



**Motion von Pirmin Andermatt und Beat Unternährer  
betreffend Härtefallregelung bei der Eigenmietwertbesteuerung sowie eine Veränderung  
der heute im Kanton Zug geltenden Kriterien für einen Unternutzungsabzug**  
(Vorlage 3061.1 - 16245)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 20. Oktober 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Bericht und Antrag zur Motion von Pirmin Andermatt und Beat Unternährer betreffend Härtefallregelung bei der Eigenmietwertbesteuerung sowie eine Veränderung der heute im Kanton Zug geltenden Kriterien für einen Unternutzungsabzug vom 27. Februar 2020 (Vorlage 3061.1 - 16245). Der Kantonsrat hat die genannte Motion am 30. April 2020 an den Regierungsrat zum Bericht und Antrag überwiesen. Unseren Bericht gliedern wir wie folgt:

1.	Härtefallregelung	1
1.1.	Festlegung des Eigenmietwerts .....	1
1.2.	Beurteilung der Motionsanliegen.....	2
2.	Unternutzungsabzug	4
2.1.	Festlegung.....	4
2.2.	Beurteilung der Motionsanliegen.....	5
3.	Antrag.....	6

**1. Härtefallregelung**

**1.1. Festlegung des Eigenmietwerts**

Die Kantone haben von Bundesrechts wegen eine Eigenmietwertbesteuerung vorzunehmen (Art. 7 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden [Steuerharmonisierungsgesetz, StHG] vom 14. Dezember 1990 [SR 642.14]). In der Zuger Gesetzgebung sind die Vorgaben in § 20 Abs. 1 Bst. b u. Abs. 2 des Steuergesetzes (StG) vom 25. Mai 2000 (BGS 632.1) geregelt. Auch bei der direkten Bundessteuer wird der Eigenmietwert steuerlich erfasst (Art. 21 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer [DBG] vom 14. Dezember 1990 [SR 642.11]).

Die Eigenmietwerte werden schweizweit in der Regel tiefer angesetzt als die Marktmietwerte. Damit werden unter anderem Schätzungsdivergenzen, der geringen Disponibilität sowie der in Art. 108 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 (SR 101) statuierten Wohneigentumsförderung Rechnung getragen. In diesem Zusammenhang hält das Bundesgericht jedoch in konstanter Rechtsprechung fest, dass die Eigenmietwerte 60 Prozent der Marktmietwerte als unterste Grenze nicht unterschreiten dürfen (vgl. etwa BGE 124 I 145; Urteil 2C\_519/2015 vom 12. Januar 2017).

Das Zuger Steuergesetz sieht vor, dass der Eigenmietwert auf das zulässige Minimum festzusetzen ist (§ 20 Abs. 2 StG). Folglich wurde in § 6 Abs. 1 der Verordnung zum Steuergesetz (VO StG) vom 30. Januar 2001 (BGS 632.11) festgehalten, dass der Eigenmietwert auf min-

destens 60 Prozent des Marktmietwerts festzulegen sei. Der Marktmietwert entspricht dabei grundsätzlich einer Verzinsung des steuerlichen Verkehrswerts von 5 Prozent (§ 6 Abs. 1 VO StG), wobei für Beträge über 750 000 Franken bzw. 850 000 Franken ein Zinssatz von 2 Prozent zur Anwendung kommt. Die Detailregelungen sind in der Wegleitung Immobilienbesteuerung der Steuerverwaltung vom Oktober 2013 publiziert<sup>1</sup>. Aus dieser ist ersichtlich, dass auf den so ermittelten Mietwerten zwecks Eigentumsförderung in der Regel ein Einschlag von 40 Prozent gewährt wird.

Für die direkte Bundessteuer anerkennt die Eidgenössische Steuerverwaltung die Eigenmietwerte der Kantons- und Gemeindesteuern, sofern diese im Durchschnitt nicht unter 70 Prozent der Marktmietwerte liegen (sog. «Interventionslimite»). Dazu führt sie stichprobenweise periodische Erhebungen bei den Kantonen durch. Sind die kantonalen Durchschnittswerte zu tief, legt sie für den betroffenen Kanton Zuschläge zu den nach kantonalem Recht ermittelten Eigenmietwerten fest (Art. 9 Abs. 2 der Verordnung über die Bewertung der Grundstücke bei der direkten Bundessteuer vom 31. Juli 1986; SR 642.112). Von einem solchen Zuschlag, welcher den Eigenmietwert für die direkte Bundessteuer pauschal mit Wirkung für sämtliche Liegenschaften erhöht, betroffen sind derzeit die Kantone Aargau, Appenzell-Innerrhoden, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Glarus, Graubünden, Jura, Nidwalden, Obwalden, Schaffhausen, Solothurn, Schwyz, Thurgau und Waadt<sup>2</sup>.

## 1.2. Beurteilung der Motionsanliegen

Die Motion zielt nicht nur, aber insbesondere auf Personen, die im Rentenalter stehen. In solchen Situationen kann die Eigenmietwertbesteuerung in Einzelfällen zu finanziellen Problemen führen, etwa wenn aufgrund der Pensionierung nur noch tiefere Renteneinkünfte zur Verfügung stehen, wenn Partnerinnen oder Partner versterben oder auch wenn Hypotheken weitgehend zurückbezahlt wurden und kaum noch Schuldzinsen steuerlich abgezogen werden können.

In der Volksabstimmung vom 23. September 2012 wurde die Eidgenössische Volksinitiative «Für sicheres Wohnen im Alter» verworfen. Im Kanton Zug waren rund 18 000 Nein-Stimmen im Verhältnis zu rund 16 000 Ja-Stimmen zu verzeichnen<sup>3</sup>. Die Initiative hätte vorgesehen, dass Steuerpflichtige ab Erreichen des AHV-Alters im Sinne eines einmaligen Wahlrechts auf die Versteuerung des Eigenmietwerts am Wohnsitz verzichten, dafür jedoch unter anderem keine Hypothekarzinsen und nur eingeschränkte Unterhaltskosten hätten geltend machen können.

Wie der Bundesrat damals in seiner Botschaft<sup>4</sup> festhielt, steht das verfassungsmässige Ziel der Wohneigentumsförderung in Konkurrenz zu anderen gleichrangigen Verfassungsnormen, namentlich dem Gleichbehandlungsgebot. Jede Unterstützung spezifischer Anliegen beinhaltet zwangsläufig eine Benachteiligung aller nicht geförderten Gruppen.

Gleichwohl kennt die Gesetzgebung bzw. Veranlagungspraxis einiger weniger Kantone eine Härtefallregelung beim Eigenmietwert. Diese kommt typischerweise dann zur Anwendung, wenn der Eigenmietwert eine bestimmte Schwelle der Einkünfte überschreitet. Bekannte Beispiele sind etwa:

---

<sup>1</sup> <https://www.zg.ch/behoerden/finanzdirektion/steuerverwaltung/liegenschaft/download/wl-liegenschaften/download>

<sup>2</sup> Rundschreiben der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 10. Juli 2019: Liste der Kantone mit unterschiedlichen Eigenmietwerten für die kantonalen Steuern und die direkte Bundessteuer ab Steuerperiode 2018

<sup>3</sup> BBI 2013, 1138

<sup>4</sup> BBI 2010, 5315

- Luzern: Reduktion, sofern Eigenmietwert > 25 Prozent der Bruttoeinkünfte und < 18 000 Franken (Alleinstehende) bzw. < 25 200 Franken (übrige Steuerpflichtige). Minimalwert 60 Prozent der mittleren Marktmiete. Vermögensgrenze 55 000 bzw. 110 000 Franken (Ausnahmen)<sup>5</sup>.
- Zürich: Reduktion, sofern Eigenmietwert > 1/3 der Einkünfte, die zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen. Vermögensgrenze 600 000 Franken<sup>6</sup>.
- Graubünden: Eigenmietwert maximal 30 Prozent der Bareinkünfte. Vermögensgrenze 600 000 Franken<sup>7</sup>.
- St. Gallen: Reduktion, sofern Eigenmietwert > 30 Prozent der Bruttoeinkünfte und Steuerpflichtige im ordentlichen AHV-Alter. Minimalwert 60 Prozent der mittleren Marktmiete. Vermögensgrenze 600 000 Franken<sup>8</sup>.
- Obwalden: Reduktion, sofern Eigenmietwert > 1/3 der Einkünfte, die zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen. Vermögensgrenze 100 000 bzw. 150 000 Franken (Ausnahmen)<sup>9</sup>.
- Genf: Eigenmietwert maximal 20 Prozent der Bruttoeinkünfte<sup>10</sup>.
- Waadt: Wohnungsabzug von maximal 6400 Franken für Eigentümer und Mieter, wenn Mietwert > 20 Prozent des Reineinkommens<sup>11</sup>.

Die Gründe, welche regelmässig für solche Regelungen angeführt werden, sind nachvollziehbar und haben durchaus ihre Berechtigung. Sie treffen jedoch nicht nur auf Eigenheimbesitzerinnen und -besitzer zu. Gerade für Personen, die im Rentenalter stehen, kann die Bezahlung der Wohnungsmiete genauso zu einem finanziellen Engpass führen wie für Eigenheimbesitzerinnen und -besitzer die Versteuerung des Eigenmietwerts. Im Unterschied zu letzteren müssen Mieterinnen und Mieter aber den vollen Mietzins entrichten und nicht bloss die Einkommenssteuer auf einem entsprechenden Eigenmietwert. Es lässt sich deshalb nicht einfach erklären, weshalb den Eigenheimbesitzerinnen und -besitzern mit einem zusätzlichen Steuerabzug der Verbleib in den eigenen vier Wänden erleichtert werden soll, während Mieterinnen und Mieter in der gleichen Situation in ein für sie tragbares Mietverhältnis wechseln müssen, weil sie das Steuerrecht nicht gleichermassen unterstützt.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist zu beachten, dass das Bundesgericht 60 Prozent der Marktmietwerte als unterste Grenze der Eigenmietwerte festgelegt hat, ohne dass das Rechtsgleichheitsgebot verletzt wird (vgl. Ziff. 1.1); insoweit eine Regelung dazu führen könne, dass die Grenze von 60 Prozent unterschritten werde, sei sie unzulässig. Da der Kanton Zug einen Einschlag von 40 Prozent gewährt, ist der verfassungsrechtliche Spielraum zu Gunsten der Eigenheimbesitzerinnen und -besitzer bereits ohne Härtefallregelung ausgenutzt. Führt der Kanton Zug zusätzlich zum heute gewährten Einschlag von 40 Prozent eine Härtefallregelung ein, die dann zu Werten unter 60 Prozent führen könnte, bestünde ein erhebliches Risiko, dass das Bundesgericht bei einer abstrakten Normenkontrolle, wie es sie auch schon bei anderen kantonalen Eigenmietwertregelungen vornahm, eine solche Regelung als verfassungswidrig beurteilen würde.

---

<sup>5</sup> LU: Art. 3 Mietwertverordnung (SRL 625); Luzerner Steuerbuch, § 28 Nr. 5

<sup>6</sup> ZH: Weisung der Finanzdirektion betreffend Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert in Härtefällen, ZStB 21.3, Ziff. B. I.

<sup>7</sup> GR: Art. 10 AbzStG (BR 720.015)

<sup>8</sup> SG: Art. 34 Abs. 4 StG / Art. 14 Abs. 2 u. 3 VV-StG (sGS 811.1/811.11)

<sup>9</sup> OW: Ausführungsbestimmungen über die Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert in Härtefällen (GDB 213.713)

<sup>10</sup> GE: Art. 24 Abs. 2 LIPP (rs/GE D 3 08)

<sup>11</sup> VD: Art. 39 LI (RSV 642.11)

Kantone, welche eine Härtefallregelung kennen, haben in der Regel wesentlich höhere Einkommenssteuersätze als der Kanton Zug. Typischerweise sind auch die Einschläge auf dem Marktmietwert geringer, so dass sich die Härtefallreduktion innerhalb des bundesgerichtlichen Toleranzbereichs von 40 Prozent bewegen dürfte. Mit der Einführung einer Härtefallregelung entstünde zudem eine Differenz in der Steuererklärung und Veranlagung zur direkten Bundessteuer, welche keine solche Bestimmung kennt. Die daraus resultierende Verkomplizierung der Deklaration würde wohl dazu führen, dass Eigenheimbesitzerinnen und -besitzer vermehrt Steuerberatungsleistungen in Anspruch nehmen müssten; die zusätzlichen Honorarkosten dürften eine allfällige Steuerersparnis in vielen Fällen wieder wettmachen oder sogar übersteigen.

Die in der Motion geforderte «Gewährung von Amtes wegen» (also nicht nur auf Antrag) würde in der Praxis rasch an Grenzen stossen. Wenn – wie in der Motion gefordert – auch Personen einbezogen werden müssten, die ihre Einkommens- und Vermögensverhältnisse nicht in derselben Steuererklärung deklarieren und nicht gemeinsam veranlagt werden (z. B. Konkubinatspartner/innen und/oder volljährige Kinder im selben Haushalt), so ist es der Steuerverwaltung mangels entsprechender Informationen – etwa zum gemeinsamen Zusammenwohnen oder zur Dauerhaftigkeit des Konkubinats – kaum möglich, relevante Konstellationen selber ohne Zutun der betroffenen steuerpflichtigen Personen zu erkennen und sachgerecht zu behandeln. Hinzu kommen grosse Schwierigkeiten beim Datenschutz und beim Steuergeheimnis, denn es müssten Einkommens- und Vermögensdaten von mehreren steuerlich unabhängigen Personen «konsolidiert» einbezogen werden, obwohl diese Personen untereinander möglicherweise gar keine Absicht haben, ihre Daten miteinander zu teilen und einander Einblicke in ihre detaillierten Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu gewähren. Die Gewährung eines Abzugs könnte faktisch nur auf deklaratorischem Weg und somit nur bei explizitem Antrag der Betroffenen – samt gegenseitiger Entbindung vom Steuergeheimnis – erreicht werden.

Führte man trotz der vorgenannten Überlegungen dennoch eine Härtefallregelung ein, so stellte sich auch die Frage nach einer Vermögensobergrenze. Der in der Motion erwähnte Betrag von 750 000 Franken ohne Steuerwert der selbstbewohnten Liegenschaft erscheint sehr hoch. Nach allgemeinem subjektivem Empfinden eines Grossteils der Bevölkerung dürfte es sich bei Personen in solchen Vermögensverhältnissen eher nicht um «Härtefälle» handeln, die einer besonderen steuerlichen Privilegierung bedürfen. Würde eine Regelung eingeführt, sollte daher eine wesentlich tiefere Vermögensobergrenze vorgesehen werden. Ebenfalls wären Gegenkorrekturmechanismen festzulegen, wenn ein «Härtefall» selbstverschuldet entstanden ist, z. B. durch Erbvorbezüge oder Schenkungen.

Trotz Verständnis für das Anliegen der Motionäre ist die Einführung einer Härtefallregelung abzulehnen. Dabei ist auch zu bedenken, dass auf Eidgenössischer Ebene derzeit die parlamentarische Initiative 17.400 «Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung» der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats hängig ist. Setzt sich diese durch, so soll u. a. die Besteuerung des Eigenmietwerts bei der selbst bewohnten Hauptwohnung abgeschafft werden.

## **2. Unternutzungsabzug**

### **2.1. Festlegung**

Das Steuerharmonisierungsgesetz enthält keine Verpflichtung für die Kantone, einen Unternutzungsabzug vorzusehen (Art. 7 Abs. 1 StHG e contrario). Dementsprechend existiert ein solcher Abzug nur in rund der Hälfte der Kantone. Im Kanton Zug ist der Unternutzungsabzug in § 20 Abs. 2 StG vorgesehen, indem bei der Festlegung des Eigenmietwerts u. a. auch auf die tatsächliche Nutzung verwiesen wird.

Die Gewährung des Unternutzungsabzugs setzt voraus, dass einerseits ein offensichtliches Missverhältnis zwischen Wohnungsgrösse und der die Wohnung nutzenden Personen und andererseits eine effektive, dauernde Unternutzung besteht. Konkret erforderlich sind mindestens fünf Zimmer, der Verzicht auf jegliche Nutzung der Zimmer (auch nicht als Lagerräume) sowie die Verminderung der bisherigen Wohnbedürfnisse (§ 7 Abs. 1 u. 2 VO StG).

Die direkte Bundessteuer sieht den Unternutzungsabzug in Art. 21 Abs. 2 DBG vor.

Gemäss Rechtsprechung gelten Räume, die, wenn auch nur gelegentlich, z. B. als Gästezimmer, Arbeitszimmer oder Bastelraum genutzt werden, nicht als untergenutzt. In der Regel wird eine Unternutzung verneint, wenn eine Person in normalen bis guten finanziellen Verhältnissen vier Zimmer bzw. zwei Personen vier bis sechs Zimmer bewohnen. Der Wohnbedarf der in einem Einfamilienhaus oder in einer Wohnung nach der Verkleinerung des Haushalts verbleibenden Personen dehnt sich häufig auf die frei gewordenen Räume aus, was sich auch im Umstand zeigt, dass Mieterinnen und Mieter ihre Mietwohnungen mit vier oder mehr Zimmer regelmässig nicht aufgeben, auch wenn sich der Haushalt wegen Wegzug der Kinder verkleinert hat. Bewohnen etwa zwei Personen eine 5.5-Zimmer-Wohnung, kommt ein Unternutzungsabzug nur ausnahmsweise in Betracht und zwar dann, wenn eines oder mehrere Zimmer praktisch leer stehen und weder als Lagerraum (z. B. für Möbel) noch als Besuchszimmer (auch nur gelegentlich) zur Verfügung stehen<sup>12</sup>.

## 2.2. Beurteilung der Motionsanliegen

Die heutige kantonale Festlegung des Unternutzungsabzugs (§ 7 VO StG) war nahezu identisch bereits unter dem alten Steuergesetz vor 2001 (§ 8<sup>bis</sup> aVO StG) gültig und hat sich in den letzten Jahrzehnten in der Praxis bewährt.

Was die verlangte Senkung der Mindestgrösse auf vier Zimmer betrifft, dürfte sich diese in den wenigsten Fällen als sachgerecht erweisen. Einerseits wird typischerweise ein gewisses Mindestmass an Räumen benutzt und andererseits besteht nach der allgemeinen Lebenserfahrung die Tendenz, sich nach Verkleinerung des Haushalts räumlich auf «frei gewordene» Zimmer auszubreiten. Die Gesetzgebung hat sich jedoch am «Normalfall» zu orientieren. Zudem neigt auch die Rechtsprechung dazu, Unternutzungen bei nur vier Räumen in der Regel zu verneinen. Auch viele andere Kantone sehen deshalb eine Mindestgrösse von fünf Räumen vor.

Im Sinne der Motionäre berücksichtigt werden könnte jedoch die doppelte Gewichtung von Räumen über 30m<sup>2</sup>. Damit käme es zu einer wirtschaftlicheren Berücksichtigung der effektiven Raumfläche, indem etwas weniger nach konkreter Einteilung differenziert würde. Gleiches gilt für den Verzicht auf jegliche Nutzung der entsprechenden Zimmer (§ 7 Abs. 2 Bst. b VO StG). Eine Unternutzung liegt zwar, auch bei nur eingeschränkter oder vorübergehender (Teil-) Nutzung nicht vor. Hingegen kann das unveränderte Stehenlassen der vorhandenen Möbel zur Einlagerung zugelassen werden. Diese Regelungen kennen auch einige andere Kantone.

Der Regierungsrat kann bei Erheblicherklärung durch den Kantonsrat das Motionsanliegen umsetzen, indem er in eigener Kompetenz eine Änderung von § 7 VO StG vornimmt. Sinngemäss wären damit auch die Berechnungsregeln in einem neuen Abs. 2<sup>bis</sup> festzuhalten. Diese entsprechen der heutigen Berechnungspraxis, werden jedoch konsequenterweise noch um die in Abs. 2 Bst. a eingefügten Zimmer über 30 m<sup>2</sup> ergänzt. Eine mögliche neue Formulierung wäre etwa wie folgt (Änderungen in fester Schrift):

---

<sup>12</sup> GVP 2012, 42 ff.

## § 7

### Eigenmietwert – Unternutzung

1 Bei einer am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaft oder einem Teil davon wird der Marktmietwert infolge dauernder Unternutzung reduziert. Voraussetzung ist einerseits ein offensichtliches Missverhältnis zwischen Wohnungsgrösse und der die Wohnung nutzenden Personen sowie andererseits das Bestehen einer effektiven Unternutzung.

2 Der Anspruch auf Reduktion des Marktmietwertes setzt kumulativ voraus:

- a) Mindestgrösse der Wohnung: 5 Zimmer, **wobei Zimmer über 30 m<sup>2</sup> als zwei Zimmer angerechnet werden;**
- b) Verzicht auf **jedliche** Nutzung der entsprechenden Zimmer (auch nicht als Lager Räume; **das Stehenlassen der vorhandenen Möbel gilt nicht als Nutzung**);
- c) Verminderung der bisherigen Wohnbedürfnisse.

**2<sup>bis</sup> Für die Berechnung der Unternutzung werden Zimmer über 30 m<sup>2</sup> als zwei Zimmer angerechnet. Küche, Badezimmer, WC und Nebenräume (Entrée, Estrich, Keller, Garage etc.) werden zusammen zwei Zimmern gleichgesetzt.**

3 In der Regel wird kein Unternutzungsabzug gewährt, wenn die Liegenschaftsrechnung (steuerbarer Eigenmietwert abzüglich Schuldzinsen und Unterhalt) ein negatives Ergebnis ergibt.

4 Die Unterhaltspauschale bemisst sich nach dem infolge Unternutzung reduzierten Eigenmietwert.

### 3. Antrag

Dem Kantonsrat wird gemäss Vorlage Nr. 3061.2 - 16422 beantragt, die Motion von Pirmin Andermatt und Beat Unternährer betreffend Härtefallregelung bei der Eigenmietwertbesteuerung sowie eine Veränderung der heute im Kanton Zug geltenden Kriterien für einen Unternutzungsabzug vom 27. Februar 2020 (Vorlage 3061.1 - 16245) sei

1. in Bezug auf den Unternutzungsabzug in ein Postulat umzuwandeln, für erheblich zu erklären und als erledigt abzuschreiben;
2. in Bezug auf die Härtefallregelung als nicht erheblich zu erklären.

Zug, 20. Oktober 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Der Landschreiber: Tobias Moser