

## **Regierungsrat**

*Rathaus/Barfüssergasse 24  
4509 Solothurn  
www.so.ch*

Eidg. Finanzdepartement  
Herrn Bundesrat Hans-Rudolf Merz  
Bernhof  
3003 Bern

2. Februar 2010

### **Bundesgesetz über die Besteuerung des privaten Wohneigentums; Vernehmlassung**

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 6. November 2009 haben Sie uns den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Besteuerung des privaten Wohneigentums zur Stellungnahme unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

#### **1. Einleitende Bemerkungen**

Das heutige System der Eigenmietwertbesteuerung ist steuersystematisch und betreffend Verfassungsmässigkeit dem Grundsatz nach richtig. Der Besteuerung des Mietwertes der eigenen Wohnung als Naturaleinkommen steht der Abzug der Liegenschaftskosten und der dafür aufgewendeten Finanzierungskosten, sprich Schuldzinsen, als Gewinnungskosten entgegen. Dieses System sorgt, sofern es korrekt angewendet wird, für eine rechtsgleiche Behandlung der Wohneigentümer und der Mieter, aber auch der Wohneigentümer unter sich, nämlich zwischen eigen- und fremdfinanzierenden Eigentümern. Trotz dieser grundsätzlichen Vorzüge weist das geltende System gewisse Mängel auf. Insbesondere fehlt ihm die breite politische Akzeptanz, was sich in den stetig neuen, bisher aber gescheiterten Anläufen zu seiner vollständigen oder teilweisen Abschaffung äussert. Denn der Eigenmietwert wird in der Öffentlichkeit verbreitet als fiktives Einkommen (und nicht als Naturaleinkommen) wahrgenommen. Ausserdem verursacht das geltende System auch im Vollzug erheblichen Aufwand und verschiedene Probleme. Im Detail kann auf die Liste verwiesen werden, welche bereits die Kommission Eigenmietwert / Systemwechsel (KES) in ihrem Bericht an das Eidg. Finanzdepartement vom März 2000 (Seite 19 ff) zusammengetragen hat.

Es bestehen damit einige gute Gründe, das heutige System trotz seiner Vorteile zu verlassen. Zwingend erscheint ein Systemwechsel aber nicht. Denn auch ein Verzicht auf die Besteuerung des Mietwertes der selbst genutzten Wohnung hat seine Nachteile und Mängel. Wir werden später darauf zurückkommen.

## 2. Die Volksinitiative "Sicheres Wohnen im Alter"

Wir schliessen uns der Meinung des Eidg. Finanzdepartements an, dass die Initiative abzulehnen ist. Gegen sie sprechen eine Vielzahl von Gründen.

Entgegen dem, was die Initiative glauben macht, befinden sich Rentner mit Wohneigentum in aller Regel nicht in einer Notlage. Es besteht folglich keine Notwendigkeit, in dieser Richtung gesetzgeberisch tätig zu werden.

Die Initiative führt zu einer Überprivilegierung der Wohneigentümer; und unter diesen würden die Rentner ganz besonders bevorzugt. Denn Wohneigentümer könnten über die ganze Besitzesdauer vom Ersterwerb bis zur endgültigen Veräusserung zuerst die Vorteile des geltenden Systems (voller Abzug der Schuldzinsen und Liegenschaftsunterhaltskosten, steuerlich privilegierte Amortisation der Hypotheken über Säule 3a usw.) beanspruchen. Ist die Verschuldung beim Eintritt in das Rentenalter grösstenteils abgebaut und fällt der Abzug der Schuldzinsen steuerlich nicht mehr ins Gewicht, können sie auf die Besteuerung des Eigenmietwertes und auf den Abzug der Schuldzinsen verzichten. Weil das vorgesehene Wahlrecht zu einem beliebigen Zeitpunkt soll ausgeübt werden können, besteht gemäss der Initiative die Möglichkeit, den Abzug für grössere Unterhalts- und Instandstellungsarbeiten noch zu konsumieren und anschliessend den Wechsel vorzunehmen. Unterhaltskosten wären in der Folge trotzdem in einem reduzierten Umfang abzugsfähig.

Weiter beseitigt die Initiative die Mängel und Probleme der Besteuerung des Eigenmietwertes überhaupt nicht. Denn mindestens bis zum Erreichen des AHV-Rentenalters soll ja daran festgehalten werden, so dass all die Probleme um die politische Akzeptanz der Besteuerung des Naturaleinkommens und die Schwierigkeiten im Vollzug (Bemessung des Mietwertes, Abzug der Unterhaltskosten usw.) unverändert fortbestehen werden. Da sich am heutigen Recht bis zum Erreichen des Rentenalters nichts ändert, ist davon auch kein verstärkter Anreiz zum Erwerb von Wohneigentum und damit auch keine Steigerung der Wohneigentumsquote zu erwarten. Ausserdem bietet die Initiative ein Wahlrecht an, die im Massenfallverfahren, was das Steuerveranlagungsverfahren nun einmal ist, äusserst problematisch sind. Wahlrechte tragen (einmal mehr!) zur Komplizierung des Steuerrechts bei, erschweren die Veranlagung und verursachen zusätzlichen administrativen Aufwand.

Aus all diesen Gründen lehnen wir die Initiative ab. Ein Gegenvorschlag erscheint uns aber nicht zwingend. Allerdings besteht eine gewisse Berechtigung, weil die Initiative wegen des verbreiteten Unbehagens gegenüber der Besteuerung des Eigenmietwertes trotz der wiederholten Ablehnung gleichartiger Vorlagen in der Volksabstimmung nicht chancenlos erscheint.

## 3. Systemwechsel ja oder nein? Rein oder modifiziert?

Ein Systemwechsel bringt, namentlich wenn er konsequent vollzogen wird, einige Mängel des heutigen Systems, vor allem die fehlende Akzeptanz für den Eigenmietwert, dem Grundsatz und der Höhe nach, zum Verschwinden. Weiter entfällt bei selbst bewohnten Liegenschaften die Abzugsfähigkeit von Unterhaltskosten, da sie nicht mehr Gewinnungskosten darstellen. Damit erübrigt sich auch deren Abgrenzung von den Lebenshaltungskosten und den wertvermehrenden Aufwendungen. Keine Berechtigung mehr hätte zudem der Abzug der Schuldzinsen, soweit diese auf das selbst bewohnte Eigenheim entfallen. Bereits hier beginnen indessen die Nachteile des Systemwechsels, weil in der Veranlagung Schuldzinsen in abziehbare und nicht abziehbare aufgeschlüsselt werden müssen. Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen des Verzichts auf den Schuldzinsenabzug lassen sich nur schwer abschätzen. Es ist davon auszugehen, dass der Erwerb von Wohneigentum, mindestens für den

grössten Teil der Bevölkerung, erheblich erschwert wird. Profitieren würden vor allem vermögende Personen, die Wohneigentum weitgehend aus eigenen Mitteln finanzieren können. Die weniger Bemittelten müssten auf den Erwerb von Wohneigentum verzichten oder dafür vermehrt Vorsorgegelder beanspruchen und einsetzen, womit sie ihre Altersvorsorge beeinträchtigen. Mit dem Wegfall des Abzugs für Unterhaltskosten besteht weiter eine gewisse Gefahr, dass ein Teil dieser Aufwendungen von den Leistungserbringern nicht mehr als Ertrag versteuert würden, da die Möglichkeit der Gegenkontrolle nicht mehr besteht.

Trotz dieser Mängel wäre ein Systemwechsel möglichst konsequent umzusetzen und verfassungskonform auszugestalten. Er darf zudem nicht zu Steuerausfällen führen. Nur wenn auf den Abzug der Unterhalts- und Finanzierungskosten verzichtet wird, kann von einer Vereinfachung gesprochen werden, nur dann wird das System nicht in sich widersprüchlich. Wir bedauern deshalb, dass allein wegen der politischen Akzeptanz Ausnahmen gemacht werden sollen. Denn damit entfällt ein wesentlicher Teil der erwünschten und angestrebten Vereinfachung. Ausserdem muss ein allfälliger Steuermeertrag des Systemwechsels, woran wir aber Zweifel hegen (siehe Ziffer 6 unten), nicht zwingend in Ausnahmen investiert werden. Die mögliche Verbreiterung des Steuersubstrats könnte unserer Ansicht nach auch für die Senkung der Steuerbelastung verwendet werden.

Indessen anerkennen wir, dass die vorgeschlagenen Ausnahmen (teilweiser Abzug der Finanzierungskosten und die Abzugsfähigkeit von Kosten für hochwertige Energiesparmassnahmen) mit Verfassungsaufträgen wie Förderung des Wohneigentums begründet werden können. Im vorgeschlagenen Ausmass lassen sich die Ausnahmen gerade noch vertreten. Wir möchten aber davor warnen, weitere Ausnahmen einzubauen und das Fuder zu überladen, wie das beim Steuerpaket 2001 geschehen ist.

#### **4. Zweitliegenschaftssteuer**

In diesem Punkt besteht unseres Erachtens die gewichtigste Problematik des Gegenvorschlages. Es erscheint nachvollziehbar, dass ein Systemwechsel in Kantonen mit hohem Zweitwohnungsanteil zu nicht verkräftbaren Steuerausfällen führt, die auf irgend eine Weise zu kompensieren sind. Allerdings ist unser Kanton mit einem sehr geringen Anteil an Zweitwohnungen nur am Rande davon betroffen.

Obwohl der aktuelle Vorschlag gegenüber jenem im Steuerpaket 2001 verbessert worden ist und weniger Mängel aufweist, bleibt er nach wie vor problematisch. Als erstes stellt sich die Frage, ob in der Bundesverfassung eine genügende Grundlage besteht, um den Kantonen auf dem Gesetzgebungsweg die Erhebung einer Zweitwohnungssteuer vorzuschreiben. Art. 129 BV beschränkt die Kompetenz des Bundes bei der Steuerharmonisierung auf die direkten Steuern. Ob die Zweitwohnungssteuer dazu gehört, erscheint mindestens zweifelhaft, wenn man auf die herrschende Lehre abstellt. Der erläuternde Bericht äussert sich zu dieser grundlegenden Frage, die einer vertieften Abklärung bedürfte, überhaupt nicht.

Eine besondere verfassungsrechtliche Frage stellt sich ausserdem in unserem Kanton, wo die Kantonsverfassung (KV) für die Einführung neuer kantonaler Steuern eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage verlangt (Art. 132 Abs. 3 KV). Hier wäre zu klären, ob der Bundesgesetzgeber – der möglicherweise in Überschreitung seiner verfassungsmässigen Kompetenzen legiferiert – eine kantonale Verfassungsnorm, die von der Bundesversammlung gewährleistet worden ist, zu derogieren vermag.

Die vorgeschlagene Zweitliegenschaftssteuer ist nur eine kantonale Steuer. Wenn der Eigentümer die Zweitliegenschaft überwiegend selbst nutzt, entfällt bei der Staats- und Gemeindesteuer die Besteuerung des Einkommens aus Vermietung, ebenso der Abzug von Unterhaltskosten. Der Schuldzinsenabzug reduziert sich wegen des geringeren steuerbaren Ertrages. Anders verhält es sich bei der direkten Bundessteuer, wo die Erträge aus der Vermietung und auf der andern Seite die Gewinnungskosten auch im Fall der überwiegenden Selbstnutzung steuerlich relevant bleiben. Die Zweitliegenschaftssteuer widerspricht damit dem Grundsatz der vertikalen Steuerharmonisierung.

## 5. Zu den einzelnen Bestimmungen

**Art. 21 VE-DBG:** Wir erachten es gesetzestechisch als fragwürdig, von einer Totalrevision zu reden, wenn einzelne Absätze eines Artikels aufgehoben werden, die Bestimmung im übrigen aber unverändert bleibt. Im Ergebnis würden mit der „Totalrevision“ des Artikels bloss einzelne Absätze innerhalb des Artikels verschoben. Das trägt wenig zur Transparenz bei.

**Art. 32a VE-DBG:** Im Vernehmlassungsentwurf ist von qualitativ besonders wirkungsvollen Energiesparmassnahmen, die hohen Anforderungen genügen, die Rede. Dem ist zuzustimmen, dass nicht jede Massnahme, die nebenbei auch noch eine Energieeinsparung bewirkt, steuerlich begünstigt werden soll. Dann aber darf sich die Vorschrift nicht an der bisherigen Praxis orientieren, sondern es sind Mindeststandards zu fordern, die über die gesetzliche Verpflichtung hinausgehen (z.B. Minergie P). In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass den Steuerbehörden in der Regel die Fachkompetenz für die Beurteilung abgeht, ob eine Massnahme energetisch wirkungsvoll ist oder nicht. Sie sind deshalb von dieser Beurteilung zu befreien, indem beispielsweise nur die Kosten von Massnahmen abgezogen werden können, die Fachstellen als energetisch besonders wirkungsvoll zertifiziert haben. Ausserdem wäre es verfehlt, die gesamten Kosten zum Abzug zuzulassen, da regelmässig ein wesentlicher Teil der Aufwendungen als Unterhaltskosten zu qualifizieren ist (z.B. Ersatz von Fenstern durch solche mit hochwertiger Isolierverglasung). Weiter ist der Abzug auf Massnahmen an bestehenden Gebäuden zu beschränken. Andernfalls wären auch Investitionen in Energiesparmassnahmen an Neubauten abziehbar. Das kann nicht der Sinn einer Bestimmung sein, welche die energetische Sanierung des bestehenden Gebäudeparks fördern will.

Ähnliche Vorbehalte sind zu den Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten anzubringen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen ebenfalls um Unterhaltskosten, die wegen des Anspruchs der Denkmalpflege aber besonders aufwendig sind. Es dürfte ausserordentlich schwierig sein zu differenzieren, zwischen den reinen, nicht abziehbaren Unterhaltskosten einerseits und den Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten andererseits, die abziehbar sind, soweit sie nicht subventioniert sind.

**Art. 32b VE-DBG:** Die Abgrenzung erscheint grundsätzlich als richtig; sie zeigt aber die Schwächen des Systemwechsels auf. Gerade bei gemischt genutzten Liegenschaften (teils selbst bewohnt, teils vermietet) bzw. bei Eigentümern von mehreren Liegenschaften besteht Missbrauchsgefahr. Unterhaltskosten der selbst bewohnten Wohnung können als solche einer vermieteten Wohnung oder von geschäftlich genutzten Räumen ausgegeben werden. Bei diesen Verhältnissen ist eine Kontrolle schwierig und mit unverhältnismässigem Aufwand verbunden.

**Art. 33 VE-DBG:** Die Beschränkung des Abzuges der Schuldzinsen auf die Höhe des Vermögensertrages ist eine relativ einfache, praktikable Lösung; das ist ihr wesentlicher Vorteil. Wir können darum dieser Lösung zustimmen, obwohl es sachgerechter – aber eben komplizierter und aufwendiger – wäre, die Schuldzinsen im Verhältnis der (ertragbringenden) Aktiven zu verlegen. Wie bereits

vorne erwähnt, privilegiert die Beschränkung des Schuldzinsenabzuges in erster Linie Vermögende, die eine Umfinanzierung vornehmen und Schuldzinsen im Umfang der Erträge auf übrigem Vermögen abziehen können. Der zusätzliche, abgestufte Schuldzinsenabzug für Ersterwerber wird ausserdem in der Praxis nicht einfach zu handhaben sein und entsprechenden administrativen Aufwand verursachen. Besondere Schwierigkeiten wird er vor allem bei der Veräusserung des Eigenheimes verbunden mit einem Wohnsitzwechsel in einen anderen Kanton bieten.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass der für den Abzug der Schuldzinsen massgebende steuerbare Vermögensertrag in den Art. 20, 20a und 21 geregelt ist.

**Art. 9 VE-StHG:** Gemäss Art. 12a Abs. 3 VE-StHG soll der Ertrag von teil- oder zeitweise vermieteten Zweitliegenschaften nicht besteuert werden. Eine gleiche Sonderregel erscheint unseres Erachtens auch für die Gewinnungskosten notwendig, umso mehr als diesbezüglich eine sachliche Differenz zur direkten Bundessteuer besteht, wo der Ertrag aus der Vermietung von überwiegend selbst genutzten Zweitliegenschaften besteuert wird und folglich auch die Gewinnungskosten abgezogen werden können.

**Art. 12a VE-StHG:** Im Gesetzesentwurf fehlt eine vollständige Legaldefinition der Zweitliegenschaft. Wir würden es begrüessen, wenn die Definition in Ziffer 1.7.2 des erläuternden Berichts in den Gesetzesentwurf aufgenommen würde. Unvollständig wäre hingegen die Begriffsumschreibung im Anhang des Berichts auf Seite 30.

Entscheidend, ob eine Zweitliegenschaft im Sinne dieser Bestimmung vorliegt oder nicht, soll die Dauer einer allfälligen Vermietung sein. Dabei handelt es sich um ein einfaches, leicht zu handhabendes Kriterium. Das ist an sich zu begrüessen. Ob es aber einer kritischen Prüfung standhält, erscheint fraglich z.B. bei einer Wohnung, die während 20 Wochen vermietet, während 6 Wochen selbst bewohnt ist, im übrigen aber mangels Nachfrage leer steht.

Weiter stellt sich die Frage, ob das kantonale Recht eine selbst genutzte Zweitliegenschaft effektiv für die Bestimmung des Steuersatzes berücksichtigen kann, wenn das StHG ihren Steuerwert ausdrücklich von der Vermögenssteuer ausnimmt und keinen Progressionsvorbehalt vorsieht.

## 6. Zu den Auswirkungen

Wir wagen die optimistischen Prognosen zu bezweifeln, wonach der reine Systemwechsel einen Steuermehrertrag von gegen 8% zur Folge haben und der modifizierte Systemwechsel haushaltneutral sein soll. Diese Prognosen gehen davon aus, dass die steuerliche Liegenschaftsrechnung der Wohnungseigentümer insgesamt negativ ist. Diese Aussage erscheint für Zeiten mit durchschnittlichen Hypothekenzinsen von 4 % bis 5 % noch realistisch; bei den historisch tiefen Zinsen, wie wir sie seit einiger Zeit beobachten, muss eher mit Mindererträgen gerechnet werden.

## 7. Ergebnis

Zusammenfassend halten wir fest, dass das heutige System der Besteuerung des Mietwertes der selbst bewohnten Liegenschaft an sich sachgerecht ist, aber über eine geringe Akzeptanz verfügt und auch einige Mängel aufweist. Diese könnten mit einem Systemwechsel zu einem grossen Teil beseitigt werden, weshalb wir uns ihm nicht verschliessen. Der Systemwechsel müsste allerdings konsequent und mit möglichst wenig Ausnahmen vollzogen werden. Andernfalls fallen dessen Vorteile

dahin, so dass letztlich die Nachteile wieder deutlich überwiegen. Insgesamt bleiben wir skeptisch, weil zwar einige alte Probleme gelöst, statt dessen eine Mehrzahl neuer geschaffen würden.

Abschliessend ersuchen wir Sie, unsere Ausführungen bei der Überarbeitung der Vorlage wohlwollend zu berücksichtigen, und danken Ihnen dafür.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.  
Walter Straumann  
Landammann

sig.  
Andreas Eng  
Staatsschreiber

Kopie an: [vernehmlassungen@estv.admin.ch](mailto:vernehmlassungen@estv.admin.ch) (in PDF-Format und Word-Format)