

Samuele Vorpe

## Die «never ending story» der Eigenmietwertbesteuerung

---

Im Parlament ist ein ausgearbeiteter Gesetzesvorentwurf der WAK-S hängig, der den Eigenmietwert einer Liegenschaft, die als Hauptwohnsitz dient, sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene abschaffen möchte. Gleichzeitig wird dem Eigentümer die Möglichkeit entzogen, Instandhaltungs- und Renovierungskosten für neu erworbene Immobilien, sowie Versicherungsprämien und Verwaltungskosten gegenüber Dritten geltend zu machen. Der Eigenmietwert von privat genutzten Zweitwohnungen bleibt steuerpflichtig. Der Vorschlag widerspricht dem Grundsatz der horizontalen Gleichbehandlung, ohne dass ein gerechtfertigter sachlicher Grund vorliegt.

---

Beitragsart: Beiträge

Rechtsgebiete: Miet- und Pachtrecht; Steuerrecht

Zitiervorschlag: Samuele Vorpe, Die «never ending story» der Eigenmietwertbesteuerung, in: Jusletter 8. März 2021

## Inhaltsübersicht

1. Einleitung
2. De lege lata: die Besteuerung des Eigenmietwerts
  - 2.1. Die gesetzlichen Grundlagen
  - 2.2. Die Natur des Eigenmietwerts und die verfassungsrechtlichen Schranken
3. De lege ferenda: die Abschaffung des Eigenmietwerts für die Hauptwohnungen
  - 3.1. Der Inhalt des Vorentwurfs
  - 3.2. Kritische Würdigung
    - 3.2.1. Die Vereinfachung des Steuersystems und die interkantonale Steuerauscheidung
    - 3.2.2. Die ausserfiskalisch motivierten Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau
    - 3.2.3. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung für die Zweitwohnungen
    - 3.2.4. Die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen
    - 3.2.5. Der Ersterwerberabzug
    - 3.2.6. Steueroptimierung vs. Steuerumgehung
  - 3.3. Die Entscheide der WAK-S nach dem Vernehmlassungsverfahren
4. Schlussfolgerungen

### 1. Einleitung

[1] Das schweizerische Steuersystem kennt seit 1940 die Besteuerung des Mietwerts einer Liegenschaft oder Wohnung zum persönlichen Gebrauch, d.h. des Betrags, den der Eigentümer oder Nutzniesser für die Miete eines ähnlichen Objekts aufwenden müsste.<sup>1</sup> Obwohl es auf Bundesebene unzählige parlamentarische Vorstösse und Gesetzesentwürfe zur Abschaffung dieses Natural Einkommens sowie Kritik an diesem System gab, ist es noch heute fest in unserem Steuersystem verankert.<sup>2</sup>

[2] Der letzte Versuch betrifft die parlamentarische Initiative «*Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung*», die am 2. Februar 2017 von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) eingereicht wurde und die Abschaffung des Eigenmietwerts nur für Erstwohnungen fordert, während er für Zweitwohnungen beibehalten werden soll.<sup>3</sup> Mit dieser parlamentarischen Initiative fordert die Kommission, dass das neue System die Steuereinnahmen nicht beeinträchtigt, keine Ungleichbehandlung von Mietern und Eigentümern schafft und das Wohneigentum gemäss Art. 108 BV weiter gefördert werden kann.<sup>4</sup> Nach Einholung der Zustimmung der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) wurde ein Vorentwurf ausgearbeitet und am 14. Februar 2019 in die Vernehmlassung geschickt.<sup>5</sup> Die Ver-

---

<sup>1</sup> PIERRE GROSHENTZ/CHARLES PERRET, Kommentar zur eidgenössischen Wehrsteuer, Zürich 1941, S. 59.

<sup>2</sup> Für einen Überblick über die parlamentarischen Vorstösse zur Besteuerung des Wohneigentums, die seit 2004 auf parlamentarischer Ebene behandelt worden sind, vgl. [https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Aktuell/2\\_Direkte\\_Bundessteuer/d\\_2\\_15.pdf.download.pdf/D\\_2\\_15.pdf](https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Aktuell/2_Direkte_Bundessteuer/d_2_15.pdf.download.pdf/D_2_15.pdf) (alle Websites zuletzt besucht am 10. Dezember 2020). Vgl. auch WAK-S, Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, Parlamentarische Initiative Nr. 17.400, Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 14. Februar 2019, in: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-wak-s-17-400-d.pdf>, S. 6.

<sup>3</sup> Vgl. den parlamentarischen Vorstoss Nr. 17.400, verfügbar in: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20170400>.

<sup>4</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 5.

<sup>5</sup> Der Vorentwurf betreffend das «*Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung*» ist unter folgendem Link verfügbar: <https://www.parlament.ch/centers/documents/de/vorentwurf-wak-s-17-400-d.pdf>.

nehmlassung endete am 15. August 2019 mit der Veröffentlichung des entsprechenden Berichts.<sup>6</sup> Angesichts der eingegangenen Stellungnahmen, die sehr unterschiedlich ausfielen, hat die WAK-S die Eidgenössische Steuerverwaltung (EStV) angewiesen, weitere Untersuchungen in Bezug auf das Problem der Zweitwohnungen, des Schuldzinsenabzugs und einer allfälligen Streichung der ausserfiskalisch motivierten Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen vorzunehmen.<sup>7</sup>

[3] Da das Projekt nicht innert der Herbstsession 2019 abgeschlossen werden konnte, beantragte die WAK-S, gestützt auf Art. 113 Abs. 1 ParlG, eine Verlängerung der zweijährigen Frist zur Behandlung der parlamentarischen Initiative, d.h. bis zur Herbstsession 2021.<sup>8</sup> In diesem Beitrag wird der Inhalt des Vorentwurfs der WAK-S zur Aufhebung des Eigenmietwerts für die Erstwohnung vorgestellt und kritisch analysiert.

## 2. De lege lata: die Besteuerung des Eigenmietwerts

### 2.1. Die gesetzlichen Grundlagen

[4] Nach dem heute geltenden System gehören die selbstbewohnten Liegenschaften zu den steuerlich relevanten Investitionsgütern, die eine «produktive Einkommensquelle darstellen».<sup>9</sup> Der Eigenmietwert stellt ein Einkommen aus unbeweglichem Vermögen dar und wird sowohl durch das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (SR 642.11) (DBG) als auch durch das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14) (StHG) geregelt. Im ersten Fall sieht Art. 21 Abs. 2 Bst. b DBG vor, dass «der Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen» steuerbar ist, während Art. 7 Abs. 1 erster Satz 1 StHG festlegt, dass zu den steuerbaren Einkünften auch «die Eigennutzung von Grundstücken» gehört. Darüber hinaus

---

<sup>6</sup> EStV, Umsetzung Pa. Iv. 17.400, Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, Ergebnisbericht vom 15. August 2019, in: [https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3036/Wohneigentumsbesteuerung\\_Ergebnisbericht-v2\\_de.pdf](https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/3036/Wohneigentumsbesteuerung_Ergebnisbericht-v2_de.pdf), S. 1 ff.

<sup>7</sup> WAK-S, 17.400, Pa. Iv., Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, Fristverlängerung, Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 14. November 2019 in: [https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2017/Rapporto\\_della\\_commissioni\\_CET-S\\_17.400\\_2019-11-14.pdf](https://www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2017/Rapporto_della_commissioni_CET-S_17.400_2019-11-14.pdf), S. 2.

<sup>8</sup> WAK-S (Fn. 7), S. 2. Im Jahr 2018 wurden zwei Standesinitiativen aus Basel-Stadt (Nr. 18.301 vom 10. Januar 2018) und Genf (Nr. 18.302 vom 30. Januar 2018) eingereicht, die eine Änderung des Besteuerungssystems für Wohneigentum forderten. Beide Standesinitiativen wurden dieses Jahr von den eidg. Räten abgelehnt. Die Mehrheit der WAK-N ist jedoch der Ansicht, dass bereits eine Vorlage der WAK-S (Nr. 17.400) vorliegt, die sich der Frage annehme; sodass es keinen Sinn habe, parallel erneut Arbeiten an die Hand zu nehmen (WAK-N, Medienmitteilung vom 23. Juni 2020, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-n-2020-06-23.aspx?lang=1040>).

<sup>9</sup> PETER LOCHER/PETER GURTNER, Theoretische Aspekte der Eigenmietwertbesteuerung, in: ASA 69, S. 598. Der Genuss von Konsumgütern wie Autos, Yachten, Möbeln usw. wird jedoch nicht besteuert, was gemäss einem Teil der Lehre im Widerspruch zum Steuersystem steht (ARTUR TEREKHOV, Interkantonale Rechtsungleichheiten beim Eigenmietwert trotz harmonisierungsrechtlicher Natur der Materie, in: StR 73/2018, S. 194; NICO THOMMEN, Der systematisch korrekte und faire Eigenmietwert, in: StR 72/2017, S. 641). Nach REICH gibt es keine Rechtfertigung für eine differenzierte steuerliche Behandlung von Luxusgütern, wie dies bei der Besteuerung von Zweitwohnungen und der Nichtbesteuerung anderer Güter der Fall ist (MARKUS REICH, Die Furcht vor dem Systemwechsel oder das Beharrungsvermögen des Bisherigen, in: ST 8/01, S. 724). Zu diesen Aspekten und zur Verletzung von Art. 8 BV siehe HEINZ WEIDMANN, Besteuerung des Eigenmietwertes und Förderung des Wohneigentums, in: StR 35/1980, S. 348 ff. Der Autor weist darauf hin, dass nur die Nutzung derjenigen Vermögenswerte, deren Erwerb für den Eigentümer einen lebenswichtigen oder wesentlichen Nutzen darstellt, als steuerlich relevant angesehen werden kann.

bestimmt Art. 21 Abs. 2 DBG, dass der Eigenmietwert unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse und der tatsächlichen Nutzung der selbstbewohnten Liegenschaft am Wohnsitz des Steuerpflichtigen bestimmt wird.<sup>10</sup> Gemäss dieser Bestimmung und der Rechtsprechung zur direkten Bundessteuer muss der Eigenmietwert nach dem Marktwert bemessen werden,<sup>11</sup> unter Berücksichtigung der ortsüblichen Verhältnisse.<sup>12</sup> Der Eigenmietwert muss ausserdem dem Betrag entsprechen, den der Eigentümer oder der Inhaber der Nutzungsrechte auf dem Markt für die Nutzung der Liegenschaft unter den gleichen Bedingungen zahlen müsste.<sup>13</sup> Die Rechtsprechung des Bundesgerichts besagt, dass – um den Zugang zu Erstwohnungen gemäss Art. 108 BV zu fördern – der vom Kanton festgelegte Eigenmietwert für die direkte Bundessteuer nicht unter 70% des Marktwerts liegen darf, während für die Kantons- und Gemeindesteuern die Mindestgrenze bei 60% liegt.<sup>14</sup> Diese Schwellenwerte stellen die Untergrenze dar, damit der verfassungsmässige Grundsatz der Rechtsgleichheit zwischen Eigentümern und Mietern nicht verletzt wird.<sup>15</sup> Es ist daher allgemein anerkannt, dass der Eigenmietwert mit Zurückhaltung und deutlich unter dem Marktwert angesetzt wird. Es handelt sich um ein Element, das den Zugang zu und die Beibehaltung des Wohneigentums begünstigt.<sup>16</sup>

[5] Die Besteuerung des Eigenmietwertes wird durch die Gewährung verschiedener organischer und anorganischer Abzüge ausgeglichen. Dazu gehören insbesondere die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte (Art. 32 Abs. 2 DBG; Art. 9 Abs. 3 StHG), welche Kosten zur Erzielung des Einkommens darstellen. Der Gesetzgeber hat aus Gründen ausserfiskalischer Natur beschlossen, Investitionen für Energiesparen und Umweltschutz, sowie Rückbaukosten im Hinblick auf den Ersatzneubau den Unterhaltskosten gleichzustellen. Dazu gehören auch die Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten (Art. 32 Abs. 2 und 3 DBG; auf kantonaler Ebene fakultativ gemäss Art. 9 Abs. 3 StHG). Zusätzlich zu diesen Abzügen kann der Steuerpflichtige private Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge (einschliesslich des Eigenmietwerts) und weiterer 50'000 Franken abziehen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a DBG; Art. 9 Abs. 2 Bst. a StHG).<sup>17</sup>

---

<sup>10</sup> Das Bundesgericht hat verneint, dass Art. 21 Abs. 2 DBG, der sich auf die örtlichen Verhältnisse bezieht, die Berechnung des Eigenmietwerts nach einer Pauschalmethode verbietet, die auf einem Prozentsatz des Steuerwerts der Liegenschaft beruht (Urteile des Bundesgerichts 2C\_829/2016 und 2C\_830/2016 vom 10. Mai 2017 E. 7.2).

<sup>11</sup> BGE 123 II 9 E. 4b.

<sup>12</sup> Urteile des Bundesgerichts 2C\_829/2016 und 2C\_830/2016 vom 10. Oktober 2017 E. 7.1; 2C\_757/2015 vom 8. Dezember 2016 E. 5.1.

<sup>13</sup> Urteil des Bundesgerichts 2C\_829/2016 vom 10. Oktober 2017 E. 7.1 mit Hinweisen.

<sup>14</sup> BGE 143 I 137 E. 3.4; Urteil des Bundesgerichts 2C\_829/2016 vom 10. Mai 2017 E. 7.1 mit Hinweisen; BGE 143 I 137 E. 4.5.2; Commission Valeur Locative, Changement de Système (KES), Rapport à l'attention du Département fédéral des finances, Bern 2000, S. 11 ff.; RENÉ MATTEOTTI, Parlamentarische Initiative (17.400) betreffend Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, Kurzugutachten im Auftrag der FDK, Zürich, 10. Mai 2019, Rz. 8(d); Team Dokumentation und Steuerinformation EStV, Die Besteuerung des Eigenmietwerts, Steuerinformationen herausgegeben von der Schweiz. Steuerkonferenz SSK, März 2015, in: [https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier\\_steuerinformationen/f/Die%20Besteuerung%20der%20Eigenmietwerte.pdf.download.pdf/f\\_bestuerung\\_eigenmietwerte\\_d.pdf](https://www.estv.admin.ch/dam/estv/de/dokumente/allgemein/Dokumentation/Publikationen/dossier_steuerinformationen/f/Die%20Besteuerung%20der%20Eigenmietwerte.pdf.download.pdf/f_bestuerung_eigenmietwerte_d.pdf), S. 6; Bundesrat, Botschaft zum Steuerpaket 2001, Nr.01.021, vom 28. Februar 2001, in: BBl 2001 2983, S. 2983 ff.; REICH (Fn. 9), S. 722; THOMMEN (Fn. 9), S. 642.

<sup>15</sup> Urteile des Bundesgerichts 2C\_829/2016 und 2C\_830/2016 vom 10. Mai 2017 E. 10.1; BGE 124 I 145 E. 4d. Die Rechtsprechung gilt jedoch nicht für Zweitwohnungen, bei denen eine Eigenmietwertminderung nicht zulässig ist (BGE 132 I 157 E. 5.3).

<sup>16</sup> Botschaft (Fn. 14), S. 3030.

<sup>17</sup> Vgl. auch WAK-S (Fn. 2), S. 8 f. Nach den geltenden Vorschriften können private Schuldzinsen auch ohne steuerbares Vermögensertrag abgezogen werden, z.B. bei Besitz von Konsumgütern wie einem Auto, oder bei vom Gesetz-

[6] Die Verbindung eines mässigen Eigenmietwerts mit dem vollständigen Abzug der privaten Schuldzinsen bedeutet, dass das derzeitige System für hochverschuldete Steuerpflichtige besonders vorteilhaft ist.<sup>18</sup> Der gesetzliche Rahmen ermutigt den Eigentümer nicht, seine Hypothekenschulden zu tilgen, und der Abzug der Schuldzinsen bietet vorteilhafte Möglichkeiten der Steuerplanung für diejenigen, die über ausreichende finanzielle Mittel verfügen um auf die Hypothekentilgung zugunsten lukrativerer Investitionen zu verzichten.<sup>19</sup> Es besteht also ein grosser Anreiz, die Hypothek nicht zurückzuzahlen, selbst wenn der Steuerpflichtige dazu in der Lage wäre, um die Schuldzinsen abziehen zu können. Diese Situation führt also zu einer Ungleichbehandlung gegenüber anderen Steuerpflichtigen.<sup>20</sup>

## 2.2. Die Natur des Eigenmietwerts und die verfassungsrechtlichen Schranken

[7] Nach Ansicht des Bundesgerichts stellt der Eigenmietwert, neben anderen steuerpflichtigen Einkünften, ein Naturaleinkommen dar,<sup>21</sup> welches der Miete entsprechen sollte, die der Eigentümer bei einer Vermietung an Dritte hätte erhalten können. Wir haben es also nicht mit einem fiktiven Einkommen zu tun, auch wenn es aus psychologischer Sicht als solches wahrgenommen wird.<sup>22</sup> Durch die Nutzung für Wohnzwecke spart der Eigentümer eine Ausgabe (*in casu* die Miete), welche andere Steuerpflichtige zahlen müssen, ohne sie vom steuerbaren Einkommen abziehen zu können. Daher ist der Eigengebrauch einer Liegenschaft als ein wirtschaftlicher geldwerter Vorteil anzusehen, der die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen erhöht.<sup>23</sup> Daraus folgt, dass auf Grund des Gesamtnettoeinkommensprinzips die Hypothekenzinsen und die Kosten für den Unterhalt und die Verwaltung der Liegenschaft in Abzug gebracht werden müssen.<sup>24</sup> Der Zweck der Besteuerung des Eigenmietwerts besteht also darin zu vermeiden, dass es zu einer Ungleichbehandlung zwischen Hauseigentümern, die ohne diese Besteuerung vom Nutzungsertrag ihrer Liegenschaft befreit wären, und anderen Steuerzahlern, insbesondere Mietern, die die gezahlten Mieten nicht von ihrem Einkommen abziehen können.<sup>25</sup> Da im Prinzip

---

geber als steuerfrei deklarierten Einkünfte, z.B. Kapitalgewinne auf beweglichem Privatvermögen gemäss Art. 16 Abs. 3 DBG und Art. 7 Abs. 4 Bst. b StHG.

<sup>18</sup> Botschaft 01.021 (Fn. 14), S. 3030.

<sup>19</sup> Die indirekten Abschreibungen über die Säule 3a können sich in steuerlicher Hinsicht als besonders vorteilhaft erweisen (Botschaft 01.021 [Fn. 14], S. 3031).

<sup>20</sup> MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 42.

<sup>21</sup> BGE vom 13. April 1983, in: StR 39/1984, S. 139 f.; BGE 112 Ia 240 E. 3b; vgl. auch PETER LOCHER, Eigenmietwertbesteuerung in der Schweiz, in: Peter Locher/Urs R. Behnisch/Adriano Marantelli (Hrsg.), Beiträge zur Methodik und zum System des schweizerischen Steuerrechts, Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Peter Locher, Bern 2014, S. 338.

<sup>22</sup> BGE 143 I 137 E. 3.3; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 8(a); Botschaft 01.021 (Fn. 14), S. 3054; DANIELLE YERSIN, L'impôt sur le revenu Étendue et limites de l'harmonisation, in: ASA 61, S. 303. Nach Ansicht von THOMMEN handelt es sich um ein fiktives Einkommen weil, anders als bei der Vermietung an Dritte, keine Geldüberweisung in Form von Mietzahlungen und damit keine tatsächliche Vermehrung des Vermögens des Steuerzahlers stattfindet (THOMMEN [Fn. 9], S. 641).

<sup>23</sup> BGE 143 I 137 E. 3.3; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 8(a).

<sup>24</sup> MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 8(b).

<sup>25</sup> BGE 112 Ia 240 E. 3b; Team Dokumentation und Steuerinformation EStV, S. 3; YERSIN (Fn. 22), S. 304. Infolge der Besteuerung des Eigenmietwerts der Hauptwohnungen zwischen 60 und 70% anstelle der vollen Besteuerung, gibt es selbst im heutigen System keine vollkommene Gleichbehandlung zwischen Eigentümern und Mietern. Die Ungleichbehandlung ist jedoch auf Grund der in Art. 108 BV vorgesehenen Wohneigentumsförderung gerechtfertigt.

alle Steuerpflichtigen eine Wohnung brauchen, sollte jeder ein «Dach über dem Kopf» haben, weshalb Hauseigentümer und Mieter steuerrechtlich gleich behandelt werden müssen.<sup>26</sup>

[8] Wie das Bundesgericht betont hat, sind – unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit zwischen Hauseigentümern und Mietern gemäss Art. 8 und 127 Abs. 2 BV – alternative Lösungen zum gegenwärtigen System nicht ausgeschlossen,<sup>27</sup> vorausgesetzt, dass die Abschaffung des Eigenmietwerts nicht unter Beibehaltung der derzeitigen Abzüge erfolgen könnte.<sup>28</sup> Das Bundesgericht hat nicht darauf verzichtet, die verfassungsrechtlich möglichen Wege aufzuzeigen. Eine Option bestünde darin, die Einkünfte aus Erst- und Zweitwohnungen als steuerfrei zu erklären, aber gleichzeitig alle damit verbundenen Ausgaben als Aufwendungen für den Unterhalt des Steuerpflichtigen als nicht abzugsfähiger Privataufwand zu betrachten (einschliesslich die Hypothekenzinsen). In einem solchen Fall wäre jedoch der Eigentümer, der seine Wohnung aus eigenen Mitteln finanziert hat, gegenüber demjenigen bevorzugt, der dies mit erheblichen Fremdmitteln getan hat sowie gegenüber dem Mieter, der die Einkommenssteuer auf seinen Vermögensertrag zahlen muss.<sup>29</sup> Eine weitere Möglichkeit, so das Bundesgericht, bestünde darin, auf die Besteuerung des Eigenmietwerts zu verzichten, den Abzug für Unterhalts- und Verwaltungskosten unverändert zu lassen und gleichzeitig den Mietzins für die Mieter in Abzug zu bringen.<sup>30</sup>

[9] Welche Lösung vorzuziehen ist, hängt nach Ansicht des Bundesgerichts von verwaltungstechnischen und finanzpolitischen Erwägungen ab.<sup>31</sup> Sicherlich würde eine Abschaffung des Eigenmietwerts, wie oben angegeben, die Eigentümer mit wenig oder gar keinen Schulden begünstigen.<sup>32</sup>

### 3. De lege ferenda: die Abschaffung des Eigenmietwerts für die Hauptwohnungen

#### 3.1. Der Inhalt des Vorentwurfs

[10] Der von der WAK-S am 14. Februar 2019 vorgelegte Vorentwurf sieht die Abschaffung des Eigenmietwerts einer Liegenschaft vor, die als Hauptwohnung dient, und dies sowohl für die direkte Bundessteuer als auch für die kantonalen Steuern. Gleichzeitig kann der Eigentümer sowohl die Unterhalts- und Erneuerungskosten neu erworbener Immobilien als auch die Versicherungsprämien und Verwaltungskosten durch Dritte nicht mehr geltend machen, welche als

---

Abzüge aus ausserfiskalischen Gründen für Energiesparen, Umweltschutz und Denkmalpflege verstärken diese Ungleichheit noch mehr (vgl. auch MATTEOTTI [Fn. 14], Rz. 22).

<sup>26</sup> REICH (Fn. 9), S. 722.

<sup>27</sup> Eine Würdigung der verschiedenen Modelle findet man unter Commission Valeur Locative (Fn. 14), S. 39 ff.; LOCHER (Fn. 21), S. 331 ff., insbesondere S. 349 ff.

<sup>28</sup> BGE 143 I 137 E. 3.2; BGE 123 II 9 E. 3b; BGE 112 Ia 240 E. 5a; BGE 116 Ia 321 E. 3d; WAK-S (Fn. 2), S. 9; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 8(e); FRANCIS CAGIANUT/ ULRICH CAVELTI, Zur Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsbesteuerung, in: ASA 72, S. 527. LOCHER stellt jedoch fest, dass die Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts – in jeder Kombination – gegen das Prinzip der Besteuerung des Nettoeinkommens verstösst (LOCHER [Fn. 21], S. 352).

<sup>29</sup> BGE 123 II 9 E. 3b; YERSIN (Fn. 22), S. 304.

<sup>30</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 9 f. mit Bezug auf BGE 123 II 9 E. 3b; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 8(f).

<sup>31</sup> BGE 123 II 9 E. 3b.

<sup>32</sup> Das Ausmass der Ungleichbehandlung hängt von der Höhe der Verschuldung und, folglich, von der Höhe der Hypothekenzinsen und des anwendbaren Zinssatzes ab (MATTEOTTI [Fn. 14], Rz. 24).

Aufwendungen für den Unterhalt des Steuerpflichtigen und seiner Familie behandelt werden, wie dies bereits bei den von den Mietern bezahlten Mietzinsen der Fall ist (Art. 34 Bst. a DBG).<sup>33</sup>

[11] Dagegen bleibt der Eigenmietwert von Zweitwohnungen oder persönlich genutzten Liegenschaftsteilen steuerpflichtig (Art. 21 Abs. 1 lit. b Vorentwurf (VE)-DBG; Art. 7 Abs. 1 VE-StHG),<sup>34</sup> so wie die Einkünfte aus vermieteten oder verpachteten Liegenschaften, die weiterhin steuerpflichtig bleiben. Folglich kann der Eigentümer weiterhin jene Ausgaben geltend machen, die in direktem Zusammenhang mit diesen Erträgen stehen (Art. 32a VE-DBG; Art. 9a VE-StHG). Die ausserfiskalisch motivierten Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau werden auf Bundesebene aufgehoben<sup>35</sup> und auf kantonaler Ebene fakultativ erklärt (Art. 9a Abs. 2 und 3 VE-StHG).<sup>36</sup>

[12] Hinsichtlich der steuerlichen Behandlung der Zinsen auf Privatschulden schlägt der Vorentwurf fünf Varianten vor, die jeweils eine Einschränkung gegenüber dem geltenden Recht darstellen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a VE-DBG; Art. 9 Abs. 2 Bst. a VE-StHG): (i) Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge; (ii) Abzugsfähigkeit im Umfang von 80% der steuerbaren Vermögenserträge;<sup>37</sup> (iii) Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und weiterer 50'000 Franken bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Beteiligungen; (iv) Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen; (v) keine Abzugsfähigkeit.<sup>38</sup>

[13] Schliesslich ist die Einführung eines neuen degressiven allgemeinen Abzugs vorgesehen, um den Erwerb einer Hauptwohnung zu erleichtern, wodurch die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen auf Wohneigentum erhöht wird («Schuldzinsen bei neu erworbenen Eigenheimen»).<sup>39</sup> Aus dem Bericht der WAK-S geht hervor, dass der Abzug sowohl im Falle eines entgeltlichen Erwerbs eines Eigenheims, als auch im Falle eines Erwerbs durch Erbschaft oder Schenkung, gewährt werden soll. Entgegen der klaren Formulierung der Norm («Steuerpflichtige, die zum ersten Mal kaufen») ist aus Sicht der WAK-S unerheblich, ob der Kauf gegen Entgelt oder unentgeltlich erfolgt.<sup>40</sup> Es

---

<sup>33</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 21.

<sup>34</sup> Nach der WAK-S gelten als Zweitliegenschaftsteile auch selbstgenutzte Zweitwohnungen in einem vermieteten Mehrfamilienhaus oder die selbstgenutzte Zweitliegenschaft, die auch eine vermietete Einliegerwohnung umfasst (WAK-S, [Fn. 2], S. 19). Es ist darauf hinzuweisen, dass ein ähnlicher Vorschlag, der jedoch eine Sondersteuer auf Zweitwohnungen vorsah, auch im Steuerpaket 2001 mit dem neuen Art. 4a StHG (BBl 2001 3143, S. 3145) enthalten war, der in der Folge in einer Volksabstimmung abgelehnt wurde (BBl 2001 3143, S. 3145). Auch der Gesetzesentwurf im Bereich der Botschaft zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter», schlug eine Sondersteuer auf Zweitwohnungen vor, welche jedoch Probleme der Verfassungsmässigkeit aufwies (Bundesrat, Botschaft zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter», Nr. 10.060, vom 23. Juni 2010, in: BBl 2010 5303, S. 5318). Vgl. auch CAGIANUT/CAVELTI (Fn. 28), S. 543.

<sup>35</sup> Dies gilt auch für Zweitwohnungseigentümer oder solche, die an Dritte vermieten, von denen sie ein steuerpflichtiges Einkommen beziehen.

<sup>36</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 17.

<sup>37</sup> Diese Variante wurde vom Bundesrat mit dem indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter» vorgeschlagen (Botschaft 10.060 [Fn. 34] S. 5324).

<sup>38</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 21 ff.

<sup>39</sup> Dieser neue Abzug wurde aus dem Modell des indirekten Gegenentwurfs des Bundesrates zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter» (Botschaft 10.060 [Fn. 34], S. 5325) übernommen. Die Berechnung des Ersterwerberabzugs basiert auf drei Annahmen: (i) es können nur Schuldzinsen in Abzug gebracht werden, bei denen die zu Grunde liegende Schuld juristisch mit dem Eigenheim verbunden ist; (ii) diejenigen Schuldzinsen, die bereits im Rahmen des allgemeinen Schuldzinsenabzugs berücksichtigt worden sind, können nicht noch einmal im Rahmen des Ersterwerberabzugs geltend gemacht werden; (iii) im Rahmen des allgemeinen Schuldzinsenabzugs werden vorab andere Schuldzinsen berücksichtigt und erst sekundär die Schuldzinsen auf dem Eigenheim (WAK-S [Fn. 2], S. 25).

<sup>40</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 24. Die FDK und der Staatsrat des Kantons Tessin sind der Meinung, dass der Abzug im Falle eines unentgeltlichen Erwerbs nicht gewährt werden soll (FDK, 17.400 Pa. Iv. WAK-S. Systemwechsel bei der Wohn-

handelt sich um einen ausserfiskalischen Abzug zur Wohneigentumsförderung (Art. 108 Abs. 1 BV). Die Dauer dieses Abzugs ist auf zehn Jahre begrenzt, und der Betrag ist verschieden für Ehepaare und Alleinstehende (Art. 33a VE-DBG; Art. 9b VE-StHG).<sup>41</sup> Im Falle eines Verkaufs mit Rückkauf eines Eigenheims innerhalb einer angemessenen Zeitspanne gibt es die Möglichkeit, weiterhin vom Abzug zu profitieren. Für diejenigen, die bereits in den zehn Jahren vor Inkrafttreten des Gesetzes eine selbstbewohnte Liegenschaft erworben haben, gilt eine Übergangsbestimmung, wonach der Ersterwerbsabzug für die verbleibenden Steuerperioden genutzt werden kann (Art. 205g VE-DBG; Art. 78g VE-StHG).

### **3.2. Kritische Würdigung**

#### **3.2.1. Die Vereinfachung des Steuersystems und die interkantonale Steuerauscheidung**

[14] Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung führt im Prinzip zu einer Vereinfachung des Steuersystems, da dieser Wert von den Steuerbehörden nicht mehr festgesetzt werden muss. Dies gilt jedoch nur im Falle eines vollständigen Systemwechsels der nicht nur auf Erstwohnungen beschränkt ist.<sup>42</sup> Mit dem Vorschlag der WAK-S müssen zwei verschiedene Systeme parallel angewendet werden, was eine Vereinfachung des Steuersystems verunmöglicht und veranlagungstechnisch schwer zu handhaben ist.<sup>43</sup>

[15] Für die interkantonale Steuerauscheidung sind deshalb Anpassungen notwendig, da sonst die Kantone mit Zweitwohnungen einen höheren Anteil an Schuldzinsen übernehmen müssen und somit Steuersubstrat verlieren.<sup>44</sup>

#### **3.2.2. Die ausserfiskalisch motivierten Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau**

[16] Die Abschaffung der Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbaukosten für die direkte Bundessteuer hat den Vorteil, die Steuersystematik zu verbessern und die Belastungsunterschiede zwischen Wohneigentümern und Mietern zu verringern.<sup>45</sup> Diese Abzüge widersprechen dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und sind nur durch Umwelt-, Energie- und Denkmalschutzinteressen gerechtfertigt.<sup>46</sup> Aus diesen Gründen sollten diese Abzüge nicht nur für die direkte Bundessteuer, sondern auch für die kantonalen Steuern gestrichen werden. Ihre fakultative Beibehaltung im StHG würde zudem gegen

---

eigentumsbesteuerung. Stellungnahme zur Vernehmlassungsvorlage, Bern, 13. Juni 2019, in: [https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK\\_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Wohneigentumsbesteuerung/190613\\_EMW\\_V1-Stn\\_FDK\\_UZ.pdf?la=de-CH](https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Wohneigentumsbesteuerung/190613_EMW_V1-Stn_FDK_UZ.pdf?la=de-CH), Rz. 58; Consiglio di Stato del Cantone Ticino, Procedura di consultazione, 17.400 s Iv. Pa. CET-S. Cambio di sistema nell'ambito dell'imposizione della proprietà abitativa, Bellinzona, 10 luglio 2019, in: [https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/procedure\\_di\\_consultazione\\_federale/2019/19\\_3394\\_DFE\\_Legge\\_federale\\_imposizione\\_della\\_proprieta\\_abitativa.pdf](https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/CdS/procedure_di_consultazione_federale/2019/19_3394_DFE_Legge_federale_imposizione_della_proprieta_abitativa.pdf), S. 15).

<sup>41</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 18 f., S. 23.

<sup>42</sup> MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 25.

<sup>43</sup> EStV, Ergebnisbericht vom 15. August 2019 (Fn. 6), S. 10; FDK (Fn. 40), Rz. 22 und 63; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 9.

<sup>44</sup> EStV, Ergebnisbericht vom 15. August 2019 (Fn. 6), S. 10; FDK (Fn. 40), Rz. 22 und 38; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 9.

<sup>45</sup> MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 34.

<sup>46</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 16; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 30.

das Prinzip der vertikalen und horizontalen Harmonisierung verstossen (Art. 129 Abs. 2 BV), was zwangsläufig zu Komplikationen bei den interkantonalen Steuerauscheidungen führen würde.<sup>47</sup> Die Beibehaltung dieser Abzüge im StHG würde auch administrative Schwierigkeiten schaffen, da die Steuerbehörden überprüfen müssten, ob die geltend gemachten Abzüge tatsächlich mit diesen Massnahmen oder eher mit nicht abzugsfähigen Unterhaltskosten zusammenhängen.<sup>48</sup> Die WAK-S hat nicht abgeklärt, warum den Kantonen weiterhin dieser Ermessensspielraum eingeräumt werden soll, der es ihnen erlaubt, zu entscheiden, ob sie diese Abzüge in ihrem internen Recht beibehalten wollen oder nicht.<sup>49</sup>

### 3.2.3. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung für die Zweitwohnungen

[17] Für die direkte Bundessteuer und für die kantonalen Steuern sieht der Gesetzesentwurf die Beibehaltung der Besteuerung des Eigenmietwerts für die Eigentümer von Zweitliegenschaften vor, die weiterhin die damit verbundenen Abzüge geltend machen können. Die unterschiedliche Behandlung von Steuerpflichtigen, die eine Erstwohnung besitzen, und solchen, die eine Zweitwohnung besitzen, verstösst gegen den Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung nach Art. 127 Abs. 2 BV. Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts 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.<sup>50</sup> Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung für die Zweitliegenschaften oder Teile davon ist nach der WAK-S auf Grund von Art. 108 Abs. 1 BV gerechtfertigt, da dieser nur den «Eigenbedarf Privater», d.h. die Hauptwohnung, als förderungswürdig erachtet.<sup>51</sup> Das Bundesgericht hat gerade auf Grund dieser Verfassungsnorm eine Differenzierung der Besteuerung zwischen Erst- und Zweitwohnungen zugelassen, sodass es für den Gesetzgeber zulässig ist, in diese Richtung zu gehen, sofern die Ungleichheiten nicht unverhältnismässig sind.<sup>52</sup>

[18] Die Nichtbesteuerung des Eigenmietwerts bei Hauptwohnungen, jedoch ohne Abzug der damit verbundenen Kosten, und die Besteuerung des Eigenmietwerts bei Zweitliegenschaften mit der Möglichkeit, die damit verbundenen Abzüge in Anspruch zu nehmen, stellt eine Ungleichbehandlung zwischen Eigentümern von Liegenschaften dar, welche jedoch aus ausserfiskalischen Gründen verfassungsrechtlicher Art im Zusammenhang mit der Wohneigentumsförderung gerechtfertigt und verhältnismässig ist.

---

<sup>47</sup> EStV, Ergebnisbericht vom 15. August 2019 (Fn. 6), S. 14; FDK (Fn. 40), Rz. 20 und 30; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 8; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 35. Bei den interkantonalen Steuerauscheidungen müsste nämlich abgeklärt werden, ob die Kosten für Immobilien des anderen Kantons auch Ausgaben für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen enthalten (EStV, Ergebnisbericht vom 15. August 2019 [Fn. 6], S. 9).

<sup>48</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 17; FDK (Fn. 40), Rz. 15 und 31.

<sup>49</sup> MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 35.

<sup>50</sup> BGE 128 I 295 E. 7b; BGE 112 Ia 240 E. 4a; Botschaft 10.060 (Fn. 34), S. 5335. Für eine Würdigung der verfassungsrechtlichen Grundsätze zur Besteuerung des Eigenmietwerts siehe CAGIANUT/CAVELTI (Fn. 28), S. 514 ff.

<sup>51</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 44. MATTEOTTI argumentiert, dass es vertretbar wäre, die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung bei Zweitliegenschaften als verfassungswidrig zu betrachten ([Fn. 14], Rz. 40 f.).

<sup>52</sup> BGE 133 I 206 E. 11.2; BGE 132 I 157 E. 5.3. Solche Massnahmen müssen jedoch, um verfassungsrechtlich zulässig zu sein, eine verfassungsrechtliche Grundlage haben, auf einem überwiegenden öffentlichen Interesse beruhen und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen (BGE 133 I 206 E. 11.1). Für eine Würdigung der Verfassungsbestimmung über die Wohneigentumsförderung siehe CAGIANUT/CAVELTI (Fn. 28), S. 517 ff.

[19] Eine unterschiedliche steuerliche Behandlung von Zweitwohnungen im Vergleich zu anderen Luxusgütern wie Gemäldesammlungen, Luxusautos, Flugzeugen, Yachten und dergleichen stellt auch ein Problem hinsichtlich des Grundsatzes der horizontalen Gleichbehandlung dar. Die Eigentümer von Zweitliegenschaften befinden sich in der Tat in der gleichen Situation wie diejenigen Steuerpflichtigen, die in Luxusgüter investiert haben, da beide Kategorien kein Einkommen erzeugen, ausser in Form von Sachleistungen. Die Ersten werden jedoch auf den Eigenmietwert ihrer Zweitwohnung besteuert, während die anderen überhaupt nicht besteuert werden. Aus steuerlicher Sicht gibt es keine plausible Erklärung dafür, Zweitwohnungen anders zu behandeln als Investitionen in andere Luxusgüter.<sup>53</sup> Die WAK-S versucht, diese unterschiedliche Behandlung mit Praktikabilitätsgründen und dem Erfordernis der Erhebungswirtschaftlichkeit zu rechtfertigen, erklärt aber nicht genau, warum.<sup>54</sup> Die Anwendung des Praktikabilitätsprinzips im Bereich des Steuerrechts erlaubt es, wenn auch in gewissen Grenzen, vom Grundsatz der Gleichbehandlung abzuweichen, sofern objektive Gründe geltend gemacht werden können. Das Bundesgericht räumt ein, dass eine exakte und rechnerische Gleichbehandlung nicht erreicht werden kann, und es erlaubt deshalb eine gewisse Schematisierung. Im vorliegenden Fall ist diese von der WAK-S vorgeschlagene Differenzierung bei der Besteuerung schwer nachvollziehbar, da diese Güter bei der Vermögenssteuer zum Verkehrswert bewertet werden (Art. 14 StHG) und selbst für Luxusgüter ein pauschaler Eigenmietwert von den Steuerbehörden festgelegt werden könnte. Die Begründung der WAK-S ist in dieser Hinsicht nicht überzeugend. Ferner wird darauf hingewiesen, dass Interessen, welche auf die Sicherung des Steuersubstrats in den Tourismentenkantonen abzielen, für eine Abweichung vom Gleichbehandlungsprinzip nicht ausreichen.<sup>55</sup> Um eine verfassungsmässige Zäsur zu vermeiden,<sup>56</sup> könnte vielmehr eine Kostenanlastungssteuer auf Zweitwohnungen in Erwägung gezogen werden.<sup>57</sup>

#### 3.2.4. Die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen

[20] Der Vorentwurf der WAK-S listet fünf Varianten für die steuerliche Behandlung von Schuldzinsen auf. Jede von ihnen sieht eine Einschränkung in Bezug auf das bestehende Recht vor.<sup>58</sup>

[21] Die erste Variante schlägt vor, den heute geltenden zusätzlichen Schuldzinsabzug bis max. von 50'000 Franken ganz aus dem Gesetz zu streichen. Diese Variante erlaubt jedoch den vermögendsten Eigentümern von Erstwohnungen, die Schuldzinsen weiterhin abzuziehen, wenn sie über andere Vermögenswerte verfügen, die steuerbare Erträge erzeugen.<sup>59</sup> Umgekehrt wäre es in Ermangelung von steuerbaren Vermögenserträgen nicht mehr möglich, Zinsen auf Privat-

---

<sup>53</sup> CAGIANUT/CAVELTI (Fn. 28), S. 542 f.; REICH (Fn. 9), S. 724; MADELEINE SIMONEK, Rechtsgutachten betreffend die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Zweitliegenschaftssteuer als kantonale Sondersteuer, Zürich 15. Februar 2010, S. 6; TEREKHOV (Fn. 9), S. 194; THOMMEN (Fn. 9), S. 641.

<sup>54</sup> WAK-S (Fn. 2), S. 44 f.

<sup>55</sup> Vgl. BGE 133 I 206 E. 11.

<sup>56</sup> Die Überprüfung der Verfassungsmässigkeit der Normen wird durch Art. 190 BV eingeschränkt, wonach Bundesgesetze und Völkerrecht für das Bundesgericht massgebend sind. Mit anderen Worten: Bundesgesetze und Völkerrecht gelten auch dann, wenn sie im Widerspruch zur Verfassung stehen da sie «immun» gegen jede Verfassungsmässigkeitsprüfung sind.

<sup>57</sup> Zur Einführung einer Sondersteuer auf Zweitwohnungen siehe ADRIANO MARANTELLI, Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben – eine Bestandesaufnahme, in: Jusletter von 2. Februar 2015, S. 1 ff.; SIMONEK (Fn. 53), S. 1 ff.

<sup>58</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 33.

<sup>59</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 40; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 13; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 44 ff.

schulden abzuziehen. Die oben genannten Effekte treten wieder auf, auch wenn in geringerem Masse, in der zweiten Variante, welche die Abzugsfähigkeit auf maximal 80% der steuerbaren Vermögenserträge reduziert.<sup>60</sup> Die dritte Variante sieht die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und weiterer 50'000 Franken bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Beteiligungen. Diese Variante akzentuiert eine bereits im Gesetz bestehende Ungleichbehandlung, da nach Ansicht des Bundesgerichts die Bevorzugung von Steuerpflichtigen mit Beteiligungen von mehr als 10% gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit verstösst (Art. 127 Abs. 2 BV).<sup>61</sup> Darüber hinaus könnte diese Variante zu Fällen von Steueroptimierung führen, in denen der Steuerpflichtige beschliesst, eine Gesellschaft mit beschränkter Haftung zu gründen, um Schuldzinsen aus qualifizierten Beteiligungen abzuziehen.<sup>62</sup> Die vierte Variante erlaubt die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen nur im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen, was die Möglichkeiten einer Steueroptimierung reduziert, ohne sie jedoch vollständig zu beseitigen. Diese Beschränkung stellt einen steuerlichen Anreiz dar, liquide Mittel in Liegenschaften statt in Wertpapiere anzulegen, um die Schuldzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum steuerlich zum Abzug zu bringen, was dem Prinzip der Entscheidungsneutralität widerspricht.<sup>63</sup> Andererseits könnte eine Differenzierung durch die Tatsache gerechtfertigt sein, dass Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen heute steuerfrei sind.<sup>64</sup> Die fünfte Variante schliesslich lässt den Zinsaufwand nicht zum Abzug zu, auch wenn es sich um Kosten der Einkommenserzielung handelt, was gegen das Prinzip der Nettoeinkommensbesteuerung verstösst.<sup>65</sup>

[22] Mit Ausnahme der Variante 5 sind die Eigentümer von Hauptwohnungen mit beträchtlichen Vermögenserträgen gegenüber anderen weniger vermögenden Steuerpflichtigen, welche eine einzige Wohnung besitzen, begünstigt, weil sie die Hypothekarzinsen der Hauptwohnung auf Grund der Hebelwirkung (sog. *Leverage*-Effekt) in Abzug bringen können. Tatsächlich können Schulden nicht immer einem bestimmten Vermögenswert zugeordnet werden, und es ist daher schwierig, eine mathematisch korrekte Lösung für die steuerliche Behandlung von privaten Schuldzinsen zu finden.<sup>66</sup> Es wäre wünschenswert, die Schuldzinsen für eine Hauptwohnung von allen anderen (noch abzugsfähigen) Schuldzinsen zu trennen, was zu erheblichen Abgrenzungsproblemen führen und weitere Schwierigkeiten verursachen würde.<sup>67</sup>

### 3.2.5. Der Ersterwerberabzug

[23] Die Aufnahme eines Ersterwerberabzugs im Gesetz würde den Besitzern von Hauptwohnungen einen zusätzlichen Vorteil gegenüber Mietern und Besitzern von beweglichem Vermögen verschaffen, da sie ohne Besteuerung des Eigenmietwerts Schuldzinsen bis zu einem gesetzlich

---

<sup>60</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 42; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 14; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 48.

<sup>61</sup> BGE 136 I 49; BGE 136 I 65; FDK (Fn. 40), Rz. 44; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 49.

<sup>62</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 46; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 14; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 49.

<sup>63</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 50; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 50.

<sup>64</sup> LUKAS SCHNEIDER/PETER SCHWARZ/DAVID STAUBLI, Welche Auswirkungen hat die Abschaffung des Eigenmietwerts?, in: Die Volkswirtschaft 6/2019 S. 34.

<sup>65</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 51; MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 51.

<sup>66</sup> Botschaft 10.060 (Fn. 34), S. 5335.

<sup>67</sup> LOCHER (Fn. 21), S. 353.

festgelegten Betrag teilweise abziehen könnten.<sup>68</sup> Aus verwaltungstechnischer Sicht würde dieser Abzug die Veranlagungsarbeiten erhöhen, da die Steuerbehörde prüfen müsste, ob es sich um einen Ersterwerb seitens des Steuerpflichtigen handelt, wozu eine Datenbank eingeführt werden müsste.<sup>69</sup>

### 3.2.6. Steueroptimierung vs. Steuerumgehung

[24] Die vorgeschlagene Reform enthält mehrere Elemente der Steueroptimierung für die Liegenschaftseigentümer, die auch unter dem Aspekt der Steuerumgehung beurteilt werden müssen.<sup>70</sup> Der Systemwechsel widerspricht der Garantie der Entscheidungsneutralität und ermutigt den Steuerpflichtigen, der zwei Liegenschaften besitzt, seinen Wohnsitz in dem Kanton zu verlegen, in welchem er von einer geringeren Steuerbelastung profitiert, nämlich in dem Kanton, in dem der Eigenmietwert der Liegenschaft höher ist. Die Wohnsitzverlegung hat dann auch zur Folge, dass die Unterhaltskosten in dem Kanton, in dem die Wohnung sekundär wird, abgezogen werden können. Darüber hinaus wird der Eigentümer dazu ermutigt, Unterhaltskosten vor dem Inkrafttreten des Gesetzes vorwegzunehmen, um von der vollen steuerlichen Abzugsfähigkeit zu profitieren.<sup>7172</sup>

[25] Im Falle von Liegenschaften des Privatvermögens mit gemischter Nutzung, wie z.B. ein Haus, das sowohl für den Eigenbedarf genutzt als auch an Dritte vermietet wird, wäre eine gründliche Prüfung erforderlich, um die Anrechenbarkeit der Kosten auf die eine oder andere Partei zu bestimmen.<sup>73</sup>

[26] Die Beibehaltung von zwei verschiedenen Systemen würde es ermöglichen, die steuerliche Situation in Bezug auf die Unterhaltskosten zu optimieren: einerseits könnte die Hauptwohnung für einen kurzen Zeitraum vermietet, renoviert und dann vom Eigentümer wieder bewohnt werden; andererseits könnte die Hauptwohnung – ohne vom Eigentümer genutzt zu werden – gekauft und renoviert, und erst danach vom ihm bewohnt werden.<sup>74</sup>

### 3.3. Die Entscheide der WAK-S nach dem Vernehmlassungsverfahren

[27] Der Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens wurde am 15. August 2019 veröffentlicht.<sup>75</sup> Am 30. August 2019 hat die WAK-S, nach Prüfung der gegensätzlichen Ergeb-

---

<sup>68</sup> Vgl. auch FDK (Fn. 40), Rz. 55.

<sup>69</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 56; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 15.

<sup>70</sup> Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird eine Steuerumgehung angenommen, wenn (i) eine von den Beteiligten gewählte Rechtsgestaltung als ungewöhnlich, sachwidrig oder absonderlich, jedenfalls den wirtschaftlichen Gegebenheiten völlig unangemessen erscheint, (ii) anzunehmen ist, dass die gewählte Rechtsgestaltung missbräuchlich lediglich deshalb getroffen wurde, um Steuern einzusparen, die bei sachgemässer Ordnung der Verhältnisse geschuldet wären, und (iii) das gewählte Vorgehen tatsächlich zu einer erheblichen Steuerersparnis führen würde, sofern es von den Steuerbehörden hingenommen würde (vgl. z.B. BGE 138 II 239 E. 4.1).

<sup>71</sup> EStV, Ergebnisbericht vom 15. August 2019 (Fn. 6), S. 10; FDK (Fn. 40), Rz. 23; Consiglio di Stato del Cantone Ticino, S. 9 (Fn. 40); MATTEOTTI (Fn. 14), Rz. 60.

<sup>72</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 12; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 6.

<sup>73</sup> FDK (Fn. 40), Rz. 13; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 7.

<sup>74</sup> EStV, Ergebnisbericht vom 15. August 2019 (Fn. 6), S. 12; FDK (Fn. 40), Rz. 25; Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 10.

<sup>75</sup> EStV, Ergebnisbericht vom 15. August 2019 (Fn. 6), S. 1 ff.

nisse,<sup>76</sup> die EStV beauftragt, weitere auch auf kantonaler Ebene ausgedehnte Abklärungen zur Besteuerung des Eigenmietwerts von Zweitwohnungen, zum Abzug von Schuldzinsen im allgemeinen und zum Abzug eines aus ausserfiskalischen Gründen motivierten Abzugs von Schuldzinsen beim Ersterwerb sowie zur möglichen Abschaffung der ausserfiskalisch motivierten Abzüge vorzunehmen.<sup>77</sup> In der Folge hat die WAK-S den Bundesrat gefragt, ob er einen Systemwechsel für angebracht hält und wenn ja, wie ein ausgewogenes Massnahmenpaket ins Auge gefasst werden könnte.<sup>78</sup> Die letzte offizielle Mitteilung datiert vom 28. August, als die WAK-S die EStV beauftragte, einen Bericht zu Themen wie die Verteilungswirkung oder die interkantonale Steueraufteilung zu erstellen.<sup>79</sup> Das Gesetzgebungsverfahren wird daher noch lange dauern.

#### 4. Schlussfolgerungen

[28] Die Lösung, das derzeitige System der Eigenmietwertbesteuerung unverändert beizubehalten, ist im Grossen und Ganzen besser als der von WAK-S in die Vernehmlassung geschickte Gesetzesentwurf. Tatsächlich hat die heute beim Bund und den Kantonen geltende Gesetzgebung den Vorteil, dass alle Kategorien von Steuerpflichtigen gleich behandelt werden, was bei den vorgeschlagenen Varianten nicht der Fall ist.<sup>80</sup> Wenn beim Mieter der Mietzins steuerlich nicht abgezogen werden darf, muss beim Wohneigentümer der Eigenmietwert besteuert werden, welcher im wirtschaftlichen Vorteil besteht, einen Gegenstand unentgeltlich zur Verfügung zu haben (sog. Naturaleinkommen). Der Vorschlag der WAK-S missachtet das Prinzip der Gleichbehandlung von Hauseigentümern und Mietern, insbesondere in Bezug auf die Abzugsfähigkeit von privaten Schuldzinsen. Tatsächlich wirkt, je nach Höhe der Erträge aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen, keine der vorgeschlagenen Varianten vollständig überzeugend. In den meisten Fällen besteht für den Immobilienbesitzer tatsächlich die Möglichkeit, auf Grund der Hebelwirkung, einen teilweisen oder vollständigen Abzug der Schuldzinsen auf die Hauptwohnung zu erreichen. Die Möglichkeit, im StHG eine gesetzliche Regelung vorzusehen, die es den Kantonen weiterhin erlaubt, ausserfiskalisch begründete Abzüge zu gewähren (für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau), wenn diese hingegen auf Bundesebene gestrichen werden, widerspricht dem Gebot der vertikalen und horizontalen Harmonisierung (Art. 129 Abs. 2 BV). Was den Ersterwerberabzug betrifft, so führt er bei der Veranlagung der Steuerpflichtigen zu einem erheblichen Mehraufwand für die Steuerbehörden, da gewährleistet werden muss,

---

<sup>76</sup> Die FDK, die SSK und 21 Kantone lehnten das in die Vernehmlassung geschickte Projekt ab. Nur Genf sprach sich dafür aus, während Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Zürich ein gesetzgeberisches Eingreifen für notwendig hielten. Auch auf Parteiebene mangelt es an Unterstützung für das Projekt, insbesondere die Grünen und die Sozialistische Partei lehnen den Vorschlag der WAK-S ab. Die Verbände, welche die Interessen der Hauseigentümer schützen, haben sich für den Systemwechsel ausgesprochen. Zwei Kantone (Schaffhausen und Wallis) sind der Ansicht, dass es zur Linderung von Härtefällen, bei denen der Eigenmietwert einen unverhältnismässig hohen Anteil des steuerbaren Einkommens ausmacht, sinnvoller wäre, eine Anpassung der geltenden Gesetzgebung als die Durchführung eines Systemwechsels vorzunehmen. Diese Position wird von der Christlich-Demokratischen Volkspartei, vom schweizerischen Gewerkschaftsbund und vom schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverband geteilt (EStV, Ergebnisbericht vom 15. August 2019 [Fn. 6], S. 3 f.).

<sup>77</sup> WAK-S, Medienmitteilung vom 30. August 2019, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2019-08-30-handout.aspx?lang=1031>.

<sup>78</sup> WAK-S, Medienmitteilung vom 15. November 2020, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2019-11-15.aspx>.

<sup>79</sup> WAK-S, Medienmitteilung vom 28. August 2020, in: <https://www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-wak-s-2020-08-28.aspx>.

<sup>80</sup> Vgl. auch Consiglio di Stato del Cantone Ticino (Fn. 40), S. 1.

dass er nur bei Neuerwerbungen angewendet wird. Es handelt sich auch um eine Norm, welche die Ungleichbehandlung von Hauseigentümern und Vermietern weiter verschärfen würde. Da im allgemeinen das heutige System vor allem Personen mit abbezahlten Liegenschaften benachteiligt (darunter viele Rentner),<sup>81</sup> bestünde eine besonnenere Variante darin, sowohl im DBG und auch im StHG die sogenannten «Härtefälle» zu verankern, die bereits in mehreren Kantonen vorhanden sind und die es ermöglichen, die Besteuerung des Eigenmietwerts zu begrenzen, wenn dieser einen bestimmten Prozentsatz des steuerpflichtigen Einkommens übersteigt.<sup>82</sup> Das Bundesgericht hat bereits bestätigt, dass eine solche Norm mit den geltenden Verfassungsgrundsätzen im Einklang steht.<sup>83</sup>

---

SAMUELE VORPE, Ph.D., Dozent für Steuerrecht und Leiter des Steuerkompetenzzentrums an der SUPSI Lugano.

Der Beitrag wurde im Rahmen des Integrationsseminars «Recht und Wirtschaftswissenschaft» von Prof. Dr. iur. Andrea Opel und MA UZH Christian Frey im Herbstsemester 2020 an der Universität Luzern verfasst.

---

<sup>81</sup> Botschaft 01.021 (Fn. 14), S. 3054.

<sup>82</sup> Vgl. Kanton Obwalden («Ausführungsbestimmungen über die Gewährung eines Einschlags auf dem Eigenmietwert in Härtefällen» [GDB 213.713]), Kanton Genf (Art. 24 Abs. 2 StG-GE), Kanton Graubünden (Art. 22 Abs. 4 StG-GR), Kanton Luzern (Art. 28 Abs. 4 StG-LU), Kanton St. Gallen (Art. 34 Abs. 4 StG-SG), Kanton Schaffhausen (Art. 15 Abs. 3 StG-SH), Kanton Vaud (Art. 39 StG-VD) und Kanton Zürich («Weisung der Finanzdirektion betreffend Gewährung eines Einschlags auf dem Eigenmietwert in Härtefällen» [ZStB-Nr. 21.3]). Für Kanton Tessin siehe die von PAOLO PAMINI eingereichte parlamentarische Initiative «Freno dell'impatto del valore locativo», vom 7. Mai 2018: «Bei einem steuerpflichtigen Vermögen von weniger als 600'000 Fr. darf der Eigenmietwert höchstens 30% der monetären Einkünfte betragen» (in: [https://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=123339](https://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=123339)).

<sup>83</sup> BGE vom 13. April 1983, in: StR 39/1984, S. 145.