



Auswertungsbericht zur Vernehmlassung «Steuerliche Behandlung von Instandstellungskosten bei Liegenschaften»

(Pa.lv. Müller 04.457: Einschränkung der Dumont-Praxis)

Summary

Die Auswertung zeigt, dass 11 Kantone (AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH) die Beibehaltung der Dumont-Praxis favorisieren. Auch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren befürwortet grundsätzlich ein Festhalten an der Dumont-Praxis. Demgegenüber ziehen 13 Kantone (AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD) eine Abschaffung der Dumont-Praxis sowohl auf Bundes- als auch auf Kantons-ebene vor. TI legt die Präferenz auf eine eingeschränkte Anwendung der Dumont-Praxis analog zum Wortlaut der Pa.lv. Müller. Von GE ist keine Stellungnahme eingegangen.

Bei den vier Bundesratsparteien sind drei Tendenzen auszumachen: SVP und FDP ziehen eine Abschaffung lediglich auf Bundesebene vor; den Kantonen soll es frei gestellt werden, ob sie ähnliche Schritte unternehmen wollen. Die CVP erachtet die Einschränkung der Dumont-Praxis gemäss Wortlaut der Pa.lv. Müller als die beste Lösung. Die SP spricht sich für die Beibehaltung der Dumont-Praxis im bestehenden Umfang aus.

Von den eingeladenen Dachverbänden ziehen *economiesuisse*, der Schweizerische Gewerbeverband, die Schweizerische Bankiervereinigung, der Schweizerische Gemeindeverband, der Hauseigentümerverband Schweiz, die Fédération Romande Immobilière und die Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria die Abschaffung der Dumont-Praxis auf Bundes- und Kantons-ebene vor. Für die Abschaffung einzig auf Bundesebene spricht sich der Schweizerische Städteverband aus. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund befürwortet die Beibehaltung der Dumont-Praxis, und der Schweizer Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz widersetzt sich in erster Linie allen Steuererleichterungen, die auf Kosten der Mieterschaft gehen. Der Schweizerische Bauernverband schliesslich befürwortet eine Einschränkung analog zur Pa.lv. Müller.

Bis auf den Schweizer Heimatschutz sprechen sich die übrigen Vernehmlassungsteilnehmer ausnahmslos für die Abschaffung der Dumont-Praxis auf Bundes- und Kantons-ebene aus.

I. Ausgangslage

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates hat am 20. Februar 2007 das Eidg. Finanzdepartement beauftragt, bei den Kantonen, politischen Parteien, den gesamt-

schweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft, Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie den interessierten Kreisen ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Dadurch sollen die Präferenzen anhand der vier zur Disposition gestellten Varianten zur Zukunft der Dumont-Praxis (Aufhebung nur auf Bundesebene, Aufhebung sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonebene, keine Aufhebung, Einschränkung) in Erfahrung gebracht werden. Das Vernehmlassungsverfahren dauerte vom 9. März bis 15. Juni 2007. Insgesamt gingen 57 Stellungnahmen ein. Bei der Auflistung der Ergebnisse ist der Einfachheit halber pro Vernehmlassungsteilnehmer nur die bevorzugte Variante registriert worden. Die aus den Stellungnahmen hervorgegangenen Beurteilungen einer zweit- oder drittbesten Variante, falls es diese überhaupt zum Ausdruck kam, haben der besseren Übersichtlichkeit zuliebe in der vorliegenden Auswertung keinen Eingang gefunden.

II. Ergebnisse

1. Aufhebung der Dumont-Praxis nur auf Bundesebene

Kein Kanton hat sich für die diesen Vorschlag stark gemacht. Hingegen wird er unter den Parteien sowohl von der SVP als auch von der FDP als beste Option erachtet. Diesem Befund haben sich der Schweizerische Städteverband und der Verband der Immobilien-Investoren (VIV) angeschlossen.

Mit der Aufhebung der Dumont-Praxis erhofft sich die SVP einen Beitrag zur Wohneigentumsförderung, die positive Auswirkungen auf die Bauwirtschaft hat sowie administrative Erleichterungen für Verwaltung und Steuerzahler wie auch einen Gewinn an Rechtssicherheit für Hauseigentümer mit sich bringen soll. Letzteres deshalb, weil mit der Abschaffung der Dumont-Praxis eine problematische Rechtsprechung des Bundesgerichts beseitigt würde. Die FDP setzt den argumentatorischen Schwerpunkt anders. Sie verspricht sich von der Abschaffung primär eine energiepolitische Erneuerung des Schweizer Immobilienparks und einen fiskalisch bedingt erleichterten Zugang zum Wohneigentum. Der VIV stellt steuertechnische Gründe ins Zentrum. Mit einer Abschaffung könnten die für die Instandstellung einer Liegenschaft aufgewendeten Kosten sofort in Abzug gebracht werden. Mühsame Unterscheidungen, ob der Liegenschaftsunterhalt vernachlässigt worden sei oder nicht, würden künftig entfallen.

Die auf Bundesebene zu limitierende Abschaffung wird von der FDP mit dem gewünschten Steuerwettbewerb begründet. Den Kantonen soll die Beseitigung nicht aufgezwungen werden. Auch die SVP zieht aus föderalistischen Gründen diese Variante vor. Den Kantonen habe es freizustehen, ob sie ähnliche Schritte unternehmen wollen. Die Beschränkung auf Bundesebene wird vom VIV damit begründet, dass er sich auf diese Weise eine höhere politische Realisierbarkeit der Vorlage verspricht.

Vorschlag	Vernehmlassungsteilnehmer
Für die Abschaffung der Dumont-Praxis nur auf Bundesebene	SVP, FDP Schweizerischer Städteverband VIV

2. Aufhebung der Dumont-Praxis auf Bundes- und Kantonebene

13 Kantone (AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD) erachten eine Abschaffung der Dumont-Praxis sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonebene als beste Lösung. Die Hauptargumente sind folgende:

- Die gänzliche Abschaffung würde das Steuerrecht vereinfachen, den administrativen Aufwand vermindern und die Veranlagungspraxis für die Vollzugsorgane einfacher gestalten (AG, BE, NW, OW, SH, VD);
- Dank der völligen Abschaffung würde die Rechtssicherheit erhöht, da beim Liegenschaftserwerb die Abzugsfähigkeit der Unterhaltskosten feststünde (BE);
- Gegenüber der heutigen Situation käme es zu einer Harmonisierung im Unterhaltskostenbereich (AG, OW, VD);
- Der Prüfungsaufwand (Abzugsberechtigung) steht heute im umgekehrten Verhältnis zur materiell-steuerlichen Relevanz (SZ);
- Die gänzliche Abschaffung hätte positive volkswirtschaftliche Auswirkungen; attraktiv würde insbesondere der Erwerb von Altliegenschaften, so dass die Bodenressourcen weniger in Anspruch genommen würden (GL). Der Zugang zum Wohneigentum würde gefördert und damit auch ein Beitrag für einen solide ausgestatteten Schweizer Immobilienpark geleistet (VS; VD);

Alle befürwortenden Kantone sind der Auffassung, dass eine Disharmonisierung zwischen Bundes- und Kantonsrecht aus harmonisierungsrechtlichen und veranlagungsökonomischen Gründen unbedingt zu vermeiden ist.

Kritische Bemerkungen bleiben auf Befürworterseite nicht aus. So können LU und NW bei einer vollständigen Abschaffung der Dumont-Praxis den unterstellten positiven Impulsen für die Bauwirtschaft nichts abgewinnen. Die steuerliche Regelung hätte allenfalls einen Einfluss darauf, ob dieser Unterhalt zeitlich etwas vorgezogen würde oder nicht. Wer eine Liegenschaft kaufe, werde sie irgendwann auch unterhalten müssen. NW stellt bei einer Abschaffung zudem in Aussicht, dass für die Ermittlung des Anlagewerts die Zeit vor und nach Aufhebung der Dumont-Praxis unterschiedlich behandelt werden müsste. So gesehen würde die Vereinfachung bei der Einkommenssteuer zu einer leichten Verkomplizierung bei der Grundstückgewinnsteuer führen.

Bei den befürwortenden grossen Dachverbänden (economiesuisse, Schweizerischer Gewerbeverband SGV, Schweizerische Bankiervereinigung SBVg, Schweizerischer Gemeindeverband, Hauseigentümerverband HEV Schweiz, Fédération Romande Immobilière FRI, Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria Catef) wird die Dumont-Praxis primär als Hindernis für den Erwerb und die Renovation einer Altliegenschaft gesehen. Eine Beseitigung der Dumont-Praxis hätte nicht nur positive Auswirkungen auf die Bauwirtschaft, sondern auf die gesamte Wirtschaft der Schweiz und somit letztlich auch für die öffentlichen Kassen. Neueigentümer von sanierungsbedürftigen Liegenschaften erhielten bei einem Wegfall Anreize, diese ohne Verzögerung zu sanieren. Die Aufhebung der Dumont-Praxis sei daher als echte Wohneigentumsförderung im Sinne des Verfassungsauftrags zu sehen. Nur mit einer vollständigen Aufhebung würde der Wohneigentumsförderung Nachachtung verschafft, eine Aufrechterhaltung der Dumont-Praxis in einzelnen Kantonen stünde hingegen im Widerspruch zum Verfassungsauftrag der Wohneigentumsförderung (HEV Schweiz). Im Urteil von economiesuisse hält die Dumont-Praxis eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung zwischen Alteigentümern und Neueigentümern aufrecht. Deren Abschaffung würde zu einer Vereinfachung des Steuersystems führen, was Steuerzahlern und Verwaltungen Ersparnisse bezüglich Aufwand und Kosten brächten. Gemäss SGV schliesslich ist die steuerliche Abzugsmöglichkeit für Klein- und Kleinstunternehmen von existenzieller Bedeutung, bei denen ein erheblicher Teil des Betriebsumsatzes im Bereich Unterhalt und Erneuerung anfällt.

Die übrigen sich positiv zu einer Abschaffung auf Bundes- und Kantonebene äussernden Vernehmlassungsteilnehmer (Gewerbeverband des Kantons LU, Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband suissetec, Zentralschweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten ZVDS, Verband Schweizerischer Generalunternehmer VSGU, Schweizerische Metall-Union SMU, Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft SVIT Schweiz,

Schweizerischer Baumeisterverband SBV, Union Suisse des Professionnels de l'Immobilier USPI, Centre Patronal, Schweizerischer Treuhänder-Verband STV|USF, bauenschweiz, Domus Antiqua Helvetica, Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen VSE, Schweizerischer Versicherungsverband SVV, Schweizerische Vereinigung diplomierter Steuerexperten SVDS) haben in Ergänzung zu den oben bereits genannten Argumenten folgende Aspekte eingebracht:

- Unter dem Gesichtspunkt der Standortattraktivität kann die Abschaffung keinen wesentlichen Beitrag leisten (STV|USF, ZVDS);
- Die mit dem Bundesgerichtsurteil von 1997 eingeschränkte Dumont-Praxis betrifft heute nur noch einen kleinen Teil von Neuerwerbern von Liegenschaften, so dass bei einer Abschaffung letztlich nur ein sehr kleiner Teil von Steuerzahlern entlastet wird (STV|USF, ZVDS);
- Problematik des Rechtsgleichheitsgebots: Beim Erwerb einer vernachlässigten Liegenschaft ist im Vergleich zum Erwerb einer nicht vernachlässigten Liegenschaft kaum feststellbar, ob und um wie viel wegen des vernachlässigten Unterhalts ein zu tiefer Kaufpreis bezahlt worden ist (STV|USF, ZVDS). Neueigentümer von schlecht erhaltenen Gebäuden gehen mit dem Liegenschaftserwerb ein finanzielles Risiko ein, da der Renovationsbedarf beim Kauf oftmals nicht vollständig bekannt ist, so dass dieses Risiko nicht noch zusätzlich «bestraft» werden soll (SBV);
- Die administrative Vereinfachung tritt nicht wirklich ein, wenn die Abschaffung nur auf Bundesebene realisiert wird; die mit der Dumont-Praxis zusammenhängenden Abgrenzungsfragen im Bereich der Staatssteuern blieben dadurch bestehen (SVIT Schweiz).

Vorschlag	Vernehmlassungsteilnehmer
Für die Abschaffung der Dumont-Praxis auf Bundes- und Kantonebene	AG, AR, BL, BE, GL, LU, NW, OW, SH, SZ, TG, VS, VD Economiesuisse, SGV, SBVg, Schweizerischer Gemeindeverband, HEV Schweiz, FRI, Catef Gewerbeverband des Kantons LU, suisse-tec, ZVDS, VSGU, SMU, SVIT Schweiz, SBV, USPI, Centre Patronal, STV USF, bauenschweiz, Domus Antiqua Helvetica, VSE, SVV, SVDS

3. Keine Aufhebung der Dumont-Praxis

11 Kantone (AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH) sowie die Konferenz der Finanzdirektoren (FDK) erachten ein Festhalten an der Dumont-Praxis grundsätzlich für die beste Lösung. Einige nehmen eine differenzierte Haltung ein, indem sie Modifikationen bzw. Pauschallösungen nicht abgeneigt wären. Insofern nähern sie sich stark den Einschränkungsanschlüssen der Pa.Iv. Müller an:

- Bürgerfreundliche Ausübung, indem einfache und klare Anwendungsregeln aufzustellen sind. Je komplizierter Abgrenzungsregeln sind, desto grösser die Gefahr, dass sie in der Veranlagungspraxis unterschiedlich angewendet werden und es zu Rechtsungleichheiten beim Vollzug kommt (BS);
- Grosszügige Beurteilung bei der Abgrenzung zwischen gut erhaltener und vernachlässigter Liegenschaft (ZH);

- Genormte Faustregel: Anschaffungsnahe Liegenschaftsaufwendungen sollen als wertsteigernde Investitionen gelten, wenn sie innert einer bestimmten Frist (zwei bis fünf Jahre) einen bestimmten Prozentsatz des Erwerbspreises (10 bis 15 Prozent) übersteigen (SG);
- Ergänzung der bestehenden Ermessensbereiche durch sachgemässe Regelungen, damit eine rechtsgleiche, einheitliche Veranlagungspraxis ermöglicht wird (AI, UR).

Die Hauptargumente zur Beibehaltung der Dumont-Praxis sind folgende:

- Bei einer Aufhebung würden die verfassungsrechtlichen Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt (FDK, AI, FR, GR, JU, SO, UR, ZG, ZH), was einem rechtsstaatlichen Affront gleichkäme (SG);
- In der Veranlagungspraxis ergeben sich seit der Einführung der durch das Bundesgericht 1997 vorgenommenen Präzisierung der Dumont-Praxis keine nennenswerten Probleme mehr (ZG);
- Die Abschaffung der Dumont-Praxis hätte zur Folge, dass der Käufer einer baufälligen Liegenschaft den Liegenschaftsverkauf teilweise durch Steuersubventionen finanzieren könnte (GR);
- Die Abschaffung würde der Bauwirtschaft keinen grossen Schub verleihen (GR) bzw. deren unterstellte positive Auswirkungen auf den Bausektor sind stark anzuzweifeln (NE);
- Die Abschaffung würde insofern keine Vereinfachung bringen, als die Unterscheidung zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen auch im Falle der Abschaffung der Dumont-Praxis bestehen bleibt (GR);
- Artikel 108 der Bundesverfassung ist nichts zu entnehmen, wonach der Bund den Erwerb von vernachlässigten Wohnbauten fördern soll (SO).

FDK, BS, FR, GR, JU, NE, UR und ZH machen in ihren Stellungnahmen geltend, dass eine Disharmonisierung unter allen Umständen zu verhindern ist. Zudem, so die FDK, müsse dafür gesorgt werden, dass zwischen den Kantonen nicht nur das Bundesrecht, sondern auch das kantonale Recht einheitlich angewendet werde.

Die SP und der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) betonen im Falle einer Abschaffung der Dumont-Praxis vor allem die Verfassungswidrigkeit, da das Rechtsgleichheitsgebot und der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt würden. Neben der verfassungsrechtlichen Problematik ergäbe sich eine unnötige Spekulation um Altliegenschaften, wodurch die Gesamtkosten einer renovierten Liegenschaft letztlich höher wären als jene einer neuen Liegenschaft. Dadurch würde dem Ziel der Wohnbauförderung eher geschadet denn gedient. Nach Auffassung des SGB kann Wohneigentumsförderung für jene, die sich Eigentum so oder so schon leisten können, nicht im Sinne des Verfassungsauftrags sein.

Neben dem unterstellten Steueroptimierungspotenzial vermögender Kreise bemängelt die SP bei einer Abschaffung der Dumont-Praxis auch das Fehlen einer zusätzlichen Wohnbauaktivität. Diese bliebe aus, da die Käuferschaft von vernachlässigten Liegenschaften das Objekt unabhängig steuerlicher Überlegungen so oder so instand stellen würde. Aufgrund fehlender Angaben zu anfallenden Mindererträgen setzt sie die Revision mit einem Blindflug gleich. Wie die ablehnenden Kantone warnt auch die SP ausdrücklich vor einer Aushöhlung der formellen Steuerharmonisierung.

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz (SMV/D) bezieht in seiner Kurz-Stellungnahme zwar nicht eindeutig Position für eine der vier Varianten. Sein Votum, dass er jegliche Vorstösse ablehne, die zu einer weiteren Diskriminierung der Mieterinnen und Mieter führen würden bei gleichzeitig zunehmender steuerlicher Privilegierung der Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer, deutet auf eine Beibehaltung der Dumont-Praxis hin. Auch der Schweizer Heimatschutz (SHS) spricht sich in seiner Stellungnahme

nicht ausdrücklich für die Beibehaltung der Dumont-Praxis aus, sieht in dieser Regelung jedoch einen gewissen finanziellen Anreiz, überhaupt ein Schutzobjekt zu erwerben, da die Unterhaltskosten denkmalpflegerischer Arbeiten bereits innerhalb der fünfjährigen Sperrfrist steuerlich in Abzug gebracht werden können. Bei einer Abschaffung entfielen dieser steuerliche Vorteil gegenüber vernachlässigten Liegenschaften. Entscheidender als die in der Vernehmlassung zur Disposition gestellten Varianten sei die höhere Aufmerksamkeit, die es der steuerlichen Behandlung von Schutzobjekten zu schenken gelte. Diesbezüglich seien für Eigentümer von Denkmälern unbedingt höhere Pauschalabzüge vorzusehen, damit deren Engagement zumindest teilweise entschädigt werde.

Vorschlag	Vernehmlassungsteilnehmer
Gegen die Aufhebung der Dumont-Praxis	AI, BS, FR, GR, JU, NE, SG, SO, UR, ZG, ZH SP SGB SMV/D, SHS

4. Einschränkung der Dumont-Praxis gemäss Wortlaut der Pa.IV. Müller (04.457)

TI wendet bereits heute die Dumont-Praxis zeitlich eingeschränkt (zwei Jahre) an. Als Hauptkriterium der Besteuerung gilt, dass bei über 20 Jahre alten Liegenschaften die Unterhaltsarbeiten mehr als 20 Prozent des Erwerbspreises betragen. Ansonsten sind die Aufwendungen abziehbar. Da sich diese Anwendung gerade auch aus Sicht der administrativen Vereinfachung bewährt habe, sei der materiell gleichlautende Wortlaut der parlamentarischen Initiative den übrigen Varianten vorzuziehen. Im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) und im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) seien unbedingt gleichmässige Normen zu verankern.

Von den Parteien setzt sich einzig die CVP für die vierte Variante ein. In ihrer Stellungnahme ist für sie eine Vereinfachung der Dumont-Praxis zentral. Eine vollständige Aufhebung der Dumont-Praxis geht ihr zu weit. Die in der parlamentarischen Initiative erwähnten Einschränkungskriterien (Reduktion der Frist von fünf auf zwei Jahre und steuerliche Abzugsfähigkeit, sofern die Unterhaltsarbeiten in den ersten zwei Jahren nicht mehr als 20 Prozent des Erwerbspreises betragen) erachtet die CVP als sachgerecht.

Von den eingeladenen Dachverbänden spricht sich nur der Schweizerische Bauernverband (SBV) für diese Variante aus. In ihrer Begründung hält sie fest, dass sie die in der parlamentarischen Initiative genannten Forderungen als angemessen und sinnvoll erachtet. Die darin genannten Fristen und prozentualen Grenzen seien direkt ins DBG und StHG aufzunehmen, um dem Vollzugswirrwarr Einhalt zu gebieten. Mit dieser Vorgehensweise könne einem eindeutigen Missbrauch und der Preistreiberei Einhalt geboten werden.

Vorschlag	Vernehmlassungsteilnehmer
Für die Einschränkung der Dumont-Praxis gemäss Wortlaut der Pa.IV. Müller	TI CVP SBV

III. Fazit

Die Auswertung zeigt, dass eine satte Mehrheit eine Disharmonisierung als Verletzung der formellen Steuerharmonisierung erachten würde – unabhängig davon, ob die Abschaffung oder die Beibehaltung der Dumont-Praxis bevorzugt wird. Die gewichtigsten Akteure, die wegen der kantonalen Autonomie diesen Punkt als nicht relevant erachten, sind die FDP und die SVP.

Auffällig ist die diametral entgegen gesetzte Beurteilung der Vernehmlassungsteilnehmer in drei zentralen Themenfeldern:

1. Volkswirtschaftliche Wirkung einer völligen Abschaffung auf Bundes- und Kantonebene

Das Spektrum reicht vom heilsamen Impetus für die Bauwirtschaft bis zur *quantité négligeable*, weil heutzutage nur ein kleiner Teil in die Kategorie vernachlässigter Liegenschaften fällt. Insofern werden nur wenige Steuerzahler entlastet. Während die Befürworter einer Abschaffung glauben, dass dank dem Anreiz zum Erwerb von Altliegenschaften die knappen Bodenressourcen künftig weniger in Anspruch genommen und sanierungsbedürftige Liegenschaften ohne Verzögerung erneuert würden, prophezeit die Gegenseite Preisspekulationen um Altliegenschaften. In ihren Augen würde keine zusätzliche Wohnbauaktivität ausgelöst, da die Käuferschaft vernachlässigter Liegenschaften ihr Objekt früher oder später sowieso instand stellen wird.

2. Verfassungsgrundsätze

Eine grosse Diskrepanz besteht in verfassungsrechtlichen Fragen. Während die Befürworter in der Abschaffung der Dumont-Praxis einen Beitrag zur verfassungsrechtlich verankerten Wohneigentumsförderung sehen, wird eine solche von den Gegnern mit der Verletzung der Rechtsgleichheitsgebots und des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in Verbindung gebracht.

3. Vereinfachung des Steuerrechts

Während die Befürworter einer vollständigen Abschaffung die Verkleinerung des administrativen Aufwands für Veranlagungsbehörden und Steuerzahler hervorheben wie auch die Beseitigung des Vollzugswirrwarrs, werden diese Aspekte von der Gegenseite mit dem Hinweis gekontert, dass sich bei der Veranlagungspraxis dank der vom Bundesgericht 1997 vorgenommenen Präzisierung der Dumont-Praxis schon heute keine nennenswerten Probleme mehr ergeben.