Der Regierungsrat des Kantons Thurgau

Thurgau

Staatskanzlei, Regierungsgebäude, 8510 Frauenfeld

Ständerat
Kommission für
Wirtschaft und Abgaben
3003 Bern

Frauenfeld, 2. Juli 2019

17.400 s Pa.Iv. WAK-SR. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung

Vernehmlassung

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, in genannter Angelegenheit Stellung nehmen zu können. Der Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung wird begrüsst. Er muss jedoch auch für die Kantone ertragsneutral ausfallen. Der vorliegende Vernehmlassungsvorschlag hat diesbezüglich grosse Mängel und muss zwingend angepasst werden.

I. Allgemeine Bemerkungen

Die Verfassungskonformität des vorgeschlagenen Systemwechsels muss wesentlich verbessert werden, sei es mit Blick auf das Verhältnis zwischen Mietern und Wohneigentümern, auf das Verhältnis zwischen unterschiedlich einkommens- und vermögensstarken Wohneigentümern und auf die Differenzierung der Besteuerung des Naturaleinkommens aus selbstbewohntem Wohneigentum am Wohnsitz und der selbstgenutzten Zweitliegenschaften. Wichtige Fragestellungen in diesem Zusammenhang sind:

- Die Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau müssten auch auf Ebene der Kantone zwingend aufgehoben werden.
- Die Abzugsmöglichkeit von Schuldzinsen müsste stärker eingeschränkt werden. Dabei stünde von den vorgeschlagenen Varianten die Variante 2 mit einem Schuldzinsenabzug von deutlich weniger als 80 % der Vermögenserträge im Vordergrund.
- Mit Blick auf Kantone und Gemeinden mit einem hohen Anteil an Zweitwohnungen wäre eine weitere Variante des Schuldzinsenabzugs zu prüfen.
- Auf die Einführung eines Ersterwerberabzugs wäre zu verzichten.

Regierungsgebäude
8510 Frauenfeld
T +41 58 345 5310, F +41 58 345 5354
www.tg.ch

II. Detaillierte Bemerkungen

1. Vorbemerkungen

In der Vergangenheit zeigte sich der Regierungsrat einem Systemwechsel gegenüber stets offen, sofern dieser rein ist und das Zweitwohnungsproblem löst.

Der Regierungsrat hat sich wiederholt gegen ausserfiskalische Abzüge ausgesprochen. So lehnte er die Einführung eines Ersterwerberabzugs ab. Er opponierte gegen die Einführung besonders qualifizierter Energie- und Umweltschutzmassnahmen. Zudem bekämpfte er die Einführung jeglicher steuerlicher Massnahmen im Rahmen der Energiestrategie 2050.

Ein Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung müsste im Vergleich zum Status quo überzeugend die verfassungsrechtlichen und fiskaltechnischen Prinzipien einhalten. Auch wenn der Vorentwurf Ihrer Kommission einige Schritte in die richtige Richtung unternimmt (Streichung von Abzügen im DBG, gewisse Einschränkung der Schuldzinsabzüge in allen Varianten), müsste ein allfälliger Systemwechsel noch konsequenter sein.

Bei einem Systemwechsel steht für den Regierungsrat an erster Stelle die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätze und zwar nicht nur im Verhältnis der Wohneigentümer zu den Mietern, sondern auch im Verhältnis von weniger vermögenden Eigentümern, die nur über eine einzige selbstgenutzte Liegenschaft verfügen, zu vermögenden Eigentümern, welche in der Lage sind, weitere Vermögenserträge aus unbeweglichen oder beweglichem Vermögen zu erzielen. An zweiter Stelle stehen einerseits die Lösung des Zweitwohnungsproblems und andererseits die Praktikabilität für die Steuerpflichtigen und Steuerbehörden, einschliesslich der vertikalen und horizontalen formellen Harmonisierung, sowie die negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte bei einem Systemwechsel. Diese gewinnen in der heutigen, wohl noch einige Zeit andauernden, Tiefzinsphase an Gewicht.

2. DBG/StHG, Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz

Die Abschaffung des Eigenmietwerts darf nicht undifferenziert erfolgen. Der Gesetzgeber müsste Ausgleichsmassnahmen treffen, die steuersystematisch gerechtfertigt sind, die Praktikabilität des Steuersystems erhöhen und gleichzeitig die Belastungsunterschiede reduzieren.

Das bisherige System der Eigenmietwertbesteuerung privilegiert Wohneigentümer gegenüber Mietern und ist für Eigentümer mit tiefer Verschuldung steuerlich nachteilig. Die

Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung würde sich hier, unter Ausklammerung der Liegenschaftsunterhaltskosten, vorteilhaft auswirken. Aufgrund des sehr tiefen Zinsniveaus würde sich der Wechsel derzeit auch für viele Eigentümer mit höherer Verschuldung steuerlich vorteilhaft auswirken. Allerdings würde sich die Abschaffung des Eigenmietwerts bei steigendem Zinsniveau für Eigentümer mit hoher Verschuldung steuerlich zunehmend negativ auswirken.

Die Umsetzung der Eigenmietwertabschaffung ist relativ einfach. Aufgrund der Beibehaltung der Besteuerung des Eigenmietwerts für Zweitwohnungen muss das Schätzungs-Instrumentarium für dessen Festlegung allerdings weiterhin aufrechterhalten werden. Das Instrumentarium für die Bewertung des Vermögenssteuerwerts bleibt jedenfalls bestehen.

Die Beibehaltung des Eigenmietwerts für die Aufwandbesteuerung stellt einen Systemeinbruch dar. Sie ist aber nicht verfassungswidrig, weil der Mietwert bei aufwandbesteuerten Personen ein zentrales Instrument für die Bemessung der Steuerlast ist. Die Anzahl aufwandbesteuerter Personen ist eher gering, daher ist kein nennenswerter Zusatzaufwand notwendig, um für solche Liegenschaften weiterhin Eigenmietwerte festzulegen.

3. DBG, Wohneigentum am Wohnsitz: Aufhebung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt, Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau

Art. 32 DBG – Streichung der bisherigen Absätze 2 erster Satz und 4: Abschaffung der Abzüge für organische Aufwendungen (Unterhalt, Versicherungsprämien, Instandstellungs- und Verwaltungskosten)

Wird auf die Besteuerung der Eigenmietwerte verzichtet, sind verfassungsrechtlich zwingend alle Abzüge für organische Aufwendungen konsequent abzuschaffen. Eine solche Ausgleichsmassnahme dürfte immerhin bei einfachen Vermögensverhältnissen zu einer Erhöhung der Praktikabilität führen: im Massenverfahren der Veranlagung von Wohneigentümern stellt die Kontrolle der Gewinnungskosten die aufwendigste Tätigkeit dar.

In den Jahren, in welchen Renovations- und Sanierungsarbeiten am selbstbewohnten Wohneigentum ausgeführt werden, wirkt sich die Abschaffung des Abzugs der Liegenschaftskosten für Wohneigentümer steuerlich negativ aus. Es ist denkbar, dass sich die Kadenz der Vornahme von grösseren Unterhaltsarbeiten am Eigenheim verlängern wird. In den letzten Jahren vor dem Systemwechsel ist damit zu rechnen, dass Renovationen und Sanierungen vorgeholt werden, um noch von der steuerlichen Abzugsfähig-

keit profitieren zu können. In den ersten Jahren nach dem Systemwechsel dürfte sich ein Rückgang in der Bauwirtschaft einstellen.

Bei gemischt eigen- und fremdgenutzten Liegenschaften des Privatvermögens entsteht ein erheblicher zusätzlicher Abklärungsaufwand bezüglich der Frage, wie die Unterhaltskosten auf die eigen- und fremdgenutzten Liegenschaftsteile aufgeteilt werden sollen. Davon betroffen sind etwa Einfamilienhäuser mit Einleger-Wohnung, Zwei- und Dreifamilienhäuser mit gemischter Nutzung (Eigen- und Fremdnutzung), Liegenschaften mit gewerblich genutztem Teil und selbstgenutzter Wohnung sowie Mehrfamilienhäuser, in welchen eine Wohnung durch den Eigentümer selbst genutzt wird. Trotz dieser zusätzlichen Komplexität ist aus verfassungsrechtlicher Sicht an einer Abschaffung der Abzüge für Gewinnungskosten bei selbst genutztem Wohneigentum festzuhalten.

Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3: Abschaffung der Abzüge für anorganische Aufwendung für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegeinvestitionen und Rückbaukosten

Diese heute gewährten Abzüge durchbrechen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie lassen sich steuerlich nicht rechtfertigen und sind bei Abschaffung des Eigenmietwerts zwingend zu streichen.

Aus dem Blickwinkel der Praktikabilität sind sie negativ zu beurteilen: Die Steuerbehörden verfügen nicht über das notwendige Fachwissen, um unabhängig beurteilen zu können, ob die getätigten Investitionen den gesetzlichen Anforderungen genügen. Eine Beibehaltung dieser Abzüge würde zu einem erhöhten Abklärungsbedarf bei selbstbewohntem Wohneigentum führen, da eine Abgrenzung zwischen nicht abzugsfähigen Unterhaltskosten und abzugsfähigen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen erfolgen müsste. Damit würde ein Anreiz geschaffen, gewöhnliche Unterhaltskosten als Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen zu deklarieren, um damit den Abzug dieser Kosten zu erreichen.

Weitere verfassungsrechtliche Zweifel werfen diese anorganischen Abzüge infolge ihrer Mitnahmeeffekte und der Progression der Einkommensteuer auf. Auch aus ökonomischer und finanzpolitischer Sicht sind ausgabenseitige Subventionen effizienter und transparenter.

Die Streichung dieser Abzüge ist deshalb zu begrüssen. Sie stärken die Steuersystematik und stellen eine Ausgleichsmassnahme dar, welche die Belastungsunterschiede zwischen Wohneigentümern und Mietern reduziert.

4. StHG, Wohneigentum am Wohnsitz: Aufhebung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt / kantonales Wahlrecht Zulassung Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau im Hinblick auf einen Ersatzbau

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 erster Satz

Die Ausführungen zu Frage 3 treffen hier ebenfalls zu.

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 zweiter Satz Bst. a und b sowie von Abs. 3bis / neu Art. 9b Abs. 5 E-StHG

Die Ausführungen zu Frage 3 bezüglich der Aufhebung der Abzüge von Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, denkmalpflegerische Arbeiten sowie Kosten für den Rückbau treffen hier grundsätzlich ebenfalls zu.

Hinzu kommt, dass ein kantonales Wahlrecht im interkantonalen Verhältnis bei der Steuerausscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen einen erheblichen zusätzlichen Abklärungsaufwand schaffen würde. Auch würde ein solches Wahlrecht dem Verfassungsgrundsatz der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen. In Rz 28 – 30 unten gehen wir detaillierter auf die Frage des Wahlrechts ein.

5. DBG/StHG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Eigenmietwertbesteuerung

Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-DBG / Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG

Artikel 108 Absatz 1 BV besagt, dass der Bund den Wohnungsbau und den Erwerb von Wohn- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus fördert. Diese Förderung muss nicht zwingend steuerlicher Natur sein. Abgesehen davon bezieht sich die Wohneigentumsförderung gemäss Art. 108 BV nicht auf Zweitliegenschaften. Die Differenzierung zwischen selbstbewohnten Wohneigentum am Wohnsitz und selbstgenutzten Zweitliegenschaften erscheint daher als grundsätzlich zulässig. Die unterschiedliche Behandlung von Naturaleinkünften aus selbstbewohntem Wohneigentum stellt jedoch einen Einbruch in das in Art. 127 Abs. 2 BV verankerte Gebot der rechtsgleichen Besteuerung dar, welchem im Bereich des Steuerrechts Grundrechtscharakter zukommt. Die Differenzierung stellt sich auch quer zum Grundsatz der Widerspruchslosigkeit und Systemgerechtigkeit der Steuerrechtsordnung. Sie steht in einem Spannungsverhältnis zur Entscheidungsneutralität und Praktikabilität und stellt die Verhältnismässigkeit und Geeignetheit so in Frage, dass es vertretbar ist, die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung bei Zweiliegenschaften als verfassungswidrig zu qualifizieren.

Die Beibehaltung der Besteuerung der Eigenmietwerte bei Zweitliegenschaften bedeutet, dass kein vollständiger Systemwechsel bei der Besteuerung selbstgenutzter Liegenschaften erfolgt. Vielmehr sind zwei Systeme nebeneinander zu führen, was zu Zusatzaufwand führt. Die differenzierte Behandlung der gleichen Einkommensart, nämlich Naturaleinkommen aus Liegenschaften, ist schwer zu begründen. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften ist jedoch im Hinblick auf den Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone zwingend. Ergänzend zu beachten ist, dass aufgrund des Wegfalls der Eigenmietwertbesteuerung am Wohnort und der damit verbundenen Neuverteilung der Schuldzinsen in der Steuerausscheidung ein Teil des bisherigen Steuersubstrates der Tourismuskantone verlorengeht.

6. DBG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt und Aufhebung Abzüge Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau

Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 erster Satz und Abs. 4 / neu Art. 32a E-DBG

Wird die Besteuerung des Eigenmietwerts beibehalten, sind bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften konsequenterweise auch die Gewinnungskosten (Liegenschaftsunterhalt) zum Abzug zuzulassen. Auch bei vermieteten und verpachteten Liegenschaften, welche effektive Erträge generieren, sind die Gewinnungskosten konsequenterweise zum Abzug zuzulassen.

Zu beachten ist, dass durch die Beibehaltung zweier Systeme bei der Eigenmietwertbesteuerung in Bezug auf den Liegenschaftsunterhalt diverse Steueroptimierungsmöglichkeiten geschaffen werden wie beispielsweise:

- Die zuvor selbst bewohnte Liegenschaft wird für kurze Zeit vermietet, saniert und anschliessend wieder selbst bewohnt.
- Eine Liegenschaft wird gekauft und saniert, ohne diese (vorerst) selbst zu nutzen. Nach Abschluss der Sanierung erfolgt der Zuzug und damit die Selbstnutzung der Liegenschaft.

In beiden Fällen würde sich die Frage stellen, ob die Kosten abzugsfähig sind, weil sie bei einer selbstgenutzten Zweitliegenschaft oder einer vermieteten Liegenschaft angefallen sind, oder ob die Kosten im Zusammenhang mit der Selbstnutzung zu betrachten und damit nicht abzugsfähig sind.

Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3

Das Wegfallen der Abzüge von Aufwendungen für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau bringt bei Zweitliegenschaften sowie vermieteten oder verpachteten Liegenschaften zwar einen erhöhten Prüfungsaufwand mit sich im Hinblick auf die Abgrenzung zu den weiterhin abzugsfähigen Unterhaltskosten.

Wir teilen aber die Einschätzung der WAK-S, dass die steuerliche Förderung von Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau ein kostspieliges Instrument mit hohen Mitnahmeeffekten ist. Zudem werden damit Massnahmen bei Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen progressionsbedingt stärker gefördert als bei jenen mit tieferen Einkommen. Die unterschiedlichen Tarife für Alleinstehende und gemeinsam besteuerte Personen führen ebenfalls zu einer ungleichmässig starken Förderung. Die Förderung von Energiesparen und Umweltschutz kann ausserfiskalisch effizienter und zielgerichteter vorgenommen werden. Gleiches gilt bei Abzügen für denkmalpflegerische Arbeiten sowie für Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau. Der Denkmalschutz könnte über Subventionen besser und zielgerichteter gefördert werden. Bezogen auf die Steuern ist das Wegfallen dieser Abzüge daher ebenfalls sinnvoll.

7. StHG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt und kantonales Wahlrecht für Zulassung Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 erster Satz / neu Art. 9a Abs. 1 E-StHG

Die Ausführungen zu Frage 6 treffen hier ebenfalls zu.

Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 zweiter Satz Bst. a und b sowie Abs. 3bis / neu Art. 9a Abs. 2–4 E-StHG

Artikel 129 BV sieht eine vertikale Harmonisierung mit der direkten Bundessteuer sowie eine horizontale Harmonisierung zwischen den Kantonen vor. Von der Harmonisierung ausdrücklich ausgenommen sind die Steuertarife, die Steuersätze und die Steuerfreibeträge. Ein Wahlrecht der Kantone bezüglich der Abzugsfähigkeit von Aufwendungen für Energiesparen und Umweltschutz, denkmalpflegerische Arbeiten und Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau widerspricht dem Gebot der vertikalen und horizontalen Steuerharmonisierung.

Eine fehlende horizontale Harmonisierung im interkantonalen Verhältnis wird die Steuerausscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen massgebend erschweren und damit einen deutlichen Zusatzaufwand schaffen. Im interkantonalen Verhältnis muss abgeklärt werden, ob in der Steuerausscheidung des anderen Kantons unter den Liegenschaftskosten auch Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutz-

massnahmen enthalten sind. Im Rahmen dieser Abklärungen wird auch ein Zusatzaufwand für steuerpflichtige Personen mit Liegenschaftsbesitz in zwei oder mehreren Kantonen entstehen. Insbesondere dürften sie vermehrt von allen betroffenen Kantonen aufgefordert werden, Liegenschaftskostenbelege zur Kontrolle einzureichen.

Fallen die ausserfiskalisch motivierten Abzüge auf Stufe der direkten Bundessteuer weg, sind diese Abzüge auch auf Kantonsebene konsequent abzuschaffen. Ein Wahlrecht der Kantone in dieser Frage würde der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen und im interkantonalen Verhältnis, wie vorgängig beschrieben, einen erheblichen Zusatzaufwand verursachen.

8. Begrenzung des Abzugs privater Schuldzinsen

Da je nach Variante weniger oder gar keine privaten Schuldzinsen mehr abgezogen werden können, wird in der Praxis bei Selbständigerwerbenden die Abgrenzungsfrage zwischen privaten und geschäftlichen Schuldzinsen an Bedeutung gewinnen, weil ein Anreiz auf Verschiebung der Verschuldung in den geschäftlichen Bereich entsteht, wo die Schuldzinsen nach wie vor abzugsfähig sind.

Alle Varianten sind grundsätzlich umsetzbar und bedeuten eine Verschärfung gegenüber der bestehenden Regelung, wobei diese unterschiedlich restriktiv sind. Diese Stossrichtung ist aus verfassungsrechtlicher Sicht richtig, wird doch die Privilegierung vermögender Wohnungseigentümer eingeschränkt.

Auch ohne selbst bewohntes Wohneigentum werden im Vergleich zur bestehenden Regelung vermehrt nicht mehr sämtliche privaten Schuldzinsen in Abzug gebracht werden können. Dies ist beispielsweise besonders in Hochzinsphasen oder beim Leerstand einer Renditeliegenschaft der Fall. Dies dürfte zu einer rascheren Amortisation von Schulden führen. Die von der WAK-S gewünschte Verringerung des steuerlichen Verschuldungsanreizes wird insbesondere bei Konsumkrediten erreicht, weil Konsumgüter keinen steuerbaren Ertrag erwirtschaften, das Vorhandensein eines Vermögensertrags aber bei den Varianten 1 bis 4 Voraussetzung dafür wäre, dass Schuldzinsen zumindest noch teilweise in Abzug gebracht werden können.

Aus Anlageinvestitionen resultiert nicht zwingend sofort ein Vermögensertrag. Ausgenommen bei Variante 3 können bei der Fremdfinanzierung einer solchen Investition die dafür anfallenden privaten Schuldzinsen nicht abgezogen werden. Dies ist etwa bei einem Management-Buy-Out der Fall, wo in den ersten Jahren oft keine Dividenden ausbezahlt werden. Dieses Problem kann allerdings über eine Finanzierungsgesellschaft oder durch gewillkürtes Geschäftsvermögen gelöst werden.

Bei der Berechnung des maximal zulässigen Schuldzinsenabzugs wird bei qualifizierten Beteiligungen im Privatvermögen jeweils der Vermögensertrag nach Berücksichtigung der Teilbesteuerung herangezogen (EStV-Kreisschreiben Nr. 22 vom 16.12.2008). Bei den Staats- und Gemeindesteuern werden Erträge aus qualifizierten Beteiligungen je nach kantonaler Gesetzgebung unterschiedlich hoch besteuert. Da jeder Kanton die Berechnung nach seinem internen Recht vornimmt, fällt die Höhe des maximal zulässigen Schuldzinsenabzugs entsprechend unterschiedlich aus. Aufgrund dieser fehlenden vertikalen und horizontalen Harmonisierung bestehen einerseits im interkantonalen Verhältnis Probleme bei der Steuerausscheidung. Andererseits ist dies für betroffene steuerpflichtige Personen mit Steuerpflichten in verschiedenen Kantonen schwer verständlich.

Bei keiner der vorgeschlagenen Varianten wären bei der interkantonalen Steuerausscheidung zwingend neue Regelungen notwendig. Der Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung am Wohnsitz wird allerdings dazu führen, dass die Nebensteuerdomizile im Rahmen der Schuldzinsverlegung tendenziell mehr Schuldzinsen zu übernehmen haben. Dadurch wird das Steuersubstrat von Kantonen mit einem hohen Anteil an Zweitliegenschaften trotz Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung entsprechend abnehmen. Es ist deshalb eine weitere Schuldzinsvariante zu prüfen (beispielsweise quotale Verteilung mit Streichung der auf das Eigenheim fallenden Schuldzinsen).

Variante 1: Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a. E- StHG

Die Variante 1 hat die unter „Allgemeines" beschriebene Wirkung, sie ist verständlich und einfach umzusetzen.

Ein hoher Ertrag aus dem beweglichen Vermögen oder aus weiteren Liegenschaften kann dazu führen, dass sämtliche privaten Schuldzinsen, also auch die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abgezogen werden können.

Im Vergleich zur heute geltenden Regelung werden der Verschuldungsanreiz und die verfassungsrechtlich problematische Privilegierung vermögenderer Wohnungseigentümer lediglich etwas eingeschränkt.

Variante 2: Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG / Art. 9. Abs. 2 Bst. a E-StHG

Die Ausführungen zu Variante 1 treffen dank der weiteren Reduktion der Schuldzinsabzüge auf 80 % der Vermögenserträge grundsätzlich zu, bezüglich Anreizreduktion und verfassungsrechtlicher Einwände jedoch in abgeschwächter Form. Sie ist nicht vollständig befriedigend, denn die Schuldzinsabzüge müssten auf ca. 50 % beschränkt werden, jedoch gegenüber Variante 1 vorzuziehen.

Variante 3: Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz und a^{bis} E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a und a^{bis} E-StHG

Die Ausführungen unter „Allgemeines" treffen bei dieser Variante nur noch bedingt zu. Auch bei dieser Variante kann ein hoher Ertrag aus weiteren Liegenschaften dazu führen, dass sämtliche privaten Schuldzinsen, also auch die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abgezogen werden können.

Verfassungsrechtlich ist diese Variante verfassungswidrig, ja geradezu willkürlich.

Die Variante 3 ist komplizierter als die Varianten 1 und 2 und somit in der Praxis auch aufwendiger umzusetzen. Um den maximalen Schuldzinsenabzug zu berechnen, muss immer zuerst geprüft werden, ob qualifizierte Beteiligungen vorhanden sind.

Die Problematik der Beteiligungsfinanzierung wäre damit zwar gelöst, dafür werden aber neue und unerwünschte Steuerplanungsmöglichkeiten geschaffen. Dies wird am folgenden Beispiel veranschaulicht.

- Eine steuerpflichtige Person mit fremdfinanziertem Wohneigentum am Wohnsitz kann ohne weitere Vermögenserträge keine privaten Schuldzinsen in Abzug bringen.
- Gründet sie eine GmbH mit dem minimalen Stammkapital von Fr. 20'000.--, kann sie in der ansonsten unveränderten Situation nun maximal Fr. 50'000.-- Schuldzinsen abziehen. Dies unabhängig davon, ob für die Gründung der Gesellschaft eine Fremdfinanzierung überhaupt notwendig war. Auch stehen die zusätzlich abziehbaren Schuldzinsen in einem starken Missverhältnis zum (möglicherweise fremdfinanzierten) Kapital.

Auf diesem Weg könnten steuerpflichtige Personen die Schuldzinsenbegrenzung ohne übermässig grossen Aufwand „entschärfen", was nicht der Sinn der Regelung sein kann und darf. Zu ergänzen ist, dass der Beteiligungsinhaber die Problematik der Fremdfinanzierung von Beteiligungen auch ausserfiskalisch über eine Finanzierungsgesellschaft lösen könnte.

Variante 4: Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG

Die unter „Allgemeines" beschriebene Wirkung trifft auch auf Variante 4 zu.

Mit dem Wegfall der steuerbaren Vermögenserträge aus beweglichem Vermögen tritt aber eine zusätzliche Verschärfung zu Variante 1 ein. Weil ohne privaten Liegen-

schaftsbesitz keinerlei Schuldzinsen mehr in Abzug gebracht werden können, kann Variante 4 je nach Vermögensstruktur auch restriktiver als Variante 2 sein.

Da private Schuldzinsen nur noch bei Liegenschaftsbesitz mit Erträgen abgezogen werden können, sind bei dieser Variante die Steueroptimierungsmöglichkeiten eher begrenzt. Aber auch bei dieser Variante kann ein hoher Ertrag aus weiteren Liegenschaften dazu führen, dass sämtliche privaten Schuldzinsen, also auch die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abgezogen werden können. Ausserdem wird das Gebot der Entscheidungsneutralität verletzt, indem ein Anreiz geschaffen wird, allfällige liquide Mittel in Liegenschaften statt in Wertpapiere anzulegen.

Variante 5: Art. 33 Abs. 1 Bst. a E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG

Der Kauf von Liegenschaften wird in den meisten Fällen zu einem mehr oder weniger grossen Teil fremdfinanziert. Bei vermieteten oder verpachteten Liegenschaften bilden diese Finanzierungskosten faktisch einen Teil der Gewinnungskosten und sind für die Erzielung des steuerbaren Ertrags notwendig. Diese Regelung steht daher unseres Erachtens in Widerspruch zu Artikel 127 Absatz 2 BV, welcher eine Besteuerung nach dem Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit fordert.

Um die Schuldzinsen trotzdem abziehen zu können, würden die steuerpflichtigen Personen vermehrt nach Umgehungsmöglichkeiten suchen. Dies könnte beispielsweise über die Errichtung einer Kapitalgesellschaft zwecks Einbringung der Liegenschaft erfolgen. Umzusetzen wäre diese Variante grundsätzlich ebenfalls leicht. Da aber keinerlei private Schuldzinsen mehr zum Abzug zugelassen werden, würde bei dieser Variante die Abgrenzung zwischen privaten oder geschäftlichen Schulden bei Selbständigerwerbenden besonders stark an Bedeutung gewinnen.

Variantenwahl

Der Regierungsrat spricht sich gegen die Variante 3 aus, weil sie einerseits zu grosse Möglichkeiten der Steueroptimierung bietet und weil sie andererseits komplizierter ist. Auf Variante 5 sollte verzichtet werden, weil diese dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht ausreichend Rechnung trägt.

Von den verbleibenden Varianten schneidet Variante 2 am besten ab, obschon vermögende Wohneigentümer privilegiert werden und sie trotz Abschaffung des Eigenmietwerts auf selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz weiterhin Schuldzinsen abziehen können. Die Begrenzung des Umfangs der für die Bestimmung des zulässigen Schuldzinsabzugs massgeblichen Vermögenserträge auf weniger als 80 % ist aus die-

ser Optik gerechtfertigt, selbst wenn die Höhe dieses Werts nicht begründet wird (beispielsweise 50 %).

Zu prüfen wäre eine weitere Variante, bei der die Schuldzinsen vorerst quotal nach Lage der Aktiven aufgeteilt werden. Anschliessend müssten die auf das selbstgenutzte Wohneigentum entfallenden Schuldzinsen aus der Bemessung herausgenommen werden. Die restlichen Schuldzinsen müssten dann im Veranlagungsverfahren auf die übrigen Aktiven (ohne selbstgenutztes Wohneigentum) verteilt werden.

9. Schuldzinsenabzug bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften

Ersterwerberabzug Art. 33*a* E-DBG / Art. 9*b* E-StHG

Die Einführung eines Ersterwerbszinsabzugs auf selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz akzentuiert die durch die Abschaffung des Eigenmietwerts einhergehende Privilegierung der Eigentümer von selbstbenutztem Wohneigentum. Die Geeignetheit dieses Instruments ist gerade im Fall von jungen Steuerpflichtigen sehr fraglich: Solchen Steuerpflichtigen wird es in den ersten zehn Jahren nach Erwerb des Wohneigentums in der Regel nicht möglich sein, Amortisationen zu leisten. Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist allein deshalb auf den Ersterwerbszinsabzug zu verzichten. Dafür sprechen auch Praktikabilitätsüberlegungen.

Bei Einführung des Ersterwerberabzugs wird ein erheblicher Zusatzaufwand generiert. So ist im inner- und interkantonalen Verhältnis sicherzustellen, dass nur Ersterwerber von diesem Abzug profitieren. Mangels Notwendigkeit sind derzeit keine systematisch geführten Daten bezüglich Ersterwerb vorhanden. Auch wenn die betreffende Person immer im gleichen Kanton Wohnsitz hatte, kann die Abklärung ob ein Ersterwerb vorliegt, ein Problem darstellen.

Vor allem im interkantonalen Verhältnis wird dieser Abklärungsbedarf einiges an Zusatzaufwand verursachen. Es muss voraussichtlich eine gesamtschweizerische Datenbank eingerichtet werden, auf welche die Kantone bei Bedarf Zugriff haben. Die Kantone müssen zudem bei allen betroffenen Personen jährlich nachführen, wie gross der Anspruch auf den Abzug noch ist. Bei Erwerb einer Ersatzliegenschaft muss beim Wegzugskanton abgeklärt werden, ob die ersetzte Liegenschaft ein Ersterwerb war und wie lange der Ersterwerberabzug bereits in Anspruch genommen worden ist. Auch muss sichergestellt werden, dass nicht mehr Zinsen abgezogen werden können als tatsächlich bezahlt worden sind. Eine kürzere Dauer der Abzugsberechtigung würde den Überwachungs- und Verwaltungsaufwand etwas reduzieren.

Auch in Bezug auf fachliche Fragen besteht Klärungsbedarf, was vorzugsweise auf Verordnungsstufe erfolgen sollte. Dies betrifft etwa die Definition, was als Ersterwerb gilt. Nach unserer Ansicht sollte der Abzug bei einem unentgeltlichen Erwerb, wie etwa Schenkung, Erbschaft oder Erbvorbezug nicht zur Anwendung kommen. Ebenfalls zu klären ist, wie bei gemeinsam besteuerten Personen (Ehegatten, eingetragene Partnerschaft) bei Scheidung oder Trennung zu verfahren ist. Verlässt der eine Ehegatte infolge Trennung die gemeinsam bewohnte Liegenschaft, müsste bei ihm der Ersterwerberabzug grundsätzlich wegfallen. Unklar ist auch das Vorgehen bei Heirat oder Eintragung einer Partnerschaft, wenn eine der beiden gemeinsam steuerpflichtigen Personen vorgängig bereits einmal eine Wohnliegenschaft besessen hat, die andere hingegen nicht.

Wir gehen davon aus, dass die Einführung eines Ersterwerberabzugs nicht effizient ist und die Förderung des Wohneigentums ausserfiskalisch gezielter erreicht werden kann. Davon abgesehen sollte ein neuer Abzug möglichst einfach ausgestaltet sein, damit wenig Aufwand und wenig Klärungsbedarf entstehen.

Übergangsregelung Art. 205*g* E-DBG/Art. 78*g* E-StHG

Sollte wider Erwarten ein Ersterwerberabzug eingeführt werden, bräuchte es eine Übergangsregelung. Aufgrund der Übergangsregelung entsteht bei den kantonalen Steuerverwaltungen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens ein erheblicher Mehraufwand (vorgängig beschriebener Abklärungsbedarf) für sämtliche Personen, welche im Zeitpunkt der Einführung bereits im Besitz von selbstbewohntem Wohneigentum waren.

10. Anpassung Gesetz über die Ergänzungsleistungen

Den veränderten steuerlichen Gegebenheiten muss im Gesetz über die Ergänzungsleistungen entsprechend Rechnung getragen werden.

III. Zusammenfassung

Ein vollständiger Systemwechsel könnte verfassungsrechtlich und steuersystematisch überzeugender und ausgewogener gestaltet werden. Verwaltungsökonomisch betrachtet wäre er besser und einfacher umzusetzen. Grundsätzlich sollten die neuen Gesetzesbestimmungen möglichst einfach und mit wenig Zusatzaufwand umsetzbar sein. Allerdings würde er den Kantonen mit einem hohen Zweitwohnungsanteil das Steueraufkommen übermässig schmälern.

Die vorgeschlagene Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung für Wohneigentum am Wohnsitz bei gleichzeitiger Beibehaltung der Besteuerung der Eigenmietwerte von

Zweitliegenschaften schafft bei der Besteuerung selbstgenutzter Liegenschaften zwei unterschiedliche Systeme, was rein steuertechnisch schwer zu begründen ist. Die Parallelität dieser Systeme führt zu Zusatzaufwendungen in Bezug auf Abklärungen und Abgrenzungen sowie zu Steueroptimierungsmöglichkeiten. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften ist jedoch für den Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone zwingend.

Der Abschaffung der Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau stimmen wir zu. Sie ist aufgrund des in Art. 129 Abs. 2 BV verankerten Gebots der vertikalen und horizontalen Harmonisierung und aus Praktikabilitätsgründen zwingend auch für die Kantone vorzusehen. Die vorgesehene Kann-Bestimmung im StHG lehnt der Regierungsrat strikte ab.

Die neue Schuldzinsenbegrenzung sollte dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung tragen, einfach umzusetzen sein und wenig Raum für Steueroptimierung lassen. Von den vorgeschlagenen Varianten entspricht die Variante 2 mit einer Quote von maximal 80 % diesen Anforderungen am besten. Diese Quote sollte jedoch tiefer angesetzt werden (beispielsweise bei 50 %). Mit Blick auf die Kantone und Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil ist zusätzlich eine weitere Variante des Schuldzinsenabzugs (quotale Verteilung) zu prüfen.

Die Einführung eines weiteren ausserfiskalisch motivierten Abzugs in Form eines Ersterwerberabzugs lehnen wir ab. Einerseits halten wir diesen Abzug für wenig effizient. Andererseits wird damit ein erheblicher Zusatzaufwand geschaffen.

Insgesamt schneidet der Status quo der Wohneigentumsbesteuerung im Vergleich zum Vorschlag Ihrer Kommission besser ab.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüssen

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber