



17.400

Parlamentarische Initiative
Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung
Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates

vom 14. Februar 2019

Übersicht

Der Vorentwurf sieht vor, für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene den Eigenmietwert und gleichzeitig die Abzüge für die Gewinnungskosten, d. h. die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien sowie die Kosten der Verwaltung durch Dritte, aufzuheben. Die ausserfiskalisch motivierten Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau sollen bei diesen Liegenschaften auf Bundesebene aufgehoben werden, in den kantonalen Steuergesetzgebungen hingegen sollen die Kantone solche Abzüge wie bisher zulassen können.

Selbstgenutzte Zweitliegenschaften sollen von diesem Systemwechsel ausgenommen sein, ihr Eigenmietwert soll aus fiskalischen Gründen sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene steuerbar bleiben. Das Gleiche gilt für die Erträge aus vermieteten oder verpachteten Liegenschaften. Entsprechend sollen bei solchen Liegenschaften auch die Gewinnungskosten auf Bundes- und auf Kantonsebene abzugsfähig bleiben. Die Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau sollen hingegen wie beim am Wohnsitz selbstbewohnten Wohneigentum auf Bundesebene aufgehoben werden, während auf Kantonsebene die Kann-Vorschrift bestehen bleiben soll.

Zur Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen legt die Kommission mehrere Varianten vor: Bei Variante 1 und 2 sollen Zinsen im Umfang von 100 bzw. 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge abzugsfähig sein; bei Variante 3 sollen Abzüge im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen plus 50 000 Franken für Beteiligungen von mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, bei Variante 4 nur Abzüge im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen erlaubt sein. Bei Variante 5 sollen keine Schuldzinsen abgezogen werden können. Sämtliche Varianten sind deutlich strenger als das geltende Recht, wo die Schuldzinsen im Umfang des Ertrags aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen und weiterer 50 000 Franken abzugsfähig sind.

Für den Erwerb von am Wohnsitz selbstbewohntem Wohneigentum schliesslich will die Kommission einen zeitlich und betragsmässig begrenzten Ersterwerberabzug einführen, um es insbesondere auch jüngeren Leuten einfacher zu machen, Wohneigentum zu erwerben. Dieser Ersterwerberabzug von maximal 10 000 Franken für Ehepaare bzw. maximal 5000 Franken für Alleinstehende im ersten Steuerjahr nach dem Erwerb des Eigenheims soll über 10 Jahre hinweg gewährt werden und linear abnehmen.

Die finanziellen Auswirkungen der Reform hängen in hohem Masse vom künftigen durchschnittlichen Hypothekarzinssatz ab. Auf der Basis des heutigen Zinsniveaus ergäben sich bei jeder der fünf genannten Varianten Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden. Bei einem unterstellten Hypothekarzinssatz von 3,5 Prozent hingegen könnte die Umsetzung der Varianten 1 bis 4 grob aufkommensneutral erfolgen, während ein Abzugsverbot (5. Variante) mit substanzialen Mehreinnahmen

men einherginge. Je nach Höhe des Hypothekarzinsniveaus und in Abhängigkeit von der gewählten Variante für den Schuldzinsenabzug können sich aus der Reform somit beträchtliche Mehr- oder Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden ergeben.

Die Kommission ist der Ansicht, der vorgeschlagene Systemwechsel leiste einen wichtigen Beitrag zur Reduktion der Privatverschuldung und fördere damit die Stabilität des Finanzplatzes. Zudem trage er der Gleichbehandlung von Mieterinnen und Mietern mit Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern Rechnung und erfülle auch den Verfassungsauftrag der Wohneigentumsförderung.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Entstehungsgeschichte	5
2 Grundzüge der Vorlage	5
2.1 Ausgangslage	5
2.2 Geltendes Recht	8
2.2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben	8
2.2.2 Gesetzliche Grundlagen	8
2.2.3 Bundesgerichtliche Rechtsprechung	9
2.3 Handlungsbedarf	10
2.3.1 Administrativer Aufwand und Steuerbelastung	10
2.3.2 Begrenztetes Einnahmenpotenzial	11
2.3.3 Hypothekarverschuldung	11
2.3.4 Energiespar- und Umweltschutzabzüge	14
2.4 Erwägungen der Kommission	14
2.4.1 Situationsanalyse	14
2.4.2 Zentrale Anliegen	15
2.4.3 Beschlüsse	16
3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	19
3.1 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)	19
3.2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)	28
3.3 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)	30
4 Auswirkungen	31
4.1 Auswirkungen auf den Bund	31
4.1.1 Finanzielle Auswirkungen	31
4.1.2 Personelle Auswirkungen	35
4.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	35
4.2.1 Finanzielle Auswirkungen	35
4.2.2 Personelle Auswirkungen	37
4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	38
4.4 Verteilungseffekte	40
5 Rechtliche Grundlagen	42
5.1 Verfassungsmässigkeit	42
5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	44
6 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	44
7 Verhältnis zum europäischen Recht	44
Anhang 1	
Anhang 2	

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) befasste sich an ihrer Sitzung vom 9. Januar 2017 im Zusammenhang mit der Motion 13.3083 *Sicheres Wohnen. Einmaliges Wahlrecht beim Eigenmietwert*, die Nationalrat Hans Egloff am 14. März 2013 eingereicht hatte, mit der Besteuerung des Eigenmietwerts. Sie war der Ansicht, ein Systemwechsel beim Wohneigentum sei an sich wünschenswert, lehnte die Motion Egloff jedoch insbesondere wegen des darin vorgesehenen Wahlrechts ab. Die WAK-S beschloss stattdessen, eine Kommissionsinitiative mit dem Ziel eines Systemwechsels auszuarbeiten, und verabschiedete daraufhin am 2. Februar 2017 mit 11 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung ihre parlamentarische Initiative 17.400 *Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung*. Diese verlangt einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, der auf die Abschaffung des Eigenmietwerts für den Hauptwohnsitz beschränkt bleibt. Die Kommission hielt im Initiativtext ausserdem fest, dass das neue System möglichst haushaltneutral sein müsse, keine unzulässigen Disparitäten zwischen Mieterinnen und Mietern einerseits sowie Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern andererseits schaffen dürfe und im Sinn der Verfassung das Wohneigentum fördern solle. Am 14. August 2017 stimmte die nationalrätliche Schwesterkommission (WAK-N) dem Folgegeben einstimmig zu.

An ihren Sitzungen vom 15. Februar, 3. Mai und 20. August 2018 definierte die WAK-S die Eckwerte der Vorlage. Anschliessend beauftragte sie die Verwaltung und das Kommissionssekretariat, auf dieser Grundlage einen Vorentwurf auszuarbeiten und die entsprechenden Erläuterungen zu verfassen.

Am 14. Februar 2019 prüfte die WAK-S den Vorentwurf und stimmte ihm mit 10 zu 0 Stimmen bei 1 Enthaltung zu. Sie beschloss zudem, ihn zusammen mit dem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung zu geben.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage

Die Besteuerung des Eigenmietwerts wurde auf Bundesebene mit Artikel 21 Ziffer 2 des Bundesratsbeschlusses vom 19. Januar 1934¹ über die eidgenössische Krisenabgabe eingeführt. Im Bundesratsbeschluss vom 9. Dezember 1940² über die Erhebung einer Wehrsteuer und auch in dessen Nachfolgebeschlüssen wurde die Selbstnutzung des Wohneigentums ausdrücklich zum Einkommen gerechnet. Im ersten Kommentar zum Wehrsteuerbeschluss wurde diesbezüglich festgehalten, dass «in jedem Fall auch der Mietwert einer selbstgenutzten Liegenschaft oder Wohnung

¹ AS 1934 49

² AS 1940 1947

zum steuerbaren Einkommen gehört. Als solcher gilt der Betrag, den der Eigentümer oder Nutzniesser aufwenden müsste, um ein gleichartiges Objekt zu mieten.»³

Die steuerliche Erfassung des Eigenmietwerts wurde seither immer wieder kontrovers diskutiert und zunehmend infrage gestellt. Es gab verschiedene Abschaffungsversuche, so etwa im Rahmen des Steuerpakets 2001⁴ (Bundesgesetz vom 20. Juni 2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben), das aber in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 mit 65,9 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt wurde.⁵ Ein weiterer Versuch folgte mit der 2009 eingereichten Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter» des Hauseigentümerversands Schweiz. Dabei ging es um einen beschränkten Systemwechsel: Rentnerinnen und Rentnern sollte für ihr Eigenheim das Recht eingeräumt werden, einmalig zu wählen, den Eigenmietwert nicht mehr zu versteuern. Der Bundesrat lehnte die Initiative ab, weil es bei einer Annahme zu Ungleichbehandlungen gekommen wäre: Einerseits wären Rentnerinnen und Rentner in Miete gegenüber solchen mit selbstbewohntem Wohneigentum benachteiligt worden, andererseits wären pensionierte Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer gegenüber solchen, die das AHV-Alter noch nicht erreicht haben, bevorteilt und die Generationen damit ungleich behandelt worden. Das Volksbegehren wurde am 23. September 2012 mit 52,6 Prozent Nein-Stimmen sowie 13½ verwerfenden Ständen relativ knapp abgelehnt.⁶ Auch danach wurde mittels parlamentarischer Vorstösse und Initiativen versucht, den politischen Druck zur Abschaffung des Eigenmietwerts aufrechtzuerhalten. Allen Begehren, die in der Herbstsession 2012 und später eingereicht wurden, wurde jedoch im Parlament eine Abfuhr erteilt.⁷

Zahlen zum Wohneigentum

Die Schweizer Haushalte sind häufiger Mieterinnen und Mieter als Eigentümerinnen und Eigentümer. Ende 2016 wohnten in der Schweiz 2,2 Millionen Haushalte in einer Mietwohnung, 1,4 Millionen in ihren eigenen vier Wänden. Dies entspricht einer Wohneigentumsquote von 38,2 Prozent, was der geringste Anteil unter allen europäischen Ländern ist. Die Quote ist seit 1970 stetig gestiegen, vor allem, weil das Stockwerkeigentum rasch zugenommen hat. Es bestehen jedoch grosse kantonale Unterschiede (vgl. Abb. 1): Die ländlich geprägten Kantone Wallis (56,8%), Jura (55%) und Appenzell Innerrhoden (54,5%) weisen die höchsten Wohneigentumsquoten auf, während die städtischen Kantone Basel-Stadt (16,5%) und Genf (18,5%) die tiefsten Quoten aufweisen.⁸

³ Pierre Grosheintz / Charles Perret: Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer, Zürich 1941, S. 59.

⁴ BBI 2003 4498

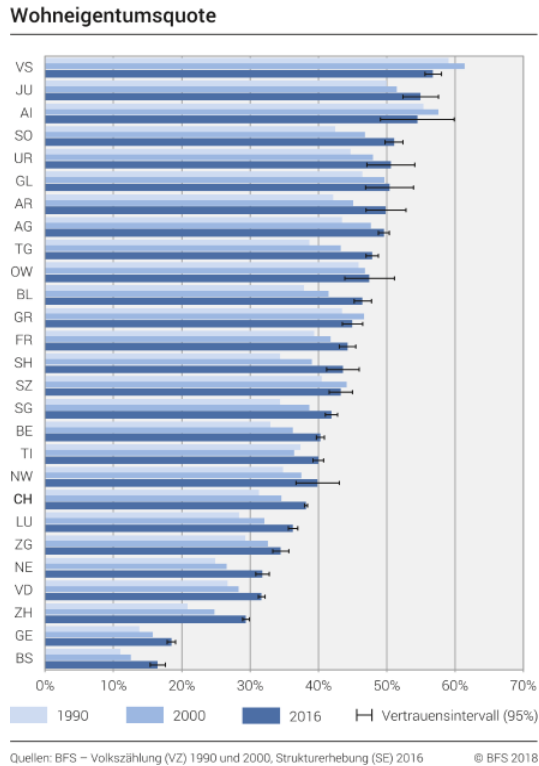
⁵ BBI 2004 3943

⁶ BBI 2013 1135

⁷ Pa.Iv. 12.467, Mo 12.3778, Mo 12.3826, Mo 12.3874, Mo 13.3083 und Pa.Iv. 16.455.

⁸ Bundesamt für Statistik: Bau- und Wohnungswesen 2016, Neuenburg 2018, S. 15.

Abbildung 1:



Gemäss Zweitwohnungsgesetz vom 20. März 2015⁹ (ZWG) und Zweitwohnungsverordnung vom 4. Dezember 2015¹⁰ (ZWV) müssen alle Schweizer Gemeinden ein Wohnungsinventar erstellen. Diese Inventare werden seit 2017 jährlich durch das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) veröffentlicht. Basierend darauf lässt sich der Anteil der Zweitwohnungen bestimmen. Demnach betrug der schweizweite Zweitwohnungsbestand 2017 (Stichdatum 31.12.2017) 704 090 Wohnungen. Eine Unterscheidung zwischen vermieteten und selbstgenutzten Zweitwohnungen lässt sich diesen Daten nicht entnehmen.

⁹ SR 702

¹⁰ SR 702.1

2.2 Geltendes Recht

2.2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Bezüglich der steuerlichen Behandlung des selbstbewohnten Wohneigentums sind insbesondere zwei verfassungsrechtliche Vorgaben von Bedeutung: einerseits das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Bundesverfassung [BV]¹¹), andererseits der allgemeine Auftrag zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (Art. 108 BV). Die erste Vorgabe wird durch die Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit konkretisiert (Art. 127 Abs. 2 BV) und bedeutet, dass Steuerpflichtige in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen gleich zu besteuern sind. Die zweite Vorgabe, jene der Wohneigentumsförderung, erlaubt eine Förderung mit steuerlichen Mitteln, schreibt eine solche aber nicht vor. Im geltenden Recht wird diesem Verfassungsauftrag über die Vorbezugsmöglichkeiten aus der 2. Säule und der Säule 3a sowie über eine massvolle Festsetzung des Eigenmietwerts Rechnung getragen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat der Gesetzgeber beide verfassungsrechtlichen Gebote (Rechtsgleichheit und Wohneigentumsförderung) zu beachten, auch wenn diese in einem Spannungsfeld zueinander stehen.

2.2.2 Gesetzliche Grundlagen

Sowohl das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹² über die direkte Bundessteuer (DBG) als auch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990¹³ über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sehen vor, dass der Mietwert von selbstbewohntem Wohneigentum als steuerbares Naturaleinkommen zu erfassen ist. In Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b DBG wird festgehalten, dass der «Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen», zu den steuerbaren Erträgen aus unbeweglichem Vermögen zählt. Bei der Festsetzung des Eigenmietwerts sind die «ortsüblichen Verhältnisse» (d. h. der Marktwert) zu berücksichtigen (Art. 21 Abs. 2 DBG). Auch auf Kantonsebene gehört der Mietwert von Grundstücken in Eigennutzung zu den steuerbaren Einkünften (Art. 7 Abs. 1 StHG). In der Veranlagungspraxis wird der Eigenmietwert massvoll, d. h. regelmässig unter dem Marktwert, angesetzt.

Vom Bruttoeigenmietwert können die mit dem selbstbewohnten Wohneigentum zusammenhängenden Aufwendungen in Abzug gebracht werden. Dabei ist zwischen Gewinnungskosten und ausserfiskalisch motivierten Abzügen zu unterscheiden. Zu den erstgenannten gehören die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften sowie die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte (Art. 32 Abs. 2 erster Satz DBG bzw. Art. 9 Abs. 1 StHG). Zudem sind die privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge (dazu gehört im geltenden Recht auch der Bruttoeigenmietwert) und weiterer 50 000 Franken abzugsfähig (Art. 33 Abs. 1 Bst. a DBG bzw. Art. 9 Abs. 2 Bst. a StHG).

¹¹ SR 101

¹² SR 642.11

¹³ SR 642.14

Zu den ausserfiskalisch motivierten Abzügen zählen die energiesparenden und umweltschonenden Investitionskosten sowie die Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten (Art. 32 Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3 DBG bzw. als Kann-Vorschrift Art. 9 Abs. 3 Bst. a und b StHG). Die bisherigen Abzugsmöglichkeiten im Bereich des Energiesparens und des Umweltschutzes sind im Rahmen des ersten Massnahmenpakets zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 erweitert worden. Zum einen berechtigen die Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau neu zum Abzug (Art. 32 Abs. 2 dritter Satz DBG bzw. Art. 9 Abs. 3 Bst. a StHG). Zum anderen hat das Parlament die Möglichkeit zur Übertragung des Abzugs für energiesparende und umweltschonende Investitionen, einschliesslich der genannten Rückbaukosten, auf maximal zwei nachfolgende Steuerperioden verankert (Art. 32 Abs. 2^{bis} DBG bzw. Art. 9 Abs. 3^{bis} StHG).¹⁴ Überdies gewähren der Bund und sämtliche Kantone die Möglichkeit, in jeder Steuerperiode zu wählen, ob die tatsächlichen Liegenschaftskosten oder eine Pauschale berücksichtigt werden.

2.2.3 Bundesgerichtliche Rechtsprechung

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung ist immer davon ausgegangen, dass der Eigenmietwert ein sogenanntes Naturaleinkommen darstellt, das zu den übrigen Einkünften hinzuzurechnen ist.¹⁵ Es handle sich dabei um einen Nutzungsertrag, der einen wirtschaftlichen Wert habe und dem Mietzins entspreche, den die Eigentümerinnen und Eigentümer bei der Vermietung ihrer Liegenschaft an eine Drittperson hätten erzielen können. Mit der Benützung sparten die Eigentümerinnen und Eigentümer eine unerlässliche Ausgabe in Form der Miete, die andere Steuerpflichtige aufwenden müssten. Die Besteuerung des Mietwerts stelle somit einen integrierenden Bestandteil der Gesamtreinkommensbesteuerung dar.

Das Bundesgericht hat unter dem Blickwinkel der rechtsgleichen Behandlung von Mieterinnen und Mietern einerseits sowie Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern andererseits deutlich gemacht, dass das Gleichbehandlungsgebot nach Artikel 8 Absatz 1 BV auch andere Lösungen als das geltende System zuliesse, dass aber eine Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung ohne Streichungen bei den bestehenden Abzügen verfassungswidrig wäre.¹⁶

Als möglichen Ansatz zur Überwindung des Status quo hat das Bundesgericht eine komplette Defiskalisierung des Wohneigentums als gangbaren Weg skizziert. Demnach würden sämtliche mit dem Wohnen zusammenhängenden Auslagen dem Bereich der privaten Lebenshaltungskosten zugewiesen und daher nicht mehr zum Abzug berechtigen. Entsprechend müsste mit der Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung ein Verzicht auf Abzug der Hypothekarzinsen sowie der Unterhalts- und Verwaltungskosten einhergehen. Dies hätte gemäss Bundesgericht freilich zur Folge, dass Eigentümerinnen und Eigentümer, die ihr selbstbewohntes Wohneigen-

¹⁴ Die genannten Regeln treten für die direkte Bundessteuer am 1. Januar 2020 in Kraft. Die Kantone, die eine steuerliche Förderung im Bereich des Energiesparens und Umweltschutzes vorsehen, haben bis zu diesem Zeitpunkt die genannten Massnahmen in ihr kantonales Recht zu überführen: AS 2017 6839

¹⁵ BGE vom 13.4.1983 in: Steuer Revue 39/1984, S. 139-140, sowie BGE 112 Ia 240 E. 3b)

¹⁶ BGE 123 II 9, E. 3b). Der gleiche Punkt wird in BGE 112Ia 240 E. 5a) und 116 Ia 321 E. 3d) angesprochen.

tum mit eigenen Mitteln finanziert haben, gegenüber Eigentümerinnen und Eigentümern mit einem hohen Anteil an Fremdkapital wie auch gegenüber Mieterinnen und Mietern, die den Ertrag auf ihrem Vermögen voll zu versteuern haben, bevorteilt wären. Als Alternative, so das Bundesgericht weiter, käme möglicherweise auch eine Ordnung in Betracht, die – unter Beibehaltung der Abzüge für Hypothekarzinsen, Unterhalts- und Verwaltungskosten – einerseits auf die Aufrechnung eines Eigenmietwerts verzichtet und andererseits bei Mieterinnen und Mietern den Mietzins zum Abzug zulässt. Welcher Lösung der Vorzug zu geben ist, hängt gemäss Bundesgericht von finanzpolitischen und administrativen Überlegungen ab.¹⁷

Das Bundesgericht hat bezüglich der massvollen Festsetzung des Eigenmietwerts für die Kantons- und Gemeindesteuern festgesetzt, dass der Eigenmietwert im Einzelfall nicht tiefer sein darf als 60 Prozent des Marktmietwerts. Für die direkte Bundessteuer sieht die geltende Praxis vor, dass die im Kantonsdurchschnitt ermittelten Eigenmietwerte nicht weniger als 70 Prozent des Marktmietwerts betragen dürfen.¹⁸

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erstreckt sich die verfassungsmässig vorgesehene Wohneigentumsförderung (Art. 108 BV) nur auf Erst-, nicht aber auf Zweitwohnungen.¹⁹ Dementsprechend schliessen Artikel 2 Absatz 3 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes vom 4. Oktober 1974²⁰ (WEG) und Artikel 3 Absatz 2 des Wohnraumförderungsgesetzes vom 21. März 2003²¹ (WFG) Zweit- und Ferienwohnungen vom Anwendungsbereich aus. Folgerichtig hält auch Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung vom 3. Oktober 1994²² über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge (WEFV) fest, dass der Vorbezug nur für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum geltend gemacht werden kann. Weil von Verfassung wegen nur das Eigenheim am Wohnsitz als förderungswürdig taxiert wird, ist eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von Erst- und Zweitliegenschaften gerechtfertigt.

2.3 Handlungbedarf

2.3.1 Administrativer Aufwand und Steuerbelastung

Die Festlegung des Eigenmietwerts erfolgt von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich. Knapp die Hälfte der Kantone verwendet für die kantonale Einkommenssteuer tiefere Bruttoeigenmietwerte, als sie bei der direkten Bundessteuer gelten.

Generell machen die Eigenmietwertbesteuerung und die damit zusammenhängenden Abzüge das Steuerveranlagungsverfahren kompliziert. Ausserdem führt die Bemessung des Mietwerts immer wieder zu kontroversen Diskussionen zwischen Wohneigentümerinnen und -eigentümern einerseits und Veranlagungsbehörden andererseits, sind doch die Eigenmietwerte Ergebnisse von Schätzungen und als solche immer mit einem gewissen Ermessen verbunden. Generelle oder individuelle Erhöhungen

¹⁷ BGE 123 II 9 E. 3b)

¹⁸ BGE 124 I 145 E. 4d). In einem Entscheid vom 12. Januar 2017 bestätigte das Bundesgericht seine ständige Rechtsprechung bezüglich der Untergrenze bei der Bemessung der kantonalen Eigenmietwerte: 2C_519/2015.

¹⁹ BGE 132 I 157 E. 5.3

²⁰ SR 843

²¹ SR 842

²² SR 831.411

der Eigenmietwerte werden regelmässig angefochten, was bei juristischen und politischen Auseinandersetzungen zu Kosten führt. All dies untergräbt die Akzeptanz des geltenden Systems zunehmend.

Die hartnäckigste Kritik am geltenden System kommt seit Langem von Eigenheimbesitzerinnen und -besitzern, die in Rente gegangen sind, die Hypothekarschulden auf ihrem Haus oder ihrer Wohnung vollständig oder nahezu abbezahlt haben und bei denen der anzurechnende Eigenmietwert einen beachtlichen Anteil an den Gesamteinkünften ausmacht. Mehrere Kantone (GE, GR, LU, OW, SH, SG, VD, ZH) sehen in ihrem Recht deshalb vor, dass der Eigenmietwert bei Vorliegen eines Härtefalls gekürzt werden kann, wenn er einen bestimmten Prozentsatz der steuerbaren Einkünfte übersteigt. Die meisten dieser Kantone setzen gleichzeitig eine Vermögensgrenze, die nicht überschritten werden darf, damit noch von einem Härtefall gesprochen werden kann.

Gemäss DBG ist bei der Festsetzung des Eigenmietwerts für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum neben den ortsüblichen Verhältnissen auch die tatsächliche Nutzung zu berücksichtigen. Mit einem sogenannten Unternutzungsabzug wird den räumlichen Gegebenheiten Rechnung getragen. Dieser Abzug soll nur dann gewährt werden, wenn beispielsweise wegen des Auszugs der Kinder Gebäudeteile tatsächlich leer stehen. Etwas weniger als die Hälfte der Kantone kennen in ihrem Recht ähnliche Bestimmungen bezüglich Unternutzung.

Schliesslich bietet das geltende System Möglichkeiten der Steuerplanung. In Perioden mit hoher Grenzsteuerbelastung ist es von Vorteil, möglichst hohe Abzüge geltend zu machen und die Progression der Einkommenssteuer zu brechen. Steuerplanung aufgrund der hohen Grenzsteuerbelastung ist vornehmlich bei einkommensstarken Steuerpflichtigen relevant.

2.3.2 Begrenztes Einnahmenpotenzial

Hohe Erhebungs- und Entrichtungskosten einer Steuer sprechen nicht per se gegen deren Erhebung. Kann dadurch ein hohes Aufkommen aus der fraglichen Steuer generiert werden, so kann deren Erhebung trotz grossem administrativem Aufwand aus fiskalischer Sicht legitim sein. Da jedoch im jetzigen System verschiedene ausserfiskalisch motivierte Zielsetzungen berücksichtigt werden, die sich in Steuervergünstigungen niederschlagen – allen voran die im Vergleich zur Marktmiete zu tiefe Bemessung der Bruttoeigenmietwerte –, generiert die Eigenmietwertbesteuerung, zumindest bei einem langfristigen historischen Durchschnittszinssatz auf Hypotheken, kein oder nur ein bescheidenes Steueraufkommen. Vor diesem Hintergrund spricht wenig für die Aufrechterhaltung des geltenden Systems.

2.3.3 Hypothekarverschuldung

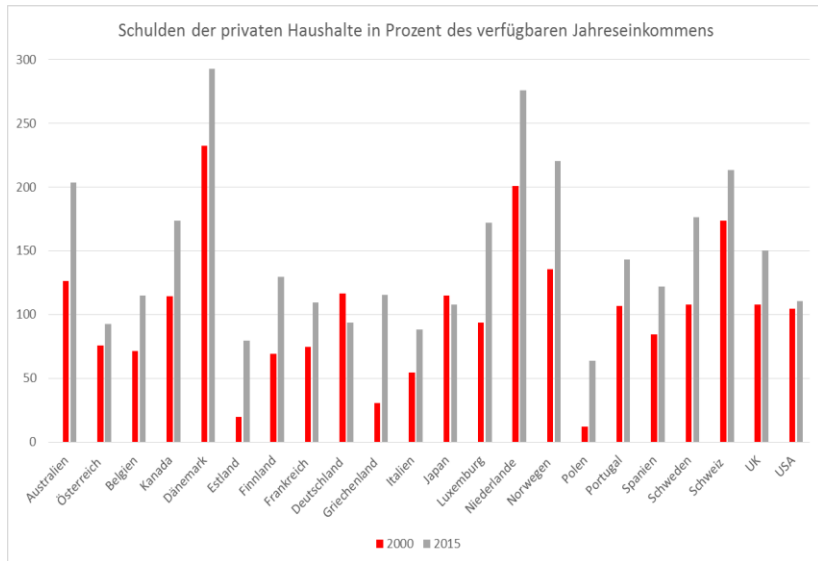
Eine weitere Schwachstelle des geltenden Systems betrifft die Hypothekarverschuldung. Das jetzige Steuersystem motiviert Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer nicht zur Tilgung der Hypothekarschulden. Die geltende Schuldzinsenregelung bietet vielmehr denjenigen, die dank genügend Mitteln auf eine Schuldentilgung verzichten, Möglichkeiten einer vorteilhaften Steuerplanung, insbe-

sondere dank steuerfreier Kapitalgewinne. Internationale Einrichtungen wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder der Internationale Währungsfonds (IWF) haben der Schweiz in ihren Länderberichten mehrfach empfohlen, im Hinblick auf die Finanzstabilität die steuerlichen Anreize zur Bruttoverschuldung privater Haushalte zu beheben. Auch der vom Bundesrat eingesetzte Beirat Zukunft Finanzplatz wies darauf hin, dass im gegenwärtigen Steuersystem für private Haushalte wesentliche Anreize zur Hypothekarverschuldung bestünden, die aus Sicht der schweizerischen Finanz- und Makro stabilität als problematisch zu beurteilen seien. Entsprechend empfahl er dem Bundesrat im März 2016, mit einer Gesetzesvorlage einen Systemwechsel anzustreben.²³

Auch eine gemischte Arbeitsgruppe bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD), des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) und der Schweizerischen Nationalbank (SNB) kam unter dem Vorsitz der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) in ihrem am 10. Juni 2016 veröffentlichten Bericht zum Schluss, bezüglich der Verschuldungsanreize im Steuersystem bestehe Handlungsbedarf.²⁴ Das heutige Steuersystem für Privatpersonen setze insbesondere Anreize, die Bruttoverschuldung hoch zu halten. Der Bericht dieser Arbeitsgruppe weist nach, dass die Hypothekarverschuldung in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr hoch ist und in den letzten Jahren sukzessive zugenommen hat. Lediglich in Dänemark, den Niederlanden und Norwegen fällt die Verschuldung in Relation zum verfügbaren Jahreseinkommen höher aus.

²³ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/44350.pdf>

²⁴ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62128.html>

Abbildung 2:

Quelle: OECD 2018.

Gleichzeitig hat die steigende Nachfrage nach Immobilien zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise geführt. Zudem wurde aufgezeigt, dass bei einem Anstieg der Hypothekarzinsen auf ein Niveau von 5 Prozent rund 40 Prozent der Wohneigentümerinnen und -eigentümer mit neuen Hypotheken einen substantziellen Anteil ihres Einkommens zur Deckung der gestiegenen Zinslast einsetzen müssten.

Abbildung 2 zeigt die Höhe der Bruttoschulden der privaten Haushalte in Relation zum verfügbaren Jahreseinkommen für die Jahre 2000 und 2015 auf – in den meisten OECD-Ländern ist die Verschuldung zwischen 2000 und 2015 gestiegen. Der Wert von 213 Prozent für die Schweiz im Jahr 2015 bedeutet beispielsweise, dass ein Privathaushalt bei einem verfügbaren Jahreseinkommen von 100 000 Franken durchschnittlich 213 000 Franken Schulden hatte.

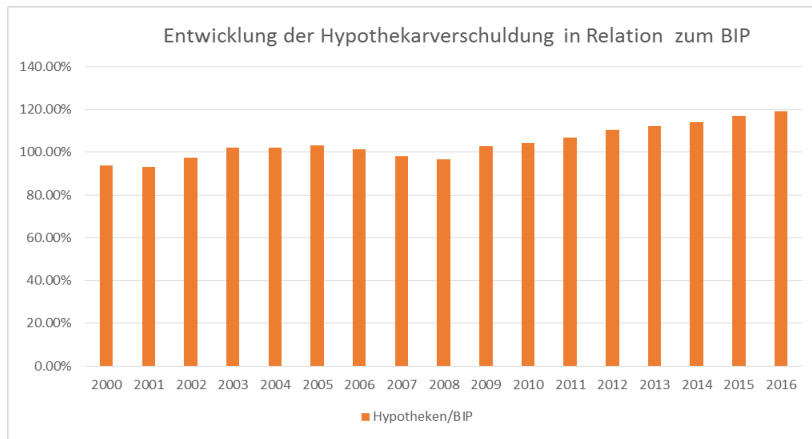
Im Rahmen der alljährlich stattfindenden Länderexamen wies der IWF im März 2018 einmal mehr auf die Risiken im inländischen Immobilien- und Hypothekarmarkt hin. Insbesondere empfahl er, bei Hypotheken striktere Belehnungsregeln anzuwenden und die Hypothekarzinsen – bei gleichzeitiger Abschaffung des Eigenmietwerts – nicht mehr zum Abzug zuzulassen.²⁵

Eine Kennziffer, die kaum durch Preisbewegungen an den Immobilienmärkten verzerrt wird, ist der Anteil der Hypothekerverschuldung am Bruttoinlandsprodukt (BIP). 2016 betrug das Volumen der von Finanzinstituten in der Schweiz an private Haushalte gewährten Hypotheken im Vergleich zum BIP etwa 120 Prozent (vgl. Abb. 3). Seit dem Tiefpunkt im Jahr 2008 ist diese Kennziffer um knapp 30 Pro-

²⁵ <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/51803.pdf>

zentpunkte gestiegen. Die Relevanz der Hypothekarverschuldung in Relation zur Wirtschaftsleistung und damit auch die Verletzlichkeit der Schweiz im Falle einer Preiskorrektur an den Immobilienmärkten haben somit deutlich zugenommen.

Abbildung 3:



2.3.4 Energiespar- und Umweltschutzabzüge

Die steuerliche Förderung von Energiesparen und Umweltschutz ist ein kostspieliges Instrument mit hohen Mitnahmeeffekten. Ausserdem werden Steuerpflichtige mit höherem Einkommen progressionsbedingt stärker gefördert als Steuerpflichtige mit tieferen Einkommen. Im Vergleich zur direkten Förderung erfolgt auch keine Budgetbewilligung durch das Parlament, was Wirkungsanalysen erschwert.

Ein Förderprogramm kann haushaltneutral umgesetzt werden, wenn die Höhe der benötigten Gegenfinanzierung im Voraus bekannt ist. Förderprogramme sind ausserdem transparenter, weil der Förderbeitrag direkt auf die beim Investitionsentscheid anfallenden Kosten wirkt. Insofern sind die Wirkungsmechanismen ausserfiskalisch motivierter Abzüge wie jener im Bereich von Energiesparen und Umweltschutz kritisch zu beurteilen. Ausgabenseitige Förderprogramme schneiden gegenüber Steuervergünstigungen mit gleicher Zielsetzung im Direktvergleich deutlich besser ab.

2.4 Erwägungen der Kommission

2.4.1 Situationsanalyse

Die Kommission ist der Ansicht, es brauche eine Reform der Wohneigentumsbesteuerung, die Unzufriedenheit über die aktuelle Rechtslage sei – vor allem bei den direkt Betroffenen – schon länger gross. Der Eigenmietwert sei generell stark umstritten, und insbesondere für Personen in Rente, die ihre Hypothek weitgehend abbezahlt hätten, könne die Situation schwierig werden, wenn der Eigenmietwert als

Einkommen versteuert werden müsse, während sich gleichzeitig das reale Einkommen mit dem Eintritt der Rente deutlich verringere. Hinzu kommt nach Ansicht der Kommission, dass vor allem Vermögende das heutige System missbrauchen und zur Steueroptimierung nutzen könnten, indem sie mit der Hypothek andere Anlagen und nicht ihre Liegenschaft finanzierten. Abgesehen davon ist die Kommission der Meinung, der administrative Aufwand der kantonalen Steuerverwaltungen zur Erhebung des Eigenmietwerts sei gross und angesichts des daraus resultierenden Steuerertrags nicht gerechtfertigt.

Die Kommission stellt fest, es habe in den letzten Jahren verschiedene Anläufe für einen Systemwechsel gegeben, auch der Bundesrat selber sei aktiv geworden, allerdings habe keiner dieser Anläufe zum Ziel geführt. Der Bundesrat habe deshalb bekanntgegeben, er werde angesichts der mangelnden Mehrheitsfähigkeit aller bisherigen Vorlagen und Vorstösse, sei es im Parlament oder in Volksabstimmungen, auf weitere Vorlagen in diesem Bereich verzichten. Damit bleibe die Initiative dem Parlament überlassen.

Vor diesem Hintergrund hat es sich die Kommission zur Aufgabe gemacht, einen Systemwechsel zu bewerkstelligen, der in sich konsistent, ausgewogen und finanziell verkraftbar ist. Entsprechend dem Wortlaut ihrer Kommissionsinitiative legt sie einen Vorentwurf vor, der langfristig betrachtet möglichst haushaltneutral wirken, keine widerrechtlichen Disparitäten zwischen Mieterinnen und Mietern und Wohneigentümerinnen und -eigentümern entstehen lassen und entsprechend den Verfassungsbestimmungen das Wohneigentum fördern soll.

2.4.2 Zentrale Anliegen

Das finanzielle Gleichgewicht, d. h. die Haushaltneutralität, sowie die Gleichbehandlung von Mieterinnen und Mietern einerseits und Eigentümerinnen und Eigentümern andererseits sind zentrale Ziele der Kommission. Ebenso wichtig ist ihr die Reduktion der Verschuldungsanreize: In Anbetracht mehrerer Berichte – des IWF, der OECD, der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie sowie der bereits genannten Arbeitsgruppe unter der Leitung der ESTV (vgl. Ziff. 2.3.3 bzw. Fussnote 24) –, die alle darlegen, dass die Verschuldung der privaten Schweizer Haushalte weltweit eine der höchsten ist, scheint es der Kommission dringend geboten, die Anreize zu einer hohen Verschuldung beim selbstbewohnten Wohneigentum zu reduzieren. Sie will damit in erster Linie die Stabilität des Finanzmarktes schützen, da eine zu hohe Verschuldung Gefahren birgt, die durchaus systemrelevant sein können. Die Kommission will vermeiden, dass es nochmals zu einer Situation wie in den 1990er-Jahren kommt. Damals liess das plötzliche Ansteigen der Zinsen die Immobilienpreise zusammenbrechen, was eine Bankenkrise auslöste. Sie will auch verhindern, dass beim früher oder später zu erwartenden Zinsanstieg eine Reihe von Wohneigentümerinnen und -eigentümern ihre Liegenschaften nicht mehr halten könnten. Wäre dies der Fall, so wäre das Steuersystem in der Schweiz ihrer Meinung nach nämlich mitverantwortlich, weil die Verschuldung mit dem heutigen System steuerlich gefördert wird.

2.4.3 **Beschlüsse**

Mit dem vorliegenden Vorentwurf schlägt die Kommission Folgendes vor:

- Für *am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum entfällt der Eigenmietwert* sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene. Gleichzeitig werden für diese Liegenschaften die *Abzüge für die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien sowie die Kosten der Verwaltung durch Dritte* aufgehoben. Die genannten Kosten sind, solange der Eigenmietwert besteuert wird, sogenannte Gewinnungskosten, d. h. Aufwendungen, die untrennbar mit der Erzielung des Einkommens verbunden sind. Bei einem Systemwechsel sind solche Aufwendungen deshalb nicht mehr abzugsfähig (vgl. hierzu die Übersicht zu den Eckwerten im Anhang I).
- Die ausserfiskalisch motivierten Abzüge *für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau* werden für sämtliche Liegenschaften *auf Bundesebene aufgehoben*, auf Kantonsebene können die Kantone solche Abzüge in ihrer Steuergesetzgebung hingegen weiterhin zulassen. Somit kann z. B. ein kleiner Kanton mit vielen historischen Bauten gerade im Bereich der Denkmalpflege seinen Besonderheiten gebührend Rechnung tragen.

Die aufgeführten ausserfiskalisch motivierten Abzüge hängen nicht direkt mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zusammen. Sie könnten daher eigentlich auch unabhängig von der Besteuerung des Eigenmietwerts gewährt werden. Zudem wurden die Abzüge im Energiespar- und Umweltschutzbereich anlässlich der Volksabstimmung über das erste Massnahmenpaket zur Umsetzung der Energiestrategie 2050 vom 21. Mai 2017 sogar ausgedehnt (vgl. hierzu Fussnote 14).

Die Kommission ist allerdings der Ansicht, gerade im Energiebereich seien die Mitnahmeeffekte sehr hoch, weil alte Geräte zwangsläufig durch energiefreundlichere neue ersetzt würden, deren Beschaffung dann zum Abzug berechtigt. Dies sei nicht wünschenswert. Um diese Mitnahmeeffekte einzudämmen, wurde deshalb auch schon geprüft, ob sich qualitative Anforderungen festlegen liessen, wonach nur Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen abzugsfähig wären, die einen gewissen Standard erfüllen. Dies stiess bei den kantonalen Steuerbehörden aber auf Widerstand, weil dort das notwendige Know-how für eine energetische Beurteilung fehlt. Massnahmen in dieser Richtung scheinen deshalb aus heutiger Sicht aussichtslos.

Ein weiteres Argument gegen Abzüge ist die Tatsache, dass sie sich auf die Bemessungsgrundlage beziehen, weshalb einkommensschwächere Haushalte kaum davon profitieren könnten: Bei einem Abzug wird ein Objekt im Eigentum einer Person mit hohem Einkommen weit stärker mitfinanziert als ein Objekt, das jemandem mit einem kleineren Einkommen gehört.

Vor diesem Hintergrund kommt die Kommission zum Schluss, die aufgeführten Abzüge seien auf Bundesebene nicht mehr zuzulassen. Sie ist der Ansicht, wenn der Staat bestimmte Dinge fördern wolle, solle er diese direkt subventionieren und nicht indirekt über steuerliche Massnahmen unterstützen. Das sei transparenter und wirksamer und bringe insbesondere Personen mit kleineren Einkommen mehr finanzielle Vorteile.

Dass mit einer Beibehaltung der Energiespar- und Umweltschutzabzüge im StHG administrative Erschwernisse einhergehen – die Veranlagungsbehörde muss künftig prüfen, ob die geltend gemachten Abzüge nicht abzugsfähige Liegenschaftsunterhaltskosten oder abzugsfähige Kosten für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sind –, nimmt die Kommission in Kauf. Sie möchte den Entscheid, ob solche Abzüge weiterhin zugelassen sein sollen oder nicht, den Kantonen überlassen.

Bei den denkmalpflegerischen Abzügen ist nicht mit relevantem Zusatzaufwand zu rechnen, da solche Arbeiten weiterhin aufgrund gesetzlicher Vorschriften und behördlicher Anordnungen vorzunehmen sind.

- Wie schon der Wortlaut der Initiative deutlich macht, sollen selbstgenutzte *Zweitliegenschaften vom Systemwechsel ausgenommen* sein; dort bleibt der Eigenmietwert *sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene* aus fiskalischen Gründen steuerbar. Ebenso bleiben die Erträge aus vermieteten oder verpachteten Liegenschaften steuerbar. Entsprechend bleiben *die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte* bei solchen Liegenschaften weiterhin abzugsfähig. Die ausserfiskalisch motivierten Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau werden im DBG aufgehoben, im StHG bleibt die Kann-Vorschrift jedoch bestehen.

Die Kommission ist der Auffassung, man dürfe die fiskalischen Interessen der von der Zweitwohnungsbesteuerung hauptsächlich betroffenen Tourismuskantone nicht ausser Acht lassen. Ein Systemwechsel, der auch für Zweitliegenschaften gälte, würde dort zu einer erheblichen Abnahme von Steuersubstrat und somit zu Steuerausfällen führen. Die Kommission argumentiert, heute würden die Kantone den Eigenmietwert von selbstbewohntem Wohneigentum bei Erstliegenschaften z. B. zu 70 Prozent und bei Zweitliegenschaften zu 100 Prozent besteuern. Damit wollten sie unter anderem den Bau zusätzlicher Zweitwohnungen drosseln. Nun sollten Zweitliegenschaften nicht durch die Abschaffung des Eigenmietwerts wieder attraktiver gemacht werden. Zudem gebe es einerseits einen Finanzausgleich innerhalb eines Kantons zwischen Gemeinden mit mehr und weniger Zweitliegenschaften, andererseits den interkantonalen Finanzausgleich. Das sei ein fein austariertes Gleichgewicht, an dem die Kommission nicht rütteln will.

Die Vollzugskosten liessen sich mit einer flächendeckenden und ausnahmslosen Beseitigung des Eigenmietwerts stärker reduzieren; dieses Potenzial wird mit dem Entscheid der Kommission nicht vollständig ausgeschöpft. Unter anderem wird in Fällen, wo sich die Zweitliegenschaft in einem anderen als dem Wohnsitzkanton befindet, weiterhin eine Steueraufteilung zwischen den beteiligten Kantonen erforderlich sein. Diese Nachteile nimmt die Kommission jedoch im Interesse der besonders betroffenen Tourismuskantone in Kauf.

- Bezüglich der *künftigen Schuldzinsenregelung* hat sich die Kommission dafür ausgesprochen, *fünf gleichberechtigte Varianten* in die Vernehmlassung zu schicken. Gemeinsam ist allen Optionen, dass sie einer Einschränkung gegenüber dem geltenden Recht gleichkommen. Im Status quo sind die privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus beweglichem und unbeweglichem

Vermögen und weiterer 50 000 Franken abzugsberechtigt. Neu soll eine der folgenden Regelungen Anwendung finden:

1. Variante: Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge

2. Variante: Abzugsfähigkeit im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge

3. Variante: Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und weiterer 50 000 Franken bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Beteiligungen

4. Variante: Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen

5. Variante: Keine Abzugsfähigkeit

- Für den Erwerb von am Wohnsitz selbstbewohntem Wohneigentum wird ein *zeitlich und betragsmässig begrenzter Ersterwerberabzug* im Sinn einer erhöhten Abzugslimite für private Schuldzinsen eingeführt. So soll es insbesondere Neuerwerberinnen und Neuerwerbern einfacher möglich sein, Wohneigentum zu erwerben. Dieser Ersterwerberabzug von maximal 10 000 Franken für Ehepaare und maximal 5000 Franken für Alleinstehende im ersten Steuerjahr nach dem Erwerb des Eigenheims soll über 10 Jahre hinweg gewährt werden und linear abnehmen.

Die Einführung des Ersterwerberabzugs führt zwar zu verwaltungstechnischem Zusatzaufwand. So wird im inner- als auch im interkantonalen Verhältnis sichergestellt werden müssen, dass der Abzug tatsächlich nur beim Ersterwerb gewährt wird. Die Kommission erachtet jedoch die Förderung des Wohneigentums insbesondere für jüngere Leute als das höher zu gewichtende Ziel.

Die Kommission hat zur Kenntnis genommen, dass sich bei gemischt genutzten Liegenschaften – darunter fallen Wohnformen wie beispielsweise ein mit einer Einliegerwohnung versehenes Eigenheim oder ein Mehrfamilienhaus, das sich aus einem selbstbewohnten und einem vermieteten oder verpachteten Teil zusammensetzt, oder auch einfach ein zur Verfügung gestelltes Zimmer – neue Abgrenzungsprobleme ergeben können. Dies ist für die zuständigen Veranlagungsbehörden mit Kontrollaufwand verbunden. Insbesondere muss der Liegenschaftsunterhalt auf die verschiedenen Wohneinheiten aufgeteilt werden.

Ähnlich gelagerte Problemstellungen ergeben sich auch bei einem Nutzungswechsel von am Wohnsitz selbstbewohntem Wohneigentum zu vermietetem oder verpachtetem Wohneigentum bzw. zur selbstgenutzten Zweitliegenschaft (oder umgekehrt). Auch hier sind in der Praxis Abgrenzungen bei der Abzugsfähigkeit der angefallenen Liegenschaftskosten vorzunehmen. Nach Abwägung aller Argumente kommt die Kommission dennoch zum Schluss, dass die Vorteile der vorgeschlagenen Lösung deren Nachteile klar überwiegen.

Die Kommission ist überzeugt, dass der vorgeschlagene Systemwechsel einen wichtigen Beitrag zur Reduktion der Privatverschuldung und damit zur Stabilität des Finanzplatzes leistet. Er trägt sowohl dem Postulat der Haushaltneutralität als auch dem der Gleichbehandlung von Mieterinnen und Mietern mit Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern Rechnung, und er erfüllt auch den Verfassungsauftrag der

Wohneigentumsförderung. Zudem scheint der Zeitpunkt für einen Systemwechsel in Anbetracht der aktuell tiefen Zinsen günstig.

3 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

3.1 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)

Art. 14 Abs. 3 Bst. b

Diese Bestimmung betrifft Personen, die nach dem Aufwand besteuert werden. Da *Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b* geändert wird, muss der Verweis in *Artikel 14 Absatz 3 Buchstabe b* angepasst werden. Im geltenden Recht stellt das Siebenfache des jährlichen Mietzinses oder des Eigenmietwerts eine der Mindestbemessungsgrundlagen für die Aufwandbesteuerung dar. Würde die Bemessung des Eigenmietwerts auch bei aufwandbesteuerten Personen entfallen, könnte dies zu einer Steuer senkung führen. Um dies zu vermeiden, soll bei solchen Personen weiterhin behördlich ein Eigenmietwert, der die ortsüblichen Verhältnisse berücksichtigt, d. h. dem Marktwert entspricht, festgelegt werden und in die Bemessung der Steuer nach dem Aufwand einfließen. Die Schweiz wies gemäss einer Umfrage der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK) Ende 2016 knapp über 5000 Aufwandbesteuerte auf.²⁶

Art. 21

Abs. 1 Bst. b

Der vorgeschlagene Systemwechsel sieht vor, dass der Eigenmietwert künftig auf dem am Wohnsitz selbstbewohnten Wohneigentum entfällt. Entsprechend ist *Artikel 21 Absatz 1 Buchstabe b* so einzuschränken, dass die Besteuerung des Eigenmietwerts einzig auf den selbstgenutzten Zweitliegenschaften oder Zweitliegenschaftsteilen bestehen bleibt. Darunter fallen auch weitere Liegenschaftstypen wie etwa selbstgenutzte Dritt- oder Viertwohnungen.

Als Zweitliegenschaftsteile gelten z. B. selbstgenutzte Zweitwohnungen in einem vermieteten Mehrfamilienhaus oder die selbstgenutzte Zweitliegenschaft, die auch eine vermietete Einliegerwohnung umfasst. Gebäudeteile wie der Autoabstellplatz, Bastel-, Dispo- oder Hobbyräume, die zur Zweitliegenschaft gehören, können ebenfalls unter den Begriff der Zweitliegenschaftsteile fallen.

Entsprechend der Auslegung des Zweitwohnungsbegriffs gemäss ZWG gehört die Zweitliegenschaft auch in steuerrechtlicher Hinsicht nicht zum Ort, wo sich die steuerpflichtige Person mit der Absicht des dauernden Verbleibs aufhält.

Abs. 2

Da der Eigenmietwert für am Wohnsitz selbstbewohnte Liegenschaften nicht mehr besteuert wird, muss *Absatz 2* angepasst werden. Wie bisher soll der Eigenmietwert,

²⁶ <https://www.fdk-cdf.ch/> > Themen > Steuerpolitik > Aufwandbesteuerung > Medienmitteilung vom 2.6.2017

der auf Zweitliegenschaften entfällt, unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse, d. h. entsprechend dem Marktwert, festgesetzt werden.

Der bisher im DBG verankerte Unternutzungsabzug («tatsächliche Nutzung») beschränkte sich auf am Wohnsitz selbstbewohnte Liegenschaften. Da für Letztere künftig kein Eigenmietwert mehr versteuert werden muss, kann der Unternutzungsabzug ersatzlos aufgehoben werden.

Art. 25

In dieser Gesetzesbestimmung wird einzig ein Verweis angepasst.

Art. 32 Gewinnungskosten beim beweglichen Privatvermögen

Artikel 32 des geltenden Rechts regelt, welche Kosten sowohl beim beweglichen als auch beim unbeweglichen Privatvermögen steuerlich abzugsfähig sind. Diese Bestimmung wird aufgrund der Neukonzeption der Besteuerung des privaten Wohneigentums auf zwei Artikel (*32 und 32a*) aufgegliedert.

Der neue *Artikel 32* entspricht unverändert *Artikel 32 Absatz 1* des geltenden Rechts und regelt die abzugsfähigen Kosten beim beweglichen Vermögen.

Art. 32a Selbstgenutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete oder verpachtete Liegenschaften

Sind Einkünfte nicht steuerbar, so werden grundsätzlich die zu ihrer Gewinnung aufgewendeten Kosten steuerlich ebenfalls nicht berücksichtigt. Da die Besteuerung des Eigenmietwerts von selbstbewohntem Wohneigentum künftig wegfallen soll, sind die Liegenschaftsunterhaltskosten (Unterhaltskosten, Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, Versicherungsprämien und Kosten für die Vermögensverwaltung durch Dritte) konsequenterweise nicht mehr abzugsfähig. Auch die ausserfiskalisch motivierten Abzüge (Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, denkmalpflegerische Arbeiten sowie Rückbaukosten im Hinblick auf den Ersatzneubau) sollen künftig nicht mehr geltend gemacht werden können.

Abs. 1

Weil der Eigenmietwert auf selbstgenutzten Zweitliegenschaften weiterhin anfällt und Einnahmen aus vermieteten oder verpachteten Liegenschaften zum Einkommen zählen, haben die bereits bisher abzugsberechtigten Aufwendungen des Liegenschaftsunterhalts nach wie vor Bestand.

Abs. 2

In *Absatz 2* wird festgehalten, dass die steuerpflichtige Person anstelle der effektiven Liegenschaftskosten gemäss *Absatz 1* wie bisher einen pauschalen Abzug vornehmen kann.

*Art. 33**Abs. 1 Bst. a und a^{bis}*

Private Schuldzinsen sollen aus steuersystematischer Sicht insoweit zum Abzug berechtigen, als sie Gewinnungskosten darstellen, d. h. der Erzielung steuerbarer Vermögenserträge dienen. Demgegenüber liegen keine Gewinnungskosten, sondern Lebenshaltungskosten vor, soweit beispielsweise Konsumgüter finanziert werden, denen kein steuerbarer Ertrag gegenübersteht.

Die gesetzgeberische Umsetzung dieses Grundsatzes ist indessen schwierig, weil sich eine Zuordnung der privaten Schuldzinsen zu bestimmten Einkünften zwar in der Regel juristisch vornehmen lässt. Eine solche juristische Betrachtung wird indes den wirtschaftlichen Realitäten nicht gerecht und öffnet unerwünschte Möglichkeiten der Steuerplanung. Vor diesem Hintergrund gibt es keine mathematisch exakte Lösung für die anzuwendende Schuldzinsenregelung.

Insgesamt stehen für den *ersten Satz von Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a* fünf Abzugsvarianten für private Schuldzinsen zur Diskussion, die allesamt einer Einschränkung gegenüber dem geltenden Recht gleichkommen. Die restriktivere Gewährung zielt bei allen Handlungsoptionen darauf ab, Fehlanreize zur privaten Verschuldung einzudämmen. Im Anhang II des Berichts werden die fünf Varianten anhand zentraler Kriterien (Eindämmung der privaten Verschuldungsanreize / Einhaltung der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit / finanzielle Auswirkungen auf die öffentliche Hand / Verteilungseffekte / Steuerplanungspotenzial / administrativer Aufwand) einander gegenübergestellt und bewertet.

Zur Verdeutlichung der Berechnungsweise der denkbaren Schuldzinsenregelungen für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum dient das nachstehende Zahlenbeispiel in Tabelle 1:

- 1. Variante: Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge
- 2. Variante: Abzugsfähigkeit im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge
- 3. Variante: Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und weiterer 50 000 Franken bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Beteiligungen
- 4. Variante: Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen
- 5. Variante: keine Abzugsfähigkeit

Tabelle 1: Berechnung des allgemeinen Schuldzinsenabzugs im Variantenvergleich

	Geltendes Recht	1. Variante	2. Variante	3. Variante	4. Variante	5. Variante
Steuerbarer Bruttoeigenmietwert auf dem Eigenheim	15 000	–	–	–	–	–
Mieteinnahmen aus vermieteter Liegenschaft	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Ertrag aus beweglichem Vermögen	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Hypothekarzinsen - auf Eigenheim - auf vermieteter Liegenschaft	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000	20 000 12 000 8000
Allgemeiner Schuldzinsenabzug (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz [zusätzlich ^{a^{bis}} bei 3. Variante])	20 000	10 000	8000	5 000 Der Abzug erhöht sich um maximal weitere 50 000 Franken, sofern eine qualifizierte Beteiligung vorliegt.	5000	–

In den Varianten 1 und 2 beträgt das Total der steuerbaren Vermögenserträge 10 000 Franken. Vom Total der privaten Schuldzinsen im Umfang von 20 000 Franken können bei der 1. Variante 10 000 Franken geltend gemacht werden. Bei der 2. Variante kann lediglich ein allgemeiner Schuldzinsenabzug von 8000 Franken vorgenommen werden.

In der 3. Variante beträgt die Abzugslimite maximal 55 000 Franken. In der 4. Variante sind 5000 Franken abzugsberechtigt. Bei der 5. Variante schliesslich kann kein privater Schuldzinsenabzug mehr geltend gemacht werden.

Bei der Berechnung des zulässigen Schuldzinsenabzugs werden die Erträge aus beweglichem und unbeweglichem Privatvermögen wie im geltenden Recht brutto, d.h. vor Abzug allfällig darauf entfallender Gewinnungskosten, bemessen.

Der *zweite Satz von Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a* bleibt in den Varianten 1–4 unverändert.

Bei der 3. Variante kommt der neue *Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a^{bis}* hinzu, der eine zusätzliche Schuldzinsenabzugsmöglichkeit vorsieht, sofern die steuerpflichtige Person eine Beteiligung von mindestens 10 Prozent am Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft hält.

Bei der 5. Variante wird *Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a* aufgehoben.

Art. 33a Schuldzinsen bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften

Abs. 1–3

Der Ersterwerberabzug ist eine Massnahme zur verfassungsrechtlich verankerten Wohneigentumsförderung (Art. 108 Abs. 1 BV) und führt zu einer Erhöhung des allgemeinen Schuldzinsenabzugs (*Art. 33 Abs. 1 Bst. a und a^{bis}*).

Die Einführung eines Ersterwerberabzugs erfolgt in Anlehnung an den seinerzeitigen indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter»²⁷. Die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen können die auf das Eigenheim entfallenden Schuldzinsen im ersten Steuerjahr nach dem Erwerb höchstens bis zum Betrag von 10 000 Franken abziehen, die übrigen steuerpflichtigen Personen höchstens bis zum Betrag von 5000 Franken. Dies gilt analog auch für Steuerpflichtige, denen an einer Liegenschaft ein Nutzniessungsrecht zusteht.

Im indirekten Gegenvorschlag zur Volksinitiative des Hauseigentümergebietes war für die Gewährung des Ersterwerberabzugs ein entgeltlicher Erwerb der am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaft vorausgesetzt worden. Dieses Kriterium erweist sich jedoch dann als ungeeignet, wenn der Erwerb des Eigenheims beispielsweise mittels Erbgang oder Schenkung erfolgt. Wer aufgrund eines solchen unentgeltlichen Erwerbs nicht in den Genuss des Ersterwerberabzugs käme, wäre in diesem

²⁷ BBI 2010 5303

Fall benachteiligt. Daher soll es irrelevant sein, ob ein entgeltlicher oder ein unentgeltlicher Erwerb erfolgt.

Der Ersterwerberabzug kann erstmals im ersten Steuerjahr nach dem Erwerb des Eigenheims in der Schweiz geltend gemacht werden. Ob jemand im Ausland bereits einmal ein Eigenheim besass, wäre kaum kontrollierbar und soll daher nicht relevant sein.

Die Berechnung des Ersterwerberabzugs basiert auf den folgenden Prämissen: Erstens können nur Schuldzinsen in Abzug gebracht werden, bei denen die zu Grunde liegende Schuld juristisch mit dem Eigenheim verbunden ist (in erster Linie Hypotheken auf dem Eigenheim). Zweitens können diejenigen Schuldzinsen, die bereits im Rahmen des allgemeinen Schuldzinsenabzugs berücksichtigt worden sind, nicht noch einmal im Rahmen des Ersterwerberabzugs geltend gemacht werden. Drittens werden im Rahmen des allgemeinen Schuldzinsenabzugs vorab andere Schuldzinsen berücksichtigt und erst sekundär die Schuldzinsen auf dem Eigenheim.

Zur Verdeutlichung der Berechnungsweise des Ersterwerberabzugs dient das Zahlenbeispiel für ein Ehepaar in Tabelle 2:

Tabelle 2: Berechnung des Ersterwerberabzugs im Variantenvergleich

	Geltendes Recht	1. Variante	2. Variante	3. Variante	4. Variante	5. Variante
Steuerbarer Bruttoeigenmietwert auf dem Eigenheim	15 000	–	–	–	–	–
Mieteinnahmen aus vermieteter Liegenschaft	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Ertrag aus beweglichem Vermögen	5000	5000	5000	5000	5000	5000
Hypothekarzinsen - auf erstmals erworbenem Eigenheim - auf vermieteter Liegenschaft	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000	13 000 8000 5000
Allgemeiner Schuldzinsenabzug (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz [zusätzlich a ^{bis} bei 3. Variante])	13 000	10 000	8000	5000 Der Abzug erhöht sich um weitere maximal 50 000 Franken, sofern eine qualifizierte Beteiligung vorliegt.	5000	–
Ersterwerberabzug im 1. Jahr nach dem Erwerb (Art. 33a Abs. 1–2)	–	3000	5000	Maximal 8000. Der Abzug ist nur so weit zulässig, als die Schuldzinsen nicht bereits nach Art. 33 Abs. 1 Buchstabe a erster Satz berück-	8000	8000

	Geltendes Recht	1. Variante	2. Variante	3. Variante	4. Variante	5. Variante
Abzugsfähige Schuldzinsen inkl. Ersterwerb- berabzug	13 000	13 000	13 000	sichtigt worden sind. 13 000 zuzüglich weitere maximal 50 000 Franken, sofern eine qualifi- zierte Beteiligung vorliegt.	13 000	8000

Zur Berechnung des Ersterwerberabzugs ist in einem ersten Schritt für die 1. und 2. Variante das Total der steuerbaren Vermögenserträge (10 000 Fr.) und der effektiven privaten Schuldzinsen (13 000 Fr.) zu ermitteln. Anschliessend ist der allgemeine Schuldzinsenabzug (*Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz*) zu berechnen. Dieser kann im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge von 10 000 (1. Variante) bzw. im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge von 8000 Franken (2. Variante) geltend gemacht werden.

Für die Berechnung des maximal möglichen Ersterwerberabzugs im ersten Jahr nach dem Erwerb ist festzustellen, ob nach Abzug der Schuldzinsen im Umfang 100 bzw. von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge (10 000 bzw. 8000 Fr.) noch ein Restbetrag auf dem Total der auf das Eigenheim entfallenden Schuldzinsen verbleibt. Dies ergibt 3000 (1. Variante) bzw. 5000 Franken (2. Variante), die unter dem Titel des Ersterwerberabzugs geltend gemacht werden können. Total können somit private Schuldzinsen von jeweils 13 000 Franken geltend gemacht werden.

Bei Variante 3 fällt die Sonderregelung für die Fremdkapitalaufnahme zur Finanzierung einer qualifizierten Beteiligung von maximal 50 000 Franken ins Gewicht, die zusammen mit den Mieteinnahmen aus vermieteter Liegenschaft von 5000 Franken zu einem maximal möglichen allgemeinen Schuldzinsenabzug von 55 000 Franken führen kann. Ob zusätzlich auch ein Ersterwerberabzug geltend gemacht werden kann, hängt davon ab, ob die betreffenden Schuldzinsen bereits im Rahmen des allgemeinen Schuldzinsenabzugs berücksichtigt wurden. Bei Variante 4 ergibt sich ein allgemeiner Schuldzinsenabzug von 5000 Franken (Mieteinnahmen aus vermieteter Liegenschaft). Die auf das Eigenheim entfallenden Schuldzinsen können im Rahmen des Ersterwerberabzugs in vollem Umfang von 8000 Franken geltend gemacht werden. Bei der 5. Variante liegt kein allgemeiner Schuldzinsenabzug vor. Schuldzinsen auf dem Eigenheim können nur mittels Ersterwerberabzug geltend gemacht werden (im vorliegenden Fall 8000 Franken).

In den nachfolgenden Steuerjahren vermindert sich der maximal abzugsfähige Betrag jährlich um 10 Prozent des massgebenden Höchstbetrags.

Abs. 4

Der Ersterwerberabzug entfällt, wenn das am Wohnsitz selbstbewohnte Wohneigentum veräussert wird oder der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer nicht mehr als Eigenheim dient. Erwirbt die steuerpflichtige Person jedoch innert angemessener Frist eine gleich genutzte Ersatzliegenschaft in der Schweiz, so kann sie den Abzug ab dem Jahr des Erwerbs dieser Liegenschaft für die verbleibenden Steuerjahre weiterhin geltend machen. Für die Festlegung der «angemessenen Frist» soll die Praxis Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe e StHG betreffend die Grundstückgewinnsteuer analog anwenden. Gemäss dieser Norm wird bei der Veräusserung einer dauernd und ausschliesslich selbstbewohnte Liegenschaft die Besteuerung aufgeschoben, soweit der dabei erzielte Erlös zum Erwerb oder zum Bau einer gleichgenutzten Ersatzliegenschaft in der Schweiz verwendet wird. In der Veranlagungspraxis zur Ersatzbeschaffung hat sich unter «angemessener Frist» eine Zeitspanne von maximal zwei Jahren durchgesetzt.

Nachfolgendes Zahlenbeispiel soll die Wirkungsweise des Ersterwerberabzugs bei Veräusserung und erneutem Erwerb einer Ersatzliegenschaft innert «angemessener Frist» verdeutlichen:

2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Erstmaliger Erwerb	Erstmaliger Abzug	-10%	-10%	-10%	Ohne Eigenheim	Erwerb einer gleich genutzten Ersatzliegenschaft	-10%	-10%	-10%	-10%	-10%

Art. 205g Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Haben Steuerpflichtige ihr Eigenheim vor Inkrafttreten der neuen Regelung erworben, so gilt folgende Übergangsregelung: Die steuerpflichtige Person, die z. B. drei Jahre vor Inkrafttreten der neuen Regelung erstmals eine selbstbewohnte Liegenschaft erworben hat, kann den Ersterwerberabzug gemäss *Artikel 33a Absätze 1–4* nach Inkrafttreten dieses Gesetzes noch sieben Jahre vornehmen. Die Höhe und die jährliche Verminderung des Abzugs werden nicht vom Zeitpunkt des Inkrafttretens der Bestimmung, sondern vom Zeitpunkt des Liegenschaftskaufs an berechnet.

Diese Regelung gilt nur bei ununterbrochenem Eigentum. Verkauft eine Ersterwerberin oder ein Ersterwerber das Eigenheim und kauft einige Jahre später, aber nicht mehr innert angemessener Frist nach *Artikel 33a Absatz 4* ein neues Eigenheim, so findet die Übergangsbestimmung keine Anwendung.

3.2 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)

Art. 7 Abs. 1 erster Satz

Künftig soll der Eigenmietwert auf dem selbstbewohnten Wohneigentum auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern entfallen. Entsprechend gilt es diesen Einkommensbestandteil von der Generalklausel der wiederkehrenden und einmaligen Einkünfte auszunehmen. Bei der Aufzählung der steuerbaren Einkünfte ist daher zu präzisieren, dass punkto Eigennutzung nur noch der Eigenmietwert auf selbstgenutzten Zweitliegenschaften oder Zweitliegenschaftsteilen weiterhin der Besteuerung unterliegt.

Art. 9 Abs. 2 Bst. a

Siehe Erläuterungen zu *Artikel 33a Absatz 1 Buchstabe a erster Satz DBG*.

Art. 9 Abs. 3–3^{bis}

Die verbleibenden Steuerabzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau erfahren gesetzestechisch einen Umbau. Sie werden neu in den Artikeln 9a und 9b verankert.

Art. 9a Selbstgenutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete oder verpachtete Liegenschaften

Die in der Sachüberschrift genannten Wohnkategorien erfahren im Bereich der Liegenschaftskosten gegenüber dem geltenden Recht keine Veränderung. Insbesondere können die Kantone weiterhin Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz und Denkmalpflege vorsehen.

Im Übrigen wird auf die Erläuterungen zu *Artikel 32a DBG* verwiesen.

Art. 9b Selbstbewohnte Liegenschaften

In den *Absätzen 1–4* wird der Ersterwerbberabzug geregelt. Die Bestimmungen sind mit *Artikel 33a Absätze 1–4 DBG* identisch, entsprechend wird auf die dortigen Erläuterungen verwiesen.

Im Absatz 5 wird auf die Regelung der ausserfiskalisch motivierten Abzüge (Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau) bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften sowie bei vermieteten oder verpachteten Liegenschaften verwiesen, die im Sinne einer Kann-Vorschrift ebenfalls für das am Wohnsitz selbstbewohnte Wohneigentum gelten.

Art. 12 Abs. 3 Bst. e

Gegenüber dem geltenden Recht findet nur eine redaktionelle Anpassung statt.

Art. 72y Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die Änderung vom ...

Die Bestimmungen zum Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung sollen sowohl bei der direkten Bundessteuer wie auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern gleichzeitig in Kraft gesetzt werden. Insbesondere die gleichzeitige Inkraftsetzung in allen Kantonen ist zwingend geboten.

Es ist vorgesehen, dass die bundesrechtlichen Bestimmungen nach dem Inkrafttreten direkt Anwendung finden, wenn ihnen das kantonale Steuerrecht widerspricht. Für

diesen Fall haben die Kantonsregierungen die erforderlichen vorläufigen Vorschriften zu erlassen.

Art. 78g Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Es wird auf die Erläuterungen zu *Artikel 205g DBG* verwiesen.

Inkraftsetzung

Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten dieser Gesetzesänderungen. Er wird bei der Festsetzung des Zeitpunkts Rücksicht auf die Kantone nehmen.

3.3 Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)

Geltendes Recht

Heute ist der auf das Eigenheim entfallende Mietwert im Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006²⁸ über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) in die Berechnung der Ergänzungsleistungen einzubeziehen. So wird gemäss Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe b ELG der Mietwert als Einnahme angerechnet, während er bei den Ausgaben gemäss Artikel 10 Absatz 1 Buchstabe b ELG – einschliesslich der damit zusammenhängenden Nebenkosten in der Höhe von pauschal 1680 Franken – als Mietzinsausgabe anerkannt wird. Für Alleinstehende beträgt der Maximalbetrag der Mietzinsausgabe 13 200 Franken, für Ehepaare 15 000 Franken pro Jahr. Ferner werden gemäss Artikel 10 Absatz 3 ELG die Hypothekarzinsen und die Gebäudeunterhaltskosten als Ausgaben anerkannt. Diese entsprechen maximal dem Bruttoertrag der Liegenschaft, welcher wiederum dem Mietwert entspricht.

Neue Regelung

Der Wegfall des steuerlichen Eigenmietwerts hat im Gesetz sowohl Anpassungen bei den anrechenbaren Einnahmen als auch bei den anerkannten Ausgaben zur Folge.

Art. 9 Abs. 5 Bst. e

Bezüglich der Nebenkosten kann weiterhin eine vom Bundesrat gestützt auf *Artikel 9 Absatz 5* festgelegte Pauschale für die Nebenkosten geltend gemacht werden (vgl. Art. 16a Abs. 3 der Verordnung vom 15. Januar 1971²⁹ über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung). Besagter Gesetzesartikel findet neu auch beim Wohnrecht Anwendung.

²⁸ SR 831.30

²⁹ SR 831.301

Art. 10 Abs. 1 Bst. c

Der Wegfall des Mietwerts hat zur Folge, dass er nicht mehr bei den anerkannten Ausgaben als Mietzinsausgabe berücksichtigt wird. Die Pauschale für die Nebenkosten bleibt weiterhin als Ausgabe bestehen.

Art. 10 Abs. 3 Bst. b

Bezüglich der anerkannten Ausgaben der Hypothekarzinsen und der Gebäudeunterhaltskosten kann bei am Wohnsitz selbstbewohntem Wohneigentum künftig nicht mehr die maximale Höhe des Bruttoertrags der Liegenschaft berücksichtigt werden. Es ist eine andere Begrenzung zu finden. Neu wird auf den Betrag der maximal möglichen Mietzinsausgaben für Ehepaare abgestellt (d. h. aktuell 15 000 Franken).

Art. 11 Abs. 3 Bst. g

Bei den anrechenbaren Einnahmen wird explizit festgehalten, dass der Mietwert des am Wohnsitz selbstbewohnten Wohneigentums nicht angerechnet wird.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Die Datengrundlagen für die Schätzung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund stammen von den Kantonen Bern und Thurgau. Die Liegenschaftsdaten wurden mit Daten zur direkten Bundessteuer verknüpft und beziehen sich auf die Steuerperiode 2010. Sie wurden bereits in einer ESTV-Studie von 2014 genutzt.³⁰

In den Daten sind die Grundstücke aller in diesem Jahr in den beiden Kantonen wohnhaften Personen enthalten. Enthalten sind weiter die in anderen Kantonen oder im Ausland gelegenen Grundstücke, deren Eigentümerinnen und Eigentümer im Kanton Bern bzw. Thurgau wohnhaft sind. Nicht betrachtet werden dagegen Angaben zu in diesen Kantonen wohnhaften Personen, die über keinen Liegenschaftsbesitz verfügen bzw. ihre Immobilie(n) lediglich vermieten und/oder als Ferienwohnung nutzen. Für diese Gruppen hat die Begrenzung des Schuldzinsenabzugs aber ebenfalls steuerliche Konsequenzen. Im Weiteren enthalten die Daten keine Anhaltspunkte dazu, wann die Liegenschaft erworben wurde, sodass sie für eine Schätzung der Anzahl Ersterwerber nicht geeignet sind.

Es wurden nur Personen betrachtet, die über selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz verfügen, da der Eigenmietwert auf Zweitwohnungen weiterhin erhoben

³⁰ ESTV: Eigenmietwertbesteuerung. Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, Bern 2014: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/bericht.html> > 2014

wird.³¹ Die für diese beiden Kantone geschätzten finanziellen Auswirkungen wurden auf die Schweiz hochgerechnet. Als Hochrechnungsfaktor wurden Angaben des Bundesamts für Statistik zum Ausmass des selbstbewohnten Wohneigentums genutzt.

Das mithilfe einer Division der Schuldzinsen durch die Höhe der Schulden geschätzte damalige durchschnittliche effektive Zinsniveau (2,6%) der im Datensatz enthaltenen Steuerpflichtigen ist nicht mehr gültig. Es dürfte heute etwa einen Prozentpunkt unter dem damaligen Niveau liegen. Die langfristigen statischen Aufkommenseffekte – also die Aufkommenseffekte einer Reform, die sich ergeben, wenn die Verhaltensreaktionen der Steuerpflichtigen infolge der Reform in den Schätzungen vernachlässigt werden – werden massgebend vom künftigen Zinsniveau abhängen. Bei einem Zinssatz von ungefähr 3,5 Prozent fällt die Reform unter Berücksichtigung der Einführung eines Ersterwerberabzugs in etwa aufkommensneutral aus, wenn die Varianten 1 oder 2 hinsichtlich der Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen umgesetzt würden (vgl. Anhang II).³² Die Aufkommenswirkungen der 3. Variante können mangels Datenmaterial zu qualifizierten Beteiligungen nicht

³¹ Die Aufkommenseffekte, die durch Mieter hervorgerufen werden, welche einen Konsumentenkredit beziehen, wurden vernachlässigt. Des Weiteren gibt es eine Gruppe von Vermieterinnen und Vermietern bzw. Zweitliegenschaftsbesitzerinnen und -besitzern, die nicht über ein Eigenheim verfügen. Die Vernachlässigung dieser Gruppe ist für die meisten Varianten des Schuldzinsenabzugs unerheblich. Wird dagegen der Schuldzinsenabzug – wie in Variante 5 vorgesehen – gänzlich abgeschafft, ist auch diese Gruppe von der Abschaffung des Schuldzinsenabzugs betroffen. Die aus der 5. Variante resultierenden Mehreinnahmen wären etwas unterschätzt beziehungsweise die Mindereinnahmen überschätzt, da auch diese Gruppe in Zukunft keine Schuldzinsen abziehen dürfte. Ebenfalls unberücksichtigt bleibt, dass diese Personengruppe vom Wegfall der ausserfiskalisch motivierten Abzüge betroffen ist, da diese auf Stufe direkte Bundessteuer auch auf selbstgenutzten Zweitliegenschaften sowie vermieteten oder verpachteten Liegenschaften entfallen. Gründe hierfür sind, dass diese Abzüge zum einen nicht separat in der Steuererklärung ausgewiesen werden. Zum andern kommt erschwerend bei der Abschätzung hinzu, dass für diese Wohnkategorien lediglich ein Teil der ausserfiskalisch motivierten Abzüge, nämlich jene mit wertvermehrenden Charakter, in Zukunft nicht mehr geltend gemacht werden können. Da keine ausreichenden Anhaltspunkte bestehen, wie hoch der Prozentsatz der wertvermehrenden beziehungsweise der werterhaltenden Komponente ausfällt, wurde für diese Wohnkategorien auf die Quantifizierung des Wegfalls dieser Abzüge verzichtet. Die Nichtberücksichtigung führt – isoliert betrachtet – in der Tendenz zu leicht überschätzten Mindereinnahmen beziehungsweise zu leicht unterschätzten Mehreinnahmen.

³² In dieselbe Richtung weisen Ergebnisse eines alternativen Schätzverfahrens, welches auf Makrodaten der SNB basiert. Bei diesem Ansatz ist ein gesamtstaatlicher reiner Systemwechsel bei einem Zinssatz von etwa 3,8 Prozent aufkommensneutral, wenn Schuldzinsen in Höhe der steuerbaren Vermögenserträge geltend gemacht werden können (Variante 1). Auf Basis der Eckwerte der vorgesehenen Gesetzesänderung, d. h. inklusive des Ersterwerberabzugs sowie der kantonalen Energiespar- und Umweltschutzabzüge, dürfte ein Systemwechsel bei einem Zinsniveau von knapp 4,5 Prozent aufkommensneutral ausfallen. Das Makroverfahren ist mit Blick auf den kritischen Zinssatz, der eine aufkommensneutrale Reform garantiert, somit pessimistischer als die Hochrechnung auf Basis der Berner und Thurgauer Daten. Kennzeichnend für diesen Makroansatz ist, dass das Immobilienvermögen der privaten Haushalte auf Marktwerten beruht und in den Daten somit die Preissteigerungen der letzten Jahre enthalten sind. Da sich die Immobilienkaufpreise von den Mieten entkoppelt haben und zudem Eigenmietwerte nicht jährlich, sondern in grösseren Zeitintervallen angepasst werden, resultiert bei diesem Verfahren ein höherer aufkommensneutraler Zinssatz. Schliesslich können mit diesem Verfahren kantonale Besonderheiten nicht abgebildet werden, sodass lediglich ein gesamtstaatlicher Aufkommenseffekt geschätzt werden kann.

geschätzt werden. Zumindest lässt sich – da für qualifizierte Beteiligungen ein Ausnahmetatbestand eingeführt wird – die Aussage treffen, dass die Einnahmen geringer ausfallen würden als bei der 4. Variante, welche den Schuldzinsenabzug allein auf steuerbare Erträge aus unbeweglichem Vermögen beschränkt. Letztgenannte Variante dürfte jährlich zu statischen Mehreinnahmen bei der direkten Bundessteuer von knapp 200 Millionen Franken führen. Würden Schuldzinsen nicht mehr zum Abzug zugelassen (5. Variante), ginge dies mit Mehreinnahmen von etwa 650 Millionen Franken bei der direkten Bundessteuer einher. Von den geschätzten Aufkommenseffekten bei der direkten Bundessteuer hätten gemäss geltendem Recht der Bund 83 Prozent und die Kantone 17 Prozent zu tragen.

Mit dem zum heutigen Zeitpunkt bestehenden Zinsniveau würde die Reform dagegen zu jährlichen Mindereinnahmen von etwa 400-500 Millionen Franken (Varianten 1 und 2) bei der direkten Bundessteuer führen. Bei einer Begrenzung des Schuldzinsenabzugs auf immobile Vermögenserträge (4. Variante) werden die Mindereinnahmen auf rund 350 Millionen Franken geschätzt. Fallen Schuldzinsen im Privatvermögen vollständig weg (5. Variante), ergäben sich Mindereinnahmen von etwa 100 Millionen Franken.

Welcher Zinssatz im Zeitpunkt des Inkrafttretens bzw. in den darauffolgenden Jahren vorliegen wird, kann nicht vorhergesagt werden. Für die Periode von 1970 bis 2015 betrug die durchschnittliche Verzinsung von zehnjährigen Bundesobligationen 3,9 Prozent; wird nur das Zeitintervall von 1990 bis 2015 betrachtet, so sank die Durchschnittsverzinsung auf 3,1 Prozent. Das Hypothekarzinsniveau liegt etwa einen Prozentpunkt über der Rendite von Bundesobligationen. Ob sich diese Differenz bei den Zinsen in die Zukunft extrapolieren lässt, ist ungewiss. Je nach Höhe des Hypothekarzinsniveaus und in Abhängigkeit der gewählten Variante für den Schuldzinsenabzug können sich aus der Reform somit beträchtliche Mehr- oder Mindereinnahmen ergeben.

Abbildung 4:

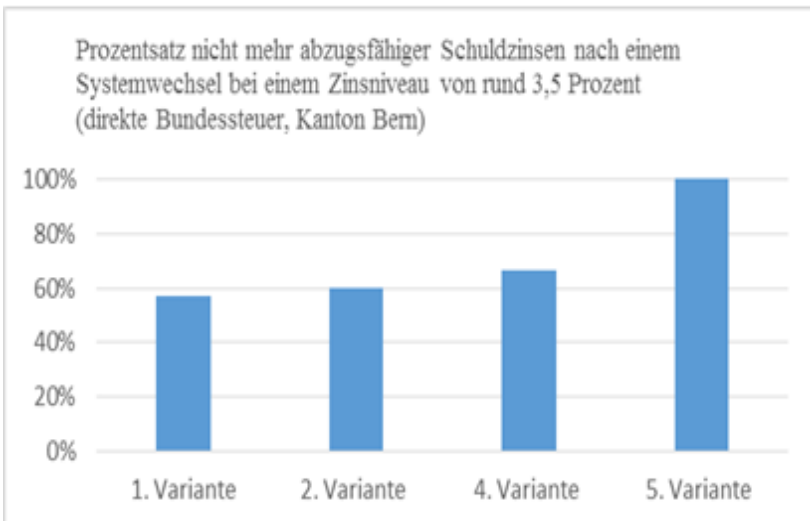


Abbildung 4 zeigt für die direkte Bundessteuer (2010er Daten aus dem Kanton Bern) im Variantenvergleich (ausgenommen 3. Variante), wie stark der Schuldzinsenabzug prozentual durch den Systemwechsel zurückgehen würde.³³

Bei einer dynamischen Betrachtung ist von zusätzlichen negativen Aufkommenseffekten vornehmlich bei der direkten Bundessteuer auszugehen. Zum einen dürften mit dem Wegfall der Abzugsfähigkeit der Liegenschaftsunterhaltskosten sinkende Gewinnmargen oder Auftragseinbussen im Baugewerbe oder beides einhergehen; diese könnten eventuell durch zusätzliche Wertschöpfung bei Baumarktketten kompensiert werden. Gelingt eine Kompensation nicht vollständig, so sind die Einnahmen der Gewinn-, der Einkommens- und der Mehrwertsteuer negativ betroffen. Darüber hinaus führt die Reduktion der privaten Verschuldungsanreize dazu, dass die Nachfrage nach Hypotheken zurückgehen wird. Dies führt nur dann nicht zu Rückgängen bei der Gewinn- und der Einkommenssteuer, wenn es den Finanzinstituten gelingt, sich neue gewinnträchtige Geschäftsfelder zu erschliessen. Zum anderen wird die Reduktion der Verschuldungsanreize durch eine Erhöhung der Sparquote oder durch finanzielle Umschichtungen der privaten Haushalte oder durch beides begünstigt. Letztgenannter Effekt führt zu einem Wegfall steuerbarer Vermögenserträge und sollte gewichtiger ausfallen, da eine Erhöhung der Sparquote schwieriger zu verwirklichen ist als die Auflösung liquider Vermögenspositionen. Bei einer Erhöhung der Sparquote sind die Einnahmen aus der Mehrwertsteuer negativ betroffen, während sich die Einnahmen der Einkommenssteuer dynamischer entwickeln sollten. Für den wahrscheinlicheren Fall einer Auflösung mobilen Vermögens ist die Entwicklung der Einkommenssteuereinnahmen aufgrund des Wegfalls steuerbarer Vermögenserträge negativ betroffen.

Theoretisch könnten die Haushalte sämtliches (Wertpapier-)Vermögen zwecks Begleichung der Hypothekarschulden auflösen. Diese maximale Anpassung wird sich jedoch nicht einstellen, da nur ein Teil derjenigen Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer, die über steuerbare Vermögenserträge verfügen, (liquides) Vermögen zur Begleichung der Hypothek auflösen wird. Darüber hinaus sind viele Hypotheken mit einer festen Laufzeit abgeschlossen worden, sodass sich der Effekt einer Reduktion des Hypothekarvolumens erst langsam aufbauen wird. In der Summe dürften bei Einschluss dieser dynamischen Effekte und bei einem Zinsniveau von rund 3,5 Prozent leichte Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer entstehen und geringe Effekte auf die Mehrwertsteuereinnahmen zu verzeichnen sein, wenn der Schuldzinsenabzug auf die steuerbaren Vermögenserträge begrenzt wird (Variante 1 und 2). Bei Umsetzung der 4. Variante könnte die Reform – auch unter Einbezug der dynamischen Effekte – langfristig in etwa aufkommensneutral ausfallen, während sich bei Umsetzung der 5. Variante – selbst unter Einschluss der dynamischen Effekte – langfristig substanzielle Mehreinnahmen ergeben dürften.

Die Schätzungen zu den Aufkommenseffekten sind mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, da:

- das Zinsniveau im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Reform unbekannt ist;

³³ Der Prozentsatz nicht mehr abzugsfähiger Schuldzinsen hängt nicht nur von der umzusetzenden Variante, sondern auch vom Zinsniveau ab. Würde sich die Rendite auf die Vermögenserträge in derselben Weise ändern wie das Zinsniveau, bliebe der Prozentsatz nicht abzugsfähiger Schuldzinsen allerdings konstant. Zur 3. Variante können mangels Daten bezüglich qualifizierter Beteiligungen keine Zahlen ausgewiesen werden.

- die Bruttoeigenmietwerte in einigen Kantonen aufgrund gestiegener Mieten seit 2010 angepasst wurden;
- von lediglich zwei Kantonen auf die Schweiz hochgerechnet wurde;
- Unsicherheiten bezüglich des Anpassungsverhaltens der privaten Haushalte bestehen. Diese Unsicherheiten nehmen zu, je restriktiver die neue Schuldzinsenregelung ausfällt, und sind am ausgeprägtesten, wenn ein Abzugsverbot für Schuldzinsen im Privatvermögen eingeführt würde.

Die jährlichen Mehrkosten, die sich aus den ELG-Änderungen ergeben, belaufen sich gemäss Schätzung des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) beim Bund auf 4,3 Millionen Franken.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Beim Bund ist mit keinen personellen Auswirkungen zu rechnen.

4.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

4.2.1 Finanzielle Auswirkungen

Ausgangspunkt der Schätzungen sind wiederum die Daten der Kantone Bern und Thurgau aus der genannten ESTV-Studie von 2014.³⁴ Im Vergleich zur Schätzung der Nettoeigenmietwerte für die direkte Bundessteuer wurden kantonale Unterschiede teilweise berücksichtigt.³⁵ Die Schätzung zu den kantonalen Aufkommenseffekten ist lediglich als grober Richtwert zu verstehen, da zusätzliche Annahmen getroffen werden mussten:

- 12 von 26 Kantonen verwenden bei der Bemessung für die kantonale Einkommenssteuer tiefere Bruttoeigenmietwerte als für die direkte Bundessteuer. Dieser Effekt wurde berücksichtigt. Allerdings wurde unterstellt, dass die Kantone bei der Ermittlung der Eigenmietwerte für die direkte Bundessteuer dieselben Abschläge vornehmen (z. B. 25 Prozent der Marktmiete). Ist dies nicht der Fall, so resultiert eine Über- oder Unterschätzung des kantonalen Bruttoeigenmietwerts, da sich die Annahme einer interkantonalen Vergleichbarkeit der Eigenmietwerte für die direkte Bundessteuer als falsch erweist und somit von einem zu hohen beziehungsweise zu tiefen Niveau auf die kantonalen Eigenmietwerte geschlossen wird.

³⁴ ESTV: Eigenmietwertbesteuerung. Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen, Bern 2014: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerpolitik/fachinformationen/berichte.html> > 2014

³⁵ Es wurden hierzu Angaben aus dem Kapitel «Die Besteuerung der Eigenmietwerte» der von der Schweizerischen Steuerkonferenz herausgegebenen Steuerinformationen (2015) genutzt: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/dossier-steuerinformationen.html> > Die Besteuerung der Eigenmietwerte

- 20 Kantone lehnen sich bei den Liegenschaftsunterhaltungspauschalen an die direkte Bundessteuer an (10% für Gebäude, die vor weniger als zehn Jahren errichtet wurden; 20% für ältere Gebäude). Die übrigen Kantone gewähren höhere Unterhaltungspauschalen oder eine einheitliche, nicht nach Alter des Gebäudes differenzierte Pauschale (z. B. Zürich: 20%). Die unterschiedlichen Liegenschaftsunterhaltungspauschalen wurden in den Schätzungen berücksichtigt, wobei angenommen wurde, dass 10 Prozent des Gebäudebestands jünger und 90 Prozent älter als zehn Jahre sind. Von weiteren kantonalen Unterschieden beim abzugsfähigen Aufwand (zum Beispiel steuerrechtlicher Umgang mit Baukreditzinsen oder Vorliegen eines kantonalen Unternutzungsabzugs) wurde abstrahiert.
- Da die Energiespar- und Umweltschutzabzüge in der Steuererklärung nicht separat ausgewiesen werden, wird unterstellt, dass sie 30 Prozent der gesamten Liegenschaftsunterhaltungskosten ausmachen.³⁶
- Das mittlere kantonale steuerbare Einkommen, das der Statistik der direkten Bundessteuer entnommen wurde, wurde um knapp 60 Prozent erhöht, da Eigenheimbesitzerinnen und -besitzer im Durchschnitt ein höheres steuerbares Einkommen aufweisen und somit einer höheren Grenzsteuerbelastung unterliegen. Die Höhe der Grenzsteuerbelastung hat wiederum Auswirkungen auf die Aufkommenseffekte der Reform.
- Auf Basis des so ermittelten Einkommens wurde die Grenzsteuerbelastung der Haushalte mit Hilfe eines gewichteten Durchschnitts der Grenzsteuerbelastung verschiedener Haushaltskonstellationen (Zweiverdienerehepaar mit und ohne Kinder sowie Alleinstehende) am Kantonshauptort ermittelt. Weicht die in der Realität existierende Grenzsteuerbelastung bzw. die Sozialstruktur der Haushalte mit selbstbewohntem Eigentum von der unterstellten ab, kann dies sowohl eine Über- als auch eine Unterschätzung der Aufkommenswirkungen zur Folge haben.

Auf Basis dieser Annahmen und Korrekturen würde ein Wegfall des Eigenmietwerts unter Beibehaltung der Energiespar- und Umweltschutzabzüge sowie unter Berücksichtigung des Ersterwerberabzugs auf dem am Wohnsitz selbstbewohnten Wohneigentum bei einem Zinsniveau von rund 3,5 Prozent zu jährlichen Mindereinnahmen von rund 100 Millionen Franken bei den Kantons- und Gemeindesteuern führen (1. Variante).³⁷ Würde die Abzugsfähigkeit von privaten Schuldzinsen auf 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge begrenzt (2. Variante), kann die Reform bei einem Zinsniveau von rund 3,5 Prozent auf kantonaler Ebene in etwa aufkommensneutral ausfallen. Die Aufkommenswirkungen der 3. Variante können mangels Datenmaterial zu qualifizierten Beteiligungen nicht geschätzt werden. Bei einer Begrenzung des Schuldzinsenabzugs auf steuerbare Erträge aus unbeweglichem Vermögen (4. Variante), werden Mehreinnahmen von knapp 250 Mio. Franken geschätzt. Wird der Schuldzinsenabzug gestrichen (5. Variante), werden die Mehreinnahmen bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf etwa 1,3 Mrd. Franken geschätzt. Die Schätzungen zu den statischen Aufkommenseffekten deuten somit

³⁶ Econcept: Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen., i.A., BEW, Zürich 1997, S. 57.

³⁷ Auf der Basis des in Fussnote 33 beschriebenen Makroverfahrens, welches nicht zwischen den Aufkommenseffekten beim Bund und den Kantonen differenziert, ergibt sich für alle Gebietskörperschaften ein höherer aufkommensneutraler Zins.

darauf hin, dass bei einem Hypothekarzinsniveau von rund 3,5 Prozent die Umsetzung der Varianten 1 bis 4 bei den Kantons- und Gemeindesteuern grob aufkommensneutral erfolgen könnte, während ein Abzugsverbot (5. Variante) mit substantiellen Mehreinnahmen einherginge.

Konträr hierzu lässt sich beim derzeitigen Zinsniveau jedoch keine aufkommensneutrale Reform verwirklichen. Bei einer Begrenzung des Schuldzinsenabzugs auf die steuerbaren Vermögenserträge (Varianten 1 und 2) werden die Mindereinnahmen bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf 1,1 bis 1,3 Milliarden Franken geschätzt. Bei Umsetzung der 4. Variante beliefen sich die Mindereinnahmen bei den Kantons- und Gemeindesteuern auf etwas mehr als 1 Milliarde Franken. Die geschätzten Mindereinnahmen eines Abzugsverbots (5. Variante) sind mit knapp 500 Millionen Franken immer noch gewichtig. Zusätzlich hätten die Kantone noch etwaige Mindereinnahmen aus der direkten Bundessteuer gemäss ihres Kantonsanteils (in Höhe von derzeit 17 Prozent) zu tragen (betreffend finanzielle Auswirkungen auf die direkte Bundessteuer: vgl. 4.1.1).

Wie schon erwähnt, ist die Schätzunsicherheit aufgrund der grossen Heterogenität bei der Ermittlung der kantonalen Eigenmietwerte sowie der eingangs beschriebenen Annahmen nochmals grösser als die Schätzunsicherheit bei der direkten Bundessteuer. Zwar wäre bei Umsetzung der Varianten 1 bis 4 ein grob aufkommensneutraler Systemwechsel bei einem Zinsniveau von rund 3,5 Prozent auch bei Beibehaltung der Energiespar- und Umweltschutzabzüge möglich. Allerdings gilt dieses Ergebnis wohl nicht für jeden einzelnen Kanton. In der Tendenz dürften bei jenen Kantonen Mehreinnahmen anfallen, die im Status quo einen tieferen kantonalen Eigenmietwert als den für die direkte Bundessteuer angewandten Eigenmietwert aufweisen. Wird der Schuldzinsenabzug im Privatvermögen gestrichen (5. Variante), dürfte jeder Kanton langfristig mit Mehreinnahmen rechnen.

Neben den dynamischen Effekten auf die Einkommenssteuer, die bereits unter Ziffer 4.1.1 beschrieben wurden, dürften bei einem Anstieg der Sparquote die Einnahmen aus der Vermögenssteuer langfristig steigen. In der Summe dürften bei einem Zinsniveau von rund 3,5 Prozent für die Kantons- und Gemeindesteuern leichte Mindereinnahmen entstehen (1. und 2. Variante), der Systemwechsel etwa aufkommensneutral ausfallen (4. Variante) oder zu Mehreinnahmen führen (5. Variante). Zudem ist es möglich, dass beim Eigenheim die bei der direkten Bundessteuer vorgesehene Aufhebung der ausserfiskalisch motivierten Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau für die Kantone eine gewisse Signalwirkung entfaltet. Wenn ein Kanton diese Abzüge ebenfalls aufhebt, ergeben sich für ihn daraus Mehreinnahmen, sodass auch bei Umsetzung der Varianten 1 oder 2 ein aufkommensneutraler Systemwechsel möglich wäre.

Die jährlichen Mehrkosten, die sich aus den ELG-Änderungen ergeben, belaufen sich gemäss BSV bei den Kantonen auf geschätzte 3,2 Millionen Franken.

4.2.2 Personelle Auswirkungen

Grundsätzlich wird das kantonale Schätzungswesen durch den Wegfall des Eigenmietwerts für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum entlastet. Weil der Eigenmietwert auf selbstgenutzten Zweitliegenschaften und Zweitliegenschaftsteilen

jedoch nicht abgeschafft werden soll, bleibt für diese Kategorie der heute geltende Veranlagungsaufwand bestehen. Administrative Erleichterungen für die Kantone ergeben sich daraus, dass beim Eigenheim am Wohnsitz der Abzug für Liegenschaftsunterhalt entfällt. Erhöhter Abgrenzungs- und Prüfaufwand ergibt sich in einem spezifischen Punkt: Solange die Kantone von der Kann-Vorschrift im StHG Gebrauch machen und in ihrem kantonalen Recht weiterhin Abzüge für Energiesparen und Umweltschutz vorsehen, müssen die Veranlagungsbehörden künftig prüfen, ob die geltend gemachten Abzüge nicht abzugsfähige Liegenschaftsunterhaltskosten oder abzugsfähige Kosten für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sind.

4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Neben den Effekten auf die öffentlichen Haushalte hat die Abschaffung des Eigenmietwerts am Wohnsitz auch Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Folgende Anpassungsreaktionen sind plausibel:

- *Nachfrage nach selbstbewohntem Wohneigentum:* Die steuerlichen Rahmenbedingungen können die Entscheidung beeinflussen, Wohneigentum zu erwerben. Bei einem tiefen (hohen) Zinsniveau führt das neue Regelwerk für Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer zu einer Steuersenkung (Steuererhöhung). Ist dies der Fall, so kapitalisiert sich der Steuervorteil (Steuernachteil) in den Bodenpreisen. Hieraus resultiert ein Anstieg (eine Reduktion) der Bodenpreise, sofern nicht parallel dazu zusätzliches erschlossenes Bauland auf den Markt kommt. Aufgrund der zu erwartenden langfristig vergleichsweise geringen Steuervor- bzw. -nachteile dürften die Auswirkungen auf die Kaufpreise von Wohnimmobilien und die Wohneigentümerquote auf längere Sicht vernachlässigbar sein, wenn bezüglich der Ausgestaltung des Schuldzinsenabzugs eine der Varianten 1 bis 4 umgesetzt würde. Würden Schuldzinsen im Privatvermögen nicht mehr zum Abzug zugelassen (Variante 5), dann hätte dies dagegen spürbare Auswirkungen auf die Immobilienpreise. Bei Umsetzung dieser Variante ist mit fallenden Immobilienpreisen zu rechnen. Trotz des Wegfalls des Eigenmietwerts auf dem Eigenheim müssen Miet- oder Pächterträge bzw. der Eigenmietwert auf der selbstgenutzten Zweitliegenschaft weiterhin versteuert werden. Aus diesem Grund dürften die Preisrückgänge bei Renditeliegenschaften und Zweitliegenschaften markanter ausfallen.
- *Nachfragestruktur:* Auch wenn sich die Abschaffung des Eigenmietwerts langfristig mit Ausnahme der Variante 5 nicht auf die absolute Höhe der Nachfrage nach selbstbewohntem Wohneigentum auswirken sollte, ist nicht auszuschliessen, dass sich zumindest die Struktur der Nachfrage verändert. Diese Verschiebung kann den Ausbaustandard, die Lage der Immobilie oder auch die Grösse der Wohnung betreffen. Solche Anpassungen werden insbesondere bei Umsetzung der 5. Variante wahrscheinlicher. In geografischer Hinsicht dürften Touristkantone sowie Kantone, in welchen viele Renditeliegenschaften im Privatvermögen gehalten werden, stärker betroffen sein.
- *Portfolioumschichtungen:* Neben realwirtschaftlichen Anpassungen, die die Höhe und die Struktur der Nachfrage nach Wohneigentum betreffen, sind auch finanzwirtschaftliche Anpassungsreaktionen möglich. Dieser Anpassungskanal betrifft Finanzierungsentscheidungen der privaten Haushalte. Im jetzigen System

lohnt es sich, eine Immobilie mit einem hohen Fremdfinanzierungsanteil zu erwerben und einen Teil des Vermögens in liquiden Vermögenswerten zu halten, um steuerfreie Kapitalgewinne zu erzielen. Für gut situierte Haushalte ist es nach einem Systemwechsel vorteilhaft, die Hypothek zu amortisieren, indem liquide Vermögenspositionen aufgelöst werden. In solchen Konstellationen fallen (teilweise) steuerbare Kapitalerträge weg, da das liquide Vermögen zur Amortisation verwendet wird. Ebenfalls ist von einer Ausweitung der Sparanstrengungen auszugehen, um die Hypothek möglichst zügig zu amortisieren. Diese vorwiegend finanziellen Umschichtungen sind wahrscheinlich. Je schärfer der Schuldzinsenabzug begrenzt wird, desto intensiver dürften die Anpassungsreaktionen ausfallen. Auch dürften vereinzelt Portfolioumschichtungen beobachtet werden, die nicht zu einer Reduktion der Bruttoverschuldung führen. So könnten vermögensstarke Haushalte bei Umsetzung der 3. Variante versuchen, ihre Wertpapiere in eine vermögensverwaltende Kapitalgesellschaft einzubringen, um in den Genuss der Ausnahmeregelung für qualifizierte Beteiligungen zu kommen. Bei Umsetzung der 4. Variante ist es möglich, dass liquides Vermögen umgeschichtet wird, dieses aber nicht in den Schuldenabbau fließt und stattdessen für die Finanzierung einer selbstgenutzten Zweitliegenschaft oder einer Renditeliegenschaft eingesetzt wird, da der Schuldzinsenabzug auf Erträge aus unbeweglichem Vermögen erhalten bleibt. Selbst wenn ein Abzugsverbot für Schuldzinsen (5. Variante) eingeführt würde, bestünde immer noch ein Gestaltungsspielraum in Form der Einbringung der Vermögenswerte in eine juristische Person.

- *Abbau der Verschuldung der privaten Haushalte:* Die zuvor beschriebenen finanziellen Anpassungen sind volkswirtschaftlich erwünscht, wenn sie dazu führen, die Bruttoverschuldungsposition (und eventuell auch die Nettoverschuldungsposition) der privaten Haushalte abzubauen (vgl. Anhang II). Sollte das Zinsniveau allerdings plötzlich stark steigen und würden infolgedessen Preisrückgänge an den Immobilienmärkten resultieren, so dürften Finanzinstitute auf einen Abbau der hohen Bruttoverschuldung pochen. Während im jetzigen System die Zinsen weitestgehend abzugsfähig sind, ist dies im neuen System nicht mehr der Fall. Während der Übergangsphase vom alten ins neue System kann die Anfälligkeit des Finanzsystems weiterhin erhöht sein, auch wenn die Bruttoverschuldung im neuen System nach Abschluss der Anpassung zurückgegangen sein dürfte.
- *Indirekte Effekte:* Sofern weniger (hochpreisige) Renovationen getätigt werden und der Fremdfinanzierungsgrad von Wohneigentum zurückgeht, hat dies negative Rückwirkungen auf die Wertschöpfung im Bau- und Finanzsektor. Auch Vorleistungserbringer dieser Branchen könnten negativ betroffen sein. Allerdings ist davon auszugehen, dass dem Verlust an Wertschöpfung in diesen Sektoren ein Zuwachs an Wertschöpfung in anderen Sektoren (beispielsweise Baumarktketten) gegenübersteht. Letztere könnten sich einer grösseren Nachfrage erfreuen, weil von Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern vermehrt Eigenleistungen vorgenommen werden. Auch nicht ausgeschlossen ist, dass vermehrt Handwerkerleistungen nachgefragt werden, ohne dass diese deklariert werden («Schwarzarbeit»). Typischerweise dürfte dies Arbeiten betreffen, die eher arbeits- statt kapitalintensiv sind und keinen regulatorischen Vorgaben unterliegen. Beispiele hierfür stellen Pinselrenovationen, das Tapezieren von Wän-

den oder die Verlegung von Böden dar. In diesem Fall entgehen der öffentlichen Hand Einnahmen bei der Einkommens-, Gewinn- und Mehrwertsteuer sowie bei den Sozialversicherungsbeiträgen.

In der Summe dürften die direkten realwirtschaftlichen Konsequenzen der Reform (ausser bei Umsetzung der 5. Variante) überschaubar bleiben, während Vermögensumschichtungen zu erwarten sind. Diese tragen dazu bei, die Bruttoverschuldung und eventuell auch die Nettoverschuldung der privaten Haushalte zu reduzieren. Die Reform hätte somit langfristig positive Rückwirkungen auf die Realwirtschaft, da ein stabiles Finanzsystem, das sich durch eine tragfähige Verschuldung der Unternehmen und der privaten Haushalte auszeichnet, eine grundlegende Bedingung für deren Funktionsfähigkeit darstellt.

4.4 Verteilungseffekte

Unter verteilungspolitischen Gesichtspunkten ist zum einen das Verhältnis zwischen Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern sowie Mieterinnen und Mietern bei identischer Leistungsfähigkeit zu berücksichtigen. Hierbei ist entscheidend, ob die Reform aufkommensneutral ausgestaltet werden kann oder mit Minder- bzw. Mehreinnahmen einhergeht. Zum anderen ist das Verhältnis zwischen eigen- und fremdfinanzierenden Eigentümerinnen und Eigentümern zu beleuchten. Dazu lässt sich Folgendes festhalten:

- Erstens kommt es darauf an, ob die Mieterinnen und Mieter ihr Vermögen in Werte investieren, die einen steuerbaren Vermögensertrag oder einen steuerfreien Kapitalgewinn abwerfen. Trifft Ersteres zu, dann sind sie gegenüber selbstfinanzierenden Eigenheimbesitzerinnen und -besitzern benachteiligt. Investieren sie indessen in Vermögenswerte, mit denen mehrheitlich ein steuerfreier Kapitalgewinn generiert wird, dann vermag ein Systemwechsel die horizontale Steuergerechtigkeit (zwischen Personen gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit) im Vergleich zu den selbstfinanzierenden Eigenheimbesitzerinnen und -besitzern einzuhalten. Da ein Systemwechsel bei den Varianten 1, 2, 4 und eventuell 3 langfristig in etwa aufkommensneutral ausfallen kann, werden Mieterinnen und Mieter auch nicht zur Finanzierung von Mindereinnahmen herangezogen. Ursache für dieses Ergebnis ist, dass bereits das jetzige System Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern Vorteile bietet (u. a. zu tiefe Bruttoeigenmietwerte, Wahl zwischen effektivem Unterhaltsaufwand und Pauschale, Unternutzungsabzug). Aus diesem Grund sind für diese Varianten keine Verteilungseffekte zuungunsten von Mieterinnen und Mietern zu erwarten. Würde dagegen ein Abzugsverbot für private Schuldzinsen (5. Variante) umgesetzt, käme es grundsätzlich für alle Haushalte mit hohen Schuldzinsen im Vergleich zum Status quo zu einer Verschlechterung. Dies betrifft mehrheitlich Immobilienbesitzerinnen und -besitzer, vereinzelt aber auch Haushalte, die unternehmerisch tätig sind oder Mieterinnen und Mieter, die einen Konsumkredit beziehen. Bei Umsetzung dieser Variante entstünden allerdings langfristig Mehreinnahmen, die Mehrausgaben oder Steuersenkungen erlauben würden. Die konkreten Verteilungswirkungen hängen bei dieser Variante somit stark von der Mittelverwendung der Mehreinnahmen ab.

- Zweitens lassen sich analoge Überlegungen für fremd- und eigenfinanzierende Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer mit gleichem Nettovermögen und gleichem Einkommen anstellen. Auch hier ist es entscheidend, ob die fremdfinanzierenden Eigentümerinnen und Eigentümer in Wertpapiere investieren, die vornehmlich einen steuerbaren Vermögensertrag oder einen steuerfreien Kapitalgewinn generieren.

Ferner können sich zwischen unterschiedlich einkommensstarken Eigenheimbesitzerinnen und -besitzern Verteilungseffekte ergeben, sodass sich die Frage stellt, ob nicht gerade einkommensschwache Haushalte ihre Immobilie häufiger über Kredit finanzieren (müssen). Eine Auswertung auf Basis der Berner und Thurgauer Daten für das Jahr 2010 deutet nicht darauf hin; mit steigendem Einkommen wächst die absolute Zinsbelastung durchgehend. Die einkommensstärksten fünf Prozent der Berner Eigenheimbesitzerinnen und -besitzer machen im Vergleich zum untersten Einkommensquartil etwa sechsmal so viel Zinsaufwand geltend. Dies gilt in der Tendenz auch dann, wenn man die Zinsbelastung in Relation zum amtlichen Wert des Eigenheims setzt. Zudem hatten einkommensstarke Haushalte zu diesem Zeitpunkt häufiger einen negativen Nettoeigenmietwert, sodass eine Abschaffung des Eigenmietwerts für diese Gruppe einen finanziellen Nachteil bedeutet. Bei statischer Betrachtung sind einkommensstarke Haushalte somit nicht diejenige Haushaltsgruppe, die von der Abschaffung des Eigenmietwerts profitiert. Einschränkend ist allerdings anzumerken, dass gerade einkommensstarke Personen die Möglichkeit haben, sich steueroptimal an die neuen Verhältnisse anzupassen.

Rentnerhaushalte, die in der Tendenz ein unterdurchschnittliches steuerbares Einkommen ausweisen, haben typischerweise eine tiefere Zinsbelastung und einen positiven Nettoeigenmietwert. Sie gehören zu den potenziellen Gewinnern der Reform. Auf der anderen Seite müssen gerade junge Haushalte, die noch nicht so viel Eigenkapital aufbauen konnten, ihr Eigenheim stärker fremdfinanzieren. Sie kommen jedoch in den Genuss des Ersterwerberabzugs, wenn sie die entsprechenden Voraussetzungen erfüllen. Wer ein stark renovationsbedürftiges Eigenheim erwirbt, kann nach dem Systemwechsel die darauf entfallenden Aufwendungen bei der direkten Bundessteuer steuerlich nicht mehr geltend machen. Bei den Kantons- und Gemeindesteuern können zumindest die Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau geltend gemacht werden, sofern dies das kantonale Recht vorsieht.

In der Summe sind die Verteilungseffekte bei Umsetzung der Schuldzinsvarianten 1 und 2 überschaubar (vgl. Anhang II). Dies gilt grundsätzlich auch für die 4. Variante, wobei sich die Besitzerinnen und Besitzer fremdfinanzierter mobiler Vermögenswerte im Vergleich zum Status quo schlechter stellen werden. Die Verteilungswirkungen der 3. Variante sind identisch zu den Verteilungswirkungen der 4. Variante, ausser für Besitzerinnen und Besitzer einer qualifizierten Beteiligung. Hierbei ist damit zu rechnen, dass es zu steuerplanerischen Massnahmen kommt, beispielsweise indem Streubesitzanteile zu einer qualifizierten Beteiligung gebündelt werden. Würde ein Abzugsverbot für private Schuldzinsen (5. Variante) umgesetzt, stünden alle Haushalte mit hohen Schuldzinsen im Vergleich zum Status quo schlechter da. Mehrheitlich wären davon Immobilienbesitzerinnen und -besitzer betroffen, sofern sie nicht überproportional von den Mehrausgaben oder Steuersenkungen infolge der aus dieser Variante erwarteten Mehreinnahmen profitieren.

5 Rechtliche Grundlagen

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der direkten Steuern ist in den Artikeln 127 und 128 BV verankert. Artikel 127 legt die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung fest, während Artikel 128 dem Bund die Kompetenz verleiht, direkte Steuern zu erheben. Artikel 129 BV gibt dem Bund zusätzlich die Kompetenz, Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden festzulegen. Die Harmonisierung erstreckt sich dabei auf die Steuerpflicht, den Gegenstand und die zeitliche Bemessung der Steuern, das Verfahrensrecht sowie das Steuerstrafrecht. Von der Harmonisierung ausgenommen bleiben insbesondere die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge.

Im Bereich der direkten Steuern ist neben dem Verfassungsgebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) vor allem die Konkretisierung durch das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) zu beachten.

Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung verstösst ein Erlass gegen das Gebot der Rechtsgleichheit, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen. Die Frage, ob für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen ersichtlich ist, kann zu verschiedenen Zeiten verschieden beantwortet werden, je nach den herrschenden Anschauungen und Zeitverhältnissen.³⁸

Nach herrschender Lehre bedarf es für die Berücksichtigung von ausserfiskalischen Zielsetzungen im Steuerrecht entweder einer expliziten Verfassungsnorm, die vorsieht, dass das Förderziel durch steuerliche Massnahmen verfolgt werden soll (Beispiel: Art. 111 Abs. 4 BV zugunsten der Selbstvorsorge), oder es bedarf zumindest einer verfassungsrechtlichen Sachkompetenz, um ein bestimmtes Förderziel zu verfolgen (Beispiel: Art. 108 BV zu Gunsten der Wohneigentumsförderung). Der letztgenannte allgemeine Auftrag des Bundes stellt ein staatspolitisches Ziel mit Verfassungsrang dar. Demnach trifft der Bund Massnahmen zur Förderung des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum Privater sowie des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Die Förderung ist somit auf den Erwerb von Wohneigentum zum Eigenbedarf oder zu gemeinnützigen Zwecken begrenzt. Steuerliche Massnahmen bleiben im Unterschied zum Artikel 111 Absatz 4 BV, der die Altersvorsorge regelt, unerwähnt, werden jedoch auch nicht ausgeschlossen.

Der Bundesgesetzgeber hat im Rahmen eines Systemwechsels bei der Wohneigentumsbesteuerung einen Gestaltungsspielraum zur konkreten Ausgestaltung der verbleibenden Abzüge. In seiner Rechtsprechung hat das Bundesgericht lediglich eine undifferenzierte Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, d. h. eine Streichung des bisher steuerbaren Nutzungswerts ohne Anpassungen auf Seiten der Abzüge, als verfassungswidrig erklärt. Dies trifft beim vorliegenden Systemwechsel nicht zu. Die verbleibenden Abzüge werden aufgehoben oder zumindest stark eingeschränkt, wie bei der Schuldzinsenregelung. Sämtliche fünf zur Diskussion stehenden Abzugsvarianten für private Schuldzinsen führen im Vergleich zum geltenden

³⁸ BGE 112 Ia 240 E. 4a)

Recht zu einer Einschränkung der Verschuldungsanreize (vgl. auch die Erläuterungen zu Art. 33 Abs. 1 Bst. a und a^{bis} DBG). Die gegenüber dem Status quo einengende Abzugsberechtigung der Schuldzinsen betrifft alle steuerpflichtigen Personen, d.h. unabhängig davon, ob sie über Liegenschaftsbesitz verfügen oder nicht. Die Einhaltung der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird je nach Variante in unterschiedlichem Masse berücksichtigt.

Die 1. und 2. Variante haben insofern ihre Unebenheiten, als dass Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer je nach Konstellation auch Schuldzinsen zum Abzug bringen können, die Lebenshaltungskosten darstellen. Es ergibt sich somit Gestaltungsspielraum für Steuerpflichtige mit hohen steuerbaren Vermögenserträgen, wobei die 2. Variante aufgrund der Beschränkung auf 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge restriktiver ausfällt. Demgegenüber beschränken die 3. und 4. Variante die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen auf steuerbare Erträge aus unbeweglichem Vermögen. Für Steuerpflichtige mit beweglichem Vermögen führt eine solche Vorgabe zu einer gegenüber dem geltenden Recht deutlich restriktiveren Regelung. Vor dem Hintergrund, dass das schweizerische Steuerrecht weiterhin die Besteuerungslücke für Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen vorsieht, erscheint dies vertretbar. Allerdings enthält die 3. Variante zusätzlich noch die Sonderregelung durch das Halten einer oder mehrerer fremdfinanzierter qualifizierter Beteiligungen ab einer Mindestbeteiligungsquote von 10 Prozent. Das Bundesgericht hat sich am 25. September 2009 bezüglich der Fixierung von Trennlinien kritisch geäussert und in einem einschlägigen Urteil³⁹ betreffend die Teilbesteuerung von Dividenden festgehalten, dass kein Grund es rechtfertigen würde, die Dividende eines kleinen Anteilseigners anders, d. h. höher, zu besteuern als diejenige eines grossen Anteilseigners. Daher verletze eine solche Unterscheidung das Rechtsgleichheitsgebot, indem qualifizierte Anteilseigner gegenüber anderen ohne sachlichen Grund bevorzugt würden. Variante 5 schliesslich mangelt es an Systemkonformität, denn sie führt zu einer allzu restriktiven Regelung bei der Fremdfinanzierung von selbstgenutzten Zweitliegenschaften sowie vermieteten bzw. verpachteten Liegenschaften. So haben Steuerpflichtige mit Immobilienbesitz weiterhin eine Besteuerung für Einkommen aus Eigennutzung oder Miet- bzw. Pachteinnahmen in Kauf zu nehmen, obwohl die zur Erzielung der genannten Einkünfte notwendigen Zinsaufwendungen nicht mehr zum Abzug berechtigen sollen.

Als neuer ausserfiskalisch motivierter Abzug kommt der sogenannte Ersterwerberabzug hinzu, der nach Auffassung der Kommission im Einklang steht mit der in der Bundesverfassung explizit verankerten Wohnbau- und Wohneigentumsförderung. Als Fördermassnahme muss und kann der Ersterwerberabzug dem Gleichbehandlungsgebot nicht umfassend genügen. Er soll dafür sorgen, dass einzelne Personen geringer belastet werden, damit ihnen mehr Mittel für ein vom Gemeinwesen als förderungswürdig erachtetes Verhalten (Erwerb von Wohneigentum) bleiben. Die zeitliche und betragsmässige Beschränkung der Massnahme stellt deren Verhältnismässigkeit sicher.

Die Eigennutzung von Vermögenswerten wird im Schweizer Steuerrecht nur dann besteuert, wenn der Gesetzgeber dies – wie im Fall der Eigenmietwertbesteuerung – ausdrücklich anordnet. Die Nichtbesteuerung endogener Vermögenszugänge (Wert-

³⁹ BGE 2C_49/2008

zugänge aus Eigenleistungen und aus Eigennutzung von Vermögenswerten) ist somit die Regel und deren Besteuerung die Ausnahme.

Die vorgesehene Beibehaltung des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften oder Zweitliegenschaftsteilen ist insoweit verfassungsmässig, als Artikel 108 Absatz 1 BV nur den «Eigenbedarf Privater», d. h. den Erstwohnsitz, als förderungswürdig erachtet. Eine gegenüber andern Luxusgütern wie Bildersammlungen, Flugzeugen, Yachten und dergleichen unterschiedliche Besteuerung von Zweitliegenschaften kann mit Praktikabilitätsgründen und dem Erfordernis der Erhebungswirtschaftlichkeit begründet werden.

5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Die Vorlage enthält eine Delegationsnorm zum Erlass von Verordnungsrecht; das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat als Verordnungsinstanz innerhalb des vom Gesetz vorgegebenen Rahmens Rechtsetzungsbefugnis. Dies betrifft konkret die Verordnung des EFD vom 24. August 1992 über die Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien. Diese Delegation ist erforderlich, weil sie Regelungen betrifft, deren Konkretisierungsgrad die Gesetzesebene überschreiten würde.

6 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Es bestehen keine internationalen Verpflichtungen der Schweiz, die dem Vorhaben entgegenstehen.

7 Verhältnis zum europäischen Recht

Die Besteuerung des Eigenmietwerts ist im europäischen Umfeld die Ausnahme. Lediglich Dänemark, Luxemburg, die Niederlande, Italien und Spanien kennen eine Form der Eigenmietwertbesteuerung. Allerdings wird in Dänemark der Eigenmietwert nur dann herangezogen, wenn keine Liegenschaftssteuer erhoben wird, in Luxemburg basiert der Eigenmietwert auf Katasterwerten von 1941, in den Niederlanden beträgt der Bruttoeigenmietwert gerade einmal 0,55 Prozent des Marktwerts, und in Italien bzw. Spanien wird der Eigenmietwert am Erstwohnsitz nicht erhoben.⁴⁰ In Italien und Spanien handelt es sich um eine Steuer, mit welcher ein Export

⁴⁰ Eine detaillierte Beschreibung der Situation im europäischen Ausland bieten: «Die Besteuerung der Eigenmietwerte» der von der Schweizerischen Steuerkonferenz herausgegebenen Steuereinformationen (2015): <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/allgemein/steuerinformationen/fachinformationen/schweizerisches-steuersystem/dossier-steuerinformationen.html> > Die Besteuerung der Eigenmietwerte und Serena Fatica / Doris Prammer: Housing and the Tax System: How Large Are the Distortions in the Euro Area? in: Fiscal Studies, Bd. 39, Nr. 2, 2018, S. 299-342: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1475-5890.12159>

der Steuerlast auf (mehrheitlich reiche) Ausländerinnen und Ausländer bezweckt wird, die sich in den beiden Ländern eine Ferienimmobilie leisten.

Steuerrechtliche Folgen des Systemwechsels: Geltendes Recht versus Vorschlag der WAK-S

	Nutzung	Geltendes Recht DBG	Geltendes Recht StHG	Vernehmlassungsvorlage E-DBG	Vernehmlassungsvorlage E-StHG
Eigenmietwert	Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz	Steuerbar <i>(Art. 21 Abs. 1 Bst. b)</i>	Steuerbar <i>(Art. 7 Abs. 1)</i>	Steuerfrei	Steuerfrei
/ Miet- oder Pächterträge	Selbstgenutzte Zweit- liegenschaften Vermietete oder verpachtete Liegen- schaften	Steuerbar <i>(Art. 21 Abs. 1 Bst. b)</i>	Steuerbar <i>(Art. 7 Abs. 1)</i>	Wie geltendes Recht <i>(Art. 21 Abs. 1 Bst. b)</i>	Wie geltendes Recht <i>(Art. 7 Abs. 1)</i>
Liegenschaftsunterhalt (werterhaltende Auf- wendungen)	Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz	Abzugsberechtigt <i>(Art. 32 Abs. 2)</i>	Abzugsberechtigt <i>(Art. 9 Abs. 3)</i>	Nicht abzugsberechtigt	Nicht abzugsberechtigt
	Selbstgenutzte Zweit- liegenschaften Vermietete oder verpachtete Liegen- schaften	Abzugsberechtigt <i>(Art. 32 Abs. 2)</i>	Abzugsberechtigt <i>(Art. 9 Abs. 3)</i>	Wie geltendes Recht <i>(Art. 32a Abs. 1)</i>	Wie geltendes Recht <i>(Art. 9a Abs. 1)</i>
Energiespar- und Um- weltschutzmassnahmen	Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz	Abzugsberechtigt <i>(Art. 32 Abs. 2)</i>	Kann-Vorschrift <i>(Art. 9 Abs. 3 Bst. a)</i>	Nicht abzugsberechtigt	Wie geltendes Recht <i>(Art. 9b Abs. 5)</i>

	Nutzung	Geltendes Recht DBG	Geltendes Recht StHG	Vernehmlassungsvorlage E-DBG	Vernehmlassungsvorlage E-StHG
(wertvermehrende Aufwendungen)	Selbstgenutzte Zweit- liegenschaften Vermietete oder verpachtete Liegen- schaften	Abzugsberechtigt <i>(Art. 32 Abs. 2)</i>	Kann-Vorschrift <i>(Art. 9 Abs. 3 Bst. a)</i>	Nicht abzugsberechtigt	Wie geltendes Recht <i>(Art. 9a Abs. 3 Bst. a)</i>
Denkmalpflegerische Arbeiten (wertvermehr- ende Aufwendungen)	Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz	Abzugsberechtigt <i>(Art. 32 Abs. 3)</i>	Kann-Vorschrift <i>(Art. 9 Abs. 3 Bst. b)</i>	Nicht abzugsberechtigt	Wie geltendes Recht <i>(Art. 9b Abs. 5)</i>
	Selbstgenutzte Zweit- liegenschaften Vermietete oder verpachtete Liegen- schaften	Abzugsberechtigt <i>(Art. 32 Abs. 3 DBG)</i>	Kann-Vorschrift <i>(Art. 9 Abs. 3 Bst. b)</i>	Nicht abzugsberechtigt	Wie geltendes Recht <i>(Art. 9a Abs. 3 Bst. b)</i>
Rückbaukosten im	Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz	Abzugsberechtigt ab 1.1.2020 <i>(Art. 32 Abs. 2)</i>	Kann-Vorschrift seit 1.1.2018 <i>(Art. 9 Abs. 3 Bst. a)</i>	Nicht abzugsberechtigt	Wie geltendes Recht <i>(Art. 9b Abs. 5)</i>

	Nutzung	Geltendes Recht DBG	Geltendes Recht StHG	Vernehmlassungsvorlage E-DBG	Vernehmlassungsvorlage E-StHG
Hinblick auf den Ersatzneubau	Selbstgenutzte Zweit- liegenschaften Vermietete oder verpachtete Liegen- schaften	Abzugsberechtigt ab 1.1.2020 (Art. 32 Abs. 2)	Kann-Vorschrift seit 1.1.2018 (Art. 9 Abs. 3 Bst. a)	Nicht abzugsberechtigt	Wie geltendes Recht (Art. 9a Abs. 2)
Schuldzinsen von Ersterwerbern	Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz	Kein zusätzlicher Abzug	Kein zusätzlicher Abzug	Zusätzlicher Abzug (Art. 33a)	Zusätzlicher Abzug (Art. 9b Abs. 1 – 4)
	Selbstgenutzte Zweit- liegenschaften Vermietete oder verpachtete Liegen- schaften	Kein zusätzlicher Abzug	Kein zusätzlicher Abzug	Kein zusätzlicher Abzug	Kein zusätzlicher Abzug

Synopse zu den fünf zur Diskussion stehenden gleichberechtigten Abzugsvarianten für private Schuldzinsen

	Geltendes Recht	1. Variante	2. Variante	3. Variante	4. Variante	5. Variante
Schuldzinsenabzugs- limite in Höhe von:	Steuerbare Vermö- genserträge zuzüg- lich weiterer 50 000 CHF ¹	Steuerbare Vermö- genserträge	80 Prozent der steuerbaren Ver- mögenserträge	Steuerbare Erträge aus unbeweglichem Vermögen ² und von weiteren 50 000 CHF bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Betei- ligungen	Steuerbare Erträge aus unbeweglichem Vermögen ²	Keine Abzugsfä- higkeit
Private Verschul- dungsanreize	Hoch	Wesentlich tiefer als Status quo	Wesentlich tiefer als Status quo	Nochmals tiefer als 1. und 2. Variante, ausser bei qualifi- zierten Beteiligun- gen	Nochmals tiefer als 1. und 2. Variante	Kein Anreiz
Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Einhaltung des Gewinnungskosten- prinzips)	Zu grosszügige Regelung bei Fremdfinanzierung privater Lebenshal- tungskosten oder Wertschriftenport- folios	Grosszügige Rege- lung bei Fremdfi- nanzierung eines Wertschriftenport- folios	Wie 1. Variante; zusätzlich restrikti- vere Regelung bei Fremdfinanzierung einer selbstgenutz- ten Zweitliegen- schaft oder einer vermieteten bzw. verpachteten Lie- genschaft	Wie 4. Variante, aber pauschale Sonderregelung bei Halten einer oder mehrerer fremdfi- nanzierter qualifi- zierter Beteiligun- gen; problematische Ungleichbehand-	Restriktive Rege- lung bei fremdfi- nanziertem beweg- lichem Vermögen	Zu restriktive Rege- lung bei Fremdfi- nanzierung von selbstgenutzten Zweitliegenshaf- ten sowie vermiete- ten bzw. verpachte- ten Liegenschaften

				lung von geringeren Beteiligungen, denen keine Qualifizierung zukommt		
Schätzung der Minder- oder Mehreinnahmen DBST ³ im Vergleich zum Status quo		30 Mio. CHF	70 Mio. CHF	Geringer als 4. Variante	170 Mio. CHF	660 Mio. CHF
Schätzung der Minder- oder Mehreinnahmen Kantons- und Gemeindesteuern ³ im Vgl. zum Status quo		-110 Mio. CHF	10 Mio. CHF	Geringer als 4. Variante	240 Mio. CHF	1.35 Mrd. CHF
Verteilungseffekte im Vergleich zum Status quo		Geringe Verteilungseffekte	Geringe Verteilungseffekte	Zu Ungunsten von Besitzern fremdfinanzierter mobiler Vermögenswerte (ausser bei qualifizierten Beteiligungen)	Zu Ungunsten von Besitzern fremdfinanzierter mobiler Vermögenswerte	Zu Ungunsten aller Gruppierungen mit hohen Schuldzinsen
Steuerplanungspotenzial	Fremdfinanzierung von beweglichem Vermögen zwecks Generierung von steuerfreiem Kapitalgewinn	Gestaltungsspielraum für Personen mit hohen steuerbaren Vermögenserträgen zwecks Generierung von steuerfreiem Kapitalgewinn	Qualitativ gleich, jedoch weniger ausgeprägt als 1. Variante	Wie 1. Variante, jedoch nur für Erträge aus unbeweglichem Vermögen; zusätzlich Halten von qualifizierten Beteiligun-	Wie 1. Variante, jedoch nur für Erträge aus unbeweglichem Vermögen	Überführung von Liegenschaften in eine juristische Person

		talgewinn		gen		
Administrativer Aufwand im Vergleich zum Status quo		Wie Status quo, aber Zusatzaufwand wegen Ersterwerberabzug	Wie Status quo, aber Zusatzaufwand wegen Ersterwerberabzug	Wie Status quo, aber Zusatzaufwand wegen Ersterwerberabzug und Sonderregelung für qualifizierte Beteiligungen	Wie Status quo, aber Zusatzaufwand wegen Ersterwerberabzug	Geringer als im Status quo trotz Zusatzaufwand wegen Ersterwerberabzug

¹ = Im geltenden Recht stellt der Bruttoeigenmietwert steuerbaren Vermögensertrag dar, der die Abzugslimite erhöht.

² = Der steuerbare Vermögensertrag aus unbeweglichem Vermögen umfasst die Erträge aus selbstgenutzten Zweitliegenschaften sowie vermieteten bzw. verpachteten Liegenschaften. Der Bruttoeigenmietwert des Eigenheims ist nicht mehr steuerbar.

³ = Minder- oder Mehreinnahmen eines Systemwechsels gemäss den Eckwerten der WAK-S gegenüber dem Status quo bei einem angenommenen Hypothekarzinsniveau von etwa 3,5 Prozent und einem Schuldzinsenszenario wie in der Spalte der Tabelle dargelegt. Die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer schliessen den Kantonsanteil von 17% mit ein. Bezüglich der Annahmen für die vorgenommenen Schätzungen und zur Aussagekraft der verwendeten Datenbasis: vgl. die Ziffern 4.1.1 und 4.2.1.

