

# Ja mit Vorbehalt zu einer neuen Wohneigentumsbesteuerung

## dossierpolitik

15. Februar 2010

Nummer 4

### Die Besteuerung der Eigenmiete in der Kritik.

Wohneigentümer müssen den Eigenmietwert ihrer Liegenschaft als Einkommen versteuern. Im Gegenzug dürfen sie Schuldzinsen und Unterhaltskosten abziehen. Gegen dieses System regt sich Kritik. Der Hauseigentümerverband schlägt mit der Initiative «Sicheres Wohnen im Alter» vor, dass Rentnerinnen und Rentner in Zukunft einmalig wählen dürfen, ob der Eigenmietwert besteuert werden soll. Im Gegenzug entfielen für sie der Schuldzinsenabzug. Der Bundesrat stellt der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber, der einen vollständigen Systemwechsel vorsieht. Die Eigenmietwertbesteuerung würde abgeschafft, und im Gegenzug sollen auch die bestehenden Abzugsmöglichkeiten entfallen – abgesehen von zwei Ausnahmen: Ersterwerbende sollen für eine begrenzte Zeit und in begrenztem Umfang weiterhin Schuldzinsen abziehen können und Auslagen für besonders wirksame Umweltschutzmassnahmen wären ebenfalls abziehbar. Die Kantone sollen Ertragsausfälle mit einer neuen Steuer kompensieren können.

### Position economiessuisse

► Für economiessuisse ist ein Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung grundsätzlich denkbar. Damit könnten das Steuersystem vereinfacht und bestehende Verzerrungen beseitigt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass der Systemwechsel nicht für eine verkappte Steuererhöhung benutzt wird. Die weiterhin zulässigen Abzüge müssen daher so ausgestaltet werden, dass die Revision sowohl auf Bundesebene wie auf der Ebene der Kantone aufkommensneutral ausfällt – also keine Mehreinnahmen für den Fiskus generiert.

► Den Vorschlag einer kantonalen Zweitliegenschaftssteuer lehnt economiessuisse ab. Eine solche Steuer ist verfassungsrechtlich problematisch und sie könnte sich als Freipass für Steuererhöhungen erweisen.

► Die Initiative des Hauseigentümerverbands lehnt economiessuisse ab, da damit eine einzelne Bevölkerungsgruppe zu den Nutznießern gemacht würde. Zudem trägt das vorgeschlagene Wahlrecht nicht zur Vereinfachung des Steuersystems bei.



## Die Wohneigentumsbesteuerung in der Debatte

► Unbehagen über das geltende System.

Wer in der Schweiz ein Eigenheim besitzt, muss den «Eigenmietwert» seiner Liegenschaft (den Betrag, der als Miete für ein entsprechendes Objekt anfallen würde) als Einkommen versteuern. Im Gegenzug dürfen alle Schuldzinsen und Unterhaltskosten vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Dieses System der Eigenmietwertbesteuerung steht derzeit stark unter Beschuss. Die Besteuerung des Eigenmietwerts steht nicht nur wegen Verteilungswirkungen in der Kritik, sondern die Steuer ist generell unpopulär. Vielfach wird sie nicht verstanden und als Besteuerung eines fiktiven Einkommens empfunden. Tatsächlich können sich bei stark steigenden Eigenmietwerten Härtefälle ergeben. Zudem unterliegt die Festlegung des Eigenmietwerts kantonalen Besonderheiten und gilt als willkürlich und intransparent. Die Steuer ist auch mit einem besonders hohen Erhebungsaufwand verbunden.

► Hauseigentümerverband lanciert Initiative «Sicheres Wohnen im Alter».

Diesem weit verbreiteten Unbehagen gegenüber der Besteuerung des Eigenmietwerts stellt der Hauseigentümerverband (HEV) die Initiative «Sicheres Wohnen im Alter» entgegen. Die Initiative verlangt:

- Ein einmaliges Wahlrecht für Personen im AHV-Alter, ob der Eigenmietwert besteuert werden soll.
- Bei Ausübung des Wahlrechts dürfen Unterhaltskosten nur im Umfang von jährlich 4000 Franken abgezogen werden. Der Abzug von eigenheimbezogenen Schuldzinsen, Versicherungsprämien und Verwaltungskosten entfällt. Abzugsfähig sind lediglich noch Kosten für Umweltschutzmassnahmen und Denkmalpflege.

► Vorstösse aus verschiedensten politischen Lagern.

Kritik an der heutigen Wohneigentumsbesteuerung kommt auch in verschiedenen politischen Vorstössen zum Ausdruck (Mo 05.3864 Kuprecht «Schuldenfreiheit im Alter», P.I. 08.527 Riklin «Abschaffung des Schuldzinsenabzuges und des Eigenmietwertes auf selbstgenutztem Wohneigentum» sowie die Motionen 09.3213 und 09.3215 Sommaruga/Schweiger «Vereinfachung des Steuersystems im Bereich des Wohneigentums»). Sie alle verlangen die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung und eine starke Einschränkung der heutigen Abzugsmöglichkeiten.

► Indirekter Gegenvorschlag: Bundesrat will einen Systemwechsel.

Nun hat sich der Bundesrat ebenfalls hinter die Kritik an der Eigenmietwertbesteuerung gestellt. Er stellt der HEV-Initiative einen indirekten Gegenvorschlag gegenüber, zu dem er bis zum 15. Februar eine Vernehmlassung durchführte. In seinem Vorschlag plädiert der Bundesrat für einen «Systemwechsel»: Der Eigenmietwert soll demnach kein steuerbares Einkommen mehr darstellen und im Gegenzug werden die bisherigen Abzüge für Schuldzinsen und Unterhaltskosten abgeschafft – abgesehen von den folgenden beiden Ausnahmen:

- Ersterwerber von Liegenschaften sollen während zehn Jahren in begrenztem Umfang weiterhin Schuldzinsen von der Steuer abziehen können.
- Besonders wirksame Umweltschutz- und Energiesparmassnahmen sollen weiter zum Abzug zugelassen werden.

Ein derart «abgefederter» Systemwechsel brächte, so schätzt das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD), der Bundeskasse Mehreinnahmen von 85 Millionen Franken ein. Ohne die Abfederung, also bei einem «reinen» Systemwechsel (ohne Ausnahmen bei den Abzügen), lägen die Mehreinnahmen in der Grössenordnung von 450 Millionen Franken.

► Neue Steuer als Entschädigung für Tourismuskantone vorgeschlagen.

Die Konsequenzen auf kantonaler Ebene lassen sich laut EFD nicht beziffern. Sicher wären die Kantone unterschiedlich betroffen, wobei Tourismuskantone mit einem hohen Bestand an Ferienwohnungen mit Mindereinnahmen rechnen müssten, da Ferienwohnungen oft nicht mit einer hohen Hypothek belastet sind. Dort fiel die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung stärker ins Gewicht als die Abschaffung der Schuldzinsenabzüge. Um die Tourismuskantone zu entschädigen, schlägt der Bundesrat vor, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, eine kantonale Zweitliegenschaftssteuer zu erheben.

► Eigenmietwert als Naturaleinkommen.

## Das heutige System...

Das heutige System der Eigenmietwertbesteuerung war jahrzehntelang unbestritten. Der Grundsatz, wonach jedes Einkommen zu versteuern sei, unabhängig von seiner Quelle, spricht nämlich auch für die Besteuerung des Eigenmietwerts. Dieser stellt nichts anderes dar als der (Natural-)Ertrag aus einer Investition in eine Immobilie: Jeder Sparer steht letztlich vor der Wahl, ob er sein Vermögen in eine Immobilie oder in eine andere Anlage investieren will, zum Beispiel in Obligationen. Im zweiten Fall stünde ihm sein – steuerbarer – Kapitalertrag zur Verfügung, um beispielsweise eine Wohnung zu mieten. Im ersten Fall erhält er zwar keinen finanziellen Ertrag, aber es fallen dafür keine Auslagen für eine Wohnungsmiete an. Diese Ersparnis stellt die «Rendite» aus der Immobilienanlage dar – sie entspricht dem Eigenmietwert.

► Sachgerechter Schuldzinsenabzug.

Da der Eigenmietwert somit zur Lebenshaltung des Immobilienbesitzers beiträgt, stellt dieser aus ökonomischer Sicht genauso einen Bestandteil des Einkommens dar wie ein Ertrag aus einer anderen Anlage. Seine Besteuerung entspricht auch dem Ziel der horizontalen Steuergerechtigkeit: Es soll erreicht werden, dass Eigenheimbesitzer und andere Sparer (Mieter) mit gleichem Einkommen und Nettovermögen gleich stark vom Fiskus belangt werden. Dass Schuldzinsen und Unterhaltskosten in diesem System steuerlich abzugsfähig sind, ist sachgerecht, da diese Aufwendungen sogenannte Gewinnungskosten darstellen; sie sind untrennbar mit der Erzielung des zu versteuernden Einkommens verbunden.

### Kriterien eines effizienten Steuersystems

Um die Effizienz eines Steuersystems zu beurteilen, muss die Frage beantwortet werden, welche Verzerrungen davon auf die Volkswirtschaft ausgehen. Je einfacher es für die Steuerpflichtigen ist, einer Steuer durch individuelles Verhalten auszuweichen, desto stärker werden die Marktergebnisse durch die Steuer verzerrt – und desto belastender ist die Steuer zur Deckung eines gegebenen Finanzierungsaufwands aus volkswirtschaftlicher Sicht.

In der Praxis ist es unmöglich, ein Steuersystem zu schaffen, das vollkommen frei von Verzerrungen ist. Es gilt aber, Verzerrungen zu minimieren. Aus dieser Anforderung lässt sich eine Reihe von Neutralitätspostulaten ableiten. Ein Steuersystem sollte unter anderem

- die Entscheidung zwischen Investitionsprojekten nicht beeinflussen,
- keinen Einfluss auf die Kapitalstruktur (Wahl zwischen Eigen- und Fremdkapital) nehmen.

Ein solches «zweitbestes» Steuersystem kann bei der Besteuerung des Einkommens oder des Konsums ansetzen. In beiden Fällen lässt sich somit eine Besteuerung des Eigenmietwerts begründen: Der Eigenmietwert stellt nämlich ein Naturaleinkommen dar, genauer gesagt die (Natural-)Rendite aus einer Immobilie. Dieses Naturaleinkommen wird vom Bewohner eines Eigenheims im selben Zeitpunkt konsumiert, in dem es anfällt.

## ... und seine Schönheitsfehler

Trotz dieser einleuchtenden Argumente gibt es triftige Kritik am heutigen System. Dass Eigenheimbesitzer und Mieter dank der Eigenmietwertbesteuerung gleichbehandelt werden, gilt nämlich nur unter der Voraussetzung, dass alle Kapitalanlagen gleich besteuert werden und dass der Eigenmietwert dem Marktmietwert entspricht. Beides ist aber in der Schweiz nicht der Fall. Daraus ergeben sich etliche Schönheitsfehler bzw. Verzerrungen:

► Die Besteuerung des Eigenmietwerts als Ausnahme im System.

Erstens ist das heutige System keineswegs neutral bezüglich verschiedener Anlagekategorien. Im Vergleich mit anderen Naturalerträgen stellt die Besteuerung des Eigenmietwerts vielmehr die Ausnahme dar. So werden mobile Vermögenswerte wie Autos oder Kunstsammlungen aus Gründen der Praktikabilität und der Effizienz nicht mit einem Eigenmietwert belastet.

Steuerfrei sind zudem Kapitalgewinne im Privatvermögen – sie werden indirekt in der Vermögenssteuer erfasst –, solange die Bedingungen des Quasiwert-schriftenhandels nicht erfüllt sind. Private Kapitalgewinne, die aus dem Verkauf eines selbst genutzten Hauses erzielt werden, unterliegen zudem auf Gemeindeebene der Grundstückgewinnsteuer. Die Besteuerung privater Anlagen hängt somit sehr stark vom individuellen Anlageportfolio ab.

Zweitens wird der Eigenmietwert unterhalb des Marktmietwerts festgelegt. Dies dient zum einen dem Ziel der Wohneigentumsförderung, zum anderen wird damit die Ungleichbehandlung zwischen Eigenheimbesitzern und Besitzern nicht besteuert Kapitalanlagen gemildert. Trotz dieser eigentümergefreundlichen Praxis ist die Festlegung des «richtigen» Eigenmietwerts höchst problematisch, und bei steigenden Immobilienpreisen können sich für Betroffene Härtefälle ergeben.

► Anreiz zu einer hohen Verschuldung.

In der Kombination ergibt sich der steuerliche Anreiz, Fremdkapital zur Finanzierung eines Eigenheims aufzunehmen und die liquiden Mittel steuergünstig zu investieren. Weiter stellen sich Fragen betreffend der Ausgestaltung der Unterhaltskostenabzüge. Die heutige Regelung setzt Anreize, Unterhaltsarbeiten zeitlich nach rein steuerlichen Gesichtspunkten anzusetzen.

## Grundsätzliches zu einem Systemwechsel

Ein Systemwechsel käme einer tiefgreifenden Umstellung der schweizerischen Einkommensbesteuerung gleich. Abgeschafft würde nicht nur die Besteuerung des Eigenmietwerts, sondern konsequenterweise wären auch Schuldzinsen und Unterhaltskosten nicht mehr abzugsfähig, denn sie stellten keine Gewinnungskosten mehr für einen steuerbaren Kapitalertrag dar.

▶ Tücken bei der Regelung der Schuldzinsen.

Da in der Praxis ein Kredit bzw. eine Hypothek kaum direkt einer bestimmten Investition zugeordnet werden kann, wird die Abzugsfähigkeit heute im Gesetz folgendermassen geregelt: Abzugsfähig sind alle Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Kapitalerträge zuzüglich 50'000 Franken. Mit diesem Zuschlag wird garantiert, dass auch bei einem Eigenmietwert deutlich unterhalb des Marktwerts die Hypothekarzinsen vollumfänglich abgezogen werden können. Zur Umsetzung des Systemwechsels schlägt der Bundesrat nun die Abschaffung des Zuschlags vor. Abzugsfähig wären nur noch Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Kapitalerträge – und zu diesen würde der Eigenmietwert nicht mehr hinzugezählt. Daraus ergäben sich folgende Konsequenzen:

- ▶ **Neutralität zwischen Investitionsentscheiden:** Auch nach einem Systemwechsel würden verschiedene Anlagen unterschiedlich besteuert. Zwar würden Immobilien steuerlich gleichgestellt mit mobilen Kapitalgütern und mit privaten Kapitalgewinnen. Aber gleichzeitig würden selbstgenutzte Immobilien besser behandelt als Kapitalerträge. Dies würde dem Ziel der Wohneigentumsförderung entsprechen.
- ▶ **Neutralität verschiedener Finanzierungsformen:** Mit der Abschaffung des grosszügigen Schuldzinsenabzugs fiel der rein steuerliche Anreiz weg, sich zu verschulden. Hausbesitzer mit und ohne Hypothek würden gleichgestellt.

▶ Neutralitätspostulate in jedem Fall verletzt.

Da weder das heutige System noch die vorgeschlagene Revision allen steuerpolitischen Neutralitätspostulaten zu genügen vermögen, ist nicht eindeutig, ob ein Systemwechsel ordnungspolitisch überlegen ist.

▶ Hauseigentümer mit unterschiedlichen Interessen.

Hauseigentümer sind in der Frage des Systemwechsels naturgemäss gespalten. Ob man von einem Systemwechsel profitiert, hängt von der individuellen Situation ab: Während Eigentümer mit einer hohen Hypothek stärker belastet würden, könnten Personen mit abbezahlten Eigenheimen profitieren. Unter dem Strich würde ein *reiner* Systemwechsel (ohne Abfederung) die Hauseigentümer stärker belasten. Laut der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) fielen allein auf Stufe der direkten Bundessteuer Mehreinnahmen von rund 450 Millionen Franken an.

Mieter werden von einem Systemwechsel zwar nicht direkt tangiert, aber Mieterverbände gehören dennoch zu den vehementesten Gegnern des heutigen Systems, da sie dieses als Privilegierung der Hauseigentümer ansehen. Dagegen befürchten manche Branchen Nachteile aus einem Systemwechsel. So rechnet die Finanzbranche mit einer verstärkten Rückzahlung von Hypotheken und entsprechend rückläufigen Volumina in der Vermögensverwaltung. Die Baubranche wiederum befürchtet Einbussen, weil Unterhaltsarbeiten nicht mehr zu steuerlichen Abzügen berechtigen. Weiter müssen Kantone mit einem hohen Anteil an Zweitwohnungen mit Steuerausfällen rechnen, da Zweitwohnungen typischerweise nicht stark belastet sind.

## Position von economiesuisse

### Initiative «Sicheres Wohnen im Alter»

Der Hauseigentümerverband (HEV) kommt mit dem Vorschlag eines Wahlrechts den Anliegen seiner Mitglieder entgegen, die nur zum Teil von einem Systemwechsel profitieren würden. Ein Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung entspräche vor allem den Bedürfnissen der Personen im Rentenalter, denn deren Haus ist oft nur mit einer kleinen Hypothek belastet.

▶ Nein zur Initiative des Hauseigentümerverbands.

economiesuisse lehnt die Vorlage des HEV aus folgenden Gründen ab:

- ▶ Mit einem Wahlrecht trägt die Initiative nichts zu einer Vereinfachung des Steuersystems bei.
- ▶ Ein Wahlrecht trägt auch nicht zur Beseitigung von Verzerrungen bei, sondern der Anreiz zu einer hohen Verschuldung aus rein steuerlichen Gründen bleibt bestehen.
- ▶ Das Wahlrecht wird zwar begrenzt auf die Eigenheimbesitzer im Rentenalter. Damit wird aber eine einzelne Bevölkerungsgruppe zur Nutzniesserin der Reform, was dem Grundsatz der Besteuerung nach wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit widerspricht.
- ▶ Sachfremd ist auch die Forderung, weiterhin Unterhaltskosten von jährlich 4000 Franken zuzulassen. Bei anderen Kapitalgütern (wie Autos) besteht keine Abzugsfähigkeit der Unterhaltskosten.
- ▶ Der HEV begründet die Initiative nicht zuletzt mit dem verfassungsmässigen Ziel der Wohneigentumsförderung. Auch wer diesem Ziel zustimmt, darf nicht vergessen, dass die Wohneigentumsförderung mit steuerlichen Mitteln volkswirtschaftliche Kosten verursacht. Das Ziel steht somit in Konkurrenz zum Gleichbehandlungsgebot und zum Ziel eines effizienten Steuersystems. Es kann nicht als Argument für jede Massnahme zugunsten der Wohneigentümer dienen.

### Gegenvorschlag des Bundesrats

Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrats zur Initiative des HEV enthält folgende Kernelemente:

- ▶ Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts.
- ▶ Abschaffung der bisherigen Abzugsmöglichkeiten mit zwei Ausnahmen (Abfederung):
  - Zeitlich und betragsmässig limitierter Schuldzinsenabzug für Ersterwerb. (Abzugsfähig wären im ersten Jahr 5000 Franken für Einzelpersonen und 10'000 Franken für Ehepaare. Der Abzug reduziert sich darauf jährlich um zehn Prozent.)
  - Abzug für qualitativ besonders wirkungsvolle Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen.
- ▶ Schuldzinsen können nur noch im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge abgezogen werden.
- ▶ Zur Kompensation von Kantonen mit grossem Zweitwohnungsbestand wird den Kantonen die Möglichkeit gegeben, eine kantonale Sondersteuer auf Zweitliegenschaften einzuführen.

- ▶ Pragmatische Argumente für ein Ja. economiesuisse kann dem Revisionsvorschlag des Bundesrats nur teilweise zustimmen. Unter Abwägung der Argumente erachtet economiesuisse einen Systemwechsel aber aus pragmatischen Gründen als denkbar. Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung entspricht dem verfassungsmässigen Ziel der Wohneigentumsförderung, indem Hausbesitzer ohne Hypothekarschuld steuerlich entlastet werden. Gleichzeitig entfallen gewisse Verzerrungen des heutigen Systems – namentlich der starke Anreiz, sich zu verschulden und damit steuerlich günstigere Anlagen zu tätigen. Zudem trägt ein Systemwechsel zur Vereinfachung des Steuersystems bei.
- ▶ Aufkommensneutralität als Mindestvoraussetzung. Entscheidende Voraussetzung für eine Zustimmung zur Vorlage ist aber, dass die Reform nicht für eine verkappte Steuererhöhung genutzt, sondern zumindest aufkommensneutral ausgestaltet wird. Dies ist durch die Neuregelung der weiterhin zulässigen Abzüge sicherzustellen. Gemäss dem Vorschlag des Bundesrats soll es auch nach einem Systemwechsel möglich sein, Gewinnungskosten für *steuerbare* Kapitalerträge geltend zu machen und entsprechende Schuldzinsen abzuziehen. Zudem trägt er im Vorschlag der Tatsache Rechnung, dass eine bestimmte Finanzierungsquelle nicht sauber einer jeweiligen Kapitalanlage zugeordnet werden kann.
- ▶ Keine neue Steuer auf Zweitliegenschaften. Den Vorschlag des Bundesrats, den Kantonen die Möglichkeit zur Erhebung einer Zusatzsteuer auf Zweitliegenschaften zu gewähren, lehnt economiesuisse dagegen aus folgenden Gründen ab:
- ▶ Erstens führt die neue Steuer zu einer Ungleichbehandlung von Immobilienbesitzern im selben Kanton.
  - ▶ Zweitens steht die neue Steuer der Vereinfachung des Steuersystems entgegen – eine der zentralen Anliegen der Revision.
  - ▶ Drittens sind die steuerlichen Folgen dieser Massnahmen aus heutiger Sicht nicht abzuschätzen. Die neue Steuer könnte sich als Freipass zur Generierung neuer Erträge herausstellen.

**Rückfragen:**

eva.matter@economiesuisse.ch

**Impressum**

economiesuisse, Verband der Schweizer Unternehmen  
Hegibachstrasse 47, Postfach, CH-8032 Zürich  
www.economiesuisse.ch