

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

## Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf

## Fragebogen

## I. Handlungsbedarf

1.	<p>Sehen Sie gesetzgeberischen Handlungsbedarf für eine Reform der Wohneigentumsbesteuerung?</p> <p>Falls ja: Welche Ziele soll die Reform verfolgen?</p>
Antwort	<p>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. Daher anerkennen wir einen grundsätzlichen gesetzgeberischen Handlungsbedarf für eine Reform der Wohneigentumsbesteuerung.</p> <p>Ziel der Reform muss einerseits die Verringerung des Anreizes zur Verschuldung und andererseits eine Vereinfachung des Steuersystems sein. Die neue Gesetzgebung sollte daher leicht verständlich und verwaltungsökonomisch einfach umzusetzen sein. Eine weitere Verkomplizierung des Steuerrechts ist weder im Interesse der Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer noch der Verwaltung. Der Systemwechsel ist deshalb möglichst «rein» umzusetzen. Die Abschaffung des Eigenmietwertes soll auf allen selbstgenutzten Liegenschaften erfolgen, also auch bei selbstgenutztem Wohneigentum, das nicht am Hauptsteuerdomizil gelegen ist. Zudem sind konsequenterweise alle mit dem Wohneigentum in Verbindung stehenden Abzüge aufzuheben. An die Stelle der bisherigen finanzpolitisch sehr ineffizienten steuerlichen Abzüge sollen – soweit sie von der Politik zur Erreichung des verfassungsrechtlichen Auftrags der privaten Wohneigentumsförderung gemäss Art. 108 Abs. 1 der Bundesverfassung (BV, SR 101) als sinnvoll erachtet werden – direkte Förderbeiträge treten (Kostentransparenz, Minimierung der Mitnahmeeffekte und Streuverluste von giesskannenartigen Steuerabzügen).</p> <p>Bei einem Systemwechsel ist ebenfalls darauf zu achten, dass Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer einerseits und Mieterinnen und Mieter andererseits im Ergebnis steuerlich nicht ungleich behandelt werden (Art. 8 Abs. 1 BV). Und schliesslich sollte die Abschaffung des Eigenmietwertes im Hinblick auf die öffentlichen Haushalte möglichst aufkommensneutral sein.</p>

## II. Selbstbewohntes Wohneigentum am Wohnsitz

2.	<p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, die Besteuerung des Eigenmietwertes auf dem am Wohnsitz selbstbewohnten Wohneigentum aufzuheben? (Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-DBG / Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG)</p> <p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, für Personen, die nach dem Aufwand besteuert werden, den Eigenmietwert beizubehalten? (Art. 14 Abs. 3 Bst. b E-DBG / Art. 6 Abs. 3 Bst. b StHG)</p>
Antwort	<p>Der Kanton Zug unterstützt beide Vorschläge. Bei der Bestimmung des «Eigenmietwertes» für die nach dem Aufwand besteuerten Personen dient die Bestimmung des Eigenmietwertes als wichtige Hilfsgrösse, sie ist einer von verschiedenen Parametern zur Berechnung der steuerlichen Bemessungsgrundlage.</p>

3.	<p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, bei der direkten Bundessteuer für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum die Abzüge für die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte aufzuheben? (Art. 32 DBG – Streichung der bisherigen Absätze 2 erster Satz und 4)</p> <p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, auch die Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen, für denkmalpflegerische sowie für Rückbaukosten aufzuheben? (Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3)</p>
Antwort	<p>Der Kanton Zug unterstützt beide Vorschläge. Wird auf die Besteuerung der Eigenmietwerte verzichtet, sind konsequenterweise auch keine Gewinnungskosten mehr zum Abzug zuzulassen. Die Abschaffung dieser Abzüge dient einerseits einem möglichst «reinen» Systemwechsel (vgl. Antwort zur Frage 1) und andererseits auch der steuerlichen Gleichstellung von Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern auf der einen Seite und Mieterinnen und Mietern auf der anderen Seite (Gebot der rechtsgleichen Behandlung nach Art. 8 Abs. 1 BV).</p>

4.	<p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, im Steuerharmonisierungsgesetz für am Wohnsitz selbstbewohntes Wohneigentum die Abzüge für die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte aufzuheben? (Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 erster Satz)</p> <p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, den Kantonen die Möglichkeit zu belassen, die Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen, für denkmalpflegerische Arbeiten sowie für Rückbaukosten im kantonalen Recht nach wie vor zuzulassen? (Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 zweiter Satz Bst. a und b sowie von Abs. 3<sup>bis</sup> / neu Art. 9b Abs. 5 E-StHG)</p>
Antwort	<p>Die Abschaffung der Abzüge für die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte auch im Steuerharmonisierungsgesetz ist eine konsequente Folge des Systemwechsels und wird unterstützt.</p> <p>Ein kantonales Wahlrecht im interkantonalen Verhältnis würde bei den einzureichenden Steuererklärungen und bei den späteren Steuerveranlagungen und -ausscheidungen zwischen den Kantonen mit unterschiedlichen Abzugssystemen einen erheblichen zusätzlichen Abklärungsaufwand verursachen. Der positive und sehr unterstützungswürdige Grundgedanke des Systemwechsels, nämlich die Abschaffung des Eigenmietwerts und der damit verbundenen steuerlichen Abzüge, würde zulasten eines unübersichtlichen kantonalen Flickenteppichs mit neuen Abzügen gleich wieder durchbrochen. Wesentlich zielführender wäre es daher, wenn die Kantone anstelle der bisherigen finanzpolitisch sehr ineffizienten und mit grossen Mitnahmeeffekten verbundenen steuerlichen Abzügen direkte Förderbeiträge vorsehen würden, um dem verfassungsrechtlichen Auftrag der privaten Wohneigentumsförderung gemäss Art. 108 Abs. 1 BV nachzukommen.</p>

### III. Selbstgenutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete und verpachtete Liegenschaften

5.	Wie beurteilen Sie den Vorschlag, bei Zweitliegenschaften den Eigenmietwert weiterhin zu besteuern? (Art. 21 Abs. 1 Bst. b und Abs. 2 E-DBG / Art. 7 Abs. 1 erster Satz E-StHG)
Antwort	<p>Der Vorschlag wird abgelehnt. Der Eigenmietwert soll auch bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften abgeschafft werden. Steuersystematisch ist eine unterschiedliche Behandlung von gleichen Sachverhalten (Eigennutzung von Wohneigentum) störend und sie lässt sich sachlich nicht überzeugend begründen. Wie in der Antwort zur Frage 1 ausgeführt, soll der Systemwechsel möglichst «rein» ausgeführt werden.</p> <p>Auch bei Beibehaltung des Eigenmietwertes bei Zweitliegenschaften würde das Steuersubstrat in den hauptsächlich betroffenen (Tourismus-)Kantonen durch die Wohneigentümerinnen und -eigentümer mittels steuerplanerischen Massnahmen reduziert. Bei Personen mit zwei selbstgenutzten Liegenschaften kann etwa der Anreiz entstehen, 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 aufwändige Abklärungen bezüglich des tatsächlichen Hauptwohnsitzes vorgenommen und damit einhergehend auch vermehrt Steuermozilentscheide erlassen werden.</p>

6.	<p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, bei der direkten Bundessteuer für selbstgenutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete oder verpachtete Liegenschaften die Abzüge für die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte nach wie vor zuzulassen? (Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 erster Satz und Abs. 4 / neu Art. 32a E-DBG)</p> <p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, die Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen, für denkmalpflegerische Arbeiten sowie für Rückbaukosten aufzuheben? (Art. 32 DBG – Streichung von Abs. 2 zweiter Satz und Abs. 3)</p>
Antwort	<p>Steuersystematisch ist es konsequent, die Abzugsfähigkeit von Unterhaltskosten im Sinne von Gewinnungskosten bei Liegenschaften beizubehalten, soweit deren Ertrag (Mietträge von Renditeobjekten, allenfalls Mietwert bei Zweitliegenschaften) auch in Zukunft nach dem Systemwechsel besteuert wird. Für diese Konstellationen unterstützt der Kanton Zug den Vorschlag. Der Kanton Zug befürwortet jedoch – wie in der Stellungnahme zur Frage 5 ausgeführt – einen reinen Systemwechsel auch bei selbstbewohnten Zweitliegenschaften, womit die Abzugsfähigkeit künftig nur noch bei Fremdvermietung ein Thema wäre.</p> <p>Dem Grundgedanken des reinen Systemwechsels folgend, sind mit dem Verzicht auf die Besteuerung des Mietwerts auch die Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen, für denkmalpflegerische Arbeiten und für Rückbaukosten aufzuheben. Soweit an ihrer Stelle Ersatzmassnahmen politisch gewollt sind, können direkte Förderbeiträge eingeführt bzw. wo bereits vorhanden ausgebaut werden. Dieses zielgerichtete Vorgehen ist finanzpolitisch effizienter (geringere Mitnahme- und Streueffekte) und hinsichtlich der damit verbundenen Kosten transparenter als steuerliche Abzüge.</p>

7.	<p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, für selbstgenutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete oder verpachtete Liegenschaften im Steuerharmonisierungsgesetz die Abzüge für die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte nach wie vor zuzulassen? (Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 erster Satz / neu Art. 9a Abs. 1 E-StHG)</p> <p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, den Kantonen die Möglichkeit zu belassen, die Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen, für denkmalpflegerische Arbeiten sowie für Rückbaukosten nach wie vor zuzulassen? (Art. 9 StHG – Streichung von Abs. 3 zweiter Satz Bst. a und b sowie Abs. 3<sup>bis</sup> / neu Art. 9a Abs. 2–4 E-StHG)</p>
Antwort	<p>Der Kanton Zug befürwortet – wie in der Stellungnahme zur Frage 5 ausgeführt – einen reinen Systemwechsel auch bei selbstbewohnten Zweitliegenschaften, womit für diese Konstellationen sowohl die Besteuerung des Mietwerts wie auch die Abzugsfähigkeit der Kosten entfallen. Für vermietete oder verpachtete Liegenschaften, deren Erträge weiterhin der Besteuerung unterliegen sollen, ist konsequenterweise auch die Beibehaltung der Abzüge sachgerecht.</p> <p>Dem Grundgedanken des reinen Systemwechsels folgend, sind mit dem Verzicht auf die Besteuerung des Mietwerts auch die Abzüge für Energiespar- und Umweltschutzinvestitionen, für denkmalpflegerische Arbeiten sowie für Rückbaukosten aufzuheben. Soweit an ihrer Stelle Ersatzmassnahmen politisch gewollt sind, können direkte Förderungsbeiträge eingeführt bzw. wo bereits vorhanden ausgebaut werden. Demgegenüber ist ein neu entstehender kantonaler Flickenteppich mit unterschiedlichen Abzugssystemen zu vermeiden, weil er nicht nur für die Steuerverwaltungen, sondern auch für die Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer zu spürbarem administrativem Zusatzaufwand führen kann. Im interkantonalen Verhältnis müsste abgeklärt werden, ob in der Steuerauscheidung des anderen Kantons unter den Liegenschaftskosten auch Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen enthalten sind. Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer mit Liegenschaftsbesitz in zwei oder mehreren Kantonen würden daher vermehrt von allen betroffenen Kantonen aufgefordert werden, Liegenschaftskostenbelege zur Kontrolle einzureichen, was ihren Aufwand zur Einreichung der Steuererklärungen und zum Nachweis der Abzüge deutlich erhöht.</p>

#### IV. Private Schuldzinsen

8.	<p>Welche der fünf in die Vernehmlassung geschickten Abzugsvarianten für private Schuldzinsen ziehen Sie vor?</p> <p><u>Variante 1:</u> Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a E- StHG)</p> <p><u>Variante 2:</u> Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-DBG / Art. 9. Abs. 2 Bst. a E-StHG)</p> <p><u>Variante 3:</u> Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und von 50 000 Franken bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Beteiligungen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz und a<sup>bis</sup> E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a und a<sup>bis</sup> E-StHG)</p> <p><u>Variante 4:</u> Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a erster Satz E-</p>
----	---

	<p>DBG / Art. 9. Abs. 2 Bst. a E-StHG)</p> <p><u>Variante 5:</u> Genereller Wegfall der Abzugsfähigkeit privater Schuldzinsen (Art. 33 Abs. 1 Bst. a E-DBG / Art. 9 Abs. 2 Bst. a E-StHG)</p>
Antwort	<p>Sämtliche vorgeschlagenen Begrenzungen des Abzugs privater Schuldzinsen sind grundsätzlich verständlich und umsetzbar.</p> <p>Der Kanton Zug unterstützt die Variante 1, denn diese Variante ist leicht verständlich und sachlich bzw. steuersystematisch gut begründbar. Ausdrücklich abgelehnt werden die Varianten 3 und 5. Die Variante 3 ist administrativ sehr aufwändig und kann zu aggressiver Steueroptimierung mittels Gründung und Zwischenschaltung von rein steuerlich motivierten Gesellschaften ohne echte betriebliche Tätigkeit einladen. Die Variante 5 trägt in ihrer Absolutheit dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu wenig Rechnung.</p> <p>Da je nach letztlich von der Bundesgesetzgebung gewählter 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.</p> <p>Alle Varianten bedeuten eine Verschärfung gegenüber der bestehenden Regelung, wobei diese unterschiedlich restriktiv ist. 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. Im Ergebnis dürfte das – gesellschaftspolitisch durchaus erwünscht – 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.</p>

9.	<p>Wie beurteilen Sie den Vorschlag, einen zusätzlichen Schuldzinsenabzug für Ersterwerbenden und Ersterwerber einzuführen? Wie stehen Sie zur vorgeschlagenen Höhe und Dauer? (Art. 33a E-DBG / Art. 9b E-StHG)</p> <p>Wie beurteilen Sie die entsprechende Übergangsbestimmung? (Art. 205g E-DBG/Art. 78g E-StHG)</p>
Antwort	<p>Der Vorschlag wird abgelehnt. Die Wirksamkeit einer solchen Massnahme ist zweifelhaft. Wie bei anderen ausserfiskalischen Förderungsmassnahmen ist sie finanzpolitisch ineffizient. Die Entlastungswirkung ist je nach angewendetem Tarif und Höhe des Einkommens sehr unterschiedlich. Typischerweise profitieren Neuerwerbenden und Neuerwerber mit hohem Einkommen wesentlich mehr als jene, welche eine solche Beihilfe aufgrund ihrer wirtschaftlichen Verhältnisse tatsächlich notwendig haben. Die steuerliche Wirkung dieser Massnahme dürfte bei der letzt genannten Personengruppe relativ gering und daher praktisch nutzlos sein. Der verfassungsmässige Auftrag der Wohneigentumsförderung soll auch hier durch direkte Förderbeiträge anstatt per Giesskanne erfolgen. Direkte Unterstützung ist transparent und effizienter. Die Gelder können gezielt denjenigen Perso-</p>

	<p>nen zugesprochen werden, welche diese auch wirklich benötigen.</p> <p>Hinzu kommt, dass die Einführung eines Ersterwerbsabzugs einen erheblichen Vollzugsaufwand generieren würde. So wäre aufwändig sicherzustellen, dass nur Ersterwerberinnen und Ersterwerber von einem solchen neuen Abzug profitieren. Ein dazu notwendiges «Ersterwerbs-Register» existiert aktuell nicht. Liegt ein Ersterwerb schon längere Zeit zurück, sind bei den Behörden oft gar keine Informationen (mehr) darüber vorhanden. Vor allem im interkantonalen Verhältnis wird dieser Abklärungsbedarf einen erheblichen Zusatzaufwand verursachen. Es müsste wohl eine gesamtschweizerische Datenbank eingerichtet werden, auf welche alle Kantone (und in vielen Kantonen auch alle mit Veranlagungsaufgaben betrauten Gemeindesteuerämter) Zugriff haben. Die Steuerbehörden müssten zudem bei allen betroffenen Personen jährlich nachführen, wie gross der Anspruch auf den Abzug noch ist. Bei Erwerb einer Ersatzliegenschaft müsste beim Wegzugskanton abgeklärt werden, ob die ersetzte Liegenschaft ein Ersterwerb war und wie lange der Ersterwerbsabzug bereits in Anspruch genommen worden ist. Ebenfalls zu bedenken sind ungeklärte fachliche Fragen z. B. für Konstellationen mit einem unentgeltlichen oder gemischten Erwerb wie etwa Schenkung, Erbschaft oder Erbvorbezug. Auch wären viele Fragen offen, wie bei gemeinsam besteuerten Personen (Ehegatten, eingetragene Partnerschaft) bei Heirat, Scheidung oder Trennung zu verfahren ist.</p>
--	---

#### V. Diverses

10.	Wie beurteilen Sie den Vorschlag, das Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) im Sinne des Vorentwurfs anzupassen?
Antwort	Den veränderten steuerlichen Gegebenheiten wird im Gesetz über die Ergänzungsleistungen entsprechend Rechnung zu tragen sein. Eine abschliessende Beurteilung wird indessen erst möglich sein, nachdem die konkreten Variantenentscheide in steuerlicher Hinsicht getroffen oder zumindest eingegrenzt wurden.

11.	Haben Sie Bemerkungen zur praktischen Umsetzung des Vorentwurfs?
Antwort	Ein möglichst «reiner» Systemwechsel ohne neue komplizierte Abzugsregelungen hilft mit, den Aufwand für das Ausfüllen der Steuererklärung und die spätere Steuerveranlagung in Grenzen zu halten. Ein einfaches System ohne neuen kantonalen Flickenteppich liegt im Interesse der Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer, gerade wenn sie über Liegenschaften in mehreren Kantonen verfügen. Dies gilt gleichermassen auch für die mit dem Vollzug betrauten Steuerbehörden.

12.	Haben Sie sonstige Bemerkungen oder Kommentare?
Antwort	--

Zug, 4. Juni 2019

Regierungsrat des Kantons Zug