

Beschluss vom 22. Oktober 2019

Kleine Anfrage 2019/27
betreffend «Stellungnahme Regierungsrat zum vorgeschlagenen Systemwechsel bei Wohneigentumsbesteuerung»

In einer Kleinen Anfrage vom 15. August 2019 stellt Kantonsrat Markus Müller verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Stellungnahme des Regierungsrats zu den Vorschlägen der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats betreffend Systemwechsel bei selbstbewohntem Wohneigentum. In dieser Stellungnahme, welche in einer verkürzten Version im Amtsblatt Nr. 26/2019 vom 28. Juni 2019 auf S. 1098 veröffentlicht wurde, nahm der Regierungsrat eine grundsätzlich ablehnende Haltung zum vorgeschlagenen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung ein. Diese Ablehnung war insbesondere darin begründet, dass die Regierung das geltende System, das durch eine umfangreiche Rechtsprechung abgesichert ist, als verfassungsrechtlich, ökonomisch und steuersystematisch gerechtfertigt und ausgewogen erachtet und deshalb keinen Handlungsbedarf sieht. Für den Fall, dass dennoch ein Systemwechsel in Betracht gezogen würde, schlug die Regierung bei sogenannten Härtefällen (z.B. betagte Hauseigentümer ohne oder mit kleinen Hypotheken, für welche die volle Besteuerung des Eigenmietwertes eine unverhältnismässig grosse Belastung darstellt) auf Bundesebene – analog der Härtefallregelung auf kantonaler Ebene – die Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert vor.

Der Regierungsrat

a n t w o r t e t :

- 1. Wie kommt der Regierungsrat zu seiner ablehnenden Haltung in der Vernehmlassung, in Anbetracht, dass doch ein recht grosser Teil der Schaffhauser Bevölkerung der Abschaffung des Eigenmietwertes positiv gegenüber steht und davon profitieren würde?*

Da die Abschaffung des Eigenmietwertes in der Vergangenheit bereits mehrfach gescheitert ist, teilt der Regierungsrat die Einschätzung des Fragestellers nicht.

Der Regierungsrat lehnt den Vorentwurf der Kommission für Wirtschaft und Abgaben ab, weil der Status-quo der Wohneigentumsbesteuerung im Vergleich dazu besser abschneidet. Das geltende System der Wohneigentumsbesteuerung ist verfassungsrechtlich, ökonomisch und steuersystematisch gerechtfertigt und grundsätzlich ausgewogen. Zudem wird das heutige System auch im Hinblick auf die Wohneigentumsförderung als ausreichend erachtet.

Wenn eine Reform vorgenommen würde, bedürfte es gemäss der Einschätzung des Regierungsrates einer grundsätzlichen Überarbeitung der Kommissionsvorlage. Namentlich folgende Punkte sind nicht ausgereift:

- Eine Abschaffung des Eigenmietwerts darf nicht undifferenziert erfolgen. Der Gesetzgeber müsste Ausgleichsmassnahmen treffen, die steuersystematisch gerechtfertigt sind und die die Praktikabilität des Steuersystems erhöhen sowie gleichzeitig die Belastungsunterschiede reduzieren.
- Bei einem Verzicht auf die Besteuerung der Eigenmietwerte wären verfassungsrechtlich zwingend auch alle Abzüge für organische Aufwendungen konsequent abzuschaffen. Dadurch würde die aufwendige Kontrolle der Gewinnungskosten entfallen. Es wäre jedoch in den letzten Jahren vor dem Systemwechsel wohl mit einer namhaften Zunahme von Unterhaltsarbeiten an Eigenheimen zu rechnen. Im Gegenzug dürfte sich in den ersten Jahren nach dem Systemwechsel ein deutlicher Rückgang im Baugewerbe sowie im Baunebengewerbe einstellen, was diese in grosse Schwierigkeiten bringen könnte. Auch die Gefahr von Schwarzarbeit würde sich erhöhen, da für Unterhaltsarbeiten am Eigenheim aus steuerlicher Sicht keine Belege mehr benötigt würden.
- Bei Liegenschaften mit eigen- und fremdgenutzten Teilen würde ein erheblicher zusätzlicher Abklärungsaufwand entstehen bezüglich der Frage, wie die Unterhaltskosten aufzuteilen wären, da ein Abzug nur für fremdgenutzte Liegenschaften erfolgen könnte.
- Die Abzüge für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegemassnahmen und Rückbaukosten wären bei einer Abschaffung des Eigenmietwertes ebenfalls zu streichen. Damit würden Massnahmen abgeschafft, die erst 2017 im Rahmen der Energiestrategie 2050 geschaffen wurden.
- Der Vorentwurf sieht bei Wohneigentum am Wohnsitz zudem ein kantonales Wahlrecht bei der Zulassung von Abzügen für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau im Hinblick auf einen Ersatzbau vor. Dies würde jedoch im interkantonalen Verhältnis bei der Steuerauscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen zu einem erheblichen zusätzlichen Abklärungsaufwand führen. Ebenso stünde ein solches Wahlrecht dem Verfassungsgrundsatz der Steuerharmonisierung entgegen.
- Bei Zweitliegenschaften soll gemäss dem Vorentwurf die Besteuerung der Eigenmietwerte beibehalten werden. Somit würde kein vollständiger Systemwechsel erfolgen. Die Führung zweier Systeme parallel würde zu einem erheblichen Zusatzaufwand führen.
- Würde die Besteuerung des Eigenmietwerts bei Zweitliegenschaften beibehalten, so wäre bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften konsequenterweise auch der Liegenschaftsunterhalt zum Abzug zuzulassen. Allerdings ist zu beachten, dass sich durch die Zulassung von

zwei verschiedenen Systemen bei der Eigenmietwertbesteuerung in Bezug auf den Liegenschaftsunterhalt diverse unerwünschte und allenfalls unzulässige Steueroptimierungsmöglichkeiten eröffnen.

- Ein kantonales Wahlrecht für die Zulassung von Abzügen für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau bei Zweitliegenschaften würde - wie bei Wohneigentum am Wohnsitz - im interkantonalen Verhältnis bei der Steuerauscheidung zwischen Kantonen mit unterschiedlichen Systemen zu einem erheblichen zusätzlichen Abklärungsaufwand führen. Auch dieses Wahlrecht würde gegen den Verfassungsgrundsatz der Steuerharmonisierung verstossen.
- Was die Begrenzung des Abzugs privater Schuldzinsen betrifft, so bedeuten alle fünf vorgeschlagenen Varianten eine - unterschiedlich restriktive - Verschärfung gegenüber der heutigen Regelung. Der Wegfall der Eigenmietbesteuerung am Wohnsitz würde allerdings dazu führen, dass die Nebensteuerdomizile im Rahmen der Schuldzinsenverteilung tendenziell mehr Schuldzinsen zu übernehmen hätten. Dadurch würde das Steuersubstrat von Kantonen mit einem hohen Anteil an Zweitliegenschaften trotz Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung entsprechend abnehmen.
- Mit der vorgesehenen Einführung eines Ersterwerberzinsabzuges auf selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz wäre ein erheblicher Zusatzaufwand verbunden, weil im inner- und interkantonalen Verhältnis sicherzustellen wäre, dass nur Ersterwerber von diesem Abzug profitieren. Mangels Notwendigkeit wurden bisher keine Daten zum Ersterwerb erhoben und die betreffenden Abklärungen könnten v.a. im interkantonalen Verhältnis aufwendig werden. Zudem müsste geklärt werden, ob auch Erwerb durch Schenkung, Erbvorbezug oder Erbschaft als Ersterwerb qualifiziert und wie bei Scheidung oder Trennung zu verfahren ist.

Ein allfälliger Systemwechsel müsste deutlich konsequenter sein und insbesondere die verfassungsrechtlichen und fiskaltechnischen Prinzipien einhalten, indem:

- die Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau nicht nur auf Ebene Bund, sondern zwingend auch auf Ebene Kanton aufgehoben würden;
- die Abzugsmöglichkeit von Schuldzinsen stärker eingeschränkt würde;
- auf die Einführung eines Ersterwerberabzuges verzichtet würde und
- es gewährleistet sein müsste, dass gestrichene Abzüge für Unterhalt, Energie, Umwelt- und Denkmalschutz, Rückbau sowie reduzierte Schuldzinsenabzüge bei veränderten Rahmenbedingungen (z.B. abnehmende Auslastung des Bauhaupt- und Nebengewerbes bzw. Anstieg des Zinsniveaus) nicht wieder eingeführt bzw. erhöht würden, ohne dass gleichzeitig die Besteuerung des Eigenmietwertes des selbstgenutzten Wohneigentums am Wohnsitz wieder eingeführt würde.

2. Warum hält es die Regierung nicht für nötig, zu den einzelnen Vorschlägen der WAK Stellung zu nehmen, wie es eigentlich in einer Vernehmlassung üblich ist?

Bei dem im Amtsblatt abgedruckten Text, auf den sich der Anfragende bezieht, handelt es sich lediglich um eine Zusammenfassung der Stellungnahme zum Systemwechsel bei Wohneigentumsbesteuerung. Die ganze Stellungnahme umfasste rund vier Seiten sowie einen Fragebogen, in dem zu den einzelnen Vorschlägen der WAK auf 13 Seiten Stellung genommen wurde.

3. Ist es dem Regierungsrat wohl, wenn er die Bevölkerung zu immer grösserer privater Verschuldung anhält, worauf das bestehende System ausgerichtet ist?

Die Regierung ist sich bewusst, dass die Schweiz im Vergleich zu anderen Ländern eine hohe private Verschuldung aufweist und dass die Auffassung vertreten wird, dies sei auf das heutige System der Wohneigentumsbesteuerung zurückzuführen. Aus diesem Grund ist die Regierung – wie in der Antwort zu Frage 1 ausgeführt – auch nicht generell gegen einen Wechsel in der Wohneigentumsbesteuerung, sondern gegen den derzeit vorliegenden Vorschlag der Kommission. Für das heutige System spricht zudem, dass sich das Zusammenspiel von Besteuerung des Eigenmietwertes und der Gewährung von Abzügen für den Liegenschaftsunterhalt und die Hypothekarzinsen bewährt hat und durch eine umfangreiche Rechtsprechung abgestützt ist.

Was die private Verschuldung betrifft, wurden im Übrigen bereits Korrekturen vorgenommen, indem es heute schwieriger geworden ist, Wohneigentum zu erwerben. Gegenüber früher muss mehr Eigenkapital selbst beigebracht werden, und es darf nicht mehr alles aus der 2. Säule stammen. Zudem rechnen die Banken die Tragbarkeit mit einem Hypothekarzins zwischen 4.5% und 5% und zusätzlichen Kosten von rund 1% oder mehr für Nebenkosten, Unterhalt und Amortisation. Dadurch hat sich die Anzahl von Käuferinnen und Käufern, die Wohneigentum überhaupt erwerben können, bereits deutlich verringert und dank der strengeren Tragbarkeitsregelungen laufen diese weniger Gefahr, die Liegenschaft bei einem Zinsanstieg oder sonstigen unvorhergesehenen Kosten nicht mehr finanzieren zu können.

4. Ist sich der Regierungsrat bewusst, dass die Finanzdirektorenkonferenz Falschaussagen publiziert hat bezüglich fehlender Verfassungskonformität des vorgeschlagenen Systemwechsels und hat er das in seiner Stellungnahme berücksichtigt?

Offenbar hat der Verfasser der Kleinen Anfrage eine andere Ansicht bezüglich Verfassungskonformität des Systemwechsels als die Finanzdirektorenkonferenz, welche sich bei der Beurteilung u.a. auf ein Gutachten von Prof. Dr. Matteotti, Universität Zürich, stützt (vgl. NZZ vom 13. Juni 2019, Die Kantone erteilen der Abschaffung des Eigenmietwertes eine Abfuhr). Es handelt sich hier um verschiedene Einschätzungen, wie sie in einem politischen und rechtlichen Umfeld an der Tagesordnung sind. Das bedeutet jedoch nicht, dass die Einschätzung der Finanzdirektorenkonferenz falsch wäre.

5. *Ist dem Regierungsrat die Erhaltung von Einnahmequellen, die nie so gedacht waren bei Einführung als Kriegssteuer, wichtiger als die Interessen und Wohlfahrt der eigenen Bevölkerung?*

Vgl. Antworten zu den Fragen 1 und 2.

6. *Am 10. Juni 2013 hat sich der Regierungsrat gegen die Überweisung der Motion Kessler betreffend Einführung Härteklausele mit den Worten gewehrt: „Wir brauchen keine Lösung für ein Problem, das nicht oder kaum existiert.“ Warum schlägt die Regierung jetzt plötzlich in ihrer Stellungnahme genau das als Lösung eines Problems vor, das in ihren Augen offenbar gar nicht existiert(e)?*

Das Parlament hat die Härtefallregelung (Art. 23 Abs. 3 StG, in Kraft seit 1. Januar 2016) beschlossen. Der Wille des Gesetzgebers ist klar und entsprechend umzusetzen, auch wenn es sich nur um vergleichsweise wenig Fälle handelt. Im Zusammenhang mit der aktuellen Vorlage ist es deshalb im Rahmen der Vernehmlassung angebracht, auf die die kantonal geltende Härtefallklausele hinzuweisen.

7. *Werden die für die Härtefallklausele in Frage kommenden Steuerzahler auf diese Möglichkeit hingewiesen? Wenn nicht, wird das in Zukunft gemacht?*

Auf Seite 19 der Wegleitung zur Steuererklärung ist nachstehender Hinweis zu finden:

Einschlag auf dem Eigenmietwert in Härtefällen:

«Auf dem Eigenmietwert kann dann ein Einschlag beantragt werden, wenn der Eigenmietwert (nach Abzug eines allfälligen Mindernutzens) höher ist als 1/3 der Bareinkünfte und das steuerpflichtige Vermögen weniger als CHF 500'000.– beträgt. Zur Berechnung steht auf der Homepage der Kantonalen Steuerverwaltung ein Formular zur Verfügung, dies ist zu finden unter www.steuern.sh.ch, Rubrik Onlineschalter, → Formulare → Antrag auf Reduktion Eigenmietwert in Härtefällen. Ein allfälliger Abzug ist in Ziffer 15.7 zu übertragen.»

8. *Wird in Betracht gezogen, in Zukunft die Härtefallregelung bei der Bearbeitung der Steuererklärungen automatisiert anzuwenden von den Steuerbehörden?*

Steuermindernde Tatsachen hat der Steuerpflichtige grundsätzlich zu beantragen, dies sieht auch Art. 23 Abs. 3 StG vor. Eine Prüfung von Amtes wegen kann zwar gemacht werden, doch fehlen der Steuerverwaltung Hinweise auf Einkünfte, die steuerfrei sind, wie z. B. Ergänzungsleistungen zur AHV/IV. Um dies zu überprüfen, müsste zusätzlich eine entsprechende Auflage gemacht werden.

9. *Warum wird die Härtefall-Klausele nicht auch im Falle des Wohnrechts gewährt, wie es in einzelnen anderen Kantonen gemacht wird?*

Gemäss Art. 23 Abs. 1 lit. b StG ist als Ertrag aus unbeweglichem Vermögen insbesondere der Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die der steuerpflichtigen Personen aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung steht, steuerbar. Ein Nutzungsrecht im Sinne dieser Bestimmung stellt namentlich auch das Wohnrecht im Sinne von Art. 776 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches dar. Unentgeltlich ist dieses, wenn hierfür kein periodisches Entgelt zu entrichten ist.

Seit dem 1. Januar 2016 ist mit Art. 23 Abs. 3 StG eine neue Regelung in Kraft getreten, welche in bestimmten Fällen eine Reduktion des Eigenmietwertes erlaubt. Wörtlich hält die Bestimmung Folgendes fest: «Der Mietwert von Liegenschaften, die steuerpflichtige Personen an ihrem Wohnsitz dauernd selbst bewohnen, wird auf Antrag angemessen herabgesetzt, wenn er in einem offensichtlichen Missverhältnis zu ihren Einkünften und ihrem Vermögen steht; der Regierungsrat regelt die Einzelheiten.» Die erwähnte Regelung hat der Regierungsrat mit einem ebenfalls auf den 1. Januar 2016 in Kraft getretenen § 15 Abs. 3 der Verordnung über die direkten Steuern vom 26. Januar 2001 (StV; SHR 641.111) getroffen. Demgemäss darf der Eigenmietwert im Sinne von Art. 23 Abs. 2 StG bei einem steuerpflichtigen Vermögen bis Fr. 500'000 höchstens einen Drittel der Bareinkünfte betragen.

Bislang verfolgte die Kantonale Steuerverwaltung eine strenge Praxis. Wer den Eigenmietwert aufgrund eines unentgeltlichen Nutzungsrechts zu versteuern hat, konnte die Anwendung von Art. 23 Abs. 3 StG nicht verlangen. Diese Auslegung erachtet der Regierungsrat nach Überprüfung der Praxis anderer Kantone als zu strikt. Diverse Kantone wenden die Härtefallklausel auch beim Wohnrecht an.

10. Ist der Regierungsrat bereit, in Zukunft die Härtefall-Regelung auch für Wohnrecht zuzulassen, was gemäss Gesetz zulässig wäre und vom Motionär damals auch beabsichtigt war?

Ja, ab dem Steuerjahr 2020 wird die bisherige Praxis gelockert und Art. 23 Abs. 3 StG auch bei den Fällen eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch angewendet werden.

Schaffhausen, 22. Oktober 2019

DER STAATSSCHREIBER



Dr. Stefan Bilger