

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN  
UND FINANZDIREKTOREN**

Herr Bundesrat  
Hans-Rudolf Merz  
Vorsteher EFD  
Bernerhof  
3003 Bern

Bern, 29. Januar 2010

**Bundesgesetz über die Besteuerung des privaten Wohneigentums (Wohneigentumsbesteuerung): Vernehmlassung zum Gegenvorschlag des Bundesrats zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ des Hauseigentümergeverbands Schweiz (HEV).**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Wir danken Ihnen für Ihren Brief vom 6. November 2009. Gerne nehmen wir zu oben erwähntem Geschäft Stellung, welches die Plenarversammlung der FDK am 29. Januar 2010 behandelte.

**Antrag:** Wir beantragen, die Volksinitiative aus den in der Botschaft des Bundesrats aufgeführten Gründen sowie den Systemwechsel gemäss indirektem Gegenvorschlag abzulehnen. Falls es zu einem Systemwechsel käme, müsste er rein sein.

**Begründung:**

Zusammenfassend kommen wir zum Schluss, dass die Nachteile des Systemwechsels gemäss Gegenvorschlag überwiegen. Wir begründen dies im Einzelnen wie folgt:

**1. Ausgangslage**

Mit der Volksinitiative des Hauseigentümergeverbandes mit dem Titel "Sicheres Wohnen im Alter" wollen die Initianten Rentnerinnen und Rentnern ein einmaliges Wahlrecht einräumen, das ihnen erlaubt, auf die Besteuerung des Eigenmietwerts zu verzichten. Im Gegenzug können diese Personen, die mit dem Wohneigentum verbundenen Schuldzinsen steuerlich nicht mehr geltend machen. Dagegen sollen die jährlichen Unterhaltskosten bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 4'000.-- sowie Kosten für Massnahmen, die mit dem Energiesparen, dem Umweltschutz und der Denkmalpflege zusammenhängen, abzugsberechtigt bleiben.

Der Bundesrat stellt dieser Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber. Er will die Besteuerung des Eigenmietwerts für alle Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer aufheben. Die bisherigen Abzugsmöglichkeiten sollen grundsätzlich gestrichen werden, wobei

Sekretariat - Haus der Kantone, Speichergasse 6, Postfach, CH-3000 Bern 7  
T +41 31 320 16 30 / F +41 31 320 16 33 [www.fdk-cdf.ch](http://www.fdk-cdf.ch)

der Förderung des Wohneigentums sowie des Energiesparens durch zwei Abzüge weiterhin Rechnung getragen werden soll:

- ein Teil der Hypothekarzinsen beim Ersterwerb von Wohneigentum soll zeitlich befristet abzugsfähig bleiben, sowie
- qualitativ hochwertige Energie- und Umweltschutzmassnahmen steuerlich berücksichtigt bleiben;
- die Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen bei natürlichen Personen soll auf die steuerbaren Vermögenserträge beschränkt werden;
- die Kantone mit Zweitliegenschaften erheben eine kantonale Steuer für selbstgenutzte Zweitliegenschaften.

## 2. Problemstellung

### 2.1. Systemwechsel ja oder nein?

Das bisherige System - Besteuerung des Eigenmietwertes für Erstwohnungen bis zu minimal 60 Prozent des Marktwertes, bei Zweitwohnungen bis 100 Prozent des Marktwertes unter gleichzeitiger Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten - war die an sich wirksamste Wohneigentumsförderung für Neuerwerber und junge Eigenheimbesitzer. Dies zeigt sich auch dadurch, dass Bund und Kantone bei einem Systemwechsel grundsätzlich mit Mehreinnahmen rechnen können. Auch verschiedene Gutachten, die im Laufe der letzten 20 Jahre erstellt wurden, kommen zu gleichen Ergebnissen.<sup>1</sup> Dagegen ist nicht zu übersehen, dass die Transparenz der Wirkungen der steuerlichen Entlastungen im Einzelnen ungenügend ist und lediglich pauschal ermittelt werden kann (wobei, wie erwähnt, die pauschale Betrachtung positiv ausfällt). Die Kontrolle der steuerlich geltend gemachten Abzüge für Hypothekarzinsen, insbesondere aber für baulichen Unterhalt, Erneuerungen wertvermehrend oder werterhaltend usw., sind aufwendig und teilweise sehr kompliziert. Eine Vereinfachung wäre daher wünschenswert.

### 2.2. Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Die Auswirkungen auf die Volkswirtschaft sind unklar. Die diesbezüglichen Ausführungen in der Botschaft (Ziff. 3.3.) sind nicht sehr erhellend. Es wird festgestellt, dass bei Haushalten mit tieferen Vermögen, die Wohneigentum nur mit einem hohen Fremdfinanzierungsanteil halten oder erwerben können, ein reiner Systemwechsel zu höheren Kosten führen würde, was die Attraktivität des Wohneigentums verringern wird. Ein reiner Systemwechsel ohne flankierende Massnahmen würde also eine Förderung zu Gunsten derjenigen Steuerpflichtigen bedeuten, denen der Verzicht auf Verschuldung am leichtesten fällt, das heisst Eigentümerhaushalte mit hohem Vermögen. Es werden deshalb flankierende Massnahmen vorgeschlagen (Beurteilung siehe unten Ziff. 2.3). Dazu führt der Systemwechsel, dass Haushalte, die heute ihre Portfolio-Struktur bei hoher Verschuldung gefunden haben, ihre Finanzierungsstruktur und somit die Aufteilung ihrer angelegten Vermögen überprüfen und Hypothekarzinsen reduzieren werden. Dies führt zu Auflösungen anderer Anlagearten und zur verstärkten Tendenz, Vermögen vermehrt für die Hypothekentilgung und weniger für andere Anlagearten zu verwenden. Viele Wohneigentümer sind mit Hypotheken stark verschuldet. Dies kann bei einem Verzicht auf den Schuldzinsenabzug dazu führen, dass Ersparnisse aus der 2. (allenfalls auch 3.) Säule benützt werden, diese Schulden zumindest teilweise zu til-

<sup>1</sup> So z.B. BAUMBERGER Jörg, Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei einem Systemwechsel der Eigentumsbesteuerung, Gutachten vom 24. Dezember 1999; Bericht der EXPERTENKOMMISSION zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele [Expertenkommission Locher], Bern 1994; BÖCKLI Peter, Rechtsgutachten zur Frage der Abschaffung der Mietwertbesteuerung, Basel 1993; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ, Gutachten zum Systemwechsel einer Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums, 14. Januar 2000; HÖHN Ernst/MEIER Alfred, Gutachten über die steuerliche Wohneigentumsförderung, St. Gallen 2. Januar 1986; CAGIANUT Francis/CAVELTI Ulrich, Zur Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsbesteuerung, ASA 72/9, März 2004, usw.

gen. Dies könnte später im Rentenalter zu Problemen führen. Allgemein wird indessen von den Gutachtern festgehalten, dass rein finanzmarktbezogen die Auswirkungen eines Systemwechsels vertretbar sein werden.

## 2.3. Konkret vorgeschlagene flankierende Massnahmen

### 2.3.1. Investitionskosten

Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Investitionskosten gemäss Gegenvorschlag für *qualitativ besondere wirkungsvolle Energie- und Umweltschutzmassnahmen, die hohen Anforderungen genügen*, abgezogen werden. Abziehbar sind ferner die Kosten *denkmalpflegerische Arbeiten, die die steuerpflichtige Person aufgrund gesetzlicher Vorschriften im Einvernehmen mit den Behörden und auf deren Anordnung hin vorgenommen hat*, soweit diese Arbeiten nicht subventioniert sind. Bei vermieteten oder verpachteten Liegenschaften im Privatvermögen können weiterhin Unterhalts-, Instandstellungskosten, Versicherungsprämien und Verwaltungskosten abgezogen werden. Bei teilweiser Selbstnutzung können die Kosten anteilmässig abgezogen werden.

**Beurteilung:** Diese flankierenden Massnahmen dienen der Abfederung verschiedener Forderungen, wie sie im Eidgenössischen Parlament im Zusammenhang mit einem allfälligen Systemwechsel verlangt werden. Sie durchbrechen das System des reinen Systemwechsels aber grundsätzlich. Zudem sind Fragen, was "qualitativ besonders wirkungsvolle Energie- und Umweltschutzmassnahmen sind, die hohen Anforderungen genügen", völlig unbestimmt. Es bedarf dies wiederum einer speziellen Regelung, einer speziellen Überprüfung durch die Steuerkommissäre mit Spezialwissen und Abklärungen des Einzelfalles. Sie widersprechen zudem dem Prinzip der Einfachheit. Dasselbe ist bezüglich der denkmalpflegerischen Arbeiten festzuhalten. Die Ausscheidung bei teilweise selbstgenutzten Liegenschaften ist zudem ebenfalls recht aufwendig.

### 2.3.2. Begrenzter Schuldzinsenabzug

Für Steuerpflichtige, die erstmals eine dauernd und ausschliesslich selbstbewohnte Liegenschaft kaufen, erhöht sich die Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im dem Liegenschafts Kauf folgenden Steuerjahr um Fr. 10'000.-- für Ehegatten bzw. um Fr. 5'000.-- für die übrigen Steuerpflichtigen. Die Abzugsfähigkeit reduziert sich während den folgenden zehn Steuerjahren je Jahr um zehn Prozent linear. Eine Spezialregelung gilt sodann für die Veräusserung während dieser Steuerperiode.

**Beurteilung:** Mit dieser flankierenden Massnahme soll die Attraktivität der Wohneigentumsförderung zumindest teilweise aufrechterhalten werden. Diese Zielvorgabe erscheint indessen illusorisch: Es wird jungen Steuerpflichtigen in der Regel nicht möglich sein, wesentliche Amortisationen in den ersten zehn Jahren nach Erwerb des Grundeigentums zu tätigen. Die jährliche Reduktion um zehn Prozent erschwert den Erwerb zusätzlich und ist nur sehr beschränkt eigentumsfördernd. Auf jeden Fall wird die Situation gegenüber heute wesentlich verschlechtert, was nicht im Interesse von jungen Eigentümerwerbenden sein kann.

### 2.3.3. Abzug der privaten Schuldzinsen nach einem Zwei-Schritte-Modell

Das bisherige Gesetz sieht vor, dass die privaten Schuldzinsen im Umfang des steuerbaren Vermögensertrags und weiterer Fr. 50'000.-- von den Einkünften abgezogen werden können. Diese Abzugsfähigkeit wird um die zusätzlichen Fr. 50'000.-- gekürzt, wobei der beschränkte Schuldzinsenabzug für Ersterwerbende (siehe Ziff. 2.3.2) dazukommt.

**Beurteilung:** Diese Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen, limitiert auf die Höhe der steuerbaren Vermögenserträge, aber neu ohne zusätzliche Fr. 50'000.--, ist verfassungsrechtlich

höchst problematisch: Je höher das Privatvermögen und deren Erträge, desto höher die möglichen Schuldzinsenabzüge. Mit andern Worten, vermögende Eigenheimbesitzer mit zusätzlich grossen Erträgen aus andern Kapitalanlagen werden besser gestellt als Personen, die ihr Vermögen lediglich im Eigenheim investieren können. Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit wird nicht eingehalten.

#### 2.3.4. Steuerharmonisierung

Grundsätzlich gelten die für das DBG vorgesehenen Massnahmen auch für die Kantone. Auch die Abzugsfähigkeit für energiesparende und Umweltschutzmassnahmen sowie für denkmalpflegerische Arbeiten sind inhaltlich gleich geregelt, wie auch die maximale Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen während zehn Jahren. Auf die Sonderbestimmungen betreffend Zweitliegenschaften wird unten Ziff. 2.4. besonders eingegangen.

**Beurteilung:** Siehe die Beurteilung zu den Bestimmungen der direkten Bundessteuer.

### 2.4. Zweitliegenschaftssteuer

#### 2.4.1. Ausgangslage

Fällt die Eigenmietwertbesteuerung grundsätzlich, so ist diese auch nicht mehr für Zweitwohnungen aufrechtzuerhalten, da sie der Verfassung widersprechen würde.<sup>2</sup> Da indessen die Zweitliegenschaftskantone wie Waadt, Wallis, Bern, Tessin, Graubünden, hohe Erträge aus dieser Eigenmietwertbesteuerung generieren (im Kanton Graubünden belaufen sich die Einnahmen aus der Einkommens- und Vermögenssteuer auf den Zweitwohnungen auf rund Fr. 92'000'000.--; bezogen auf die Einkommens- und Vermögenssteuern sind dies rund 11 Prozent), sind diese in irgendeiner Form zu kompensieren, ohne dass die Verfassung verletzt wird. Die Ausführungen in der Botschaft und im bundesrätlichen Entwurf sind äusserst marginal und nichtssagend. Im Gesetz wird lediglich festgehalten, dass die Kantone eine Steuer für selbstgenutzte Zweitliegenschaften erheben. Die Ausgestaltung ist völlig offen gelassen.

#### 2.4.2. "Objektsteuer", "Lenkungssteuer", "Infrastruktursteuer" usw.

Es gibt durchaus Möglichkeiten für die Einführung einer Zweitliegenschaftssteuer, die verfassungsrechtlich haltbar sind, wie der Titel zu diesem Abschnitt zeigt. Die Umsetzung ist indessen nicht einfach. Infrastruktursteuern, Objektsteuern und Lenkungssteuern müssen in bezug auf ihre Wirkung erhärtet, die Höhe der Abgabe aufgrund der Ausgaben ermittelt und schliesslich auf die Zweitliegenschaften verteilt werden. Dies muss in der Regel gemeinde- und nicht kantonsweise erfolgen. Statistische Unterlagen, welche zu den effektiven Kosten für Infrastruktur usw. Auskunft geben könnten, fehlen weitgehend. Das EFD hat deshalb ein Rechtsgutachten zu dieser Frage in Auftrag gegeben, das aber noch aussteht. Zudem darf bezweifelt werden, dass eine zulässige Objektabgabe Erträge generiert, die nur annähernd die Ausfälle aus der heutigen Besteuerung kompensieren würden.

#### 2.4.3. Besonderheiten der Zweitliegenschaftssteuer

Die Zweitliegenschaftssteuer ist zwingend sowohl für eine Liegenschaft in einem andern Kanton als im Wohnsitzkanton zu erheben.

- Für die Unterscheidung zwischen vermieteten oder verpachteten und selbstgenutzten Zweitliegenschaften wird die Präponderanzmethode vorgeschlagen. Das heisst, Zweit-

<sup>2</sup> Vgl. Gutachten CAGIANUT Francis/CAVELTI Ulrich, S. 541 ff.

liegenschaften, die während des überwiegenden Teils des Kalenderjahres vermietet oder verpachtet werden, gelten als vermietete oder verpachtete Liegenschaften und unterliegen der ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuern, im andern Fall der Zweitliegenschaftssteuer.

- Bei der kantonalen Einkommenssteuer bleibt die überwiegend selbstgenutzte Zweitliegenschaft in jedem Fall - auch wenn sie sich innerhalb des Wohnsitzkantons befindet - unberücksichtigt. Auch diese damit zusammenhängenden Fragen der Gleichbehandlung innerhalb eines Kantons sind nicht geklärt. Zulässig bleiben auch bei Zweitwohnungen die Abzüge für qualitativ besonders wirkungsvolle Energie- und Umweltschutzmassnahmen und für denkmalpflegerische Arbeiten.

**Beurteilung:** Wie erwähnt sind noch verschiedene verfassungsrechtlich offene Fragen zu lösen. Dazu kommen folgende Überlegungen: Unterhaltskosten bei überwiegend vermieteten Zweitliegenschaften können pro rata temporis geltend gemacht werden. Die Zulässigkeit der Abzüge für Energie-, Umwelt- und denkmalpflegerische Massnahmen sind bei Zweitliegenschaften aufgrund des fehlenden Ertrags im Zweitliegenschaftskanton in aller Regel sodann vom Wohnsitzkanton und nicht vom Zweitliegenschaftskanton zu tragen. Die Problematik der beschränkten Schuldzinsenabzüge nach Massgabe der steuerbaren Vermögenserträge gilt auch für die Zweitliegenschaften. Eine Harmonisierung zwischen DBG und StHG liegt insofern nicht vor, als das DBG keine Zweitliegenschaftssteuer kennt und keine Unterscheidung zwischen überwiegend selbstgenutzten und überwiegend vermieteten Zweitliegenschaften macht. Alle Zweitliegenschaften, sowohl selbstbenutzt wie auch vermietet, werden aufgrund des DBG nach den effektiven Verhältnissen pro rata temporis beurteilt.

### 3. Gesamtbeurteilung

Es ist fiskalpolitisch und steuerpolitisch nicht einfach, den vorliegenden indirekten Gegenvorschlag des Bundesrats zu beurteilen:

- In der steuerpolitischen Diskussion dürfte es unbestritten sein, dass ein Systemwechsel grundsätzlich wohlwollend beurteilt wird.
- Es darf davon ausgegangen werden, dass eine gewisse Vereinfachung bei der Steueranverlagung aufgrund eines konsequenten Systemwechsels erfolgen wird.
- Demgegenüber ist zu befürchten, dass im Parlament während den Beratungen zusätzliche Abzugsmöglichkeiten - nach Umwelt-, Energie- und Denkmalpflege-Aufwand – gewünscht und auch geschaffen werden, was einen möglichst konsequenten Systemwechsel zusätzlich unterläuft.
- Die vorgesehenen Abzugsmöglichkeiten für Umwelt, Energie- und denkmalpflegerische Massnahmen sind administrativ sehr aufwendig und technisch kompliziert und relativieren den Vereinfachungseffekt wesentlich.
- Die Limitierung des zusätzlichen Schuldzinsenabzugs für Ersterwerb von Fr. 10'000.-- bzw. Fr. 5'000.-- während zehn Jahren degressiv dient wenig zur Wohneigentumsförderung, da erfahrungsgemäss in dieser Zeit kaum amortisiert werden kann.
- Die Abzugsmöglichkeit privater Schuldzinsen bis zur Höhe der steuerbaren Vermögenserträge widerspricht im Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Die Zweitliegenschaftssteuer ist in ihren Grundzügen noch völlig offen und kann daher zur Zeit nicht beurteilt werden.
- Es ist von einer Überwälzung von abzugsfähigen Kosten für Umwelt-, Energie- und Denkmalpflege-Aufwendungen vom Zweitliegenschaftskanton auf den Wohnsitzkanton auszugehen.
- Schliesslich findet eine Verlagerung der Steuerlast von der älteren Generation zur jüngeren Generation statt: Ältere Wohneigentumsbesitzer, die entweder ihre Amortisationen auf ihren Liegenschaften getätigt haben oder/und gleichzeitig höhere und andere private Erträge aus Kapitalanlagen besitzen, müssen nicht nur den eigenen Mietwertwert nicht mehr versteuern, sondern konnten auch bisher sämtliche Aufwendungen für Schuldzinsen, Unterhalts- und Erneuerungskosten zum Abzug bringen. Sie profitieren also in ihrem Leben zweimal von ihrem Eigenheim. Demgegenüber stehen die Junger-

werber, welche kaum mehr förderungswürdig Schuldzinsen für ihre Liegenschaften zum Abzug bringen können und, sobald Unterhaltskosten anfallen, diese ebenfalls nicht mehr geltend machen können. Sie verlieren also zweimal, was zu höheren Steuerbelastungen führt. Dieser generationenübergreifende Belastungsaustausch erscheint höchst problematisch.

Insgesamt überwiegen unseres Erachtens die Nachteile des Gegenvorschlags.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anliegen.

Freundliche Grüsse

**KONFERENZ DER KANTONALEN  
FINANZDIREKTORINNEN UND FINANZDIREKTOREN**

Der Präsident:



Christian Wanner

Der Sekretär:



Dr. Andreas Huber-Schlatter

**Kopie (Mail)**

- [vernehmlassung@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassung@estv.admin.ch)
- Mitglieder FDK