



Regierungsrat

Luzern, 5. Juli 2019

## ANTWORT AUF ANFRAGE

**A 18**

Nummer: A 18  
Protokoll-Nr.: 833  
Eröffnet: 17.06.2019 / Finanzdepartement

### **Anfrage Hartmann Armin und Mit. über die Vernehmlassung zum Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung**

Zu Frage 1: Wie beurteilt der Regierungsrat das heutige System mit der Eigenmietwertbesteuerung? Wie beurteilt er stossende Situationen, in denen ältere Personen ihr selbstbewohntes Wohneigentum verkaufen müssen, weil sie die Last des Eigenmietwerts nicht tragen können?

Das bestehende System der Wohneigentumsbesteuerung funktioniert in der Praxis grundsätzlich gut. Wir sprechen uns trotzdem für eine systematisch reine Abschaffung des Eigenmietwertes aus. Unbestritten ist, 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.

Zu Frage 2: Wie stellt sich der Regierungsrat zu einem generellen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung für selbstbewohntes Wohneigentum?

Der Kanton Luzern hat in den vergangenen 20 Jahren bei den verschiedenen Projekten zur Reform der Eigenmietwertbesteuerung stets darauf hingewiesen, dass für ihn bei einer Änderung der Mietwertbesteuerung nur ein reiner Systemwechsel in Frage kommt. Dies aus verfassungsrechtlichen, volkswirtschaftlichen und verfahrensökonomischen Gründen. Anzustreben ist auch ein steueraufkommensneutraler Systemwechsel. Die angestrebte Vereinfachung des Steuersystems wird mit der Schaffung eines neuen Abzugs für Ersterwerber und der Beibehaltung der Mietwertbesteuerung bei Zweitliegenschaften allerdings wieder stark relativiert. Diese Massnahmen dürften im Vollzug neue Probleme bereiten. Gemäss Berechnungen und Schätzungen bedeuten die vorgestellten Reformvarianten zur Zeit Steuerausfälle für den Kanton Luzern und seine Gemeinden in der Grössenordnung zwischen 53 und 75 Millionen Franken (je nach Abzugsvariante Schuldzinsen). Hinzu kämen noch zusätzliche Ausfälle aus dem Ersterwerberabzug von 11 Millionen Franken. Die Hypothekarzinsituation wird sich nach unserer Einschätzung in absehbarer Zeit nicht wesentlich ändern, so dass in absehbarer Zeit kein aufkommensneutraler Systemwechsel möglich ist. Zudem werden angesichts der historisch sehr tiefen Hypothekarzinsen heute Hypotheken mit sehr langen Laufzeiten aufgenommen. Bei dieser Ausgangslage sprechen wir uns unverändert für einen reinen Systemwechsel aus.

Zu Frage 3: Welche Probleme sieht er bei der Vernehmlassungsvorlage (bzw. bei den unterschiedlichen Varianten)?

### **Allgemeines**

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 bei den Varianten 1 bis 4 aber 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.

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 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 nachfolgenden 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.

### **Variante 1**

(Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge)

Die Variante 1 hat die unter «Allgemeines» beschriebene Wirkung. 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.

## **Variante 2**

(Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge)

Die unter «Allgemeines» beschriebene Wirkung trifft auch auf Variante 2 zu. Mit der Begrenzung auf 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge wird die Schuldzinsbegrenzung im Vergleich zur Variante 1 verschärft. Für die Berechnung des maximalen Schuldzinsenabzugs müssen die steuerbaren Vermögenserträge um 20 Prozent 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.

## **Variante 3**

(Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und von 50'000 Franken bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Beteiligungen)

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 20'000 Franken, kann sie in der ansonsten unveränderten Situation nun maximal 50'000 Franken 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 Schuldzinsbegrenzung 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**

(Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen)

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 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.

## Variante 5

(Genereller Wegfall der Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen)

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.

Zu Frage 4: Welche Variante sieht der Regierungsrat unter Würdigung der Gesamtumstände als die beste an?

Wir sprechen uns gegen die Variante 3 aus, weil sie einerseits zu grosse Möglichkeiten der Steueroptimierung 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 und bieten wenige Steueroptimierungsmöglichkeiten. Zudem stellen sich hier weniger verfassungsrechtliche Fragen bezüglich der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Wir bevorzugen jedoch einen reinen Systemwechsel (vgl. Antwort zu Frage 2). Müssten wir uns für eine dieser verbleibenden Varianten entscheiden, würden wir Variante 4 vorziehen, da sie am wenigsten Steueroptimierungsmöglichkeiten bietet und am wenigsten Steuerertragsausfälle mit sich bringt.

Zu Frage 5: Welche finanziellen Folgen hat die Vorlage für den Kanton Luzern bei einem langfristigen Durchschnittszinssatz von 3,5 bis 4 Prozent?

Nach eigenen Analysen und Berechnungen werden mit der Vorlage bei derzeitig und mittelfristig tiefen Hypothekarzinsen je nach Variante des Schuldzinsenabzuges erhebliche Steuerausfälle zwischen 26 bis 37 Millionen Franken für den Kanton und 27 bis 38 Millionen Franken für die Gemeinden resultieren. Die im Vernehmlassungsbericht erwähnte Aufkommensneutralität bei 3,5 Prozent Zinsniveau scheint uns fraglich. Für den Kanton Luzern ermitteln wir aufgrund aktueller Daten erst eine Aufkommensneutralität bei einem Zinsniveau zwischen 3,6 Prozent (Variante 5) und 4,6 Prozent (Variante 1). Bei schätzungsweise 1'700 Ersterwerbbern pro Jahr kämen bei einem neuen Ersterwerberabzug weitere Ausfälle von grob geschätzt 11 Millionen Franken (Kanton und Gemeinden) hinzu.

Zu Frage 6: Sieht der Regierungsrat einen Spielraum für die freiwilligen Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau auf Kantonebene?

Der Kanton Luzern kennt bereits heute im Gegensatz zur direkten Bundessteuer und zum Recht anderer Kantone keinen Energiesparabzug im Sinn eines erweiterten Liegenschaftsunterhaltskostenbegriffs. Er hat die Kann-Vorschrift von Artikel 9 Absatz 3a Steuerharmonisierungsgesetz nicht umgesetzt. Bis 2000 kannte der Kanton Luzern einen Abzug für Energiesparmassnahmen (§ 25 Abs. 3 aStG). Dieser wurde mit der Totalrevision des Steuergesetzes auf 2001 abgeschafft. Eine vom Bundesamt für Energie in Auftrag gegebene Studie

hatte damals unter anderem ergeben, dass rund 70 bis 80 Prozent der Steuerabzüge für Massnahmen gewährt wurden, welche gemäss den Aussagen der befragten Liegenschaftseigentümer auch ohne steuerliche Vergünstigungen im gleichen Zeitpunkt und in der gleichen Art realisiert worden wären (Mitnahmeeffekt von 70 bis 80 %). Gleichzeitig wurde eine Bestimmung ins kantonale Energiegesetz (§ 24) aufgenommen mit dem Zweck, Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme zu fördern. Insofern besteht eine vom kantonalen Gesetzgeber gewollte Differenz zur Praxis der direkten Bundessteuer und der meisten Kantone, wo Energiesparmassnahmen über einen entsprechend erweiterten Unterhaltskostenbegriff abgezogen werden können. Der Kanton Luzern wollte Energiesparmassnahmen nicht mehr via Steuerabzüge, sondern gezielt fördern.

Wir teilen daher 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.

Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, denkmalpflegerische Arbeiten und Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau sind daher bei Verzicht auf die Eigenmietwertbesteuerung konsequenterweise nicht mehr zum Abzug zuzulassen. Die Beibehaltung der Abzüge im Bundesrecht 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.

Zu Frage 7: Wie gestaltet sich der Prozess der Meinungsfindung in der Vernehmlassung? Erfolgt eine Rücksprache mit anderen Kantonen? Werden beziehungsweise wurden Anspruchsgruppen im Kanton Luzern konsultiert?

Unsere Meinungsfindung erfolgt gestützt auf verwaltungsinterne Stellungnahmen (alle Departemente und fachlich involvierten Dienststellen werden zur Untervernehmlassung eingeladen). Die Schweizerische Steuerkonferenz hat eine Mustervernehmlassung für die Kantone erarbeitet, die wir ebenfalls mitberücksichtigt haben. Anspruchsgruppen im Kanton Luzern steht es frei, ihrerseits am Vernehmlassungsverfahren teilzunehmen und ihre Interessen dort selber zu vertreten.

Zu Frage 8: Wie beurteilt der Regierungsrat die heutige steuerliche Belastung des Wohneigentums im Vergleich mit anderen Kantonen?

Wir kennen keinen direkten Belastungsvergleich des Wohneigentums zu anderen Kantonen. Die Ausgestaltung der Mietwertermittlung der Kantone ist sehr unterschiedlich, so dass direkte Vergleiche der Herleitung nicht möglich sind. Es gibt jedoch indirekte Hinweise auf die Belastungsrelationen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung prüft regelmässig, ob die kantonalen Eigenmietwerte für selbstgenutztes Wohneigentum für die direkte Bundessteuer über-

nommen werden können. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung hat sie sicherzustellen, dass bei der direkten Bundessteuer mindestens 60 Prozenten eines Marktmietwertes besteuert werden. Die Mietwerte des Kantons Luzern werden wie auch bei 17 weiteren Kantonen für die direkte Bundessteuer übernommen. Damit kann man davon ausgehen, dass bei diesen Kantonen die Belastung des Wohneigentums in etwa dem Niveau des Kantons Luzern entspricht. Bei acht Kantonen werden die kantonalen Mietwerte nur mit einem Zuschlag für die direkte Bundessteuer übernommen. In diesen Kantonen ist das Belastungsniveau folglich tiefer als im Kanton Luzern.

Im Weiteren liefern auch die Regeln für die Bewertung der Grundstücke bei interkantonalen Steuerauscheidungen der Schweizerischen Steuerkonferenz Hinweise auf die Belastungsrelationen, hier aber für den Liegenschaftsbestand insgesamt und nicht nur für Wohneigentum im speziellen. Bei nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken beträgt der Repartitionsfaktor für den Kanton Luzern 115 Prozent. Mit diesem Wert sind bei interkantonalen Steuerauscheidungen der kantonale Steuerwert einzusetzen. Neun Kantonen haben den gleichen oder einen tieferen Wert, das Niveau der Steuerwerte liegt damit gleich oder über dem Niveau der Steuerwerte im Kanton Luzern. 16 Kantone haben höhere Repartitionswerte. Deren Steuerwerte liegen damit unter dem Niveau des Kantons Luzern.