

Bericht der Kommission und
Stellungnahme des Regierungsrates
an den Grossen Rat

B 7

**zur Einzelinitiative
Louis Schelbert (EI 530) über
eine Standesinitiative zur Auf-
hebung der Eigenmietwert-
Besteuerung bei gleichzeitiger
Aufhebung der Abzugsfähig-
keit von Schuldzinsen**

Übersicht

Die am 11. Mai 1998 eröffnete Einzelinitiative Louis Schelbert verlangt die Einreichung einer Standesinitiative, welche die Aufhebung der Eigenmietwert-Besteuerung bei gleichzeitiger Aufhebung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Liegenschaftsunterhaltskosten zum Ziel hat. In der Januar-/Februarsession 1999 bestellte der Grossen Rat gegen den Willen des Regierungsrates eine Kommission zur Vorberatung der Einzelinitiative. Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 17. März 1999 beschlossen, dem Grossen Rat Nichsteintreten auf die Einzelinitiative zu beantragen. Sie begründet diesen Antrag damit, dass das Eidgenössische Finanzdepartement vor kurzem eine Kommission zur Überprüfung der Eigenmietwert-Besteuerung und eines allfälligen Systemwechsels eingesetzt hat, weshalb ein Vorstoss in derselben Sache auf kantonaler Ebene zum jetzigen Zeitpunkt nicht sinnvoll ist.

Der Regierungsrat schliesst sich dieser Beurteilung an.

A. Bericht der Kommission des Grossen Rates

1. Inhalt und Begründung der Einzelinitiative

Der Text der am 11. Mai 1998 eröffneten Einzelinitiative Louis Schelbert lautet wie folgt:

«Der Kanton Luzern reicht beim Bund eine Standesinitiative ein, die die Aufhebung der Eigenmietwert-Besteuerung bei gleichzeitiger Aufhebung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Liegenschaftsunterhalt verlangt.»

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner der Einzelinitiative weisen darauf hin, dass die Besteuerung des Eigenmietwertes ein politisches Dauerthema sei. Viele der betroffenen Steuerpflichtigen glaubten, mit dem Eigenmietwert werde ein fiktives Einkommen besteuert, obwohl der Grundsatz der Steuergerechtigkeit an sich die Besteuerung sowohl der in Geld wie auch der in natura erzielten Einkommen verlangt. Sodann seien zurzeit Bestrebungen im Gange, den steuerbaren Eigenmietwert zu senken (von 75 auf 60% der mittleren Marktmiete). Dies führte zu massiven Steuerausfällen, was wenn möglich zu verhindern sei. Aus diesen Gründen solle das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) dahingehend geändert werden, dass die Besteuerung des Eigenmietwertes aufgehoben und im gleichen Zug die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen (Hypothekarzinsen, Zinsen für grundpfandgedeckte Darlehen, Baurechtszinsen und Zinsen für die selbstgenutzte Liegenschaft) und Unterhaltskosten gestrichen wird. Da die Besteuerung des Eigenmietwertes im StHG vorgesehen sei, könne der Kanton Luzern eine Änderung nur durch einen Vorstoss auf Bundesebene erreichen, wofür sich die Standesinitiative als probates Mittel anbiete.

2. Stellungnahme des Regierungsrates zur Kommissionsbestellung

Der Regierungsrat beantragte dem Grossen Rat die Ablehnung der Kommissionsbestellung. Er begründete diesen Antrag damit, dass der Systemwechsel (Aufhebung der Eigenmietwert-Besteuerung unter gleichzeitiger Aufhebung der damit verbundenen Schuldzinsen und Liegenschaftsunterhaltskosten) erst kürzlich auf Bundesebene im Zusammenhang mit der Beratung der Volksinitiative «Wohneigentum für alle» eingehend untersucht und von den eidgenössischen Räten in der Herbstsession 1998 abgelehnt worden sei. Es habe sich gezeigt, dass die geltende Regelung einem Systemwechsel vorzuziehen sei, da sie ein wirksames Förderungsinstrument für Neueigentümerinnen und -eigentümer mit hoher hypothekarischer Belastung sei. Der Anteil der Steuerpflichtigen mit negativer Liegenschaftsrechnung, für welche ein Systemwechsel mit teilweise erheblich höherer Steuerbelastung verbunden wäre, betrage mehr als 50 Prozent. Von einem Systemwechsel würden nicht blass ältere Personen, die ihre Hypothekarschulden ganz oder grösstenteils amortisiert haben, sondern auch einkommensstarke und vermögende Wohneigentümerinnen und -eigen-

tümer, die ihr Eigenheim mit eigenen Mitteln finanzieren können, profitieren. Sodann würde ein Systemwechsel eine Ungleichbehandlung zwischen Liegenschaftseigentümern schaffen, da bei vermieteten Objekten Ertrag und Aufwand steuerlich nach wie vor zu berücksichtigen wären. Eine weitere verfassungsrechtlich bedenkliche Ungleichbehandlung entstünde im Vergleich zu den Mieterinnen und Mietern, die ihr Vermögen in andere Anlagen investierten und deren Erträge zu versteuern haben. Bei gemischter Nutzung könnten sich heikle Abgrenzungs- und Wertzerlegungsprobleme ergeben. Schliesslich würden mit der Abgrenzung eine Vielzahl von Umgehungsmöglichkeiten geschaffen. Ob sich aus einem Systemwechsel ein Steuermehrertrag ergäbe, hänge vom Zinsniveau und der Ausgestaltung einer Ausnahmeregelung für Neueigentümerinnen und Neueigentümer ab.

3. Ergebnis der Kommissionsberatung

Entgegen dem Antrag des Regierungsrates setzte der Grosse Rat in der Januar-/Februar-Session 1999 eine vorberatende Kommission ein. Diese beriet die Einzelinitiative am 17. März 1999.

Einleitend analysierte an dieser Sitzung Herr Regierungsrat Meyer die Lage nach der Ablehnung der Volksinitiative «Wohneigentum für alle» am 7. Februar 1999. Er stellte fest, dass nun die Problematik der Eigenmietwert-Besteuerung wieder aufs politische Tapet komme. Verschiedene Parteien (z. B. FDP, CVP, SP) forderten einen Systemwechsel bei der Eigenmietwert-Besteuerung, die einzelnen Positionen hierzu seien jedoch sehr unterschiedlich. So wolle die FDP auf den Schuldzinsenabzug verzichten, hingegen den Unterhaltskostenabzug beibehalten. Die SP habe zur Frage des Abzugs der privaten Schuldzinsen noch keine Stellung genommen; sie sei zu Konzessionen an Neueigentümerinnen und Neueigentümern bereit, fordere jedoch ein Vorkaufsrecht für Mieterinnen und Mieter. Die CVP spreche sich für einen pauschalen Unterhaltskostenabzug aus. Praktisch alle Parteien seien im Übrigen für einen befristeten Zinsabzug für Ersteigentümer. Auch der Bundesrat stehe der Diskussion zum Systemwechsel positiv gegenüber, sei jedoch der Auffassung, dass noch viele Fragen zu prüfen seien. Das Eidgenössische Finanzdepartement habe am 22. Februar 1999 eine Kommission aus Vertreterinnen und Vertretern des Bundes und der Kantone eingesetzt. Diese Kommission müsse das bestehende System der Eigenmietwert-Besteuerung gemäss Steuerharmonisierungsgesetz und Gesetz über die direkte Bundessteuer überprüfen und allfällige Mängel aufzeigen, Varianten verfassungskonformer Vorschläge für einen ertragsneutralen Systemwechsel (Abschaffung des Eigenmietwertes, Streichung der Abzüge für Hypothekarzinsen und allenfalls der Unterhaltskosten) unterbreiten, die von Experten zu beschreibenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen eines Systemwechsels in ihrem Bericht berücksichtigen sowie die bereits überwiesenen parlamentarischen Vorstösse und weitere Begehren zur Thematik in ihre Arbeit miteinbeziehen. Die Kommission habe den Bericht Bundesrat Villiger bis Ende März 2000 vorzulegen. Herr Regierungsrat Meyer führte im Weiteren aus, dass für ihn ein Systemwechsel nur bei Ertragsneutralität in Frage komme, da der Haushaltstabilität nach wie vor oberste Priorität zukomme.

In der anschliessenden Eintretensdiskussion sprachen sich die in der Kommission vertretenen Mitglieder der CVP, der LP und der SVP einhellig für Nichteintreten auf die Einzelinitiative aus. Zwar habe sich der Grosse Rat grossmehrheitlich zugunsten des Anliegens der Einzelinitiative geäussert, da die Eigenmietwert-Besteuerung als problematisch angesehen werde, ältere Personen, die ihre Hypothekarschulden weitgehend oder ganz amortisiert haben, vor Probleme stelle und es volkswirtschaftlich unbefriedigend sei, Schulden zwecks Steuerersparnis zu machen. Die CVP- und die LP-Kommissionsmitglieder brachten denn auch zum Ausdruck, dass sie einer Prüfung des Systemwechsels positiv gegenüberstehen. Allerdings sei es heute der falsche Zeitpunkt, in Bern eine Standesinitiative einzureichen, nachdem bereits die vom Eidgenössischen Finanzdepartement eingesetzte Expertenkommission alle sich im Zusammenhang mit der Eigenmietwert-Besteuerung stellenden Fragen grundlegend überprüfen wird. Unter diesen Umständen erweise sich ein paralleles Vorgehen auf kantonaler Ebene als Doppelpurigkeit. Es sei sinnvoller, zunächst die Resultate der Arbeit der bundesrätlichen Kommission abzuwarten; je nach Ergebnis könne man hierauf im Grossen Rat immer noch weitere politische Schritte unternehmen. Zudem sei der Wert einer Standesinitiative im Allgemeinen gering; mit dieser könne einzig ein Anliegen auf Bundesebene verstärkt werden. Das Anliegen des Systemwechsels bei der Eigenmietwert-Besteuerung sei nun aber in Bern von den massgebenden politischen Kräften bereits aufgenommen worden, womit sich eine zusätzliche Intervention von kantonaler Seite erübrige.

Der SVP-Vertreter in der Kommission wollte im Interesse jener Wohneigentümerinnen und -eigentümer, die mit Hypothekardarlehen Einmaleinlagen getätigten haben, von einem Systemwechsel vorläufig absehen.

Die Kommissionsminderheit (SP und GB) sprach sich dagegen für Eintreten auf die Vorlage aus. Da auf Bundesebene Offenheit für das Anliegen des Systemwechsels bestehe, sei es wichtig, ein entsprechendes Signal nach Bern zu senden. Mit einer Standesinitiative könne man dort das Anliegen verstärkt zur Geltung bringen. Sodann bestehne mit diesem Vorgehen die Möglichkeit, die inhaltliche Gestaltung einer allfälligen neuen Regelung betreffend die Eigenmietwert-Besteuerung mitzubeeinflussen. Zudem sei man aufseiten der Eidgenössischen Steuerverwaltung in dieser Frage nicht so initiativ, weshalb von kantonaler Seite Druck gemacht werden müsse. In zeitlicher Hinsicht könne man sich in Bern mit dem Anliegen der Standesinitiative ohne weiteres auseinandersetzen, da diese im April 2000 im Anschluss an den Bericht der bundesrätlichen Kommission eingereicht werden könnte. Man sei sich im Übrigen bewusst, dass die Einzelinitiative etwas eng gefasst sei, da sie keine flankierenden Massnahmen enthalte. Diesbezüglich sei man jedoch offen; es solle eine Auslegeordnung aller Fragen vorgenommen werden, besonders zur Abschaffung der Eigenmietwert-Besteuerung bei gleichzeitiger Abschaffung des Abzugs der Zinsen und Unterhaltskosten, zur Förderung der Neueigentümerinnen und Neueigentümer, zum Mietzinskostenabzug und zum Vorkaufsrecht für Mieter. Der Systemwechsel sei grundsätzlich richtig, weil das heutige System nicht dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspreche und zudem das seit langem im Grossen Rat betriebene Ausspielen der Gruppe der Hauseigentümer gegen andere Gruppen damit ein Ende nähme.

Entsprechend dem Abstimmungsergebnis zur Frage des Eintretens auf die Vorlage (3 Ja, 11 Nein) beantragt die Kommission dem Grossen Rat, auf die Einzelinitiative Louis Schelbert weder einzutreten noch einen Gegenvorschlag zu unterbreiten.

B. Stellungnahme des Regierungsrates zum Bericht der Kommission des Grossen Rates

Der Regierungsrat unterstützt die Auffassung der Kommission, wonach es nicht sinnvoll wäre, zur Frage eines Systemwechsels bei der Eigenmietwert-Besteuerung eigene Aktivitäten zu entfalten, wenn sich schon auf Bundesebene eine Kommission demselben Themenkreis widmet. Hinzu kommt, dass die Eidgenössische Kommission ihre Ergebnisse bis zum März 2000 vorlegen muss. Damit ist auch gewährleistet, dass die Frage eines Systemwechsels nicht einfach auf die lange Bank geschoben wird.

Sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, auf die Einzelinitiative Louis Schelbert über eine Standesinitiative zur Aufhebung der Eigenmietwert-Besteuerung bei gleichzeitiger Aufhebung der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Liegenschaftsunterhaltskosten nicht einzutreten.

Luzern, 18. Mai 1999

Im Namen des Regierungsrates
Der Schultheiss: Kurt Meyer
Der Staatsschreiber: Viktor Baumeler