

# Systemwechsel bei der Besteuerung von Wohneigentum



**Andrea Opel**

Prof. Dr. iur., Ordinaria für Steuerrecht  
an der Universität Luzern



**Stefan Oesterhelt**

Rechtsanwalt, LL. M., dipl. Steuerexperte, Homburger

## 1 Einleitung

Am 28. September 2025 nahmen Volk und Stände den Bundesbeschluss über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften<sup>1</sup> an. Aufgrund der Verknüpfung dieser Vorlage mit dem Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung vom

<sup>1</sup> Bundesbeschluss über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften vom 20.12.2024, BBl 2025 17.

## INHALT

- 1 Einleitung**
- 2 Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts**
- 3 Liegenschaftsunterhalt**
  - 3.1 Kein Abzug bei selbstgenutzten Liegenschaften
  - 3.2 Abzug bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften
  - 3.3 Vermietung zu Vorzugsmietzins
  - 3.4 Liegenschaft mit Selbst- und Fremdnutzung
  - 3.5 Nutzungsänderung innerhalb einer Steuerperiode
  - 3.6 Wechsel von der Vermietung zur Selbstnutzung
  - 3.7 Erneuerungsfonds bei Stockwerkeigentum
- 4 Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen**
  - 4.1 Geltendes Recht
  - 4.2 Direkte Bundessteuer
  - 4.3 Staats- und Gemeindesteuer
- 5 Rückbaukosten im Hinblick auf Ersatzneubau**
  - 5.1 Geltendes Recht
  - 5.2 Direkte Bundessteuer
  - 5.3 Staats- und Gemeindesteuer
- 6 Denkmalpflegerische Arbeiten**
- 7 Schuldzinsenabzug**
  - 7.1 Bisherige Regelung (Art. 33 Abs. 1 lit. a DBG)
  - 7.2 Regelung von Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG
  - 7.3 Ersterwerberabzug (Art. 33a E-DBG)
- 8 Besteuerung nach dem Aufwand**
  - 8.1 Siebenfacher Mietwert als Untergrenze der Bemessungsgrundlage
  - 8.2 Kontrollrechnung
- 9 Liegenschaftssteuer für Zweitwohnungen**
  - 9.1 Neue Grundlage in der Bundesverfassung (Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> E-BV)
  - 9.2 Rechtsnatur und Rechtfertigung der besonderen Liegenschaftssteuer
  - 9.3 Ausgestaltungsmöglichkeiten
  - 9.4 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen
  - 9.5 Zwischenergebnis
- 10 Inkrafttreten**
- 11 Fazit**

20. Dezember 2024<sup>2</sup> wurde damit indirekt auch die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung beschlossen.<sup>3</sup> Den Zeitpunkt des Inkrafttretens muss der Bundesrat noch festlegen.<sup>4</sup> Gemäss bisheriger Äusserungen des Bundesrates soll dies nicht vor dem 1. Januar 2028 erfolgen. Im Hinblick auf den Umsetzungsaufwand der Kantone dürfte ein Inkrafttreten erst per 1. Januar 2029 realistischer sein (vgl. Ziff. 10).

Der Systemwechsel präsentiert sich in den Grundzügen wie folgt: Für selbstgenutzte Liegenschaften (Erst- und Zweitwohnungen) wird beim Eigentümer inskünftig kein Eigenmietwert mehr als Einkommen besteuert.<sup>5</sup> Handkehrum entfallen die Abzüge für Unterhaltskosten (vgl. Ziff. 3) sowie Kosten für energetische Sanierungen (vgl. Ziff. 4) dieser Liegenschaften. Zudem wird der Abzug von Schuldzinsen nur noch proportional im Verhältnis der an Dritte vermieteten Liegenschaften zu den Gesamtvermögenswerten zugelassen (vgl. Ziff. 7).

Um die Steuerausfälle im Zusammenhang mit Zweitwohnungen zu mindern, wurde eine verfassungsrechtliche Grundlage für die Erhebung einer speziellen Liegenschaftssteuer geschaffen (vgl. Ziff. 9).

## 2 Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts

Im geltenden Recht unterwirft Art. 21 Abs. 1 lit. b DBG<sup>6</sup> den Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsanteilen, die dem Steuerpflichtigen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen, der Einkommenssteuer (sog. «Eigenmietwertbesteuerung»).

Das Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung vom 20. Dezember 2024 sieht eine ersatzlose Streichung von Art. 21 Abs. 1 lit. b DBG vor. Das betrifft sowohl selbstgenutzte Erst- wie auch Zweitliegenschaften.<sup>8</sup>

## 3 Liegenschaftsunterhalt

### 3.1 Kein Abzug bei selbstgenutzten Liegenschaften

Nach geltendem Recht können gemäss Art. 32 Abs. 2 Satz 1 DBG<sup>9</sup> bei Liegenschaften im Privatvermögen die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien sowie die

<sup>2</sup> Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung vom 20.12.2024, BBl 2025 23.

<sup>3</sup> Vgl. Bundesgesetz über den Systemwechsel, (Fn. 2), BBl 2025 23, Teil II Abs. 2. Das fakultative Referendum wurde nicht ergriffen (vgl. Abs. 1).

<sup>4</sup> Bundesgesetz über den Systemwechsel, (Fn. 2), BBl 2025 23, Teil II Abs. 3.

<sup>5</sup> Entsprechend entfällt auch der Unternutzungsabzug. Vgl. Bericht WAK-S vom 27.5.2021 zur parlamentarischen Initiative «Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung», BBl 2021 1631, 23.

<sup>6</sup> Analoges gilt für die Staats- und Gemeindesteuer gestützt auf Art. 7 Abs. 1 Satz 1 StHG.

<sup>7</sup> Vgl. LOCHER/GURTNER, Warum wird der Eigenmietwert im (noch) geltenden Recht steuerlich erfasst?, ASA 93 (2024/2025), 647 ff.

<sup>8</sup> Es war lange Zeit umstritten, ob die Eigenmietwertbesteuerung auch auf Zweitwohnungen abgeschafft werden sollte (vgl. OPEL/OESTERHELT, Abschaffung des Eigenmietwerts, StR 2023, 590 ff., 606 ff.).

<sup>9</sup> Analoges gilt für die Staats- und Gemeindesteuern gestützt auf Art. 9 Abs. 3 Satz 1 StHG.

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

Kosten der Verwaltung durch Dritte in Abzug gebracht werden.<sup>10</sup> Von Art. 32 Abs. 2 Satz 1 DBG werden nur werterhaltende Aufwendungen erfasst. Wertvermehrnde Aufwendungen können gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Satz 1 DBG nicht zum Abzug zugelassen werden.<sup>11</sup>

Art. 32 Abs. 2 DBG sowie die Parallelbestimmung im StHG wird mit dem Systemwechsel aufgehoben. Unterhaltskosten wie auch Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, Versicherungsprämien von selbstgenutzten Liegenschaften und Kosten der Verwaltung sind nach Inkrafttreten des Systemwechsels somit weder auf Bundesebene noch auf kantonaler Ebene abziehbar.

Dadurch entfällt zumindest für die Einkommenssteuer die nicht immer einfache Unterscheidung zwischen werterhaltenden und wertvermehrden Liegenschaftskosten, was zu einer deutlichen Reduktion des damit verbundenen Veranlagungsaufwands der Steuerverwaltungen führt. In Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer bleibt die Unterscheidung zwischen werterhaltenden und wertvermehrden Aufwendungen aber weiterhin relevant, da die wertvermehrden Aufwendungen

die Anlagekosten i. S. v. Art. 12 Abs. 1 StHG erhöhen.<sup>12</sup>

Während die Steuerpflichtigen nach geltendem Recht in der Regel einen Anreiz hatten, Aufwendungen als werterhaltende Kosten geltend zu machen, dürfte sich das in Zukunft ändern. Der Effizienzgewinn bei der Veranlagung der Einkommenssteuern wird somit durch einen grösseren Aufwand bei der Ermittlung der Anlagekosten für Zweck der Grundstückgewinnsteuer ein Stück weit wieder zunichtegemacht.<sup>13</sup> Dabei obliegt es den Steuerpflichtigen, den Nachweis zu erbringen, dass es sich bei einer Aufwendung um eine wertvermehrnde Investition gehandelt hat.

### 3.2 Abzug bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften

Bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften im Privatvermögen sind Unterhaltskosten hingegen weiterhin abzugsfähig (nicht aber wertvermehrnde Aufwendungen).<sup>14</sup> Analoges gilt für die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien sowie die Kosten der Verwaltung durch Dritte. Hierfür wird in Art. 32a Abs. 1 E-DBG eine

<sup>10</sup> Vgl. dazu eingehend PHILIPP KOMOR, Die Gewinnungskosten beim Einkommen aus unbeweglichem Privatvermögen, Bern 2020, 51 ff.

<sup>11</sup> Wertvermehrnde Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, können dagegen gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Satz 2 DBG zum Abzug gebracht werden (vgl. dazu Ziff. 4.1).

<sup>12</sup> Vgl. ZWEIFEL/HUNZIKER/MARGRAF/OESTERHELT, Schweizerisches Grundstückgewinnsteuerrecht, Zürich 2021, § 10 N 149 ff.

<sup>13</sup> Im Grundsatz besteht im geltenden Recht nämlich eine Kongruenz zwischen fehlender Abzugsfähigkeit der Aufwendungen einerseits und Erhöhung der Anlagekosten andererseits (vgl. ZWEIFEL/HUNZIKER/MARGRAF/OESTERHELT, [Fn. 12], § 10 N 152 f.). Immerhin ist der Aufwand daher geringer, weil die wertvermehrden Aufwendungen lediglich im Veräusserungsfall ermittelt werden müssen (sofern nicht der Ersatzwert i. S. v. Art. 12 Abs. 1 StHG zur Anwendung gelangt).

<sup>14</sup> Auch insofern bleibt die Abgrenzung im neuen Recht also erhalten (siehe bereits Ziff. 3.1).

eigenständige Rechtsgrundlage geschaffen, welche den Wortlaut von Art. 32 Abs. 1 Satz 1 DBG übernimmt und somit analog auszulegen ist.<sup>15</sup>

Da die Mieteinnahmen resp. Pachtzinsen steuerbares Einkommen darstellen, handelt es sich bei den Kosten für den Unterhalt um Gewinnungskosten, die richtigerweise weiterhin zum Abzug zugelassen werden müssen. Im Grundsatz verhält es sich so, dass die Geltendmachung von Gewinnungskosten damit zusammenhängendes steuerbares Einkommen in der betreffenden Periode voraussetzt (zeitlicher Konnex).<sup>16</sup> Von diesem Grundsatz ist laut Bundesgericht aber bei Instandstellungskosten abzuweichen: Diese müssen auch dann abzugsfähig sein, wenn aus der Liegenschaft in der betreffenden Periode kein Ertrag erzielt wurde. Die gegenteilige Position würde nämlich dazu führen, dass Instandstellungskosten regelmässig nicht abgezogen werden könnten, da während der Instandstellungsphase typischerweise gerade noch kein Ertrag anfällt.<sup>17</sup>

Anstelle der tatsächlichen Kosten und Prämien kann der Steuerpflichtige gemäss Art. 32a Abs. 2 E-DBG einen Pauschalabzug geltend machen, der vom Bundesrat zu regeln ist. Die

Bestimmung ist deckungsgleich mit Art. 32 Abs. 4 DBG des geltenden Rechts.<sup>18</sup>

### 3.3 Vermietung zu Vorzugsmietzins

Die Qualifikation als «vermietete oder verpachtete Liegenschaft» setzt einen für die Liegenschaft entrichteten Miet- oder Pachtzins voraus. Analog zur bisherigen Praxis zur Eigenmietwertbesteuerung ist somit die unentgeltliche Zurverfügungstellung einer Liegenschaft an eine nahestehende Person (z. B. an Kinder oder Verwandte) als «Selbstnutzung» der Liegenschaft anzusehen, was einen Abzug der Unterhaltskosten nach Art. 32a Abs. 1 E-DBG ausschliesst.<sup>19</sup>

Weniger klar ist dagegen, wie der Fall der Vermietung zu einem Vorzugsmietzins anzusehen ist. Nach der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung zur direkten Bundessteuer wurde immer dort, wo der vereinbarte Mietzins weniger als die Hälfte des Eigenmietwertes ausmachte, auf Steuerumgehung geschlossen und der Differenzbetrag als Eigenmietwert besteuert.<sup>20</sup>

Es bietet sich an, die 50%-Grenze *mutatis mutandis* auf Art. 32a Abs. 1 E-DBG zu übertragen.

<sup>15</sup> Eine Parallelbestimmung findet sich in Art. 9a Abs. 1 lit. a E-StHG.

<sup>16</sup> Vgl. etwa BGE 142 II 293 E. 3.5; PETER LOCHER, Kommentar zum Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, I. Teil: Art. 1–48 DBG, 2. Aufl., Basel 2019, Art. 25 N 22 m. w. H.

<sup>17</sup> BGE 149 II 27 E. 4.2. Anders noch BGer, 4.10.2017, 2C\_1166/2016 und 2C\_1167/2016, E. 2.2; vgl. hierzu OESTERHELT/OPPEL, Rechtsprechung im Steuerrecht 2023/2, FStR 2023, 148 ff., 157.

<sup>18</sup> Wie bereits im geltenden Recht (Art. 9 Abs. 3 StHG) fehlt in Art. 9a Abs. 1 E-StHG eine Parallelbestimmung zu Art. 32a Abs. 1 E-DBG. Aufgrund der vertikalen Steuerharmonisierung kann aber für die Staats- und Gemeindesteuern nichts anderes gelten.

<sup>19</sup> Vgl. LOCHER, (Fn. 16), Art. 21 N 22.

<sup>20</sup> Vgl. BGE 115 Ia 329 E. 2. Vgl. auch die Hinweise auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung bei LOCHER, (Fn. 16), Art. 21 N 22. Im Gegenzug durfte auch der Unterhaltsabzug beansprucht werden (vgl. z. B. <<https://steuerpraxis.tg.ch/steuerpraxis/2023-10/stp-23-nr-4-mietwert-bei-unternutzung-zeitweiser-n>> [besucht am 8.12.2025]).

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

Mit anderen Worten liegt immer dann *kein* Fall der Steuerumgehung vor, wenn der Mietzins mindestens 50% eines hypothetischen Eigenmietwerts erreicht.

Da der Eigenmietwert mit dem Systemwechsel bei neu erstellten Liegenschaften überhaupt nicht mehr und bei bestehenden Liegenschaften nicht mehr systematisch ermittelt wird,<sup>21</sup> stellt sich die Frage, wie der im Hinblick auf diese 50%-Grenze massgebende hypothetische Eigenmietwert zu bestimmen ist. Man könnte etwa auf den Vermögenssteuerwert der Liegenschaften rekurrieren, zumal schon heute verschiedene Kantone den Eigenmietwert als Prozentsatz des Vermögenssteuerwerts definieren.<sup>22</sup> Aus Praktikabilitätsgründen liesse es sich aber auch vertreten, bei einer unterpreisierten Vermietung nur dann den Unterhaltsabzug nach Art. 32a Abs. 1 E-DBG zu verweigern, wenn die Miete lediglich einen symbolischen Betrag erreicht.

### 3.4 Liegenschaft mit Selbst- und Fremdnutzung

Art. 32a Abs. 1 E-DBG lässt offen, ob ein Unterhaltsabzug zulässig ist, wenn eine Liegenschaft *gleichzeitig* teilweise vermietet und teilweise selbst genutzt wird (gemischte Nutzung). Dies setzt voraus, dass einzelne Teile der Liegenschaft separat vermietet werden können, wie dies etwa bei einem Mehrfamilienhaus mit mehreren Wohnungen oder bei klar abgrenzbaren Gebäudeteilen (z. B. Garage, Bastelraum) der

Fall ist. Auffällig ist, dass in Art. 32a Abs. 1 E-DBG lediglich von vermieteten/verpachteten Liegenschaften die Rede ist und – anders als beim in Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG geregelten Schuldzinsabzug – «Liegenschaftsteile» nicht ausdrücklich erwähnt werden.

Hier kommen ebenfalls entweder die Präponderanzmethode oder eine anteilmässige Berücksichtigung der Unterhaltskosten in Betracht. Dass der Gesetzgeber in Art. 32a Abs. 1 E-DBG Liegenschaftsteile nicht erwähnt, kann unseres Erachtens nicht als Hinweis darauf verstanden werden, dass es hier auf die überwiegende Nutzung ankäme. Hinzu kommt, dass sich den Materialien keine Anhaltspunkte für einen entsprechenden bewussten Entscheid des Gesetzgebers entnehmen lassen. Sachgerecht erscheint daher eine anteilmässige Berücksichtigung der Unterhaltskosten. Soweit diese objektmässig zuordenbar sind, drängt sich eine direkte Zuordnung auf; subsidiär kann etwa auf das Verhältnis der vermieteten Wohnfläche zur Gesamtwohnfläche abgestellt werden.<sup>23</sup>

### 3.5 Nutzungsänderung innerhalb einer Steuerperiode

Nicht geregelt ist im Gesetz, ob bzw. inwiefern Unterhaltskosten zum Abzug gebracht werden können, wenn eine Liegenschaft im Verlaufe einer Steuerperiode teilweise vermietet und teilweise selbst genutzt wird.

Festzustellen ist zunächst, dass Art. 32a Abs. 1 E-DBG nicht auf die überwiegende

<sup>21</sup> Das gilt jedenfalls für die meisten Kantone.

<sup>22</sup> Eidgenössische Steuerverwaltung, Besteuerung der Eigenmietwerte, in: Schweizerische Steuerkonferenz SSK, Steuerinformationen Bern 2021, Ziff. 4.3.1.

<sup>23</sup> So auch TONI HESS, Vom Eigenmietwert zur Objektsteuer?, StR 2025, 532 ff., 553.

Nutzung abstellt, wie das etwa für die Abgrenzung von Privat- und Geschäftsvermögen in Art. 18 Abs. 2 Satz 3 DBG gilt. Weiter hat der Verfassungsgeber bei der besonderen Liegenschaftsteuer (Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> E-BV), die zusammen mit dem Systemwechsel eingeführt wird, ausdrücklich vorgesehen, dass diese nur auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften erhoben wird (siehe dazu Ziff. 9).

Gesetzeswortlaut und Systematik sprechen somit gegen die Anwendung der Präponderanzmethode. Richtigerweise sollten Unterhaltskosten bei einer solchen Nutzung anteilmässig zum Abzug gebracht werden können. Dabei bietet sich eine Aufteilung nach Massgabe der jeweiligen zeitlichen Beanspruchung an.<sup>24</sup>

### 3.6 Wechsel von der Vermietung zur Selbstnutzung

Wird eine ehemals vermietete Liegenschaft einer Selbstnutzung zugeführt, stellt sich die Frage, ob dies zu einer Korrektur der gestützt auf Art. 32a Abs. 1 E-DBG zum Abzug gebrachten Unterhaltskosten führen kann. Im Gegensatz beispielsweise zum Recht der Mehrwertsteuer<sup>25</sup> fehlt im DBG eine Rechtsgrundlage für eine Korrektur des Unterhaltsabzugs bei einer Nutzungsänderung. Der Abzug von Unterhaltskosten einer vermieteten Liegenschaft wegen späterer Nutzungsänderung kann somit nur in Fällen der Steuerumgehung (Mietverhältnis von sehr kurzer Dauer nach Grossrenovation)

oder bei simulierten Mietverhältnissen verweigert werden.

### 3.7 Erneuerungsfonds bei Stockwerkeigentum

Nach geltendem Recht sind Einzahlungen in den Erneuerungsfonds bei Stockwerkeigentum abzugsfähige Unterhaltskosten i. S. v. Art. 32 Abs. 2 Satz 1 DBG. Mit der Aufhebung von Art. 32 Abs. 2 DBG sind künftig Einzahlungen in den Erneuerungsfonds von selbstgenutzten Liegenschaften nicht mehr abzugsfähig. Dies kann dazu führen, dass im Hinblick auf die Rechtsänderung der Erneuerungsfonds noch möglichst weit geäufnet wird. Ungewöhnlich hohe Zahlungen in den Erneuerungsfonds dürften unter dem Titel der Steuerumgehung von den Steuerbehörden aber kaum zum Abzug zugelassen werden. Erforderlich ist, dass die Einzahlungen eine gewisse Kontinuität aufweisen.

## 4 Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen

### 4.1 Geltendes Recht

Gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Satz 1 DBG bzw. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 StHG können nur werterhaltende Investitionen, nicht aber wertvermehrende Investitionen zum Abzug gebracht werden. In Bezug auf Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, sieht Art. 32

<sup>24</sup> In dem Sinne auch HESS, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 552 (mit einem Beispiel).

<sup>25</sup> Dort kommt es bei Eigenverbrauch gemäss Art. 31 Abs. 1 MWSTG zu einer Korrektur des Vorsteuerabzugs.

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

Abs. 2 Satz 2 DBG bzw. Art. 9 Abs. 3 Satz 2 StHG aber vor, dass diese vom EFD den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können.<sup>26</sup> Mithin können gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Satz 2 DBG bzw. Art. 9 Abs. 3 Satz 2 StHG auch wertvermehrnde Investitionen zum Abzug gebracht werden, was aus verfassungsrechtlicher Sicht problematisch ist.<sup>27</sup>

Im Umfang, in dem Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen werterhaltende Investitionen sind, können sie dagegen nach geltendem Recht bereits gestützt auf Art. 32 Abs. 2 Satz 1 DBG bzw. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 StHG zum Abzug gebracht werden.

### 4.2 Direkte Bundessteuer

#### 4.2.1 Selbstgenutzte Liegenschaften

Mit der Aufhebung von Art. 32 Abs. 2 DBG entfällt nicht nur der Abzug von Unterhaltskosten für selbstgenutzte Liegenschaften, sondern auch derjenige für Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen. Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sind nach dem Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Systemwechsel auf Bundesebene somit nicht mehr abzugsfähig. Damit trägt der Gesetzgeber den Bedenken Rechnung, die mit der steuerlichen Förderung von Energiesparen und Umweltschutz verbunden sind.<sup>28</sup>

#### 4.2.2 Vermietete und verpachtete Liegenschaften

Während in Art. 32a E-DBG eine Rechtsgrundlage für die Abzugsfähigkeit von Unterhaltskosten für vermietete oder verpachtete Liegenschaften im Privatvermögen geschaffen wurde, fehlt eine Parallelbestimmung für Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen.

Mithin sind Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften im Privatvermögen nur dann abzugsfähig, wenn es sich dabei um Unterhaltskosten (gestützt auf Art. 32a Abs. 1 lit. a E-DBG) oder um Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften (gestützt auf Art. 32a Abs. 1 lit. b E-DBG) handelt.

### 4.3 Staats- und Gemeindesteuer

#### 4.3.1 Kann-Vorschrift von Art. 78h

##### Abs. 2 E-StHG

Für die Staats- und Gemeindesteuern können die Kantone hingegen gestützt auf Art. 78h Abs. 2 E-StHG weiterhin «Abzüge für Energiesparen und Umweltschutz» vorsehen, bis das Ziel einer ausgeglichenen Treibhausbilanz erreicht ist, längstens aber bis 2050.<sup>29</sup> Wenn sich ein Kanton dafür entscheidet, von der Option

<sup>26</sup> Diese Gesetzgebungstechnik wird von TONI HESS zu Recht kritisiert (vgl. TONI HESS, Steuerliche Behandlung von Energiesparmassnahmen, StR 2024, 610 ff., 612).

<sup>27</sup> Vgl. OESTERHELT/OPEL, (Fn. 17), FSr 2023, 148 ff., 156 f. Vgl. auch die kritischen Äusserungen des Bundesgerichts: BGer, 18.12.2012, 2C\_727/2012, 2C\_729/2012, E. 2.2.4; BGer, 6.7.2010, 2C\_63/2010, E. 2.3.

<sup>28</sup> Vgl. Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBl 2021 1631, Ziff. 16.

<sup>29</sup> Die steuerliche Förderung soll also nur möglich sein, bis die energiepolitischen Ziele nach Art. 3 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen vom 23.12.2011 (CO<sub>2</sub>-Gesetz; SR 641.71) erreicht sind.



nach Art. 78h Abs. 2 E-StHG Gebrauch zu machen, müssen die Abzüge für Energiesparen und Umweltschutz sowohl bei selbstgenutzten Liegenschaften (Erst- und Zweitliegenschaften) wie auch bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften im Privatvermögen zugelassen werden.

Bei Art. 78h Abs. 2 E-StHG handelt es sich – wie nach geltendem Recht – um eine Kann-Vorschrift. Den Kantonen kommt aber bloss ein Entschliessungsermessen und nicht ein Tatbestandsermessen zu.<sup>30</sup> Welche Kosten abgezogen werden können, ist somit harmonisierungsrechtlich vorgegeben. Bei den Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen, bestimmt laut Gesetz das EFD in Zusammenarbeit mit den Kantonen, welche dieser Kosten abgezogen werden können.

### 4.3.2 Abzüge für Energiesparen und Umweltschutz

Gemäss Art. 78h Abs. 2 Satz 1 E-StHG können die Kantone «Abzüge für Energiesparen und Umweltschutz» vorsehen. In Art. 78h Abs. 2 Satz 2 E-StHG ist von «Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen», die Rede. Diese Begrifflichkeit kennt auch das geltende Recht: Während in Art. 9 Abs. 3 Satz 2 StHG von «Abzügen» die Rede ist, spricht Art. 9 Abs. 3 Satz 3 lit. a StHG von «Investitionen». In Art. 32 Abs. 2 DBG ist hingegen nur von «Investitionen» die Rede.

Fraglich ist, ob «Abzüge» und «Investitionen» synonym zu verstehen sind. Denkbar wäre, den

Begriff des «Abzugs» weiter als jenen der «Investition» zu verstehen und darunter namentlich auch werterhaltende Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen zu subsumieren, welche nach geltendem Recht gestützt auf Art. 9 Abs. 3 Satz 1 StHG als Unterhaltskosten zum Abzug gebracht werden konnten.

Im Bericht der WAK-S wird in diesem Zusammenhang nicht unterschieden, es ist sogar pauschal von «ausserfiskalischen» Abzügen die Rede.<sup>31</sup> Mit Blick auf Sinn und Zweck der Regelung, den Kantonen im Bereich des Energiesparens und des Umweltschutzes für eine befristete Dauer erweiterte Handlungsspielräume zu lassen, drängt sich u. E. eine weite Auslegung auf. Stand nämlich bisher vor allem die Ergreifung entsprechender Massnahmen im Zentrum, rückt zunehmend auch deren Unterhalt in den Fokus (etwa der Ersatz oder die Reparatur einer Solaranlage).

Unterhaltsmassnahmen in Bezug auf die Gebäudehüllen dürften hingegen nicht *per se* als Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen zu qualifizieren sein. Der Ersatz von Fenstern oder eine Erneuerung des Dachs können beispielsweise nur dann unter Art. 78h Abs. 2 Satz 1 E-StHG subsumiert werden, wenn sie zu einer Verbesserung der Dämmwerte führen.

In Bezug auf wertvermehrende «Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen», hält Art. 78h Abs. 2 Satz 2 E-StHG fest, dass das EFD in Zusammenarbeit mit den Kantonen bestimmt, welche dieser Kosten abgezogen werden können. Es ist davon auszugehen,

<sup>30</sup> Zur Unterscheidung vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl., Zürich 2020, N 398 ff.

<sup>31</sup> Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBL 2021 1631, 2, 17 («ausserfiskalisch motivierte Abzüge»), 19, 28, 37 f.



## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

dass sich das EFD dabei an der bisherigen Praxis und der Rechtsprechung zu Art. 32 Abs. 2 DBG und Art. 9 Abs. 3 lit. a StHG orientieren wird.

Nach Art. 1 Abs. 1 der auf Art. 32 Abs. 2 DBG gestützten Liegenschaftskostenverordnung<sup>32</sup> gelten derzeit als Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, Aufwendungen für Massnahmen, die zur rationellen Energieverwendung oder zur Nutzung erneuerbarer Energien beitragen, wobei sich diese Massnahmen auf den Ersatz von veralteten und die erstmalige Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden beziehen.

Nach der vom EFD gestützt auf Art. 1 Abs. 3 der Liegenschaftskostenverordnung erlassenen Energieverwendungsverordnung<sup>33</sup> handelt es sich dabei im Einzelnen um Massnahmen zur Verminderung der Energieverluste der Gebäudehülle (Art. 1 lit. a), zur rationellen Energienutzung bei haustechnischen Anlagen (Art. 1 lit. b), Kosten für energietechnische Analysen und Energiekonzepte (Art. 1 lit. c) sowie für den Ersatz von Haushaltsgeräten mit grossem Stromverbrauch, wobei diese Geräte im Gebäudewert eingeschlossen sein müssen (Art. 1 lit. d). Angesprochen sind damit neben Unterhalts- auch klassische Anlagekosten.<sup>34</sup>

Die seit 1995 in Kraft stehende Verordnung bedarf offensichtlich einer Aktualisierung, die mit Inkrafttreten des neuen Rechts an die Hand genommen werden sollte.<sup>35</sup>

### 4.3.3 Abzugsvortrag von Art. 78

#### Abs. 3 E-StHG

Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen i.S.v. Art. 78h Abs. 2 E-StHG können sodann in den zwei nachfolgenden Steuerperioden geltend gemacht werden (Abzugsvortrag), soweit sie in der Steuerperiode, in der sie angefallen sind, nicht berücksichtigt werden konnten. Der diesbezügliche Art. 78h Abs. 3 E-StHG entspricht grundsätzlich dem bisherigen Art. 9 Abs. 3<sup>bis</sup> StHG,<sup>36</sup> umfasst nun aber nicht bloss wertvermehrende Investitionen, sondern auch werterhaltende Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen.

Den Kantonen steht hinsichtlich der Gewährung des in Art. 78h Abs. 3 E-StHG vorgesehenen Abzugsvortrags kein Ermessen zu: Entscheiden sie sich gestützt auf Art. 78h Abs. 2 E-StHG dafür, Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen bei der Staats- und Gemeindesteuer zuzulassen, so haben sie zwingend auch einen Abzugsvortrag vorzusehen.

<sup>32</sup> Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer vom 9.3.2018 (SR 642.116).

<sup>33</sup> Verordnung über die Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien vom 24.8.1992 (SR 642.116.1).

<sup>34</sup> LISSI/DINI, in: Zweifel/Beusch (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, DBG, 4. Aufl., Basel 2022, Art. 32 N 44.

<sup>35</sup> Gl. M. HESS, (Fn. 26), StR 2024, 610 ff., 614, der u. a. auf die fehlende Erwähnung von Photovoltaikanlagen, Batteriespeichern und bidirektionalen Ladestationen (Wallboxen) hinweist.

<sup>36</sup> Für die direkte Bundessteuer enthielt Art. 32 Abs. 2<sup>bis</sup> DBG eine parallele Bestimmung.

Wenn sich ein Kanton dazu entscheidet, gestützt auf Art. 78h Abs. 2 E-StHG Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen weiterhin zuzulassen, sind für die Staats- und Gemeindesteuern (aber nicht für die direkte Bundessteuer) gestützt auf Art. 78h Abs. 3 E-StHG auch noch nicht geltend gemachte Abzugsüberschüsse zuzulassen, welche vor Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Systemwechsel bei der Besteuerung von Wohneigentum entstanden sind. Art. 78h Abs. 2 und 3 E-StHG sehen dies zwar nicht ausdrücklich vor; dennoch ergibt sich dies aus Sinn und Zweck der Regelung, nämlich den Kantonen die Fortführung ihres bisherigen Regimes zu ermöglichen.

## **5 Rückbaukosten im Hinblick auf Ersatzneubau**

### **5.1 Geltendes Recht**

Im geltenden Recht sind die Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau gemäss Art. 32 Abs. 2 Satz 3 DBG den Unterhaltskosten gleichgestellt und somit steuerlich abzugsfähig. Die Abzugsfähigkeit der Rückbaukosten wurde mit dem Energiegesetz vom 30. September 2016 eingeführt und gilt seit dem 1. Januar 2020. Es handelt sich dabei um eine steuersystematisch nicht zu begründende Lenkungsmassnahme zur Förderung der rationellen Energieverwendung bzw. der Nutzung erneuerbarer Energien. Es geht dabei im Wesentlichen um den Ersatz alter Bausubstanz durch neue, für die gemäss

bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein Abzug nach Massgabe von Art. 32 Abs. 2 Satz 2 DBG auch dann verwehrt wird, wenn dieser zu einer energetischen Verbesserung führt.<sup>37</sup> Die Massnahme ist daher derselben Kritik ausgesetzt wie die in Art. 32 Abs. 2 Satz 2 DBG vorgesehene Abzugsmöglichkeit für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (siehe vorgängig Ziff. 4.1).<sup>38</sup>

### **5.2 Direkte Bundessteuer**

Durch die ersatzlose Streichung von Art. 32 Abs. 2 DBG sind auch die Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau für Zwecke der direkten Bundessteuer künftig nicht mehr abzugsfähig. Da die Abzugsfähigkeit dieser Kosten einen engen Konnex zur Abzugsfähigkeit von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen hat (vgl. dazu Ziff. 4.2.1), ist die Streichung dieser Abzugsmöglichkeit im neuen Recht konsequent.

Die Verweigerung des Abzugs von Rückbaukosten gilt dabei nicht nur für selbstgenutzte Liegenschaften, sondern auch für vermietete und verpachtete Liegenschaften im Privatvermögen (vgl. hierzu Ziff. 4.2.2).

### **5.3 Staats- und Gemeindesteuer**

#### **5.3.1 Kann-Vorschrift von Art. 9a Abs. 2 E-StHG**

Art. 9a Abs. 2 E-StHG räumt den Kantonen die Möglichkeit ein, Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau auf kantonaler und kommunaler Ebene zum Abzug zuzulassen.

<sup>37</sup> Vgl. BGer, 31.7.2025, 9C\_722/2024, E. 5.1.

<sup>38</sup> Vgl. LOCHER, (Fn. 16), Art. 32 N 41 f.

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

Aufgrund der Marginalie von Art. 9a E-StHG («Vermietete oder verpachtete Liegenschaften») könnte man schliessen, dass der in Art. 9a Abs. 2 E-StHG vorgesehene (fakultative) Abzug von Rückbaukosten auf vermietete und verpachtete Liegenschaften beschränkt ist. Art. 9b Abs. 5 E-StHG stellt aber klar, dass für selbstbewohnte Liegenschaften Art. 9a Abs. 2 und 3 E-StHG sinngemäss anzuwenden sind. Somit können die Rückbaukosten für einen Ersatzneubau auch für selbstbewohnte Liegenschaften zum Abzug gebracht werden, wenn ein Kanton einen solchen Abzug zulässt.

Analog zur in Art. 78h Abs. 2 E-StHG vorgesehenen Abzugsfähigkeit von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen wird auch hier den Kantonen ausschliesslich ein Entschliessungs-ermessen eingeräumt. Was als Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau abzugsfähig ist, beurteilt sich hingegen nach Massgabe des Bundesrechts. Die Bestimmung von Art. 9a Abs. 2 E-StHG entspricht dabei derjenigen von Art. 32 Abs. 2 Satz 3 DBG bzw. Art. 9 Abs. 3 lit. a, 2. Halbsatz StHG, womit die diesbezügliche Praxis und Rechtsprechung weiterhin anwendbar und gültig sein dürften (vgl. Art. 2 f. Liegenschaftskostenverordnung).

Art. 9a Abs. 2 E-StHG ist aber nicht an Art. 78h Abs. 2 E-StHG gekoppelt. Mithin steht es den Kantonen frei, einen Abzug für Rückbaukosten auch dann zuzulassen, wenn sie keinen Abzug für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen einführen – oder umgekehrt.

### 5.3.2 Keine zeitliche Beschränkung

Im Gegensatz zu den Abzügen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (vgl. dazu vorgängig Ziff. 4.2.1) ist die fakultative Abzugsmöglichkeit von Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau weder zeitlich befristet noch an das Erreichen von Klimazielen gebunden. Konsequenterweise ist der (fakultative) Abzug für Zwecke der Staats- und Gemeindesteuer denn auch in Art. 9a StHG und nicht in den Übergangsbestimmungen geregelt.

Die Kantone können den Abzug von Rückbaukosten somit auch nach Erreichen einer ausgeglichenen Treibhausbilanz bzw. nach 2050 zulassen. Die fehlende Abstimmung der Abzugsfähigkeit von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen einerseits und von Rückbaukosten andererseits in Art. 78h Abs. 2 und Art. 9a E-StHG erscheint wenig überzeugend. Es steht den Kantonen aber frei, mit dem Wegfallen der Abzugsfähigkeit von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen wegen Ablauf der Frist von Art. 78h Abs. 2 E-StHG auch die Abzugsfähigkeit von Rückbaukosten im kantonalen Recht zu streichen.

### 5.3.3 Abzugsvortrag von Art. 9a

#### Abs. 3 E-StHG

Analog zu den Abzügen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sind Rückbaukosten – sofern der Kanton von der Option nach Art. 9a Abs. 2 E-StHG Gebrauch macht – sodann in den zwei nachfolgenden Steuerperioden

abziehbar (Abzugsvortrag), soweit sie in der Steuerperiode, in der sie angefallen sind, nicht berücksichtigt werden können. Aufgrund des Verweises von Art. 9b Abs. 5 E-StHG gilt dies sowohl für vermietete und verpachtete wie auch für selbstbewohnte Liegenschaften.

Den Kantonen steht hinsichtlich der Gewährung des in Art. 9a Abs. 3 E-StHG vorgesehenen Abzugsvortrags kein Ermessen zu: Machen sie von der in Art. 9a Abs. 2 E-StHG eingeräumten Möglichkeit Gebrauch, Rückbaukosten bei der Staats- und Gemeindesteuer zum Abzug zuzulassen, so haben sie zwingend auch einen Abzugsvortrag nach Massgabe von Art. 9a Abs. 3 E-StHG vorzusehen.

## 6 Denkmalpflegerische Arbeiten

Keine Änderungen ergeben sich in Bezug auf die Abzugsfähigkeit von denkmalpflegerischen Arbeiten. Der für die direkte Bundessteuer in Art. 32 Abs. 3 DBG vorgesehene Abzug für nicht durch Subventionen gedeckte Kosten, die der Steuerpflichtige aufgrund gesetzlicher Vorschriften und im Einvernehmen mit den Behörden oder auf deren Anordnung hin vorgenommen hat, wird im neuen Art. 32 Abs. 2 E-DBG wortgleich übernommen. Mithin dürfte der neue Art. 32 Abs. 2 E-DBG im Lichte

der bisherigen Praxis zu Art. 32 Abs. 3 DBG auszulegen sein.<sup>39</sup>

Für die Staats- und Gemeindesteuern sieht Art. 9 Abs. 3 lit. b StHG einen analogen Abzug vor, welchen die Kantone fakultativ einführen können. Die Bestimmung wird im neuen Art. 9 Abs. 3 E-StHG ohne materielle Änderungen weitergeführt.

## 7 Schuldzinsenabzug

### 7.1 Bisherige Regelung (Art. 33 Abs. 1 lit. a DBG)

Gemäss der bisherigen Regelung von Art. 33 Abs. 1 lit. a Satz 1 DBG können private Schuldzinsen im Umfang der nach Art. 20, 20a und 21 DBG steuerbaren Vermögenserträge und weiterer CHF 50 000 zum Abzug gebracht werden.<sup>40</sup> Zu den steuerbaren Vermögenserträgen zählen u. a. Dividenden (Art. 20 Abs. 1 lit. c DBG), Zinsen (Art. 20 Abs. 1 lit. a DBG), Einkünfte aus der Verpachtung und Vermietung von Liegenschaften (Art. 20 Abs. 1 lit. d DBG) sowie der Eigenmietwert (Art. 20 Abs. 1 lit. b DBG).

Schuldzinsen können mithin auch dann zum Abzug gebracht werden, wenn die Schulden für Konsumzwecke aufgenommen wurden oder wenn damit Vermögenswerte angeschafft wurden, die keine steuerbaren Erträge generieren.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> Auch mit dieser Bestimmung sollen ausserfiskalische Zielsetzungen, die sich auf Art. 78 BV stützen, verfolgt werden (vgl. LOCHER, [Fn. 16], Art. 32 N 52).

<sup>40</sup> Eine analoge Regel für die Staats- und Gemeindesteuer findet sich in Art. 9 Abs. 2 lit. a StHG.

<sup>41</sup> Gemäss LOCHER ist dies sachlich fragwürdig, aus Praktikabilitätsgründen aber hinzunehmen (LOCHER, [Fn. 16], Art. 33 N 10).

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

### 7.2 Regelung von Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG

#### 7.2.1 Quotal-restriktive Methode

Die Neuregelung zum Schuldzinsabzug lautet wie folgt:<sup>42</sup>

##### Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG

<sup>1</sup> Von den Einkünften werden abgezogen:

a. die privaten Schuldzinsen im Verhältnis aller in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögenswerte, mit Ausnahme der Liegenschaften oder Liegenschaftsteile, die der steuerpflichtigen Person aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen, zu den gesamten Vermögenswerten; (...);

Gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG sind private Schuldzinsen nur noch im Verhältnis des Gesamtvermögens zu nicht selbstgenutzten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen abzugsfähig (sog. «quotale-restriktive Methode»). Das hat zur Folge, dass Personen, die über keine solchen Liegenschaften verfügen, ab Inkrafttreten von Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG keinen Schuldzinsenabzug mehr geltend machen können. Der Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung kann somit auch für Steuerpflichtige ohne Liegenschaftsbesitz steuerliche Konsequenzen haben.<sup>43</sup>

Personen, die hingegen über vermietete/verpachtete Liegenschaften verfügen, können einen quotenmässigen Abzug beanspruchen. Die Formel lautet wie folgt (vgl. Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG):<sup>44</sup>

$$\text{Abzug in \%} = \frac{100\% \times \text{unbewegliches Vermögen in der Schweiz [ohne selbstgenutzte Liegenschaften/Liegenschaftsteile]}}{\text{Gesamtvermögen}}$$

Nicht entscheidend ist, dass die zum Abzug gebrachten Zinsen auf vermietetes bzw. verpachtetes Wohneigentum zurückzuführen sind. Soweit ein Steuerpflichtiger über nicht selbstgenutzte Liegenschaften verfügt, hat er Anspruch auf einen anteilmässigen Schuldzinsabzug, auch wenn die zum Abzug gebrachten Zinsen z. B. auf einem Konsumkredit beruhen. Das Gesetz verlangt somit nicht, dass die Schuldzinsen tatsächlich Gewinnungskostencharakter haben.

#### 7.2.2 Gesamtvermögen

Während im Zähler nur vermietete/verpachtete Liegenschaften in der Schweiz resp. bei den Staats- und Gemeindesteuern im Kanton erscheinen, enthält der Gesetzeswortlaut keine näheren Hinweise darauf, welche Vermögenswerte zum «Gesamtvermögen» im Nenner zu rechnen sind. Mangels Einschränkung dürfte von den weltweiten Vermögenswerten auszugehen sein.

<sup>42</sup> Vgl. entsprechend Art. 9 Abs. 2 lit. a E-StHG.

<sup>43</sup> Art. 33 Abs. 1 lit. a Satz 2 DBG, wonach an nahestehende Personen bezahlte, nicht marktkonforme Zinsen nicht abzugsfähig sind, wurde unverändert in Art. 33 Abs. 1 lit. a 2. Halbsatz E-DBG überführt, so dass sich diesbezüglich keine Änderung ergibt.

<sup>44</sup> Vgl. zum Ganzen auch ESTV, Faktenblatt – Neue Schuldzinsenregelung, 15.8.2024.

Das Geschäftsvermögen ist dagegen nicht zum «Gesamtvermögen» zu rechnen, da die Schulden des Geschäftsvermögens diesem objektmässig zugewiesen werden. Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG betrifft deshalb auch nur die Abzugsfähigkeit von «privaten Schuldzinsen». Wenn Schulden des Geschäftsvermögens nicht unter die Regel von Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG fallen, wäre es inkonsequent, wenn die Nettoaktiven des Geschäftsvermögens zu einer Verwässerung des Schuldzinsenabzugs für Schuldzinsen des Privatvermögens führen würden.

### 7.2.3 Selbstgenutzte Liegenschaften

Während die geltende Regelung von Art. 33 Abs. 1 lit. a DBG den Schuldzinsenabzug an das Vorliegen von steuerbaren Einkünften (u. a. Eigenmietwert) anknüpft, zielt die neue Regelung von Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG demgegenüber auf das Eigentum bzw. das unentgeltliche Nutzungsrecht an inländischen Immobilien (unbewegliche Vermögenswerte) ab.

Ausgangspunkt ist mithin der inländische Immobilienbesitz. Hievon sind die selbstgenutzten Liegenschaften bzw. Liegenschaftsteile auszuklammern. Mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG ist der Begriff der «selbstgenutzten Liegenschaft» im Lichte der bisherigen Praxis zur Besteuerung des Eigenmietwerts nach Art. 21 Abs. 1 lit. b DBG auszulegen. Nur dann, wenn das Eigentum oder das Nutzungsrecht an einer Liegenschaft nach geltendem Recht die Eigenmietwertbesteuerung

nach Art. 21 Abs. 1 lit. b DBG auslöst, handelt es sich um eine «selbstgenutzte Liegenschaft». Steht eine Wohnung leer, weil sie nicht vermietet werden kann oder nicht nutzbar ist oder weil der Eigentümer diese verkaufen will, aber trotz ernsthafter Bemühungen keinen Käufer findet, handelt es sich nicht um eine «selbstgenutzte Liegenschaft».<sup>45</sup> Analog zur bundesgerichtlichen Praxis zu Art. 21 Abs. 1 lit. b DBG sind dagegen unbenutzte (aber bewohnbare) Räume zu den «selbstgenutzten Liegenschaftsteilen» zu zählen.<sup>46</sup>

Mithin ist unerheblich, ob und in welchem Umfang das unbewegliche Vermögen Ertrag abwirft. Im Faktenblatt «Neue Schuldzinsenregelung» vom 15. August 2024 vertritt die ESTV dagegen die Auffassung, der Schuldzinsenabzug setze voraus, dass die steuerpflichtige Person über steuerbare Miet- oder Pächterträge verfügt. Die von der ESTV vertretene Position ist mit dem Wortlaut von Art. 33 Abs. 1 lit. a E-DBG jedoch nicht vereinbar und daher abzulehnen.

### 7.2.4 Eigentum oder unentgeltliches Nutzungsrecht an einer Liegenschaft oder an Liegenschaftsteilen

Nicht zum Schuldzinsenabzug berechtigten Liegenschaften oder Liegenschaftsteile, die dem Steuerpflichtigen aufgrund Eigentums oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen. Diese sind mithin aus dem «Zähler» auszuklammern. Damit wird die Formulierung des heutigen Art. 21

<sup>45</sup> Analog zur Praxis zu Art. 21 Abs. 1 lit. a DBG (vgl. hierzu LOCHER, [Fn. 16], Art. 21 N 21).

<sup>46</sup> Vgl. BGer, 23.4.2016, 2C\_1039/2015 und 2C\_1040/2015, E. 3.6.

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

Abs. 1 lit. b DBG übernommen. Es ist davon auszugehen, dass somit auch am bisherigen Auslegungsverständnis angeknüpft wird.

### 7.2.5 Vermietung zu Vorzugsmietzins

Analog zur bisherigen Praxis zur Eigenmietwertbesteuerung dürfte dagegen die unentgeltliche Zurverfügungstellung einer Liegenschaft («Gebrauchssleihe») an eine nahestehende Person (z. B. an Kinder oder Verwandte) ebenfalls als «Selbstnutzung» der Liegenschaft anzusehen sein.<sup>47</sup>

Die in Ziff. 3.3 zum Liegenschaftsunterhalt gemachten Ausführungen zur Vermietung zu einem Vorzugsmietzins könnten *mutatis mutandis* auch auf den Schuldzinsenabzug übertragen werden: Ein vertretbarer Ansatz wäre es, bei Vermietung zu einem Vorzugspreis somit nur dann als «selbstgenutzt» zu qualifizieren, wenn die Miete lediglich einen symbolischen Betrag erreicht.

### 7.2.6 Beurteilung der quotal-restriktiven Methode

Die Regelung des Schuldzinsenabzugs war eines der höchst kontroversen Themen der Vorlage. Einerseits war unbestritten, dass die auf selbstgenutztes Wohneigentum entfallenden Schuldzinsen steuerlich nach dem Systemwechsel nicht mehr abzugsfähig sein sollten. Ebenso war klar, dass eine Versagung des Abzugs privater Schuldzinsen zumindest dann nicht sachgerecht und

aus verfassungsmässiger Sicht problematisch ist, wenn es sich immer noch um Gewinnungskosten handelt.<sup>48</sup>

Die naheliegendste Lösung wäre gewesen, Hypothekarzinsen objektmässig zuzuweisen und lediglich diejenigen Zinsen nicht zum Abzug zuzulassen, welche auf selbstgenutzte Liegenschaften entfallen. Ein solches Modell war aber politisch von Anfang an nicht mehrheitsfähig, da befürchtet wurde, dass es zu einer Umschichtung der Hypothekarschulden von selbstbewohnten Liegenschaften auf vermietete Liegenschaften käme. Ob diese Befürchtungen effektiv gerechtfertigt sind, darf bezweifelt werden, da die Belehnungsgrenzen der Banken für Renditeliegenschaften einer solchen Umschuldung klare Grenzen setzen. Die maximale Fremdfinanzierung im Rahmen der von den Banken akzeptierten Belehnungsgrenzen ist zudem alles andere als unüblich und kann daher nicht als Steuerumgehung angesehen werden.

Von vornherein standen somit pauschale Ansätze zur Lösung der Problematik des Schuldzinsenabzugs im Vordergrund. Aus steuersystematischer und verfassungsmässiger Sicht wäre es am überzeugendsten gewesen, den Abzug von Schuldzinsen in dem Umfang zuzulassen, als diese den Charakter von Gewinnungskosten tragen.<sup>49</sup>

Im Parlament wurden lange pauschale Ansätze nach dem Vorbild der heutigen Regelung von

<sup>47</sup> Vgl. LOCHER, (Fn. 16), Art. 21 N 22.

<sup>48</sup> Um Gewinnungskosten handelt es sich immer dann, wenn die Schuldzinsen der Finanzierung vermieteter/verpachteter Liegenschaften oder sonstiger (im Privatvermögen gehaltener) Vermögenswerte, die steuerbaren Ertrag abwerfen, dienen.

<sup>49</sup> Vgl. hierzu eingehend OPEL/OESTERHELT, (Fn. 8), StR 2023, 590 ff., 604 f.



Art. 33 Abs. 1 lit. a DBG erwogen.<sup>50</sup> Während die WAK-S den Schuldzinsenabzug zuletzt sogar gänzlich streichen wollte,<sup>51</sup> sprach sich der Bundesrat dafür aus, dass private Schuldzinsen in einem Umfang von 70% der steuerbaren Vermögenserträge abzugsfähig sein sollen.<sup>52</sup> Erst in den Schlussberatungen am 20. Dezember 2024 einigte sich das Parlament auf die sog. «quotalestriktive Methode» beim Schuldzinsenabzug. Die Wahl ist auf diesen Ansatz im Rahmen der Einigungskonferenz gefallen, weil sich so Verschuldungsanreize am konsequentesten unterbinden lassen.

Die quotalestriktive Methode erscheint einigermassen praktikabel und mindert Verschuldungsanreize wirksam. Aus steuersystematischer und verfassungsrechtlicher Sicht ist sie hingegen problematisch, da Schuldzinsen mit Gewinnungskostencharakter<sup>53</sup> regelmässig nicht vollständig abzugsfähig sind. Wenn ein Steuerpflichtiger im Privatvermögen sowohl vermietete Liegenschaften als auch bewegliches Vermögen (insb. Wertschriften und Beteiligungen) und selbstgenutztes Wohneigentum hat, wird es nämlich regelmässig zu einer

teilweisen Kürzung des Abzugs der Hypothekarzinsen kommen, obschon die Erträge aus den vermieteten Liegenschaften der Einkommenssteuer unterworfen sind.

Folge davon sind Verhaltensanpassungen der Steuerpflichtigen. Insbesondere in monistischen<sup>54</sup> Kantonen werden Steuerpflichtige, die von einer solchen Verwässerung des Abzugs von Hypothekarzinsen auf fremdvermieteten Liegenschaften betroffen sind, dazu übergehen, Renditeliegenschaften in Kapitalgesellschaften einzubringen oder dem Geschäftsvermögen zuzuweisen, um weiterhin vom vollen Schuldzinsenabzug profitieren zu können.<sup>55</sup>

Analoges gilt für Zinsen auf Darlehen, welche für die Fremdfinanzierung von beweglichem Privatvermögen aufgenommen werden, wenn das Vermögen einen steuerbaren Ertrag abwirft (wie z. B. Obligationenzinsen oder Dividenden). Obwohl den hierfür zu entrichtenden Zinsen Gewinnungskostencharakter zukommt, können diese nach der quotalestriktiven Methode künftig nicht mehr zum Abzug gebracht werden. Aus steuersystematischer und verfassungsrechtlicher Sicht ist dies höchst

<sup>50</sup> Vgl. dazu HUNZIKER/MAYER-KNOBEL, in: Zweifel/Beusch (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, DBG, 4. Aufl., Basel 2022, Art. 33 N 5; BGer, 14.4.2015, 2C\_142/2014, E. 2.3.4 = StR 2015, 984 ff. = StE 2015 B 27.2 Nr. 43 = RDAF 71 II, 458 ff.

<sup>51</sup> Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBl 2021 1631, 24.

<sup>52</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 25.8.2021 zur parlamentarischen Initiative «Systemwechsel bei Wohneigentumsbesteuerung» und zum Bericht WAK-S vom 27.5.2021, BBl 2021 2076, 11; Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBl 2021 1631, 2.

<sup>53</sup> D. h. insbesondere Hypothekarzinsen auf fremdvermieteten Liegenschaften.

<sup>54</sup> In dualistischen Kantonen scheitert eine Überführung ins Geschäftsvermögen in der Regel an der im Zuge der steuersystematischen Realisation i. S. v. Art. 12 Abs. 2 lit. b StHG anfallenden Grundstückgewinnsteuer (vgl. dazu ZWEIFEL/HUNZIKER/MARGRAF/OESTERHELT, [Fn. 12], § 6 N 169).

<sup>55</sup> Eine steuerneutrale Einbringung in eine Kapitalgesellschaft setzt aber gemäss Art. 19 Abs. 1 lit. b DBG sowie Art. 12 Abs. 4 lit. b StHG i. V. m. Art. 8 Abs. 3 lit. b StHG insb. das Vorliegen eines Immobilienbetriebs voraus (vgl. dazu DUBACH/DUSS, Der Immobilienbetrieb im steuerlichen Umstrukturierungsrecht, StR 2023, 2 ff.).

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

fragwürdig. Da sich die Regelung des Schuldzinsenabzugs jedoch im DBG und im StHG findet, ist diese für die rechtsanwendenden Behörden bindend (Art. 190 BV). Gefordert wäre hier eine Gesetzesanpassung *de lege ferenda*.

### 7.3 Ersterwerberabzug (Art. 33a E-DBG)

#### 7.3.1 Neuregelung

Die Neuregelung zum Ersterwerberabzug lautet wie folgt:

#### Art. 33a E-DBG

<sup>1</sup> Steuerpflichtige, die erstmals eine dauernd und ausschliesslich selbstbewohnte Liegenschaft in der Schweiz erwerben, können im ersten Steuerjahr nach dem Erwerb die auf diese Liegenschaft entfallenden privaten Schuldzinsen wie folgt abziehen:

- a. Ehepaare in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe: bis zu 10 000 Franken;
- b. übrige Steuerpflichtige: bis zu 5000 Franken.

<sup>2</sup> Dieser Abzug ist nur so weit zulässig, als die Schuldzinsen nicht bereits nach Artikel 33 Absatz 1 Buchstabe a erster Satz berücksichtigt worden sind.

<sup>3</sup> In den nachfolgenden Steuerjahren vermindert sich der maximal abziehbare Betrag jährlich um 10 Prozent des Höchstbetrags nach Absatz 1.

<sup>4</sup> Wird die Liegenschaft veräussert oder anders genutzt, so entfällt die Abzugsmöglichkeit ab dem ersten Steuerjahr nach der Veräusserung oder Nutzungsänderung. Erwirbt die steuerpflichtige Person innert angemessener Frist eine gleichgenutzte Ersatzliegenschaft in der Schweiz, so richtet sich die Abzugsmöglichkeit ab dem Jahr des Erwerbs der Liegenschaft für die verbleibenden Steuerjahre nach Absatz 3.

Steuerpflichtigen steht demzufolge nach dem Erwerb des Eigenheims ein Abzug von max. CHF 10 000 Franken (für Ehepaare) und max. CHF 5000 (für Alleinstehende) im ersten Steuerjahr nach dem Erwerb zu, wobei dieser – linear abnehmend – über zehn Jahre hinweg gewährt wird.

Laut Bericht der WAK-S gilt der Abzug analog auch für Steuerpflichtige, denen an einer Liegenschaft ein Nutzniessungsrecht zusteht, obwohl dies aus dem Gesetzeswortlaut nicht hervorgeht.<sup>56</sup> Weiter ist unerheblich, ob ein entgeltlicher oder ein unentgeltlicher Erwerb erfolgt.<sup>57</sup> Der Ersterwerberabzug ist also auch dann möglich, wenn die Liegenschaft mittels Erbgangs oder Schenkung erworben wird.

Im Rahmen des Ersterwerberabzugs können laut Bericht der WAK-S nur Schuldzinsen in Abzug gebracht werden, bei denen die zugrundeliegende Schuld juristisch mit dem Eigenheim verbunden ist (d. h. Hypotheken auf dem Eigenheim).<sup>58</sup> Weiter sind nur Schuldzinsen

<sup>56</sup> Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBl 2021 1631, 25.

<sup>57</sup> Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBl 2021 1631, 25.

<sup>58</sup> Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBl 2021 1631, 25.

abzugsfähig, die nicht bereits im Rahmen des allgemeinen Schuldzinsenabzugs berücksichtigt worden sind.

### 7.3.2 Hintergrund

Laut Bericht der WAK-S handelt es sich beim Ersterwerberabzug um eine Massnahme zur verfassungsrechtlich verankerten Wohneigentumsförderung (Art. 108 Abs. 1 BV); er erfolgt in Anlehnung an den seinerzeitigen indirekten Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter».<sup>59</sup> Der Bundesrat hat dem Abzug trotz einiger Bedenken (Mitnahmeeffekte und Verschuldungsanreize) zugestimmt; die zeitliche und betragsmässige Beschränkung der Massnahme stellt seiner Ansicht nach eine akzeptable und vertretbare Lösung dar.<sup>60</sup>

### 7.3.3 Dauernd und ausschliesslich selbstbewohnte Liegenschaften

Art. 33a Abs. 1 E-DBG setzt den «erstmaligen» Erwerb einer «dauernd und ausschliesslich selbstbewohnten» Liegenschaft voraus. Der Wortlaut lehnt sich somit eng an die Begrifflichkeit der in Art. 12 Abs. 3 lit. e StHG geregelten Ersatzbeschaffung von «dauernd und ausschliesslich selbstgenutzten Wohnliegenschaften» an. U.E. ist aber fraglich, ob die sehr restriktive Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Begriff

der dauernden und ausschliesslichen Selbstnutzung bei der Ersatzbeschaffung *tel quel* auf Art. 33a Abs. 1 E-DBG übertragen werden kann.<sup>61</sup> Klar aber scheint, dass aufgrund der Zielsetzung der Bestimmung (Förderung von Wohneigentum) analog zu Art. 12 Abs. 3 lit. e StHG nur der Erstwohnsitz erfasst ist.

### 7.3.4 Ersatzbeschaffung (Art. 33a Abs. 4 E-DBG)

Nur der «erstmalige» Erwerb einer Wohnliegenschaft berechtigt zur Inanspruchnahme des «Ersterwerberabzugs» nach Art. 33a Abs. 1 E-DBG. Wird die «erstmalig» erworbene Liegenschaft veräussert und «innert angemessener Frist» eine gleichgenutzte Ersatzliegenschaft erworben, kann gemäss Art. 33a Abs. 4 Satz 2 E-DBG der Schuldzinsenabzug nach Massgabe von Art. 33a Abs. 3 E-DBG in Anspruch genommen werden.

Auch hier ist der Wortlaut von Art. 33a Abs. 4 Satz 2 E-DBG eng an Art. 12 Abs. 3 lit. e StHG angelehnt, wonach der Aufschub der Grundstücksgewinnsteuer eine Ersatzbeschaffung «innert angemessener Frist» erfordert. Gemäss WAK-S soll diesbezüglich die Praxis zur Grundstücksgewinnsteuer analog angewendet werden, wobei sich in der Veranlagungspraxis zur Ersatzbeschaffung eine Zeitspanne von maximal zwei Jahren durchgesetzt habe.<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Botschaft zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter», BBl 2010 5303 ff. Vgl. Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBl 2021 1631, 24.

<sup>60</sup> Stellungnahme Bundesrat, (Fn. 52), BBl 2021 2076, 5 f.

<sup>61</sup> Zur Rechtsprechung des Bundesgerichts vgl. ZWEIFEL/HUNZIKER/MARGRAF/OESTERHELT, (Fn. 12), § 7 N 88 ff. sowie die Kritik bei OESTERHELT/OPEL, Rechtsprechung 2025/4, FSr 2025, 349 ff., 359 f.

<sup>62</sup> Bericht WAK-S, (Fn. 5), BBl 2021 1631, 27.

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung<sup>63</sup> können die Kantone eigenständig festlegen, was als «angemessene Frist» gilt. Die Kantone haben in der Folge in der Regel auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe<sup>64</sup> Ersatzbeschaffungsfristen von einem bis zu fünf Jahren vorgesehen.<sup>65</sup>

In Bezug auf die bloss teilweise harmonisierte Grundstückgewinnsteuer mag eine derartige Disharmonisierung angehen. Für die direkte Bundessteuer (wie auch die harmonisierten Staats- und Gemeindesteuern) sollte der Begriff der «angemessenen Frist» aber einheitlich ausgelegt und im Rahmen einer Verordnung oder einer Verwaltungsanweisung (Kreisschreiben der ESTV) konkretisiert werden, woran auch die Entstehungsgeschichte nichts ändert. Der Umstand, dass die WAK-S von einer Frist von «maximal zwei Jahren» spricht, welche sich «in der Veranlagungspraxis» herausgebildet habe, zeigt nämlich klar, dass sich diese nicht hinreichend mit der Materie auseinandergesetzt hat und somit gar nicht genau wusste, dass ein Verweis auf die Praxis zu Art. 12 Abs. 3 lit. e StHG zu einem heterogenen Ergebnis führen könnte.

## 8 Besteuerung nach dem Aufwand (Art. 14 DBG)

### 8.1 Siebenfacher Mietwert als Untergrenze der Bemessungsgrundlage

Der Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung hat auch Auswirkungen für Personen, welche gemäss Art. 14 DBG<sup>66</sup> nach dem weltweiten Lebensaufwand besteuert werden. Grund dafür ist einerseits der Umstand, dass gemäss Art. 14 Abs. 3 lit. b DBG das Siebenfache des Mietwerts i. S. v. Art. 21 Abs. 1 lit. b DBG die Mindestbemessungsgrundlage bei der Besteuerung nach dem Aufwand i. S. v. Art. 14 DBG darstellt.<sup>67</sup> Da das geltende Recht direkt auf Art. 21 Abs. 1 lit. b DBG verweist, muss dieses mit dem Systemwechsel angepasst werden.<sup>68</sup>

Für diese Aufwandbesteuerten soll also weiterhin behördlich ein Eigenmietwert festgelegt werden, der in die Bemessung der Steuer nach dem Aufwand einfliesst. Damit wird es auch in Zukunft notwendig sein, bei den laut Bericht knapp über 4500 Aufwandbesteuerten den Eigenmietwert festzustellen, sofern diese über selbstgenutztes Wohneigentum in der Schweiz verfügen.

Art. 14 Abs. 3 lit. d E-DBG verweist auf den «unter Berücksichtigung der ortsüblichen

<sup>63</sup> BGE 143 II 233 E. 2.3.

<sup>64</sup> Nur wenige Kantone konkretisieren die «angemessene Frist» bloss in Verwaltungsanweisungen (so insb. BE, GL, TG, UR, VS und ZH).

<sup>65</sup> ZWEIFEL/HUNZIKER/MARGRAF/OESTERHELT, (Fn. 12), § 7 N 115. Unzulässig wäre gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine Frist von 7 Jahren (BGE 138 II 105 E. 6.4).

<sup>66</sup> Analoges gilt für die Staats- und Gemeindesteuern nach Massgabe von Art. 6 StHG.

<sup>67</sup> Die analoge Regel von Art. 6 Abs. 3 lit. b StHG stellt auf den «von den zuständigen Behörden festgelegten Mietwert» ab, wonach ebenfalls der Eigenmietwert gemeint ist.

<sup>68</sup> Kein Anpassungsbedarf besteht dagegen im StHG, da Art. 6 Abs. 3 lit. b StHG nicht direkt auf die Eigenmietwertbesteuerung verweist.

Verhältnisse festgelegten Mietwert». Im Unterschied zu Art. 21 Abs. 2 DBG fehlt jedoch der Hinweis auf die «tatsächliche Nutzung» der selbstbewohnten Liegenschaft. Damit dürfte die effektive Nutzung für die Festlegung des Eigenmietwerts nicht mehr ausschlaggebend sein; namentlich fällt ein Unternutzungsabzug ausser Betracht.<sup>69</sup>

### 8.2 Kontrollrechnung von Art. 14 Abs. 3 lit. d Ziff. 1 DBG

Andererseits ist der Mietwert der eigenen Wohnung im Rahmen der Kontrollrechnung nach Art. 14 Abs. 3 lit. d DBG für inländische Einkünfte zu berücksichtigen.<sup>70</sup> Da Art. 14 Abs. 3 lit. d Ziff. 1 DBG auf «Einkünfte aus dem in der Schweiz gelegenen unbeweglichen Vermögen» verweist und den Eigenmietwert nicht speziell aufführt, ist eine Gesetzesanpassung nicht erforderlich. Unter dem neuen Recht wird der nach Massgabe von Art. 14 Abs. 3 lit. b E-DBG

ermittelte «Mietwert» für Zwecke der Kontrollrechnung i. S. v. Art. 14 Abs. 3 lit. d Ziff. 1 DBG zu berücksichtigen sein. Da der Wortlaut unverändert bleibt, ist nicht mit einer Änderung der Rechtslage zu rechnen.<sup>71</sup>

## 9 Liegenschaftssteuer für Zweitwohnungen

Volk und Stände haben am 28. September 2025 den Bundesbeschluss über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften angenommen.<sup>72</sup> Demnach ist die Bundesverfassung wie folgt zu ändern:<sup>73</sup>

### Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> E-BV

Die Kantone können bei Liegenschaftssteuern auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften in den Schranken der Bundesgesetzgebung von den Grundsätzen

<sup>69</sup> Das entspricht schon der heutigen Praxis: RICHNER/FREI/KAUFMANN/ROHNER, Handkommentar DBG, 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 14 N 31. Die Frage, ob der Unternutzungsabschlag wirklich unzulässig ist, wird in der Literatur kontrovers diskutiert: verneinend LOCHER, (Fn. 16), Art. 14 N 20; RICHNER/FREI/KAUFMANN/ROHNER, Art. 14 N 31; bejahend LISSI/DINI, (Fn. 34), Art. 21 N 26; DIES., in: Zweifel/Beusch (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, StHG, 4. Aufl., Basel 2022, Art. 6 N 33. Die ESTV sprach sich unter dem vorrevidierten Recht (ESTV, aKS 9 vom 3.12.1993, Verordnung über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer) ausdrücklich gegen die Zulässigkeit des Unternutzungsabzugs aus; im neuen ESTV, KS 44 vom 24.7.2018, Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer, fehlt allerdings ein entsprechender Hinweis. Auch das Bundesgericht hat die Auffassung der ESTV unter dem alten Recht schon geschützt (BGer, 10.10.2006, 2A.227/2006, E. 2.2), jedoch unter geltendem Recht bislang noch nicht bestätigt. Der Bericht der WAK-S äussert sich zu dieser Frage nicht.

<sup>70</sup> Analoges gilt für die Staats- und Gemeindesteuern nach Massgabe von Art. 6 Abs. 6 lit. a Ziff. 1 StHG.

<sup>71</sup> Obschon das Gesetz explizit auf die Bruttoerträge abstellt, können nach Art. 1 Abs. 1 lit. a der Verordnung über die Besteuerung nach dem Aufwand bei der direkten Bundessteuer vom 20.2.2013 (SR 642.123) die Unterhaltskosten gemäss Liegenschaftskostenverordnung abgezogen werden (siehe auch ESTV, KS 44, vom 24.7.2018, [Fn. 69], Ziff. 3.3.4 *in fine*). Andere Abzüge sind gemäss Art. 1 Abs. 2 der Verordnung hingegen nicht zulässig.

<sup>72</sup> Bundesbeschluss Zweitliegenschaftssteuern, (Fn. 1), BBl 2025 17. Die Co-Autorin hat hierzu im Frühjahr 2025 ein Gutachten zu Händen der Regierungskonferenz der Gebirgskantone erstellt. Dieses ist online verfügbar unter: <<https://www.rkgk.ch/finanzen.php>>.

<sup>73</sup> Vgl. Bundesbeschluss Zweitliegenschaftssteuern, (Fn. 1), BBl 2025 17.

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

nach Absatz 2 abweichen, sofern der Mietwert von selbstgenutzten Zweitliegenschaften vom Bund und von den Kantonen nicht besteuert wird.

### 9.1 Neue Grundlage in der Bundesverfassung (Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> E-BV)

Die Kantone sind kraft Art. 3 BV befugt, sämtliche Abgaben zu erheben, die nicht dem Bund vorbehalten sind; sie verfügen mithin über eine originäre Steuerhoheit.<sup>74</sup> Obschon die Liegenschaftssteuer als direkte Steuer<sup>75</sup> an sich der Harmonisierungskompetenz des Bundes unterläge (Art. 129 BV),<sup>76</sup> hat der Bund auf Vorgaben verzichtet. Somit können die Kantone – innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken – frei entscheiden, ob sie solche Steuern einführen und wie sie diese ausgestalten. Bereits bisher erheben viele Kantone allgemeine Liegenschaftssteuern.<sup>77</sup>

Mit Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> E-BV wird den Kantonen ausdrücklich die Möglichkeit eingeräumt, eine

Liegenschaftssteuer zu erheben, ohne an die Besteuerungsprinzipien nach Art. 127 Abs. 2 BV gebunden zu sein. Damit wird den Kantonen nicht etwa die Kompetenz zur Erhebung einer solchen Steuer verschafft (über diese verfügen sie bereits kraft ihrer originären Steuerhoheit), es erfolgt vielmehr ein partieller «Grundrechtsdispens». Von der Verfassung abzuweichen wäre den Kantonen im Rahmen ihrer originären Steuerhoheit nämlich verwehrt.<sup>78</sup>

Diese Ermächtigung der Kantone steht jedoch «in den Schranken der Bundesgesetzgebung», d. h., der Bund kann Schranken setzen. Dieser Vorbehalt erweist sich insoweit als deklaratorisch, als der Bund schon heute (harmonisierungsrechtliche) Vorgaben treffen könnte. Indes erstreckt sich die Harmonisierungskompetenz nicht auf die Steuertarife (Art. 129 Abs. 2 Satz 2 BV). WAK-N und Bundesrat wollen aber gerade Belastungsobergrenzen für die besondere Liegenschaftssteuer vorsehen können – analog Art. 76 Abs. 4 BV.<sup>79</sup> Auch für diese punktuelle Erweiterung der Harmonisierungskompetenz

<sup>74</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, System des Schweizerischen Steuerrechts, 8. Aufl., Zürich 2023, 67; MARKUS REICH, Steuerrecht, 3. Aufl., Zürich 2020, § 4 N 8.

<sup>75</sup> Siehe dazu nachfolgend Ziff. 9.2.1.

<sup>76</sup> So in Bezug auf die bereits vorhandenen Liegenschaftssteuern BGer, 26.10.2015, 2C\_911/2015, E. 2.1; ANDREA OPEL, in: Zweifel/Beusch/Oesterhelt (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Immobiliensteuern, Basel 2021, § 1 N 6; REICH, (Fn. 74), § 7 N 80; REICH/BEUSCH, in: Zweifel/Beusch (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, StHG, 4. Aufl., Basel 2022, Art. 2 StHG N 22 ff. Relativierend MARTIN KOCHER, in: Zweifel/Beusch/Oesterhelt (Hrsg.), Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Immobiliensteuern, Basel 2021, § 28 N 234 ff.

<sup>77</sup> Vgl. hierzu eingehend KOCHER, (Fn. 76), § 28 N 110 ff.

<sup>78</sup> Ausnahmsweise lässt sich ein Abweichen von Art. 127 Abs. 2 BV rechtfertigen. Vgl. dazu BGE 133 I 206 E. 11.1 sowie BEHNISCH/OPEL, Degressiver Steuertarif ist verfassungswidrig, Jusletter vom 15.10.2007, N 28 ff.

<sup>79</sup> Wonach der Bundesgesetzgeber Schranken für die kantonalen Abgaben zur Wassernutzung (Wasserzins) vorsehen kann. Vgl. Art. 49 Abs. 1 Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (WRG; SR 721.80). Vgl. hierzu Bericht WAK-N vom 25.6.2024 zur parlamentarischen Initiative «Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften», BBl 2024 1773, Ziff. 4.1 *in fine*, Ziff. 6; Stellungnahme des Bundesrates vom 21.8.2024 zur parlamentarischen Initiative «Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften» und zum Bericht WAK-N vom 25.6.2024, BBl 2024 2101, Ziff. 2.1.

des Bundes ist folglich eine Verfassungsgrundlage nötig.

## 9.2 Rechtsnatur und Rechtfertigung der besonderen Liegenschaftssteuer

### 9.2.1 Rechtsnatur

Die besondere Liegenschaftssteuer hat den Zweck, die aus dem Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung resultierenden Steuereinnahmen zu kompensieren.<sup>80</sup> Zugleich wird die besondere Liegenschaftssteuer aber nicht auf den Kompensationszweck beschränkt – sie darf auch zu höheren Einnahmen führen.<sup>81</sup> Die besondere Liegenschaftssteuer ist – wie die allgemeine Liegenschaftssteuer (wie sie zwölf

Kantone kennen)<sup>82</sup> – als Finanz(zweck)steuer einzustufen.

Weiter handelt es sich bei der besonderen Liegenschaftssteuer – wie bei der allgemeinen Liegenschaftssteuer<sup>83</sup> – um eine direkte Steuer.<sup>84</sup> Daran ändert nichts, dass das Steuerobjekt auf überwiegend selbstgenutzte Zweitliegenschaften beschränkt und damit noch enger gefasst ist als bei der heutigen Liegenschaftssteuer. Die gegenteilige Äusserung der WAK-N in ihrem Bericht vermag nicht zu überzeugen.<sup>85</sup>

Weiter trägt die besondere Liegenschaftssteuer – wie die allgemeine Liegenschaftssteuer<sup>86</sup> – den Charakter einer Spezial-Vermögenssteuer (auf Liegenschaftsbesitz).<sup>87</sup> Sie ist ferner mit Aufwandsteuerelementen<sup>88</sup> ausgestattet.<sup>89</sup>

<sup>80</sup> Siehe nur Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 2.2, 4.1.

<sup>81</sup> So Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 5.2.2.

<sup>82</sup> KOCHER, (Fn. 76), § 28 N 221, 301. Siehe auch BGE 96 I 64 E. 2b.

<sup>83</sup> OPEL, (Fn. 76), § 1 N 16; BLUMENSTEIN/LOCHER, (Fn. 74), 202; KOCHER, (Fn. 76), § 28 N 295; GRETY TOBLER-AESCHLIMANN, Die Liegenschaftssteuer in den schweizerischen Kantonen, Bern 1955, 44. Aus der Rechtsprechung: BGE 111 Ib 6 E. 4a, 8; BGE 101 Ib 1 E. 2, 3; BGer, 17.10.2011, 2C\_162/2011, E. 3.1; BGer, 24.2.2010, 2C\_584/2009, E. 3.2.

<sup>84</sup> Da Steuerobjekt und Bemessungsgrundlage resp. «Steuergut» identisch sind. Vgl. zum Begriff der direkten Steuer HÖHN/WALDBURGER, Steuerrecht, Band I, Grundlagen – Grundbegriffe – Steuerarten, 9. Aufl., Bern/Stuttgart/Wien 2001, § 3 N 74; BLUMENSTEIN/LOCHER, (Fn. 74), 199 f., 202; REICH, (Fn. 74), § 2 N 42.

<sup>85</sup> Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 3.

<sup>86</sup> OPEL, (Fn. 76), § 1 N 16; BLUMENSTEIN/LOCHER, (Fn. 74), 203, 219; KOCHER, (Fn. 76), § 28 N 295, 301; TONI AMONN, Besteuerung von Zweitwohnungen, Basel/Therwil 1997, 57; BGer, 9.8.2019, 2C\_463/2017, 2C\_466/2017, E. 1.4.2.

<sup>87</sup> Gl. M. Hess, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 538; ADRIANO MARANTELLI, Tourismus- und Zweitwohnungsabgaben – eine Bestandesaufnahme, Jusletter vom 2.2.2015, N 94 ff.; FABIAN MÖSCHING, Fiskalische Massnahmen zur Beschränkung von Zweitwohnungen, Jusletter vom 1.12.2014, N 21 ff.

<sup>88</sup> Aufwandsteuern knüpfen an einem bestimmten Lebensaufwand an und wollen eine besondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erfassen. Vgl. BLUMENSTEIN/LOCHER, (Fn. 74), 297 f.; REICH, (Fn. 74), § 2 N 39; AMONN, (Fn. 86), 52.

<sup>89</sup> In diesem Sinne MADELEINE SIMONEK, Rechtsgutachten betreffend die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer kantonalen Zweitliegenschaftssteuer, erstattet an das Eidgenössische Finanzdepartement, Zürich 2010, 10; MARANTELLI, (Fn. 87), Jusletter vom 2.2.2015, N 90 ff.; MÖSCHING, (Fn. 87), Jusletter vom 1.12.2014, N 19; TONI AMONN, Zweitwohnungsbesteuerung, StR 1999, 25 ff., 26.



## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

Schliesslich ist die besondere Liegenschaftssteuer – wie heute die allgemeine Liegenschaftssteuer<sup>90</sup> – von der WAK-N grundsätzlich als Objektsteuer<sup>91</sup> angedacht worden.<sup>92</sup>

Da die besondere Liegenschaftssteuer nur auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften erhoben werden kann, zeitigt sie automatisch eine gewisse lenkende Wirkung.<sup>93</sup> Gemäss Bericht der WAK-N werden mit der besonderen Liegenschaftssteuer jedoch keine ausserfiskalischen Zwecke (wie z. B. die Verhinderung von «kalten Betten») verfolgt. Es geht vielmehr um die Schaffung der erwähnten Kompensationsmöglichkeit; die besondere Liegenschaftssteuer verfolgt demnach einen rein fiskalischen Zweck<sup>94</sup> und ist keine Lenkungssteuer.<sup>95</sup>

### 9.2.2 Rechtfertigung

Die Rechtfertigung der Liegenschaftssteuer als Spezial-Vermögenssteuer fällt – wie schon bei der allgemeinen Vermögenssteuer<sup>96</sup> – schwer. Die übliche Begründung einer «Sonderbeanspruchung des Gemeindeterritoriums» wird in der Lehre kritisiert.<sup>97</sup> Die Liegenschaftssteuer dürfte vielmehr auf einem politischen Konzept beruhen, wonach unbewegliches Vermögen besonders werthaltig sei.<sup>98</sup> Für die Zweitliegenschaftssteuer kommt die zusätzliche Annahme hinzu, dass Zweitliegenschaften besondere Leistungsfähigkeit anzeigen. Auch diese Argumentation ist wenig überzeugend, wenn andere Investitionen in ertragsloses Vermögen (z. B. in Kunstwerke, Gold, Antiquitäten,

<sup>90</sup> BLUMENSTEIN/LOCHER, (Fn. 74), 203. Aus der Rechtsprechung: BGer, 9.3.2021, 2C\_1001/2020, E. 2.3.3; BGer, 9.8.2019, 2C\_463/2017, 2C\_466/2017, E. 1.4.2; BGer, 26.10.2015, 2C\_911/2015, E. 2.2.

<sup>91</sup> Während eine Subjektsteuer auf die persönliche Leistungsfähigkeit des Steuersubjekts Rücksicht nimmt, kommt es bei der Objektsteuer einzig auf das Vorhandensein eines bestimmten Steuerobjekts an, mehr oder weniger losgelöst von der sonstigen Leistungsfähigkeit: BLUMENSTEIN/LOCHER, (Fn. 74), 203; REICH, (Fn. 74), § 2 N 44.

<sup>92</sup> Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 5.3.3.2. Gl. M. HESS, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 538.

<sup>93</sup> Siehe auch Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern 1994, 113 f. Wie stark diese ausfällt, dürfte entscheidend von der Höhe der Abgabe abhängen. Vgl. illustrativ BGE 140 I 176 E. 6.

<sup>94</sup> Zumal die Abgabe nicht auf die Kompensation beschränkt ist: siehe Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 5.2.2.

<sup>95</sup> Eine Lenkungssteuer verfolgt neben dem Fiskalzweck auch einen (bewussten) Lenkungszweck: BLUMENSTEIN/LOCHER, (Fn. 74), 12; REICH, (Fn. 74), § 2 N 4 f. Gl. M. in Bezug auf die besondere Liegenschaftssteuer HESS, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 541.

<sup>96</sup> Die Vermögenssteuer wird primär mit der sog. «Fundustheorie» zu begründen versucht, wonach Einkommen aus Vermögen «sicherer» (fundierter) sei als Einkommen aus Arbeit, was eine besondere Vorbelastung des (Ertrags-)Einkommens rechtfertige. Ein anderer, eher politischer Begründungsansatz geht dahin, in der Vermögenssteuer einen Ausgleich zur Einkommenssteuerfreiheit privater Kapitalgewinne zu sehen. Vgl. zum Ganzen ANDREA OPEL, Zur Zulässigkeit von Reichensteuern, StR 2023, 193 ff., 206 f. m. w. H. Kraft Art. 2 Abs. 1 lit. a StHG besteht jedoch ein Erhebungszwang, womit die Steuer im Kern «verfassungsimmun» ist (Art. 190 BV).

<sup>97</sup> Solche Beanspruchungen seien über Kausalabgaben oder Kostenanlastungssteuern abzugelten: AMONN, (Fn. 89), StR 1999, 25 ff., 29; MÖSCHING, (Fn. 87), Jusletter vom 1.12.2014, N 21; MARANTELLI, (Fn. 87), Jusletter vom 2.2.2015, N 94 ff.

<sup>98</sup> So KOCHER, (Fn. 76), § 28 N 149. In diesem Sinne auch BGer, 2.3.2005, 2P.323/2004, E. 2.2; BGE 96 I 64 E. 2b; BGer, 24.6.1988 = ASA 58 (1989/1990), 58 ff., E. 4b.

Motorfahrzeuge) nicht ebenfalls besteuert werden.<sup>99</sup> Insgesamt haben Vermögens- und Liegenschaftssteuern, speziell die Zweitliegenschaftsteuer, erhebliche Rechtfertigungsprobleme.

### 9.3 Ausgestaltungsmöglichkeiten

#### 9.3.1 Zuschlag oder eigenständige Steuer

Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> E-BV ermächtigt die Kantone, «überwiegend selbstgenutzte Zweitliegenschaften» einer besonderen Liegenschaftsbesteuerung zu unterwerfen, die von den Besteuerungsgrundsätzen des Art. 127 Abs. 2 BV abweichen darf. Dies kann entweder durch einen Zuschlag auf der bestehenden Liegenschaftsteuer auf solchen Objekten erfolgen oder durch die Einführung einer eigenständigen besonderen Liegenschaftsteuer.<sup>100</sup> Letzten Endes resultiert in beiden Fällen eine Sonderbesteuerung von überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften. Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> E-BV lässt offen, wie die Begriffe der «überwiegenden Selbstnutzung» sowie der «Zweitliegenschaft» zu verstehen sind. Folglich ist in dieser Hinsicht von einem kantonalen Gestaltungsspielraum auszugehen.<sup>101</sup> Anders als im Bereich der direkten Steuern (siehe Ziff. 3.4 und 3.5) ist hier im Falle einer

gemischten Nutzung jedoch die Präponderanzmethode vorgesehen.

#### 9.3.2 Kantonale oder kommunale Steuer

Die Kantone können die besondere Liegenschaftsteuer gestützt auf ihre originäre Steuerhoheit einführen und gelangen unmittelbar gestützt auf Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> BV in den Genuss des «Grundrechtsdispenses». Hierfür bedarf es einer gesetzlichen Grundlage; eine Änderung der Kantonsverfassung ist i. d. R. nicht nötig.<sup>102</sup>

Den Kantonen steht es aber auch frei, ihre Befugnis zur Erhebung der besonderen Liegenschaftssteuern an die Gemeinden zu delegieren (sog. «abgeleitete Steuerhoheit»).<sup>103</sup> Die Gemeinden müssen, um die Steuer erheben zu können, entsprechende gesetzliche Grundlagen schaffen, welche etwaige kantonalrechtliche Vorgaben beachten. Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> BV schlägt diesfalls auf die kommunale Ebene durch, ohne dass die Kantonsverfassungen entsprechend angepasst werden müssten.

Die Gemeinden können ausserdem in eigener Kompetenz Zweitliegenschaftssteuern nach dem Modell der Gemeinde Silvaplana einführen.<sup>104</sup> Zu beachten sind diesfalls etwaige kantonalrechtliche Schranken (inklusive der

<sup>99</sup> Ablehnend auch SIMONEK, (Fn. 89), 13 f.; MÖSCHING, (Fn. 87), Jusletter vom 1.12.2014, N 20; CAGIANUT/CAVELTI, Zur Verfassungsmässigkeit der neuen Bestimmungen über die Wohneigentumsbesteuerung, ASA 72 (2003/2004), 513 ff., 543.

<sup>100</sup> Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 4.1.

<sup>101</sup> Vgl. hierzu ausführlich HESS, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 535 ff.

<sup>102</sup> Vgl. ausführlicher HESS, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 547.

<sup>103</sup> Vgl. HESS, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 548 f., auch zum Folgenden.

<sup>104</sup> Vgl. dazu BGE 140 I 176. Laut Bundesgericht beinhalten die in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 11.3.2012 angenommene Zweitwohnungsinitiative bzw. der damit neu geschaffene Art. 75b BV keinen umfassenden und somit abschliessenden Lösungsansatz für die Problematik der sog. «kalten Betten» und stehen einer kommunalen Zweitwohnungssteuer somit nicht grundsätzlich entgegen (E. 7.2).

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

Festlegung der kommunalen Besteuerungskompetenzen in der Kantonsverfassung)<sup>105</sup> sowie sämtliche Vorgaben der Bundesverfassung, einschliesslich der Besteuerungsgrundsätze von Art. 127 Abs. 2 BV.<sup>106</sup>

### 9.4 Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

#### 9.4.1 Kompatibilität von Zweitliegenschaftssteuern mit Art. 127 Abs. 2 BV

Ohne besondere Verfassungsnorm unterläge eine Zweitliegenschaftsteuer den allgemeinen Besteuerungsprinzipien nach Art. 127 Abs. 2 BV. Vor diesem Hintergrund erachtete SIMONEK in einem Gutachten aus dem Jahr 2010 eine Zweitliegenschaftsteuer nur bei einer «minimalen Belastung» für vertretbar.<sup>107</sup>

Die WAK-N geht im Lichte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in ihrem Bericht von einer verfassungsrechtlich zulässigen Obergrenze bei 3% aus.<sup>108</sup> Wie die WAK-N zu dieser Grenze gelangen konnte, lässt sich den angeführten Quellen jedoch nicht entnehmen.<sup>109</sup>

Das Bundesgericht hat sich noch nicht klar geäussert.<sup>110</sup>

#### 9.4.2 Keine Anwendung der Besteuerungsprinzipien nach Art. 127 Abs. 2 BV

Der vorgesehene Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> E-BV erlaubt den Kantonen, für die besondere Liegenschaftsteuer von den Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach Art. 127 Abs. 2 BV abzuweichen.<sup>111</sup> Voraussetzung ist, dass der Mietwert von selbstgenutzten Zweitliegenschaften auf Bundes- und auf kantonaler Ebene nicht mehr besteuert wird. Folglich müssen sich die Kantone mit der Einführung von mit Art. 127 Abs. 2 BV nicht zu vereinbarenden besonderen Liegenschaftssteuern gedulden, bis die Gesetzesänderung in Kraft tritt.

Die Abweichungsbefugnis ist eng auszulegen. Sie entbindet nicht von der Beachtung anderer verfassungsrechtlicher Leitplanken. Insbesondere bleibt das allgemeine

<sup>105</sup> Vgl. BGE 140 I 176 E. 7.3 und 7.4.

<sup>106</sup> Das Bundesgericht hat sich im Silvaplane-Urteil eingehend mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung befasst: BGE 140 I 176 E. 7.6 ff.

<sup>107</sup> SIMONEK, (Fn. 89), 14. Die Gutachterin hält eine weitergehende Zweitliegenschaftsteuer in Form einer Kostenanlastungssteuer oder in gewissem Umfang auch in Form einer Lenkungssteuer für denkbar. Vgl. zu Letzterem auch BGE 140 I 176 (Silvaplane-Urteil).

<sup>108</sup> Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 2.1.

<sup>109</sup> Die WAK-N verweist auf BGE 96 I 64 (zur Minimalsteuer) sowie auf eine Literaturstelle (KOCHER, [Fn. 76], § 28 N 112).

<sup>110</sup> In einem älteren Urteil hat das Bundesgericht die Zulässigkeit eines Steuersatzes von 3% – wenngleich im Rahmen eines *Obiter dictum* immerhin abgesegnet: BGer, 24.6.1988 = ASA 58 (1989/1990), 58 ff., E. 5e. Es hält in diesem Entscheid aber auch fest, dass es unter dem Gesichtspunkt des Rechtsgleichheitsgebots nicht möglich sei, einen generellen Höchstsatz festzulegen.

<sup>111</sup> Die Vorgehensweise entspricht jener bei der Verfassungsbestimmung zur besonderen Besteuerung grosser Unternehmensgruppen (OECD-Mindeststeuer): vgl. Art. 129a Abs. 3 lit. a BV.

Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) wirksam, soweit es nicht in Art. 127 Abs. 2 BV konkretisiert wird.<sup>112</sup> So bleibt u.E. etwa eine kantonale oder eine kommunale besondere Liegenschaftssteuer, welche nur von Orts- resp. Kantonsfremden erhoben würde, nicht aber von den Ansässigen, nach wie vor verfassungswidrig und damit nicht zulässig.<sup>113</sup>

#### 9.4.3 Eigentumsgarantie nach Art. 28 BV

Der neue Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> BV dispensiert die Zweitliegenschaftssteuern lediglich von der Vereinbarkeit mit den Besteuerungsgrundsätzen von Art. 127 Abs. 2 BV, nicht aber von der Vereinbarkeit mit der Eigentumsgarantie von Art. 26 BV. Letztere bleibt auf die besondere Liegenschaftssteuer somit vollumfänglich anwendbar.<sup>114</sup> Im Einzelnen umfasst die Eigentumsgarantie folgende Garantien:<sup>115</sup>

- Verbot der konfiskatorischen Besteuerung (Institutsgarantie): Im Steuerrecht steht die Institutsgarantie im Vordergrund. Sie schützt die Eigentumsordnung und verbietet eine konfiskatorische Besteuerung. Die Schwelle ist hoch; zu prüfen sind u. a.

Steuersatz/-fuss, Bemessungsgrundlage, Dauer, Eingriffstiefe, Kumulation mit anderen Abgaben und Überwälzbarkeit.<sup>116</sup> Eine Besteuerung gilt selbst dann nicht als konfiskatorisch, wenn das verfügbare Einkommen kurzfristig nicht zur Begleichung der Steuer ohne Vermögensverzehr ausreicht.<sup>117</sup> Zudem verneint das Bundesgericht eine konfiskatorische Besteuerung insbesondere dann, wenn der Eigentümer freiwillig auf angemessenen Ertrag verzichtet; es berücksichtigt also auch den hypothetisch erzielbaren Vermögensertrag.<sup>118</sup> Unter dem Blickwinkel der Institutsgarantie kann die Liegenschaftssteuer also nicht beliebig hoch angesetzt werden. Eine klare Obergrenze fehlt jedoch.<sup>119</sup>

- Schutz der einzelnen Eigentumsrechte (Bestandesgarantie): Die Bestandesgarantie schützt die individuellen Eigentumsrechte. Bei Steuern wird jedoch keine konkrete Eigentumsbefugnis entzogen, sondern eine Geldforderung geltend gemacht; deshalb greift die Bestandesgarantie im Steuerrecht grundsätzlich

<sup>112</sup> Gl. M. Hess, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 541 f.

<sup>113</sup> Das Bundesgericht behandelt diese Frage im Lichte von Art. 8 Abs. 1 BV. Vgl. sinngemäss BGE 149 I 125 betreffend die Grundstücksteuer im Kanton Wallis, die lediglich für Nichtansässige zugleich die Funktion einer Minimalsteuer hatte. Siehe zu diesem Urteil OPEL/OESTERHELT, (Fn. 8), StR 2023, 590 ff., StR 610.

<sup>114</sup> Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 2.2, 6; Stellungnahme Bundesrat, (Fn. 79), BBl 2024 2101, Ziff. 2.1.

<sup>115</sup> Vgl. hierzu HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 11. Aufl., Zürich/Genf 2024, N 726 ff.

<sup>116</sup> BGE 143 I 73 E. 5 = Pra 107 (2018) Nr. 40; BGE 106 Ia 342, E. 6a; vgl. auch BGer 8.7.2015, 2C\_961/2014, E. 2.3. Vgl. zur Judikatur ADRIANO MARANTELLI, Berner Gedanken zur konfiskatorischen Besteuerung, in: Kunz/Weber/Lienhard/Fagnoli/Kren Kostkiewicz (Hrsg.), Berner Gedanken zum Recht, Festgabe der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern für den Schweizerischen Juristentag 2014, Bern 2014, 245 ff., 249 ff.

<sup>117</sup> BGE 106 Ia 342 E. 6c; BGer 26.9.2008, 2C\_277/2008, E. 4.1.

<sup>118</sup> BGE 106 Ia 342 E. 6c. Siehe auch BGE 143 I 73 (Regeste).

<sup>119</sup> Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 6. Siehe auch Stellungnahme Bundesrat, (Fn. 79), BBl 2024 2101, Ziff. 2.1.

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

nicht.<sup>120</sup> Das Bundesgericht anerkennt aber, dass auch faktische Beschränkungen den Schutzbereich der Eigentums-garantie berühren können.<sup>121</sup> So kam es im Silvaplane-Urteil (BGE 140 I 176) zum Schluss, dass eine Zweitwohnungssteuer auf unbewirtschafteten Objekten ähnlich wirkt wie ein Bewirtschaftungszwang und damit eine faktische Einschränkung von Eigentumsbefugnissen darstellt.<sup>122</sup> Das Silvaplane-Urteil lässt erahnen, dass die Bestandesgarantie einer Zweitwohnungs-steuer engere Grenzen setzen könnte als die Institutsgarantie resp. das Verbot einer konfiskatorischen Besteuerung. Eine greifbare Obergrenze liefert aber auch die Rechtsprechung zur Bestandesgaran-tie nicht, zumal ein Eingriff stets unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV gerech-tfertigt werden kann.<sup>123</sup>

- Entschädigung als Folge von Enteignun-gen (Wertgarantie): Rechtmässige Eigen-tumsbeschränkungen sind in der Regel entschädigungslos hinzunehmen. Bei for-meller oder materieller Enteignung ist

hingegen volle Entschädigung zu leisten (Art. 26 Abs. 2 BV). Obwohl teilweise vertre-ten wird, die Wertgarantie spiele im Steuer-recht keine Rolle,<sup>124</sup> hat das Bundesgericht im Silvaplane-Urteil die Frage geprüft (und am Ende verneint)<sup>125</sup> und damit klargestellt: Grundsätzlich kann die Wertgarantie auch bei öffentlich-rechtlichen Abgaben relevant sein. Die besondere Liegenschaftssteuer müsste aber schon sehr drastisch ausfal-len, um die Schwelle zur materiellen Ent-eignung zu überschreiten.

### 9.5 Zwischenergebnis

Die Kantone müssen bei der Einführung be-sonderer Liegenschaftssteuern der Eigentums-garantie in all ihren Ausprägungen Rechnung tragen.<sup>126</sup> Das Silvaplane-Urteil legt nahe, dass die Bestandesgarantie einer Zweitwohnungs-steuer engere Schranken setzen könnte als die Institutsgarantie bzw. das Verbot konfiskatori-scher Besteuerung. Eine feste Obergrenze lie-fert aber weder die Rechtsprechung zur Insti-tuts- noch diejenige zur Bestandesgarantie; es bleibt stets bei einer Abwägung im Einzelfall.

<sup>120</sup> REICH, (Fn. 74), § 4 N 66; MARANTELLI, (Fn. 116), Berner Gedanken, 245 ff., 253. Siehe zugleich die Kritik bei YVO HANGARTNER, Verfassungsrechtliche Fragen der Erbschafts- und Schenkungssteuern, in: Steuerrecht im Rechtsstaat, Festschrift für Prof. Dr. Francis Cagianut zum 65. Geburtstag, Bern 1990, 69 ff., 83 f.; VALLENDER/HETTICH, in: Ehrenzeller/Hettich/Hongler/Schindler/Schmid/Schweizer (Hrsg.), St. Galler Kommentar Bundes-verfassung, 4. Aufl., Zürich 2023, Art. 26 N 35.

<sup>121</sup> Vgl. nur BGE 131 I 12 E. 1.3.2; BGE 126 I 213 E. 1b/bb.

<sup>122</sup> BGE 140 I 176 E. 9.2. Siehe auch BGER, 21.12.2016, 2C\_523/2015, E. 7.2 (Beherbergungsgebühr; allerdings in Bezug auf die Wirtschaftsfreiheit); BGER, 3.7.2018, 2C\_109/2017, E. 3.1 (Parkplatzgebühr).

<sup>123</sup> Vgl. Silvaplane-Urteil: BGE 140 I 176 E. 9.3 und 9.4.

<sup>124</sup> REICH, (Fn. 74), § 4 N 67. Es wäre unsinnig, eine konkrete Besteuerung als einen im Licht der Eigentumsgaran-tie zulässigen Eingriff zu erachten, dann jedoch den Betroffenen aufgrund der Wertgarantie einen Anspruch auf eine Entschädigung zuzubilligen.

<sup>125</sup> BGE 140 I 176 E. 9.5.

<sup>126</sup> Gl. M. HESS, (Fn. 23), StR 2025, 532 ff., 542 ff.

Rechtssicherheit liesse sich nur erreichen, wenn der Bundesgesetzgeber die maximale Höhe der besonderen Liegenschaftssteuer im StHG oder in einem anderen Bundesgesetz verankert.<sup>127</sup>

Fraglich ist, ob eine besondere Liegenschaftssteuer, welche auf die Kompensation der wegfallenden Einnahmen aus der Eigenmietwertbesteuerung beschränkt ist, sich automatisch als verfassungskonform erweist. Zwar will der Verfassungsgeber eine Kompensation ermöglichen, dies aber nur innerhalb der Schranken der Eigentumsgarantie. Ein Konflikt mit der Eigentumsgarantie im Einzelfall ist bei sehr hohen Sätzen u.E. nämlich nicht ausgeschlossen.

Dennoch dürfte im Regelfall eine sich auf die Kompensation beschränkende besondere Liegenschaftssteuer zulässig sein: Der Eigenmietwert liegt meist deutlich unter dem Marktmietwert. Bleibt die Gesamtsteuerlast – einschliesslich besonderer Liegenschaftssteuer – unter den hypothetisch erzielbaren Mieteinnahmen, so liegt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung jedenfalls keine konfiskatorische Besteuerung vor.

Andererseits lässt sich vor diesem Hintergrund auch nicht mit absoluter Sicherheit sagen, dass

die Kantone die wegfallenden Steuereinnahmen aus der Eigenmietwertbesteuerung lückenlos kompensieren können.

## 10 Inkrafttreten

Wie üblich wird der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung vom Bundesrat bestimmt.<sup>128</sup> Im Vorfeld der Volksabstimmung vom 28. September 2025 liess dieser verlauten, dass ein Inkrafttreten nicht vor dem 1. Januar 2028 erfolgen soll.<sup>129</sup> Ein solcher Fahrplan ist aber zumindest dann ambitioniert, wenn es den Kantonen ermöglicht werden soll, gleichzeitig mit dem Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung gestützt auf Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> BV eine spezielle Liegenschaftssteuer für Zweitwohnungen einzuführen. Hierfür müssten die Kantone – und u. U. auch die Gemeinden – nämlich noch entsprechende gesetzliche Grundlagen schaffen, gegen welche potentiell das Referendum ergriffen werden könnte.

Dass der Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung und der

<sup>127</sup> Wie das der WAK-N vorschwebt: Bericht WAK-N, (Fn. 79), BBl 2024 1773, Ziff. 4.1, 6.

<sup>128</sup> Bundesgesetz über den Systemwechsel, (Fn. 2), BBl 2025 23, Teil II Abs. 3.

<sup>129</sup> Dadurch trägt der Bundesrat Art. 72 Abs. 1 Satz 2, 2. Halbsatz StHG Rechnung, wonach den Kantonen mindestens eine Frist von 2 Jahren zur Anpassung ihrer Gesetzgebung ans StHG einzuräumen ist.

## ABHANDLUNGEN · ARTICLES DE FOND

kantonalen bzw. kommunalen gesetzlichen Grundlagen für die Erhebung der speziellen Liegenschaftssteuer auseinanderfallen, wäre aufgrund der gesetzlichen Regeln zwar theoretisch möglich, entspricht aber kaum dem Willen des Parlaments.<sup>130</sup> Vor diesem Hintergrund ist ein Inkrafttreten des Bundesgesetzes über den Systemwechsel per 1. Januar 2029 (wenn nicht gar 1.1.2030) wahrscheinlicher als der vom Bundesrat in Aussicht gestellte Termin vom 1. Januar 2028.

### 11 Fazit

Mit der durch den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung bedingten Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwerts wird ein helvetisches Unikum beseitigt, das vielen Eigenheimbesitzern ein Dorn im Auge war und zu Fehlanreizen führte. Teilweise wurde versucht, die Unzulänglichkeiten des geltenden Systems mit verfassungsmässig problematischen Härtefallklauseln zu lösen.<sup>131</sup> Auch der Unternutzungsabzug von Art. 21 Abs. 2 DBG

stellt letztlich eine verkappte Härtefallregelung dar.<sup>132</sup> Vor diesem Hintergrund ist der Systemwechsel zu begrüßen, selbst wenn insbesondere die quotal-restriktive Methode beim Schuldzinsenabzug nicht restlos zu überzeugen vermag.

Nicht überall stösst der vom Volk am 28. September 2025 gutgeheissene Systemwechsel aber auf Freude. PETER LOCHER zufolge vermochte sich «die Fachwelt nicht durchzusetzen, die das geltende System der Eigenmietwertbesteuerung als steuersystematisch höchst konsequent, ökonomisch sinnvoll und im Sinne einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit beurteilt».<sup>133</sup> Diese Aussage erweckt den Eindruck, dass sich «die Fachwelt» in dieser Frage einig war und am geltenden System festhalten wollte. Dies ist aber mitnichten der Fall – die Frage wurde in der steuerrechtlichen Literatur vielmehr kontrovers beurteilt.<sup>134</sup>

---

***Après un bref délai de traitement, cet article sera également publié en français sur portalfiscal.ch.***

---

<sup>130</sup> Gemäss Art. 72 Abs. 1 Satz 2, 1. Halbsatz StHG muss der Bund bei der Festlegung des Zeitpunkts der Inkraftsetzung Rücksicht auf die Kantone nehmen. Aus der systematischen Stellung dieser Bestimmung ergibt sich, dass damit in erster Linie der Anpassungsbedarf der kantonalen Steuergesetze ans StHG gemeint ist. Durch die Verknüpfung des Bundesgesetzes über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung mit Art. 127 Abs. 2<sup>bis</sup> BV kann darunter aber auch der gesetzgeberische Prozess im Hinblick auf die Einführung der besonderen Liegenschaftssteuer subsumiert werden.

<sup>131</sup> Vgl. hierzu OELERHELT, Härtefallklauseln beim Eigenmietwert, StR 2023, 101 ff.

<sup>132</sup> Vgl. OELERHELT/OELER, Rechtsprechung 2025/3, FSr 2025, 255 ff., 267.

<sup>133</sup> PETER LOCHER, Die Eigenmietwertbesteuerung wird abgeschafft: Wie weiter?, ASA 94 (2025/2026), 161 ff., 161 m. w. H. (Hervorhebung hinzugefügt). Vgl. auch die von ihm im Vorfeld zur Abstimmung vom 28.9.2025 initiierte Stimmrechtsbeschwerde, welche vom Bundesgericht mit Urteil vom 11.9.2025 abgelehnt wurde (BGer, 11.9.2025, 1C\_408/2025).

<sup>134</sup> Für die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung etwa MARKUS REICH, Die Furcht vor dem Systemwechsel oder das Beharrungsvermögen des Bisherigen, ST 2001, 721 ff. sowie OELER/OELERHELT, (Fn. 8), StR 2023, 590 ff.