

10.6. Volksinitiative "Wohneigentum für alle"

- 1992, 30.Juni: Der Schweizerische Hauseigentümerverband (SHEV) lanciert ein Volksbegehren für eine massvolle Eigenmietwertbesteuerung. Mit dieser Initiative gedenkt der SHEV dem 1972 in die Bundesverfassung aufgenommenen Artikel 34^{sexies} Nachdruck zu verleihen. Der betreffende Artikel beauftragt den Bundesrat, Massnahmen zur Förderung von Wohnungs- und Hauseigentum zu treffen, eine Aufforderung, welcher der Bundesrat nach Meinung des SHEV noch nicht nachgekommen ist.

Die Initiative in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs lautet folgendermassen:

Art. 34^{octies} (neu)

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

1. Für den Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum bestimmte Spargelder können vom Einkommen abgezogen werden. Die Gesetzgebung regelt Gestaltung und Bemessung des Abzugs.
2. Die Verwendung der Mittel der beruflichen Vorsorge einschliesslich der gebundenen Selbstvorsorge für den Erwerb und die Finanzierung von selbst genutztem Wohn- oder Genossenschaftseigentum ist steuerlich zu begünstigen.
3. Zur Milderung der Anfangsbelastung sind die Eigenmietwerte während 10 Jahren nach dem Ersterwerb des selbst genutzten Wohneigentums zu ermässigen.
4. Die Festsetzung der Eigenmietwerte hat dem besonderen wirtschaftlichen und rechtlichen Charakter der Eigenheimnutzung im Sinne einer massvollen Besteuerung Rechnung zu tragen.
5. Einmal festgesetzte Eigenmietwerte können erst nach einer Handänderung angepasst werden. Bei Handänderungen infolge eines Erbfalles wird die Anpassung aufgeschoben, solange der überlebende Ehegatte das Eigenheim weiter bewohnt. Bei erheblichen wertvermehrenden Investitionen können die Eigenmietwerte verhältnismässig erhöht werden. Bei Ersatzbeschaffungen sind die bisherigen Eigenmietwerte zu berücksichtigen.

Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung

Art. 20

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

Die Frist für die Unterschriftensammlung läuft bis zum 30. Dezember 1993.

- 1993, 22. Oktober: Das Volksbegehren wird mit 161'899 Unterschriften eingereicht.
- 1994, 18. Juli: Die Volksinitiative ist mit 154'850 gültigen Unterschriften offiziell zustande gekommen.

- 1994, 16. November: Der Bundesrat beschliesst, die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abzulehnen.
Als Gründe gibt er an, dass die Initiative zum einen die heutigen Boden- und Wohneigentümer begünstige, ihrem erklärten Ziel ("Wohneigentum für alle") aber nicht gerecht werden könne, da die geforderten Erleichterungen wegen des relativ unelastischen Angebots Preissteigerungen auf dem Liegenschaftsmarkt bewirken würden. Zum andern bestehen schon heute etliche steuerliche Erleichterungen zugunsten des Erwerbs und der Erhaltung von Wohneigentum (z.B. Verwendung der Mittel aus den Säulen 2 und 3a, voller Schuld-zinsenabzug usw.). Und schliesslich hätte die Initiative eine gravierende Rechtsungleichheit den Mietern gegenüber zur Folge, da die - nicht abzugsfähigen - Mietzinse weiterhin der Marktentwicklung ausgesetzt wären, während die Eigenmietwerte längerfristig immer stärker unter die Marktwerte sinken würden.
Der Bundesrat beauftragt das Eidgenössische Finanzdepartement, eine Botschaft auszuarbeiten, die anschliessend dem Parlament vorgelegt werden kann.
- 1995, 24. Mai: In seiner Botschaft bestätigt der Bundesrat seine ablehnende Haltung.
Zusätzlich zu den obengenannten Gründen führt er an, dass sowohl die Eigenmietwerte als auch die Vermögenssteuerwerte für Liegenschaften bereits heute zum Teil deutlich unter dem Marktwert liegen. Ausserdem sei die tiefe Wohneigentumsquote in der Schweiz nicht primär auf die steuerliche Behandlung des Wohneigentums - rund die Hälfte der EU-Staaten kennt nämlich ebenfalls eine Eigenmietwertbesteuerung - sondern auf andere Faktoren zurückzuführen (z.B. hochwertiger Mietwohnungsbestand, gesetzlicher Mieterschutz, Bodenknappheit, hohe Regelungsdichte im Bauwesen, hohe Kosten bei Immobilientransaktionen, grosser Anteil der ausländischen Wohnbevölkerung). Ferner wären mit der Initiative (in der heutigen Situation unannehmbare) Ertragsausfälle von 400 bis 500 Millionen Franken für den Bund und von 1 bis 1,4 Milliarden Franken für die Kantone verbunden.
Schliesslich fügt der Bundesrat noch an, dass die Initiative trotz der angestrebten steuerlichen Vergünstigungen keine effiziente Wirkung entfalten könnte: Da der Wirkungsbereich der Initiative auf das Gebiet der Einkommenssteuern begrenzt ist und diese durchgehend progressiv ausgestaltet sind, würden vor allem Steuerpflichtige mit hohem Einkommen privilegiert, jene also, für welche selbst genutztes Wohneigentum ohnehin erschwinglich ist. Ausserdem würden die vorgesehenen Vergünstigungen voraussichtlich zu einer stärkeren Nachfrage und damit zu höheren Liegenschaftspreisen führen, was erneut kontraproduktiv wäre.
- 1996, 1. Februar: Auch die ständerätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-S) erachtet das Volksbegehren als zu teuer, ungerecht und unnötig und beantragt dem Plenum mit 10 zu 0 Stimmen (bei 3 Enthaltungen), die Initiative ohne Gegenvorschlag zu verwerfen.
- 1996, 5. März: Obwohl der Ständerat die Volksinitiative als solche ablehnt, weist er das Geschäft mit 25 zu 12 Stimmen an seine WAK zurück mit dem Auftrag, die Möglichkeiten eines Gegenvorschlags (mit einer für Bund und Kantone haushaltneutralen Lösung) zu prüfen.
- 1996, 29. März: Die WAK-S beschliesst, an ihrer Sitzung vom 15./16. August 1996 ein Hearing mit den Kantonen und den Initianten durchzuführen. Im Hinblick auf das Hearing will sie einen Fragenkatalog aufstellen.
- 1996, 15. August: Im Anschluss an das Hearing entscheidet sich die WAK-S erneut gegen die Streichung der Eigenmietwertbesteuerung und für die Beibehaltung des Hypothekarzinsen-abzugs. Die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags wird mit 10 zu 0 Stimmen (bei einer Enthaltung) abgelehnt.

Hingegen beschliesst die WAK-S, bis zur nächsten Sitzung einen Kommissionsvorstoss auszuarbeiten, der in Richtung Aufhebung der sogenannten "Dumont-Praxis" (wonach die Unterhaltskosten in den ersten Jahren nach Erwerb der Liegenschaft nicht abzugsberechtigt sind) und/oder Verringerung der unterschiedlichen Eigenmietwertbesteuerung in Bund und Kantonen gehen könnte.

- 1996, 5. September: Die WAK-S beschliesst zwei Motionsvorschläge, die auf eine steuerliche Begünstigung der Hauseigentümer abzielen: die Aufhebung der "Dumont-Praxis" sowie die ausdrückliche Verankerung der Möglichkeit einer massvollen Eigenmietwertbesteuerung im StHG. Ausserdem leitet die Kommission auch einen Motionsvorschlag ihrer Minderheit dem Plenum zu, der ein unlimitiertes Vorkaufsrecht für Mieter verlangt.
- 1996, 23. September: Der Ständerat heisst mit 25 zu 7 Stimmen den Bundesbeschluss gut, der die Volksinitiative Volk und Ständen zur Ablehnung empfiehlt. Dafür werden gegen den Willen des Bundesrates die beiden obengenannten Vorstösse mit 25 zu 6 bzw. 24 zu 1 Stimme angenommen. Hingegen findet der Minderheitsantrag bezüglich Vorkaufsrecht für Mieter keine Zustimmung und wird mit 25 zu 6 Stimmen abgelehnt. Eine Standesinitiative des Kantons Aargau vom 15. Oktober 1991, die eine Ergänzung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer in dem Sinne fordert, dass die von den Kantonen festgesetzten Eigenmietwerte zu übernehmen sind, soweit sie mindestens den halben Marktwert umfassen, wird mit 23 zu 6 Stimmen ebenfalls abgelehnt.
- 1997, 24. März: Die vorberatende WAK des Nationalrats (WAK-N) lehnt die Volksinitiative mit 14 zu 8 Stimmen ab; da Steuerausfälle von 1,5 Milliarden zu gewärtigen wären, ohne dass eine zusätzliche Förderung des Wohneigentums erreicht würde. Auf einen Gegenvorschlag verzichtet die WAK-N. Zwar wurde ein Systemwechsel diskutiert (Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung und Wegfall des Hypothekarzins- und des Unterhaltskostenabzugs); dieser blieb indessen chancenlos.
- 1997, 12. und 19. Juni: Der Nationalrat nimmt mit 79 zu 70 Stimmen (bei 5 Enthaltungen) einen Rückweisungsantrag an, mit dem er seine Kommission zur Ausarbeitung eines indirekten Gegenvorschlags verpflichtet. Dieser soll namentlich die Anliegen dreier Motionen beinhalten: die massvolle Eigenmietwertbesteuerung (StHG), den Verzicht auf die "Dumont-Praxis" sowie die Forderung der Motion Widrig (siehe nachstehend). Gleichzeitig werden im Zusammenhang mit der Besteuerung des Eigenmietwerts vier Motionen und eine Standesinitiative behandelt:
 - = Die Motion der WAK-S betreffend Aufhebung der "Dumont-Praxis" wird diskussions- und oppositionslos angenommen. Diese Motion ist damit definitiv überwiesen und hängig.
 - = Die Motion der WAK-S, wonach die Möglichkeit, massvolle Eigenmietwerte festzusetzen, im StHG verankert werden soll, wird mit 78 zu 55 Stimmen angenommen und ist damit ebenfalls definitiv überwiesen.
 - = Die Motion einer Minderheit der WAK-S zur Wohneigentumsförderung durch Vorkaufsrecht des Mieters wird mit 75 zu 60 Stimmen abgelehnt und ist damit gescheitert.
 - = Eine neue Motion Widrig der Minderheit der WAK-N verlangt, dass bei der direkten Bundessteuer die von den Kantonen festgesetzten Eigenmietwerte übernommen werden sollen, soweit sie nicht mehr als ein Viertel vom schweizerischen Mittel abweichen. Diese Motion wird mit 69 zu 61 Stimmen angenommen und geht nun an den Ständerat.
 - = Der Standesinitiative des Kantons Aargau betreffend Ergänzung des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer wird keine Folge gegeben. Sie wird somit von der Geschäftsliste der eidgenössischen Räte gestrichen.
- 1997, 2. September: Die WAK-N heisst die Gegenüberstellung eines indirekten Gegenvorschlags mit 11 zu 9 Stimmen gut. So soll das Gesetz über die direkte Bundessteuer dahingehend ergänzt werden, dass der Eigenmietwert 60 Prozent (statt 70 bis 100 Prozent wie bisher) des Marktmietwertes beträgt. Zudem sollen die Kantone die Möglichkeit haben, einen massvollen Eigenmietwert festzusetzen und sogar auf eine Anpassung während einer gewissen Zeit zu verzichten. Die

Dumont-Praxis soll abgeschafft werden. Ausserdem würden verschiedene Möglichkeiten der Wohneigentumsförderung, zum Beispiel Abzüge für Wohn- und Bausparen, in die Kompetenz der Kantone übertragen.

Mit diesem indirekten Gegenvorschlag entgingen der Bundeskasse 100 bis 150 Millionen Franken pro Jahr, den Kantonen mehrere hundert Millionen Franken.

Eine starke Kommissionsminderheit beantragt die Aufhebung des Eigenmietwerts in Verbindung mit der Abschaffung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten. Ein solcher Systemwechsel würde der Bundeskasse Mehrerträge in der Höhe von rund 100 Millionen Franken und den Kantonen etwa 700 Millionen Franken bringen.

- 1997, 9. Oktober: Entgegen dem Antrag des Bundesrates und den Beschlüssen des Ständerats beschliesst der Nationalrat mit 88 zu 79 Stimmen, auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags einzutreten. Der Systemwechsel (Abschaffung des Eigenmietwerts sowie der Abzugsmöglichkeiten) wird mit 92 zu 79 Stimmen abgelehnt.
Mit 83 zu 69 Stimmen (bei 12 Enthaltungen) genehmigt der Nationalrat in der Gesamtabstimmung schliesslich den Gegenvorschlag seiner WAK und beschliesst damit stillschweigend, die Frist zur Behandlung der Hauseigentümerinitiative um ein Jahr zu verlängern.
Für die Ratslinke stellt dieser Entscheid ein neues Steuergeschenk an die Reichen und weniger eine wirkliche Förderungsmassnahme zur Erlangung von Wohneigentum dar.
Die Vorlage geht somit an den Ständerat zurück, der die Ablehnung der Initiative beschlossen und auf die Ausarbeitung eines Gegenvorschlags verzichtet hatte.
- 1997, 10. Oktober: Auch der Ständerat beschliesst die Fristverlängerung für die Volksinitiative um ein Jahr. Der indirekte Gegenvorschlag des Nationalrats sowie die Variante Systemwechsel (Abschaffung des Eigenmietwerts und der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten, wie dies in Europa häufig der Fall ist) gehen nun zur Vernehmlassung an die Kantone.
- 1998, 7. April: Die Konsensgespräche zwischen Bundesratsmitgliedern, Kantonsvertretern, Sozialpartnern und Parteipräsidenten ("Runder Tisch"), die Bundesrat Villiger im Dezember 1997 zur Stabilisierung der Bundesfinanzen lanciert hatte, kommen zum Abschluss. Zusätzlich zu Sparmassnahmen in verschiedenen Bereichen einigen sich die Teilnehmer, auch auf die Schliessung stossender Steuerlücken sowie einen Marschhalt bei parlamentarischen Vorstössen hinzuwirken, die neue Steuerausfälle verursachen. In diesem Sinne soll auch auf einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Wohneigentum für alle" (vgl. 2. September und 9. Oktober 1997) vorläufig verzichtet werden.
- 1998, 28./29. Mai: Die WAK-S diskutiert den indirekten Gegenvorschlag des Nationalrats und lehnt diesen - als Konsequenz der Gespräche am "Runden Tisch" - mit 8 zu 1 Stimme ab. Im Interesse einer glaubwürdigen Finanzpolitik seien die mit dem Gegenvorschlag verbundenen Steuerausfälle nicht zu verantworten. Zudem sei der Gegenvorschlag in der Vernehmlassung nur gerade in einem Kanton auf Zustimmung gestossen.
- 1998, 10. Juni: Mit 28 zu 6 Stimmen beschliesst der Ständerat angesichts der von seiner WAK vorgebrachten Argumente Nichteintreten auf den nationalrätlichen indirekten Gegenvorschlag.
Das Geschäft geht damit an die grosse Kammer zurück.
- 1998, 1. September: Auch die WAK-N beantragt dem Plenum - wenn auch nur knapp mit 13 zu 12 Stimmen - seinen indirekten Gegenvorschlag fallen zu lassen. Wesentlich deutlicher (mit 15 zu 8 Stimmen) wird die Volksinitiative selber zur Ablehnung empfohlen.
- 1998, 21. September: Der Nationalrat folgt seiner WAK und verzichtet mit 88 zu 81 Stimmen (bei einer Enthaltung) auf den indirekten Gegenvorschlag, da es sich dabei um ein nicht

dringendes Anliegen handle, das zurückgestellt werden könne. Auch die Volksinitiative wird mit 104 zu 58 Stimmen abgelehnt.

- 1998, 9. Oktober: In der Schlussabstimmung heissen die eidgenössischen Räte mit 109 zu 66 bzw. 29 zu 10 Stimmen den Bundesbeschluss gut, der Volk und Ständen die Ablehnung der Initiative "Wohneigentum für alle" beantragt. Da die Initianten das Volksbegehren trotzdem nicht zurückziehen, kommt es zur Volksabstimmung.
- 1999, 7. Februar: Stimmbürgerinnen und Stimmbürger verwerfen die Volksinitiative mit 58,6% Nein-Stimmen (1'025'090 Nein gegen 721'729 Ja) und einem Ständemehr von 23 Kantonen und Halbkantonen. Die Stimmbeteiligung beträgt 37,5%.
Noch am gleichen Abend kündigt der Vorsteher des Eidgenössischen Finanzdepartements die Bildung einer Arbeitsgruppe an, die einen allfälligen Systemwechsel (Abschaffung des Eigenmietwerts und der Abzüge) prüfen wird. Diese Expertengruppe soll bis Ende März 2000 verfassungskonforme und ertragsneutrale Vorschläge erarbeiten.