Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 3. Juli 2019

653. Parlamentarische Initiative 17.400 der Kommission für Wirtschaft und Arbeit des Ständerates (WAK-S)
betreffend Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung
(Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 5. April 2019 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) den Vorentwurf zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 17.400 WAK-SR. Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung mit erläuterndem Bericht und Fragebogen zur Vernehmlassung unterbreitet.

Der Vorentwurf sieht Änderungen des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) und des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz; StHG; SR 642.14) vor. Gemäss dem Vorentwurf werden für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene der Eigenmietwert und die Abzüge für die Gewinnungskosten, d. h. die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien sowie die Kosten für die Verwaltung durch Dritte, aufgehoben. Auf selbstgenutzten Zweitliegenschaften hingegen sollen der Eigenmietwert bestehen und die Gewinnungskosten abzugsfähig bleiben. Ebenfalls sollen die Erträge aus vermieteten oder verpachteten Liegenschaften steuerbar und die auf diese entfallenden Gewinnungskosten abzugsfähig bleiben. Die Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau sollen auf Bundesebene aufgehoben werden, während die Kantone sie in ihrer Gesetzgebung beibehalten könnten.

Zur Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen gibt die Kommission mehrere Varianten in die Vernehmlassung: Bei Varianten 1 und 2 sollen Zinsen im Umfang von 100% bzw. 80% der steuerbaren Vermögenserträge abzugsfähig sein; bei Variante 3 sollen Abzüge im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge plus Fr. 50 000 für Beteiligungen von mindestens 10% am Grund- oder Stammkapital einer Kapitalgesellschaft oder Genossenschaft, bei Variante 4 nur Abzüge im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen erlaubt sein. Bei Variante 5 sollen keine Schuldzinsen abgezogen werden können. Nach geltendem Recht sind Schuldzinsen im Umfang des Ertrags aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen und weiterer Fr. 50 000 abzugsfähig.

Für den erstmaligen Erwerb von am Wohnsitz selbstbewohntem Wohneigentum will die Kommission einen zeitlich und betragsmässig begrenzten Ersterwerberabzug für auf diese Liegenschaft entfallende Schuldzinsen einführen. Dieser Ersterwerberabzug von höchstens Fr. 10000 für Ehepaare bzw. höchstens Fr. 5000 für Alleinstehende soll über zehn Jahre hinweg gewährt werden und über diese Zeit linear abnehmen.

Nach Ansicht der Kommission würde der vorgeschlagene Systemwechsel einen wichtigen Beitrag zur Verringerung der Privatverschuldung leisten und damit die Stabilität des Finanzplatzes fördern. Zudem trage er der Gleichbehandlung von Mieterinnen und Mietern mit Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern Rechnung und erfülle den Verfassungsauftrag der Wohneigentumsförderung.

Am 27. August 2018 hat der Kantonsrat das dringliche Postulat KR-Nr. 164/2018 betreffend Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung zur Berichterstattung und Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen. Gemäss dem dringlichen Postulat soll bei selbstgenutztem Wohneigentum für den Hauptwohnsitz – nicht jedoch für Zweitwohnungen – ein genereller Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung vollzogen und der Eigenmietwert abgeschafft werden. Zudem soll der Regierungsrat den Systemwechsel auf nationaler Ebene unterstützen. Der Regierungsrat erstattete dazu am 3. Juli 2019 Bericht und Antrag (Vorlage 5562).

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (Zustelladresse: Eidgenössische Steuerverwaltung, Abteilung Steuergesetzgebung, Eigerstrasse 65, 3003 Bern; auch per E-Mail als PDF- und Word-Version an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 5. April 2019, mit dem Sie uns den Vorentwurf zur Umsetzung des Systemwechsels bei der Wohneigentumsbesteuerung mit erläuterndem Bericht zur Vernehmlassung unterbreitet haben. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Das bestehende System der Wohneigentumsbesteuerung mit der Besteuerung des Eigenmietwerts und dem Abzug der Gewinnungskosten ist verfassungsrechtlich, ökonomisch und steuersystematisch vertretbar. Es bestehen aber auch gute Gründe für einen Systemwechsel, da das heutige System unerwünschte Anreize zur Verschuldung setzt und in der Umsetzung einen grossen administrativen Aufwand verursacht. Einem

Systemwechsel kann daher grundsätzlich zugestimmt werden. Voraussetzung ist jedoch, dass der Systemwechsel konsequent durchgeführt wird, damit er den verfassungsrechtlichen Vorgaben entspricht. Sofern der Eigenmietwert nicht mehr besteuert wird, sollen auch die mit diesem Ertrag zusammenhängenden Gewinnungskosten und Schuldzinsen nicht mehr abzugsfähig sein. Zudem sollen die Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden auch beim heutigen Zinsniveau möglichst gering sein.

Zu Frage 1:

Handlungsbedarf

Das heutige System der Wohneigentumsbesteuerung mit der Besteuerung der Selbstnutzung im Umfang des Eigenmietwerts und dem Abzug der Gewinnungskosten ist steuersystematisch vertretbar und funktioniert grundsätzlich. Es entspricht auch der ständigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung, nach welcher der Eigenmietwert kein fiktives Einkommen, sondern ein Naturaleinkommen darstellt und nach dem Prinzip der Gesamtreineinkommensbesteuerung zu den übrigen steuerbaren Einkünften hinzuzurechnen ist. Ein zwingender Handlungsbedarf für einen Systemwechsel besteht daher nicht.

Es sind jedoch auch gute Gründe für einen Systemwechsel vorhanden: Das heutige System setzt mit der steuerlichen Abziehbarkeit der Schuldzinsen einen Anreiz zur Verschuldung. Weiter ist die Besteuerung des Eigenmietwerts für viele nicht intuitiv verständlich und wird daher seit Jahren von verschiedener Seite – insbesondere vonseiten der Hauseigentümerinnen und -eigentümer – infrage gestellt. Zudem ist die Feststellung des steuerbaren Eigenmietwerts und der abziehbaren Unterhaltskosten und Energiesparmassnahmen sowohl für die Steuerbehörden als auch für die Steuerpflichtigen mit beträchtlichem Aufwand verbunden.

Einem Systemwechsel kann daher im Hinblick auf die genannten Gründe grundsätzlich zugestimmt werden. Der Systemwechsel hat jedoch konsequent zu erfolgen. Sofern der Eigenmietwert nicht besteuert wird, sollen auch die entsprechenden Gewinnungskosten und Schuldzinsen nicht mehr abziehbar sein. Die Forderung des konsequenten Systemwechsels entspricht auch der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, nach welcher eine Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung unter Beibehaltung der bestehenden Abzüge im Hinblick auf die Gleichbehandlung mit den Mieterinnen und Mietern und den Eigentümerinnen und Eigentümern von vermieteten Liegenschaften verfassungswidrig wäre. Weiter soll der Systemwechsel möglichst haushaltsneutral erfolgen.

Zu Frage 2:

Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz: Abschaffung Eigenmietwertbesteuerung

Die Aufhebung der Besteuerung des Eigenmietwerts ist zu begrüssen, wenn gleichzeitig die Unterhaltskosten, die Kosten für Energiesparmassnahmen und die entsprechenden Schuldzinsen nicht mehr abgezogen werden können. Dadurch kann der Anreiz zur Verschuldung gesenkt werden. Weiter sinkt der administrative Aufwand zur Festlegung des Eigenmietwerts. Da weiterhin der Vermögenssteuerwert des selbstgenutzten Wohneigentums bestimmt werden muss, entfällt der bisherige Aufwand aber nicht vollständig.

Da der Eigenmietwert bei Personen, welche nach dem Aufwand besteuert werden, ein wichtiger Faktor für die Feststellung des steuerbaren Einkommens darstellt, ist eine Beibehaltung der Festlegung des Eigenmietwerts für diese Steuerpflichtigen gerechtfertigt. Weiter handelt es sich hier nur um eine geringe Zahl von Steuerpflichtigen.

Zu Frage 3:

Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz: Aufhebung der Abzüge für Liegenschaftsunterhalt, Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau bei der direkten Bundessteuer

Wenn auf die Besteuerung des Eigenmietwerts verzichtet wird, sind konsequenterweise auch keinerlei Gewinnungskosten zum Abzug zuzulassen. Eine Beibehaltung der Abzüge würde zu einer Ungleichbehandlung gegenüber den Mieterinnen und Mietern oder den Eigentümerinnen und Eigentümern mit vermieteten Wohnliegenschaften führen.

Bei einem Verzicht auf die Besteuerung des Eigenmietwerts sind auch die Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sowie für denkmalpflegerische Arbeiten nicht mehr zu gewähren. Wir teilen die Meinung Ihrer Kommission, dass die steuerliche Förderung von Energiesparen und Umweltschutz ein kostspieliges Instrument mit hohen Mitnahmeeffekten ist. Weiter würden sich neue Schwierigkeiten der Abgrenzung von abziehbaren Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen zu den nun nicht mehr abziehbaren Unterhaltskosten ergeben. Aus Sicht der Denkmalpflege ist der Wegfall des Steuerabzugs für denkmalpflegerische Arbeiten zu bedauern. Die Eigentümerinnen und Eigentümer von denkmalgeschützten Bauten haben eine besondere Verpflichtung zum Unterhalt ihrer Liegenschaften. Es wäre deshalb zu prüfen, auf welche Weise der Verlust dieses Steuervorteils kompensiert werden kann.

Zu Frage 4:

Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz: Aufhebung der Abzüge für Liegenschaftsunterhalt und kantonales Wahlrecht für Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau bei den Kantons- und Gemeindesteuern

Wie für die direkte Bundessteuer ist auch für die kantonalen Einkommenssteuern der Systemwechsel konsequent vorzunehmen. Es sind keine Gewinnungskosten mehr zum Abzug zuzulassen.

Die Ausführungen zu den Abzügen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sowie für denkmalpflegerische Arbeiten unter Frage 3 treffen auch hier zu. Wenn diese Abzüge bei der direkten Bundessteuer wegfallen, sind sie auch auf kantonaler Ebene abzuschaffen. Ein kantonales Wahlrecht würde der vertikalen wie auch der horizontalen Steuerharmonisierung zuwiderlaufen und einen beträchtlichen Mehraufwand bei der interkantonalen Steuerausscheidung verursachen.

Zu Frage 5:

Selbstgenutzte Zweitliegenschaften: Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung

Eine unterschiedliche steuerliche Behandlung des Eigenmietwerts bei am Wohnsitz selbstgenutzten Wohnliegenschaften und bei Zweitliegenschaften ist steuersystematisch schwer zu begründen. Bei einer Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung auf Zweitliegenschaften bleiben die komplizierten Abgrenzungsfragen der Eigenmietwertbesteuerung für diese Liegenschaften bestehen. Das parallele Führen von zwei Systemen führt zudem zu neuen Steueroptimierungsmöglichkeiten und Abgrenzungsfragen betreffend Hauptwohnsitz und Nebensteuerdomizil der Steuerpflichtigen. Es wäre daher wesentlich einfacher und würde zu weniger Abgrenzungsschwierigkeiten führen, wenn ein vollständiger Systemwechsel erfolgte und auch der Eigenmietwert von Zweitliegenschaften nicht mehr besteuert würde.

Zu Frage 6:

Selbstgenutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete und verpachtete Liegenschaften: Beibehaltung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt und Aufhebung der Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau bei der direkten Bundessteuer

Sofern für Zweitliegenschaften die Besteuerung des Eigenmietwerts beibehalten wird, sind konsequenterweise auch die zugehörigen Gewinnungskosten zum Abzug zuzulassen. Ebenso müssen für vermietete und verpachtete Liegenschaften die Gewinnungskosten abzugsfähig sein.

Wir befürworten den Vorschlag, dass die Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sowie für denkmalpflegerische Arbeiten und für Rückbaukosten, die keine Gewinnungskosten darstellen, nicht mehr abzugsfähig sind. Wie zu Frage 3 ausgeführt, teilen wir die Ansicht Ihrer Kommission, dass die steuerliche Förderung von Energiesparen und Umweltschutz ein kostspieliges Instrument mit hohen Mitnahmeeffekten ist. Der Wegfall des Steuerabzugs für denkmalpflegerische Arbeiten ist gegebenenfalls durch andere Massnahmen zu kompensieren.

Zu Frage 7:

Selbstgenutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete und verpachtete Liegenschaften: Beibehaltung Abzüge für Liegenschaftsunterhalt und kantonales Wahlrecht für Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau bei den Kantons- und Gemeindesteuern

Zur Abzugsfähigkeit der Gewinnungskosten verweisen wir auf die Beantwortung der Frage 6.

Wenn die Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, für denkmalpflegerische Arbeiten und für Rückbaukosten bei der direkten Bundessteuer wegfallen, sind sie auch auf kantonaler Ebene aufzuheben. Ein kantonales Wahlrecht würde der Steuerharmonisierung zuwiderlaufen und einen grossen Mehraufwand bei der interkantonalen Steuerausscheidung verursachen.

Zu Frage 8:

Begrenzung des Abzugs privater Schuldzinsen

Im Hinblick auf das Hauptziel des vorgeschlagenen Systemwechsels, den Anreiz zur Verschuldung zu senken, ist eine wesentliche Einschränkung des bestehenden Schuldzinsenabzugs erforderlich. Die heutige Regelung, nach der Schuldzinsen im Umfang von Fr. 50000 über die Vermögenserträge hinaus abzugsfähig sind, ist in steuersystematischer Hinsicht sachwidrig. Es führt dazu, dass vermögende Personen Fremdkapital aus Hypotheken steuerprivilegiert für Konsumzwecke oder zur Erwirtschaftung von steuerfreien Kapitalgewinnen einsetzen können.

Bei den vorgeschlagenen Varianten 1 und 2 sollen private Schuldzinsen noch im Umfang von 100% bzw. 80% der steuerbaren Erträge aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen abzugsfähig sein. Eine Einschränkung des Schuldzinsenabzugs auf die steuerbaren Vermögenserträge erachten wir grundsätzlich als sinnvoll. Für steuerbare Erträge des beweglichen oder unbeweglichen Vermögens haben die Schuldzinsen häufig den Charakter von Gewinnungskosten. Deren steuerliche Abziehbarkeit ist deshalb gerechtfertigt. Diese Regelung kann jedoch dazu führen, dass Personen mit genügend hohen Erträgen aus beweglichem Vermögen oder aus anderen Liegenschaften weiterhin sämtliche privaten

Schuldzinsen, also auch die Hypothekarzinsen für das selbstbewohnte Wohneigentum, abziehen können. Durch eine Beschränkung der Abziehbarkeit auf 80% der steuerbaren Vermögenserträge (Variante 2) oder auf einen noch tieferen Anteil kann diese Problematik vermindert werden.

Variante 3, nach der private Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und weiterer Fr. 50 000 bei Halten einer qualifizierten Beteiligung abziehbar wären, ist entschieden abzulehnen. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung lässt sich eine steuerliche Privilegierung von qualifizierten Anteilseignern durch keinen sachlichen Grund rechtfertigen. Somit ist fraglich, ob Variante 3 verfassungskonform ist. Die vorgeschlagene Regelung ermöglicht zudem unerwünschte Steueroptimierungsmöglichkeiten, indem eine steuerpflichtige Person allein oder zusammen mit anderen Personen eine GmbH mit dem minimalen Stammkapital von Fr. 20 000 gründen und so den zusätzlichen Abzug von Fr. 50 000 geltend machen kann. Weiter ist die Regelung sprachlich verunglückt, da man meinen könnte, bei Halten der qualifizierten Beteiligung sei in jedem Fall eine Pauschale von Fr. 50 000 abziehbar. Die durch die Bestimmung anvisierte Problematik der Beteiligungsfinanzierung kann zudem durch die Verwendung von Geschäftsvermögen oder über eine Finanzierungsgesellschaft einfach gelöst werden.

Nach Variante 4 sollen private Schuldzinsen nur im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge aus unbeweglichem Vermögen abziehbar sein. Diese Variante führt zu einer verfassungsrechtlich heiklen Ungleichbehandlung der Personen mit steuerbaren Vermögenserträgen aus unbeweglichem Vermögen zu den Personen mit steuerbaren Vermögenserträgen aus beweglichem Vermögen. Variante 4 ist daher abzulehnen.

Variante 5, nach der generell keine privaten Schuldzinsen mehr abziehbar wären, ist ebenfalls abzulehnen. Wenn auch für fremdfinanzierte vermietete oder verpachtete Liegenschaften, bei denen die Schuldzinsen Teil der Gewinnungskosten bilden, ein Abzug der Schuldzinsen ausgeschlossen wäre, würde dies den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzten.

Insgesamt bevorzugen wir Variante 2, wonach private Schuldzinsen im Umfang von 80% der steuerbaren Erträge aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen abzugsfähig sind. Diese Variante trägt den verfassungsrechtlichen Vorgaben und dem Gewinnungskostencharakter von Schuldzinsen bei steuerpflichtigen Erträgen aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen gebührend Rechnung. Auch mit Blick auf das Ziel, die Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden möglichst gering zu halten, drängt sich eine Begrenzung des Schuldzinsenabzugs auf 80% der steuerbaren Vermögenserträge auf.

Zu Frage 9:

Ersterwerberabzug: Schuldzinsenabzug für erstmals erworbene selbstbewohnte Liegenschaften

Die Einführung eines Ersterwerberabzugs für Schuldzinsen ist abzulehnen. Der Systemwechsel ist konsequent vorzunehmen, damit keine Ungleichbehandlung gegenüber den Mieterinnen und Mietern entsteht und tatsächlich eine Vereinfachung der Steuererhebung resultiert. Der vorgeschlagene Ersterwerberabzug ist kompliziert und würde einen erheblichen Zusatzaufwand verursachen. Da keine systematisch geführten Daten bezüglich Ersterwerb von selbstbewohnten Liegenschaften vorhanden sind, ist das Vorliegen eines Ersterwerbs nur schwierig nachzuprüfen. Auch für die Steuerpflichtigen ist der Nachweis, dass vorgängig noch nie eine dauernd und ausschliesslich selbstbewohnte Liegenschaft erworben wurde, an sich nicht möglich. Weiter müsste festgestellt werden, welcher Teil der Schuldzinsen auf die Ersterwerbsliegenschaft entfällt. Insbesondere bei Scheidung oder Trennung der Steuerpflichtigen und bei Veräusserung der Erstliegenschaft und Ersatzbeschaffung innerhalb der Privilegierungsperiode können sich schwierige Rechtsfragen und aufwendige Abklärungen ergeben. Dass nach der vorgeschlagenen Regelung ein vorgängiger Ersterwerb einer Liegenschaft im Ausland – wegen Nachweisgründen – den Ersterwerberabzug nicht ausschliessen soll, erscheint nicht gerechtfertigt. Weiter erscheint fragwürdig, dass ein unentgeltlicher Ersterwerb, wie bei Erbschaft, Erbvorbezug oder Schenkung, auch privilegiert werden soll. Es ist davon auszugehen, dass die Einführung eines solchen Ersterwerberabzugs nicht wirkungsvoll ist und die Förderung des Wohneigentums ausserfiskalisch gezielter erreicht werden kann.

Zu Frage 10:

Anpassung des Gesetzes über die Ergänzungsleistungen

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

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli