



Parlamentarischer Vorstoss

Antwort des Regierungsrates

Vorstoss-Nr.:	240-2024
Vorstossart:	Postulat
Richtlinienmotion:	Nein
Geschäftsnummer:	2024.GRPARL.57
Eingereicht am:	25.11.2024
Fraktionsvorstoss:	Nein
Vorstoss Ratsorgan:	Nein
Eingereicht von:	Plüss-Zürcher (Boll, FDP) (Sprecher/in) Freudiger (Langenthal, SVP) Vögeli (Frauenkappelen, GLP) Reinhard (Thun, FDP) Rappa (Burgdorf, Die Mitte)
Weitere Unterschriften:	0
Dringlichkeit verlangt:	Ja
Dringlichkeit gewährt:	Ja 28.11.2024
RRB-Nr.:	87/2025 vom 12. Februar 2025
Direktion:	Finanzdirektion
Klassifizierung:	Nicht klassifiziert
Antrag Regierungsrat:	Punktweise beschlossen: Ziffer 1: Annahme und gleichzeitige Abschreibung Ziffer 2: Ablehnung Ziffer 3: Ablehnung

Einführung einer Härtefallklausel im Rahmen der Eigenmietwertbesteuerung

Dem Regierungsrat wird folgender Prüfauftrag erteilt:

1. Er untersucht, wie eine Härtefallklausel im Einklang mit der bundesgerichtlichen Praxis aussehen könnte, die es ermöglicht, den Eigenmietwert in besonderen Härtefällen steuerlich zu reduzieren oder auszunehmen. Dabei ist die nationale Diskussion zur Abschaffung des Eigenmietwerts in die Ausgestaltung der Klausel einzubeziehen, sodass diese als Übergangsregelung oder langfristige Ergänzung fungieren kann.
2. Er untersucht, wie Kriterien für die Anwendung aussehen könnten, z. B. Altersgruppen, Einkommensgrenzen oder den Nachweis einer finanziellen Notlage.
3. Er stellt dem Grossen Rat die Erkenntnisse des Prüfauftrags in Form eines Berichts vor.

Begründung:

Die Besteuerung des Eigenmietwerts führt zu einer fiktiven Einkommensbesteuerung für Hauseigentümerinnen und Hauseigentümer, die ihr Eigenheim selbst bewohnen. Diese Regelung belastet insbesondere ältere Personen, deren Einkommen im Ruhestand oftmals sinkt, während der Eigenmietwert – aufgrund von Immobilienwertsteigerungen – weiterhin steigt. Auch Haushalte mit begrenztem Einkommen sind von dieser Steuer unverhältnismässig betroffen.

Die nationale Diskussion zur Abschaffung des Eigenmietwerts, die derzeit in Bundesbern geführt wird, zeigt, dass die Eigenmietwertbesteuerung zunehmend als problematisch angesehen wird. Die Einführung einer Härtefallklausel im Kanton Bern kann eine sinnvolle Übergangslösung darstellen, um die Belastung der Betroffenen bis zu einer allfälligen Abschaffung des Eigenmietwerts abzufedern.

Im Kanton Bern gibt es aktuell keine spezifischen Regelungen, um Härtefälle im Zusammenhang mit der Eigenmietwertbesteuerung abzumildern. Betroffene, wie Rentnerinnen und Rentner oder Personen mit geringen Einkommen, werden oftmals gezwungen, ihre Immobilie zu verkaufen, obwohl sie diese über Jahre hinweg finanziert haben und weiterhin darin wohnen möchten.

Eine Härtefallklausel könnte diesen Personen eine wichtige Entlastung bieten und sicherstellen, dass sie in ihrem Eigenheim bleiben können.

Angesichts der laufenden Debatten auf nationaler Ebene über eine Reform oder Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung ist eine Härtefallklausel auch als Übergangslösung von Bedeutung. Sie sorgt dafür, dass besonders betroffene Bevölkerungsgruppen bereits jetzt entlastet werden, unabhängig vom Ergebnis der nationalen Diskussion.

Die Härtefallklausel könnte nach einer allfälligen Abschaffung des Eigenmietwerts durch eine langfristige Regelung zur Förderung von Wohneigentum ersetzt werden.

Begründung der Dringlichkeit: Im Gegensatz etwa zum Kanton Zürich wurden im Kanton Bern bereits im Rahmen der Allgemeinen Neubewertung 2020 die amtlichen Werte angepasst, was indirekt zu einer teilweise starken Erhöhung der Eigenmietwerte und damit der Steuerbelastung geführt hat. Es ist deshalb höchste Zeit, dass der Kanton Bern eine Härtefallklausel einführt und damit das Problem angeht.

Antwort des Regierungsrates

Die Eigenmietwertbesteuerung ist eine Ausprägung der verfassungsmässigen Grundsätze der Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 Bundesverfassung, BV) und der konkretisierenden Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV). Der gewünschte Effekt ist eine steuerliche Gleichbehandlung von Personen mit Wohneigentum und von Mieterinnen und Mietern. Erstere haben Anspruch auf bestimmte steuerliche Abzüge, Mieterinnen und Mieter dagegen nicht, obwohl sie ebenfalls Ausgaben fürs Wohnen haben.¹ Auf Bundesebene wird seit 2004 über eine Abschaffung des Eigenmietwerts diskutiert.² Dabei wurde im Bundesparlament ein Kompromiss hin zu einer Abschaffung des Eigenmietwertes gefunden.³ Die Vorlage untersteht dem obligatorischen Referendum, in der Volksabstimmung müsste auch das Ständemehr erreicht werden.

Das Postulat verlangt vor diesem Hintergrund **als Ziffer 1** eine Untersuchung, wie eine Härtefallklausel beim Eigenmietwert im Einklang mit der bundesgerichtlichen Praxis im Kanton Bern eingeführt werden könnte. Die Unzulässigkeit von Härtefallregelungen beim Eigenmietwert wurde kürzlich mit Bundesgerichtsurteil 148 I 286 vom 4. August 2022 höchstrichterlich entschieden. Mit diesem Urteil wurde die im Kanton Tessin beschlossene Härtefallregelung aufgehoben. Das Bundesgericht hat im Wesentlichen zwei Gründe herausgearbeitet, weshalb eine kantonale Härtefallregelung beim Eigenmietwert verfassungs- und harmonisierungswidrig ist:

¹ Vgl. dazu BGE 143 I 137 vom 12. Januar 2017, E. 3.2.

² 2.15. Besteuerung des Wohneigentums (ab 2004).

³ 17.400 | Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung | Geschäft | Das Schweizer Parlament, vgl. Debatte im Ständerat vom 12. Dezember 2024.

1. Der Eigenmietwert in den Kantonen muss grundsätzlich dem Marktwert entsprechen. Um dem verfassungsmässigen Gebot der Wohneigentumsförderung⁴ Rechnung zu tragen, kann er aber auch etwas tiefer festgesetzt werden. In konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung muss der Eigenmietwert aber in jedem Einzelfall mindestens 60 Prozent der Marktmiete betragen. Der Kanton Bern wendet die Minimalgrenze von 60 Prozent (bzw. 70 Prozent bei der direkten Bundessteuer) bereits seit 1991 an.⁵ Eine Härtefallregelung, die dazu führt, dass diese Schwelle nicht eingehalten wird, ist also von vorneherein verfassungswidrig. Eine Härtefallregelung oberhalb dieser Grenze (zwischen 60 und 100 Prozent) würde dagegen zu einer Steuererhöhung gegenüber der heutigen Situation führen.
2. Weiter hält das Bundesgerichtsurteil fest, dass eine Härtefallregelung unweigerlich zu einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung zwischen den Steuerpflichtigen führen würde, auch wenn die Minimalgrenze von 60 Prozent eingehalten wird: ein Teil der Wohneigentümerinnen und -eigentümer könnte von der Härtefallregelung profitieren, der andere Teil nicht. Dies wäre verfassungs- und harmonisierungswidrig.

Das Bundesgerichtsurteil hält weiter fest, dass das vom Kanton Tessin verständlicherweise vorgebrachte Vorhandensein ähnlicher oder gar identischer Regelungen in anderen Kantonen (ZH, SG, GR, GE, SH, OW)⁶ noch keine Garantie für die Vereinbarkeit mit höherem Recht biete (sondern vielmehr, dass die jeweiligen Bestimmungen nicht vor Bundesgericht angefochten worden sind).

Zum Bundesgerichtsurteil wurde anschliessend in der Fachzeitschrift «Steuerrevue» eine Abhandlung zu den Folgen dieses Urteils für die Kantone geschrieben.⁷ Autorin und Autor beleuchten die Auswirkungen auf die bestehenden kantonalen Härtefallregelungen und kommen zum Schluss, dass das Urteil auch ausserhalb des Kantons Tessin Wirkung entfaltet. Das Bundesgericht habe mit dem Urteil «den Kantonen generell den Spielraum für vergleichbare Sonderregelungen entzogen». Zum selben Schluss kommt ein Artikel von Peter Locher zur Problematik von Sozialabzügen allgemein.⁸

Eine Härtefallregelung wäre also nur durch den Bundesgesetzgeber einführbar, allenfalls wäre sogar eine Verfassungsänderung auf Bundesstufe notwendig. Dass auf Bundesebene seit längerem über eine Abschaffung des Eigenmietwerts diskutiert wird, ändert daran nichts und war auch zum Zeitpunkt des Urteils im August 2022 bereits der Fall. Eine potenzielle Gesetzesänderung auf Bundesebene erlaubt den Kantonen nicht, «vorwirkende» Regelungen zu erlassen. Bestimmungen, welche übergeordnetem Recht widersprechen, sind auch unzulässig, wenn sie als «Übergangsregelungen» bezeichnet werden.

Damit erübrigt sich auch die in **Ziffer 2** des Postulats geforderte Untersuchung der Kriterien für eine Härtefallregelung, da überhaupt kein kantonaler Handlungsspielraum für eine solche verbleibt.

Angesichts der rechtlich derart klaren Ausgangslage ist auch der in **Ziffer 3** geforderte Prüfbericht obsolet.

⁴ Artikel 108 Absatz 1 BV.

⁵ https://www.sv.fin.be.ch/content/dam/sv_fin/dokumente/de/wegleitungen/aktuelles_steuerjahr/wl_ertl-amtliche-bewertung_de.pdf S. 5.

⁶ Vgl. dazu auch die Steuerinformationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung, *Besteuerung der Eigenmietwerte*, Übersicht auf S. 13.

⁷ ANDREA OPEL, STEFAN OESTERHELT, Härtefallklauseln beim Eigenmietwert, in: *Steuerrevue* 2/2023, S. 101 ff.

⁸ PETER LOCHER, Systematisierung der Abzüge im Recht der direkten Steuern. Die Problematik ausserfiskalischer Ziele im Steuerrecht, in: *Steuer Revue* 6/2023, Seite 430 ff.:

Es sind also bezüglich Eigenmietwert zwingend die weiteren Entwicklungen auf Bundesebene abzuwarten. Der Bundesrat hat einen praktisch gleichlautenden Vorstoss auf Stufe Bund in seiner Antwort vom 23. August 2023 von der Abschaffung des Eigenmietwertes abhängig gemacht, der Nationalrat hat das Anliegen am 13. März 2024 abgewiesen.⁹

Der Regierungsrat hat den (beschränkten) Handlungsspielraum der Kantone bei der Einführung neuer Sozialabzüge auch in seiner Steuerstrategie bereits eingehend erläutert.¹⁰ Der gewünschte Effekt – Personen mit tiefen Einkommen von einer zu hohen Eigenmietwertbesteuerung zu entlasten – kann im Kanton Bern nicht isoliert über einzelne Einkommensarten (wie den Eigenmietwert) oder Bevölkerungsschichten erreicht werden. Am nächsten kommt man dem gewünschten Effekt, indem entsprechende Tarifmassnahmen ergriffen werden sowie indem der bereits bestehende Abzug für bescheidene Einkommen¹¹ ausgebaut wird. Diese Massnahmen lässt das Bundesrecht zu, weil sie einzig Unterscheidungen bei der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigen und nicht – wie ein Härtefallabzug beim Eigenmietwert – verschiedene Kategorien von Steuerpflichtigen schaffen. Der Regierungsrat hat in der Vernehmlassung zur Steuergesetzrevision 2027 beide Massnahmen vorgeschlagen.¹²

Verteiler

– Grosser Rat

⁹ 23.3809 | Härtefalllösung für Eigenheimbesitzer und -besitzerinnen mit tiefem Einkommen | Geschäft | Das Schweizer Parlament.

¹⁰ Ziffer 3.2.1.2.3 im Bericht des Regierungsrates zur Steuerstrategie.

¹¹ Artikel 40 Absätze 6 und 7 des bernischen Steuergesetzes (StG).

¹² Steuergesetzrevision 2027.