Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Eidgenössische Steuerverwaltung
Abteilung Steuergesetzgebung
Lukas Schneider
Eigerstrasse 65
3003 Bern

2. Juli 2019

Vernehmlassung zu 17.400 s Pa.IV. WAK-SR. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung

Sehr geehrter Herr Ständerat Bischof
Sehr geehrte Damen und Herren Ständeräte

Mit Schreiben vom 5. April 2019 haben Sie uns „17.400 s Pa.IV. WAK-SR. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung“ zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir nehmen wie folgt Stellung, wobei wir uns in unserer Stellungnahme an den Fragen des Fragebogens orientieren, der der Vernehmlassung beilag.

1. Handlungsbedarf

Das bestehende System der Wohneigentumsbesteuerung funktioniert grundsätzlich gut. Unbestritten ist aber, dass es rein steuerlich betrachtet einen Anreiz zur Verschuldung setzt. Aus unterschiedlichen Gründen wird das System seit vielen Jahren von verschiedener Seite infrage gestellt. Ohne Systemwechsel wird dieser politische Druck bestehen bleiben.

Ziel der Reform muss die Verringerung des Anreizes zur Verschuldung sein. Die Gesetzgebung dazu sollte leicht verständlich sowie verwaltungsökonomisch einfach umzusetzen sein. Eine weitere Verkomplizierung des Steuerrechts ist weder im Interesse der Bürger noch der Verwaltung. Bei einem Systemwechsel ebenfalls zu beachten ist, dass Mieterinnen und Mieter rechtsgleich im Sinne von Artikel 8 Absatz 1 der Bundesverfassung (BV) zu behandeln sind. Schliesslich sollte die Abschaffung des Eigenmietwerts im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte möglichst aufkommensneutral sein.

2. DBG/StHG, Wohneigentum am Wohnsitz: Abschaffung Mietwertbesteuerung

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

Das bisherige System der Eigenmietwertbesteuerung ist für Personen 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 Personen mit höherer Verschuldung steuerlich vorteilhaft auswirken. Allerdings würde sich die Abschaffung des Eigenmietwerts bei steigendem Zinsniveau für Personen mit hoher Verschuldung steuerlich zunehmend negativ auswirken.

Die Umsetzung der Eigenmietwertabschaffung ist relativ einfach und würde im Bereich Schätzungswesen in vielen Kantonen einen Minderaufwand mit sich bringen. Aufgrund der Beibehaltung der Besteuerung des Eigenmietwerts für Zweitwohnungen muss das Schätzungs-Instrumentarium für dessen Festlegung allerdings weiterhin aufrechterhalten werden, weshalb dieser Minderaufwand relativ gering ausfallen dürfte. Das Instrumentarium für die Bewertung des Vermögenssteuerwerts bleibt jedenfalls bestehen.

2.2. Art. 14 Abs. 3 Bst. b E-DBG / Art. 6 Abs. 3 Bst. b E-StHG

Bei Personen, die nach dem Aufwand besteuert werden, ist der Eigenmietwert ein wichtiger Faktor für die Festlegung der Steuerlast. Daher ist die Beibehaltung der Festlegung eines Eigenmietwertes für aufwandbesteuerte Personen mit Wohneigentum von Wichtigkeit.

Das Schätzungs-Instrumentarium zur Festlegung des Eigenmietwerts bleibt bei Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitwohnungen bestehen. Die Anzahl aufwandbesteuerter Personen ist eher gering, daher ist bei den meisten Kantonen 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**

3.1. Art. 32 DBG – Streichung der bisherigen Absätze 2 erster Satz und 4

Wird auf die Besteuerung der Eigenmietwerte verzichtet, sind konsequenterweise auch keinerlei Gewinnungskosten zum Abzug zuzulassen.

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 Abzugsfähigkeit profitieren zu können. In den ersten Jahren nach dem Systemwechsel dürfte sich ein Rückgang in der Bauwirtschaft einstellen. Zudem besteht die Gefahr, dass Unterhaltsarbeiten am Eigenheim vermehrt als Schwarzarbeit ausgeführt werden, da keine Belege für den Abzug mehr benötigt werden.

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 (Eigennutzung und Fremdnutzung), Liegenschaften mit gewerblich genutztem Teil und selbstgenutzter Wohnung sowie Mehrfamilienhäuser, in welchen eine Wohnung durch den Eigentümer selbst genutzt wird.

Sollte der Abzug der Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sowie denkmalpflegerische Arbeiten entgegen der Stossrichtung der Vorlage bestehen bleiben, stellen sich dort die gleichen Fragen zur Aufteilung dieser Kosten.

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

Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, denkmalpflegerische Arbeiten und Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau sind bei Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung konsequenterweise nicht mehr zum Abzug zuzulassen. Weil die steuerliche Förderung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen ohnehin wenig effizient ist, kann die Abschaffung dieses Abzugs begrüsst werden.

Eine Beibehaltung des Abzugs 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.

Bezüglich allgemeiner Überlegungen zum Abzug für Energie- und Umweltschutz wird auf die Ausführungen in Ziffer 6 verwiesen.

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

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

Die Ausführungen zu Frage 3 treffen hier ebenfalls zu.

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

Die Ausführungen in unserer Antwort zur 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 Steuerauscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen einen erheblichen zusätzlichen Abklärungsaufwand schaffen würde.

5. DBG/StHG, Zweitliegenschaften: Beibehaltung Eigenmietwertbesteuerung

5.1. 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. Aufgrund des Verfassungsartikels ist eine steuerliche Differenzierung zwischen am Wohnsitz selbstbewohntem Wohneigentum und selbstgenutzten Zweitliegenschaften durchaus denkbar.

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 rein steuertechnisch schwer zu begründen. Die Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften erfolgt indes im Hinblick auf den Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone. Ergänzend zu beachten ist, dass aufgrund des Wegfalls der Eigenmietwertbesteuerung am Wohnort und der damit verbundenen Neuverteilung der Schuldzinsen in der Steuerauscheidung ein Teil des bisherigen Steuersubstrates der Tourismuskantone verlorengeht (siehe auch Anmerkungen unter Ziffer 8).

Bezüglich Liegenschaftenschätzung ergibt sich bei Beibehaltung der Mietwertbesteuerung von Zweitliegenschaften zwar kein verwaltungstechnischer Mehraufwand. Das parallele Führen von zwei Systemen ermöglicht aber Steueroptimierungsmöglichkeiten, welche erhebliche Zusatzaufwände mit sich bringen. Bei Personen mit zwei selbstgenutzten Liegenschaften entsteht der Anreiz, den Hauptwohnsitz dort geltend zu machen, wo die parallelen Systeme zur geringsten Steuerlast führen. Dies erfolgt beispielsweise durch die Festlegung des Hauptwohnsitzes an jenem Ort mit dem höheren Eigenmietwert. Dadurch müssten vermehrt Abklärungen bezüglich des tatsächlichen Hauptwohnsitzes vorgenommen und damit einhergehend auch vermehrt Steu- erdomizilentscheide erlassen werden. Zudem können durch gezielte Wohnsitzwechsel Liegenschaftsunterhaltskosten aus dem nicht abzugsfähigen in den abzugsfähigen Bereich verschoben werden. (vgl. dazu auch die Antwort zur Frage 6).

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

6.1. 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 erfolgen 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.

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

Das Wegfallen der Abzüge von Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen bringt bei Zweitliegenschaften sowie vermieteten oder verpachteten Liegenschaften einen erhöhten Prüfungsaufwand mit sich im Hinblick auf die Abgrenzung zu den weiterhin abzugsfähigen Unterhaltskosten.

Wir teilen die Einschätzung der WAK-S, dass die steuerliche Förderung von Energiesparen und Umweltschutz 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

7.1. 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.

7.2. Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 zweiter Satz Bst. a und b sowie Abs. 3^{bis} / 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 Steuerharmonisierung.

Eine fehlende horizontale Harmonisierung im interkantonalen Verhältnis wird die Steuer- ausscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen massgebend erschweren und

damit einen deutlichen Zusatzaufwand schaffen. Im interkantonalen Verhältnis muss abgeklärt werden, ob in der Steuerauscheidung des anderen Kantons unter den Liegenschaftskosten auch Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen 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 unseres Erachtens 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

8.1. Allgemeines

Sämtliche vorgeschlagenen Begrenzungen des Abzugs privater Schuldzinsen sind grundsätzlich verständlich und umsetzbar.

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 bedeuten eine Verschärfung gegenüber der bestehenden Regelung, wobei diese unterschiedlich restriktiv sind. 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 qualifizierenden 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 qualifizierenden Beteiligungen je nach kantonalen 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 Steuerauscheidung. Andererseits ist dies für betroffene steuerpflichtige Personen mit Steuerpflichten in verschiedenen Kantonen schwer verständlich.

Bei keiner der nachfolgenden Varianten wären bei der interkantonalen Steuerauscheidung 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.

8.2. 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.

8.3. Variante 2: 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 2 zu. Mit der Begrenzung auf 80% der steuerbaren Vermögenserträge wird die Schuldzinsbegrenzung im Vergleich zur Variante 1 verschärft. Die Variante 2 ist ebenfalls verständlich und einfach umzusetzen. Für die Berechnung des maximalen Schuldzinsenabzugs müssen die steuerbaren Vermögenserträge um 20% gekürzt werden, was einen geringen Zusatzaufwand bedeutet.

Auch bei dieser Variante kann ein hoher Ertrag aus dem beweglichen Vermögen oder aus Zweitliegenschaften dazu führen, dass sämtliche privaten Schuldzinsen, also auch die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abgezogen werden können.

8.4. 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.

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 auch 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.

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

Die unter Ziffer 8.1 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 Liegenschaftsbesitz 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.

Die Variante 4 ist verständlich und einfach umzusetzen.

8.6. 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 im 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.

8.7. Variantenwahl

Wir sprechen uns gegen die Variante 3 aus, weil sie einerseits zu grosse Möglichkeiten der Steeroptimierung bietet und andererseits, weil sie komplizierter ist. Auf Variante 5 sollte verzichtet werden, weil diese dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht ausreichend Rechnung trägt.

Die verbleibenden Varianten sind verständlich, einfach umzusetzen und bieten wenige Steeroptimierungsmöglichkeiten. Zudem stellen sich hier weniger verfassungsrechtliche Fragen bezüglich der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

9. Schuldzinsenabzug bei erstmals erworbenen selbstbewohnten Liegenschaften

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

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, in einigen Kantonen ein Problem darstellen. Liegt ein Ersterwerb schon längere Zeit zurück, sind bei der kantonalen Steuerverwaltung allenfalls keine Akten mehr darüber vorhanden.

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 Verordnungsebene 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.

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

Sofern ein Ersterwerberabzug eingeführt wird, braucht es eine Übergangsregelung. Aufgrund der Übergangsregelung entsteht bei den kantonalen Steuerverwaltungen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens ein erheblicher Mehraufwand (vorgängig beschriebene 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.

11. Schlussfolgerungen

Ein vollständiger Systemwechsel wäre rein verwaltungsökonomisch betrachtet besser und einfacher umzusetzen. Grundsätzlich sollten die neuen Gesetzesbestimmungen möglichst einfach und mit wenig Zusatzaufwand umsetzbar sein. Die Abschaffung des Eigenmietwerts sollte im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte möglichst aufkommensneutral sein.

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 dient indes dem Erhalt des Steuersubstrats der Tourismuskantone.

Der Abschaffung der Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, denkmalpflegerischer Arbeiten sowie Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzbau kann zugestimmt werden, da die steuerliche Förderung wenig effizient erscheint. Die Beibehaltung des Wahlrechts der Kantone (Kann-Vorschrift StHG) bezüglich der Abzugsfähigkeit dieser Aufwendungen widerspricht dem Gebot der Steuerharmonisierung und schafft einen erheblichen Zusatzaufwand. Daher lehnen wir diese Möglichkeit strikte ab.

Die neue Schuldzinsbegrenzung sollte einfach umzusetzen sein, wenig Raum für Steueroptimierung lassen und dem Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit Rechnung tragen. Wir lehnen daher die Varianten 3 und 5 ab. Die Varianten 1, 2 und 4 sind aus unserer Sicht vertretbar.

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.

Im erläuternden Bericht bildete eine Studie zur Eigenmietwertbesteuerung aus dem Jahr 2014 der Eidgenössischen Steuerverwaltung Ausgangspunkt für die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen der Vorlage. Die Studie fusst nur auf Daten zur direkten Bundessteuer der Kantone Bern und Thurgau aus dem Jahr 2010. Das kantonale Steueramt Solothurn hat mit Daten aus dem Steuerjahr 2016 folgende Simulation durchgeführt: Im Gegensatz zur tatsächlichen Veranlagung wurde in der Simulation der Eigenmietwert bei selbst genutztem Wohneigentum nicht besteuert und die geltend gemachten Liegenschaftskosten und die Schuldzinsen wurden nicht zum Abzug zugelassen. Das Steuersubstrat erhöhte sich dadurch im Ergebnis um rund 16 Millio-

nen Franken. Dies führt zu einem nicht signifikant höheren Mehrertrag bei der einfachen Staatssteuer von rund 1,5 Millionen Franken. Im Hinblick auf diesen Sachverhalt weisen wir daher darauf hin, dass die tatsächlichen finanziellen Auswirkungen dieser Vorlage sehr schwer abschätzbar sind.

Für die Möglichkeit, eine Stellungnahme abgeben zu dürfen, bedanken wir uns bestens.

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.
Roland FÜRST
Landammann

sig.
Andreas ENG
Staatsschreiber