



06.04.2023

Pa.lv. 17.400

Aktualisierte Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen

Zusammenfassung

Die WAK-N hat der ESTV den Auftrag erteilt, Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen von Reformoptionen der Eigenmietwertbesteuerung auf Basis einer aktuelleren und breiteren Datengrundlage vorzunehmen. Die ESTV hat deshalb sechs Kantone für Lieferungen von Steuerdaten angefragt. Von diesen sicherten AG, BE, LU und TG eine Datenlieferung zu.

Sowohl die ständerätliche als auch die Fassung der WAK-N für eine Reform der Eigenmietwertbesteuerung führen bei einem Hypothekarzinsniveau von 1.5% zu milliardenschweren Mindereinnahmen. Im Konzept des Ständerates werden die Mindereinnahmen auf knapp 2 Mrd. Franken geschätzt, wovon etwa 1.4 Mrd. auf die Kantons- und Gemeindesteuern entfallen. Das Konzept der WAK-N würde Mindereinnahmen von ca. 4 Mrd. Franken hervorrufen (davon 2.7 bis 3 Mrd. Franken bei den Kantons- und Gemeindesteuern). Das Zinsniveau ist im vergangenen Jahr jedoch spürbar gestiegen. Das Konzept des Ständerates könnte – sobald ein Grossteil der Bestandshypothesen durch neue Hypothekarverträge abgelöst wird – bei einem Zinsniveau von 3.5% in etwa aufkommensneutral ausfallen. Würden dagegen die Beschlüsse der WAK-N umgesetzt, ist dies nicht der Fall. Hierzu müsste das Hypothekarzinsniveau auf mehr als 5% steigen, um Aufkommensneutralität zu erzielen.

Trotz der verbesserten Datengrundlage sind die Schätzungen mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, da

- 1. Verhaltensanpassungen ausgeblendet wurden und*
- 2. gewisse Reformkomponenten mangels Datengrundlage (heutiges Ausmass der Energiespar- und Umweltschutzabzüge) nicht beziehungsweise aufgrund einer eingeschränkten Datengrundlage nur grob (effektive Unterhaltskosten bei steuerpflichtigen Personen, welche die Unterhaltskostenpauschale geltend machen, sind unbekannt; Steuerfaktoren von inländischen Zweitliegenschaften nur für zwei statt vier Kantone verfügbar) abgebildet werden konnten.*

Nichtsdestotrotz bestätigt die Aktualisierung die bisherigen Schätzungen weitgehend.

1. Ausgangslage

Im Bericht der WAK-S vom 27. Mai 2021 zur Pa.lv. «Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung» (17.400) wurden Schätzungen der ESTV zu einer Reform der Eigenmietwertbesteuerung präsentiert.¹ Diese beruhten auf Daten der Kantone BE und TG aus dem Steuerjahr 2010. Der Ständerat hat sich am 21. September 2021 für eine Abschaffung des Eigenmietwerts am Erstwohnsitz ausgesprochen. Die Reform würde gemäss ständerätlicher Fassung und auf Basis der damaligen Datengrundlage bei einem Zinsniveau von 3.5% in etwa aufkommensneutral ausfallen. Bei einem Zinsniveau von 1.5% wurden die gesamtstaatlichen Mindereinnahmen auf etwa 1.7 Mrd. Franken geschätzt.

Im Anschluss nahm die WAK-N die Beratung des Geschäfts auf. Aufgrund der veralteten Datengrundlage verlangte sie von der ESTV Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen der diskutierten Reformoptionen auf Basis einer aktuelleren und breiteren Datengrundlage. Die ESTV hat deshalb sechs Kantone für Lieferungen von Steuerdaten angefragt. Von diesen sicherten

¹ BBI 2021 1631

AG, BE, LU und TG eine Datenlieferung zu (Steuerjahr 2019). Im Zwischenbericht vom 22. Dezember 2022 erfolgte die Auswertung von Daten der Kantone AG und BE; dieser Bericht umfasst die Auswertung der Daten aller vier Kantone.²

Zusätzlich hat die ESTV die Datengrundlagen bezüglich der Zahl der Wohneigentümer in der Schweiz (neuer Stand: 2020), der steuerbaren Einkommen (Stand: 2018), der Belastungen mit Kantons- und Gemeindesteuern (neuer Stand: 2021), der kantonalen Besonderheiten hinsichtlich einer Reduktion des kantonalen Eigenmietwerts und des Pauschalabzugs für die Liegenschaftsunterhaltskosten (Stand: 2020) aktualisiert.

2. Ergebnisse

Tabelle 1 zeigt einige beschreibende Statistiken zu den Kantonen sowie die schweizweiten Summen bei einer Hochrechnung (letzte Spalte). Betrachtet werden Besitzer von Erstliegenschaften, die ggf. noch über weitere Liegenschaften verfügen.³ In der Schweiz waren 2020 etwa 1.4 Millionen Haushalte im Besitz einer Erstliegenschaft. Die in den Kantonen betrachteten Haushalte umfassen etwa 440 000 Eigentümer von Erstliegenschaften. Somit beträgt der Abdeckungsgrad von Besitzern einer Erstliegenschaft in der Schweiz etwa ein Drittel.

Betrachtet man die durchschnittlichen Mieten in den Kantonen (s. letzte Zeile der Tabelle 1) und vergleicht sie mit dem schweizweiten Durchschnitt, so liegen diese in den Kantonen AG und LU nahe am Durchschnitt und in den Kantonen BE und TG etwas darunter. In der Summe sind die Eigenmietwerte in den betrachteten Kantonen – unter der Annahme, dass von Mieten auf Eigenmietwerte geschlossen werden kann – leicht unterdurchschnittlich. Dieser Effekt wurde (ebenso wie bei den steuerbaren Einkommen) für die Simulation korrigiert.⁴

Bei einer Reform würden die Eigenmietwerte nicht mehr besteuert. Im Gegenzug gäbe es Einschränkungen beim Zinsaufwand und beim Unterhalt (siehe Anhang I für eine detailliertere Beschreibung der beiden Reformkonzepte). In Abhängigkeit des Schuldzinsniveaus und des neuen Schuldzinsabzugs dürften bei einer Reform zwischen 50% und 70% der Schuldzinsen steuerlich nicht mehr geltend gemacht werden. Der dargestellte Zinsaufwand in Tabelle 1 wurde für ein Zinsniveau von 3.5% simuliert.⁵

In der Tabelle sind die durchschnittlichen effektiven Unterhaltskosten sowie die durchschnittlich geltend gemachte Unterhaltskostenpauschale abgebildet. Mangels disaggregierter Daten kann letztere lediglich für AG und BE berechnet werden.⁶ Knapp die Hälfte der Erstliegenschaftsbesitzer macht in den zwei betrachteten Kantonen von der Pauschale Gebrauch, wobei die Heterogenität recht gross ist. So kommt im Kanton AG bei mehr als der Hälfte der Erstliegenschaftsbesitzer die Pauschale zum Zug, im Kanton BE dagegen nur bei etwa 40%. Obgleich knapp die Hälfte der Erstliegenschaftsbesitzer die Pauschale geltend macht, ist der effektive Unterhaltsaufwand um ein Vielfaches höher. Das Ergebnis wird von wenigen (<1%) Erstliegenschaftsbesitzern getrieben, die einen Renovationsaufwand von mehr als 100 000 Franken ausweisen.

² Die ESTV bedankt sich bei den Kantonen für die Datenlieferungen sowie für die zeitnahen und präzisen Antworten der kantonalen Vertreter bei Rückfragen der ESTV.

³ In den Daten des Kantons LU sind auch Angaben zu Mieterhaushalten enthalten. Für diese Gruppe hätte die Reform via Begrenzung des Schuldzinsenabzugs ebenfalls Auswirkungen. Diese sind jedoch vernachlässigbar, da mehr als 90 Prozent der Mieter in ihrer Steuererklärung keine Schuldzinsen angeben. Ebenfalls deuten Aggregatdaten der SNB darauf hin, dass Konsum- im Vergleich zu Hypothekarkrediten unbedeutend sind.

⁴ Beispiel: Die durchschnittliche Miete beträgt im Kanton ZH 1597 Franken, in den vier ausgewerteten Kantonen gewichtet 1303 Franken. Der kantonale Eigenmietwert für ZH wurde folglich um knapp 23% nach oben korrigiert (1597/1303). Bei der Abzugspalette wurde dieselbe Vorgehensweise gewählt.

⁵ Die Datensätze enthalten Angaben zu den Bruttoschulden und zum Zinsaufwand. Dividiert man Letzteren durch die Bruttoschulden, erhält man den Zins, zu dem sich der Haushalt verschuldet. Der durchschnittliche Zins betrug 2019 knapp 1.4%. Ein Zinsniveau von z.B. 3.5% wurde simuliert, indem bei jedem Haushalt der individuelle Zins um 2.1 Prozentpunkte erhöht wurde.

⁶ Für die beiden anderen Kantone wurde die Pauschale so geschätzt, dass der Anteil der Pauschale am gesamten Liegenschaftsaufwand der beiden Kantone AG und BE genutzt wurde und mit dem durchschnittlichen Unterhaltsaufwand des jeweiligen Kantons multipliziert wurde.

Tabelle 1: Deskriptive Statistiken zu den vier betrachteten Kantonen und der Schweiz (Durchschnitte bzw. Summen)

Kanton	AG	BE	LU	TG	CH (Hochrechnung)
Bruttoeigenmietwert					
Eigenmietwert Erstliegenschaft DBST	17'871	17'145	18'249	22'945	28.0 Mrd.
Eigenmietwert Zweitliegenschaft	9'065	10'639	NV	NV	1.5 Mrd.
Zinsen					
Zinsaufwand (Zins: 3.5%)	16'255	15'627	18'372	19'820	
Davon: nicht mehr ab- zugsfähig (Konzept Ständerat)	10'753	9'729	10'537	11'893	16.4 Mrd.
Unterhalt (einschl. BVK)					
Unterhaltsaufwand Erstliegenschaft	7'933	10'493	8'555	7'736	14.4 Mrd.
Davon: Pauschale ¹	2'077	1'462	NV	NV	
Bruttovermögen	1'009'481	1'087'652	1'527'239	1'480'776	
Reinvermögen	565'346	567'369	1'260'145	954 824	
Anteil Immobilienver- mögen am Bruttover- mögen	72%	68%	67%	77%	
Immobilienmarkt					
Besitzer von Immobi- lien (BFS, 2020)	141'080	184'130	61'900	55'750	1'397'831
Durchschnittsmiete (BFS, 2020)	1'381	1'233	1 364	1'268	1'373

¹= Die durchschnittliche Pauschale bzw. der effektive Unterhaltsaufwand beziehen sich auf alle Erstliegenschaften. Da aber nur ein Teil der Erstliegenschaftsbesitzer die Pauschale geltend macht, ist die durchschnittlich geltend gemachte Pauschale pro Liegenschaftsbesitzer, der eine solche geltend macht, höher.

Schaut man sich die Struktur des Vermögens von Immobilienbesitzern an, dann besteht dieses zu mehr als zwei Dritteln aus Immobilienvermögen.⁷ Dieser Durchschnittswert sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass eine beachtliche Heterogenität besteht und für die Mehrheit der Erstliegenschaftsbesitzer die eigene Immobilie den zentralen Vermögenswert darstellt. Bei Betrachtung des Reinvermögens (Bruttovermögen abzüglich der Bruttoschulden) zeigt sich, dass Erstliegenschaftsbesitzer in den untersuchten Kantonen im Durchschnitt deutlich vermögender sind als der Durchschnitt der gesamten Population.⁸ Auch hier ist die Heterogenität innerhalb der Population der Erstliegenschaftsbesitzer jedoch beachtlich.

Tabelle 2 zeigt bei einem Hypothekarzinsniveau von etwa 1.5% die finanziellen Auswirkungen

- der Beschlüsse der WAK-N in Relation zum Status quo (Spalte 2),

⁷ Da die Vermögenssteuerwerte bei Immobilien eher konservativ ausfallen, dürfte der prozentuale Anteil des immobilien Vermögens tatsächlich höher ausfallen, da bei mobilem Vermögen häufig die Marktwerte angesetzt werden.

Die SNB-Statistik, bei der die Bewertung des immobilien Vermögens sich stärker an den Marktwerten orientieren dürfte, weist einen Anteil des immobilien Vermögens von knapp 40% im Zeitraum 2000 bis 2007 aus, der im Zeitraum 2011 bis 2021 auf etwa 44% gestiegen ist. In der SNB-Statistik werden aber nicht nur die Vermögen der Immobilienbesitzer, sondern sämtliche Vermögen, d.h. auch die Vermögen von (reinen) Mieterhaushalten erfasst.

⁸ Gemäss der Vermögenssteuerstatistik 2019 belief sich das Reinvermögen pro Steuerpflichtigen (d.h. einschliesslich Mieterhaushalte) im Kanton AG auf ca. 330'000 Franken, im Kanton BE auf ca. 280'000, im Kanton LU auf 430'000 und im Kanton TG auf 400'000. Für den Kanton Luzern lassen sich mit den verfügbaren Daten auch Aussagen alleine für die Population der Mieter treffen: Diese weisen mit knapp 200 000 Franken ein deutlich geringeres Reinvermögen aus.

- der Beschlüsse des Ständerats in Relation zum Status quo (Spalte 3),
- und der Beschlüsse der WAK-N im Vergleich zu den Beschlüssen des Ständerats (Spalte 4).

Die Abschaffung der Eigenmietwerte an der Erstliegenschaft würde bei der direkten Bundessteuer (den Kantons- und Gemeindesteuern) isoliert betrachtet zu Mindereinnahmen von etwa 1.7 Mrd. (3.7 Mrd.) Franken führen. Im Gegenzug würden die öffentlichen Haushalte Mehreinnahmen infolge der Verschärfung des Schuldzinsenabzugs und der Begrenzung des abzugsfähigen Unterhaltsaufwands erfahren. In einer Tiefzinssituation kann dies jedoch nicht aufkommensneutral geschehen. Bei einem Zinsniveau von 1.5% – dies dürfte trotz der einsetzenden Zinswende dem ungefähren durchschnittlichen Zinsniveau entsprechen, mit welchem Liegenschaftsbesitzer im Jahr 2022 konfrontiert waren – werden die Mindereinnahmen aus dem Beschluss des Ständerates auf knapp 2 Mrd. Franken geschätzt (siehe Tabelle 2, letzte Zeile).

Tabelle 2: Schätzungen finanzielle Auswirkungen: Beschlüsse der WAK-N vs. Ständerat / Status quo (in Mio. Franken; Datengrundlage: AG / BE / LU / TG Periode 2019): Zinsniveau 1.5%

Zinsniveau: 1.5%	Beschluss WAK-N ggü. Status quo	Beschluss Ständerat ggü. Status quo	Beschluss WAK-N ggü. Ständerat
Bruttoeigenmietwert			
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft DBG	-1680	-1680	0
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft StHG	-3700	-3700	0
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften DBG ¹	-100	0	-100
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften StHG	-260	0	-260
Zinsen			
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen ² DBG	380	400	-20
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen StHG	970	1000	-30
Ersterwerberabzug DBG		-140	140
Ersterwerberabzug StHG		-340	340
Unterhaltsaufwand			
Unterhaltskosten (einschliesslich Energiesparabzüge) ³ Erstliegenschaft DBG	0-140 (140= kompletter Wegfall Unterhaltskostenpauschale)	880	-740 bis -880
Unterhaltskosten (einschliesslich Energiesparabzüge) ⁴ Erstliegenschaft StHG	0 bis 280 (280= kompletter Wegfall Unterhaltskostenpauschale) ³	1600 ³	-1320 bis -1600
Unterhaltskosten (einschliesslich Energiesparabzüge) ³ Zweitliegenschaft DBG	0-10		0-10

Unterhaltskosten (einschliesslich Energiesparabzüge) ⁴ Zweitliegenschaft StHG	0-40		0-40
Summe Änderungen DBG	-1250 bis -1400	-540	-710 bis -860
Summe Änderungen StHG	-2670 bis -2990	-1440	-1230 bis -1550
Summe gesamtstaatliche Änderungen	-3920 bis -4390	-1980	-1940 bis -2410

1. Die Aufkommenswirkungen aus der Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften wurden mit Daten der Kantone AG und BE geschätzt.

2. WAK-N: Begrenzung auf 100% des steuerbaren Vermögensertrags; Ständerat: Begrenzung auf 70% des steuerbaren Vermögensertrags.

3. Zwischen den Energiespar- und Umweltschutzabzügen und dem allgemeinen Unterhaltsaufwand bestehen grosse Überlappungen. Nicht durch den Unterhaltsaufwand abgedeckt, gleichwohl im derzeitigen Recht abzugsfähig sind: 1. Rückbaukosten; 2. Abzugsvortrag der Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sowie Rückbaukosten auf maximal drei Jahre sowie 3. Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen mit wertvermehrendem Charakter. Beim Konzept des Ständerats können Mehreinnahmen aus der Streichung der Energiespar- und Umweltschutzabzüge auf Stufe DBG bei Vermietenden / Zweitliegenschaftsbesitzern mangels Datengrundlage nicht geschätzt werden. Das Konzept der WAK-N sieht beim effektiven Unterhalt keine Änderung gegenüber dem Status quo, jedoch die Streichung der Unterhaltskostenpauschale vor. Im Konzept der WAK-N wurden zwei Extremszenarien unterstellt: Das eine Szenario geht davon aus, dass sämtliche Auslagen, die bisher bei der Unterhaltskostenpauschale geltend gemacht wurden, neu effektiven Unterhaltsaufwand darstellen, so dass keine Einnahmen aus der Streichung der Unterhaltspauschale erwachsen. Im anderen Szenario würde mit dem Wegfall der Pauschale nicht neuer, zusätzlicher effektiver Unterhaltsaufwand geltend gemacht, so dass die Streichung der Pauschale zu Einnahmen führen würde. Es wurde jedoch keine Streichung von 100% simuliert, da unterstellt wurde, dass 30% der Unterhaltskostenpauschale dem Energiesparen dienen, welche gemäss dem Konzept der WAK-N weiterhin abzugsfähig wären. In der Summe wurde in diesem Szenario folglich eine Streichung der Unterhaltskostenpauschale von 70% simuliert.

4. Es wird unterstellt, dass die Kantone von der Kann-Vorschrift beim Unterhaltsaufwand (WAK-N) bzw. bei den Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (WAK-N / Ständerat) Gebrauch machen. Beim ständerätlichen Beschluss werden 70% des Unterhaltsaufwands, d.h. derjenige Teil des Unterhaltsaufwands, der nicht durch Energiespar- und Umweltschutzabzüge abgedeckt wird, nicht mehr zum Abzug zugelassen. Die Annahme ist folglich, dass 30% des Unterhaltsaufwands dem Energiesparen bzw. Umweltschutz dient. Diese Annahme fusst auf einer bescheidenen Datenbasis, da in den Steuererklärungen keine Differenzierung zwischen Energiesparmassnahmen und sonstigem Unterhaltsaufwand erfolgt. Eine ältere Studie von Econcept (Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen., i.A., BEW, Zürich 1997) kommt zum Schluss, dass etwa 20-30% des Unterhaltsaufwands dem Energiesparen dient.

Die in den Ziffern 1-4 vorgenommenen Ausführungen gelten auch für die Tabellen 3–7.

Das Zinsniveau ist im vergangenen Jahr jedoch spürbar gestiegen. Mittlerweile müssen bei Abschluss einer mehrjährigen Festhypothek wieder etwa 3% Zins entrichtet werden (Stand 16. März 2023). Bei einem solchen Zinsniveau wird die Reform gemäss der ständerätlichen Fassung in Richtung Aufkommensneutralität gelenkt (s. Tabelle 3). Allerdings dauert es mehrere Jahre, bis sich dieser Effekt tatsächlich materialisieren wird, da viele Wohneigentümer ihr Eigenheim langfristig finanziert haben. Gemäss Daten des Kantons BE wäre für eine aufkommensneutrale Reform auf Stufe DBST ein Zins von etwa 3% notwendig, gemäss Daten der Kantone AG und LU ein Zins von etwa 3.5% und bei Auswertung der Daten aus dem Kanton TG von etwas mehr als 4%.

In der Summe ist die Fassung der WAK-N bezüglich der Abzüge deutlich weniger restriktiv. Des Weiteren soll der Eigenmietwert auch bei Zweitliegenschaften entfallen. Dies impliziert, dass die Mindereinnahmen der Reform bei der WAK-N-Fassung höher ausfallen bzw. ein höherer Hypothekarzinssatz notwendig ist, ab dem die Reform aufkommensneutral ausfällt. Bei einem Hypothekarzins von 1.5% (bzw. 3.5%) werden die Mindereinnahmen auf grob 4 Mrd. Franken (bzw. 2 Mrd. Franken) geschätzt (vgl. Tabellen 2 und 3, erste Spalte, unterste Zeile). Aufkommensneutralität liesse sich selbst bei einem Hypothekarzins von etwa 5% nicht ganz erreichen (siehe Anhang II bzgl. der Aufkommenseffekte bei alternativen Zinsniveaus).

Im Vergleich zum ständerätlichen Beschluss würden relativ unabhängig vom vorherrschenden Zinsniveau gesamtstaatlich zusätzliche Mindereinnahmen von etwas mehr als 2 Mrd. Franken aus der Umsetzung der Beschlüsse der WAK-N resultieren (siehe letzte Spalte).

Tabelle 3: Schätzungen finanzielle Auswirkungen: Beschlüsse der WAK-N vs. Ständerat / Status quo (in Mio. Franken; Datengrundlage: AG / BE / LU / TG Periode 2019): Zinsniveau 3.5%

Zinsniveau: 3.5%	Beschluss WAK-N ggü. Status quo	Beschluss Ständerat ggü. Status quo	Beschluss WAK-N ggü. Ständerat
Bruttoeigenmietwert			
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft DBG	-1680	-1680	0
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft StHG	-3700	-3700	0
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften DBG	-100	0	-100
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften StHG	-260	0	-260
Zinsen			
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen ¹ DBG	900	980	-80
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen StHG	2280	2400	-120
Ersterwerberabzug DBG		-150	150
Ersterwerberabzug StHG		-370	370
Unterhaltsaufwand			
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Erst- liegenschaft DBG	0-140 (120= kompletter Wegfall Unterhaltskostenpauschale)	880	-740 bis -880
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Erst- liegenschaft StHG	0-280 (300= kompletter Wegfall Unterhaltskostenpauschale)	1600 ³	-1320 bis -1600
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft DBG	0-10		0-10
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft StHG	0-40		0-40
Summe Änderungen DBG	-730 bis -880	30	-760 bis -910
Summe Änderungen StHG	-1360 bis -1680	-70	-1290 bis -1610
Summe gesamtstaatliche Änderungen	-2090 bis -2560	-40	-2050 bis -2520

Es gelten dieselben Hinweise wie für Tabelle 2.

4. Einordnung der Ergebnisse

Trotz einer breiteren und aktualisierten Datengrundlage sind die Schätzungen mit Vorsicht zu interpretieren, da von vier Kantonen auf die gesamte Schweiz hochgerechnet wurde. Des Weiteren sind folgende Punkte zu beachten:

Abzugsfähige Schuldzinsen: Die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen ergibt sich in der Simulation aus dem (konstant gehaltenen) steuerbaren Vermögensertrag, dem simulierten Hypothekarzinsniveau und der konkreten Regel bezüglich der Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen im Reformszenario. Wird der steuerbare Vermögensertrag konstant gehalten, impliziert dies, dass mit steigendem Hypothekarzinsniveau der Prozentsatz der nicht abzugsfähigen Schuldzinsen zunimmt. Es ist unklar, wie sich der steuerbare Vermögensertrag in Abhängigkeit des Zinsniveaus entwickelt. Zwischen Anleihe- und Hypothekarzinsen besteht eine hohe positive Korrelation, die bei Sichteinlagen ebenfalls positiv, aber schwächer ausfallen dürfte. Steigt das reale Zinsniveau, könnte sich dies wiederum negativ auf die Gewinnsituation und somit die Dividendenausüttungen der Unternehmen auswirken. Unklar ist die Entwicklung auf die Mieten. Diese sind zum einen von einem Referenzzinssatz abhängig, dagegen wirkt sich ein steigendes Zinsniveau dämpfend auf die wirtschaftliche Entwicklung und somit die (Neu-)Mieten aus. Die Annahme eines konstanten steuerbaren Vermögensertrags würde isoliert betrachtet für eine Unterschätzung des aufkommensneutralen Zinses von bis zu 0.5 Prozentpunkten sorgen, falls bei einem steigenden Zinsniveau auch der steuerbare Vermögensertrag zunehmen sollte.

Inländische Zweitliegenschaften: Das Konzept der WAK-N sieht einen Wegfall des Eigenmietwerts auch auf Zweitliegenschaften vor. Die verfügbaren Daten der Kantone AG und BE erfassen die in- und ausländischen Zweitliegenschaften der im Kanton unbeschränkt steuerpflichtigen Personen sowie die von im Ausland unbeschränkt steuerpflichtigen Personen im Kanton gehaltenen Immobilien. Nicht erfasst werden die Liegenschaften von Personen, die in einem anderen Kanton unbeschränkt steuerpflichtig sind.⁹ Deshalb kann auf Basis der Daten zweier Kantone lediglich eine sehr grobe Schätzung der Konsequenzen eines Wegfalls des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften vorgenommen werden, indem das Mengengerüst auf etwa 150 000 selbst genutzte Zweitwohnungen taxiert wird.¹⁰ Im Vergleich zu den weiteren in den Tabellen ausgewiesenen Zahlen sind die Aufkommenseffekte aus der Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften somit nochmals deutlich unsicherer. Die verfügbaren Daten der zwei Kantone deuten zudem darauf hin, dass die Aufkommenseffekte stark geklumpt anfallen dürften. So signalisieren die Daten, dass sich etwa 80% der inländischen Zweitwohnungen in den Kantonen BE, GR, TI und VS befinden. Zudem sind in diesen vier Kantonen einige wenige Gemeinden sehr viel exponierter als andere.

Energiespar- und Umweltschutzabzüge: Der Ständerat hat diese auf Stufe DBG gestrichen. Die Streichung bezieht sich dabei nicht nur auf Eigenheimbesitzer. Von dieser Streichung sind auch Zweitliegenschaftsbesitzer und Vermieter betroffen. Die daraus resultierenden Aufkommenswirkungen sind in den Schätzungen nicht enthalten, weil unklar ist, wie hoch die wertvermehrende Komponente bei diesen Abzügen ausfällt.¹¹ Die Vernachlässigung dieser Kategorien sorgt isoliert betrachtet für eine Überschätzung des aufkommensneutralen Zinses in der ständerrätlichen Fassung.

Unterhaltskostenpauschale / Versicherungsprämien und Verwaltungskosten durch Dritte: Das Konzept der WAK-N sieht eine Abschaffung der Unterhaltskostenpauschale und

⁹ Beispiel für den Kanton BE: Die Zweitliegenschaft eines Ausländers im Kanton Bern wird erfasst. Ebenso wird in den Berner Daten die (in- und ausländische) Zweitliegenschaft eines im Kanton unbeschränkt Steuerpflichtigen erfasst. Jemand der in der Schweiz, nicht aber im Kanton BE unbeschränkt steuerpflichtig ist (bspw. im Kanton ZG) und über eine Zweitliegenschaft in BE verfügt, ist dagegen nicht im Berner Datensatz enthalten.

¹⁰ Bei Auswertung der Daten aus AG und BE sowie Hochrechnung auf die Schweiz. Daneben existiert eine Schätzung des Kantons VS. Dieser ermittelt das Total der Liegenschaftserträge (Erst- und Zweitwohnsitz sowie Mieteinnahmen) in Kanton, wovon 56% auf den Eigenmietwert; 44% der Bruttoerträge dagegen auf vermietete Objekte entfallen. Von den auf den Eigenmietwert entfallenden Erträgen entfallen wiederum ca. 60% auf Zweitwohnungen. Liegenschaftskosten und Schuldzinsen wurden nicht separat betrachtet, d.h. es gilt die Annahme, dass bei einem Systemwechsel 56% der Schuldzinsen und Liegenschaftskosten nicht mehr abzugsfähig wären. Der Kanton VS ermittelt für seinen Kanton und für die Steuerperiode 2019 aus dem Wegfall des Eigenmietwerts auf dem Zweitwohnsitz gesamtstaatliche Mindereinnahmen von etwa 55 Mio. CHF, wovon etwa 26 (22) Mio. der Minderträge auf die kantonalen (kommunalen) Steuereinnahmen entfallen. Die Schätzung ist nicht direkt mit derjenigen der ESTV vergleichbar, da i) die Abzüge quotaal ausgeschieden werden, ii) sie auf einer Nettobetrachtung beruht und iii) sie auf den Kanton VS beschränkt ist.

¹¹ Des Weiteren wurde der Abzugsvortrag bzw. die Abzugsfähigkeit von Rückbaukosten erst mit der Steuerperiode 2020 eingeführt, während sich die Simulationsdaten auf die Steuerperiode 2019 beziehen.

eine Beibehaltung des effektiven Liegenschaftsunterhalts auf Stufe DBG vor (StHG: Kann-Vorschrift). Die Versicherungsprämien und Verwaltungskosten durch Dritte sind wie beim Beschluss des Ständerats nicht mehr abzugsfähig. Die Betriebskosten sind als Teil der effektiven Unterhaltskosten weiterhin abzugsfähig.

Die Daten sind jedoch zu hoch aggregiert, so dass eine Unterscheidung, wie die Verteilung dieser (teils abzugsfähigen / teils nicht mehr abzugsfähigen) Komponenten innerhalb der Betriebs- und Verwaltungskosten bzw. des effektiven Liegenschaftsunterhalts ausfällt, nicht möglich ist. Deshalb beruhen die Schätzungen auf der Annahme, dass entweder sämtliche Komponenten der Unterhaltskostenpauschale voll abzugsfähig bleiben oder nicht. Falls die Annahme gilt, dass die Pauschale gestrichen und deren Bestandteile nicht neu als effektiver Unterhaltsaufwand geltend gemacht wird, wurde jedoch unterstellt, dass 30% der Unterhaltskostenpauschale dem Energiesparen dienen. Das andere Extrem – die Annahme eines vernachlässigbaren Aufkommenspotenzials aus der Streichung – lässt sich dadurch begründen, dass in der Unterhaltskostenpauschale auch kleinere Reparaturleistungen (z.B. defekte Spüle beim WC) oder kostengünstige wiederkehrende Unterhaltsleistungen (z.B. Kaminfegerdienstleistungen) enthalten sein dürften. Fällt die Pauschale weg, würde dieser Aufwand neu als effektiver Liegenschaftsunterhalt geltend gemacht. Die Darstellung in den Tabellen 2 bis 7 beinhaltet folglich die Extremfälle, so dass eine Über- oder Unterschätzung des aufkommensneutralen Zinses hervorgerufen wird.

In der Konzeption der WAK-N würde die Abzugsfähigkeit des effektiven Unterhaltsaufwands beibehalten. In den Datenlieferungen sind im effektiven Unterhaltsaufwand, aber auch die Betriebs- und Verwaltungskosten sowie die Versicherungsprämien enthalten. Letztere sowie die Verwaltungskosten wären nicht mehr abzugsfähig, so dass eine leichte Überschätzung der Mindereinnahmen resultiert.

Weitere nicht betrachtete Reformkomponenten: Vernachlässigt werden in den Reformszenarien der WAK-N bzw. des Ständerates Immobilienbesitzer, die lediglich über eine Ferienliegenschaft im Ausland verfügen. Die fiskalischen Auswirkungen sind – unabhängig davon, welches Konzept betrachtet wird – gering, da die ausländische Liegenschaft lediglich für die Satzbestimmung beim Einkommen und beim Vermögen herangezogen wird. Ebenso wurden reine Mieterhaushalte bei der Analyse vernachlässigt.¹²

Verhaltensanpassungen: Die Schätzungen abstrahieren von Verhaltensanpassungen der Wirtschaftssubjekte (siehe hierzu ausführlich: S. 34-35 des Kommissionsberichts¹³). Diese sorgen für sich genommen bei beiden Reformkonzepten für eine Unterschätzung des aufkommensneutralen Zinses, wenn infolge des Systemwechsels liquides Vermögen, welches (teilweise) steuerbare Vermögenserträge generiert, aufgelöst wird, um die Hypothek abzulösen.

In der Summe lässt sich weder die Richtung einer etwaigen Über- oder Unterschätzung des aufkommensneutralen Zinses noch das Ausmass bestimmen. Das Ausmass der Schätzunsicherheit fällt bei den Kantons- und Gemeindesteuern nochmals etwas grösser aus. Die Auswertung der neuen Daten deutet jedoch darauf hin, dass die Grössenordnungen bezüglich des aufkommensneutralen Zinses in etwa denjenigen früherer Schätzungen entsprechen.

¹² Mieter, die über eine inländische Zweitliegenschaft und / oder eine vermietete Liegenschaft verfügen, werden jedoch betrachtet. Die Mehrheit der Mieter verfügt jedoch nicht über Liegenschaften. Allerdings hat die Reform für (reine) Mieterhaushalte vernachlässigbare Auswirkungen, da Konsum- im Vergleich zu Hypothekarkrediten quantitativ unbedeutend sind (siehe auch Fn. 3).

¹³ BBl 2021 1631

Anhang I: Ausgestaltung der Reformszenarien

Ständerätliches Reformkonzept

Das Reformszenario des Ständerats fusst auf folgenden Eckwerten:

- Für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum entfällt der Eigenmietwert sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene. Gleichzeitig werden für diese Liegenschaften die Abzüge für die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien sowie die Kosten der Verwaltung durch Dritte aufgehoben.
- Die ausserfiskalisch motivierten Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz und Rückbau im Hinblick auf den Ersatzneubau inkl. Abzugsvortrag werden für sämtliche Liegenschaften auf Bundesebene aufgehoben, auf Kantonsebene können die Kantone solche Abzüge in ihrer Steuergesetzgebung hingegen weiterhin zulassen (Kann-Vorschrift). Bezüglich der Energiespar- und Umweltschutzabzüge hat sich der Ständerat für ein Verfalldatum ausgesprochen (längstens bis 2050).
- Der Abzug für denkmalpflegerische Arbeiten erfährt keine Änderung gegenüber dem geltenden Recht.
- Schuldzinsen im Privatvermögen können bis zu 70% der steuerbaren Vermögenserträge geltend gemacht werden. Der Eigenmietwert stellt keinen steuerbaren Vermögensertrag mehr dar.
- Für den erstmaligen Erwerb einer dauernd selbst genutzten Erstliegenschaft kann zeitlich befristet ein Ersterwerberabzug bei den Schuldzinsen genutzt werden. Dieser beträgt für verheiratete Steuerpflichtige im ersten Jahr nach dem Erwerb maximal 10 000 Franken sowie für Alleinstehende maximal 5000 Franken und reduziert sich sukzessive um 10% während 10 Jahren.
- Selbstgenutzte Zweitliegenschaften sollen vom Systemwechsel ausgenommen sein; dort bleibt der Eigenmietwert sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene steuerbar.

Konzept der WAK-N

Die WAK-N hat folgende Änderungen im Vergleich zur ständerätlichen Fassung beschlossen:

- DBG und StHG: Aufhebung des Eigenmietwerts auch für Zweitliegenschaften.
- DBG: Die effektiven Unterhaltskosten sollen abzugsfähig bleiben. Im StHG wird es den Kantonen überlassen, ob sie den Abzug weiterführen.
- Im DBG sollen die Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Rückbau im Hinblick auf den Ersatzneubau wie auch der auf die genannten Aufwendungen entfallende Abzugsvortrag abzugsfähig bleiben (= geltendes Recht).
- Im DBG und StHG sollen private Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge abzugsfähig sein.
- Kein Ersterwerberabzug.

Anhang II:

Tabelle 4: Schätzungen finanzielle Auswirkungen: Beschlüsse der WAK-N vs. Ständerat / Status quo (in Mio. Franken; Datengrundlage: AG / BE / LU / TG Periode 2019): Zinsniveau 2%

Zinsniveau: 2%	Beschluss WAK-N ggü. Status quo	Beschluss Ständerat ggü. Status quo	Beschluss WAK-N ggü. Ständerat
Bruttoeigenmietwert			
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft DBG	-1680	-1680	0
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft StHG	-3700	-3700	0
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften DBG	-100	0	-100
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften StHG	-260	0	-260
Zinsen			
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen ¹ DBG	510	530	-20
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen StHG	1260	1300	-40
Ersterwerberabzug DBG		-140	140
Ersterwerberabzug StHG		-340	340
Unterhaltsaufwand			
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Erst- liegenschaft DBG	0-140 (140= kompletter Wegfall Un- terhaltskostenpauschale	880	-740 bis -880
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Erst- liegenschaft StHG	0 bis 280 (280= kompletter Wegfall Unterhaltskosten- pauschale ³	1600 ³	-1320 bis -1600
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft DBG	0-10		0-10
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft StHG	0-40		0-40
Summe Änderungen DBG	-1120 bis -1270	-410	-710 bis -860
Summe Änderungen StHG	-2380 bis -2700	-1140	-1240 bis -1560
Summe gesamtstaatliche Änderungen	-3500 bis -3970	-1550	-1950 bis -2420

Es gelten dieselben Hinweise wie für Tabelle 2.

Tabelle 5: Schätzungen finanzielle Auswirkungen: Beschlüsse der WAK-N vs. Ständerat / Status quo (in Mio. Franken; Datengrundlage: AG / BE / LU / TG Periode 2019): Zinsniveau 3%

Zinsniveau: 3%	Beschluss WAK-N ggü. Status quo	Beschluss Ständerat ggü. Status quo	Beschluss WAK-N ggü. Ständerat
Bruttoeigenmietwert			
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft DBG	-1680	-1680	0
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft StHG	-3700	-3700	0
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften DBG	-100	0	-100
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften StHG	-260	0	-260
Zinsen			
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen ¹ DBG	760	830	-70
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen StHG	1900	2050	-150
Ersterwerberabzug DBG		-150	150
Ersterwerberabzug StHG		-370	370
Unterhaltsaufwand			
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) Erst- liegenschaft DBG	0-140 (140= kompletter Wegfall Un- terhaltskostenpauschale	880	-740 bis -880
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Erst- liegenschaft StHG	0 bis 280 (280= kompletter Wegfall Unterhaltskosten- pauschale ³	1600 ³	-1320 bis -1600
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft DBG	0-10		0-10
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft StHG	0-40		0-40
Summe Änderungen DBG	-870 bis -1020	-120	-750 bis -900
Summe Änderungen StHG	-1740 bis -2060	-420	-1320 bis -1640
Summe gesamtstaatliche Änderungen	-2610 bis -3080	-540	-2070 bis -2540

Es gelten dieselben Hinweise wie für Tabelle 2.

Tabelle 6: Schätzungen finanzielle Auswirkungen: Beschlüsse der WAK-N vs. Ständerat / Status quo (in Mio. Franken; Datengrundlage: AG / BE / LU / TG Periode 2019): Zinsniveau 4%

Zinsniveau: 4%	Beschluss WAK-N ggü. Status quo	Beschluss Ständerat ggü. Status quo	Beschluss WAK-N ggü. Ständerat
Bruttoeigenmietwert			
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft DBG	-1680	-1680	0
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft StHG	-3700	-3700	0
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften DBG	-100	0	-100
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften StHG	-260	0	-260
Zinsen			
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen ¹ DBG	1050	1150	-100
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen StHG	2650	2800	-150
Ersterwerberabzug DBG		-150	150
Ersterwerberabzug StHG		-380	380
Unterhaltsaufwand			
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Erst- liegenschaft	0-140 (120= kompletter Wegfall Un- terhaltskostenpauschale	880	-740 bis -880
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Erst- liegenschaft StHG	0 bis 280 (280= kompletter Wegfall Unterhaltskosten- pauschale ³	1600 ³	-1320 bis -1600
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft DBG	0-10		0-10
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft StHG	0-40		0-40
Summe Änderungen DBG	-580 bis -730	200	-780 bis -930
Summe Änderungen StHG	-990 bis -1310	320	-1310 bis -1630
Summe gesamtstaatliche Änderungen	-1570 bis -2040	520	-2090 bis -2560

Es gelten dieselben Hinweise wie für Tabelle 2.

Tabelle 7: Schätzungen finanzielle Auswirkungen: Beschlüsse der WAK-N vs. Ständerat / Status quo (in Mio. Franken; Datengrundlage: AG / BE/ LU / TG Periode 2019): Zinsniveau 5%

Zinsniveau: 5%	Beschluss WAK-N ggü. Status quo	Beschluss Ständerat ggü. Status quo	Beschluss WAK-N ggü. Ständerat
Bruttoeigenmietwert			
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft DBG	-1680	-1680	0
Abschaffung Eigenmietwert Erstliegenschaft StHG	-3700	-3700	0
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften DBG	-100	0	-100
Abschaffung Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften StHG	-260	0	-260
Zinsen			
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen ¹ DBG	1420	1500	-80
Begrenzung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen StHG	3450	3650	-200
Ersterwerberabzug DBG		-150	150
Ersterwerberabzug StHG		-380	380
Unterhaltsaufwand			
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Erst- liegenschaft DBG	0-140 (140= kompletter Wegfall Un- terhaltskostenpauschale	880	-740 bis -880
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) Erst- liegenschaft StHG	0 bis 280 (280= kompletter Wegfall Unterhaltskosten- pauschale ³	1600 ³	-1320 bis -1600
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft DBG	0-10		0-10
Unterhaltskosten (einschliess- lich Energiesparabzüge) ² Zweitliegenschaft StHG	0-40		0-40
Summe Änderungen DBG	-210 bis -360	550	-760 bis -910
Summe Änderungen StHG	-190 bis -510	1170	-1360 bis -1680
Summe gesamtstaatliche Änderungen	-400 bis -870	1720	-2120 bis -2590

Es gelten dieselben Hinweise wie für Tabelle 2.