

**Zeitschrift:** Itinera : Beiheft zur Schweizerischen Zeitschrift für Geschichte = supplément de la Revue suisse d'histoire = supplemento della Rivista storica svizzera

**Herausgeber:** Schweizerische Gesellschaft für Geschichte

**Band:** 48 (2022)

**Artikel:** Die Besteuerung des Eigenmietwerts in der Schweiz : eine kurze Geschichte einer kontroversen Steuer zwischen Steuergerechtigkeit und Wohneigentumsförderung (1934-2020)

**Autor:** Müller, Florian

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1077795>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 09.02.2026

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# Die Besteuerung des Eigenmietwerts in der Schweiz. Eine kurze Geschichte einer kontroversen Steuer zwischen Steuergerechtigkeit und Wohneigentumsförderung (1934–2020)

*Florian Müller*

## Imputed Rental Value in Switzerland. A Brief History of a Controversial Tax between the Principle of Fair Taxation and Home-Ownership Promotion (1934–2020)

This paper discusses the history of the controversial taxation of the imputed rental value in Switzerland. First, it situates the introduction of imputed rental value at the national level in the 1930s within the diffusion of fiscal practices in both cantonal and transnational contexts since the end of the 19th century. Second, it shows how criticism of the taxation, which grew significantly from the 1970s onward, was related to the homeownership ideal and the demand for state support for homeownership, which gained momentum in the political debate at that time.

The article thus presents the development of imputed rental value in federal Switzerland in a *longue durée* perspective and highlights the importance of cantonal tax legislation. Furthermore, the case study provides important evidence of how the tax burden varied considerably across locations, depending not only on the legislation but also on practices of the cantonal property valuation.

«Eigenmietwert auf der Abschlusssliste» verkündete die Neue Zürcher Zeitung im August 2017 prominent auf der Titelseite.<sup>1</sup> Waren während Jahrzehnten zahlreiche Vorstösse auf verschiedenen Ebenen gescheitert, machte die Zeitung nun eine neue «Dynamik» gegen den Eigenmietwert aus, der «zu den beliebtesten Feindbildern in der Schweizer Steuerpolitik» gehöre.<sup>2</sup> Nach der Kommission des Ständerates hatte sich auch diejenige des Nationalrates ein-

---

1 Ich danke den Herausgebern Sébastien Guex und Hadrien Buclin, der Editorin Silvia Berger Ziauddin und dem/r anonymen Reviewer:in des Themenbands sowie Matthieu Leimgruber, Tobias Straumann und den Teilnehmenden der Konferenz an der Universität Lausanne (11.09.2020) für ihre wertvollen Rückmeldungen zu früheren Versionen des Artikels.

2 Neue Zürcher Zeitung, 17. August 2017, S. 1.

stimmig für einen Systemwechsel bei der Besteuerung des Eigenmietwerts ausgesprochen, der bis anhin Besitzer:innen von selbstbewohntem Wohneigentum sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene verpflichtet, einen hypothetischen Mietwert als Einkommen zu versteuern, ihnen im Gegenzug aber erlaubt, Liegenschaftsaufwendungen abzuziehen.

Die Debatte fügt sich ein in anhaltende Kontroversen um die Eigenmietwertbesteuerung. Der neuerliche Anlauf ging auf eine umstrittene Motion von Hans Egloff, Zürcher Nationalrat für die Schweizerische Volkspartei und Präsident des Schweizerischen Hauseigentümerverbands (HEV), im Jahr 2013 zurück. Für diesen stellt der Eigenmietwert als «eine der letzten grossen Ungerechtigkeiten» eine in Europa einzigartige Steuer dar, auf deren Abschaffung der Verband seit Jahrzehnten hinarbeitet.<sup>3</sup> Der Beschluss der parlamentarischen Kommission im Jahr 2017 führte zu anhaltenden öffentlichen Kontroversen und einer breiten Medienpräsenz. Das anfängliche Bild der hohen Zustimmung wich bald dem einer verbreiteten Skepsis. Während sich die bürgerlichen Parteien in der Vernehmlassung für die Abschaffung aussprachen, äusserten sich die linken Parteien, der Mieterinnen- und Mieterverband sowie die Finanzdirektor:innen der Kantone und zahlreiche Jurist:innen und Ökonom:innen kritisch.

Der Eigenmietwert stand nicht immer derart im öffentlichen Rampenlicht. Tatsächlich kontrastieren die hitzigen Debatten mit der schwachen Resonanz, welche die Einführung der Steuer auslöste. Als die Eigenmietwertbesteuerung in einer turbulenten Phase der Weltwirtschaftskrise im Zuge der Eidgenössischen Krisenabgabe 1934 auf nationaler Ebene eingeführt wurde, provozierte dies kaum politische und öffentliche Kontroversen. Wie ist der Wandel von einer scheinbar breit akzeptierten zu einer der strittigsten Steuerpraktiken zu erklären?

Im Rahmen dieses Artikels beschäftige ich mich mit dieser Frage aus zwei Perspektiven mit unterschiedlicher Zeitlichkeit. Im ersten Teil ordne ich die Einführung der Eigenmietwertbesteuerung auf nationaler Ebene in den 1930er Jahren in die Steuerpraxis in kantonalen und transnationalen Kontexten ab Ende des 19. Jahrhunderts ein. Hierfür sind für diesen Artikel in einer

---

<sup>3</sup> Vgl. HEV Schweiz, URL: <https://www.hev-schweiz.ch/eigentum/steuern-abgaben/eigenmietwertbesteuerung/> (12.08.2021).

systematischen Untersuchung alle kantonalen Steuergesetzgebungen seit dem Ende des 19. Jahrhunderts auf den Zeitpunkt der Einführung und die Formulierung der Steuer hin analysiert worden.

Im zweiten Teil vollziehe ich einen zeitlichen Sprung ins letzte Drittel des 20. Jahrhunderts. Ich stelle die Kritik der Eigenmietwertbesteuerung, die ab den 1970er Jahren stark zunahm, in einen Zusammenhang mit dem Eigenheim-Ideal und dem Postulat der Eigentumsförderung, das zu diesem Zeitpunkt in der politischen Debatte an Bedeutung gewann, bisher in der Geschichtswissenschaft aber nicht aufgearbeitet wurde. Ich orte insbesondere im Jahr 1979 einen diskursiven und realpolitischen Bruch, der eine neue Dynamik der Kontroversen um die Eigenmietwertbesteuerung auslöste.

Dieser multiperspektivische Zugang, welcher die Steuerpraktiken und die Wohnungspolitik zusammenbringt, ermöglicht es, neues Licht auf die Entwicklung der Eigenmietwertbesteuerung zu werfen und diese langfristig einzuordnen. Die Eigenmietwertbesteuerung zeigt exemplarisch die Verflechtung der eidgenössischen und kantonalen Steuerpraktiken und deren Einbettung in die breiteren gesellschaftlichen Kontexte sowie deren soziale Implikationen auf, wie sie in der Einleitung zu diesem Themenband betont werden. Die Historisierung der Steuerpraxis des Eigenmietwerts verdeutlicht gleichermassen die grosse Bedeutung der Ebene der Kantonssteuern, die in der bisherigen Forschung weitgehend vernachlässigt wurde, wie sie das persistente Narrativ einer in internationaler Perspektive einzigartigen Steuerpraxis zu hinterfragen und zu differenzieren vermag.

## **Eigenmietwert und Wohnungspolitik**

Die Auseinandersetzung mit der Geschichte eines so trockenen Gesetzesartikels wie jenes des Eigenmietwerts ist nicht nur aus steuerlicher, sondern auch aus wohnungspolitischer Sicht von grossem Interesse. «Mit Steuern steuern?» fragten die Historiker:innen Gisela Hürlimann und Jakob Tanner einleitend in einem Sammelband zu Steuern und Umverteilung.<sup>4</sup> Mit Blick auf die Bildung von Wohneigentum ist die rhetorische Frage zu bejahen. Neben

---

<sup>4</sup> Gisela Hürlimann, Jakob Tanner, in: Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (Hg.), *Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit?* Zürich 2012, S. 7–25, hier S. 7.



der direkten Förderung mittels Subventionen stellen Steuern in einer internationalen Perspektive ein zentrales staatliches Mittel der Wohneigentumsförderung dar.<sup>5</sup> Je nach Ausgestaltung der Gesetze üben steuerliche Instrumente starke Anreize auf die Eigentumbildung aus. Der Soziologe Isaac Martin spricht in diesem Zusammenhang für die USA von formellen und informellen Steuervergünstigungen auf Hausbesitz von ungeahntem Ausmass, die Hauseigentümer:innen aus der Mittel- und Oberschicht seit dem 19. Jahrhundert massiv begünstigten.<sup>6</sup>

In der internationalen Forschungsliteratur werden neben der Eigenmietwertbesteuerung und den abzugsfähigen Liegenschaftsaufwendungen insbesondere die Grundstückgewinnsteuer sowie die Mehrwertsteuer auf neu gebaute Wohnungen besprochen.<sup>7</sup> Neuere Forschungen deuten darauf hin, dass die Steuersysteme der meisten Industrieländer ab der Zwischenkriegszeit Hauseigentümer:innen gegenüber Mieter:innen bevorzugten. Konstantin A. Kholodilin, Sebastian Kohl, Artem Korzhenevych und Linus Pfeiffer haben jüngst einen Index errechnet, anhand dem sie die steuerliche Attraktivität von Wohneigentum zwischen den Ländern in historischer Perspektive vergleichen. Besonders ausgeprägt waren demnach die Steuervorteile für Hauseigentümer:innen im angelsächsischen Raum, während der Steuervorteil in den nordischen Ländern tendenziell am geringsten ins Gewicht fiel. Der Index suggeriert, dass sich die Schweiz im 20. Jahrhundert im europäischen Mittelfeld bewegte und sich das Steuersystem tendenziell zugunsten der Hauseigentümer:innen auswirkte.<sup>8</sup> Dass die Bevorzugung von Wohneigentum nicht ausgeprägter ausfiel, ist eng mit der Berücksichtigung des hypothetischen Mietwerts von selbstbenutzten Wohnungen verbunden. Zwar waren in der Schweiz die Liegenschaftsaufwendungen seit der Implementierung der Einkommensteuer auf nationaler Ebene im Zuge der Krisenabgabe

<sup>5</sup> Konstantin Kholodilin u. a., *The Hidden Welfare State for Homeowners. An International Long-Term Perspective on Tax Treatment of Homeowners*. DIW Discussion Papers, Berlin 2021.

<sup>6</sup> Isaac Martin, *The Permanent Tax Revolt. How the Property Tax Transformed American Politics*, Stanford 2008, S. 7–8.

<sup>7</sup> Weitere wichtige Steuern auf Wohnimmobilien stellen in der Schweiz u. a. die Vermögenssteuer und die Liegenschaftssteuer dar.

<sup>8</sup> Kholodilin, *Hidden Welfare State*.

1934 abzugsfähig, die gleichzeitige Einführung der Eigenmietwertbesteuerung wog diesen Vorteil teilweise aber wieder auf.

Das System von 1934 hat in seinen Grundzügen bis in die Gegenwart Bestand. Einerseits ist der Eigenmietwert als hypothetisches Einkommen zu versteuern, wobei als Referenzwert die Marktmiete gilt, welche die Wohnung erzielen würde. Andererseits sind Schuldzinsen, Liegenschafts- und Unterhaltskosten abzugsfähig. Die diesbezüglichen Regelungen unterscheiden sich auf kantonaler Ebene bis heute stark. Der effektive Steuereffekt variiert denn auch von Kanton zu Kanton und hängt grundlegend von der Bemessungsgrundlage und der Höhe der beiden Parameter ab, die, wie wir noch sehen werden, im Laufe der Jahre Veränderungen unterworfen waren.

## Durchbruch während der Weltwirtschaftskrise

Die Einführung der Eigenmietwertbesteuerung erfolgte in der Schweiz auf nationaler Ebene im Zuge der Weltwirtschaftskrise als krisenpolitische Massnahme – genauer im Rahmen der Eidgenössischen Krisenabgabe von 1934, die ursprünglich nur als temporäre Steuer geplant war.<sup>9</sup> Die Grosse Depression, die als die schärfste internationale Wirtschaftskrise des 20. Jahrhunderts in die Geschichtsbücher einging, traf die Schweiz hart. Breite Bevölkerungsschichten waren von Armut bedroht, zeitweise war gemäss Schätzungen gegen ein Fünftel der Bevölkerung von Unterstützungen der öffentlichen Fürsorge abhängig.<sup>10</sup>

Die Grosse Depression war – das rückt in der historischen Forschung oft in den Hintergrund – in der Schweiz wie in anderen Ländern zu einem hohen Grad auch eine Immobilienkrise. Dass der wirtschaftliche Einbruch die Schweiz erst Jahre nach dem New Yorker Börsencrash im Oktober 1929 voll erfasste, hing eng mit einem spekulativ angetriebenen Wohnbauboom zusammen. Erst als der Wohnungsbau um 1933 ins Stocken geriet und schliesslich bis 1936 um rund zwei Drittel einbrach, schlug sich die Krise vollumfänglich auf den Arbeitsmarkt nieder. Trotz des Exports der Arbeits-

---

<sup>9</sup> Zur Entwicklung der Bundesteuern vgl. Sébastien Guex, Öffentliche Finanzen und Finanzpolitik, in: Patrick Halbeisen, Margrit Müller, Béatrice Veyrassat (Hg.), Wirtschaftsgeschichte der Schweiz im 20. Jahrhundert, Basel 2012, S. 1077–1129.

<sup>10</sup> Philipp Müller, *La Suisse en crise (1929–1936)*, Lausanne 2010, S. 107.

losigkeit im Rahmen einer restriktiven Ausländerpolitik stieg die Erwerbslosigkeit im Baugewerbe auf rund 40 % an. Der Sektor stellte bis 1936 rund die Hälfte aller offiziell gemeldeten Arbeitssuchenden. Die Liegenschaftskrise verschärfte die schwelende Exportkrise massiv.<sup>11</sup>

Die Krisenpolitik des Bundesrates und der Schweizerischen Nationalbank waren durch eine restriktive Finanzpolitik, das Festhalten am Goldstandard sowie einen «selektiven Interventionismus»<sup>12</sup> geprägt, die wenig Raum für eine aktive Sozial- und Konjunkturpolitik liessen.<sup>13</sup> Im Gegensatz zur Kriegs- und Nachkriegskrise intervenierte der Bundesrat kaum in den Wohnungsmarkt. Zwar fielen die Verabschiedung des Bundesgesetzes über die Ausgabe von Pfandbriefen (1930) und das neue Bankengesetz (1934) in die frühen 1930er Jahre. Unter dem Eindruck geänderter Vorzeichen – der prekäre Wohnungsmangel war einem hohen Leerwohnungsbestand teurer Neubauten gewichen – weigerte sich der Bundesrat aber kategorisch, die Wohnbauförderung ins Krisenprogramm aufzunehmen und intervenierte kaum in den liberalen Wohnungsmarkt. Die Forderungen nach einer Mietpreiskontrolle und Mieter:innenschutz blieben wie die Rufe des Hauseigentümerverbands nach Eingriffen in den Hypothekarmarkt und einer staatlichen Unterstützung von Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften weitgehend ungehört. Das Vorgehen des Bundesrates und der Schweizerischen Nationalbank beschränkte sich gemeinhin auf unverbindliche Empfehlungen und Vermittlungen im Rahmen freiwilliger Vereinbarungen.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Ebd., S. 89–104.

<sup>12</sup> Philipp Müller, Die Schweiz in der Krise (1929–1936). Währungs-, Finanz-, Wirtschafts-, und Sozialpolitik der Schweizerischen Eidgenossenschaft, S. 198–201, in: Thomas David u. a. (Hg.), Krisen. Ursachen, Deutungen und Folgen, Zürich 2012, S. 187–206. Vgl. für eine geldpolitische Analyse auch Mathias Zurlinden, Goldstandard, Deflation und Depression, Die schweizerische Volkswirtschaft in der Weltwirtschaftskrise, in: Quartalsheft Schweizerische Nationalbank 2 (2003), S. 86–116.

<sup>13</sup> Sébastien Guex, L'État fédéral et les crises économiques du début du XX<sup>e</sup> siècle à nos jours: la Suisse, un bastion anti-keynésien, in: Thomas David u. a. (Hg.), Krisen. Ursachen, Deutungen und Folgen, Zürich 2012, S. 151–169.

<sup>14</sup> Vgl. u. a. die einzelnen Protokolle der Kommissionssitzungen und der Konferenz im Dossier: Schweizerisches Bundesarchiv (BAR), E7800–03#1000/1118#165\*, Kommission für Mietzinse, 1932–33. Siehe ferner HEV, Jahresbericht 1935, S. 3–7, SNB, Geschäftsbericht

Die folgenreiche Einführung der Eigenmietwertbesteuerung war kein wohnungspolitischer Entscheid, sondern den Logiken der neuen bundesstaatlichen Einkommenssteuer im Rahmen der Krisenabgabe von 1934 unterworfen. Im Vernehmlassungsverfahren und in den Konferenzen, die sich mit dem Gesetzesentwurf befassten, erregte die Eigenmietwertbesteuerung erstaunlich wenig Aufmerksamkeit und stiess kaum auf Widerstand.<sup>15</sup> Auch die Interessen des Schweizerischen Grund- und Hauseigentümerversands waren anders gelagert; ihr Augenmerk richtete sich auf die Besteuerung der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften sowie die Bestimmungen bezüglich der Liegenschaftsbewertungen und der Abzüge. Die neue Steuer auf selbstbewohnte Wohnungen erwähnte der Vorstand in den entsprechenden Jahresberichten gegenüber ihren Mitgliedern hingegen mit keinem Wort.<sup>16</sup>

Als die Eigenmietwertbesteuerung 1940 in die Eidgenössische Wehrsteuer überführt wurde, zeigte sich ein ähnliches Bild. Ende 1941 äusserte sich der Schweizerische Grund- und Hauseigentümerversand im Rahmen einer Betrachtung der Steuer in seiner Verbandszeitung beschwichtigend: «Diese Steuer ist [...] keineswegs so, dass wir uns darüber entrüsten dürften.»<sup>17</sup> Auch in den folgenden Jahren warfen die Hauseigentümer die Frage nach der Legitimität der Besteuerung von selbstbenutzten Liegenschaften kaum auf. Äusserten sie Kritik, betraf diese in der Regel die Bemessungsgrundlagen und nicht die Steuer an sich.<sup>18</sup>

---

1935, S. 17–18, Wilfried Rutz, Die schweizerische Volkswirtschaft zwischen Währungs- und Beschäftigungspolitik in der Weltwirtschaftskrise – wirtschaftspolitische Analyse der Bewältigung eines Zielkonflikts, Zürich 1970, S. 127–131; Thibaud Giddey, Histoire de la régulation des banques en Suisse (1914–1972), Genève 2019.

<sup>15</sup> Vgl. die Konferenzen und Korrespondenzen in BAR, E6302 A#1000/1037#39\*, Bundesbeschluss vom 13.10.1933 betr. die ausserordentlichen und vorübergehenden Massnahmen zur Wiederherstellung des finanziellen Gleichgewichts im Bundeshaushalt: Bundesbeschluss, Botschaft, Stenograph. Bulletins, Protokolle (1933); BAR, E6302 A#1000/1037#40\*, Bundesratsbeschluss vom 19.1.1934 über die Eidg. Krisenabgabe: BRB, Beschlussesentwürfe, Protokolle (01.01.1934–31.12.1934); BAR, E6302 A#1000/1037#63\*, Konferenzen: Protokolle und Berichte, Konferenz-Protokolle (1933–1939).

<sup>16</sup> HEV, Jahresberichte 1933–1935.

<sup>17</sup> Schweizerischer Haus- und Grundeigentümer, 15. Dezember 1941.

<sup>18</sup> Z.B. Ebd., 15. Oktober 1946.

## Internationale und kantonale Perspektiven auf den «Mietwert der Wohnung im eigenen Haus»

Wie ist der verblüffend geringe Widerstand aus den Kreisen des Hauseigentums einzuordnen? Einerseits haben wir uns die handfesten Interessenslagen und den Grad der politischen Organisation vor Augen zu führen. Den Eigenheimbesitzer:innen fehlte es an einer schlagkräftigen und einflussreichen Vereinigung, die ihre Interessen hätte durchsetzen können. Der wichtigste Verband der Wohnwirtschaft, der Schweizerischen Grund- und Hauseigentümerverband und seine regionalen Sektionen hatten sich als eigentliche Vermieterverbände konstituiert und waren als solche gewachsen. Als Interessensvertreter der Vermieter:innen stand die Besteuerung von selbstbewohntem Wohneigentum für den Verband nicht im Zentrum. Gleichzeitig hielt sich die Steuerbelastung für Besitzer:innen von selbstbewohnten Wohnungen durch die zulässigen Abzüge in Grenzen. Vermögenden Villenbesitzer:innen boten sich zahlreiche Möglichkeiten, Abzüge geltend zu machen, Schlupflöcher zu nutzen und Steuern zu optimieren.<sup>19</sup> Gerade in ländlichen Regionen dürften demgegenüber zahlreiche Hausbesitzer:innen in bescheidenen Verhältnissen von der Wehrsteuer ausgenommen gewesen sein, fielen doch schätzungsweise rund die Hälfte der Steuerpflichtigen unter das definierte Mindeststeuereinkommen und versteuerten kein Einkommen.<sup>20</sup>

Andererseits ist Vorsicht geboten, das Paradox der aus heutiger Perspektive überraschend unstrittigen Einführung der Besteuerung selbstbewohnter Liegenschaften alleine durch die Partikularinteressen und deren politische Artikulation zu erklären. Wie ich argumentieren möchte, haben wir

---

<sup>19</sup> Vgl. z. B. Arthur A. Frey, Die Steuerlast auf dem Grundbesitz. Methoden und Ergebnisse bei Belastungsvergleichen über die Steuer auf Grundstücken, dargestellt an Hand des Steuerrechts in den Kantonen Zürich, Bern und St. Gallen, unter Berücksichtigung des Wehrsteuerrechts, Winterthur 1959, S. 122; Karl Dürr, Die Steuerbelastung des Grundeigentums in der Schweiz und die zweckmässige Handhabung des interkantonalen Schuldabzuges, in: *Steuerprobleme* 11/12 (1947).

<sup>20</sup> Thomas Piketty, Fabien Dell, Emmanuel Saez, Income and Wealth Concentration in Switzerland over the Twentieth Century, in: Anthony Atkinson, Thomas Piketty (eds.), *Top incomes over the Twentieth Century. A Contrast between Continental European and English-Speaking Countries*, Oxford 2007, S. 472–500, hier S. 480–481.

den Blick zusätzlich auf die transregionale Diffusion von Steuerpraktiken zu richten.

Wie sich in einer längerfristigen komparativen Perspektive zeigt, stellte die Einführung der Eigenmietwertbesteuerung in den europäischen Ländern nämlich nicht die Ausnahme, sondern die Norm dar. So kannte England, das zu diesem Zeitpunkt als erstes Land die allgemeine Einkommensteuer einführte, bereits zwischen 1799 und 1816 und dann wiederum ab 1842 eine Einkommenssteuer auf selbstgenutztes Wohneigentum. Auch im kulturell wie wirtschaftlich wichtigen Nachbarland Deutschland waren im 19. Jahrhundert entsprechende Entwicklungen auszumachen. Bereits die Steuergesetze Sachsens von 1878 sowie Preussens von 1891 sahen eine Einkommensbesteuerung des «Mietwertes der Wohnung im eigenen Hause» vor. Das Steuergesetz der Weimarer Republik von 1920 übernahm eine entsprechende Regelung.<sup>21</sup>

Kanton	Allg. Einkommenssteuer	Eigenmietwert	Kanton	Allg. Einkommenssteuer	Eigenmietwert
Basel-Stadt	1840	1880	Zug	1946	1947
Zürich	1917	1917	Neuenburg	1949	1949
Luzern	1922	1922	Freiburg	1950	1950
Genf	1923	1923	Wallis	1952	1952
Basel-Landschaft	1892	1928	Uri	1915	1955
Thurgau	1933	1933	Nidwalden	1955	1955
Solothurn	1895	1939	Schaffhausen	1956	1956
Bern	1944	1944	Waadt	1956	1956
St. Gallen	1944	1944	Obwalden	1960	1960
Aargau	1945	1945	Tessin	1950	1966
Graubünden	1964	1945	AI	1968	1968
AR	1946	1946	Glarus	1970	1970
Schwyz	1946	1946	Jura	(1978)	(1978)

Tab. 1: Einführung der allgemeinen Einkommensteuer und der Eigenmietwertbesteuerung in den kantonalen Steuergesetzen. Quellen: Eigenmietwert: Schweizerische Nationalbibliothek, diverse Bestände; Landesarchiv Appenzell Innerrhoden StAAI, diverse Bestände; Landesarchiv Nidwalden StANW, diverse Bestände; Allgemeine Einkommensteuer: Eidgenössische Steuerverwaltung (Hg.), Vierzig Jahre Steuern, Bern 1974, S. 2.

<sup>21</sup> Urs Hausmann, Der Mietwert der eigenen Wohnung – Einblicke in die Entstehungsgeschichte, Zürich 2017, S. 6–7 und 15–18.



Eine Untersuchung der kantonalen Steuergesetze zeigt, dass in der Schweiz auf lokaler Ebene ab Ende des 19. Jahrhunderts ebenfalls entsprechende Entwicklungen zu beobachten waren. Die Ergebnisse der Analyse aller kantonalen Steuergesetze und dazugehörigen Verordnungen, die für vorliegende Studie für die Periode seit Ende des 19. Jahrhunderts durchgeführt wurde, sind in Tabelle 1 abgebildet. In der Tabelle sind in chronologischer Reihenfolge für jeden Kanton jeweils einerseits das Jahr angegeben, in dem die «Einkommensteuer mit ergänzender Vermögenssteuer» eingeführt wurde und andererseits jenes Jahr, in dem die Eigenmietwertbesteuerung erstmals explizit in den Steuergesetzen oder Verordnungen Erwähnung fand. Wie in Tabelle 1 ersichtlich, war die Einführung der Eigenmietwertbesteuerung aufs Engste mit dem Übergang vom Primat der «Vermögenssteuer mit ergänzender Einkommenssteuer» zur «Einkommensteuer mit ergänzender Vermögenssteuer» verbunden, der ab dem 19. Jahrhundert im Zuge der Entwicklung der modernen Steuerwesen zu beobachten war. Es ist deutlich zu erkennen, dass mit dem Übergang zur allgemeinen Einkommenssteuer in der Regel auch die Eigenmietwertbesteuerung Eingang in die Gesetze fand.

Die Ergebnisse zeigen, dass die Eigenmietwertbesteuerung bei der Einführung der Krisenabgabe im Jahr 1934 auch in der schweizerischen Steuerpraxis keineswegs mehr ein Novum darstellte. Zu diesem Zeitpunkt kannten bereits sechs Kantone, darunter die wirtschaftlichen Zentren Basel, Genf und Zürich eine Einkommenssteuer auf selbstbewohnte Wohnungen.

Der Stadtkanton Basel führte im Jahr 1880 als erster Kanton eine Einkommensteuer auf selbstgenutztes Wohneigentum ein. Im Kanton Basel-Stadt stand die «Besteuerung des Zinses eigener Häuser, welche man selbst bewohnt»<sup>22</sup> bereits in den Verhandlungen der im Jahr 1840 im europäischen Vergleich sehr früh eingeführten allgemeinen Einkommensteuer zur Debatte, fand im Grossen Rat aber wenig Zustimmung. Demgegenüber waren die Schuldzinsen abzugsfähig; eine Praxis, die, wie der Regierungsrat im Zuge der Gesetzesrevision von 1866 ausführte, eine steuertechnische Ungerechtigkeit darstellte: «Die Billigkeit verlangt, dass Hausbesitzer und zur Miete Wohnende gleich behandelt werden, und die Theorie, es sei unter Einkom-

---

<sup>22</sup> Georg Schanz, *Die Steuern der Schweiz in ihrer Entwicklung seit Beginn des 19. Jahrhunderts*, Band II, Stuttgart 1890, S. 34.

men aus Zweckmässigkeitsgründen nur das reine Geldeinkommen zu verstehen, ist auf die Länge nicht haltbar.» Eigeführt wurde aus technischen Gründen aber vorerst nicht eine Steuer auf selbstbewohnte Liegenschaften, sondern ein Abzug auf Mietkosten. Der Übergang zum System der Eigenmietwertbesteuerung erfolgte mit dem Gesetz von 1880.<sup>23</sup>

1917 beschloss Zürich als zweiter Kanton eine im Wortlaut äusserst ähnliche, wohl an Basel orientierte Steuer, deren Implementierung kaum noch umstritten zu sein schien.<sup>24</sup> Im Rahmen von Steuerrevisionen fanden in den folgenden Jahren auch in den Kantonen Luzern (1922), Basel-Landschaft (1928) und Thurgau (1933) die Eigenmietwertbesteuerung Eingang in die Gesetze. Der Kanton Genf führte 1923 ebenfalls eine entsprechende Steuer ein. Allerdings kannte der Kanton bereits zuvor im Rahmen der Vermögenssteuer eine Ertragssteuer auf selbstbenutzte Wohnungen. Die Steuergesetzgebung Neuenburgs von 1855 sah schliesslich zwar keine entsprechende Regelung für die Kantonssteuer vor, bemächtigte die Gemeinden aber explizit, eine solche einzuführen.

Die kantonalen Gesetzgebungsprozesse waren, wie die Studie von Georg Schanz aus dem Jahr 1890 anhand zahlreicher Beispiele illustriert, durch Austausche im In- und Ausland geprägt.<sup>25</sup> Die modernen Steuergesetze entwickelten sich seit dem 19. Jahrhundert grundlegend in einem transnationalen Kontext. Indizien für solche Diffusionsprozesse und für Policy-Lernen stellen gemäss dem Politikwissenschaftler Philipp Genschel u. a. Ähnlichkeiten im Steuerdesign dar.<sup>26</sup> Um solchen Transfers in Bezug auf den Eigenmietwert nachzuspüren, kann in Anlehnung an Genschel die Begrifflichkeit des Eigenmietwerts herangezogen werden. Mit der umständlichen Formulierung des «Mietwerts einer Wohnung im eigenen Haus» übernahm der Bund 1934 einen Ausdruck, den zu diesem Zeitpunkt drei der fünf deutschsprachi-

---

<sup>23</sup> Ebd., S. 44–45, das Zitat findet sich auf S. 45.

<sup>24</sup> Hausmann, Mietwert, S. 10–11.

<sup>25</sup> Schanz, Steuern.

<sup>26</sup> Philipp Genschel, Die Internationalisierung der Steuerpolitik, S. 237–240, in: Gisela Hürlimann, Jakob Tanner (Hg.), Steuern und umverteilen. Effizienz versus Gerechtigkeit? Zürich 2012, S. 233–248.



gen Kantone mit einer Eigenmietwertsteuer verwendeten.<sup>27</sup> Es handelte sich dabei um exakt denselben Ausdruck, der bereits im 19. Jahrhundert in den Gesetzgebungen der deutschen Staaten Sachsen und Preussen auftauchte.

Der Bezug zur deutschen Gesetzgebung lässt sich an einem weiteren Beispiel verdeutlichen: Ab 1940 begründete das Bundesgericht die Besteuerung des Eigenmietwerts in verschiedenen Urteilen beinahe wortwörtlich mit der Formulierung, mit welcher der deutsche Jurist Bernhard Fuisting bereits 1902 den «Mietwert der Wohnung im eigenen Hause» im preussischen Steuerrecht hergeleitet hatte.<sup>28</sup>

Wie sich anhand der verblüffenden Übereinstimmung der Textbausteine der einzelnen Artikel zum Eigenmietwert eindrücklich nachzeichnen lässt, implementierte die Krisenabgabe bei der Einführung der Eigenmietwertbesteuerung eine weitverbreitete Steuerpraxis, die sich zu diesem Zeitpunkt in einem transnationalen wie -kantonalen Kontext einzubürgern begann. Aus dieser Perspektive ist auch der geringe Widerstand einzuordnen und zu erklären: Das Gesetz berief sich auf einen Einkommensbegriff, der für die damaligen modernen Steuergesetze als typisch zu gelten hat. Gleichzeitig hatte sich die steuerliche Gleichbehandlung von Mieter:innen und Eigentümer:innen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu einem steuerpolitischen Topos entwickelt, der länderübergreifende Wirkungsmacht zeigte.

Die Einführung der Krisenabgabe und schliesslich der Eidgenössischen Wehrsteuer von 1940 akzentuierte diese Entwicklung in der Schweiz. Die Implementierung auf nationaler Ebene wirkte gemäss dem Ökonomen und Rechtshistoriker Urs Hausmann als «eigentlicher Katalysator»<sup>29</sup>. Die Eidgenössische Wehrsteuer von 1940 führte zu einer Angleichung der kantonalen Steuergesetzgebungen an jene des Bundes, ohne allerdings eine vollständige Vereinheitlichung nach sich zu ziehen.<sup>30</sup> In den meisten Kantonen erfolgte die Einführung des Eigenmietwerts in den folgenden 15 Jahren im Zuge der Einführung der allgemeinen Einkommenssteuer. 1970 nahm Glarus als letz-

<sup>27</sup> BAR, E6302 A#1000/ 1037#40\*, Bundesratsbeschluss vom 19.1.1934 über die Eidg. Krisenabgabe: BRB, Beschlussesentwürfe, Protokolle (01.01.1934–31.12.1934).

<sup>28</sup> Bernhard Fuisting, Grundzüge der Steuerlehre, Berlin 1902, S. 112; Schweizerischer Haus- und Grundeigentümer, 15. September 1940.

<sup>29</sup> Hausmann, Mietwert, S. 19.

<sup>30</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung (Hg.), Vierzig Jahre Steuern, Bern 1974, S. 2.

ter Kanton die Eigenmietwertbesteuerung in die Steuergesetze auf, wobei bei den kantonalen Steuerpraktiken Unterschiede bestehen blieben. Wie der Jurist Erich Suter 1958 festhielt, ist von einer Wechselwirkung zwischen kantonalen und nationaler Ebene auszugehen: «Die eidgenössische Wehrsteuer [übernahm] seinerzeit Institutionen bestehenden kantonalen Rechts, und die neusten kantonalen Gesetzesrevisionen führten ihrerseits zu einer Weiterentwicklung des Bundessteuerrechts.»<sup>31</sup>

Am Beispiel des Kantons Nidwalden lässt sich dieser partielle Harmonisierungsprozess beispielhaft illustrieren. Mit dem kantonalen Steuergesetz von 1921 wurde in Nidwalden erstmals eine Steuer auf das Einkommen erhoben. Sowohl 1921 als auch nach der Revision von 1938 erwähnte das Gesetz unter den Einkommensarten den Mietwert der eigenen Wohnung jedoch noch nicht. Erst mit dem Übergang zur allgemeinen Einkommenssteuer mit ergänzender Vermögenssteuer im Anschluss an die Wehrsteuer fand der Eigenmietwert Einlass ins Gesetz. Anhand der gescheiterten Gesetzesrevisionen in den Jahren 1942, 1946 und 1953 lässt sich der Verlauf zeitnah nachzeichnen. War noch in der Vorlage von 1946 allgemein von «Naturalbezügen» und «Nutzungen am eigenen [...] Vermögen» die Rede, so zählt die Vorlage von 1953 erstmals explizit die «Eigennutzung von Liegenschaften» zum Einkommen hinzu. Das Steuergesetz von 1955, das schliesslich die Zustimmung der Landgemeinde erhielt, schuf dann die Grundlage für eine Steuer auf den Eigenmietwert.<sup>32</sup>

## Kantonale Bewertungspraxis und Steuerbelastung

Während es bis 1970 dauern sollte, bis der Eigenmietwert in allen Kantonssteuern Berücksichtigung fand, wurde dieses hypothetische Einkommen in Rahmen der Wehrsteuer ab 1941 in allen Kantonen für die Bundessteuern erhoben. Das Bundesgericht begründete die Besteuerung des Eigenmietwerts ab 1940 in mehreren Urteilen wie folgt:

---

<sup>31</sup> Erich Suter, Die Besteuerung der Selbstnutzung von Grundeigentum als Einkommen, Zürich 1958, S. 52.

<sup>32</sup> Landesarchiv Nidwalden StAAI, Amtsblatt des Kantons Unterwalden nid dem Wald, diverse Jahrgänge.

Kann der Hauseigentümer auch rechtlich nicht sein eigener Mieter sein, so verhält es sich doch wirtschaftlich nicht anders, als ob er die Wohnung sich selbst vermietet hätte. Er eignet sich unmittelbar den Naturalertrag an und muss sich deshalb den entsprechenden Wert anrechnen lassen.<sup>33</sup>

Die Erläuterung verweist auf den zutiefst liberalen Charakter der Steuer. Grundsätzlich beruht die Steuer auf den Prinzipien der Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen (heute BV Art. 8) nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem Grundsatz der Besteuerung des Gesamteinkommens, gemäss welchem die Steuerpflicht das gesamte Einkommen unabhängig von ihrer Form erfassen sollte. Der Mietwert der eigenen Wohnung situiert sich zwischen der Steuer auf Vermögenserträge (Immobilien stellten traditionell ein zentrales Steuerobjekt dar) und der Steuer auf Naturaleinkommen (wie Nutzungen und Produkte für den Eigengebrauch). Wie im obigen Urteil deutlich wird, sollte das System der Eigenmietwertbesteuerung dabei – so die Theorie – die Gleichbehandlung von Eigenheimbesitzer:innen und Mieter:innen bzw. auch Vermieter:innen gewährleisten.

Die Bemessung des Eigenmietwerts orientierte sich im Rahmen der Eidgenössischen Wehrsteuer am Marktwert vergleichbarer Mietwohnungen. Die eidgenössische Steuerverwaltung stellte Richtlinien auf und behielt sich vor, bei erheblichen Abweichungen der Schätzwerte Anpassungen für die Wehrsteuer vorzunehmen. Grundsätzlich stellte sie aber – und das ist zu betonen – auf die Einschätzungen der kantonalen Steuerwerte ab. Die Bewertungen erfolgten durch die kantonalen Steuerbehörden oder spezifische Schätzungsorgane, oft Kommissionen, in welchen auch Wirtschafts- und Berufsvertreter Einsitz nahmen.<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Vgl. z. B. Schweizerischer Haus- und Grundeigentümer, 15. September 1940.

<sup>34</sup> Vgl. Kreisschreiben der Eidg. Steuerverwaltung, vom 25. März 1969, betreffend die Ermittlung des steuerbaren Mietertrages von Wohnliegenschaften, in: Archiv für schweizerisches Abgaberecht 38/3 (1969), S. 113–133; Bruno G. Schädler, Vermögenssteuerbewertung und Schuldenabzug bei Liegenschaften um Privatvermögen und landwirtschaftlichen Grundstücken. Die kantonalen Gesetzgebungen in rechtsvergleichender Darstellung und kritische Behandlung der interkantonalen Praxis, Zürich 1972, S. 42–44; Kantonale Planungsgruppe (Hg.), Analyse und Beurteilung der steuerlichen Einflüsse (inklusive Gebühren und Beiträge) auf die Verbreitung von Wohnungs- Hauseigentum in der Schweiz, Bern Februar 1979, S. 14.

Die Auswirkungen dieser Verfahren können nicht überschätzt werden. In Folge dieser föderalistischen Praxis resultierten unterschiedliche Steuerbelastungen, die nicht nur die kantonalen Einkommensteuern, sondern auch die Wehrsteuer betrafen. Trotz des Vordringens des nationalen Steuerstaates blieben kantonale Eigenheiten und Einschätzungspraktiken bestehen, die mitunter zu grossen Unterschieden bei der Steuerbelastung führten. Diese gingen deutlich über die unterschiedlichen Steuersätze hinaus und lösten sich auch im Zuge der Diffusionsprozesse nicht vollends auf. In der Praxis schätzen die meisten Kantone den Eigenmietwert gemäss einem prozentualen Schlüssel des steuerlichen Liegenschaftswertes, der wiederum stark von der kantonalen Praxis der Liegenschaftsbewertung abhing.<sup>35</sup>

Differenzen zeigten sich nicht nur bei der Einschätzung des Mietwertes, sondern auch in Bezug auf die zulässigen Abzüge. Grundsätzlich waren Hypothekarzinsen, Unterhaltskosten und Gewinnungskosten (wie Gebühren und Abgaben) vom Einkommen abzugsfähig. Der Bemessungsspielraum war allerdings höher, als es auf den ersten Blick scheinen mag. Insbesondere in Bezug auf die Unterhaltskosten differierten die fiskaltechnischen Methoden. Im Laufe der Nachkriegszeit begannen sich Pauschalabzüge einzubürgern, die anhand eines Prozentsatzes des Gebäudewerts berechnet wurden. Die meisten Kantone kannten eine Wahlfreiheit zwischen der Angabe der effektiven Kosten und den Pauschalabzügen, wobei teilweise eine Bindung an die einmal gewählte Form bestand.<sup>36</sup>

Die tatsächliche Steuerbelastung variierte zwischen den Kantonen in Abhängigkeit der Bemessung des Eigenmietwerts und der abzugsfähigen Liegenschaftsaufwendungen erheblich. Die unterschiedlichen Praktiken erschweren eine globale Einschätzung. Tendenziell zeigten sich die Kantone den Hausbesitzer:innen gegenüber aber entgegenkommend. Wie eine zeitgenössische steuertechnische Studie zeigt, schätzten die Kantone die Liegenschaften in den 1940er Jahren tendenziell unter den Werten ein, welche sich gemäss den

---

<sup>35</sup> Schädler, Vermögenssteuerbewertung, S. 106; Eidgenössische Steuerverwaltung, Kreisschreiben, S. 118.

<sup>36</sup> Frey, Steuerlast, S. 112.

Grundsätzen der Eidgenössischen Steuerverwaltung ergeben hätten.<sup>37</sup> Durch eine massvolle Einschätzung und nur periodische Anpassungen blieben die Steuer in der Regel unter den Marktwerten.

Die Bestimmungen der Bemessungsmethoden waren dabei nicht frei von politischen Nebengeräuschen. Im Zuge der kantonalen Gesetzesrevisionen kam es immer wieder zu Auseinandersetzungen um die angemessene Festsetzung der Steuerwerte, in denen die Interessen des Hauseigentums und des Steuerstaates kollidierten. So wehrte sich etwa der St. Galler Steuerverwalter Helbling im Dezember 1942 in einer Sitzung der Expertenkommission bezüglich der Revision des kantonalen Steuergesetzes, in welcher auch die Eigenmietwertbesteuerung zur Sprache kam, gegen den Vorwurf einer restriktiven Steuerpraxis.

Die Steuerbehörde behandelt die Liegenschaftsbesitzer äusserst kulant. [...] Die Kommission für Liegenschaftseinschätzungen setzt sich ausschliesslich aus Häuserbesitzern zusammen. Die Befürchtungen einer ungerechten Behandlung der Häuserbesitzer in Zukunft sind unangebracht.<sup>38</sup>

Auch bei den periodischen Neubewertungen gingen die Wogen jeweils hoch. Ins selbe Horn wie die St. Galler Steuerverwaltung stiess im Juli 1952 auch der Zürcher Regierungsrat, als der Kantonsrat und Sekretär des Hauseigentümerversbands Zürich Max Brunner in einer Interpellation gegen die höhere Einschätzung der Liegenschafts- und Eigenmietwerte durch das kantonale Steueramt im Zuge des neuen Steuergesetzes protestierte. «Die kleinen Hausbesitzer», erwiderte der freisinnige Finanzdirektor und spätere Bundesrat Hans Streuli, seien keineswegs «in ungerechter Weise benachteiligt». Es sei vielmehr weiterhin festzustellen, «dass die Steuerwerte auf Grund der neuen Bewertungsformel unter den heutigen Verkaufspreisen bleiben» würden.<sup>39</sup>

<sup>37</sup> In rund der Hälfte der Kantone machte der Autor eine Unterbewertung der Liegenschaften von bis zu einem Fünftel des Verkehrswerts aus. Vgl. Dürr, Die Steuerbelastung, S. 16–17.

<sup>38</sup> Staatsarchiv St. Gallen StASG, A 041/02.1, Protokoll über die 4. Sitzung der Expertenkommission. 7. Dezember 1942, S. 91. Ich danke Sylvain Praz für den Hinweis auf diese Quelle.

<sup>39</sup> Staatsarchiv Zürich StAZH MM 24.66 KRP 1952/065/0482, Kantonsratsprotokoll vom 01.12.1952, S. 1276 und S. 1272.

Die Beispiele aus St. Gallen und Zürich stehen exemplarisch für die Auseinandersetzung um die Steuerwerte der Liegenschaften, in denen in der Regel nicht die Steuer an sich angegriffen wurde, sondern die Höhe der Steuerwerte. Diese hinkten den Wertsteigerungen notorisch hinterher. Wurden die Steuerwerte in zeitlichen Abständen an die Entwicklung angepasst, mussten sie teils erheblich angehoben werden, was grosse Widerstände hervorrief.

Wie eine Studie von 1979 zeigt, die im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen die steuerlichen Einflüsse auf das Wohneigentum untersuchte, änderte sich an der vorsichtigen Bewertungspraxis der Kantone bis Ende der 1970er Jahre wenig. Die Autoren der Studie machten nicht nur keine systematische steuerliche Benachteiligung der Hauseigentümer:innen aus, sondern stellten im Gegenteil Vorteile fest. Zwar weise die Eigenmietwertbesteuerung in Abhängigkeit der kantonalen Einschätzungen der Eigenmietwerte, der berechtigten Abzüge sowie der Höhe der Verschuldung und der Hypothekarzinsen eine starke Variation auf, es zeige sich aber «doch die Tendenz einer Höherbelastung des Mieters». Der Vorteil steige dabei mit den Einkommen, sodass «gerade in den oberen Einkommensklassen, die sich ohnehin eher ein Eigenheim leisten können, die steuerliche Minderbelastung des Eigentümers mehr ins Gewicht fällt.»<sup>40</sup>

Die Autoren der Studie kamen dann auch zum Schluss, dass eine «vollständige Streichung des Eigenmietwertes [...] zu einer eindeutigen Minderbelastung des Eigentümers gegenüber dem Mieter führen» müsste. Dennoch folgerten sie, dass «[i]m Sinne einer Förderung des Hauseigentums [...] eine zurückhaltende Praxis bei der Festsetzung des Eigenmietwertes gerechtfertigt» sei.<sup>41</sup> Die Empfehlung steht exemplarisch für die Debatten Ende der 1970er Jahre und weist auf eine zentrale diskursive Verschiebung hin: Dem Postulat der steuerlichen Gleichbehandlung von Eigentümer:innen und Mieter:innen, das wir bereits besprochen haben, wurde zunehmend die Forderung nach einer breiteren Förderung des selbstbewohnten Wohneigentums gegenübergestellt. Diese neue vorgebrachte Dualität ist für das Jahr 1979 bezeichnend und Vorboten der heftigen Kontroversen um die Eigenmietwertbesteuerung, die sich in den folgenden Monaten intensivierte. Stand in den

---

<sup>40</sup> Kantonale Planungsgruppe, *Steuerliche Einflüsse*, S. 85.

<sup>41</sup> Ebd.



vorherigen Jahrzehnten die *Höhe* der Eigenmietwertbesteuerung im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen, geriet in den folgenden Jahren die Steuer *per se* ins Kreuzfeuer der Kritik. Die neuen Forderungen waren Ausdruck der Erstarkung des Ideals des Wohneigentums, dass in den 1970er Jahren stark an Bedeutung gewonnen hatte und die politischen Debatten in den folgenden Jahren in eine neue Richtung lenkte.

### **Das Ideal des Wohneigentums: Ein virulenter Topos wird steuerrelevant**

Neu war zu diesem Zeitpunkt nicht die Vorstellung des Wohneigentums als höchster Wohnform an sich, sondern deren Wirkungsmächtigkeit. Wie in anderen Ländern auch, war das Eigenheim-Ideal in der Schweiz bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts ein virulenter Topos der städtebaulichen Reformbewegungen, dem sich nicht nur bürgerliche Akteure bedienten. Das Einfamilienhaus als Ausdruck konservativer Normen stellte, so der Historiker Daniel Kurz, für breite Bevölkerungsschichten «um 1918 ein moralisch-ideologisches Postulat ersten Ranges»<sup>42</sup> dar.

In der Realität bauten die privaten und gemeinnützigen Träger jedoch an diesen Idealen vorbei. Im Gegensatz etwa zu Ländern des angelsächsischen Raums wie den USA oder Kontinentaleuropas wie Belgien blieb der Markt für Eigenheime bis zum Ende des Nachkriegsbooms Mitte der 1970er Jahre subsidiär. Prägend war der Mehrfamilienhausbau, der stark ein privatwirtschaftlicher Mietwohnungsbau war. Die Unterstützung des gemeinnützigen Wohnungsbaus verharrte abgesehen von den Krisenphasen nach dem Ersten Weltkrieg und zwischen 1942 bis 1950 auf tiefem Niveau und die staatliche Wohneigentumsförderung blieb bescheiden. Zwischen 1950 und 1970 sank die Wohneigentumsquote stark – eine europäische Ausnahme – von 37.2 % auf 28.1 %. Die privatwirtschaftlichen Interessen richteten sich auf den Mietmarkt. Fand die Eigentumsförderung im politischen Diskurs auch

---

<sup>42</sup> Daniel Kurz, Die Disziplinierung der Stadt. Moderner Städtebau in Zürich, 1900 bis 1940, Zürich 2008, S. 204.

zaghaft ihren Platz, so wirkte sie sich bis Mitte der 1970er Jahre kaum auf die Neubautätigkeit aus.<sup>43</sup>

Erste Debatten wurden 1955 mit einem parlamentarischen Vorstoss des freisinnigen Nationalrats und einflussreichen Raumplaners Armin Meili angestossen. Meili forderte die Wiedereinführung der 1912 abgeschafften Rechtsform des Stockwerkeigentums. Das Anliegen fand Unterstützung und war 1965 schliesslich von Erfolg gekrönt.<sup>44</sup> In den 1960er Jahren und insbesondere gegen deren Ende nahmen politische Vorstösse zugunsten der Eigentumsförderung zu. Analog zu anderen Ländern beidseits des Atlantiks gewann das Eigenheim-Ideal in konservativen Agenden an Einfluss und fand Eingang in die Parteiprogramme der bürgerlichen Parteien, während die Sozialdemokraten wie in den übrigen deutschsprachigen Ländern der Eigentumsförderung skeptisch gegenüberstanden und die Unterstützung von Wohnbaugenossenschaften bevorzugten.<sup>45</sup> Der Hauseigentümerverband begann sich Ende der 1950er Jahre für die Anliegen der Stockwerkeigentümer:innen zu öffnen und trat gegen Ende des Nachkriegsbooms zunehmend als Vertreter des individuellen Wohneigentums auf. Daneben etablierten sich neue einflussreiche, über personelle – bürgerlich und anti-etatistisch geprägte – Verbindungen miteinander vernetzte Interessensvertreter in der schweizerischen Verbandslandschaft. Insbesondere der 1964 konstituierte rechtsliberale Think Tank *Schweizerische Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung* etablierte sich als einflussreiche Stimme der Eigentumsförderung.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Florian Müller, Neoliberale Wohnungspolitik avant la lettre? Staatliche Regulierung und private Interessen im Wohnungsbau in der Schweiz (1936–1950), in: Karin Crousaz, Pierre Eichenberger, Anja Rathmann-Lutz (Hg.), Reichtum. Einblicke in die 5. Schweizerischen Geschichtstage = Richesse. Reflets des 5es Journées suisses d'histoire. Traverse. Zeitschrift für Geschichte – Revue d'histoire 2021/1, Zürich 2021, S. 92–116.

<sup>44</sup> Tina Peter-Ruetschi, Für ein Eigentum an Wohnungen und Geschäftsräumen in der Schweiz, Zürich 1958, S. 12.

<sup>45</sup> Sebastian Kohl, The Political Economy of Homeownership. A Comparative Analysis of Homeownership Ideology through Party Manifestos, in: Socio-Economic Review, online, <https://doi.org/10.1093/ser/mwy030>, 2018 (18.08.2020).

<sup>46</sup> Der Zentralstelle gehörten neben Akteuren der immobilienverbundenen Branchen zahlreiche bürgerliche Politiker von nationalem Format an. Über den langjährigen Ge-



1972 errangen die Befürworter des Eigenheim-Ideals einen zentralen Sieg. Die Stimmbürger:innen befürworteten die Verankerung der Eigentumsförderung in der Verfassung. 1974 wurden die gesetzlichen Grundlagen für eine stärkere Eigentumspolitik gelegt.

### **Der Eigenmietwert: «Steuerpolitik oder Eigentumspolitik?»**

In dem Masse, wie das Wohneigentum an Popularität gewann, kam Ende der 1970er Jahre auch die Eigenmietwertbesteuerung unter Druck. In der Schweiz war eine Entwicklung zu beobachten, welche auch die anderen europäischen Länder erfasst hatte. Seit den 1960er Jahren stiess die Besteuerung des Eigenmietwertes in zahlreichen Staaten auf Widerstand. Hatte die Steuer seit jeher in den USA keine Bedeutung, so schufen Grossbritannien, Frankreich, Irland und Österreich die Eigenmietwertbesteuerung zwischen 1962 und 1974 ab.<sup>47</sup>

In der Schweiz stellte das Jahr 1979 einen eigentlichen Wende- und Kumulationspunkt der Debatten um die Eigenmietwertbesteuerung dar. «Der lange vernachlässigte Bereich der Eigentumsförderung geriet im Berichtsjahr endlich in Bewegung [...]; besonderes Gewicht konnten zwei Volksbegehren in den Kantonen Waadt und Zürich zum Thema Eigenmietwert beanspruchen»<sup>48</sup>, stellte die Schweizerische Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung nicht ohne Genugtuung fest. Auf unterschiedlichen Ebenen

---

schäftsführer Rudolf Rohr war die Zentralstelle eng mit der rechtsbürgerlichen und anti-etatistischen Vereinigung für Freiheit, Föderalismus und Recht (ehemals Redressement National) verbunden, deren Direktor Rohr zugleich war. Vgl. zur Entstehung neuer bürgerlicher Interessensgruppen wie dem Redressement National in der Zwischenkriegszeit Christian Werner, *Für Wirtschaft und Vaterland. Erneuerungsbewegungen und bürgerliche Interessensgruppen in der Deutschschweiz 1928–1947*, Zürich 2000.

<sup>47</sup> Silvio Graf, *Einkommensteuerliche Erfassung der Nutzung vom Wohnraum durch den Eigentümer unter besonderer Berücksichtigung der Wohneigentumsförderung*, Bern 1984, S. 111–112.

<sup>48</sup> Schweizerische Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung, *Jahresbericht 1979/80*, S. 18.

war die Eigenmietwertbesteuerung bereits im Laufe der vorangegangenen Jahre kontrovers debattiert worden und rückte nun schlagartig ins Zentrum öffentlicher Debatten um die Eigentumsförderung. Die «fiskalische Belastung des Grundeigentums» stelle, so der Schweizerische Hauseigentümerverband, «eine Hauptursache für die derzeitige schlechte [...] [und] im internationalen Vergleich sehr geringen Streuung des Wohnungs- und Hauseigentums»<sup>49</sup> dar. Es sei, wie sie im Mai 1979 über ihr Verbandsblatt äusserten, «paradox, dass ausgerechnet in diesem Land, wo Eigentum sehr gross geschrieben wird, die Bildung von Wohneigentum durch die Steuerpolitik durchkreuzt wird. Statt die Eigentumsbildung steuerlich zu begünstigen, erschweren einige Kantone diese ganz erheblich.»<sup>50</sup> Die Eigenmietwertbesteuerung war zu einem zentralen Thema des Schweizerischen Hauseigentümerverbands geworden, das dieser auch gezielt für die Mitgliederwerbung nutzte (vgl. Abb. 1).

In den Debatten um die Eigentumsförderung nahm die Kritik an der Eigenmietwertbesteuerung eine zentrale Rolle ein. Nach der weiter oben bereits erwähnten Studie des Bundesamts für Wohnungswesen empfahl eine paritätisch zusammengesetzte Expertenkommission, die im Auftrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements Möglichkeiten einer stärkeren Eigentumsförderung eruierte, im Dezember 1979 ebenfalls eine Begrenzung der Eigenmietwertbesteuerung.<sup>51</sup> Der aufkeimende Widerstand auf nationaler Ebene war durch zahlreiche Vorstösse auf kantonaler Ebene begleitet.

Es sei das erste Mal, «dass im Kanton Zürich derart heftige Diskussionen und Reaktionen [...] um das [...] Problem der Eigenmietwertbesteuerung stattgefunden haben»<sup>52</sup>, stellte Ferdinand Zuppinger, der Chef der Steuerverwaltung des Kantons Zürichs und Professor für Finanz- und Steuerrecht an der Universität Zürich, im März 1979 verwundert in einem Artikel in der Neuen Zürcher Zeitung fest. Im Zürcher Kantonsrat war 1978 eine heftige Debatte um die periodische Neubewertung von Liegenschaften entfacht, welche

---

<sup>49</sup> Der Schweizerische Hauseigentümer, 15. Juni 1979, S. 19.

<sup>50</sup> Ebd., 1. Mai 1979, S. 2.

<sup>51</sup> Expertenbericht Wohneigentumsförderung (Hg.), Bericht der Expertenkommission Wohneigentumsförderung an den Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, Dezember 1979, S. 22. Die Leitung der Untergruppe Steuerfragen wurde durch Rudolf Rohr, den Geschäftsführer der Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung geleitet.

<sup>52</sup> Neue Zürcher Zeitung, 28. März 1979, S. 15.



## Wie gern versteuern Sie ein Einkommen, welches gar nie hereinkommt?

Wenn Sie als Haus- bzw. Wohnungseigentümer in den eigenen vier Wänden wohnen, müssen Sie den Eigenmietwert als Einkommen versteuern – obwohl Sie von diesem Geld nie einen Rappen zu Gesicht bekommen. Das wissen Sie sicher aus eigener Erfahrung. Wussten Sie aber auch, dass Sie mit Ihrem Eigenheim einer stärkeren steuerlichen Belastung ausgesetzt sind als die Hauseigentümer in allen Nachbarländern? Und dies in einem Land, das stets als Steuerparadies gepriesen wird!

Wir meinen: Eine solch hohe Besteuerung des Haus- und Wohnungseigentums richtet sich nicht nur gegen den Eigentümer selbst, sondern steht auch in krassem Gegensatz zur Forderung nach einer breiteren Streuung des Wohneigentums. Wen wundert es da noch, dass von der Schweizer Bevölkerung nur 28% ein Eigenheim besitzen?

### Tun Sie etwas!

Lassen Sie den Dingen nicht einfach ihren Lauf, sondern organisieren Sie sich im Hauseigentümerverband! Ihr Beitritt stärkt Ihre eigene Position – und den Verband, der für Ihre Interessen in der Öffentlichkeit eintritt.

### Und was tut der Hauseigentümerverband?

Er setzt sich dafür ein, dass Haus- und Wohnungseigentum weiterhin erstrebenswerte Ziele bleiben – und mit der Zeit noch attraktiver werden. Dabei geht es ihm jedoch nicht darum, berechnete Anliegen anderer egoistisch niederzukämpfen.

### Die Probleme werden immer komplizierter. Deshalb ...

Ein Haus bringt nicht nur eitel Freude, sondern auch Sorgen. Wenn Sie dem Hauseigentümerverband beitreten, haben Sie immer jemanden, der Rat weiss, den Sie konsultieren können. Seien es nun Fragen des Nachbarrechts, des Gebäudeunterhaltes oder seien es die Zonenpläne Ihrer Gemeinde: Als Mitglied des Hauseigentümerverbandes geniessen Sie immer die Unterstützung erfahrener Fachleute.

Dabei steht Ihnen noch ein grosses Sortiment an Fachschriften zur Verfügung – sowie alle Formulare und Verträge, die Sie als Hauseigentümer benötigen, wenn Sie Ihre Verwaltung möglichst problemlos organisieren wollen.

Der Mitgliederbeitrag ist bescheiden: Für Einfamilienhausbesitzer und Wohnungseigentümer beträgt er pro Jahr je nach Sektion ca. Fr. 25.– bis Fr. 35.–. Mehrfamilienhausbesitzer bezahlen etwas mehr. In diesem bescheidenen Beitrag ist auch das Abonnement für die Verbandszeitung inbegriffen.

### Bitte eintreten!

Das ist ganz einfach: Benützen Sie die Antwortkarte, welche dieser Zeitung beiliegt. Wir heissen Sie schon jetzt herzlich willkommen!



**Schweizerischer  
Hauseigentümerverband**

Abb. 1: Anzeige des Schweizerischen Hauseigentümerverbands. Quelle: Der Schweizerische Hauseigentümer, 1. November 1979.

nach eigenem Bekunden des freisinnigen Regierungsrats Albert Moosdorf «selbst einem an allerhand gewohnten Finanzdirektor ‹ans Lebendige›» ging. Der Eigenmietwert, der letztmals 1971 neu eingeschätzt worden war, sollte der Wertentwicklung angepasst und erhöht werden. Die Ankündigung führte zu Protesten und zu einer Flut von parlamentarischen Vorstössen bürgerlicher Politiker gegen die «sozial unverantwortbare» Erhöhung der Steuerlast für bescheiden lebende Hausbesitzer:innen, die «allen Bestrebungen zur breiteren Streuung des Grundeigentums» zuwiderlaufe.<sup>53</sup>

Der in die Defensive gedrängte Regierungsrat Moosdorf konterte die Anschuldigungen mit dem seit Jahrzehnten vorgebrachten Argument, dass «die neuen Vorschriften zu Resultaten [führen würden], die sich eher an der unteren Grenze dessen bewegen, was Gesetz und Rechtsprechung fordern.» Er setzte sein Votum fort, indem er den Zwiespalt zwischen den Verfassungsaufträgen der Eigentumsförderung und der steuerlichen Gleichbehandlung betonte: Die «ausserfiskalische Zielsetzung» der Eigentumsförderung habe ihre gesetzliche Grenzen; «unangemessen tief» bewertete Liegenschaften würden die Mieter in «unzumutbarer Weise» benachteiligen.<sup>54</sup> Die Debatten waren mit handfesten Interessen verbunden: Willy Linder, Wirtschaftsredaktor der NZZ fasste die Polemik in Zürich im Rückblick passend mit der rhetorischen Frage «Steuerpolitik oder Eigentumspolitik?» zusammen.<sup>55</sup>

Die richtungsweisenden Zürcher Debatten stellten keine singuläre Erscheinung dar. In zahlreichen weiteren Kantonen wurden zeitlich parallel von allen grossen bürgerlichen Parteien politische Vorstösse und Initiativen eingereicht. In deren Folge erfuhren die Mietwerte in vielen Kantonen eine starke Reduktion.<sup>56</sup> Diese Praxis stiess auf den Widerstand der Eidgenössischen Steuerverwaltung und des Bundesgerichts, die auf die Einhaltung des

---

<sup>53</sup> StAZH MM 24.98 KRP 1978/225/1484–1489, Kantonsratsprotokoll vom 16.10.1978, S. 10772, 10794 und 10795.

<sup>54</sup> Ebd., S. 10789.

<sup>55</sup> Neue Zürcher Zeitung, 24. Februar 1979.

<sup>56</sup> Bis 1980 waren auf Bundesebene und in den Kantonen Zürich, Bern, Luzern, Freiburg, Basel-Stadt, Zug, Graubünden, St. Gallen, Schwyz und Waadt insgesamt mehrere dutzend parlamentarische Vorstösse und Initiativen eingereicht worden. Vgl. Schweizerische Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung, Aktuelle Vorstösse zur Eigentumsförderung, [1980]; HEV, Jahresbericht 1979, S. 19.

jahrzehntelang praktizierten Prinzips der Marktmiete pochten. Die Ämter sahen sich zunehmend genötigt, bei starker Unterschätzung der Eigenmietwerte bei den Kantonen zu intervenieren – toleriert wurden Abweichungen bis 30 % des Marktwertes. Die Folge war, dass bis Ende der 1980er Jahre in über der Hälfte der Kantone für die kantonalen Steuern tiefere Eigenmietwerte zur Anwendung kamen als für die Bundessteuern. Die Aufschläge, welche die Eidgenössische Steuerverwaltung für die Bundessteuern vornahm, waren beträchtlich. In der Regel lagen sie bei 20–60 % der kantonalen Werte; in Genf betrug der Aufschlag für ältere Bauten gar 400 %.<sup>57</sup>

Konnten die Gegner der Eigenmietwertbesteuerung insbesondere auf kantonaler Ebene Erfolge feiern, so trugen sie die Forderungen freilich auch aufs nationale Parkett. In den folgenden Jahren blieb die Steuer ein heissumstrittenes Politikum, das sich im Spannungsfeld zwischen den Forderungen nach Eigentumsförderung auf der einen Seite und der steuerlichen Gleichbehandlung sowie den Interessen des Steuerstaates auf der anderen Seite bewegte. In den parlamentarischen Debatten zum Steuerharmonisierungsgesetz während der 1980er Jahre stellte der Eigenmietwert dann auch ein kontrovers diskutiertes Traktandum dar. Eine Abschaffung stand aber ausser Reichweite.<sup>58</sup> Konnten in den folgenden Jahrzehnten auch auf nationaler Ebene gewisse Minderbelastungen durchgesetzt werden, so scheiterte ein Systemwechsel in regelmässigen Abständen. Zu sehr waren die Freisinnig-Demokratische Partei und die Christlichdemokratische Volkspartei innerhalb der eigenen Reihen in Bezug auf konkrete Zielkonflikte gespalten: Zwischen dem vertretenen Eigenheim-Ideal und dem Postulat des ausgeglichenen Staatshaushaltes hin- und hergerissen, gaben sie bei konkreten Vorlagen in der Regel Letzterem den Vorrang.

Unzufrieden mit der Entwicklung ging der Schweizerische Hauseigentümerverband in die Offensive. 1993 reichte der Verband die Volksinitiative «Wohneigentum für alle» ein, welche die Belastung durch den Eigenmietwert beschränken und das Bausparen steuerlich begünstigen wollte. Trotz programmatischen Forderungen der bürgerlichen Parteien nach einer breite-

<sup>57</sup> Schweizerische Zentralstelle für Eigenheim- und Wohnbauförderung, Jahresbericht 1989/90, S. 15 sowie Jahresbericht 1993/94, S. 5–6.

<sup>58</sup> Botschaft zu Bundesgesetzen über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden sowie über die direkte Bundessteuer vom 25. Mai 1983, S. 48–50.



ren Streuung des Hauseigentums blieb die Initiative chancenlos. Der Bundesrat, die National- und Ständeräte sowie die Kantone lehnten die Initiative aus fiskalpolitischen Erwägungen ab. Neben der Sozialdemokratischen Partei gaben mit Ausnahme der Schweizerischen Volkspartei auch die bürgerlichen Bundesratsparteien nach teils heftigen und kontroversen innerparteiischen Debatten die Nein-Parole heraus. In den Verhandlungen setzte sich die Auffassung durch, dass die Sanierung der öffentlichen Finanzen der einseitigen steuerlichen Privilegierung der Hauseigentümer vorgehe. So hatte auch der freisinnige Bundesrat Kaspar Villiger eindringlich vor «Steuergeschenken» gewarnt. In der Abstimmung im Februar 1999 scheiterten der Hauseigentümerverband mit einem Nein-Anteil von 58.7 % klar an der Opposition eines überparteilichen Komitees und einer intensiven, vom Gewerkschaftsbund und dem Mieterverband getragenen Kampagne.

Die deutliche Ablehnung tat den Forderungen keinen Abbruch. Die Debatten um die Eigenmietwertbesteuerung gingen nach der Abstimmung nahtlos weiter. Bereits während der parlamentarischen Behandlung der Initiative waren zahlreiche Vorstösse eingereicht worden, um die Belastung durch den Eigenmietwert auf nationaler und kantonaler Ebene zu reduzieren. In den folgenden Jahren stand die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung in regelmässigen Abständen zur Debatte.<sup>59</sup>

2012 lehnten die Stimmbürger:innen eine neuerliche Volksinitiative des HEV, welche den Eigenmietwert für Rentner:innen abschaffen wollte, mit einer Zustimmung von 47.4 % knapp an der Urne ab. Einer Annahme stand wiederum die vom Bundesrat und den Kantonen seit Jahren vorgebrachte Kritik im Weg, dass die einseitige Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung Eigenheimbesitzer:innen einseitig begünstige, das Prinzip der steuerlichen Gleichbehandlung von Mieter:innen und Hauseigentümer:innen verletze und hohe Steuerausfälle zur Folge hätte.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Vgl. zu diesem und zum vorherigen Abschnitt Urs Beer u. a., *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik. Vorstösse zur Abschaffung des Eigenmietwerts (1992–2020)*, *Année Politique Suisse*, Bern 2020.

<sup>60</sup> Ebd., S. 14–17.

2015 gehörte die Schweiz zu einer verbleibenden Handvoll europäischer Länder, die noch eine Steuer auf den Eigenmietwert kannten.<sup>61</sup> Seit Ende der 1970er Jahre hat die Eigenmietwertbesteuerung aber verschiedene eigentumsfreundliche Revisionen erfahren. Die meisten Kantone gewähren eine Reduktion auf den Eigenmietwert, sodass dieser in der Regel unter den Marktwerten bzw. den ermittelten Einschätzungen liegt. Zudem werden sowohl bei der Bundessteuer wie bei der Kantonssteuern negative Nettoeigenmietwerte zugelassen. Das heisst, die Abzüge können den Eigenmietwert übersteigen und das steuerbare Einkommen senken, was Möglichkeiten für Steueroptimierungen eröffnet.<sup>62</sup>

Mit den eingangs angeführten parlamentarischen Debatten um einen Systemwechsel stellt die Eigenmietwertbesteuerung Anfang der 2020er Jahre nach wie vor einen politischen Dauerbrenner dar. Die Schweiz bleibt im europäischen Vergleich zwar das Land mit der tiefsten Wohneigentumsquote. Wohneigentümer:innen sind aber ein immer wichtigeres Wähler:innensegment. Die Wohneigentumsquote ist seit dem Tiefpunkt von 28.1 % im Jahr 1970 auf 38 % bis 2017 angestiegen und seit den 2010er Jahren übt das individuelle Wohneigentum aufgrund der tiefen Hypothekarzinsen auf breite Bevölkerungsschichten eine grosse Strahlkraft aus. Ausserdem hat sich der Nettoeigenmietwert seit der Senkung der Hypothekarzinsen für Hauseigentümer:innen merklich verschlechtert, was die Opposition gegen die Steuerpraxis erhöhte. Im Lichte dieser Entwicklungen scheint das Schicksal der Eigenmietwertbesteuerung auch in der Schweiz zunehmend offen.

## Fazit

Die Einführung der Eigenmietwertbesteuerung wie auch die Kritik im Zuge der Erstarkung des Eigenheim-Ideals spielten sich grundsätzlich in einem transnationalen und -regionalen Rahmen ab. Neben grenzübergreifenden Diffusionsprozessen zeigen sich Wechselwirkungen zwischen kantonalen und bundesstaatlichen Steuerpraktiken. Anhand der kantonalen Liegen-

<sup>61</sup> Schweizerische Steuerkonferenz SKK (Hg.), Die Besteuerung der Eigenmietwerte. (Stand der Gesetzgebung: 1. Januar 2015), Bern 2015, S. 6.

<sup>62</sup> Ebd., S. 8–25.

schaftseinschätzungen wird deutlich, dass die spezifischen kantonalen Bewertungsmethoden im föderalistischen Steuersystem nicht nur die Steuerbelastungen im Rahmen der Kantonssteuern massgeblich bestimmen, sondern bedeutende Rückwirkungen auf die Höhe der Bundessteuern haben. Das Beispiel des Eigenmietwertes macht zudem deutlich, dass die Forschung bei der Analyse der Ausgestaltung des Steuersystems nicht nur auf die Gesetzeslage fokussieren kann, sondern in Bezug auf Wirkung, Interessenskonflikte und regionale Vergleiche auch die konkreten Einschätzungspraktiken in den Blick nehmen muss.

Bei der Untersuchung der Eigenmietwertbesteuerung habe ich Erklärungsfaktoren ausserhalb der Logiken der Steuersysteme hervorgehoben. Wie auch Sébastien Guex und Hadrien Buclin in der Einleitung dieses Themenbands betonen, sind Gesetzesentwicklungen in soziale Kontexte eingebettet, die es zu berücksichtigen gilt.<sup>63</sup> Gesellschaftliche Idealvorstellungen, sozio-ökonomische Kontexte und die (verbandsmässige) Organisation der Interessensvertreter:innen üben einen massgebenden Einfluss auf die Steuerpraxis aus. Die politischen Debatten um den Eigenmietwert bewegten sich in der Schweiz zwischen den Polen des liberalen Primats der steuerlichen Gleichbehandlung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und dem konservativen Ideal des Wohneigentums. Bestimmte Ersteres bis in die 1970er Jahre die Diskurse, gewann Letzteres ab Ende der 1970er Jahre stark an Bedeutung. Neben den ideologischen Zielkonflikten zwischen der Steuergerechtigkeit und der Wohneigentumsförderung trat für die kantonalen Regierungen und den Bund ein realpolitisches Dilemma ein: Die programmatischen Forderungen nach einer «breiteren Streuung des Hausbesitzes» aus den eigenen Parteien stiessen bei den bürgerlichen Staats- und Bundesräten auf das steuerpolitisch zentrale Postulat eines ausgeglichen Budgets. Die politische Navigation zwischen den Dilemmata führte zu einer teilweisen Aushöhlung des Ziels steuerlicher Gleichbehandlung, nicht aber zur vollständigen Abschaffung der Eigenmietwerte. Eine starke steuerliche Eigentumsförderung, wie sie etwa in den USA zu beobachten war, fasste in der Schweiz nie Fuss. Eine Erklärung für die tiefe Wohneigentumsquote liefert die Eigenmietwertbesteuerung dennoch nicht, wirkte sich die Steuerpraxis doch in der Regel für Wohnungsbesitzer:innen günstiger aus als für Mieter:innenhaushalte.

---

<sup>63</sup> Vgl. die Einleitung in diesem Themenband.