

FD / Motionen Bucher-St.Margrethen / Gemperle-Goldach (26 Mitunterzeichnende)
vom 25. September 2012 und Locher-St.Gallen / Dürr-Widnau / Güntzel-St.Gallen (66 Mitunter-
zeichnende) vom 28. November 2012

Härtefallregelung beim Eigenmietwert / Entlastungen beim steuer- baren Eigenmietwert

Antrag der Regierung vom 5. Februar 2013

Nichteintreten.

Begründung:

Im Nachgang zur Volksabstimmung vom 23. September 2012 über die eidgenössische Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter» ortet die Motion 42.12.19 «Härtefallregelung beim Eigenmietwert» Handlungsbedarf bei der Eigenmietwertbesteuerung in Härtefällen. Solange der Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung nicht vollzogen werden könne, mache eine Härtefallregelung, wie sie fünf andere Kantone praktizierten, Sinn.

Die Motion 42.12.23 «Entlastungen beim steuerbaren Eigenmietwert» erinnert ebenfalls an das knappe Abstimmungsergebnis vom 23. September 2012. Daraus leiten die Motionärinnen und Motionäre einen Handlungsbedarf ab, der wegen der Schwerfälligkeit der Gesetzgebung auf Bundesebene kurzfristig im Kanton zu decken sei. Sie fordern die Einführung eines Unternutzungsabzugs und eine Reduktion des Eigenmietwerts in Härtefällen.

Die Stossrichtung der beiden Motionen ist insoweit die gleiche, als damit eine Härtefallregelung gefordert wird. Zu den Motionen wird deshalb gemeinsam Stellung genommen. Die Regierung begründet ihren Antrag auf Nichteintreten zu beiden Motionen mit übereinstimmenden Argumenten (A). Anschliessend geht sie auf den Unternutzungsabzug ein (B).

A. Die Initiative «Sicheres Wohnen im Alter» wollte Rentnerinnen und Rentnern die Wahlmöglichkeit geben zwischen der bisherigen Eigenmietwertbesteuerung und dem Verzicht auf Eigenmietwertbesteuerung unter Beibehaltung gewisser eigenheimbezogener Abzüge. Bundesrat und eidgenössische Räte lehnten die Initiative ab, weil sie im Verhältnis zu Mietern und jüngeren Eigenheimbesitzern (vor dem Rentenalter) zu rechtsungleicher Behandlung führen würde (vgl. Erläuterungen des Bundesrates zur Volksabstimmung vom 23. September 2012). Die Stimmberechtigten sind dieser Empfehlung mehrheitlich gefolgt. Ob aus dem relativ knappen Abstimmungsergebnis ein Handlungsbedarf in Richtung des abgewiesenen Initiativbegehrens abgeleitet werden kann, ist eine Frage des politischen Standpunkts.

Im Unterschied zu den Bundesgesetzen können kantonale Gesetze auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Der Vorwurf der Ungleichbehandlung gegen die Initiative erhält demnach auf kantonaler Ebene ein ganz anderes Gewicht. Die Anträge der Motionärinnen und Motionäre sind daher insbesondere vor dem Hintergrund der Verfassungsmässigkeit näher zu prüfen.

Nach vorherrschender Rechtsauffassung stellt die Eigennutzung eines Grundstücks steuerbaren Ertrag dar (Naturaleinkommen). Das Recht der direkten Bundessteuer schreibt ausdrücklich vor, dass der Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen, als Ertrag steuerbar ist (Art. 21 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer SR 642.11; abgekürzt DBG). Nicht wörtlich, aber inhaltlich gleich lautet Art. 34 Abs. 1 Bst. b des kantonalen Steuergesetzes (sGS 811.1; abgekürzt StG). In knapperer Form bezeichnet das eidgenössische Steuerharmonisierungsgesetz (SR 642.14; abgekürzt StHG) die Eigennutzung von Grundstücken als Vermögensertrag (Art. 7 Abs. 1 StHG).

In der Motion 42.12.23 wird dagegen behauptet, der Eigenmietwert als *fiktives* Einkommen werde «seit Jahrzehnten periodisch hinterfragt». Das Bundesgericht hat schon im AVLOCA-Entscheid aus dem Jahr 1983 und später auch im Urteil betreffend die st.gallische Initiative zur Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung mit aller Deutlichkeit festgehalten, entgegen der Behauptung «von gewisser Seite» stelle der Mietwert des Eigenheims *kein fiktives* Einkommen dar (Steuerrevue 1984, S. 139 ff.; BGE 112 Ia 240). Damit ist höchstrichterlich festgestellt, dass der Eigenmietwert nicht weniger real als jede andere Einkommensart ist. «Die Logik der Einkommenssteuer verlangt allerdings, dass der Eigenmietwert den Opportunitätskosten des Wohnens entspricht» (Marco Salvi, Avenir Suisse, Warum der Eigenmietwert kein fiktives Einkommen ist, in NZZ domizil vom 4. Januar 2013). Eben diese Logik liegt der Judikatur des Bundesgerichtes seit mehr als 30 Jahren zugrunde.

Die Eigenmietwertbesteuerung findet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ihre Rechtfertigung darin, dass Selbstnutzer, Mieter und Vermieter steuerlich gleich behandelt werden, soweit sie ihren Grundbedarf «Wohnen» decken. Die Besteuerung des Eigenmietwerts dient insofern als Instrument im Dienst des Leistungsfähigkeitsprinzips und der Gleichbehandlung (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV). Der Eigenmietwert sollte grundsätzlich dem Betrag entsprechen, den der Eigentümer auslegen müsste, um ein gleiches Grundstück unter denselben Bedingungen bewohnen zu können. Diese Begründung spricht für das Marktwertprinzip. Dem Wert der steuerbaren Eigennutzung von Grundstücken gemäss Art. 7 Abs. 1 StHG muss deshalb der Marktwert zugrunde gelegt werden (Botschaft zum StHG vom 25. Mai 1983, BBl 1983 III 1; S. 164; siehe zum Ganzen auch BGE 124 I 152). Im Grundsatz gilt das auch im kantonalen Recht. Das Steuergesetz definiert den steuerbaren Eigenmietwert denn auch als «mittleren Preis, zu dem Grundstücke gleicher oder ähnlicher Grösse, Lage und Beschaffenheit in der betreffenden Gegend vermietet werden» (Art. 34 Abs. 2 erster Satz StG). Diese Umschreibung macht aber auch deutlich, dass bei der Festsetzung des Eigenmietwerts eine gewisse Spannweite besteht. Das Bundesgericht ist im Interesse der Wohneigentumsförderung und unter Hinweis auf die geringere Disponibilität der Eigenheimbesitzer vom Marktwertprinzip abgewichen und hat eine in keinem Fall überschreitbare Ermässigung von 40 Prozent für zulässig erklärt (BGE 123 II 9). Der Kanton St.Gallen setzt gestützt darauf den Mietwert des Eigenheims, das der Steuerpflichtige an seinem Wohnsitz dauernd selbst bewohnt, um 30 Prozent herab (Art. 34 Abs. 3 StG). Die direkte Bundessteuer stellt dagegen grundsätzlich auf einen nach objektiven Kriterien festgelegten Marktmietwert ab. Die Eidgenössische Steuerverwaltung anerkennt aber für die direkte Bundessteuer die kantonalen Eigenmietwerte, sofern sie im kantonalen Durchschnitt nicht unter 70 Prozent des Marktmietwerts liegen (Interventionslimite; vgl. Rundschreiben der ESTV vom 21. Februar 2008).

Mit dieser Minderbewertung des Wohnnutzens im eigenen Haus hat das Bundesgericht die Grenzen abgesteckt, wie weit Wohneigentum über steuerliche Massnahmen beim Eigenmietwert gefördert werden darf, ohne dass der Grundsatz der Rechtsgleichheit verletzt wird. Es erscheint sehr problematisch, über den höchstrichterlich festgelegten Rahmen des objektiven Eigenmietwerts (Marktwert) hinaus zusätzlich subjektive Elemente wie Liquidität oder Umfang der Nutzung durch den Eigentümer zu berücksichtigen. Eine Ermässigung wegen geringer

wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit ist weder im DBG noch im StHG vorgesehen und lässt sich auch sachlich nicht rechtfertigen. Der massgebliche steuerbare Wohnwert ist nicht abhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Bewohners. Andernfalls müsste der wirtschaftlichen Situation auch beim Mieter, der knapp bei Kasse ist, steuerlich Rechnung getragen werden. Das widerspräche jedoch dem Grundsatz der Gesamtreineinkommensbesteuerung.

Weder im StHG noch im DBG sind beim Eigenmietwert bemessungsrechtlich Einschränkungen für Härtefälle oder Liquiditätsengpässe vorgesehen. Das geltende Harmonisierungsrecht steht demnach einer Härtefallregelung entgegen. Soll auf kantonaler Ebene eine Härtefallklausel eingeführt werden, müsste vorab auf Bundesebene eine entsprechende Kompetenzgrundlage geschaffen werden. Härtefälle lindert das aktuelle Steuerrecht nur im Steuerbezug durch Stundung oder Erlass der geschuldeten Steuern (Art. 224 StG und Art. 166 f. DBG). Ein antizipierter Erlass im Bereich der Einkommensbemessung verfälscht dagegen die Vergleichsbasis und widerspricht dem Gleichbehandlungsprinzip (Art. 8 BV).

Der Anspruch auf Erhalt des Wohneigentums steht im Spannungsfeld zum verfassungsrechtlichen Gebot der Rechtsgleichheit. Dabei führt jede Unterstützung spezifischer Anliegen der Wohneigentümer zwangsläufig zu einer Benachteiligung aller nicht unterstützten Gruppen. Für langjährige Mieter kann die Bezahlung der Wohnungsmiete im Rentenalter genauso in einen finanziellen Engpass führen, wie für Eigentümer die Versteuerung des Eigenmietwerts. Im Unterschied zu den Eigenheimbesitzern müssen die Mieter aber den vollen Mietzins bezahlen und nicht bloss die Einkommenssteuern auf einem entsprechenden Mietwert. Es ist deshalb schwer einzusehen, weshalb dem Wohneigentümer mit einem steuersystematisch fragwürdigen Steuerabzug der Verbleib in den eigenen vier Wänden erleichtert werden soll, während der Mieter in der gleichen Situation in ein für ihn tragbares Mietverhältnis umziehen muss, weil das Steuerrecht ihm nicht unterstützend unter die Arme greift.

Selbstbewohner von Eigenheimen, die wegen der Eigenmietwertbesteuerung in eine finanzielle Notlage geraten, sind nicht Opfer eines erbarmungslosen Steuersystems, sondern leisten sich eine Wohnung, die nicht (mehr) ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entspricht. Der notwendige Umzug in eine finanziell tragbare Wohnung kann für sie wie für die Mieter einer vertrauten Wohnung emotional eine Härte bedeuten. Sinngemäss verlangt dies aber der Gesetzgeber im Zwangsvollstreckungsverfahren, indem er bei der Berechnung des Grundbedarfs nur einen ortsüblich angemessenen Mietzins berücksichtigt (vgl. Kreisschreiben über die Berechnung des betriebsrechtlichen Existenzminimums). Bei der Beurteilung der Notlage oder grossen Härte wird im Steuererlassverfahren auf die gleiche betriebsrechtliche Existenzgrundlage abgestellt (SGE 2011 Nr. 15). Die Budgetberatung Schweiz rechnet für die Wohnkosten mit rund einem Viertel der Einnahmen und in der Schuldenberatung wird empfohlen, der Mietzins sollte erfahrungsgemäss maximal einen Drittel des Nettoeinkommens ausmachen. Wenn die finanzielle Situation eng wird, müssen also zunächst die Wohnkosten auf ein angemessenes Niveau gesenkt werden. Sonst trägt nicht die Steuerlast, sondern der zu hohe Wohnaufwand die Schuld für den Härtefall. Das muss für den Eigentümer gleichermassen zutreffen wie für den Mieter. Aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung von Selbstnutzern und Mietern erachtet deshalb die Regierung eine Privilegierung der Eigentümer bei der Steuerbemessung nicht für vertretbar. Ob eine Herabsetzung des steuerbaren Eigenmietwerts unter die bundesgerichtliche Mindestgrenze dem Marktwertprinzip standhält, kann dahingestellt bleiben. Ein Verstoß gegen das Harmonisierungsrecht liegt jedenfalls nicht ausserhalb der möglichen Konsequenzen.

Die Regierung verkennt nicht, dass fünf Kantone eine Härtefallregelung beim Eigenmietwert praktizieren:

- Im Kanton Luzern wird der Eigenmietwert herabgesetzt, soweit er 25 Prozent der Bruttoeinkünfte (ohne Mietwert) übersteigt und unter Fr. 18'000.– (Alleinstehende) bzw. Fr. 25'200.– (Verheiratete) liegt. Der Eigenmietwert beträgt aber mindestens 60 Prozent der mittleren Marktmiete. Die Herabsetzung entfällt, sofern das steuerbare Vermögen Fr. 55'000.– (Alleinstehende) bzw. Fr. 110'000.– (Verheiratete) übersteigt. Ausnahmsweise wird auch bei höherem Vermögen eine Herabsetzung gewährt, sofern der Vermögenswert des Eigenheims 75 Prozent aller steuerbaren Aktiven übersteigt.
- Im Kanton Zürich wird ein Einschlag gewährt, wenn der Eigenmietwert höher ist als ein Drittel der Einkünfte, die zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen. Diese Lebenshaltungskosten werden in einer Schattenrechnung (unter Berücksichtigung ganz bestimmter Abzüge und unter Ausklammerung des Eigenheims) ermittelt. Übersteigt das steuerbare Vermögen ohne Eigenheim Fr. 600'000.–, steht dem Steuerpflichtigen kein Einschlag zu.
- Der Kanton Graubünden reduziert den Eigenmietwert auf maximal 30 Prozent der Bareinkünfte. Dabei wird lediglich die Einnahmenseite dem Eigenmietwert gegenübergestellt.
- Der Eigenmietwert beträgt im Kanton Genf höchstens 20 Prozent des Bruttoeinkommens. Diese Regelung gilt aber nur, wenn die Hypothekarzinsen nicht höher liegen.
- Der Kanton Waadt kennt einen sozialen Wohnungsabzug, der nicht nur Eigenheimbesitzern, sondern auch Mietern zusteht. Beträgt der Normmietwert mehr als 20 Prozent des Reineinkommens, wird ein Abzug von maximal Fr. 6'300.– gewährt. Der Normmietwert beträgt Fr. 10'400.– (Alleinstehende) bzw. Fr. 12'800.– (Verheiratete) plus Fr. 3'500.– je Kind.

Das Beispiel des Kantons Waadt zeigt deutlich die Problematik der Gleichbehandlung von Eigenheimbesitzern und Mietern. Wenn bei der Herabsetzung des Eigenmietwerts noch von einer Bewertungsfrage gesprochen werden kann (wobei unbeantwortet bleibt, wie ein tieferer Nutzungswert sachlich zu begründen wäre), handelt es sich beim Ausgleich zugunsten der Mieter um einen Abzug. Das StHG regelt die zulässigen Abzüge vom steuerbaren Roheinkommen aber abschliessend. Ein Mietkostenabzug ist nicht vorgesehen (vgl. BGE 2P.313/2003 vom 27. Mai 2005). Der steuerbare Eigenmietwert muss demnach mindestens so hoch angesetzt werden, dass das Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 BV keinen Ausgleichsabzug zugunsten der Mieter verlangt (vgl. Beat König, Kommentar zu dem erwähnten BGE in Jusletter vom 26. September 2005). Eine Eigenmietwertreduktion in bestimmten Fällen lässt sich folgerichtig gar nicht rechtfertigen.

Die Regelungen in den erwähnten fünf Kantonen lassen erkennen, dass die Umsetzung einer härtefallbedingten Herabsetzung des Eigenmietwerts in der Rechtsetzung und Praxis erhebliche Probleme bereiten wird. Beide Motionen wollen den Eigenmietwert herabsetzen, wenn dieser im Verhältnis zu den Bareinkünften einen grossen Anteil ausmacht und zu Liquiditätsproblemen führt, und gewisse Maximalwerte beim steuerbaren Einkommen und Vermögen nicht erreicht werden. Diese Anträge machen eine separate Schattenrechnung und ergänzende Verwaltungsrichtlinien notwendig. Die Bareinkünfte müssen bestimmt und die Auswirkungen aller möglichen Abzüge geklärt werden. Wie verhält es sich bei einem Selbständigerwerbenden, der in einer bestimmten Steuerperiode gar keine Bareinkünfte erzielt? Was sind Liquiditätsengpässe? Erlischt der Anspruch bei selbstverschuldeten Liquiditätsproblemen usw.? Einmal mehr würde eine komplizierte Abzugsregelung die Steuerbehörden vor erhebliche praktische Probleme stellen. Die Regierung beantragt dem Kantonsrat daher auch aus Vollzugsgründen, auf die Motionen nicht einzutreten.

B. Die gleichen verfassungsrechtlichen und vollzugstechnischen Bedenken wie gegenüber einer Härtefallregelung sind auch zum Unternutzungsabzug angebracht (vgl. die Kritik am Unternutzungsabzug von Gurtner/Locher, Theoretische Aspekte der Eigenmietwertbesteuerung in ASA 69, 597 ff.).

Im Unterschied zur reduzierten Besteuerung des Eigenmietwerts im Härtefall, für die weder im StHG noch im DBG eine Rechtsgrundlage zu finden ist, berücksichtigt zwar das DBG bei der Festsetzung des Eigenmietwerts die tatsächliche Nutzung der Liegenschaft (Art. 21 Abs. 2 DBG). Damit kann der Marktmietwert herabgesetzt werden, wenn wegen Verminderung der Wohnbedürfnisse dauerhaft nur noch ein Teil des selbst bewohnten Eigenheims tatsächlich genutzt wird. Der Unternutzungsabzug, der kraft harmonisierungsrechtlich abschliessender Aufzählung (Art. 9 Abs. 4 StHG) kein eigentlicher Abzug sein darf, kann nach Bundesgericht jedoch nur unter sehr restriktiven Bedingungen gewährt werden (BGE 2 P.302/2004 vom 1. Juli 2005). Eigengebrauch ist selbst dann anzunehmen, wenn der Eigentümer das Haus zwar nicht tatsächlich bewohnt, sich aber das Recht hiezu vorbehält, ohne es auszuüben (BGE vom 23. April 2010 in SGE 2010 Nr. 9). Appelliert man an die vertikale Harmonisierung, kann aus der Regelung im DBG eine gewisse Legitimation der Kantone, selbst auch einen Unternutzungsabzug einzuführen, abgeleitet werden. Tatsächlich kennen neun Kantone diesen Abzug in unterschiedlicher Ausprägung (Steuerinformationen der Informationsstelle für Steuerfragen, Die Besteuerung der Eigenmietwerte, Stand 2011).

In der Antwort auf die Interpellation 51.07.36 «Für eine massvolle Besteuerung des Eigenmietwertes der St.Galler Hauseigentümer» sprach sich die Regierung gegen einen Unternutzungsabzug aus. Es sei nicht einzusehen, weshalb sich ein Grundeigentümer eigenen Wohnraum, den es sich zur Verfügung hält, nicht sollte anrechnen lassen müssen. Ein solcher Abzug fördere die Immobilität und gewiss nicht das Wohneigentum für jüngere Leute. In der Lehre gelte der Unternutzungsabzug aus bodenpolitischer Sicht als fragwürdig, weil er den häuslichen Umgang mit Wohnraum nicht fördere. Aus verfahrensmässigen Gründen sei die Überprüfung der Berechtigung auf einen Abzug schwierig. Ob ein Steuerpflichtiger bestimmte Räume dauerhaft und ausnahmslos überhaupt nicht nutze, lasse sich konkret kaum nachweisen. Die Regierung teilt nach wie vor diese Beurteilung. Sie lehnt den Unternutzungsabzug aus rechtlichen und verfahrenstechnischen Gründen ab und beantragt, auch in diesem Punkt auf die Motion 42.12.23 nicht einzutreten.