



An den Grossen Rat

17.5145.02

FD / P175145

Basel, 30. August 2017

Regierungsratsbeschluss vom 29. August 2017

Antrag Christophe Haller und Konsorten auf Einreichung einer Standesinitiative betreffend Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts (Art. 7 StHG und Art. 21 Abs. 1 Bst. b DBG)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 7. Juni 2017 den nachstehenden Antrag Christophe Haller und Konsorten dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen:

„Das in der Schweiz angewandte Besteuerungssystem bei Wohneigentum (Besteuerung des Eigenmietwertes und Abzugsmöglichkeit von Hypothekarzinsen und Renovationsarbeiten) ist nicht mehr zeitgemäss. Die Möglichkeit, die Hypothekarzinsen vom steuerbaren Einkommen abzuziehen, schafft Anreize, Schulden nicht zurückzuzahlen. Die hohe Schuldenlast kann aber bei veränderten Einkommensverhältnissen (z.B. Pensionierung) für die Wohneigentümer zu einer nicht mehr tragbaren finanziellen Belastung führen. Demgegenüber werden Hauseigentümer, die ihre Hypothek auf ihrem Wohneigentum zurückbezahlt haben, bestraft: Bei der Besteuerung des Eigenmietwertes wird ein fiktives Einkommen besteuert. Ist die Liegenschaft schuldenfrei, können keine Schuldzinsen abgezogen werden, weshalb sich das steuerbare Einkommen erhöht, ohne dass diesem ein effektives Einkommen gegenüber steht.

Die Möglichkeit des Schuldzinsabzuges gilt im schweizerischen Steuersystem generell und ist nicht auf das Wohneigentum beschränkt. Jeder Steuerpflichtige hat die Möglichkeit, seine Schuldzinsen, ungeachtet deren Rechtsgrunds, abzuziehen. Ein Schuldzinsabzug ist also nicht zwingend in Abhängigkeit zu einer Eigenmietwertbesteuerung zu setzen; Umfang und Modalitäten eines Schuldzinsabzuges können unabhängig davon geregelt werden. Wie diese Regelung aussehen soll, ist eine Frage des politischen Willens.

Angesichts der Tatsache, dass der Wohneigentümer sein Eigenheim zusätzlich als Vermögen versteuert, und angesichts der zusehends strengeren und restriktiveren Handhabung der Finanzierungsinstitute, insbesondere der Banken, bei der Vergabe von Hypotheken an private Wohneigentümer, bedarf es bei der Besteuerung des Wohneigentums eines Umdenkens. Der verfassungsmässige Auftrag zur Förderung des privaten Grundeigentums muss so umgesetzt werden, dass sowohl der Ersterwerb in jungen Jahren wie auch das Halten des Wohneigentums im Alter begünstigt wird. Die kürzlichen Debatten in unserem Kanton zeigten, dass der kantonale Spielraum bei der Eigenmietwertbesteuerung besteht, aber beschränkt ist, deshalb ist eine Bundesregelung unumgänglich.

Aus diesen Gründen beantragen die Initianten den Regierungsrat mit der Einreichung einer Standesinitiative bei den Eidgenössischen Räten zu beauftragen, die durch Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung kombiniert mit einem befristeten Schuldzinsabzug beim Ersterwerb von Wohneigentum eine zeitgemässere Besteuerung von Wohneigentum ermöglicht.

Christophe Haller, Andreas Zappalà, Luca Urgese, David Jenny, Erich Bucher, Peter Bochsler, Stephan Mumenthaler, Beat Braun, Mark Eichner, Christian C. Moesch, Martina Bernasconi“

Der Regierungsrat berichtet zu diesem Antrag wie folgt:

1. Ausgangslage

Gemäss Art. 160 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) steht nebst jedem Ratsmitglied, jeder Fraktion und jeder parlamentarischen Kommission auch jedem Kanton das Recht zu, der Bundesversammlung Initiativen zu unterbreiten. Nach § 91 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 (KV) ist der Grosse Rat zuständig für die von der Bundesverfassung den Kantonen eingeräumten Mitwirkungsrechte. Gemäss § 52 des Gesetzes vom 29. Juni 2006 über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (GO GR) haben jedes Mitglied des Grossen Rates oder die ständigen Kommissionen das Recht, die Einreichung einer Standesinitiative zu beantragen.

2. Rückblick: Vorstösse zur Abschaffung des Eigenmietwerts auf Bundesebene seit 1999

Die Besteuerung des Eigenmietwerts von selbstgenutztem Wohneigentum war immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Die Abschaffung wurde schon auf vielen Ebenen verlangt, sei es vom Bundesrat, vom Parlament oder in Volksinitiativen, doch kein Vorschlag entpuppte sich bisher als mehrheitsfähig. Der nachfolgende Rückblick fasst die Diskussion auf Bundesebene zur Abschaffung des Eigenmietwerts der letzten zwanzig Jahre zusammen.

1999 *Volksinitiative „Wohneigentum für alle“*

Die Volksinitiative des Hauseigentümergebietes „Wohneigentum für alle“ wollte die Wohneigentumsquote erhöhen und sah dazu verschiedene Massnahmen vor: 1. Für den Erwerb von Wohneigentum eingesetzte Spargelder und Mittel der zweiten Säule sollten steuerlich vergünstigt werden. 2. Der Eigenmietwert sollte beim Neuerwerb für zehn Jahre vergünstigt werden. 3. Die Eigenmietwerte sollten generell tiefer veranlagt und bis zur nächsten Handänderung eingefroren werden. In der Volksabstimmung vom 7. Februar 1999 lehnten die Stimmberechtigten die Vorlage deutlich ab (58.7% Nein gegen 41.3% Ja).

2004 *Steuerpaket 2001 (Abschaffung des Eigenmietwerts auf selbstgenutztem Wohneigentum, Änderungen im Bereich der Familienbesteuerung und der Stempelabgaben)*

Das Steuerpaket sah folgende Massnahmen vor: 1. Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwerts. 2. Lediglich Abzug effektiver Unterhaltskosten von über 4'000 Franken. 3. Abschaffung des Schuldzinsenabzugs, wobei Ersterwerber von Wohneigentum für die Hypothekarzinsen während fünf Jahren ab Erwerb 15'000 Franken (Verheiratete) bzw. 7'500 Franken (Einzelpersonen) sollten abziehen können; in den darauffolgenden fünf Jahren sollte dieser Abzug dann jährlich um 20% reduziert werden. Gegen diese Vorlage wurde das Kantonsreferendum ergriffen (Kantone BS, BE, GR, OW, SG, SH, SO, VD, VS). In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 lehnten die Stimmberechtigten die Vorlage mit deutlichem Mehr ab (65.9% Nein gegen 34.1% Ja).

2005 *Motion Kuprecht „Schuldenfreiheit im Alter. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung“*

Nach der von Ständerat Alex Kuprecht am 16. Dezember 2005 eingereichten Motion sollte der Bundesrat beauftragt werden, eine Steuervorlage auszuarbeiten mit dem Ziel, die Besteuerung des Eigenmietwertes des selbst bewohnten Wohneigentums auf allen Stufen aufzuheben. Die Schuldzinsen sowie der Liegenschaftstunterhalt sollten in einem beschränkten Ausmass weiterhin abzugsfähig bleiben. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Entgegen dem Bundesrat nahm der Ständerat die Motion an. Auch der Nationalrat nahm die Motion entgegen dem Antrag der vorberatenden Kommission an. Im Hinblick auf die Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ beantragte der Bundesrat schliesslich die Abschreibung der Motion.

2008 *Parlamentarische Initiative Ricklin (Abschaffung des Schuldzinsenabzuges und des Eigenmietwertes auf selbstgenutztem Wohneigentum)*

Der Vorstoss sah die Abschaffung des steuerbaren Eigenmietwerts vor. Allerdings sollten die Schuldzinsen auf selbstgenutztem Wohneigentum nicht mehr abziehbar sein. Ausnahmen: ein auf die ersten zehn Jahre nach dem Ersterwerb begrenzter, degressiv auszugestaltender Abzug der Hypothekarzinsen sowie die Zulassung einer abziehbaren massvollen Unterhaltskostenpauschale. Diesem Vorstoss gab der Nationalrat am 27. Februar 2012 keine Folge.

2009 *Motionen der Ständeräte Sommaruga und Schweiger (Vereinfachung des Steuersystems im Bereich des Wohneigentums)*

Mit diesen Vorstössen sollten der steuerbare Eigenmietwert abgeschafft werden und im Gegenzug die Hypothekarzinsen und Liegenschaftskosten (ausgenommen die Kosten wirkungsvoller energetischer Sanierungen und Hypothekarzinsen während einer nicht genau bezifferten Anzahl Jahre nach dem Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum) nicht mehr abziehbar sein. Die Motion Sommaruga wurde abgeschrieben und die Motion Schweiger wegen des indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) abgelehnt.

2009 *Volksinitiative des Schweizerischen Hauseigentümergebietes „Sicheres Wohnen im Alter“*

Die Initiative enthielt folgende Eckwerte:

- Wahlrecht ab Erreichen des AHV-Alters, ob der Eigenmietwert für das am Wohnsitz dauernd selbstgenutzte Wohneigentum weiterhin besteuert werden soll oder nicht;
- beim Wegfall des Eigenmietwerts entfallen die Abzüge für die Schuldzinsen sowie für die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte;
- die Kosten für Massnahmen, welche dem Energiesparen, dem Umweltschutz und der Denkmalpflege dienen, können weiterhin vollumfänglich vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden;
- die Ausübung des Wahlrechts ist nach Erreichen des AHV-Alters jederzeit möglich;
- die abgegebene Wahlerklärung ist einmalig und für die Zukunft bindend.

Der Bundesrat sprach sich gegen die Volksinitiative aus und beauftragte das Finanzdepartement zur Ausarbeitung eines indirekten Gegenvorschlags. Diese Vorlage enthielt folgende Eckwerte:

- Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts;
- Beschränkter Abzug der privaten Schuldzinsen maximal im Umfang des gesamten Vermögensertrags;
- Wegfall der Abzüge für Unterhalt, Versicherungen und Verwaltung bei selbst genutzten Wohnliegenschaften;
- Flankierende Massnahmen:
 - Zusätzlicher, jedoch betragsmässig und zeitlich limitierter Abzug der privaten Schuldzinsen für Ersterwerber von Wohneigentum; im ersten Besitzesjahr maximal 5'000 Franken, für Ehepaare 10'000 Franken, danach jedes Jahr um jeweils 10% abnehmend;
 - Abzug der Kosten für „hochwertige“ Energiespar-, Umweltschutz- und Denkmalpflege-massnahmen.
- Sondersteuer der Kantone für Zweitliegenschaften (Zweitliegenschaftensteuer).

Der Gegenvorschlag fand im Parlament keine Mehrheit. In der Volksabstimmung vom 23. September 2012 wurde die Initiative von der Mehrheit der Stimmberechtigten (52.6 % Nein gegen 47.4% Ja) und der Stände (13.5 Nein gegen 9.5 Ja) abgelehnt.

2013 *Motion Egloff: Sicheres Wohnen. Einmaliges Wahlrecht beim Eigenmietwert*

Mit der am 14. März 2013 eingereichten Motion von Nationalrat Hans Egloff wurde der Bundesrat beauftragt, die gesetzlichen Grundlagen so anzupassen, dass die Eigentümer von selbstgenutztem Wohneigentum im Laufe der Gebrauchsdauer das einmalige Wahlrecht haben, sich dafür zu entscheiden, dass der Eigengebrauch der Liegenschaft am Wohnsitz nicht der Einkommenssteuer unterliegt. Diese Motion wurde vom Nationalrat am 25. September 2014 angenommen, vom Ständerat am 28. Februar 2017 hingegen abgelehnt.

3. Aktueller Stand der Diskussion

Am 2. Februar 2017 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) eine parlamentarische Initiative ein, gemäss welcher bei selbstgenutztem Wohneigentum für den Hauptwohnsitz - nicht jedoch für Zweitwohnungen - ein genereller Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung vollzogen und der Eigenmietwert abgeschafft werden solle. Dabei seien die bundesrechtlichen Grundlagen (DBG, StHG) so anzupassen, dass das neue System unter Berücksichtigung eines langfristigen Durchschnittszinses möglichst haushaltneutral wirke, im Rahmen der verfassungsrechtlichen Vorgaben keine unzulässigen Disparitäten zwischen Mietern und Wohneigentümern entstünden und nach Massgabe der Verfassungsbestimmungen das Wohneigentum gefördert werde.

Am 16. August 2017 beschloss auch die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N), bei der Wohneigentumsbesteuerung einen Systemwechsel anzustreben und die WAK-S eine entsprechende Vorlage ausarbeiten zu lassen. Die WAK-N teile die Sicht, wonach die Verschuldung der privaten Haushalte im internationalen Vergleich sehr hoch sei, ein allfälliger Zinsanstieg sogar die Finanzmarktstabilität gefährden könnte, die Anreize im heutigen System falsch gesetzt seien, das geltende System zu kompliziert und schwierig zu vermitteln sei, die Besteuerung des Eigenmietwerts von weiten Kreisen als ungerecht empfunden werde und Personen mit niedriger Hypothekarschuld benachteiligt seien. Die Initiative der WAK-S wurde von der WAK-N einstimmig unterstützt; es sei aber zum jetzigen Zeitpunkt noch zu früh, sich für einen reinen Systemwechsel – keine Eigenmietwertbesteuerung, keine Abzugsmöglichkeiten – auszusprechen. Die WAK-N möchte sich die Möglichkeit von Abzügen offenhalten und zumindest in einem ersten Schritt auch Zweitwohnungen vom Systemwechsel ausnehmen. Aus diesem Grund lehnte sie die parlamentarische Initiative Susanne Leutenegger-Oberholzer ab, welche einen reinen Systemwechsel ohne Abzugsmöglichkeit für Liegenschaftskosten und Hypothekarschuldzinsen fordert.

4. Begehren des Vorstosses Haller für eine Standesinitiative

Die Antragstellerinnen und Antragsteller möchten mit ihrem Vorstoss für eine Standesinitiative den Bund zu einer Änderung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sowie des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) bewegen, mit dem Ziel, die Änderung der Besteuerungsmodalitäten rund um den Eigenmietwert bzw. die Abschaffung des Eigenmietwerts zu erreichen. Das geltende System schaffe Anreize, Schulden nicht zurückzubezahlen. Eigenheimbesitzer, welche ihre Hypothek amortisiert hätten, würden bestraft, da sie mit dem Eigenmietwert ein fiktives Einkommen zu versteuern hätten, jedoch keinen Abzug für Hypothekarzinsen mehr tätigen könnten.

5. Haltung des Regierungsrates

Der Vorstoss Christophe Haller und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative zwecks Abschaffung des Eigenmietwerts ist weder nötig noch überzeugend. Er ist unnötig, weil mit der parlamentarischen Initiative der WAK-S und deren Befürwortung durch die WAK-N der Anstoss für einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung bereits gelegt wurde und eine gleichlautende kantonale Standesinitiative deshalb keinen Nutzen hätte. Der Vorstoss Haller überzeugt aber auch in der Sache nicht. Auch er unterstützt vordergründig den Systemwechsel, aber nicht konsequent bzw. äussert sich zu wesentlichen Punkten nicht: Zum einen geht aus dem Vorstoss nicht hervor, ob bei einem Systemwechsel der Abzug der Liegenschaftskosten (Unterhalts-, Instandstellungs-, Betriebs- und Verwaltungskosten) abgeschafft werden oder weiterhin zulässig bleiben soll - genau darum wird sich jedoch die Diskussion in den eidgenössischen Räten drehen, hier wird es mit der Einigkeit sehr schnell vorbei sein. Zudem lassen die Antragsteller auch bei einem Systemwechsel die Möglichkeit offen, einen (befristeten) Abzug der Schuldzinsen beim Ersterwerb von Wohneigentum zuzulassen. Die Standesinitiative bildet damit nur den Stand der eingeleiteten Diskussion auf Bundesebene ab und bringt keine neuen Elemente in die Diskussion ein.

Der Regierungsrat hält den Vorstoss der Antragsteller und Antragstellerinnen zur Abschaffung des Eigenmietwerts in der von ihnen verlangten Ausgestaltung daher nicht für sinnvoll. Er beantragt dem Grossen Rat daher, den Antrag Haller abzulehnen und als erledigt abzuschreiben.

6. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, den Antrag Christophe Haller und Konsorten zur Einreichung einer Standesinitiative betreffend Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts (Art. 7 StHG und Art. 21 Abs. 1 Bst. b DBG) abzulehnen und als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin