



Eidgenössisches Finanzdepartement EFD
Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV)
Abteilung Steuergesetzgebung
Eigerstrasse 65
3003 Bern

vernehmlassungen@estv.admin.ch

Bern, 12. Juli 2019

Parlamentarische Initiative 17.400 WAK-SR. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Übermittlung der Vernehmlassungsunterlagen. Gerne nehmen wir dazu Stellung.

Die SP Schweiz befürwortet grundsätzlich einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung. Sie hat dazu mehrere eigene Vorstösse eingereicht. Auch die vorliegende Parlamentarische Initiative der WAK-SR wurde durch eine SP-Initiative (16.455) aus dem Jahr 2016 angestossen. Letztere verlangte die Abschaffung des Eigenmietwerts mit gleichzeitiger Aufhebung der (Schuldzins-)Abzüge.¹ Begründet wurde diese Forderung mit dem heute geltenden Wildwuchs bei den Eigenmietwerten in den Kantonen² sowie den Nachteile des heutigen Systems gerade für Rentnerinnen und Rentner in bescheidenen finanziellen Verhältnissen, die ihre Hypothekarschulden abbezahlt haben und deren Einkommen mit dem Eintritt der Rente sinken. Die geltende Besteuerung des fiktiven Einkommens stellt sie vor grosse finanzielle Probleme. Zudem schafft das heutige System mit dem Schuldzinsabzug steuerliche Fehlreize, sich zu verschulden, was unter anderem auch internationale Organisationen wie die OECD oder der IWF kritisiert haben. Schliesslich

¹ <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/espress/eigenmietwert-sp-stoesst-ueberfaellige-reform>

² Siehe dazu die neuste Liste der Kantone mit unterschiedlichen Eigenmietwerten für die kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer ab Steuerperiode 2018: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/direkte-bundessteuer/direkte-bundessteuer/fachinformationen/rundschreiben.html>

Sozialdemokratische Partei
der Schweiz

Theaterplatz 4
Postfach · 3011 Bern

Telefon 031 329 69 69
Telefax 031 329 69 70

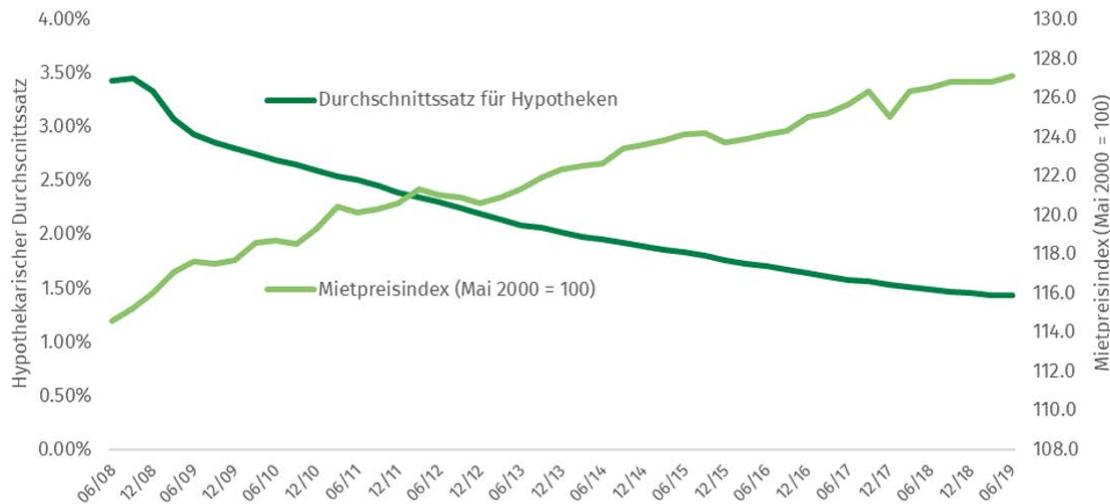
missbrauchen vor allem Vermögende das heutige System zur Steueroptimierung, indem sie trotz verfügbarer Mittel auf eine Schuldentilgung verzichten und mit der Hypothek andere Anlagen und nicht ihre Liegenschaften finanzieren. Dabei profitieren sie vor allem von den steuerfreien Kapitalgewinnen.

Die SP Schweiz hat für einen Systemwechsel allerdings immer **klare Bedingungen** gestellt, die auch in die WAK-SR-Initiative eingeflossen sind: So sollten die gesetzlichen Grundlagen (DBG, StHG) so angepasst werden, dass sich das neue System **möglichst haushaltneutral auswirken**, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben **keine unzulässigen (und zusätzlichen) Disparitäten zwischen Mieterinnen und Mietern und Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern schaffen** (die SP forderte eine Gleichbehandlung von Mieterinnen und Hauseigentümern) und **nach Massgabe der Verfassungsbestimmungen das Wohneigentum fördern sollte**. In Bezug auf den letzten Punkt wurde für den sozialen Ausgleich bei Ersterwerbern und tiefen Einkommen auf Dänemark als Vorbild verwiesen, das eine soziale Ausgestaltung der Wohneigentumsförderung kennt. Die SP hat immer betont, dass sie nur eine Lösung unterstützen würde, die Mieterinnen und Mieter nicht benachteiligt. Eine Reform des Eigenmietwerts, die neue Schlupflöcher für reiche Hausbesitzer bringe, werde die SP bekämpfen. **Der vorliegende Entwurf aber führt beim gegenwärtigen Zinsniveau (in allen Varianten) zu grossen Steuerausfällen und damit einer weiteren und massiven Schlechterstellung und noch stärkeren Ungleichbehandlung der Mietenden gegenüber den Wohneigentümerhaushalten, weshalb die SP den vorgeschlagenen Systemwechsel ablehnt. Zudem schafft der vorgeschlagene Systemwechsel neue Möglichkeiten der Steueroptimierung für wohlhabende Hausbesitzer.**

Eigentümer profitieren bereits heute stark von tiefen Zinsen

Ein Blick auf den Mietpreisindex und die Entwicklung der Hypothekarzinsen zeigt, wie sehr die Eigentümer bereits heute ungleich mehr vom nun schon seit vielen Jahren anhaltenden Tiefzinsumfeld profitieren als Mieterinnen und Mieter. Der Mietpreisindex ist Bestandteil des Landesindex der Konsumentenpreise und wird vom Bundesamt für Statistik erstellt. Er zeigt die Entwicklung der Wohnungsmieten bezogen auf ein Basisjahr 2000. Verglichen mit dem Durchschnittssatz für Hypotheken, welcher sich seit rund zehn Jahren im Sinkflug befindet, steigt der Mietpreisindex kontinuierlich an (siehe Grafik 1).³

³ <https://moneypark.ch/news-wissen/hypotheken-und-zinsen/referenzzinssatz-fuer-mieten-bleibt-unveraendert-der-kauf-von-wohneigentum-lohnt-sich-mehr-denn-je/>



Quelle: Bundesamt für Statistik, Schweizerische Nationalbank, Bundesamt für Wohnungswesen

Die Grafik illustriert zwei wichtige Entwicklungen:

- Der Kauf von Wohneigentum lohnt sich derzeit aufgrund der tiefen Zinsen mehr denn je (es handelt sich hier um eine indirekte zusätzliche Wohneigentumsförderung über den Markt) und
- die Hypothekenzinsen kennen im Moment nur den Trend nach unten (eine Trendumkehr ist nicht in Sicht, auch mittelfristig nicht).

Steuerausfälle in Milliardenhöhe durch Systemwechsel

Dass eine Zinserhöhung auf absehbare Zeit nicht in Sicht ist, bildet ein zentrales Kriterium zur Beurteilung der Kosten für die vorgeschlagene Reform (und damit die Umverteilungswirkungen). Denn im aktuellen Zinsumfeld würden bei allen Varianten (für den Schuldzinsabzug) Steuerausfälle für Bund und Kantone resultieren. Wie eine Aufstellung von Prof. Marius Brühlhart von der Uni Lausanne zeigt, bewegen sich die jährlichen Steuerausfälle zwischen 500 Millionen und 1,65 Milliarden Franken (siehe Grafik 2 unten, je nach Reformvariante). Brühlhart hat die verteilungspolitischen Auswirkungen der Reform untersucht und ist zum Schluss gekommen, dass selbst bei der relativ milden Variante 4 (Schuldzinsabzug im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen) und einem Zinsniveau von 4,5% Prozent immer noch mehr als 50 Prozent Eigentümer steuerlich von einer Reform profitieren würden. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass die Varianten 1 bis 4 in erster Linie gut situierten Haushalten zugutekommen, da die Schuldzinsen jeweils im Rahmen der eingegangenen steuerbaren Vermögenserträgen abzugsfähig sind, letztere also quasi eine Voraussetzung bilden.

Δ Steuerzahlungen an Bund + Kantone (Mio. CHF):

Zinsniveau	Reformvariante				
	1	2	3	4	5
1.5%	-1'650		n.a.	-1'000	-500
3.5%	-80	+60	n.a.	+410	+2'010

Quelle: Bericht WAK-S (Feb. 2019)

Die Analyse von Prof. Brühlhart kommt klar zum Ergebnis, dass solange die Hypothekarzinsen unter ca. 3,5% liegen, die Mehrheit der Eigentümer von allen fünf Reformvarianten profitieren würde. Unter den Wohneigentümern würden Rentner und/oder vermögende Haushalte am meisten profitieren. Aus wissenschaftlicher Sicht gebe es aber keine Argumente, weshalb das Wohneigentum noch stärker als im heutigen System gefördert werden sollte, so das Fazit der Untersuchung.

Zudem seien auch die Auswirkung auf eine geringere Verschuldung der Haushalte höchst zweifelhaft: einerseits würden Hypothekarschulden zwar weniger attraktiv, andererseits aber würde Wohneigentum (auch fremdfinanziert) noch attraktiver (weil eben steuerlich stark begünstigt). Kommt dazu, dass die Datengrundlage, auf welcher all diese Berechnungen (auch jene des Bundes) beruhen, sehr dünn und veraltet ist: Die Daten stammen aus zwei Kantonen (Bern und Thurgau) und beziehen sich auf die Steuerperiode 2010 (als die Zinssituation noch deutlich anders war, siehe Grafik 1). Seither hat sich der Immobilienmarkt in der Schweiz stark verändert. Es wäre deshalb eine wesentlich breitere und aktuellere Datengrundlage nötig, um realistische Auswirkungen eines Systemwechsels abschätzen zu können. Die Argumentation, dass sich die Zinslage mittel- oder langfristig ändern könnte, ist nicht stichhaltig. Erstens sagen alle Prognosen derzeit weiterhin rekordtiefe Zinssätze voraus; zweitens lägen die Steuerausfälle bis zu einer Zinswende im zweistelligen Milliardenbereich. Die Kosten (in Form von höheren Steuerabgaben oder tieferen Staatsleistungen) müssten in erster Linie die Mieter und Mieterinnen berappen, da sie in der Schweiz nach wie vor mit 61,2 Prozent in der Mehrheit sind (Zahlen 2016: 2,2 Millionen Haushalte in Mietwohnungen vs. 1,4 Millionen in den eigenen vier Wänden).

Falsche Anreize: Verschuldung würde nicht abnehmen

Was die von IWF und OECD monierte hohe Bruttoverschuldung der privaten Haushalte in der Schweiz angeht (und damit die Stabilität des Finanzplatzes; das Volumen der von Finanzinstituten an private Haushalte gewährten Hypotheken lag 2016 im Vergleich zum BIP bei rund 120 Prozent!), so ist darauf hinzuweisen, dass gerade der IWF in seinem Län-

derbericht vom März 2018 gefordert hat, bei Hypotheken striktere Belehnungsregeln anzuwenden und vor allem die Hypothekarzinsen – bei gleichzeitiger Abschaffung des Eigenmietwerts – nicht mehr zum Abzug zuzulassen. Wollte man diesen Empfehlungen gerecht werden, käme also nur Variante 5 bei der künftigen Schuldzinsregelung in Frage (keine Abzugsfähigkeit).

Zudem widerspricht auch der neu einzuführende Ersterwerberabzug dieser Zielsetzung. Es handelt sich hier um eine weitere Wohneigentumsförderung (etwa zu den Vorbezugsmöglichkeiten aus der 2. Säule und der Säule 3a), die wiederum die Verschuldung der privaten Haushalte fördert. Wobei beim vorgeschlagenen Ersterwerberabzug hinzuzufügen ist, dass keinerlei Auflagen bezüglich Einkommen oder Vermögen gemacht werden, ja nicht einmal bezüglich entgeltlichem oder unentgeltlichem Erwerb (Erbgang oder Schenkung) oder Besitz eines Eigenheims im Ausland. Das führt zu einer Subventionierung mit der Giesskanne, von der zum Beispiel auch ein Millionär profitieren könnte, der in die Schweiz zieht und hier ein Eigenheim erwirbt (siehe dazu auch die Kritik der FDK: „*Der Ersterwerberabzug ist nicht effizient und effektiv und bietet grosse Vollzugsprobleme*“⁴). Was die Verschuldungsproblematik generell angeht, sind deshalb alternative Ansätze zu prüfen. So etwa eine obligatorische Befristung der Hypothekarkredite, wie im Ausland üblich.

Neue Steueroptimierungsmöglichkeiten

Bereits das geltende System bietet vornehmlich einkommensstarken Steuerpflichtigen Möglichkeiten zur Steuerplanung. Mit den vorgeschlagenen Varianten zum Schuldzinsabzug werden nun weitere Möglichkeiten eingeführt. So hält der Erläuterungsbericht fest, dass vor allem bei Umsetzung der Variante 3 (Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und weitere 50'000 Franken bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Beteiligungen) mit Portfolioumschichtungen zu rechnen wäre. Vermögensstarke Haushalte würden ihre Wertpapiere in Kapitalgesellschaften einbringen (Gründung einer GmbH mit 20'000 Franken), um in den Genuss der Ausnahmeregelung für qualifizierte Beteiligungen zu kommen. Bei Variante 4 (Abzugsfähigkeit im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen) würde es zu Umschichtungen/Aufstockungen der Hypotheken für selbstgenutzte Zweitliegenschaften oder Renditeliegenschaften kommen, da der Schuldzinsabzug auf Erträge aus unbeweglichem Vermögen dort erhalten bliebe. Selbst bei Variante 5, so der erläuternde Bericht, bestünde ein Gestaltungsspielraum, indem die Vermögenswerte in eine juristische Person eingebracht werden könnten und damit der Schuld-

⁴ https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Wohneigentumsbesteuerung/190613_EMW_MM_DEF.pdf?la=de-CH

zinsabzug wieder möglich wäre. Eine ernsthafte Reform müsste die Steueroptimierungsmöglichkeiten von Eigentümern mit mehreren Liegenschaften und flüssigen Vermögenswerten stärker limitieren.

Für die SP Schweiz kommt Variante 3 (erhöhte Abzugsfähigkeit bei qualifizierten Beteiligungen) aber auch schlicht deshalb nicht in Frage, weil hier die vom Bundesgericht eindeutig kritisierte Bevorzugung von grossen Aktionären mit qualifizierten Beteiligungen einmal mehr zementiert würde (die FDK bezeichnet diese Variante als verfassungswidrig).

Steuerharmonisierung wird weiter geschwächt

Ein weiterer Kritikpunkt betrifft einerseits die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung bei Zweitliegenschaften sowie die Wahlmöglichkeit für die Kantone, die ausserfiskalischen Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau weiterhin zuzulassen. Vor allem letztere Massnahme widerspricht dem Verfassungsgrundsatz der Steuerharmonisierung zwischen den Kantonen, wie die FDK moniert hat, weil die Kantone unterschiedlich davon Gebrauch machen würden. Aber auch die Verfassungsmässigkeit der steuerlichen Differenzierung zwischen selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz und selbstgenutzten Zweitliegenschaften wird zurecht in Frage gestellt. Dazu die FDK: *„Die Beibehaltung der Besteuerung der Eigenmietwerte bei Zweitliegenschaften bedeutet, dass kein vollständiger Systemwechsel bei der Besteuerung selbstgenutzter Liegenschaften erfolgt. Vielmehr sind zwei Systeme nebeneinander zu führen, was zu Zusatzaufwand führt. Die differenzierte Behandlung der gleichen Einkommensart, nämlich Natural-einkommen aus Liegenschaften, ist schwer zu begründen. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften ist jedoch im Hinblick auf den Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone zwingend. Ergänzend zu beachten ist, dass aufgrund des Wegfalls der Eigenmietwertbesteuerung am Wohnort und der damit verbundenen Neuverteilung der Schuldzinsen in der Steuerausscheidung ein Teil des bisherigen Steuersubstrates der Tourismuskantone verlorengeht.“* Auch hier verweist die FDK zudem auf Steueroptimierungsmöglichkeiten (Wahl des Wohnsitzortes nach kantonal unterschiedlicher Höhe des Eigenmietwertes, kurzfristige Vermietung der Liegenschaft zwecks Abzug von Sanierungsarbeiten).

Alternative Ansätze weiter verfolgen

Für eine künftige Ausgestaltung der Reform müsste insbesondere geprüft werden, wie Rentnerhaushalte (vor allem auch solche, die über wenig Eigenkapital verfügen und die Hypotheken nicht zurückzahlen konnten) besser entlastet werden könnten. Hier haben mehrere Kantone bereits erste Schritte unternommen, wie dem erläuternden Bericht zu entnehmen ist: GE, GR, LU, OW, SH, SG, VD, ZH sehen in ihrem Recht

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. Eine solche Lösung könnte auch auf eidgenössischer Ebene eingeführt werden. Zudem lässt das DBG auch die Berücksichtigung einer so genannten Unternutzung mittels eines entsprechenden Abzugs zu. Knapp die Hälfte der Kantone kennen ähnliche Bestimmungen in ihrem Recht. Auch dieses Konzept des Unternutzungsabzugs müsste genau geprüft und weiter verfolgt werden, um etwa Rentnerhaushalte einheitlicher zu entlasten. Drittens schliesslich könnte auch das Modell der Immobilienverrentung durch „Umkehrhypotheken“ weiter als Lösungsansatz in Erwägung gezogen werden.

Fazit: SP lehnt den vorgeschlagenen Systemwechsel ab

Eine nüchterne Analyse des Systemwechsels ergibt, dass das aktuelle System mit Eigenmietwertbesteuerung und Abzügen sowohl unter verteilungs- als auch finanzpolitischen Aspekten effizienter ist und Anpassungen zur Abfederung von Härtefällen (Rentner und Rentnerinnen) und zur Befristung von Hypotheken (Verschuldungsproblematik) sinnvoller wären als ein Systemwechsel. Die SP Schweiz kommt damit zum Schluss, dass der vorgeschlagene Systemwechsel die angestrebten Ziele nicht erreicht und deshalb abzulehnen ist.

Wir danken Ihnen, geschätzte Damen und Herren, für die Berücksichtigung unserer Erörterungen und verbleiben

Mit freundlichen Grüssen.

Sozialdemokratische Partei der Schweiz



Christian Levrat
Präsident



Luciano Ferrari
Leiter Politische Abteilung