Personen im Rahmen der Zweitwohnungssteuer zu einem höheren Satz erfasst werden sollten. Bei gewöhnlichen Tourismusunternehmungen oder Immobiliengesellschaften, die Ferienwohnungen gewerbsmässig vermieten, besteht dazu u.E. kein Anlass. Es kommt aber vor, dass natürliche Personen Zweitwohnungen nicht direkt, sondern über eine von ihnen beherrschte, juristische Person erwerben. In solchen Fällen kann - so das Bundesgericht³⁴ - eine Steuerumgehung vorliegen. Die hinter der Immobiliengesellschaft stehende Person wird dann für die Liegenschaft trotzdem einkommenssteuerpflichtig. Wo ein Durchgriff nicht möglich ist, liegt u.U. eine verdeckte Gewinnausschüttung vor³⁵. Ein höherer Satz bei der Zweitwohnungssteuer drängt sich daher nicht auf.

4.3.4 Wirkungen und Zielkonformität

Die Steuer verursacht dem Eigentümer einer Zweitwohnung zusätzliche Fixkosten. Das Ausmass der Mehrbelastung ist unterschiedlich. Wo schon bisher eine Liegenschaftsteuer erhoben wurde, ergibt sich nur aus dem Übergang zur Verkehrswertmethode und ev. aufgrund einer Satzerhöhung eine Veränderung. Andernorts wirkt sich die Steuer stärker aus. Von entscheidender Bedeutung ist überall das Steuermass.

Wer eine Zweitwohnung ausschliesslich zur eigenen Verfügung hält, muss die Steuer selber tragen. Die Eigennutzung kann aus praktischen Gründen (Überprüfbarkeit) nicht steuersenkend berücksichtigt werden. Das ist zumindest vertretbar, weil in dieser Zeit in der Regel die Erstwohnung leerstehen wird. Die Steuer soll vor allem einen Anreiz geben, Zweitwohnungen zu vermieten, anstatt sie leerstehen zu lassen. Der Eigentümer kann die Steuer durch die Vermietung wieder hereinholen oder überwälzen. Weil dazu in der Regel keine Investitionen vorgenommen werden müssen, entsteht - im Unterschied zur Baulandsteuer - kein Veräusserungsdruck. Sie erzeugt vor allem einen Nut-

³³ Vgl. dazu Ziff. 4.3.7 hienach.

³⁴ ASA 40, 210.

³⁵ Die Gesellschaft erbringt dem Aktionär eine geldwerte Leistung, indem sie ihm eine Zweitwohnung zur Verfügung hält (also nicht an Dritte vermietet) und zwar unabhängig davon, ob und in welchem Ausmass er sie tatsächlich benützt. Die AG ist gehalten, dem Aktionär einen marktüblichen Mietzins in Rechnung zu stellen. Andernfalls liegt eine verdeckte Gewinnausschüttung vor.

zungsdruck. Eine bessere Ausnützung des bestehenden Wohnraums führt dazu, dass weniger Ferien- und Zweitwohnungen gebaut werden müssen³⁶. Die Massnahme unterstützt somit Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich). Ein Rückgang der Nachfrage nach Boden zum Zwecke des Zweitwohnungsbaus hat längerfristig auch positive Auswirkungen auf die Ziele 1 bis 3, weil damit mehr Raum zum Bau von Erstwohnungen übrig bleibt.

4.3.5 Auswirkungen auf den Fiskus

Durch die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer bleibt die fiskalische Bedeutung der Liegenschaftssteuer in Bezug auf Grundeigentümern mit auswärtigem Wohnsitz erhalten³⁷. Die Einnahmehausfälle durch die Abschaffung der Liegenschaftssteuern bei ortsansässigen Grundeigentümern können durch die Zweitwohnungssteuer ev. kompensiert werden. Bei hohem Zweitwohnungsanteil sind u.U. sogar Mehreinnahmen realisierbar, insbesondere wenn auf den Verkehrswert abgestellt und wenn ev. sogar die Steuersätze erhöht werden.

4.3.6 Regelungskompetenz

Grundsätzlich gelten die gleichen Überlegungen wie in Ziff. 4.1.3 hievor. Die Kompetenz des Bundes zur Steuerharmonisierung genügt mithin nicht, um eine Zweitwohnungssteuer einzuführen. Die Zweitwohnungssteuer hat aber in erster Linie eine Lenkungsfunction. Zur Einführung von Lenkungssteuern bedarf es grundsätzlich nur einer entsprechenden Sachkompetenz³⁸. Die Zweitwohnungssteuer hat indessen auch eine gewisse fiskalische Bedeutung. Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dass eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage geschaffen werden muss, um die Steuer auf Stufe Bund zu regeln. Kurzfristig kann der Bund die Einführung einer Zweitwohnungssteuer nur empfehlen.

Zweitwohnungen sind in der Schweiz regional sehr unterschiedlich verteilt. Während es in vielen Gemeinden kaum Zweitwohnungen gibt, sind sie andernorts schon längst zum

³⁶ Ähnlich Bausteine, S. 324 f.

³⁷ Vgl. dazu Ziff. 2.3 hievor.

³⁸ Vgl. Einleitung, Ziff. 5.1 hievor.

Problem geworden. Nachdem die Zweitwohnungssteuer auch als Ersatzmassnahme für die Aufhebung der Lex Friedrich in Frage kommt³⁹, ist längerfristig wohl eine Bundeskompetenz notwendig. Auf Stufe Bundesgesetz könnte die Einführung einer Zweitwohnungssteuer gesamtschweizerisch (oder zumindest für gewisse Regionen) vorgesehen werden. Es müsste ev. auch ein Minimaltarif enthalten sein. Die Steuereinnahmen sollten den Kantonen bzw. Gemeinden zufließen und ohne Zweckbindung verwendet werden können.

4.3.7 Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen

Die Nutzung von Zweitwohnungen ist auch einkommenssteuerrechtlich von Bedeutung. Dort gilt der Grundsatz, dass bei Selbstgebrauch der Eigenmietwert und bei Vermietung die Mietzinseinnahmen massgebend sind⁴⁰. Will man nun die Belegungsdichte von Zweitwohnungen erhöhen, ist darauf zu achten, dass sich die Vermietung nicht in einer Mehrbelastung bei der Einkommenssteuer niederschlägt. Sonst geht der mittels Zweitwohnungssteuer entstehende Nutzungsdruck ganz oder teilweise verloren. Für die Dauer des Leerstehens ist deshalb der Eigenmietwert zu berücksichtigen, sofern der Eigentümer das Objekt zur eigenen Verfügung hält⁴¹, d.h. *freiwillig* auf die Vermietung verzichtet wird. Der Eigenmietwert muss dabei dem effektiven Verkehrswert entsprechen⁴². Nur wenn die Vermietung aus objektiven Gründen - beispielsweise ausserhalb der Saison - nicht möglich ist, sollte auf die (fehlenden) Mietzinseinnahmen abgestellt werden⁴³.

Die Zweitwohnungssteuer kommt - wie bereits erwähnt - auch als Ersatzmassnahme für die Aufhebung der Lex Friedrich⁴⁴ in Frage. Bei genügend hoher Belastung ist die Steuer ein geeignetes Instrument, um die Nachfrage nach Zweitwohnungen einschränken. Da

³⁹ Vgl. dazu Ziff. 4.3.7 hienach.

⁴⁰ Dazu ausführlich KÄNZIG, N. 95 zu Art. 21 Abs. 1 lit. b BdBSt; ferner § 1, Ziff. 2.2.1 hievor.

⁴¹ Ebenso RUSCONI, valeur locative, S. 67 ff.

⁴² Zu begrüssen sind deshalb Bestimmungen, die einen "Einschlag" beim Eigenmietwert nur bei Erstwohnungen zulassen, wie in den Steuergesetzen der Kantone Graubünden (Art. 22 Abs. 2 StG), Glarus (Art. 18 Abs. 2 Ziff. 3 StG), Schwyz (§ 19 Abs. 1 lit. g StG), Thurgau (§ 23 Abs. 2 StG i.V.m. § 3 RRVStG), Tessin (Art. 30 Abs. 2 LT), Uri (Art. 42 Abs. 1 StG), Waadt (Art. 24a LF) und Zug (§ 20 Abs. 1 Ziff. 13 StG).

⁴³ Im gleichen Sinn KÄNZIG, N. 95 zu Art. 21 Abs. 1 lit. b BdBSt, S. 319 f.

⁴⁴ Bundesgesetz vom 16.12.1983 über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland (BewG), SR 211.412.41.

nicht die Staatsangehörigkeit, sondern der Wohnsitz ausschlaggebend ist, werden In- und Ausländer gleich behandelt. Die Steuer ist deshalb mit den völkerrechtlichen Diskriminierungsverboten (insbesondere mit jenen des EU-Rechts) zu vereinbaren.

4.3.8 Politische Realisierbarkeit

Wenn dem Vorschlag der Kommission gefolgt wird, die Einführung einer Zweitwohnungssteuer vorerst nur zu empfehlen, werden die Reaktionen der Kantone erste Hinweise auf die Realisierungschancen einer entsprechenden Massnahme liefern. Obschon allzuhohe Erwartungen wohl nicht gerechtfertigt sind, ist nicht auszuschliessen, dass namentlich in Fremdenverkehrsgebieten eine Zweitwohnungssteuer eingeführt wird. Die Realisierbarkeit einer Bundeskompetenz dürfte vor allem davon abhängen, in welchem Ausmass die Lex Friedrich gelockert wird und welche Ersatzmassnahmen sonst noch in Frage kommen.

4.3.9 Vorschläge

1. Der Bund soll den Kantonen empfehlen, Zweitwohnungssteuern einzuführen.
2. Nötigenfalls ist längerfristig eine Grundlage in der Bundesverfassung zu schaffen, die es ermöglicht, Zweitwohnungssteuern gesamtschweizerisch (oder zumindest in gewissen Regionen) einzuführen.

Kapitel 3 Steuern auf dem Wertzuwachs

Gegenstand des dritten Kapitels sind Steuern, die auf dem Wertzuwachs von Grundstücken erhoben werden bzw. erhoben werden könnten. In diesen Bereich gehört an sich auch der Problembereich Mehrwertabschöpfung. Damit befasste sich jedoch die Arbeitsgruppe "Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile nach Art. 5 RPG", die ihren Bericht im März 1994 vorgelegt hat. Anhand von Modellfällen führte sie in sechs Kantonen¹, die aufgrund ihrer Steuersysteme ausgewählt worden waren, eine Umfrage durch, um zu ermitteln, in welchem Ausmass Planungsmehrwerte heute tatsächlich besteuert werden. Die Resultate dieser Umfrage standen auch der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für boden- und wohnungspolitische Ziele zur Verfügung.

Nachfolgend wird die steuerliche Erfassung des gesamten (d.h. nicht nur auf Planungsmassnahmen zurückzuführenden) Bodenmehrwerths untersucht. § 6 befasst sich mit einer periodischen, realisationsunabhängigen Steuer (Bodenwertzuwachssteuer), § 7 mit der Besteuerung realisierter Mehrwerte (Grundstückgewinnsteuer).²

¹ Es handelt sich um die Kantone ZH, ZG, SO, BS, SG und NE.

² Ein umfassendes "Gutachten über Probleme und Lösungsmöglichkeiten einer Bodenwertzuwachsbesteuerung" wurde 1975 vom Wissenschaftlichen BEIRAT beim Bundesministerium der Finanzen erstellt (allerdings bezogen auf die Bundesrepublik Deutschland). Es enthält Stellungnahmen sowohl zur Besteuerung des realisierten, als auch des nichtrealisierten Bodenwertzuwachses.

§ 6 Bodenwertzuwachssteuer

1 Darstellung der Massnahme

1.1 Ziel und Zweck

Die Grundidee einer Bodenwertzuwachssteuer (BWZS) besteht darin, den Wertzuwachs auf Grundstücken periodisch und möglichst lückenlos zu besteuern. Die Befürworter einer entsprechenden Steuer weisen in erster Linie darauf hin, dass Wertzuwachsgewinne auf Liegenschaften in den geltenden Steuerordnungen entweder überhaupt nicht oder nur ungenügend belastet würden, was mit den Prinzipien der Allgemeinheit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht zu vereinbaren sei. Weiter wird geltend gemacht, diese Lücken in den bestehenden Steuersystemen förderten die Bodenspekulation, die Baulandhortung und die mangelhafte Bodennutzung³. Die Gegner lehnen eine BWZS vorwiegend aus Praktikabilitätsgründen ab (Stichwort Bewertung des Wertzuwachses)⁴.

1.2 Ausgestaltung

Der *realisierte* Bodenwertzuwachs ist im Grunde genommen ein Einkommens- bzw. Gewinnbestandteil. Es existieren daher zwei verschiedene Grundstückgewinnsteuersysteme. Nach dem monistischen System (= Zürcher System) werden alle Grundstückgewinne mit einer Objektsteuer erfasst. Nach dem dualistischen System (= St. Galler System) werden Gewinne auf Grundstücken des Geschäftsvermögens im Rahmen der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer erfasst, während nur private Grundstückgewinne einer Objektsteuer unterliegen⁵. Auch bei einer BWZS sind beide Systeme denkbar, und man findet in der Literatur Vertreter beider Meinungen⁶. Die Besonderheit einer BWZS besteht allerdings darin, dass neben realisierten auch *realisierbare* Bodenmehrwerte periodisch erfasst werden sollten⁷. Dafür ist das dualistische System aber nicht geeignet, weil sich in der Erfolgsrechnung nur realisierte Mehrwerte niederschlagen⁸. Aus diesem Grund sollten sämtliche Bodenmehrwerte, insbesondere auch solche auf Geschäftsvermögen, der BWZS unterliegen. Auch aufgrund der besonderen Bewertungsprobleme,

³ KALLENBERGER, Bodenreformkonzeptionen, S. 251 f, mit weiteren Hinweisen.

⁴ LOCHER, Grundstückgewinnsteuer, S. 44 und derselbe, Mehrwertabschöpfung, S. 421, jeweils mit weiteren Hinweisen.

⁵ Vgl. dazu § 7 (Grundstückgewinnsteuer) hienach und LOCHER, Mehrwertausgleich, S. 14.

⁶ KALLENBERGER, a.a.O., S. 258, mit weiteren Hinweisen.

⁷ Vgl. dazu die Ausführungen im übernächsten Abschnitt.

⁸ Es genügt zwar bereits eine buchmässige Realisierung, diese ist aber - jedenfalls bei Aktiengesellschaften - nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig (OR 670) und zudem freiwillig.

die eine Besteuerung von nicht realisierten Wertsteigerungen nach sich zieht, ist eine Objektsteuer mit einem speziellen Veranlagungsverfahren vorteilhaft. Wenn überhaupt eine BWZS eingeführt werden soll, kommt u.E. nur ein monistisches System in Frage.

Steuersubjekt ist der im Grundbuch eingetragene Eigentümer. Der Einbezug von Personen, die formell nicht Eigentümer sind, aber tatsächlich und wirtschaftlich die Verfügungsgewalt über ein Grundstück innehaben (Fiduziant, Nutzniesser, Baurechtsnehmer, Aktionäre einer Immobiliengesellschaft), wäre kaum praktikabel und auch nicht notwendig⁹. Auszunehmen sind die Gemeinwesen, d.h. Bund, Kantone, Gemeinden und ihre Anstalten¹⁰.

Objekt der Besteuerung ist der Bodenwertzuwachs. Man besteuert diesen zwar bereits mit den heutigen Grundstückgewinnsteuern, es wird dort aber stets ein Realisationsvorgang vorausgesetzt. Eine BWZS, die bloss realisierte Wertsteigerungen erfasste, würde sich nicht grundlegend von Grundstückgewinnsteuern unterscheiden¹¹. Deshalb wird an dieser Stelle ein System untersucht, mit welchem sowohl realisierte, als auch *realisierbare* Bodenmehrwerte periodisch besteuert werden¹². Aufgrund der periodischen Besteuerung können die Realisationstatbestände wesentlich enger gefasst werden als in den heutigen Grundstückgewinnsteuersystemen. Tatbestände, die zivilrechtlich keine Grundstücksveräußerung darstellen, heute aber als Veräußerung oder veräußerungsähnliche Rechtsgeschäfte gelten, kann man ausklammern. Die sog. wirtschaftliche Handänderung z.B. wird überflüssig. Bei der dinglichen Belastung von Grundstücken (z.B. Einräumung eines Baurechts, Ausbeutungsrechts) oder bei der Beteiligung von Dritten (insbesondere Miterben) am Gewinn, kann es dem steuerpflichtigen Grundeigentümer überlassen werden, ob er die Steuerlast überwälzt oder nicht. Da man bei der Steuerberechnung anlässlich der Veräußerung auf den Erlös abstellt, sind auch alle Formen des unentgeltlichen Eigentumsübergangs (Erbgang, Erbteilung ohne Ausgleichszahlung, Schenkung) nicht als Realisationstatbestände zu qualifizieren. Bei Eigentumsübertragungen mit einem Entgelt, das nicht marktkonform ist oder nicht in Form von Geld geleistet wird (z.B. gemischte Schenkung, Tausch, Sacheinlage, Abtretung gegen Wohnrecht), ist die Steuer zwar zu veranlagern, es wird aber nur dann ein steuerbarer Gewinn herauspringen, wenn der Erlös über dem letzten massgebenden Schätzwert liegt¹³.

⁹ A.M. BINDELLA, Baulandsteuer, S. 384 ff.

¹⁰ Vgl. dazu BINDELLA, Baulandsteuer, S. 387 ff.

¹¹ Vgl. dazu § 7 (Grundstückgewinnsteuer) hienach.

¹² Vgl. dazu auch BEIRAT, Bodenwertzuwachsbesteuerung, S. 39 ff und 58 ff.

¹³ Vgl. dazu die anschliessenden Ausführungen zur Steuerbemessung.

Die Steuer ist mithin in folgenden Fällen zu erheben:

1. bei allen Tatbeständen, die *zivilrechtlich* eine Veräußerung oder Teilveräußerung darstellen, d.h. eine Grundbuchänderung hinsichtlich Eigentumsverhältnisse erfordern (sowohl freiwillige als auch unfreiwillige Verässerungen, wie Enteignung, Zwangsverwertung oder Urteil), sofern ein Entgelt geleistet wird;
2. periodisch (z.B. alle 2 Jahre), auch wenn keine Veräußerung in erwähnten Sinn vorliegt.

Die **Bemessung** des Bodenwertzuwachses kann wie folgt aussehen: Ausgangsgrösse ist der gegenwärtige Verkehrswert. Bei einer Veräußerung wird dieser dem Erlös entsprechen. Im Falle der Nicht-Veräußerung ist der Verkehrswert zu schätzen. Vom gegenwärtigen Verkehrswert ist der Anlagewert abzuziehen. Dieser setzt sich aus dem letzten massgebenden Steuerwert und sämtlichen wertvermehrenden Aufwendungen zusammen. Daraus ergibt sich der (nominale) Wertzuwachs.

Um den Bodenwertzuwachs zu besteuern, müssen sämtliche Grundstücke periodisch bewertet werden. Die Hauptschwierigkeit einer BWZS besteht darin, ein zuverlässiges und dennoch praktikables Bewertungssystem bzw. -verfahren schaffen¹⁴. Entsprechende Modellvorschläge wurden zwar bereits verschiedentlich unterbreitet¹⁵. Es ist aber nicht von der Hand zu weisen, dass jedes auch noch so ausgeklügelte Bewertungssystem bzw. -verfahren einen erheblich höheren Verwaltungsaufwand verursachen wird als die bisherigen Grundstücksgewinnsteuersysteme. Weil die Steuersätze bei einer BWZS viel höher sind als etwa bei der Vermögenssteuer, müssen die Bewertungsergebnisse wesentlich genauer sein¹⁶. Damit scheiden schematische Lösungen praktisch aus. Aufgrund der hohen Steuerlast und den Unsicherheiten hinsichtlich Bewertung, wäre vermutlich mit einer grossen Anzahl von Einsprache- bzw. Beschwerdeverfahren zu rechnen. Aus finanzpolitischer Optik ist ein Systemwechsel daher nur tragbar, wenn diese Mehrkosten durch Mehreinnahmen gedeckt werden.

Ein weiteres Problem ist die Berücksichtigung der *Geldentwertung*¹⁷. Aufgrund der Inflation entspricht jeweils nur ein Teil des nominellen Wertzuwachses einer realen Wertsteigerung. Hier stellt sich erstens die Grundsatzfrage, ob diese Tatsache im Rahmen ei-

¹⁴ KALLENBERGER, a.a.O., S. 255 ff; vgl. auch BEIRAT, Bodenwertzuwachsbesteuerung, S. 74 ff.

¹⁵ Insbesondere BINDELLA, Baulandsteuer, S. 6 ff sowie (eingehend) S. 315 ff; weitere Hinweise bei KALLENBERGER, a.a.O., S. 256.

¹⁶ Vgl. dazu § 4 (Vermögenssteuer), Ziff. 5.2 hievov.

¹⁷ Vgl. dazu GURTNER, Inflation, S. 151 ff (mit Hinweisen) sowie BEIRAT, a.a.O., S. 102 ff.

ner BWZS überhaupt zu berücksichtigen ist¹⁸. Man kann durchaus die Meinung vertreten, dass die Inflation bei einer periodischen Besteuerung unberücksichtigt bleiben soll. Will man dagegen in Analogie zu den heutigen Grundstückgewinnsteuersystemen der Geldentwertung Rechnung tragen, stellt sich die Frage nach der Methode. Ein Besitzesdauerabzug nach dem Muster geltender Grundstückgewinnsteuersysteme kommt aufgrund seiner erheblichen Unzulänglichkeiten¹⁹ und angesichts der Periodizität einer BWZS nicht in Frage. In Anlehnung an einen entsprechenden Vorschlag betreffend Grundstückgewinnsteuer kann der Netto-Wertzuwachs beispielsweise im Umfang von 50% der Inflation auf dem investierten Eigenkapital gekürzt werden²⁰. Berechnungsgrundlage ist dann der inflationsbereinigte Netto-Wertzuwachs.

Berechnungsbeispiel:

gegenwärtiger Verkehrswert 1992	Fr. 1'600'000.--
./. Anlagewert:	
- letzter massgebender Steuerwert 1990	Fr. 1'000'000.--
- wertvermehrnde Aufwendungen 1991	<u>Fr. 500'000.--</u>
	<u>Fr. 1'500'000.--</u>
nominaler Wertzuwachs	Fr. 100'000.--
./. 50% der Inflation seit 1990 (Annahme 7%)	Fr. 35'000.--
./. 50% der Inflation seit 1991 (Annahme 3%)	<u>Fr. 7'500.--</u>
steuerbarer Wertzuwachs	<u>Fr. 57'500.--</u>

Weiter muss geregelt werden, wie man *Wertverminderungen* Rechnung trägt. Man kann z.B. einen "Verlustvortrag" vorsehen, wonach ein Wertverlust mit künftigen Wertzuwachsen zu verrechnen ist²¹. Im Sinne einer weitergehenden Variante kann - insbesondere bei öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen - der Wertverlust finanziell ausgeglichen werden. Damit würde gleichzeitig dem Auftrag gemäss Art. 5 RPG Rechnung getragen.

¹⁸ Die Inflation wird im schweizerischen Einkommenssteuerrecht ja nur punktuell berücksichtigt. Vgl. dazu auch § 7 (Grundstückgewinnsteuer), Ziff. 2.2.4.4 hienach.

¹⁹ LOCHER, Mehrwertabschöpfung, S. 415 ff sowie § 7 (Grundstückgewinnsteuer), Ziff. 2.2.4.4 und 2.2.5.2.3.2 hienach.

²⁰ Vgl. dazu LOCHER, a.a.O., S. 416. Da sich die Inflation nur auf dem Eigenkapital negativ auswirkt, sind nicht 100% des Wertzuwachses zu bereinigen. Aus Praktikabilitätsgründen wird vorgeschlagen, schematisch von einem Eigenfinanzierungsgrad von 50% auszugehen. Diese Annahme dürfte sich für die Mehrzahl der Steuerpflichtigen positiv auswirken. Vgl. dazu auch GURTNER, a.a.O., S. 152, je mit weiteren Hinweisen.

²¹ BINDELLA, Baulandsteuer, S. 298.

Bei der **Tarifgestaltung** sind gewisse Eckwerte zu berücksichtigen. Die Steuerbelastung sollte einerseits nicht tiefer liegen, als wenn der Bodenwertzuwachs im Rahmen der Einkommenssteuer erfasst würde. Obschon aus rein bodenpolitischer Optik eine möglichst hohe Steuerbelastung erwünscht ist, kann die Obergrenze aus Gründen der politischen Realisierbarkeit sowie in Anbetracht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur Eigentumsgarantie nicht allzu hoch festgesetzt werden. Daraus ergibt sich ein Bereich zwischen 40% und 60%. Innerhalb dieses Rahmens ist ein Progressionstarif möglich. Geringe Wertsteigerungen können mit einem Grenzminimum freigestellt werden.

Im Hinblick auf die Einführung einer BWZS muss dem **Übergangsrecht** besondere Beachtung geschenkt werden. Einerseits ist sicherzustellen, dass sich keine Überschneidungen mit bisherigen Steuern (insbesondere Grundstückgewinnsteuer, aber auch Mehrwertabschöpfung) ergeben. Andererseits sollten die bisher unbesteuerten Wertsteigerungen möglichst vollständig und frühzeitig erfasst werden. Da man bei der Einführung der Steuer nicht auf den letzten massgebenden Steuerwert abstellen kann, ist die Ausgangsgrösse für die erste Steuererhebung festzulegen. Grundsätzlich sind zwei Varianten denkbar. Man kann entweder sämtliche Grundstücke im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Steuer bewerten und bloss die künftigen Mehrwerte erfassen oder man kann von zeitlich zurückliegenden Werten ausgehen. Im ersten Fall bleiben allerdings gerade die in den letzten Jahren entstandenen, noch nicht realisierten Mehrwerte unbesteuert. Die BWZS kann damit kurzfristig keine Wirkungen entfalten²². Sinnvoller ist deshalb die zweite Variante, die eine sofortige Besteuerung der bis dato entstandenen, aber noch unbesteuerten, Mehrwerte ermöglicht. Diese Variante wirft allerdings weitere Probleme auf. So ist erstens zu prüfen, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen eine so ausgestaltete Steuer vor dem aus Art. 4 Abs. 1 BV abgeleiteten Rückwirkungsverbot standhält²³. Zweitens ist festzulegen, welche Ausgangswerte heranzuziehen sind (z.B. Erwerbspreis der letzten entgeltlichen Veräusserung, amtlicher Wert bei Erbgang/Schenkung, amtlicher Wert vor der Einzonung). Aufgrund des u.U. längeren Zeitablaufs, in dem sich die erstmals erfassten Mehrwerte gebildet haben, ist ev. auch die Geldentwertung zu berücksichtigen.

Zusammenfassend ist eine Bodenwertzuwachssteuer als Objektsteuer mit einem monetarischen System auszugestalten. Mit ihr werden sämtliche realisierten und realisierbaren Bodenmehrwerte periodisch und bei jeder Veräusserung besteuert. Die vom Grundeigentümer selbst geschaffenen Mehrwerte bleiben ausgeklammert. Der steuer-

²² Vgl. dazu Ziff. 2.1 hienach (Marktwirkung).

²³ Vgl. dazu HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungsrecht, N. 266 ff.

bare Mehrwert wird in der Grössenordnung von 40% bis 60% belastet. Wertverluste können mit künftigen Wertzuwachsen verrechnet oder durch Zahlungen ausgeglichen werden. Speziell zu regeln ist das Übergangsrecht.

2 Beurteilung

2.1 Marktwirkung

Die Baulandhortung²⁴ lohnt sich nur, wenn der Grundeigentümer mittels späterer Gewinnrealisierung eine mit anderen Anlageformen vergleichbare oder sogar höhere Gesamtrendite erzielt. Er muss also sämtliche Kosten, die mit dem Erwerb, der Hortung und der Veräusserung verbunden sind, auf den Käufer überwälzen können. Das sind zur Hauptsache der Erwerbspreis, die Verzinsung des Bodenwertes (Kreditzinsen bzw. Eigenkapitalverzinsung) sowie die laufenden und im Zeitpunkt der Veräusserung anfallenden Steuern. Je grösser die Differenz zwischen diesen Kosten und dem Marktpreis ist, desto höher fällt die Rendite aus. In welchem Zeitpunkt das Grundstück verkauft wird, hängt stark von der erwarteten Preisentwicklung auf dem Bodenmarkt ab. Je früher diese Kosten anfallen und je höher sie sind, desto grösser wird das Risiko.

Nach der Einführung einer BWZS stehen dem fehlenden Ertrag nicht nur laufende Kreditzinsen (bzw. fehlende Eigenkapitalverzinsung), sondern auch eine periodische Steuerbelastung gegenüber, die wiederum in die Zinsberechnung einfließen muss. Im Vergleich zu den heutigen Steuersystemen, welche den Bodenmehrwert erst anlässlich der Realisierung erfassen, ist die Steuerlast im Veräusserungszeitpunkt zwar tiefer, weil ein Grossteil des Mehrwerts bereits früher erfasst wurde²⁵. Der entscheidende Unterschied besteht jedoch darin, dass die Besteuerung zeitlich vorverschoben wird. Der Eigentümer von ungenutztem Bauland hat damit ein stetig zunehmendes Interesse, die bereits versteuerten Bodenwertzuwächse tatsächlich zu realisieren. Falls man mit der erstmaligen Erhebung einer BWZS sogar die in der Vergangenheit entstandenen Mehrwerte erfasst, ist kurzfristig mit einer Zunahme des Baulandangebots zu rechnen. Auf der Nachfrageseite werden - angesichts des erhöhten Risikos - gleichzeitig weniger Käufer auftreten, die Boden zum Zwecke der Hortung erwerben. Bauland erwerben werden vor allem diejenigen, die an der Überbauung interessiert sind. Deshalb ist zu erwarten, dass die Preissteigerung auf dem Bodenmarkt mit einer BWZS gebremst werden kann.

²⁴ Zum Begriff vgl. Einleitung, Ziff. 4.1 hievov.

²⁵ Auch die gesamte Steuerbelastung ist - je nach Tarif - u.U. nicht höher als bei einer Grundstücksgewinnsteuer (vgl. dazu BINDELLA, Baulandsteuer, S. 15).

Wenn die Steuerbelastung durch entsprechende Tarifgestaltung mit der Einführung einer BWZS gesamthaft wesentlich über das durchschnittliche Niveau bei den heutigen Grundstückgewinnsteuern angehoben wird, führt dies zu einer zusätzlichen Verteuerung der Baulandhortung. Die vollständige Überwälzung der Hortungskosten auf den Erwerber wird wahrscheinlich am Marktpreis scheitern²⁶. Damit fällt die Rendite, und die Auswirkungen auf der Angebotsseite sind noch ausgeprägter. Ungenutztes Bauland verliert als Anlageobjekt zusätzlich an Attraktivität. Die daraus resultierende Zunahme des Angebots bzw. Abnahme der Nachfrage wird durch die potentielle Steigerung der Nachfrage bei den an der Nutzung von Bauland interessierten Personen bei gleichbleibendem Preisniveau kaum aufgefangen. Die Folge ist ein Preiszerfall.

Unter den erwähnten Voraussetzungen ist die BWZS mithin ein geeignetes Instrument, um die Baulandhortung *kurzfristig* zu bekämpfen. Mittel- und langfristig ist eine Prognose schwierig, weil die Wirkung der Steuer natürlich nachlässt bzw. ganz entfällt, wenn sich die Preissteigerungen verlangsamen oder wenn gar ein Preiszerfall resultiert.

Ähnliche Überlegungen gelten für die Spekulation mit überbauten Grundstücken. Auch deren Erwerb lohnt sich für den Anleger nur, wenn die laufenden Kosten durch die Erträge gedeckt werden. Ein vorübergehender Aufwandüberschuss kann ebenfalls durch die Realisierung eines Veräusserungsgewinns wieder eingeholt werden. Eine BWZS verursacht auch diesbezüglich erhöhte Risiken und wird die Nachfrage damit tendenziell bremsen.

2.2 Auswirkungen auf das Steuersubjekt

Die Steuerbelastung ist in erster Linie abhängig von der Entwicklung des Bodenwerts. Die grössten Auswirkungen haben dabei zweifellos Einzonung und Erschliessung eines Grundstücks, weil dadurch die grössten Mehrwerte entstehen. Durch die realisationsunabhängige Besteuerung ist der Grundeigentümer nahezu gezwungen, den Boden entweder zu überbauen oder zu veräussern. Bei nichtbaureifem Land in der Bauzone hat dies die gleichen negativen Auswirkungen wie die Verkehrswertbesteuerung²⁷.

Weniger starke Auswirkungen haben Zonenänderungen innerhalb der Bauzone oder andere Massnahmen, welche geringere Wertsteigerungen hervorrufen. Der Grundeigen-

²⁶ Diese Aussage ist zutreffend, wenn man davon ausgeht, der Verkäufer fordere - unabhängig von den Kosten - stets den maximal erzielbaren Marktpreis.

²⁷ Vgl. dazu § 4 (Vermögenssteuer) Ziff. 5.1.1 hievorig.

tümer, der eine Liegenschaft vermietet, hat mehrere Möglichkeiten, die dadurch ausgelöste BWZS wieder einzubringen. Er kann versuchen, die zusätzlichen Kosten auf die bisherigen Mieter zu überwälzen, das neue Nutzungsvolumen durch bauliche Massnahmen auszuschöpfen oder den Wertzuwachs durch Veräusserung zu realisieren. Auch in den zwei letztgenannten Fällen besteht die Gefahr, dass die Steuerbelastung letzten Endes auf die Mietzinse durchschlägt. Diese Wirkung sollte allerdings nicht überschätzt werden. Erstens ist anzunehmen, dass der Grundeigentümer auch die aus anderen Steuersystemen (Grundstückgewinnsteuer, Mehrwertabschöpfung) resultierende Belastung nach Möglichkeit auf die Mieter überwälzt. Wesentliche Mietzinssteigerungen sind daher nur zu erwarten, wenn die gesamte Steuerlast bei einer BWZS deutlich höher ist als bei anderen Systemen. Zweitens ist die Überwälzbarkeit abhängig von der Marktsituation²⁸ und vom Mietrecht²⁹. Obschon man annehmen darf, dass die Nachfrage nach Wohn- und Gewerberaum relativ unelastisch ist³⁰, d.h. bei Preissteigerungen nur geringfügig nachlässt, können die Mietzinse nicht beliebig erhöht werden. Ausserdem darf man nicht übersehen, dass die Überwälzbarkeit in gewissem Sinne notwendig ist. Wenn sie - aus welchen Gründen auch immer - misslingt, muss der Grundeigentümer diese Kosten selber tragen. Damit verliert auch bebautes Grundeigentum als Anlageobjekt an Attraktivität, was langfristig den Zielen 1 (ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum) und 2 (Wohnbauförderung) zuwiderlaufen kann.

Anders ist die Situation für die Eigenheimbesitzer. Sie müssen Kosten einer BWZS selber tragen. Selbstgenutztes Grundeigentum wird damit verteuert. Dies wiederum gefährdet Ziel 3 (Wohneigentumsförderung).

Diese Nebenwirkungen (Überwälzung der Steuer auf die Mieter bzw. Erhöhung der Eigenheimkosten) dürfen dennoch nicht überschätzt werden. Erstens können geringe Wertsteigerungen von der Steuer befreit werden (Grenzminimum). Zweitens sollte man nur den auf dem Eigenkapital real erzielten Wertzuwachs besteuern (Ausklammerung inflationsbedingter Mehrwerte). Wenn sich die Preissteigerung auf dem Bodenmarkt verlangsamt, nimmt schliesslich die durch konjunkturelle Mehrwerte bedingte Steuerbelastung ab. Es sind mithin in erster Linie diejenigen Grundstücke von der Steuer betroffen, die aus anderen Gründen wesentliche Wertsteigerungen erfahren.

²⁸ Die Überwälzung ist nur möglich, wenn der Vermieter vorher nicht den maximal erzielbaren Mietzins gefordert hat.

²⁹ Mietzinserhöhungen unterliegen den Vorschriften von Art. 269 ff OR. Nach heutigem Recht wäre die Überwälzung der BWZS allerdings kaum ausgeschlossen, weil Mietzinse gemäss Art. 269a lit. b nicht missbräuchlich sind, wenn sie "durch Kostensteigerungen ... begründet sind".

³⁰ Vgl. dazu Einleitung, Ziff. 3.7 hievov.

2.3 Auswirkungen auf den Finanzhaushalt

Ob die Einführung einer BWZS Mehr- oder Mindereinnahmen zur Folge hat, ist abhängig von der Steuerbemessung, der Tarifgestaltung, der Bodenpreisentwicklung und vom bisherigen Steuersystem. Die Auswirkungen auf den Finanzhaushalt werden in allen Kantonen verschieden ausfallen und können hier nicht im einzelnen untersucht werden. Anzustreben ist u.E. (vor allem aus Gründen der Realisierbarkeit) ein haushaltneutraler Systemwechsel.

Wenn man davon ausgeht, dass die Einführung einer BWZS die Preissteigerung auf dem Bodenmarkt bremsen kann, wird dadurch das Steueraufkommen abnehmen. Der Verkehrswert von Grundstücken, die früher zu hohen Preisen gehandelt wurden, kann sinken. Auf solchen Grundstücken wird über längere Zeit keine Steuer anfallen. Ev. müssen gar Ausgleichszahlungen geleistet werden. Diese Mindereinnahmen bzw. Ausgaben müssen durch Mehreinnahmen gedeckt werden. Die Beibehaltung des finanziellen Gleichgewichts ist mithin keine einfach zu lösende Aufgabe.

Im Kanton Bern z.B. können folgende Überlegungen angestellt werden: Durch die periodische Besteuerung des Bodenmehrwertes werden grundsätzlich nicht mehr Wertsteigerungen besteuert als mit der Grundstückgewinnsteuer. Die bernische GGSt weist indessen gewisse Mängel auf³¹. Insbesondere planungsbedingte Mehrwerte können nicht lückenlos besteuert werden³². Solche Mängel können durch eine BWZS behoben werden. Weiter entfällt der Besitzesdauerabzug, und es wird lediglich ein Teil der Teuerung ausgeglichen. Bei einer tariflich vergleichbar gestalteten BWZS sind mithin Mehreinnahmen zu erwarten. Ein Teil davon geht durch die Grenzminima wieder verloren. Auf der Ausgabenseite sind allfällige Ausgleichszahlungen zu berücksichtigen. Beträchtlich steigen werden auch die Veranlagungskosten. Betreffend Geschäftsliegenschaften ergibt sich kein Unterschied, weil die bernische GGSt bereits nach dem monistischen System ausgestaltet ist.

³¹ LOCHER, Mehrwertausgleich, S. 18.

³² Bei ererbten/geschenkten Liegenschaften stellt man für die Berechnung des Rohgewinns auf den amtlichen Wert im Zeitpunkt des Erbgangs/Schenkung ab (Art. 83 Abs. 4 StG). Weil die amtlichen Werte periodisch angepasst werden - was insbesondere bei der Einzonung grosse Auswirkungen haben kann - wird im Falle der Veräusserung nicht die gesamte Wertsteigerung besteuert.

2.4 Zielkonformität

Je nachdem, wie weitgehend man die realisierten und realisierbaren Bodenmehrwerte steuerlich abschöpft, können die Bodenspekulation und insbesondere die Baulandhortung mehr oder weniger wirkungsvoll eingedämmt werden³³. Wenn der Fiskus einen genügend grossen Teil des "unverdienten" Bodenwertzuwachses abschöpft, verliert der Anleger das Interesse, Boden in erster Linie zum Zwecke des Weiterverkaufs zu erwerben. Die Baulandhortung wird unattraktiv, weil einem fehlenden (bzw. nicht kostendeckenden) Ertrag kein genügend hoher Nettogewinn (Veräusserungserlös nach Steuern) gegenübersteht. Der Erwerb bzw. das Halten von Grundeigentum bleibt in erster Linie für denjenigen interessant, der den Boden optimal nutzt (Ziel 5).

Ob mit einer BWZS auch Ziel 3 (Wohneigentumsförderung) unterstützt werden kann, ist schwierig abzuschätzen. Dafür spricht die Erwartung, dass die Bodenpreissteigerung gebremst wird, dagegen die Tatsache, dass die Steuer auch die Eigennutzer belastet, die den Mehrwert ihres Grundstücks nicht durch Veräusserung realisieren wollen. Diese Gefahr kann durch ein entsprechend hohes Grenzminimum und eine progressive Tarifgestaltung zumindest entschärft werden.

2.5 Regelungsebene

Der Bund hat keine verfassungsmässige Grundlage, um selbst eine Bodenwertzuwachssteuer zu erheben. Die entsprechende Steuerhoheit liegt bei den Kantonen. Die Steuerharmonisierungskompetenz gemäss Art. 42^{quinquies} BV reicht nicht aus, weil mit einer BWZS nicht bestehendes Recht harmonisiert, sondern eine neue Steuer eingeführt wird. In Art. 12 StHG wurden bereits gewisse Bestimmungen betreffend die Grundstückgewinnsteuer erlassen. Gestützt auf Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG ist es zwar möglich, nicht aber zwingend, mit einer entsprechend ausgestalteten Grundstückgewinnsteuer auch planungsbedingte Mehrwerte zu erfassen. Die Konzeption des StHG geht ausserdem von einer aperiodischen Besteuerung aus, die jeweils anlässlich bestimmter Realisierungstatbestände greift. Den Kantonen bleibt ferner die Wahl zwischen einem dualistischen und einem monistischen System.

³³ Es ist allerdings in Erinnerung zu rufen, dass die Spekulation insbesondere aus ökonomischer Sicht nicht unerwünscht ist (vgl. dazu Einleitung Ziff. 4.1 hievore) und z.B. auch das Ziel der optimalen Bodennutzung unterstützt. Auch die Baulandhortung ist differenziert zu beurteilen (vgl. dazu ebenfalls Einleitung Ziff. 4.1 hievore).

2.6 Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen

Mit einer wie oben beschriebenen BWZS werden sämtliche konjunkturellen und planungsbedingten Mehrwerte besteuert. Daraus ergibt sich, dass neben der BWZS keine anderen Abgaben erhoben werden sollten, die das gleiche Steuerobjekt betreffen. Eine BWZS sollte m.a.W. sämtliche bestehenden Grundstücksgewinnsteuersysteme sowie bestehende bzw. geplante Mehrwertabschöpfungssysteme ersetzen.

Der Wert eines Grundstücks kann auch durch Leistungen des Gemeinwesens steigen, die nicht bloss aufgrund von Planungen, sondern durch bauliche Massnahmen, insbesondere durch die Erschliessung, entstehen. Die entsprechenden Kosten werden entweder mittels Vorzugslast (z.B. Erschliessungsbeiträgen) sofort auf den Grundeigentümer überwältzt oder durch andere Kausalabgaben (z.B. Anschlussgebühren) zeitlich gestaffelt wieder eingebracht³⁴. Soweit diese Kosten auf den Grundeigentümer überwältzt werden (Kostendeckungsprinzip³⁵), sind sie mit der BWZS nicht mehr zu erfassen.

2.7 Praktikabilität

Nachdem mit einer BWZS neben realisierten auch *realisierbare* Bodenmehrwerte erfasst werden, müssen alle Grundstücke periodisch bewertet werden, es sei denn, sie wurden in der Veranlagungsperiode veräussert. Im Vergleich zu den bisherigen Grundstücksgewinnsteuersystemen bedeutet dies eine wesentliche Zunahme des Verwaltungsaufwandes. Es ist mit erheblichen Praktikabilitätsproblemen zu rechnen³⁶.

2.8 Politische Realisierbarkeit

Aus folgenden Gründen ist die politische Realisierbarkeit als gering zu beurteilen:

- die periodische Besteuerung von nichtrealisierten Mehrwerten ist sämtlichen bisherigen schweizerischen Steuersystemen unbekannt. Solche Mehrwerte werden - wenn überhaupt - nur aperiodisch besteuert (Mehrwertabschöpfung);

³⁴ HÄFELIN/MÜLLER, Verwaltungsrecht, N. 2074.

³⁵ HÄFELIN/MÜLLER, a.a.O., N. 2062 und 2076.

³⁶ Vgl. dazu auch Ziff. 1.2 hievor.

- gewisse wohnungs- und bodenpolitische Ziele können auch durch Massnahmen im Rahmen der bestehenden Grundstückgewinnsteuersysteme unterstützt werden³⁷;
- um eine BWZS einzuführen, muss zuerst eine entsprechende Verfassungsgrundlage geschaffen und dann das StHG revidiert werden;
- eine BWZS wirft erhebliche Praktikabilitätsprobleme auf.

3 Vorschlag

Die Bodenwertzuwachssteuer ist nicht weiterzuerfolgen³⁸.

³⁷ Vgl. dazu § 7 (Grundstückgewinnsteuer) hierach.

³⁸ Die Besteuerung des nichtrealisierten Bodenwertzuwachses wird namentlich auch vom Wissenschaftlichen BEIRAT beim Bundesministerium der Finanzen nach eingehender Prüfung abgelehnt (Bodenwertzuwachsbesteuerung, S. 136).

§ 7 Grundstückgewinnsteuer

1 Besteuerung von Grundstückgewinnen

1.1 Allgemeines

Wenn Grundstücke mit Gewinn veräussert werden, stellt der so erzielte Grundstücksgewinn steuerrechtlich einen Veräusserungs- oder Kapitalgewinn dar.

Kapitalgewinne fallen nach der Steuerrechtslehre unter den allgemeinen Einkommensbegriff¹ und könnten demzufolge an sich mit der Einkommenssteuer besteuert werden. Das würde insbesondere dem verfassungsrechtlichen Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit am besten entsprechen.

Kapitalgewinne werden in der Schweiz aber unterschiedlich behandelt. Während Kapitalgewinne auf Geschäftsvermögen besteuert werden (Art. 8 Abs. 1 StHG; Art. 18 Abs. 2 DBG), sind Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen aus verschiedenen Gründen² von der Besteuerung ausgenommen (Art. 7 Abs. 4 lit. b StHG; Art. 16 Abs. 3 DBG)³.

Im Gegensatz dazu werden Kapitalgewinne auf unbeweglichem Privatvermögen von allen Kantonen (nicht aber vom Bund) mit der Grundstückgewinnsteuer (GGSt) besteuert⁴.

Das Steueraufkommen unterliegt zwar zum Teil grossen konjunkturellen Schwankungen, doch erweist es sich über längere Zeit betrachtet als recht hoch. Die fiskalische

¹ BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 141 ff., insbesondere S. 153 f.; HÖHN, Steuerrecht, § 13 RZ 9 und 21, § 18, § 30 RZ 1 (je mit Hinweisen).

² So kann eine Besteuerung von Kapitalgewinnen auf beweglichem Privatvermögen (insbesondere aus Wertschriftenverkäufen) nur in Frage kommen, wenn parallel dazu Kapitalverluste zum Abzug zugelassen werden. Solche Verluste sind zum einen aber recht häufig und werden zum andern vom Steuerpflichtigen immer geltend gemacht, während die Deklaration von Kapitalgewinnen eher unvollständig erfolgt. Die Kontrolle aller Veräusserungen von beweglichem Privatvermögen ist aber praktisch kaum möglich. Dies führt dazu, dass das Steueraufkommen nicht ins Gewicht fällt. Ausserdem ist der Verwaltungsaufwand relativ hoch und steht in keinem vernünftigen Verhältnis zum Ertrag. Aus diesen Gründen kennen heute mit Ausnahme des Kantons Graubünden alle Schweizer Kantone wie auch der Bund die Besteuerung von beweglichem Privatvermögen nicht (mehr). Vgl. auch LOCHER, Grundstückgewinnsteuer, S. 38 f. Die unterschiedliche Behandlung ist auch ökonomisch ausgewiesen, da bei beweglichem Vermögen der Kapitalgewinn im Verhältnis zur Risikotragung steht, während bei unbeweglichem Vermögen dieser Gewinn weitgehend auf staatlichen Massnahmen beruht (vgl. ausführlicher nachfolgend bei Fn 5).

³ BLUMENSTEIN/LOCHER, System, S. 153.

⁴ Nach Art. 2 Abs. 1 lit. d StHG ist diese Besteuerung zwingend vorgegeben.

Funktion (Mittelbeschaffung zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs), die bei allen Steuern im Vordergrund steht, wird durch die Besteuerung von Grundstücksgewinnen im Bereich des Geschäfts- wie auch des Privatvermögens erfüllt.

Neben dieser fiskalischen Zielsetzung werden mit der Besteuerung von Grundstücksgewinnen aber noch weitere Ziele verfolgt, wie dies insbesondere aus der Entstehungsgeschichte der GGSt deutlich wird.

Auszugehen ist vom Umstand, dass eine zunehmende Nachfrage einem relativ unelastischen Angebot an (aus Sicht des Käufers geeignetem) Bau- und Nutzland gegenübersteht. Grundstücksgewinne sind neben der Geldentwertung aber auch zu einem guten Teil auf Bau und Betrieb öffentlicher Werke und Einrichtungen sowie auf Massnahmen mit bau- und bodenrechtlichen Zielsetzungen zurückzuführen; auch das Natur- und Heimatschutzrecht und nicht zuletzt das Raumplanungsrecht beeinflussen die Bodenpreise in ganz wesentlichem Ausmass⁵. Nur zum Teil ist der Einsatz von Arbeit und Kapital seitens des Grundeigentümers für die Entstehung und Realisierung der Grundstücksgewinne ausschlaggebend⁶, weshalb der Grundstücksgewinn als "unverdienter" (ohne wesentliches Zutun des Grundeigentümers entstandener) Wertzuwachs bezeichnet werden kann⁷.

Von dieser Erkenntnis hat sich auch das Bundesgericht in seiner Rechtsprechung zur Besteuerung der Liegenschaftengewinne leiten lassen. Es hat die früher vertretene These von den "erarbeiteten" Gewinnen aufgegeben und dem Liegenschaftenkanton auch bei Liegenschaften des Geschäftsvermögens das volle Besteuerungsrecht eingeräumt⁸ und zwar auch beim Liegenschaftenhändler⁹.

Da der Grundstücksgewinn zu einem massgeblichen Teil auf öffentlichen Investitionen und Planungsmassnahmen zurückzuführen ist, kommt der GGSt¹⁰ eine *Ausgleichsfunk-*

⁵ Für viele ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, Steuerharmonisierung, S. 133; RICHNER, Grundstückgewinnsteuer in: ZStP 1993, 262 (auch zum folgenden).

⁶ Ebenso INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, Steuerinformationen, Band II, Die Besteuerung der Grundstücksgewinne, S. 2.

⁷ OCHSNER, Grundstücksgewinne, N 12; EGGER, Erfassung von Wertzuwachsen, S. 15. Vgl. auch BGE 49 I 45 = Pra 12, 76.

⁸ BGE 79 I 142 = Pra 42, 117 = StR 9, 203 = BStPr I, 33; vgl. auch BGE 92 I 461 = Pra 56, 67 = ZBl 68, 496 = BStPr III, 375.

⁹ BGE 88 I 337 = Pra 52, 121 = ASA 32, 331 = NStP 17, 201 = BStPr III, 41; vgl. auch REIMANN/ZUPPINGER/SCHÄRRER, Kommentar, N 102 zu § 6, mit Hinweisen; ZUPPINGER, Besteuerung des Liegenschaftenhändlers, S. 29.

¹⁰ Zur grundsätzlichen Rechtfertigung der Grundstückgewinnsteuer vgl. OCHSNER, Grundstückgewinnsteuer, N 12 ff.; EGGER, Erfassung von Wertzuwachsen, S. 19.

tion zu. Sie soll einen Teil der durch die Leistungen des Gemeinwesens bewirkten Werterhöhungen von Grundstücken wieder der Allgemeinheit zuführen und schafft damit den aus der Rechtsgleichheit zu fordernden Ausgleich¹¹. Dies war eines der wesentlichen Argumente für die Einführung der GGSt¹².

Mit der Besteuerung von Grundstücksgewinnen werden somit fiskalische und verfassungsrechtliche Ziele verfolgt.

1.2 Verhältnis zu wohnungs- und bodenpolitischen Zielen im allgemeinen

Wie weit mit der Besteuerung von Grundstücksgewinnen dagegen wohnungs- und bodenpolitische Ziele verfolgt werden können, kann weniger eindeutig beantwortet werden.

Vorerst ist darauf hinzuweisen, dass die Ausgleichsfunktion der GGSt, die dem Postulat der Rechtsgleichheit entspricht, grundsätzlich eine unterstützende Wirkung von wohnungs- und bodenpolitischen Zielen ausübt¹³.

Daneben gilt es aber zu beachten, dass der Grundstücksgewinn nach allen schweizerischen Steuergesetzen immer erst im Zeitpunkt der Realisierung zu versteuern ist. Der Steuerpflichtige wird deshalb - vor allem auch angesichts der Höhe der anfallenden GGSt - versuchen, der Besteuerung möglichst lange auszuweichen¹⁴. Damit wird u.a. die Baulandhortung gefördert, was unerwünscht erscheint, wenn - mangels genügender Geldmittel des Grundeigentümers - damit ein raumplanerisch nicht willkommener Nutzungsverzicht verbunden ist¹⁵. Da die GGSt diese unerwünschte Nebenwirkung (Baulandhortung) nicht generell, sondern nur unter den erwähnten Umständen hat, spricht dieses Problem nicht gegen die Besteuerung als solche, sondern höchstens für eine andere Ausgestaltung der Steuer.

Aber auch wenn der Steuerpflichtige den Wertzuwachs realisiert, birgt die Besteuerung die Gefahr in sich, dass die Bodenpreise zusätzlich in die Höhe getrieben werden. Das hängt allerdings stark von der Frage der Überwälzbarkeit der Steuer ab. Immerhin kann

¹¹ ZÜRCHER BERICHT 1949, S. 117; OCHSNER, a.a.O., N 12 f.; ZUPPINGER, Bodenmehrwerte, S. 150.

¹² Eine neuere Zusammenstellung der historischen Entwicklung der Grundstückgewinnsteuer findet sich bei RUMO, Liegenschaftsgewinnsteuer, S. 3 ff.

¹³ Vgl. Bausteine, S. 56, Ziel 9.

¹⁴ Dieses Motiv wird noch dadurch gefördert, dass der in vielen Kantonen anzutreffende Besitzesdauerrabzug mit längerer Besitzesdauer die Grundstückgewinnsteuer (zumindest prozentual gesprochen) kleiner ausfallen lässt.

¹⁵ Verstoß gegen Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich, Einleitung Ziff. 3.5).

aber auch positiv angeführt werden, dass der (höhere) Preis ein nützliches und sinnvolles Zuteilungskriterium abgibt, indem er hilft, mit dem Boden sparsam umzugehen¹⁶.

Nachfolgend gilt es zu prüfen, mit welchen Massnahmen innerhalb der Grundstückgewinnbesteuerung gewisse Ziele der Wohnungs- und Bodenpolitik unterstützt werden können.

1.3 Überlegungen zum Bodenmarkt

Bei der Beurteilung der Auswirkungen dieser zusätzlichen Steuerlast ist an die grundsätzlichen Überlegungen zum Bodenmarkt anzuknüpfen¹⁷. Die Nachfrage nach einer Liegenschaft als Investitionsgut richtet sich nach dem Wertgrenzprodukt. Der maximale Preis, den der Investor zu entrichten bereit ist, hängt mithin von seinen Renditeerwartungen ab. Die Rendite ist u.a. abhängig von den Erträgen. Wenn ein allfälliger Wertzuwachs anstatt durch Veräusserung auch durch eine höhere Nutzung realisiert werden kann, spielt es in der Renditeberechnung keine Rolle, ob man nur die laufenden Erträge berücksichtigt oder ob bereits im Zeitpunkt des Erwerbs mit einem künftigen Veräusserungsgewinn gerechnet wird. Der gestiegene Nutzungswert ist ja die Ursache des Wertzuwachses und bestimmt auch das Ausmass. Die Mieterschutzbestimmungen betreffend Mietzinsfestsetzung beeinträchtigen dieses Prinzip. Den Wertzuwachs einer vermieteten Liegenschaft kann man nur begrenzt durch bessere Nutzung, d.h. durch Anpassung der Mietzinse an das Marktniveau, realisieren¹⁸. Wer eine solche Liegenschaft kaufen will, um sie zu behalten, ist daher gegenüber demjenigen, der sie später wieder mit Gewinn zu veräussern gedenkt, im Nachteil, denn er kann nur begrenzt mit steigenden Erträgen rechnen, während der andere den zu erwartenden Kapitalgewinn in die Renditeberechnung miteinbezieht und daher einen höheren Kaufpreis zu bezahlen bereit ist. Dieses Problem wäre am effizientesten mit der Einführung der Marktmiete zu lösen, die es auch dem langjährigen Eigentümer gestatten würde, seine Mietzinse dem Marktniveau anzupassen.

Der bestehende Wettbewerbsnachteil des an einer langfristigen Investition interessierten Nachfragers kann indessen auch mit steuerlichen Massnahmen zumindest teilweise ausgeglichen werden. Durch die Besteuerung des Grundstückgewinns verliert der Kapitalgewinn in der Renditeberechnung an Gewicht. Damit steigt das Risiko für denjenigen, der bereits beim Erwerb einer Liegenschaft mit einem künftigen Veräusserungsgewinn

¹⁶ Vgl. Ziele 5 und 7 (Einleitung Ziff. 3.5 und 3.7).

¹⁷ Vgl. Einleitung, Ziff. 3.7.

¹⁸ Vgl. Einleitung, Ziff. 4.1.

rechnet. Er ist demzufolge nicht mehr bereit, einen wesentlich über dem Ertragswert liegenden Preis zu entrichten.

Auf der Angebotsseite ist die Verkaufsbereitschaft der jeweiligen Eigentümer ausschlaggebend. Wir gehen von der Annahme aus, dass diese relativ preiselastisch ist, d.h. mit steigenden Preisen zunimmt. Für den Verkäufer ist der Veräusserungserlös nach Entrichtung der GGSt massgebend. Je höher die Steuern sind, desto kleiner wird der Nettogewinn. Damit sinkt auch die Verkaufsbereitschaft, es sei denn, die Steuern können auf den Käufer überwältigt werden. Die Überwälzungsproblematik ist sehr komplex und kann hier nicht vertieft untersucht werden. Mehrheitlich wird aber angenommen, die GGSt könne nicht oder höchstens teilweise überwältigt werden¹⁹. Die Überwälzung gelingt nur, wenn der entsprechend höhere Preis den markträumenden Preis nicht übersteigt und wenn der Verkäufer ohne Steuer nicht den höchstmöglichen Preis verlangt hätte. Da sich der Wert von Liegenschaften nach dem Wert ihrer Erträge richtet und nicht umgekehrt, ist die Überwälzung der GGSt - wenn überhaupt - nur in einem sehr geringen Ausmass möglich. Die Steuer führt also nicht zu einer zusätzlichen Erhöhung der Bodenpreise, sondern sie sorgt nur für eine teilweise Abführung von Gewinnen, die aufgrund gestiegener Nutzungsmöglichkeiten des Bodens realisiert wurden. Oder anders ausgedrückt: Die Reduktion der GGSt würde sich vor allem in höheren Nettogewinnen der Verkäufer und höchstens teilweise in tieferen Bodenpreisen niederschlagen.

Wo sich der Wert einer Liegenschaft nach deren Grenzproduktivität bestimmt, trifft die GGSt also hauptsächlich den Veräusserer. Die Steuer kann seine Verkaufsbereitschaft negativ beeinflussen, sofern er von einer bestimmten Gewinnvorstellung ausgeht. Auch ein damit verbundener Angebotsrückgang kann zwar nicht dazu führen, dass die Preise langfristig über den Ertragswert steigen, beeinträchtigt aber die Funktionsfähigkeit des Marktes. Um diese Auswirkung zu begrenzen, sollte die Steuerbelastung nicht allzu hoch sein. Andererseits ist die Gewinnerzielung nicht das einzige Motiv zum Verkauf einer Liegenschaft, d.h. die Verkaufsbereitschaft hängt nur teilweise von der Höhe der GGSt ab.

Etwas anders sind die Marktwirkungen von GGSt bei Eigenheimen zu beurteilen, wobei hier nicht zwischen Eigentumswohnungen und Einfamilienhäusern zu unterscheiden ist. Die Nachfrage nach solchen Objekten richtet sich nicht nach dem Wertgrenzprodukt, sondern nach subjektiven Kriterien. Der Kaufentscheid des Eigenheimnachfragers dürfte in preislicher Hinsicht vor allem von seinen finanziellen Möglichkeiten abhängen.

¹⁹ Vgl. dazu namentlich MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 58 sowie EGGER, Erfassung von Wertzuwächsen, S. 87 ff (je mit weiteren Hinweisen).

gen. Im Gegensatz zum Kapitalanleger hat er keine Substitutionsmöglichkeit. Aus diesem Grund ist die Überwälzung der GGSt hier eher möglich. Die Steuer wird damit bei Eigenheimverkäufen vermutlich zu einem grösseren Teil vom Erwerber getragen als bei Renditeobjekten.

2 Massnahmen im Bereich der kantonalen Besteuerung

2.1 Einführung des monistischen Systems in den Kantonen

2.1.1 Harmonisierung der Grundstückgewinnsteuersysteme

Damit die GGSt für wohnungs- und bodenpolitische Ziele eingesetzt werden kann, ist eine Harmonisierung der Steuersysteme in diesem Bereich notwendig. Nur ein einheitliches Grundstückgewinnsteuersystem in der ganzen Schweiz erlaubt es, dass ein Einsatz der GGSt für wohnungs- und bodenpolitische Ziele sinnvoll in Frage kommen kann, da sich andernfalls beim Wechsel zwischen einzelnen Systemen im interkantonalen Verhältnis grosse Unterschiede ergeben können.

2.1.2 Heutige Situation

Wie bereits festgehalten wurde, werden Zuwachsgewinne auf Grundstücken nach den Steuerordnungen sämtlicher Kantone besteuert. Die Besteuerung erfolgt indessen in den Kantonen sehr unterschiedlich²⁰.

Für *alle* Kantone gilt dabei, dass *Handänderungen an Grundstücken des Privatvermögens* mit einer als Spezialsteuer ausgestalteten *Grundstückgewinnsteuer* erfasst werden²¹. Die GGSt stellt dabei im Grundsatz eine Objektsteuer dar, wobei - je nach kantonalen Regelung - mehr oder weniger auch subjektive Momente berücksichtigt werden. Die grundsätzliche Ausgestaltung der GGSt als Objektsteuer hat zur Folge, dass es bei der Besteuerung der Grundstückgewinne in der Regel nicht auf die Persönlichkeit des Steuerpflichtigen (insbesondere nicht dessen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit) ankommt.

²⁰ Vgl. die Übersicht in EIDGENÖSSISCHE STEUERVERWALTUNG, *Steuermäppchen Schweiz, III. Teil, Handänderungs- und Vermögensgewinnsteuern*, Juni 1993, S. 62 ff. Daran ändert auch das StHG nichts (vgl. auch RICHNER, *Grundstückgewinnsteuer* in: ZStP 1993, 257 und ZUPPINGER, *Grundstückgewinn- und Vermögenssteuer*, S. 309 ff).

²¹ Der Kanton Solothurn hatte bis zum 31. Dezember 1985 noch alle Gewinne auf Grundstücken dem Einkommen bzw. Ertrag zugerechnet und mit der entsprechenden Steuer belegt (heute: dualistisches System). Der Bund verzichtet auf die Besteuerung von Grundstücksgewinnen auf Privatvermögen.

Die *Behandlung der Grundstücksgewinne*, die auf Grundstücken des Geschäftsvermögens erzielt werden, ist dagegen in der Schweiz *nicht einheitlich*. Obwohl die Gewinne auf Grundstücken des Geschäftsvermögens Unternehmensgewinne sind, die im Saldo der Erfolgsrechnung inbegriffen sind, werden diese Grundstücksgewinne nicht durchwegs mit der allgemeinen Einkommens- bzw. Ertrags- oder Gewinnsteuer erfasst. Vielmehr teilen sich diesbezüglich die Schweizer Kantone in *zwei Hauptgruppen*²² auf: im Grossteil der Kantone²³ (und im Bund) werden Gewinne bei Handänderungen an Grundstücken des Geschäftsvermögens mit der allgemeinen Einkommens- oder Ertrags- bzw. Gewinnsteuer erfasst. Diese Art der Besteuerung der Grundstücksgewinne (Grundstücke des Privatvermögens mit einer Spezialsteuer, Grundstücke des Geschäftsvermögens mit allgemeinen Steuern) wird als *dualistisches*²⁴ oder *St. Galler-System* bezeichnet.

Die zweite Hauptgruppe der Schweizer Kantone²⁵ folgt demgegenüber dem sogenannten *monistischen*²⁶ oder *Zürcher-System*. Nach diesem System wird keine Unterscheidung zwischen Grundstücken des Privat- oder des Geschäftsvermögens getroffen; vielmehr werden *alle* Gewinne, die bei Handänderungen an Grundstücken anfallen, mit einer Spezialsteuer erfasst. Die Liegenschaftsgewinne im Bereich des Geschäftsvermögens werden in diesem System von der Einkommensbesteuerung ausgeklammert und wie die Gewinne auf Liegenschaften des Privatvermögens der GGSt unterworfen.

2.1.3 Darstellung der Massnahme

Beide Systeme haben aus steuerrechtlicher Sicht Vor- und Nachteile, die hier aber nicht näher dargestellt werden sollen²⁷. Die Wahl des einen oder andern Systems ist aber auch vor dem Hintergrund der Wohnungs- und Bodenpolitik von Bedeutung.

Die Besteuerung der Grundstücksgewinne soll nach dem monistischen System erfolgen, so dass alle Grundstücksgewinne (auf Privat- wie Geschäftsvermögen) ausschliesslich mit einer als Objektsteuer ausgestalteten GGSt erfasst werden.

²² Viele Kantone weichen aber innerhalb der jeweiligen Hauptgruppe vom reinen Typ ab und weisen zum Teil grosse Unterschiede untereinander auf. Eine neuere Zusammenstellung der verschiedenen Besteuerungen durch die Schweizer Kantone findet sich bei COURVOISIER, Relations.

²³ LU, OW, NW, GL, FR, SO, BS, SH, AR, SG, GR, AG, VD, VS, NE, GE.

²⁴ Dualistisch, weil Grundstücksgewinne mit zwei verschiedenen Steuerarten erfasst werden.

²⁵ ZH, BE, UR, SZ, ZG, BL, AI, TG, TI, JU.

²⁶ Monistisch, weil nur eine Steuerart zur Anwendung kommt.

²⁷ Es sei diesbezüglich auf die Darstellung und Würdigung bei ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, Steuerharmonisierung, S. 125 ff. verwiesen.

2.1.4 Beurteilung der Massnahme

2.1.4.1 Zielkonformität

Spürbare Auswirkungen auf den Bodenmarkt sind von einer GGSt - wenn überhaupt - nur dann zu erwarten, wenn ihr sämtliche, insbesondere auch geschäftliche und gewerbmässige Grundstückgewinne unterliegen. Es wäre somit wenig sinnvoll, die kantonalen Grundstückgewinnsteuern nach wohnungs- und bodenpolitischen Gesichtspunkten auszugestalten, wenn gerade geschäftliche Gewinne davon nicht betroffen wären²⁸.

So entspricht es einem wohnungs- und bodenpolitischen Teilziel²⁹, dass Mehrwerte, die auf Grund planerischer oder baulicher Vorleistungen des Gemeinwesens möglich werden, mit den finanziellen und gesellschaftlichen Lasten verknüpft werden müssen, die dem Gemeinwesen wegen dieser Vorleistungen und ihrer Verwertung durch Private erwachsen. Das dualistische System vermag dieses Teilziel nicht mit Sicherheit zu erreichen, da nach diesem System im geschäftlichen Bereich Grundstückgewinne mit Geschäftsverlusten verrechnet werden können und die realisierten Grundstückgewinne somit faktisch nicht besteuert werden.

Zudem gilt es auch zu beachten, dass Einkommens- bzw. Gewinnsteuern für die Verfolgung ausserfiskalischer Ziele (auch im Bereich der Wohnungs- und Bodenpolitik) wenig geeignet sind. Objektsteuern wie die GGSt eignen sich dafür wesentlich besser.

Es kann im weiteren davon ausgegangen werden, dass die Massnahme zu einer Beruhigung des Bodenmarktes³⁰ und Verlangsamung der Bodenpreissteigerung sowie zu einer Verlagerung des Grundeigentums von Anlegern auf Nutzer³¹ führen wird³².

Soweit der Systemwechsel zu einer Erhöhung der Steuerbelastung führt³³, besteht die Gefahr der Überwälzung der GGSt auf Käufer und Mieter. Das hätte höhere Boden-

²⁸ Ebenso ZUPPINGER, Bodenmehrwerte, S. 317 (mit Hinweisen).

²⁹ Ziel 9 der Bausteine zur Bodenrechtspolitik.

³⁰ Ziel 7 (Einleitung Ziff. 3.7).

³¹ Ziel 3 (Einleitung Ziff. 3.3).

³² Ausführlicher nachfolgend Ziff. 2.1.4.2.

³³ Vgl. hinten Ziff. 2.1.4.2.

und Mietpreise zur Folge³⁴. Mehrheitlich wird aber angenommen, die Grundstücksgewinnsteuer könne nicht oder höchstens teilweise überwältigt werden³⁵.

2.1.4.2 Marktwirkung/Marktkonformität

Der Systemwechsel berührt nur Liegenschaften im Bereich des Geschäftsvermögens und nur in jenen Kantonen, die noch kein monistisches System kennen. Die Frage nach den Auswirkungen des Systemwechsels auf die Steuerbelastung kann nicht generell beantwortet werden. Die Belastungsunterschiede sind in jedem Einzelfall anders. Allgemein können nur folgende Aussagen gemacht werden:

1. Bei der Besteuerung von Grundstücksgewinnen auf Grundstücken des Geschäftsvermögens nach dem dualistischen System bestehen erhebliche Belastungsunterschiede zwischen juristischen Personen, die der Gewinnsteuer unterliegen, und natürlichen Personen bzw. Personengemeinschaften, deren Geschäftsergebnis mit der Einkommenssteuer erfasst wird. Bei der Einkommenssteuer sind die Tarife i.d.R. höher, und auch der Progressionseffekt ist viel ausgeprägter als bei der Gewinnsteuer.
2. Die Steuerbelastung ist bei den heutigen Grundstücksgewinnsteuersystemen stark abhängig von der Besitzesdauer. Beim Übergang der Besteuerung von Gewinnen auf Geschäftsgrundstücken vom dualistischen zum monistischen System dürfte der Systemwechsel bei kurzer Besitzesdauer zu Mehrbelastungen führen, während bei langer Besitzesdauer mit Entlastungen zu rechnen wäre.

Die Kommission unterbreitet allerdings den Vorschlag, die Besitzesdauerabzüge durch die Berücksichtigung der Teuerung auf dem eingesetzten Eigenkapital zu ersetzen³⁶. Damit werden hohe Steuerbelastungen abgebaut bzw. tiefe Steuerbelastungen angehoben. Vergleicht man nun eine so ausgestaltete GGSt mit der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer, wird die Steuerbelastung bei natürlichen Personen bzw. Personengesellschaften im Durchschnitt mehr oder weniger gleich bleiben. Bei juristischen Personen wird sie hingegen eher steigen. Beides hängt natürlich vor allem von der Höhe der geltenden bzw. neuen Tarife ab.

³⁴ Dies bedeutet einerseits einen Konflikt mit Ziel 1 (insbesondere betreffend Erhaltung preisgünstiger Wohnungen) und Ziel 3 (Wohneigentumsförderung), andererseits zwingen höhere Preise zu einem effizienteren Umgang mit Boden und Wohnungen, was Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich) entgegenkommt.

³⁵ Vgl. dazu Ziff. 1.3 hievon und namentlich MEIER/FURRER, Einfluss der Besteuerung, S. 58 sowie EGGER, Erfassung von Wertzuwächsen, S. 87 ff (je mit weiteren Hinweisen).

³⁶ Vgl. nachfolgend Ziff. 2.2.4.4.

Bei der anschliessenden Beurteilung der Marktwirkungen wird angenommen, die GGSt werde nach den Vorschlägen der Kommission ausgestaltet, so dass primär bei juristischen Personen mit einer Erhöhung der Steuerbelastung zu rechnen ist.

Eine höhere GGSt-Belastung kann vorerst einmal dazu führen, dass die Baulandhortung durch juristische Personen tendenziell verstärkt wird³⁷.

Zu den allgemeinen Ausführungen betreffend Bodenangebot und -nachfrage kann auf Ziff. 3.3 der Einleitung sowie vorn Ziff. 1.3 verwiesen werden. Die Nachfrage nach Liegenschaften wird nicht bloss von ihrem direkten Nutzungswert bestimmt, sondern auch von der Möglichkeit, damit Kapitalgewinne zu erzielen. Da der Systemwechsel zu einer stärkeren Steuerbelastung von Grundstücksgewinnen juristischer Personen führt, werden diese auf Anlagegüter auszuweichen versuchen, deren steuerliche Belastung (insbesondere im Veräusserungszeitpunkt) geringer ist. Aufgrund dieser Überlegungen darf man annehmen, dass die Bodennachfrage gesamthaft betrachtet tendenziell eher zurückgeht, wenn auch geschäftliche und gewerbsmässige Liegenschaftsgewinne einer entsprechend ausgestalteten GGSt unterstellt werden. Die Erhöhung der Steuerbelastung infolge des Systemwechsels dürfte Grundstücke als Anlageobjekte für juristische Personen unattraktiver machen, so dass Grundstücke tendenziell eher von Nutzern als von Anlegern gekauft und besessen werden. Diese Aussagen sind im wesentlichen aber davon abhängig, mit welcher Steuerbelastung nach einem Systemwechsel bei Grundstücken und mit welcher bei anderen Anlagegütern zu rechnen ist.

Die konkrete Auswirkung des Wechsels vom dualistischen zum monistischen System besteht darin, dass eine Verlustverrechnung (Verluste aus dem Geschäftsbetrieb mit Gewinnen aus der Grundstückveräusserung) ausgeschlossen werden sollte³⁸. Auf Grund des Umstandes, dass keine markanten Unterschiede im Bereich des Wohnungsbaus wie auch der Bodenpreise zwischen monistischen und dualistischen Kantonen festzustellen ist, kann davon ausgegangen werden, dass mit diesem Wechsel kein Eingriff in den Markt verbunden ist.

2.1.4.3 Auswirkungen auf den Finanzhaushalt

Der Systemwechsel ist zwar tendenziell mit einer Steuermehrbelastung verbunden, gleichzeitig dürfte damit aber eine leichte Beruhigung des Liegenschaftsmarktes zu er-

³⁷ Vgl. vorn Ziff. 1.2.

³⁸ Vgl. Ziff. 2.2.5.2.2 hienach.

warten sein. Der Saldo ist nicht zum voraus bestimmbar, doch dürften sich kaum wesentliche Änderungen im Finanzhaushalt ergeben.

2.1.4.4 Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen

2.1.4.4.1 Verhältnis zu Massnahmen im Bereich der Mehrwertabschöpfung

Es wurde bereits mehrfach angesprochen, dass die GGSt einen gewissen Bezug zur Mehrwertabschöpfung (MWA) gemäss Art. 5 RPG aufweist. Da die MWA von einer anderen Arbeitsgruppe untersucht wird, gehen wir hier nicht auf Einzelheiten ein, sondern verweisen nur kurz auf die Berührungspunkte.

Planungsbedingte Mehrwerte können nicht bloss mit einem speziellen Abschöpfungsinstrument (MWA), sondern auch im Rahmen einer BWZS oder mit der GGSt erfasst werden. Dabei gilt zu beachten, dass solche Mehrwerte bei der GGSt nicht schon bei ihrer Entstehung, sondern erst anlässlich ihrer Realisation³⁹ zur Besteuerung gelangen. Weil die GGSt nicht nur den Planungsmehrwert sondern jeden realisierten Wertzuwachs einschliesst, kann sie durch eine MWA nicht ersetzt, sondern bloss ergänzt werden. Wenn aber beide Instrumente nebeneinander existieren, wird derselbe Planungsmehrwert bei einer späteren Veräusserung doppelt besteuert, einmal mittels MWA und ein zweites Mal mittels GGSt. Eine solche Doppelbelastung ist nach unserem Dafürhalten nicht gerechtfertigt. Je nach Höhe der Steuersätze kann damit sogar mehr als der gesamte Mehrwert besteuert werden. Solches ist sicher nicht mit der Eigentumsgarantie zu vereinbaren. Wir sind der Auffassung, dass diejenigen Mehrwerte (und nicht etwa nur die bezahlte Abgabe), die einmal mit einer MWA erfasst wurden, später bei der GGSt auszuklammern sind⁴⁰. Damit geht aber ein Grossteil der Einnahmen einer MWA früher oder später bei der GGSt verloren. Die Mehrwertabschöpfung führt nur insofern zu Mehreinnahmen, als sie früher anfällt (Stichwort Zinsvorteil) und wenn ein höherer Tarif angewendet wird. Angesichts der Kosten des zusätzlichen Verwaltungsaufwandes ist fraglich, ob sich diese Doppelspurigkeit unter dem Strich überhaupt lohnt.

³⁹ Vgl. zum Realisationsbegriff Ziff. 2.2.1 hienach.

⁴⁰ Vgl. dazu Ziff. 2.2.4.3 hienach sowie LOCHER, Mehrwertausgleich, S. 13.

2.1.4.4.2 Verhältnis zu Massnahmen im Bereich der Bundessteuern

Dass das monistische Zürcher-System nicht nur über Vorteile verfügt, kann nicht geleugnet werden⁴¹. Das gewichtigste Argument dürfte dabei sein, dass das monistische System bei der Veranlagung eine Abweichung zum Bundessteuerrecht ergibt. Da der Bund keine Spezialsteuer auf Grundstückgewinnen kennt und solche Gewinne auf Geschäftsgrundstücken mit der Einkommens- bzw. Ertragssteuer erfasst, hat ein Kanton, der dem monistischen System folgt bzw. dieses einführen würde, diese Gewinne immer sowohl mit der GGSt (für den kantonalen Bereich) als auch mit der Einkommens- bzw. Ertragssteuer (für die Bundessteuer) zu erfassen. Dieser veranlagungstechnische Nachteil könnte dadurch ausgeglichen werden, dass auch der Bund ein monistisches System der Besteuerung der Grundstückgewinne einführen würde⁴².

2.1.4.5 Regelungskompetenz

Laut Art. 42^{quinquies} Abs. 1 BV sorgt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen für die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. In Ausführung dieser Verfassungsbestimmung wurde das StHG erlassen. Dieses müsste, da es den Kantonen sowohl das monistische als auch das dualistische System für die Besteuerung der Grundstückgewinne einräumt⁴³, angepasst werden. Dabei sind die Kantone in die Gesetzgebungsarbeit einzubeziehen.

2.1.4.6 Politische Realisierbarkeit

Trotz dieser Regelungskompetenz muss es aber als fraglich bezeichnet werden, ob sich die vorgeschlagene Massnahme realisieren lässt. Bereits anlässlich der Erarbeitung des StHG musste nämlich festgestellt werden, dass in kaum einem andern fiskalischen Bereich sich die Suche nach einem gemeinsamen Nenner derart schwierig erwies wie bei der Frage der steuerlichen Erfassung der Grundstückgewinne⁴⁴.

Dies war denn auch der Grund, dass im Bereich der Besteuerung von Grundstückgewinnen im Rahmen der Steuerharmonisierung keine Einigung erzielt werden konnte. Vielmehr schlägt hier das StHG weiterhin die zwei Systeme (monistisches und dualistisches System) als Möglichkeiten vor (Art. 12 StHG); die Kantone sind einzig gezwungen,

⁴¹ Eine Zusammenstellung der Argumente gegen das monistische System findet sich bei ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, Steuerharmonisierung, S. 126 ff.

⁴² Vgl. nachfolgend Ziff. 3.

⁴³ Vgl. nachfolgend Ziff. 2.1.4.6.

⁴⁴ ZUPPINGER/BÖCKLI/LOCHER/REICH, Steuerharmonisierung, S. 123.

sich für eines der beiden Systeme zu entscheiden (was seit 1985 auch alle Kantone getan haben). Beide Systeme sind aber nach dem StHG zulässig.

Dass die Kantone zusammen mit dem Bund in der Phase der Umsetzung der Steuerharmonisierung (bis Ende 2000) diese seit langem umstrittene Frage erneut aufgreifen und zugunsten einer einheitlichen Lösung entscheiden wollen, muss zumindest als fraglich bezeichnet werden.

Die politische Realisierbarkeit hängt wesentlich davon ab, ob das gegen das monistische System sprechende veranlagungstechnische Hindernis⁴⁵ ausgeräumt wird, d.h. eine monistisch ausgestaltete GGSt auch auf Bundesebene eingeführt werden kann.

2.1.5 Vorschlag

Die Grundstücksgewinnsteuer ist in allen Kantonen nach dem monistischen System zu erheben.

2.2 Weitere Massnahmen hinsichtlich Ausgestaltung der Grundstücksgewinnsteuer

Unabhängig von der vorgeschlagenen grundsätzlichen Massnahme, das monistische System in allen Kantonen einzuführen, sollen im folgenden Einzelmassnahmen näher geprüft werden, mit welchen gewisse wohnungs- und bodenpolitische Ziele unterstützt werden können. Während sich diese Massnahmen in Kantonen mit monistischem System auf Grundstücke des Privat- und Geschäftsvermögens auswirken würden, wären die Auswirkungen in Kantonen mit dualistischem System grundsätzlich auf Grundstücke des Privatvermögens beschränkt.

2.2.1 Realisierungsbegriff

Steuerobjekt der GGSt ist der Grundstücksgewinn, d.h. der Gewinn, den jemand durch Veräusserung eines Grundstücks oder durch bestimmte, der Veräusserung gleichgestellte Vorgänge realisiert. Im Unterschied zur BWZS werden mit der GGSt also nur realisierte Wertsteigerungen besteuert.

⁴⁵ Vgl. vom Ziff. 2.1.4.4.2.

Realisation im Bereich der GGSt bedeutet "Ausscheiden eines Vermögensgegenstandes aus einem bestimmten Vermögenskomplex gegen Entgelt"⁴⁶. Die wichtigsten Realisationstatbestände kann man unter dem Begriff "Veräusserung" oder "Handänderung" zusammenfassen. Dazu gehören jene Rechtsgeschäfte, die einen Wechsel der zivilrechtlichen Eigentumsverhältnisse an einem Grundstück bewirken, namentlich Kauf, Tausch, Sacheinlage und Begründung bzw. Aufhebung von Gesamt- oder Miteigentum, aber auch die Enteignung.

Alle geltenden Grundstückgewinnsteuersysteme kennen neben den eigentlichen Veräusserungstatbeständen weitere Realisationsformen. Zum einen werden Rechtsgeschäfte, die zivilrechtlich keine Grundstücksveräusserung darstellen, wirtschaftlich betrachtet aber einer solchen gleichkommen, wie Grundstücksveräusserungen behandelt (wirtschaftliche Handänderung, insbesondere Verkauf einer Immobiliengesellschaft). Zweitens werden die Grundstückgewinnsteuern auch bei der entgeltlichen Belastung von Grundstücken mit privatrechtlichen Dienstbarkeiten oder öffentlichrechtlichen Eigentumsbeschränkungen erhoben⁴⁷.

Diese beiden der Veräusserung gleichgestellten Tatbestände haben ein entscheidendes gemeinsames Merkmal: der Steuerpflichtige realisiert den Bodenwertzuwachs stets durch (Teil-)Veräusserung der Substanz. Realisiert er ihn demgegenüber durch bessere Nutzung, beispielsweise durch Überbauung von neuem Land, fällt keine GGSt an. Planungsbedingte Mehrwerte können mithin im Rahmen der geltenden Grundstückgewinnsteuern nicht bereits bei ihrer Entstehung, sondern erst bei Vorliegen eines "traditionellen" Realisationstatbestandes erfasst werden.

Aus der Erkenntnis, dass planungsbedingte Mehrwerte, die durch bauliche Nutzung realisiert werden, die GGSt nicht auslösen, ging der Vorschlag hervor, den grundstückgewinnsteuerrechtlichen Realisationsbegriff über die klassischen Handänderungstatbestände hinaus zu erweitern. Eine entsprechende Möglichkeit wird den Kantonen denn auch in Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG unter ausdrücklichem Verweis auf das Raumplanungsgesetz eingeräumt. Im Vordergrund der Diskussion für eine Erweiterung des Realisationsbegriffs stand dabei der Tatbestand der Überbauung⁴⁸. Diese Ausdehnung des

⁴⁶ LOCHER, Grundstückgewinnsteuer, S. 120.

⁴⁷ Vgl. ZUPPINGER, Bodenmehrwerte, S. 141 mit weiteren Hinweisen sowie Art. 12 Abs. 2 lit. c StHG.

⁴⁸ So insbesondere der BERICHT MEHRWERTABSCHÖPFUNG 1977, S. 61 ff, ferner ZUPPINGER, Bodenmehrwerte, S. 151 und ZUPPINGER, fiskalische Belastung, S. 106.

Realisationsbegriffs wird indessen heute mehrheitlich abgelehnt⁴⁹. Zur Begründung wird darauf hingewiesen, dass dadurch die Baulandhortung gefördert und die Überbauung verteuert, d.h. der Wohnungsbau behindert würde, dass man damit Mehrwerte besteuere, die nicht durch Veräusserung der Substanz, sondern lediglich durch erhöhte Erträge realisiert werden⁵⁰ und dass schliesslich neue Rechtsungleichheiten herbeigeführt würden. Diese Massnahme würde mithin den wichtigsten bodenpolitischen Zielen zuwiderlaufen.

Die Kommission ist deshalb der Auffassung, dass der grundstückgewinnsteuerrechtliche Realisationsbegriff nicht durch den Tatbestand der Überbauung zu erweitern ist.

2.2.2 Steueraufschubstatbestände

2.2.2.1 Allgemeines

Ein Steueraufschub bewirkt, dass die GGSt trotz Vorliegen eines Realisationstatbestands (vorläufig) nicht erhoben wird. Die Steuerlast bleibt aber latent erhalten, wird also später einmal zum Tragen kommen.

Aus bodenpolitischer Sicht, insbesondere dem Gesichtswinkel der Ausgleichsfunktion der GGSt, ist der echte Steueraufschub vertretbar, weil dadurch keine Lücke entsteht, der Bodenwertzuwachs mithin in vollem Ausmass, wenn auch erst in einem späteren Zeitpunkt, besteuert wird. Ein Steueraufschub verlängert zwar die Haltezeit, doch wird der aufgelaufene Gewinn beim Veräusserer oder seinem Rechtsnachfolger später noch besteuert.

Keine Realisation liegt vor, wenn der Eigentumsübergang unentgeltlich erfolgt, so bei der Schenkung, beim Erbgang und bei der unentgeltlichen Erteilung. Nach Art. 12 Abs. 3 lit. a StHG ist in diesen Fällen ein Steueraufschub zu gewähren⁵¹. Weitere Steueraufschubstatbestände bilden die Begründung oder Aufhebung der ehelichen Gütergemeinschaft (Art. 12 Abs. 3 lit. b StHG), Landumlegungen (Art. 12 Abs. 3 lit. c StHG) sowie die Ersatzbeschaffung bei land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken und bei selbstgenutzten Wohnliegenschaften (Art. 12 Abs. 3 lit. c und d StHG). Hinzu kommen

⁴⁹ Vgl. dazu CAGIANUT, Gutachten, S. 16 f und LOCHER, Mehrwertabschöpfung, S. 424 ff. (mit weiteren Hinweisen).

⁵⁰ Je nach Höhe der Baukosten, die anfallen, um die zusätzliche Nutzung überhaupt auszuschöpfen, wird u.U. allerdings überhaupt kein Mehrertrag realisiert.

⁵¹ Die ausdrückliche Erwähnung dieses und der folgenden Aufschubstatbestände im StHG legt es immerhin nahe, dass der Gesetzgeber von der grundsätzlichen Steuerpflicht dieser Tatbestände ausging. Würden diese Tatbestände grundsätzlich nicht als Realisation bzw. Veräusserung aufgefasst, würde sich ein Steueraufschub erübrigen.

beim monistischen System die betreffend stiller Reserven von Unternehmungen generell geltenden Steueraufschubstatbestände (Art. 12 Abs. 4 lit. a StHG), namentlich also Umstrukturierungen und Ersatzbeschaffungen. Diese Aufzählung der Aufschubstatbestände ist nach Ansicht des Gesetzgebers abschliessend⁵².

2.2.2.2 Ersatzbeschaffung

Namentlich bei Ersatzbeschaffungen bringt das StHG Erweiterungen in räumlicher und sachlicher Hinsicht. So werden diese aufgrund von Art. 12 Abs. 3 lit. d und e bzw. Art. 12 Abs. 4 lit. a StHG künftig innerhalb der ganzen Schweiz zu anerkennen⁵³ und nicht nur bei landwirtschaftlichen und Geschäftsgrundstücken, sondern auch bei Wohneigentum⁵⁴ möglich sein.

Diese gesetzlich vorgesehene Massnahme erweist sich im Hinblick auf Ziel 3 (breite Streuung selbstgenutzten Grundeigentums) als günstig. Da alle Selbstnutzer von dieser Massnahme profitieren können (sowohl geschäftlich als auch landwirtschaftlich genutzte Grundstücke wie auch Wohnliegenschaften), drängt sich eine zusätzliche steuerliche Massnahme in dieser Richtung (Ausdehnung der Ersatzbeschaffungstatbestände) nicht auf.

Die Ersatzbeschaffungstatbestände nach StHG begünstigen direkt nur diejenigen, die bereits Grundeigentümer sind. Ihnen wird es ermöglicht, steuerneutral einen Wechsel des Grundstücks vorzunehmen. Die Aufschubstatbestände im StHG bewirken also erstens, dass die Selbstnutzerquote infolge einer allfälligen Besteuerung nicht sinkt.

Die Wohneigentumsförderung (Ziel 3) bezweckt aber nicht nur, die bisherige Eigentumsquote nicht noch weiter absinken zu lassen, sondern sie zielt primär darauf ab, diese Quote zu erhöhen⁵⁵. Indirekt wirken sich die Steueraufschubstatbestände auch auf Eigenheiminteressenten positiv aus. Sie können gegebenenfalls davon profitieren, dass mehr Eigenheime zum Kauf angeboten werden. Zweitens entfällt für diejenigen, die bereits beim Erwerb eines Eigenheims mit einem Wohnsitzwechsel rechnen, ein Kaufhindernis. Die Massnahme ist daher zielkonform.

⁵² Botschaft zur Steuerharmonisierung, S. 102.

⁵³ Selbst wenn das dualistische System beibehalten wird, Grundstücksgewinne auf Geschäftsgrundstücken also weiterhin mit der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer erfasst werden, werden inskünftig kantonsübergreifende Ersatzbeschaffungen möglich sein (Art. 8 Abs. 4 StHG).

⁵⁴ Anders noch Art. 15 des Entwurfs und S. 102 f der Botschaft zum StHG.

⁵⁵ Vgl. auch Einleitung, Ziff. 3.8 hievov.

2.2.2.3 Übrige Steueraufschubstatbestände

Auch die übrigen Steueraufschubstatbestände zielen darauf ab, bloss formelle Veräusserungen nicht mit der GGSt zu belasten. Insbesondere bei den Landumlegungen in Form der Güterzusammenlegung, Quartierplanung, Grenzbereinigung und Abrundung landwirtschaftlicher Heimwesen kommen bereits heute bodenpolitische Zielsetzungen zum Zug, ist doch dieser Steueraufschubstatbestand (Art. 12 Abs. 3 lit. c StHG) bodenpolitisch motiviert: Mit der steuerlichen Privilegierung sollen wohnungs- und bodenpolitisch sinnvolle Überbauungen ermöglicht werden. Ein Steueraufschub aus Anlass eines Quartierplanverfahrens lässt es zu, dass ein Gebiet möglicherweise überhaupt erschlossen werden kann. Die steuerliche Privilegierung der Grenzbereinigung erlaubt es, sinnvolle Grenzen zwischen Grundstücken zu ziehen.

Der bereits heute im StHG vorgesehene Steueraufschubstatbestand der Landumlegung kommt somit den Zielen 1 und 5 entgegen.

Steueraufschubstatbestände, die über die im StHG vorgesehenen hinaus gehen, scheinen der Kommission unter wohnungs- und bodenpolitischer Sicht nicht nötig zu sein.

2.2.3 Verkauf an erstmalige Selbstnutzer

Wie sich unter Ziff. 2.2.2.2 gezeigt hat, wird mit der heutigen gesetzlichen Regelung nur ein Teilbereich des Ziels 3 (Wohneigentumsförderung) erreicht.

Mit einer steuerlichen Privilegierung des Veräusserers, wenn er das Grundeigentum an einen neuen, erstmaligen Selbstnutzer veräussert, könnte ev. erreicht werden, dass die Quote der selbstnutzenden Grundeigentümer ansteigt. Eine solche steuerliche Privilegierung könnte dabei unterschiedlich ausgestaltet werden. So wäre ein vollständiger Steueraufschub denkbar, wenn ein Grundstück an einen bisherigen Mieter veräussert wird⁵⁶. Eine Privilegierung in Form eines Steueraufschubs könnte auch auf alle erstmaligen Selbstnutzer ausgedehnt werden. Denkbar ist ferner, dass bei Veräusserung an einen erstmaligen Selbstnutzer eine teilweise Steuerbefreiung gewährt würde, während bei einem Verkauf an einen Erwerber, der das betreffende Grundstück nicht selbst nutzen will (oder der nicht zum ersten Mal Grundeigentum erwirbt), die GGSt in voller Höhe erhoben würde⁵⁷. Für den Veräusserer würde damit in allen Fällen ein Anreiz ge-

⁵⁶ Vgl. dazu Bericht Wohneigentumsförderung, S. 61 ff sowie eine entsprechende Volksinitiative im Kanton Zürich "Mieter werden Eigentümer" vom 18. Januar 1994.

⁵⁷ Vgl. dazu beispielsweise Art. 90a Abs. 5 des Bernischen Steuergesetzes.

schaffen, sein Grundeigentum an einen erstmaligen Selbstnutzer oder Mieter zu verkaufen, da sein Gewinn nach Steuern damit grösser wäre.

Bei einer teilweisen Steuerbefreiung gilt es aber zu beachten, dass aufgrund mangelnder Markttransparenz nicht feststehen kann, ob und in welchem Ausmass der Steuervorteil an den erstmaligen selbstnutzenden Erwerber weitergegeben würde⁵⁸. Sofern zur Hauptsache der Veräusserer davon profitierte, erscheint die Massnahme als fragwürdig.

Gleichzeitig verstösst jede Steuerbefreiung gegen die grundsätzliche Zielrichtung der GGSt, dass Mehrwerte, die auf Grund planerischer oder baulicher Vorleistungen des Gemeinwesens möglich werden, abgeschöpft werden sollen⁵⁹. Die Massnahme mit teilweiser Steuerbefreiung hätte nämlich zur Folge, dass ein erzielter Teilgewinn nicht besteuert würde.

Die beiden denkbaren Massnahmen, die einen Steueraufschub zur Folge hätten, erscheinen dagegen vor allem aus steuerrechtlichen Überlegungen problematisch. Ein Steueraufschub würde nämlich bewirken, dass der erwerbende erstmalige Selbstnutzer oder Mieter den während der Besitzesdauer des Veräusserers aufgelaufenen Gewinn bei einer späteren Veräusserung zu versteuern hätte. Der Veräusserer, der einen Gewinn tatsächlich realisiert hat, hätten diesen dagegen nicht zu versteuern. Bei der Steuerprivilegierung anlässlich der Veräusserung an einen Mieter liegen zudem Umgehungsgeschäfte auf der Hand.

Allen drei Massnahmen gemeinsam ist im weiteren der Problembereich, dass die Selbstnutzung eine bestimmte Dauer erreichen muss, damit überhaupt eine Steuerprivilegierung in Betracht gezogen werden darf. Um Missbrauchsmöglichkeiten vorzubeugen, müssten die Kontrollen durch die Steuerbehörden (mit entsprechendem Aufwand) ausgebaut werden.

Aufgrund dieser Überlegungen ist die Mehrheit der Kommission der Ansicht, der Verkauf an erstmalige Selbstnutzer, sei im Rahmen der GGSt nicht zu privilegieren.

⁵⁸ Es ist auch denkbar, dass die Steuervorteile nicht an den Erwerber weitergegeben werden. Vgl. dazu die Ausführungen betreffend Überwälzung der GGSt, Ziff. 1.3 hievon.

⁵⁹ Vgl. vom Ziff. 2.1.4.1.

2.2.4 Gewinnermittlung

2.2.4.1 Allgemeines

Der GGSt unterliegen Gewinne, die sich bei Veräusserung von Grundstücken oder Anteilen daran ergeben, soweit der Erlös die Anlagekosten (Erwerbspreis oder Ersatzwert zuzüglich Aufwendungen) übersteigt (Art. 12 Abs. 1 StHG). Der Grundstücksgewinn definiert sich somit als Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten, die sich wiederum aus dem Erwerbspreis (oder allenfalls Ersatzwert) und den (anrechenbaren) Aufwendungen zusammensetzen.

2.2.4.2 Erlös und Erwerbspreis

Wenn der Veräusserer das Grundstück entgeltlich erworben hat, ist für den Erwerbspreis vom effektiven Kaufpreis auszugehen (i.d.R. entsprechend dem im Grundbuch eingetragenen Kaufpreis). Dieser Preis entspricht auch dem Erlös des Veräusserers.

Als Entgelt sind alle geldwerten Leistungen zu betrachten, die für die Einräumung des Grundeigentums erbracht werden. Wenn das Entgelt nicht in Form von Geld, sondern in Sachwerten erfolgt (z.B. bei der Sacheinlage), ist grundsätzlich dessen Verkehrswert massgebend.

Auch bei einer gemischten Schenkung sollte man auf das tatsächlich geleistete Entgelt abstellen. Erstens muss dann nicht bei jeder Handänderung geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine gemischte Schenkung vorliegt und zweitens sollte der Bodenwertzuwachs stets bei demjenigen besteuert werden, der ihn tatsächlich realisiert. Ein anderes Vorgehen würde gegen die Ausgleichsfunktion der GGSt verstossen⁶⁰.

Beim unentgeltlichen Erwerb sollte dem Veräusserer grundsätzlich der Erwerbspreis des Rechtsvorgängers (oder genauer: der anlässlich der letzten Besteuerung massgebende Wert) angerechnet werden. Dasselbe gilt beim Steueraufschub, da dieser nicht zu einer teilweisen Steuerbefreiung führen sollte. Die beispielsweise im Kanton Bern geltende Bestimmung, wonach beim unentgeltlichen Erwerb der Vermögenssteuerwert im Zeitpunkt der Schenkung bzw. des Erbgangs angerechnet wird, ist daher sachwidrig⁶¹.

⁶⁰ Vgl. ausführlicher vom Ziff. 1.1, 1.2 und 2.1.4.1.

⁶¹ Sie eröffnet Lücken, weil der Vermögenssteuerwert von Zeit zu Zeit erhöht wird. Vgl. dazu LOCHER, Mehrwertabschöpfung, S. 415 und Mehrwertausgleich, S. 15.

Ebenfalls gegen die Ausgleichsfunktion der GGSt verstösst, dass anstelle des Erwerbspreises ein Ersatzwert (i.d.R. der Verkehrswert vor einer bestimmten Anzahl Jahre) eingesetzt werden kann. Diese auch im StHG vorgesehene Möglichkeit (Art. 12 Abs. 1) bringt es mit sich, dass realisierte Mehrwerte in einem gewissen Umfang (im Rahmen der Differenz zwischen Erwerbspreis und Ersatzwert) nicht besteuert werden, es somit zu einer grundsätzlich verpönten (teilweisen) Steuerbefreiung kommt.

Da das Abstellen auf den Ersatzwert im weiteren keinem wohnungs- oder bodenpolitischen Ziel dient, sollte auf diese gesetzlich vorgesehene Steuerprivilegierung grundsätzlich verzichtet werden. Praktische Überlegungen (Aufbewahrung von Unterlagen durch die Steuerpflichtigen und Steuerbehörden) führen aber dazu, dass trotzdem an einer solchen Frist festzuhalten ist. Diese sollte aber auf eine möglichst lange Zeitspanne ausgedehnt werden, um die GGSt als Ersatz für eine spezielle Mehrwertabgabe ebenbürtig erscheinen zu lassen. Je kürzer die Zeitspanne nämlich bemessen wird, desto eher sind zusätzliche Realisationstatbestände einzuführen (zu dieser Problematik vgl. vorn Ziff. 2.2.1). Die Kommission empfiehlt daher, die Frist, nach welcher anstelle des Erwerbspreises auf einen Ersatzwert abgestellt werden kann, auf 30 Jahre festzusetzen.

2.2.4.3 Anrechenbare Aufwendungen

Um vom Erwerbspreis zum Anlagewert zu gelangen, müssen gewisse Aufwendungen addiert werden.

Da man mit der Besteuerung der Grundstücksgewinne ausschliesslich die sog. "unverdienten" Mehrwerte besteuern sollte, sind einmal diejenigen wertvermehrenden Aufwendungen⁶² aufzurechnen, die der Grundeigentümer selbst finanziert hat. Es kann sich entweder um selbst eingeleitete Massnahmen handeln (z.B. Überbauung, Ausbau) oder um Massnahmen der öffentlichen Hand, deren Kosten vom Grundeigentümer getragen wurden. Es spielt dabei keine Rolle, ob diese Kosten freiwillig oder unfreiwillig übernommen wurden. Ausschlaggebend ist allein die Tatsache, *wer* sie getragen hat, nicht aber *warum*⁶³. Soweit wertvermehrnde Massnahmen dagegen durch Dritte finanziert wurden, ohne dass der Grundeigentümer eine Entschädigung leisten muss, erscheint eine Anrechnung nicht gerechtfertigt, weil damit realisierte Gewinne unbesteuert bleiben würden.

⁶² Werterhaltende Aufwendungen sind damit grundstücksgewinnsteuerrechtlich unbeachtlich.

⁶³ So spielt es z.B. bei den Erschliessungskosten keine Rolle, ob der Grundeigentümer seine Parzelle selbst erschlossen hat, ob diese Kosten durch Grundeigentümerbeiträge auf ihn überwält wurden oder ob er sie aufgrund einer vertraglichen Vereinbarung übernommen hat.

Falls planungsbedingte Mehrwerte bereits einmal mit einer speziellen Abgabe belastet wurden (Mehrwertabschöpfung), muss auch der gesamte damals massgebende Mehrwert ausgeklammert werden⁶⁴.

Weiter wird der Grundstücksgewinn durch Aufwendungen geschmälert, die mit dem Erwerb bzw. mit der Veräusserung des Bodens zusammenhängen. Diese Aufwendungen sind daher ebenfalls in den Anlagewert zu integrieren oder, anders ausgedrückt, vom Rohgewinn in Abzug zu bringen. Generell muss bei den anrechenbaren Aufwendungen gelten, dass alle Aufwendungen zum Abzug zuzulassen sind, die auf Kosten des Veräusserers zu einer Erhöhung des Erlöses und damit des Gewinns führten.

Problematisch erscheint in diesem Zusammenhang die steuerliche Behandlung der *Baukreditzinsen*, soweit diese wie gewöhnliche Schuldzinsen behandelt werden⁶⁵. Als Baukredit bezeichnet man einen grundpfändlich sichergestellten Kontokorrentkredit, der zur Finanzierung eines Neu- oder Umbaus dient, und über den der Kreditnehmer nur nach Massgabe des Baufortschrittes verfügen kann⁶⁶. Bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer werden Schuldzinsen in fünf Kantonen⁶⁷ generell zum Abzug zugelassen. Welchem Zweck das Kapital dient, für das die Schuldzinsen bezahlt werden müssen, spielt dabei keine Rolle. Baukreditzinsen werden mithin gleich behandelt wie alle übrigen Schuldzinsen. Bei der GGSt werden sie in diesem Fall nicht als wertvermehrnde Aufwendungen betrachtet und damit auch nicht zum Abzug zugelassen.

Nun kann aber die Situation eintreten, dass das vorhandene Einkommen bzw. der Ertrag kleiner ist als die abzugsfähigen Schuldzinsen. Bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer resultiert somit ein Verlust. Solche Verluste hat der Steuerpflichtige (bei der Gewinnsteuer allenfalls erst nach genau gesetzlich umschriebenen Verlustverrechnungsmöglichkeiten) zu tragen. Wenn diese Verluste aber auf Baukreditzinsen zurückzuführen sind, also mit dem Neu- oder Umbau der veräusserten Liegenschaft in Zusammenhang stehen, verstehen die Steuerpflichtigen häufig nicht, warum sie bei der GGSt nicht zum Abzug zugelassen werden.

⁶⁴ So LOCHER, Mehrwertausgleich, S. 13; vgl. auch Ziff. 2.1.4.4.1 hievov.

⁶⁵ Das betrifft die Kantone ZH, NW, AR, AG und VS (wobei nur ZH ein monistisches System kennt). Vgl. dazu auch Verwaltungsgericht Zürich, 30. September 1992, RB 1992 Nr. 24 = ZStP 1993, 43 = StE 1993 B 27.1 Nr. 13 = StR 48, 531.

⁶⁶ ALBISETTI et al., Handbuch, S. 134.

⁶⁷ ZH, NW, AR, AG und VS (wobei nur ZH ein monistisches System kennt).

Im interkantonalen Verhältnis hat das Bundesgericht diese Problematik, die sich vor allem beim gewerbsmässigen Bauherrn zeigt⁶⁸, dadurch gelöst, dass es bei der Gewinnermittlung von Liegenschaften des Geschäftsvermögens (nicht aber des Privatvermögens)⁶⁹ die Anrechnung eines allfälligen Verlusts verlangt⁷⁰, der mit dem veräusserten Grundstück in Zusammenhang steht. Nachdem die auf Baukreditzinsen zurückzuführenden Verluste u.U. ein grosses Ausmass annehmen, kann die fehlende Anrechnung eines allfälligen Verlusts bei der GGSt die Bautätigkeit stark behindern, was den Zielen 1 - 3 zuwiderläuft. Die Kommission schlägt deshalb vor, dass Baukreditzinsen auf Liegenschaften des Geschäftsvermögens, die bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer nicht berücksichtigt wurden, bei der GGSt zum Abzug zugelassen werden.

2.2.4.4 Teuerung

Sowohl beim Erwerbspreis als auch bei den Anlagekosten gehen die heutigen kantonalen Gesetze in ihrer überwiegenden Mehrheit davon aus, dass auf die entsprechenden Werte das Nominalwertprinzip anzuwenden sei. Dies hat zur Folge, dass der so ermittelte Gewinn, bei dem also sowohl für den Erwerbspreis als auch für die anrechenbaren Aufwendungen einzig die im damaligen Zeitpunkt bezahlten Werte eingesetzt werden, vor allem bei einer langen Besitzesdauer auch eine grosse Teuerungskomponente enthält. Die Teuerung versucht man heute meist mit einem sog. Besitzesdauerabzug⁷¹ zu berücksichtigen, indem der Steuertarif für einen Veräusserer, der ein Grundstück während längerer Zeit besessen hat, günstiger ausgestaltet wird als derjenige, der bei einer kurzfristigen Veräusserung zur Anwendung gelangt (wobei in letzterem Fall unter Umständen sogar der sog. Spekulationszuschlag zum Tragen kommen kann⁷²).

Es stellt sich zuerst die Grundsatzfrage, ob die Teuerung im Rahmen der GGSt überhaupt berücksichtigt werden soll⁷³. Nachdem das schweizerische Einkommenssteuerrecht grundsätzlich auf dem Nominalwertprinzip basiert, tritt eine Minderheit der Kommission dafür ein, der Geldentwertung sei auch bei der GGSt nicht Rechnung zu tragen. Die Kommissionsmehrheit befürwortet aber die Berücksichtigung der Teuerung, weil die GGSt beabsichtigt, nur real erzielte Mehrwerte, die auf Grund planerischer oder baulicher Vorleistungen des Gemeinwesens möglich werden, abzuschöpfen⁷⁴.

⁶⁸ Dieser erzielt seine hauptsächlichlichen Einnahmen aus Grundstücksgewinnen, während die übrigen Einnahmen, und damit auch die Verrechnungsmöglichkeiten für Schuldzinsen, sehr gering sind.

⁶⁹ Vgl. ZUPPINGER, Besteuerung des Liegenschaftenhändlers, S. 23.

⁷⁰ ZUPPINGER, a.a.O., S. 30.

⁷¹ Vgl. ausführlich nachfolgend Ziff. 2.2.5.2.3.2.

⁷² Vgl. nachfolgend Ziff. 2.2.5.2.3.1.

⁷³ Vgl. dazu GURTNER, Inflation, S. 151 ff.

⁷⁴ Vgl. vom Ziff. 2.1.4.1.

Ausserdem bleibt dieser Einbruch in das Nominalwertprinzip auf den Bereich einer Objektabgabe beschränkt und ist von den meisten Kantonen bereits heute vollzogen.

Die Kommissionsmehrheit, die für die Berücksichtigung der Teuerung eintritt, ist aber der Auffassung, dass sich der Besitzesdauerabzug nicht (mehr) zur Lösung dieses Problems eignet. Es wird vorgeschlagen, den Erwerbspreis und die anrechenbaren Aufwendungen um die bis zum Veräusserungszeitpunkt aufgelaufene Teuerung zu bereinigen. Dabei sollte die Inflation nur auf dem eigenfinanzierten Teil des Anlagewertes ausgeglichen werden⁷⁵. Weil es aber kaum praktikabel wäre, in jedem Einzelfall die Finanzierungsverhältnisse abzuklären, wird (in Anlehnung an das Bündner Steuergesetz) vorgeschlagen, nur 50% der auf dem Anlagewert aufgelaufenen Inflation vom Rohgewinn in Abzug zu bringen⁷⁶. Diese Ausführungen sollen anhand von zwei Beispielen konkretisiert werden:

Beispiel 1 (kurze Besitzesdauer):

Veräusserungserlös 1991	Fr. 800'000.--
./. Anlagewert (hier = Kaufpreis 1989)	<u>Fr. 700'000.--</u>
nominaler Wertzuwachs	Fr. 100'000.--
./. 50% der Inflation:	
- Annahme 6% auf dem Kaufpreis	<u>Fr. 21'000.--</u>
realer Wertzuwachs (= steuerbarer Gewinn)	<u>Fr. 79'000.--</u>

Beispiel 2 (längere Besitzesdauer):

Veräusserungserlös 1993	Fr. 800'000.--
./. Anlagewert:	
- Kaufpreis 1980	Fr. 450'000.--
- wertvermehrnde Aufwendungen 1991	Fr. 50'000.--
nominaler Wertzuwachs	<u>Fr. 500'000.--</u>
Fr. 300'000.--	
./. 50% der Inflation:	
- Annahme 50% auf dem Kaufpreis	Fr. 112'500.--
- Annahme 6% auf den Aufwendungen	Fr. 1'500.--
realer Wertzuwachs (= steuerbarer Gewinn)	<u>Fr. 114'000.--</u>
	<u>Fr. 186'000.--</u>

Diese Massnahme dient zwar nicht direkt der Unterstützung wohnungs- oder bodenpolitische Ziele. Sie ist aber eine Folge der unten vorgeschlagenen Abschaffung des Besitzesdauerabzugs⁷⁷, die ihrerseits der Baulandhortung entgegenwirken soll. Dabei ist her-

⁷⁵ Vgl. LOCHER, Mehrwertabschöpfung, S. 416 und GURTNER, Inflation, S. 152.

⁷⁶ Vgl. LOCHER, a.a.O., S. 416. Man unterstellt damit - schematisch - einen Eigenfinanzierungsgrad 50%.

⁷⁷ Vgl. dazu Ziff. 2.2.5.2.3.2.

auszustreichen, dass die Berücksichtigung der Teuerung auf dem Eigenkapital nur alternativ und keineswegs kumulativ zum Besitzesdauerabzug angewendet werden darf.

Die veranlagungstechnischen Schwierigkeiten (ein schematischer Besitzesdauerabzug ist für die Steuerbehörden einfacher anwendbar als ein für einzelne anrechenbare Anlagekosten zu errechnender Inflationssatz) sprechen nach Ansicht der Kommissionsmehrheit nicht gegen diese Massnahme, da sie zu bewältigen sind⁷⁸.

2.2.5 Steuertarif

2.2.5.1 Allgemeines

Die Kantone gehen bei der Steuerberechnung unterschiedlich vor. Man kennt grundsätzlich folgende Systeme⁷⁹:

1. Progressive Steuer auf dem Gewinn
2. Proportionale Steuer auf dem Gewinn

2.2.5.2 System mit progressivem Steuersatz

2.2.5.2.1 Allgemeines

In diesem System ist die *Höhe des Grundstückgewinns* massgebend für den Steuersatz. Aufgrund der Besitzesdauer werden dabei teilweise zusätzlich gewisse Zuschläge bzw. Ermässigungen gewährt.

Aus wohnungs- und bodenpolitischer Optik hat die Systemwahl kaum grössere Bedeutung, da es für die Frage, welches der beiden Systeme unter diesem Gesichtswinkel günstiger erscheint, viel mehr auf die effektive, aus dem System erwachsende Steuerbelastung ankommt.

Der Steuertarif sollte aber so gestaltet werden, dass die gesamte Steuerbelastung einerseits nicht tiefer liegt als bei der Einkommenssteuer und dass andererseits keine konfiskatorische, d.h. in die Substanz eingreifende Besteuerung resultieren kann. Es ist insbesondere zu beachten, dass die Bemessungsgrundlage bei Anwendung von Zuschlägen

⁷⁸ Die Indexierung der Anlagekosten wird namentlich im Kanton Jura bereits seit 1989 praktiziert. Vgl. dazu BEURET, *gains immobiliers*, S. 16 f.

⁷⁹ Nach MBIER/FURRER, *Einfluss der Besteuerung*, S. 27. Vgl. auch INTERKANTONALE KOMMISSION FÜR STEUERAUFKLÄRUNG, *Die Besteuerung der Grundstückgewinne*, S. 34 ff. Der Kanton Zug kennt im weiteren einen renditeabhängigen Steuertarif.

wegen kurzer Besitzesdauer⁸⁰ höher sein kann als der nominale Wertzuwachs. Selbst ein deutlich unter 100% liegender Tarif kann daher allein schon bei der GGSt zu einer konfiskatorischen Besteuerung führen. Weiter ist zu berücksichtigen, dass neben der GGSt auch Sozialversicherungsbeiträge sowie die direkte Bundessteuer geschuldet sein können.

2.2.5.2.2 Verlustverrechnung

In diesem System stellt die Frage, ob man jeden Grundstücksgewinn isoliert besteuern oder ob man mehrere, innerhalb eines bestimmten Zeitraumes erzielte Grundstücksgewinne gemeinsam erfassen und die Verrechnung mit Grundstückverlusten zulassen will. Man könnte sogar noch weiter gehen und auch die Verrechnung von Grundstücksgewinnen mit Betriebsverlusten zulassen⁸¹.

Soweit sich die Ausgestaltung des Steuertarifs darauf beschränkt, mehrere Grundstücksgewinne zusammenzuzählen bzw. die Verrechnung mit allfälligen Grundstückverlusten zuzulassen, kann darin kein Verstoss gegen wohnungs- oder bodenpolitische Ziele gesehen werden. Wohl führt die Zusammenrechnung von Grundstücksgewinnen bei einem progressiven Tarif zu einer höheren Steuerbelastung und damit tendenziell zu einer Verdrängung der geschäftsmässigen Bauherrn, doch muss gleichzeitig festgestellt werden, dass die so ausgestaltete Verlustverrechnung den erwähnten Nachteil wohl auszugleichen vermag.

Eine entsprechende Massnahme drängt sich daher nicht geradezu auf, lässt sich aber ohne weiteres vertreten.

Abzulehnen ist dagegen eine Verrechnung von Grundstücksgewinnen mit Betriebsverlusten. Ein solches System könnte nicht mehr von einem dualistischen System, welches die Kommission ablehnt⁸², unterschieden werden. Diese Verlustverrechnung würde dem grundsätzlichen Ziel der GGSt⁸³ zuwiderlaufen. Sie ist auch aus steuerpolitischen Gründen abzulehnen, weil die Verlustverrechnungsmöglichkeit konsequenterweise auch nach einer Zusammenrechnung von Grundstück- und Geschäftsgewinnen ruft.

⁸⁰ Vgl. nachfolgend Ziff. 2.2.5.2.3.1.

⁸¹ So z.B. das geltende System des Kantons Bern, Art. 88 Abs. 2 StG.

⁸² Vgl. vorn Ziff. 2.1.

⁸³ Vgl. insbesondere vorn Ziff. 2.1.4.1.

2.2.5.2.3 Besitzesdauer

Mittels Berücksichtigung der Besitzesdauer will man einerseits der Bodenspekulation entgegenwirken und andererseits der Geldentwertung Rechnung tragen.

2.2.5.2.3.1 Spekulationszuschlag

Die Kantone sind aufgrund von Art. 12 Abs. 5 StHG verpflichtet, kurzfristig erzielte Gewinne mit der GGSt stärker abzuschöpfen. Damit ist allerdings die Frage, wie dies genau geschehen soll, noch nicht beantwortet. Man kann diesem Auftrag durch die Erhebung von Zuschlägen bei kurzer (beispielsweise unter 5-jähriger) Haltedauer nachkommen. Art. 12 Abs. 5 StHG (dessen verfassungsrechtliche Grundlage zumindest fraglich erscheint, da damit eine den Kantonen vorbehaltene Steuersatzfrage geregelt wird) schreibt somit wohl den sog. Spekulationszuschlag, nicht aber den sog. Besitzesdauerabzug (Ermässigung bei langer Besitzesdauer) vor.

Der Spekulationszuschlag, wie ihn Art. 12 Abs. 5 StHG vorschreibt, ist nach Auffassung der Kommission abzulehnen. Zum einen werden die negativen Auswirkungen der Spekulation gemeinhin überschätzt⁸⁴. Selbst wenn man davon ausgeht, dass die Spekulation das Verschwinden von preisgünstigem Wohnraum kurzfristig beschleunigt (Verstoss gegen Ziel 1), hat dies langfristig positive Auswirkungen auf Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich) und Ziel 7 (Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes). Zweitens sind Zuschläge bei kurzer Besitzesdauer wenig zielgenau. Der Spekulant kann Käufe und Verkäufe z.B. über mehrere Jahre verteilen, anstatt sie kurz nacheinander vorzunehmen. Der Spekulationszuschlag trifft andererseits auch berufsmässige Bauherrn, die Wohnraum erstellen und Grundstücke in der Regel nur während kurzer Zeit behalten. Unter diesem Gesichtspunkt widerspricht er den Zielen 2 (Wohnbauförderung) und 3 (Wohneigentumsförderung). Die Kommission tritt daher für die Abschaffung des Spekulationszuschlages ein.

Soweit dennoch daran festgehalten wird, sollte zumindest auf eine allzustarke Ausdehnung des Begriffs der Kurzfristigkeit verzichtet werden (ohne damit aber Umgehungsgeschäfte zu begünstigen). Falls ein Kanton mehrere Grundstücksgewinne zusammenrechnet⁸⁵, sollten die Zuschläge nicht auf dem Steuerbetrag, sondern bereits auf dem

⁸⁴ Vgl. dazu Einleitung, Ziff. 4.1 hievore sowie EGGGER, Erfassung von Wertzuwächsen, S. 84 (mit Hinweisen).

⁸⁵ Vgl. vom Ziff. 2.2.5.2.2.

Grundstückgewinn erhoben werden, da man sonst nicht mehrere Gewinne bzw. Verluste sinnvoll miteinander verrechnen kann.

2.2.5.2.3.2 Besitzesdauerabzug

Heute wird im wesentlichen über den Besitzesdauerabzug versucht, das Problem der Geldentwertung im Bereich der Grundstückgewinnsteuer zu lösen⁸⁶. Diese Lösung ist zu schematisch. Je nach Konstellation erreicht man das gewünschte Ziel damit nur teilweise oder man schießt weit darüber hinaus⁸⁷. Der Besitzesdauerabzug, wie er für jedes Jahr Haltedauer gewährt wird, ist gänzlich abzuschaffen, da sein ursprüngliches Ziel, die Berücksichtigung der Geldentwertung, auf anderem Weg viel besser erreicht werden kann⁸⁸. Es ist aber nochmals festzuhalten, dass der Vorschlag der Mehrheit der Kommission, die Teuerung auf den Anlagekosten zu berücksichtigen, nur alternativ zum Besitzesdauerabzug eingeführt werden sollte.

Abzulehnen ist namentlich ein Besitzesdauerabzug, der nach einiger Zeit zu einer vollständigen Steuerbefreiung führt (wie heute z.B. in den Kantonen VS und AG). Gerade unter dem Gesichtswinkel der Ausgleichsfunktion der GGSt ist eine solche, zu einer vollständigen Steuerbefreiung führende Gesetzesnorm nicht wünschenswert. Diese Aussage gilt aber auch für den Besitzesdauerabzug an sich, da er zu einer teilweisen Steuerbefreiung führt, die keinem wohnungs- oder bodenpolitischen Ziel dient bzw. gegen das wohnungs- und bodenpolitischen Teilziel⁸⁹ verstösst, dass Mehrwerte, die auf Grund planerischer oder baulicher Vorleistungen des Gemeinwesens möglich werden, abgeschöpft werden sollen⁹⁰.

Die Abschaffung des Besitzesdauerabzugs wirkt zumindest teilweise der unerwünschten Baulandhortung entgegen, da das Hinausschieben des Veräusserungszeitpunkts nicht mehr steuerlich begünstigt wird⁹¹.

2.2.5.3 System mit proportionalem Steuersatz

Im zweiten, in der Schweiz anzutreffenden Tarifsysteem ist die Höhe des Grundstückgewinns unerheblich. Die GGSt wird zu einem festen Satz erhoben, der sich nicht nach

⁸⁶ Vgl. vorn Ziff. 2.2.4.4.

⁸⁷ Vgl. LOCHER, Mehrwertabschöpfung, S. 415 (mit Zahlenbeispielen).

⁸⁸ Vgl. vorn Ziff. 2.2.4.4.

⁸⁹ Vgl. Bausteine, S. 56.

⁹⁰ Vgl. vorn Ziff. 2.1.4.1.

⁹¹ Vgl. vorn Ziff. 1.2.

der Höhe des Gewinns (wie bei den progressiven Systemen) richtet. Trotzdem ist auch bei diesem System der Steuertarif nicht starr. Er ist aber allein von der *Besitzesdauer* abhängig.

Beispiel⁹²:

Besitzesdauer	Steuersatz
< 3 Jahre	60%
3 - 4 Jahre	57%
4 - 5 Jahre	54%
5 - 6 Jahre	51%
...	...
11 - 12 Jahre	33%
über 12 Jahre	30%

Da der Steuersatz linear verläuft, erweist sich eine Zusammenrechnung von verschiedenen Grundstücksgewinnen innerhalb eines bestimmten Zeitraums als unnötig. Dieses System zielt ebenfalls darauf ab, der Bodenspekulation entgegenzuwirken. Es trägt damit dem Art. 12 Abs. 5 StHG (stärkere Besteuerung kurzfristiger Gewinne) Rechnung.

Aus den bereits beim Spekulationszuschlag⁹³ bzw. Besitzesdauerabzug⁹⁴ genannten Gründen ist die Kommission gegen ein solches degressives Tarifsysteem. Es darf aber auf jeden Fall nicht mit der vorgeschlagenen Teuerungsberücksichtigung⁹⁵ verknüpft werden, da die Zielrichtung des Besitzesdauerabzugs (Berücksichtigung der Geldentwertung) bereits mit der anderen Massnahme erreicht wird.

⁹² Der folgende Tarif entspricht demjenigen der "Anti-Spekulations-Initiative" 1992 im Kanton Basel-Stadt.

⁹³ Vgl. Ziff. 2.2.5.2.3.1 hievov.

⁹⁴ Vgl. Ziff. 2.2.5.2.3.2 hievov.

⁹⁵ Vgl. vom Ziff. 2.2.4.4.

2.2.6 Vorschläge

Im Bereich der GGSt schlägt die Kommission (neben dem Übergang zum monistischen System) folgende *Einzelmassnahmen* vor:

1. Gewinnermittlung

Bei Grundstücken, die entgeltlich auf den Veräusserer übergegangen waren (inkl. gemischten Schenkungen), ist der Kaufpreis als Erwerbspreis zu betrachten. Beim unentgeltlichen Erwerb ist dem Veräusserer der anlässlich der letzten Besteuerung massgebende Wert anzurechnen. Die Frist, nach welcher anstatt auf den Erwerbspreises, auf einen Ersatzwert abgestellt werden kann, sollte 30 Jahre betragen⁹⁶;

2. Anrechenbare Aufwendungen

Neben den vom Eigentümer finanzierten, wertvermehrenden Aufwendungen und den Handänderungskosten sind bei Liegenschaften des Geschäftsvermögens auch Baukreditzinsen anzurechnen, die bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer nicht abgezogen werden konnten⁹⁷;

3. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission ist die Teuerung durch Indexierung der Anlagekosten zu berücksichtigen⁹⁸;

4. Besitzesdauerabzüge und Spekulationszuschläge sind abzuschaffen⁹⁹.

5. Grundstückgewinnsteuersysteme mit einem nach der Besitzesdauer gestaffelten Tarifsystem sind abzuschaffen¹⁰⁰.

⁹⁶ Ziff. 2.2.4.2.

⁹⁷ Ziff. 2.2.4.3.

⁹⁸ Die Minderheit der Kommission möchte die Teuerung überhaupt nicht berücksichtigen. Vgl. dazu Ziff. 2.2.4.4.

⁹⁹ Ziff. 2.2.5.2.3.1 f.

¹⁰⁰ Ziff. 2.2.5.3.

3 Einführung der Besteuerung privater Grundstückgewinne auf Stufe Bund

3.1 Darstellung der Massnahme

Die Besteuerung privater Grundstückgewinne ist bis anhin den Kantonen vorbehalten. Das beruht allerdings nicht auf einer ausdrücklichen Regelung, sondern auf der historischen Entwicklung. Der Bund verfügt nach Auffassung der Kommission bereits über eine ausreichende verfassungsrechtliche Grundlage, um private Grundstückgewinne zu besteuern¹⁰¹. Als letzte Massnahme wird daher die Einführung einer GGSt auf Stufe Bund untersucht. Am sinnvollsten wäre dabei die Konzeption als Objektsteuer nach dem monistischen System¹⁰². Der anschliessenden Beurteilung wird daher eine monistisch ausgestaltete GGSt zugrundegelegt. Die entsprechenden Überlegungen gelten auch für den Bund.

3.2 Beurteilung der Massnahme

3.2.1 Marktwirkung

Von der Einführung einer GGSt auf Stufe Bund wären diejenigen Grundeigentümer am meisten betroffen, die ihre Liegenschaften im Privatvermögen halten, da sie bisher nicht besteuert wurden. Im Bereich des Geschäftsvermögens wäre nicht die Besteuerung als solche neu, sondern das System. Die Beurteilung dieses Systemwechsels fällt gleich aus, wie in den Kantonen, weshalb diesbezüglich auf Ziff. 2.1 verwiesen werden kann. An dieser Stelle werden daher nur die Auswirkungen der Steuer im Bereich des Privatvermögens untersucht.

Auszugehen ist von der Feststellung, dass private Grundstückgewinne in allen Kantonen bereits besteuert werden. Aufgrund der unterschiedlichen Tarif- und Satzgestaltungen mit Zuschlägen für kurze bzw. Abzügen für lange Besitzesdauer, sind die Belastungsunterschiede sehr gross und reichen von Null bis ca. 60%. Die durchschnittliche Belastung liegt im Bereich von etwa 25% bis 30%. Durch eine parallele Bundessteuer würde der dem Grundeigentümer nach Steuern verbleibende Gewinn kleiner. Angenommen, der Bundessteuersatz beliefe sich auf 5% oder 10%, bewirkte dies einen Rückgang des Reingewinns des Steuerpflichtigen um 5 bzw. 10 Prozentpunkte.

¹⁰¹ Vgl. nachfolgend Ziff. 3.2.4.

¹⁰² Vgl. vorn Ziff. 2.2.

3.2.2 Auswirkungen auf den Fiskus

Die Einführung einer GGSt würde dem Bund zweifellos Mehreinnahmen bringen. Veranlagung und Bezug sollten die Kantone übernehmen, die ja ohnehin ihre eigene Steuer erheben. Dadurch entstünde zwar zusätzlicher und zu entschädigender Verwaltungsaufwand. Der wäre aber umso geringer, je besser die Besteuerungssysteme aufeinander abgestimmt wären. Die Bundessteuer hätte damit neben ihrer fiskalischen und bodenpolitischen, auch eine gewisse Harmonisierungsfunktion. Insbesondere für Kantone, welche heute noch ein dualistisches System kennen, dürfte ein gewisser Anreiz zu einem Systemwechsel entstehen.

3.2.3 Zielkonformität

Die wesentlichen Aussagen zur Frage der Zielkonformität wurden bereits gemacht. Zusammenfassend sei hier noch einmal folgendes festgehalten: Für die Einführung einer GGSt auf Stufe Bund sprechen fiskalische, steuertechnische, verfassungsrechtliche und staatspolitische Überlegungen (Harmonisierungsfunktion). Die Beurteilung der bodenpolitischen Wirkungen ist vor allem von der Ausgestaltung der Steuer abhängig. Sie fällt grundsätzlich positiv aus, wenn die Steuer so ausgestaltet wird, wie dies für die kantonalen Grundstückgewinnsteuern vorgeschlagen wird¹⁰³.

3.2.4 Regelungskompetenz

Art. 41^{ter} Abs. 5 lit. a BV - die Grundlage des Bundes zur Erhebung einer Einkommenssteuer - enthält keine Definition des Begriffs "Einkommen". Weder die Zulässigkeit noch die Unzulässigkeit der Besteuerung von Kapitalgewinnen lässt sich daher direkt aus der Verfassung ableiten¹⁰⁴. Es wurde aber bereits erwähnt, dass Kapitalgewinne nach herrschender Auffassung in der Lehre grundsätzlich Einkommen darstellen und dass Ausnahmen lediglich beim beweglichen Vermögen sachlich zu rechtfertigen sind. Die Kommission ist deshalb der Meinung, der Bund sei gestützt auf seine Kompetenz zur Erhebung einer direkten Bundessteuer grundsätzlich befugt, auch private Grundstücksgewinne zu besteuern, wobei immerhin darauf hingewiesen sei, dass angesichts der historischen Entwicklung eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage wünschbar wäre. Es ist im weiteren zu beachten, dass es sich nur um eine parallele Kompetenz handelt. Aufgrund des Umstandes, dass diese Steuer bis anhin den Kantonen vorbehalten war, sollte eine allfällige Bundessteuer so massvoll sein, dass diejenigen Kantone, die

¹⁰³ Vgl. vorn Ziff. 2.

¹⁰⁴ Vgl. dazu HÖHN, Kommentar BV, N. 63 zu Art. 41^{ter}.

heute eine hohe Steuerbelastung haben, nicht gezwungen würden, diese (zu Gunsten des Bundes) zu senken.

3.2.5 Verhältnis zu bestehenden oder beabsichtigten Massnahmen

An dieser Stelle ist hervorzuheben, dass mit der Einführung einer Objektsteuer auf Grundstückgewinnen auf Stufe Bund der wohl gewichtigste Nachteil des monistischen Systems in den Kantonen beseitigt werden könnte¹⁰⁵.

3.2.6 Politische Realisierbarkeit

Die Einführung neuer Steuern ist erfahrungsgemäss immer ausserordentlich schwierig. Echte Chancen bestehen nur, wenn die Steuer mit überzeugenden Argumenten begründet werden kann. Diese liegen u.E. vor. Entscheidend ist auch, wer von der Steuer betroffen ist, sei es als Steuersubjekt oder als Steuerträger. Steuersubjekt ist jeweils der Veräusserer einer Liegenschaft. Gemessen an der Gesamtheit der Bevölkerung ist ihre Zahl zwar gering, kaum quantifizierbar ist allerdings ihr politischer Einfluss. Bei der Frage nach den Trägern der Steuer spielen wieder die Überwälzungsmechanismen eine Rolle. Aus den bereits dargelegten Gründen ist bei Mietshäusern nicht damit zu rechnen, dass die Steuer auf den Erwerber und letztlich auf die Mieter überwält werden kann. Der Kreis der Steuerträger dürfte demzufolge nicht wesentlich grösser sein, als jener der Steuersubjekte. Betroffen sind weiter die Kantone. Dort ist mit erheblichem Widerstand zu rechnen, sofern nicht sichergestellt ist, dass ihr Steuersubstrat gewahrt und ihre administrativen Aufwendungen entschädigt werden. Teilweise dürfte man sich auch gegen den beabsichtigten Harmonisierungsdruck wehren. Weiter wird die Realisierbarkeit auch von den übrigen steuerpolitischen Massnahmen abhängen. Neue Steuern sind generell einfacher einzuführen, wenn sie alte ersetzen, als wenn sie hinzukommen. Da die meisten bodenrelevanten Steuern von den Kantonen oder Gemeinden erhoben werden, besteht praktisch nur dort ein gewisser Spielraum für Steuererleichterungen. Die daraus resultierende Verschiebung von Steuereinnahmen zugunsten des Bundes könnte zwar im Rahmen des Finanzausgleichs kompensiert werden. Der kantonale bzw. kommunale Widerstand würde damit jedoch kaum vollständig erlahmen.

Eine zuverlässige Beurteilung der Realisierbarkeit ist mithin vor der Durchführung eines Vernehmlassungsverfahrens nicht möglich. Dennoch glaubt die Kommission, dass die Einführung einer GGSt auf Stufe Bund nicht unmöglich ist.

¹⁰⁵ Vgl. dazu vom Ziff. 2.1.4.4.2.

3.3 Vorschlag

Die Kommission ist der Auffassung, dass die in Aussicht genommene Massnahme an sich wünschbar ist, insbesondere weil sie die Harmonisierung im Bereich der GGSt begünstigen könnte. Trotz der eher pessimistischen Einschätzung der Realisierbarkeit dieser Massnahme wird vorgeschlagen, dass sie weiterverfolgt wird.

Zusammenfassung

1 Vorgeschlagene und abgelehnte Massnahmen

Im ersten Kapitel werden Massnahmen im Bereich der *Steuern auf dem Ertrag* des Bodens untersucht. § 1 befasst sich mit den Auswirkungen der geltenden Eigenmietwertbesteuerung und verschiedenen Varianten für einen Systemwechsel (Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung). Die Kommission kommt dabei zum Schluss, dass am bestehenden System festzuhalten ist. Der Eigenmietwert sollte grundsätzlich dem Marktwert entsprechen. Für einen Mietzinsabzug bleibt damit kein Raum. Bei Eigenheimen am Wohnsitz (nicht aber bei Zweitwohnungen) ist ein Einschlag bis zu 30% im Sinne einer Massnahme zur Wohneigentumsförderung (Ziel 3) vertretbar. Ein Unternutzungsabzug wie er in Art. 21 Abs. 2 DBG vorgesehen ist, wird abgelehnt. Wenn überhaupt, sollte die Unternutzung nicht generell, sondern nur in Härtefällen berücksichtigt werden. Bauparprivilegien bilden den Untersuchungsgegenstand des § 2. Die Kommission lehnt entsprechende Massnahmen ab. In § 3 befassen wir uns mit Henry George's "single tax" (einer Sollertragssteuer auf der Bodenrente) und mit der Ressourcensteuer (Grundrentenabschöpfung), einer objektbezogenen Bodenertragssteuer. Die Kommission steht auch diesen Massnahmen ablehnend gegenüber. Im Bereich der Einkommenssteuer ergeben sich somit keine wesentlichen Änderungen gegenüber dem geltenden Recht¹.

Im zweiten Kapitel werden Massnahmen im Bereich der *Besteuerung des Bodenwerts* untersucht. Es handelt sich dabei ausschliesslich um kantonale bzw. kommunale Steuern. § 3 befasst sich mit der allgemeinen Vermögenssteuer, die sowohl das bewegliche, als auch das unbewegliche Vermögen beschlägt. Hauptgegenstand unserer Untersuchung ist das Bewertungsproblem, insbesondere die verkehrswertorientierte Besteuerung von Bauland. Die Kommission unterbreitet den Vorschlag, im Siedlungsbereich grundsätzlich alle Grundstücke (wie das bewegliche Vermögen) nach Massgabe ihres Verkehrswerts zu besteuern. Zum Ertragswert sollen - nach Auffassung der Kommissionsmehr-

¹ Das gilt allerdings nicht in Bezug auf Grundstücksgewinne, soweit sie mit der allgemeinen Einkommenssteuer erfasst werden. Diese sollen nach Auffassung der Kommission einer monistisch ausgestalteten Grundstücksgewinnsteuer unterliegen (vgl. dazu § 7).

heit² - lediglich Grundstücke erfasst werden, die dem Bundesgesetz über das bürgerliche Bodenrecht (BGBB) unterliegen. Auf eine Vermögensnachbesteuerung ist in diesem Fall zu verzichten. Grundstücke, die zwar in der Bauzone liegen, aber noch nicht baureif sind, sollten zu einem dem Verkehrswert angenäherten Wert erfasst werden. In § 4 wird die Liegenschaftssteuer untersucht. Als erste Massnahme wird die grundsätzliche Abschaffung dieser Steuer vorgeschlagen. Die Kommission befürwortet aber die Beibehaltung bzw. Einführung einer (kantonalen oder kommunalen) Objektsteuer auf Zweitwohnungen. Eine entsprechende Steuer auf Bauland wird hingegen abgelehnt.

Das dritte Kapitel befasst sich mit *Steuern auf dem Wertzuwachs* des Bodens. In § 6 wird zuerst eine eigentliche Bodenwertzuwachssteuer untersucht, d.h. eine Steuer, mit welcher der Wertzuwachs des Bodens - unabhängig von einem Realisationstatbestand - periodisch besteuert wird. Die Kommission schlägt vor, dieses Konzept nicht weiterzuverfolgen, sondern die kantonalen Grundstückgewinnsteuern zu verbessern (§ 7). Diese sollten insbesondere dem monistischen System folgen, d.h. nicht bloss private, sondern auch geschäftliche Grundstückgewinne erfassen. Beim Erwerbspreis wird vorgeschlagen, entweder auf die effektiven Kosten oder auf den letzten für die GGSt massgebenden Steuerwert abzustellen. Ein Ersatzwert soll frühestens nach 30 Jahren herangezogen werden. Zu den abziehbaren Aufwendungen gehören bei Liegenschaften des Geschäftsvermögens auch Baukreditzinsen, die bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer nicht zum Abzug zugelassen wurden. Nach Auffassung der Kommissionsmehrheit ist die Teuerung bei der GGSt zwar zu berücksichtigen, jedoch nicht mit einem Besitzesdauerabzug, sondern durch Indexierung eines schematisch festgesetzten Eigenkapitalanteils auf den Gesteuerungskosten³. So kann man der Geldentwertung auf dem investierten Eigenkapital angemessen Rechnung tragen. Neben dem Besitzesdauerabzug wird auch der Spekulationszuschlag (und demzufolge auch ein von der Besitzesdauer abhängiges Tarifsystem) abgelehnt. Schliesslich wird vorgeschlagen, eine nach diesen Grundsätzen konzipierte Grundstückgewinnsteuer auch auf Stufe Bund zu erheben.

² Die Kommissionsminderheit ist der Auffassung, dass auch baureifes Land, das nicht in den Schutzbereich des BGBB fällt, zum Ertragswert besteuert werden sollte, wenn es tatsächlich landwirtschaftlich genutzt wird.

³ Eine Minderheit der Kommission ist der Auffassung, die Inflation sei überhaupt nicht zu berücksichtigen.

Übersicht über die vorgeschlagenen und abgelehnten Massnahmen

Massnahmen	Vorschlag	Fundstelle
a) Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung mit Schuldzinsen-/Unterhaltsabzug und Einschlag bis zu 30% auf dem Mietwert von Erstwohnungen	ja	§ 1, Ziff. 2, 4 und 5
b) Verzicht auf den Unternutzungsabzug bei der Eigenmietwertfestsetzung (ev. Einführung einer Härtefallregelung)	ja	§ 1, Ziff. 2.2.2
c) Eigenmietwertbesteuerung zum Marktwert bei Zweitwohnungen	ja	§ 1, Ziff. 2.2.3
d) Einführung Mietzinsabzug	nein	§ 1, Ziff. 4.1.2
e) Einführung von Bausparprivilegien	nein	§ 2
f) Single tax und Ressourcensteuer	nein	§ 3
g) Verkehrswertbesteuerung von überbauten und baureifen Grundstücken, die nicht dem BGGB unterliegen	ja ⁴	§ 4
h) Verzicht auf die Vermögensnachbesteuerung	ja ⁵	§ 4, Ziff. 5.1.5
i) Abschaffung der Liegenschaftssteuer	ja	§ 5, Ziff. 4.1
j) Einführung einer Baulandsteuer	nein	§ 5, Ziff. 4.2
k) Einführung einer Zweitwohnungssteuer	ja	§ 5, Ziff. 4.3
l) Einführung einer Bodenwertzuwachssteuer	nein	§ 6
m) Monistische Grundstückgewinnsteuer in den Kantonen	ja	§ 7, Ziff. 2.1
n) Ausdehnung des Realisationsbegriffs auf den Tatbestand der Überbauung	nein	§ 7, Ziff. 2.2.1
o) Steueraufschub bei Ersatzbeschaffung von Eigenheimen	ja ⁶	§ 7, Ziff. 2.2.2.2
p) Steueraufschub oder Steuerermässigung bei Verkauf an erstmalige Selbstnutzer	nein	§ 7, Ziff. 2.2.3
q) Gewinnermittlung durch Abstellen auf den Erwerbspreis, den letzten für die GGSt massgebenden Steuerwert oder einen Ersatzwert (nach 30 Jahren)	ja	§ 7, Ziff. 2.2.4.2
r) Abzugsfähigkeit der Baukreditzinsen auf Liegenschaften des Geschäftsvermögens bei der GGSt, wenn der Zinsaufwand bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer nicht voll abgezogen werden konnte	ja	§ 7, Ziff. 2.2.4.3
s) Berücksichtigung der Teuerung auf dem eigenfinanzierten Teil der Anlagekosten	ja ⁷	§ 7, Ziff. 2.2.4.4
t) Verzicht auf Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug sowie Abschaffung von besitzesdauerabhängigen Tarifen	ja	§ 7, Ziff. 2.2.5.2.3 und 2.2.5.3
u) Einführung einer monistischen GGSt auf Stufe Bund	ja	§ 7, Ziff. 3

⁴ Mehrheitsmeinung.

⁵ Sofern Massnahme g) verwirklicht wird. Zur Vermögensnachbesteuerung in Kombination mit der Ertragswertmethode vgl. § 4, Ziff. 5.1.5.

⁶ In Art. 12 Abs. 3 lit. d und e bzw. Art. 12 Abs. 4 lit. a StHG bereits enthalten.

⁷ Mehrheitsmeinung.

2 Zielkonformität der vorgeschlagenen Massnahmen

Das in der Schweiz in Bund und Kantonen verbreitete System der Eigenmietwertbesteuerung hat bereits eigenschaftsfördernde Wirkung, weil damit die Möglichkeit verbunden ist, die Schuldzinsen- und Unterhaltskosten in Abzug zu bringen und weil die Eigenmietwerte in der Regel unter den Verkehrswerten liegen. So können insbesondere Eigenheimbesitzer mit einem hohen Fremdfinanzierungsgrad "negative Liegenschaftsrechnungen" ausweisen. Wie alle Entlastungsmassnahmen im Bereich der Einkommenssteuern hat das System allerdings den Nachteil, dass sich die Steuereinsparungen bei höheren Einkommen stärker auswirken als bei tiefen. Umgekehrt würde die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung verbunden mit der Aufhebung des Schuldzinsen- und Unterhaltskostenabzuges noch ausgeprägter Steuerpflichtige mit hohen Einkommen privilegieren, weil diese ein Eigenheim mit einem grossen Eigenkapitalanteil finanzieren können. Die Beibehaltung des geltenden Systems dient damit Ziel 3 (Wohneigentumsförderung). Ferner kann auch Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich) unterstützt werden, indem kein Unternutzungsabzug gewährt und indem für die Eigenmietwertbesteuerung bei Zweitwohnungen der Marktwert herangezogen wird. Der Verzicht auf einen Unternutzungsabzug wirkt sich u.U. negativ auf Ziel 3 (Wohneigentumsförderung) aus. Als Ersatzmassnahme kommt eine Härtefallregelung in Frage. Die Zulässigkeit des Unterhaltskostenabzuges begünstigt schliesslich Ziel 6 (Förderung der Siedlungsqualität). Die übrigen boden- und wohnungspolitischen Ziele sind nicht betroffen.

Die Verkehrswertbesteuerung von Bauland ist als Massnahme gegen die Baulandhortung zu betrachten. Da sie einen gewissen Nutzungsdruck auslöst, entsteht ein Anreiz, baureifes Land zweckentsprechend zu nutzen, d.h. zu überbauen. Die Verkehrswertbesteuerung dient damit den Zielen 1 (ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum), 2 (Wohnbauförderung), 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich) und 7 (Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes). Eher negativ betroffen ist Ziel 3 (Wohneigentumsförderung), weil u.U. mit einer Mehrbelastung der Eigenheimbesitzer zu rechnen ist. Nachdem die Vermögensnachbesteuerung die Umnutzung bzw. Veräusserung von landwirtschaftlich genutztem Bauland behindern kann, kommt ihre Abschaffung (bzw. der Verzicht darauf) den Zielen 1 (ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum), 2 (Wohnbauförderung), 5 (optimale Bo-

dennutzung im Siedlungsbereich) und 7 (Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes) entgegen.

Die Abschaffung der Liegenschaftssteuer führt zu einer Entlastung der Eigenheimbesitzer und ist damit geeignet, Ziel 3 (Wohneigentumsförderung) zu unterstützen. Bei Mietwohnungen wirkt sich die Entlastung entweder auf die Eigentümer oder Mieter aus. Im ersten Fall dient die Massnahme den Zielen 1 (ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum) und 2 (Wohnbauförderung), im zweiten Fall einem Teilaspekt des Ziels 1 (ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit *preisgünstigem* Wohnraum). Eher negativ ins Gewicht fällt die Aufhebung der Liegenschaftssteuer einzig mit Blick auf Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich), da die Steuer geeignet wäre, den Nutzungsdruck zu erhöhen. Der freiwillige Nutzungsverzicht ist besonders bei Zweitwohnungen verbreitet. Deshalb sollten die Kantone eine Zweitwohnungssteuer einzuführen. Deren Lenkungszweck besteht darin, die Attraktivität von Erstwohnungen gegenüber Zweitwohnungen zu erhöhen, sodass der Anteil an Erstwohnungen längerfristig steigen dürfte. Diese Massnahme entspricht demnach den Zielen 1 (ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum), 2 (Wohnbauförderung), 3 (Wohneigentumsförderung) und 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich). Eine Baulandsteuer wäre zwar grundsätzlich erwünscht, muss aber abgelehnt werden, weil negative Aspekte überwiegen.

Im Bereich der Besteuerung des Wertzuwachses würde eine periodische Bodenwertzuwachssteuer Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich) vermutlich am effizientesten unterstützen, da auch sie einen Nutzungsdruck auslösen könnte. Zusätzlich würde allerdings ein hoher Veräusserungsdruck entstehen, insbesondere bei Eigenheimen, wo die Steuer nicht überwälzbar ist. Weil dies dem Ziel 3 (Wohneigentumsförderung) zuwiderliefe (sowie aus anderen Gründen, die ausserhalb der Boden- und Wohnungspolitik liegen), gibt die Kommission der Besteuerung der *realisierten* Grundstücksgewinne den Vorzug.

Gewisse Ziele der Wohnungs- und Bodenpolitik können auch durch Massnahmen im Bereich der Grundstückgewinnsteuer unterstützt werden. Grundvoraussetzung dazu ist die Einführung des monistischen Systems, d.h. die Erfassung sowohl privater als auch geschäftlicher Grundstücksgewinne mit einer Objektsteuer. Bereits die Besteuerung als solche hat gewisse positive Auswirkungen. Grundsätzlich erwünscht ist einmal ihre

Ausgleichsfunktion. Da die Steuer erst anlässlich eines Realisationstatbestandes (insbesondere bei der Veräußerung) anfällt, sind Grundeigentümer, die ihre Grundstücke behalten, von ihr kaum betroffen⁸. Das schafft einen gewissen Anreiz, den Wertzuwachs nicht durch Veräußerung, sondern durch bessere Nutzung zu realisieren. Dies wiederum dient vor allem Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich), ferner auch Ziel 3 (Wohneigentumsförderung). Andererseits ist mit der steuerlichen Belastung des Veräußerungsgewinns eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes (Ziel 7) verbunden, insbesondere wenn die Steuerbelastung stark von der Besitzesdauer abhängt. Um diese Gefahr zu reduzieren, sollte die Steuerbelastung insgesamt nicht allzu hoch sein. Vor allem aber sollte sich die Besitzesdauer nicht so stark auswirken, wie in den meisten geltenden Systemen. Spekulationszuschläge und Besitzesdauerabzüge sollten aufgehoben werden, weil sie unnötige Anreize schaffen, Bauland zu horten bzw. überbaute Grundstücke möglichst spät auf den Markt zu bringen. Nach Auffassung der Mehrheit der Kommission sollte lediglich die Teuerung auf dem investierten Eigenkapital berücksichtigt, d.h. nur der reale Wertzuwachsgeinn (dieser aber vollumfänglich) besteuert werden. Die Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass auch darauf verzichtet werden kann. Einen weiteren Beitrag zur Unterstützung der Ziele 3 (Wohneigentumsförderung) und 7 (Sicherstellung eines funktionierenden Bodenmarktes) leistet der Steueraufschub bei Ersatzbeschaffung von Eigenheimen. Diese Massnahme ist im StHG bereits vorgesehen. Die Berücksichtigung der Schuldzinsen auf Liegenschaften des Geschäftsvermögens dient schliesslich den Zielen 1 (ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum), 2 (Wohnbauförderung) und 3 (Wohneigentumsförderung).

Nach Auffassung der Kommission sollten Grundstücksgewinne auch auf Stufe Bund einer Objektsteuer unterstellt werden. Damit würde das monistische System gefördert (Harmonisierung Bund/Kantone) und die Steuer könnte ebenfalls nach boden- und wohnungspolitischen Kriterien ausgestaltet werden.

⁸

Es sei denn, die Steuer sei anlässlich des Eigentumserwerbs auf sie überwält worden.

3 Übersicht betreffend Zielkonformität der vorgeschlagenen Massnahmen

Anschliessend wird die Zielkonformität der *vorgeschlagenen* Massnahmen in zwei Übersichten stichwortartig dargestellt, zuerst aufgeschlüsselt nach den Massnahmen, dann nach den Zielen. Es werden dabei nur *wohnungs- und bodenpolitische Ziele* berücksichtigt; andere Auswirkungen (z.B. finanzpolitische) bleiben hier ausgeklammert⁹.

Es ist zu beachten, dass die Auswirkungen natürlich verschieden sein können, je nach dem, welche Massnahmen miteinander kombiniert werden. So kann z.B. die betreffend Wohneigentumsförderung (Ziel 3) tendenziell negative Auswirkung der Verkehrswertbesteuerung von überbauten Grundstücken (Massnahme 4) etwa durch die Abschaffung der Liegenschaftssteuer (Massnahme 6) kompensiert werden. Bedeutsam ist auch das Ausmass der Wirkungen dieser Massnahmen. Aufgrund der Vielfalt der kantonalen Steuersysteme und der verschiedenen Tarife, die zudem entweder linear oder progressiv sind, können aber keine quantifizierten Aussagen gemacht werden, die allgemein gültig sind¹⁰. Es wird jeweils nur die Wirkungsrichtung angegeben. Positive Wirkungen werden mit "+" bezeichnet, negative mit "-".

Nach Auffassung der Kommission sollten folgende Massnahmen miteinander kombiniert werden:

- Massnahme 4 (Verkehrswertbesteuerung von überbauten bzw. baureifen Grundstücken) mit Massnahme 5 (Verzicht auf Vermögensnachbesteuerung);
- Massnahme 6 (Abschaffung der Liegenschaftssteuer) mit Massnahme 7 (Einführung einer Zweitwohnungssteuer);
- ev. Massnahme 4 (Verkehrswertbesteuerung von überbauten bzw. baureifen Grundstücken) mit Massnahme 6 (Abschaffung der Liegenschaftssteuer).

⁹ Entsprechende Angaben können jeweils den §§ 1 bis 7 entnommen werden.

¹⁰ Einige Hinweise auf das Ausmass der Auswirkungen sind den §§ 1 bis 7 zu entnehmen.

3.1 Zielkonformität aufgeschlüsselt nach den vorgeschlagenen Massnahmen

Massnahme 1: Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung mit Schuldzinsen-/Unterhaltskostenabzug und Einschlag bis zu 30% auf dem Mietwert von Erstwohnungen¹¹

- + Ziel 3 (Wohneigentumsförderung)
- + Ziel 6 (Förderung der Siedlungsqualität)

Massnahme 2: Verzicht auf Unternutzungsabzug bei der Eigenmietwertfestsetzung¹²

- Ziel 3 (Wohneigentumsförderung)
- + Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich)

Massnahme 3: Eigenmietwertbesteuerung zum Marktwert bei Zweitwohnungen¹³

- + Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich)

Massnahme 4: Verkehrswertbesteuerung von überbauten bzw. baureifen Grundstücken¹⁴

- + Ziel 1 (Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum)
- + Ziel 2 (Wohnbauförderung)
- Ziel 3 (Wohneigentumsförderung)
- + Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich)
- + Ziel 7 (Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes)

¹¹ § 1, Ziff. 2, 4 und 5.

¹² § 1, Ziff. 2.2.2.

¹³ § 1, Ziff. 2.2.3.

¹⁴ § 4.

Massnahme 5: Verzicht auf Vermögensnachbesteuerung¹⁵

- + Ziel 1 (Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum)
- + Ziel 2 (Wohnbauförderung)
- + Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich)
- + Ziel 7 (Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes)

Massnahme 6: Abschaffung der Liegenschaftssteuer¹⁶

- + Ziel 1 (Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum)
- + Ziel 2 (Wohnbauförderung)
- + Ziel 3 (Wohneigentumsförderung)
- Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich)

Massnahme 7: Einführung einer Zweitwohnungssteuer¹⁷

- + Ziel 1 (Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum)
- + Ziel 2 (Wohnbauförderung)
- + Ziel 3 (Wohneigentumsförderung)
- + Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich)

Massnahme 8: Monistische Grundstückgewinnsteuer in den Kantonen¹⁸

- + Grundvoraussetzung für die Ausgestaltung dieser Steuer nach wohnungs- und bodenpolitischen Gesichtspunkten

¹⁵ § 4, Ziff. 5.1.5.

¹⁶ § 5, Ziff. 4.1.

¹⁷ § 5, Ziff. 4.3.

¹⁸ § 7, Ziff. 2.1.

Massnahme 9: Abzugsfähigkeit der Baukreditzinsen auf Liegenschaften des Geschäftsvermögens bei der Grundstückgewinnsteuer, wenn der Zinsaufwand bei der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer nicht voll abgezogen werden konnte¹⁹

- + Ziel 1 (Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum)
- + Ziel 2 (Wohnbauförderung)
- + Ziel 3 (Wohneigentumsförderung)

Massnahme 10: Verzicht auf Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug bzw. Abschaffung von besitzesdauerabhängigen Tarifen bei der Grundstückgewinnsteuer²⁰

kurzfristig:

- Ziel 1 (Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit *preisgünstigem* Wohnraum)

langfristig:

- + Ziel 1 (Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum)
- + Ziel 2 (Wohnbauförderung)
- + Ziel 3 (Wohneigentumsförderung)
- + Ziel 5 (optimale Bodennutzung im Siedlungsbereich)
- + Ziel 7 (Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes)

Massnahme 11: Einführung einer monistischen Grundstückgewinnsteuer im Bund²¹

- + ermöglicht die Besteuerung von Grundstücksgewinnen mit einer nach wohnungs- und bodenpolitischen Gesichtspunkten ausgestalteten Steuer

¹⁹ § 7, Ziff. 2.2.4.3.

²⁰ § 7, Ziff. 2.2.5.2.3 und 2.2.5.3. Der Besitzesdauerabzug ist nach Auffassung der Mehrheit der Kommission durch die Indexierung des schematisch festgelegten Eigenkapitalanteils auf den Anlagekosten zu ersetzen (§ 7, Ziff. 2.2.4.4).

²¹ § 7, Ziff. 3.

3.2 Zielkonformität aufgeschlüsselt nach Zielen

Hier werden die vorgeschlagenen Massnahmen nach den Zielen der Wohnungs- und Bodenpolitik geordnet.

Ziel 1: Ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit (preisgünstigem) Wohnraum

- + Verkehrswertbesteuerung von Bauland
- + Verzicht auf Vermögensnachbesteuerung
- + Abschaffung der Liegenschaftssteuer
- + Einführung Zweitwohnungssteuer
- + Abzugsfähigkeit der Baukreditzinsen auf Geschäftsliegenschaften bei der Grundstückgewinnsteuer
- Verzicht auf Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug bzw. besitzesdauerabhängige Tarife bei der Grundstückgewinnsteuer (kurzfristig)
- + Verzicht auf Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug bzw. besitzesdauerabhängige Tarife bei der Grundstückgewinnsteuer (langfristig)

Ziel 2: Wohnbauförderung

- + Verkehrswertbesteuerung von Bauland
- + Verzicht auf Vermögensnachbesteuerung
- + Abschaffung der Liegenschaftssteuer
- + Einführung Zweitwohnungssteuer
- + Abzugsfähigkeit der Baukreditzinsen auf Geschäftsliegenschaften bei der Grundstückgewinnsteuer
- + Verzicht auf Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug bzw. besitzesdauerabhängige Tarife bei der Grundstückgewinnsteuer

Ziel 3: Wohneigentumsförderung

- + Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung mit Schuldzinsen-/Unterhaltskostenabzug und Einschlag bis zu 30% auf dem Mietwert von Erstwohnungen
- Verzicht auf Unternutzungsabzug bei der Eigenmietwertfestsetzung
- Verkehrswertbesteuerung von Eigenheimen
- + Abschaffung der Liegenschaftssteuer
- + Einführung Zweitwohnungssteuer
- + Abzugsfähigkeit der Baukreditzinsen auf Geschäftsliegenschaften bei der Grundstückgewinnsteuer
- + Verzicht auf Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug bzw. besitzesdauerabhängige Tarife bei der Grundstückgewinnsteuer

Ziel 4: Förderung eigentumsähnlicher Nutzungsformen

keine steuerrechtlichen Massnahmen

Ziel 5: Optimale bauliche Nutzung des Siedlungsbereichs

- + Verzicht auf Unternutzungsabzug bei der Eigenmietwertfestsetzung
- + Eigenmietwertbesteuerung zum Marktwert bei Zweitwohnungen
- + Verkehrswertbesteuerung von überbauten bzw. baureifen Grundstücken
- + Verzicht auf Vermögensnachbesteuerung
- Abschaffung Liegenschaftssteuer
- + Einführung Zweitwohnungssteuer
- + Verzicht auf Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug bzw. besitzesdauerabhängige Tarife bei der Grundstückgewinnsteuer

Ziel 6: Förderung der Siedlungsqualität

- + Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung mit Schuldzinsen-/Unterhaltskostenabzug und Einschlag bis zu 30% auf dem Mietwert von Erstwohnungen

Ziel 7: Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes

- + Verkehrswertbesteuerung von überbauten bzw. baureifen Grundstücken
 - + Verzicht auf Vermögensnachbesteuerung
 - + Verzicht auf Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug bzw. besitzesdauerabhängige Tarife bei der Grundstückgewinnsteuer
-

