

zu 04.457

Parlamentarische Initiative Einschränkung der Dumont-Praxis

**Bericht vom 3. September 2007 der Kommission für Wirtschaft
und Abgaben des Nationalrates**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 7. November 2007

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 3. September 2007 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates betreffend Einschränkung der Dumont-Praxis nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

7. November 2007

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 4. Oktober 2004 reichte Nationalrat Philipp Müller eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher er folgende Einschränkungen der sogenannten Dumont-Praxis verlangt:

- Durch eine Änderung des geltenden Rechts, wonach der Erwerber einer vernachlässigten Liegenschaft die Instandstellungskosten in den ersten 5 Jahren nach dem Erwerb nicht zum Abzug bringen kann, soll im Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) die bisherige Frist von bisher 5 auf 2 Jahre reduziert werden.
- Eine Liegenschaft soll nur dann als vernachlässigt gelten, wenn die Unterhaltsarbeiten in den ersten 2 Jahren nach dem Erwerb mehr als 20 Prozent des Erwerbspreises betragen.
- Durch eine Änderung des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) sollen für die kantonalen Einkommenssteuern die gleichen Eckwerte gelten.
- Anstelle dieser Einschränkungen soll den Kantonen auch die Möglichkeit offenstehen, ob sie die Dumont-Praxis weiterhin anwenden wollen oder nicht.

Die vorberatenden Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) und des Ständerates (WAK-S) haben der parlamentarischen Initiative am 9. Mai 2005 beziehungsweise am 16. August 2005 Folge gegeben. Für die Vorlage wurden folgende Leitlinien fixiert:

- Auf Stufe Bund soll die Dumont-Praxis aufgehoben werden.
- Die Kantone können selbst entscheiden, ob sie bei der kantonalen Einkommenssteuer die Dumont-Praxis anwenden wollen.

Auf der Basis des am 20. Februar 2007 verabschiedeten Berichts und eines entsprechenden Gesetzesentwurfs beschloss die WAK-N, eine dreimonatige Vernehmlassung durchzuführen. Zur Disposition standen vier Szenarien: Aufhebung der Dumont-Praxis nur auf Bundesebene, Aufhebung der Dumont-Praxis auf Bundes- und Kantonsebene, keine Aufhebung der Dumont-Praxis sowie Einschränkung der Dumont-Praxis gemäss Vorgaben der parlamentarischen Initiative Müller. Die Auswertung der Ergebnisse weist pattähnliche Züge auf. Ein starkes Lager, das die Beibehaltung der Dumont-Praxis befürwortet (11 Kantone, Finanzdirektorenkonferenz, SP, 3 Verbände) steht einem numerisch noch stärkeren Lager gegenüber, das die Abschaffung der Dumont-Praxis auf Bundes- und Kantonsebene favorisiert (13 Kantone, 22 Verbände). Die auf die direkte Bundessteuer beschränkte Aufhebung der Dumont-Praxis wird von FDP und SVP sowie von zwei Verbänden, aber von keinem Kanton bevorzugt. Auch die Variante Einschränkung der Dumont-Praxis hat wenig Unterstützung erhalten: 1 Kanton, CVP, 1 Verband.

Die Dumont-Praxis ist ein Abbild zweier zentraler Grundsätze des Einkommenssteuerrechts: der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der Rechtsgleichheit. Im Zentrum steht die Frage, in welchem Ausmass die auf einer neu erworbenen Liegenschaft angefallenen Unterhaltskosten in Abzug gebracht werden können. Die steuerliche Behandlung von Instandstellungskosten soll Rechtsgleichheit herstellen zwischen derjenigen Person, die eine Liegenschaft in schlechtem Zustand und zu einem entsprechend tiefen Preis kauft, und jener, die eine Liegenschaft nach der Renovation durch den früheren Eigentümer zu einem entsprechend höheren Preis erwirbt. Nach geltendem Recht stellen die Instandstellungskosten einer stark vernachlässigten Liegenschaft in den ersten 5 Jahren nach dem Erwerb keine abzugsfähigen Unterhaltskosten dar. Sie werden als anschaffungsnahe Aufwand qualifiziert, der den Wert des Eigentums im Vergleich zum Erwerbszeitpunkt vermehrt.

Artikel 108 Absatz 1 der Bundesverfassung enthält den allgemeinen Auftrag des Bundes zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung. Er verleiht dem Bund die Kompetenz, den Wohnungsbau und den Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum zu fördern. Mit dem Wohnungsbau ist nicht bloss der Neubau, sondern auch die Erneuerung bestehender Wohnbauten gemeint. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind mit der Zielsetzung der Wohneigentumsförderung keine Massnahmen zu rechtfertigen, die gegen elementare verfassungsrechtliche Grundsätze zur Ausgestaltung der Steuerordnung wie das Rechtsgleichheitsgebot verstossen. Darunter fiele auch die Abschaffung der Dumont-Praxis. Dies, weil damit keine allgemeine Wohneigentumsförderung im Sinne der Erneuerung bestehender Wohnbauten einherginge, sondern vielmehr einer selektiven Förderung von Erwerbern stark vernachlässigter Liegenschaften Vorschub geleistet würde.

Eine auf die Bundesebene beschränkte Abschaffung der Dumont-Praxis, wie sie von der Mehrheit der WAK-N gefordert wird, wäre inkonsequent und auch nicht sachgerecht. Folgende Gründe sprechen dagegen:

Negative Auswirkungen auf die formelle Steuerharmonisierung

Gemäss Bundesverfassung legt der Bund Grundsätze fest über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Diesem Gebot läuft die von der Kommissionsmehrheit befürwortete Wahlfreiheit der Kantone zuwider, die letztlich vom verfassungsmässigen Ziel der formellen Steuerharmonisierung wegführt. Dies ist umso bedenklicher, als in den Vernehmlassungsergebnissen klar zum Ausdruck kommt, dass kein Kanton¹ – auch jene nicht, die sich für die vollständige Abschaffung der Dumont-Praxis stark machen – eine Disharmonisierung zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen den Kantonen unterstützt. Die Meinung der Kantone muss in Harmonisierungsfragen wegweisend sein. Eine Disharmonisierung bei den Einkommenssteuern im Bereich der Dumont-Praxis würde auch zu einer Disharmonisierung bei den kantonalen Grundstückgewinnsteuern führen: Was an Aufwendungen bei der kantonalen Einkommenssteuer nicht abgezogen werden kann, wird den Gesteungskosten des zum Verkauf stehenden Grundstücks zugerechnet. Somit hat die Abziehbarkeit bzw. Nicht-Abziehbarkeit bei der Einkommenssteuer in

¹ GE hat sich im Rahmen der Vernehmlassung nicht zur Dumont-Praxis geäußert.

spiegelbildlichem Sinne direkten Einfluss auf die Höhe der kantonalen Grundstücksgewinnsteuer.

Verkomplizierung des interkantonalen Steuerrechts

Eine auf die Bundesebene beschränkte Abschaffung der Dumont-Praxis stünde im Widerspruch zu den Vereinfachungsbestrebungen im Steuerrecht. Bei Wahlfreiheit würden einige Kantone ebenfalls die anvisierte Bundeslösung für die kantonale Einkommenssteuer übernehmen, andere hingegen die Dumont-Praxis weiterhin anwenden. Dies hätte negative veranlagungsökonomische Folgen und würde die interkantonalen Steuerauscheidungsprobleme vergrössern. Letzteres deshalb, weil in den kantonalen Sekundärsteuerdomizilen, in denen die Dumont-Praxis nicht angewendet wird, Verlustüberhänge (negative Liegenschaftserträge) entstehen können. Mangels Verrechnungsmöglichkeit gehen diese zulasten des Hauptsteuerdomizilkantons. Dieser beurteilt Verlustüberhänge nach internem Recht. Wendet er die Dumont-Praxis weiterhin an, so übernimmt er den Verlustüberhang mangels steuerlicher Anerkennung nicht, d.h. die im Sekundärsteuerdomizil angefallenen Instandstellungskosten können steuerlich nicht vollständig zum Abzug gebracht werden.

Aufgrund der geschilderten Argumente soll die Abschaffung der Dumont-Praxis nicht auf halbem Weg stehenbleiben. Der Bundesrat zieht es vor, die gänzliche Beseitigung auf Bundes- und Kantonebene ins Auge zu fassen. Er sieht in einem solchen Vorgehen gewichtige administrative Vorteile für die Weiterentwicklung des schweizerischen Steuersystems:

- Erstens erwiese es sich als sachgerechter, den Kantonen im Interesse der verfassungsrechtlich verankerten Harmonisierung der direkten Steuern die Bundeslösung auch in ihrem kantonalen Steuerrecht vorzuschreiben. Dadurch würde eine einheitliche Praxis von Bund und Kantonen wie auch der Kantone untereinander ermöglicht, die mit der formellen Steuerharmonisierung im Einklang steht.
- Zweitens würden veranlagungstechnische Vereinfachungen geschaffen. Zum einen könnten mit der vollständigen Abschaffung der Dumont-Praxis die Unterschiede in der steuerlichen Behandlung von Instandstellungskosten sowohl zwischen Bund und Kantonen wie auch unter den Kantonen künftig vermieden werden. Zum anderen erwiese es sich im Sinne des Bundesgerichtsurteils vom 2. Februar 2005 (BGE 2.A 480/2004 Erwägung 3.3) als sinnvoll, dem dort festgehaltenen Grundsatz gesetzgeberische Nachachtung zu verschaffen: Der Begriff der Unterhaltskosten im kantonalen Recht darf nicht anders ausgelegt werden als auf dem Gebiet der direkten Bundessteuer. Aufgrund dieser Parameter würden sich gegenüber dem Gesetzesentwurf der Kommission Anpassungen aufdrängen, die einer inhaltlichen Übereinstimmung zwischen DBG und StHG im Bereich der abziehbaren Liegenschaftskosten im Privatvermögen gleichkämen:

Art. 32 Abs. 2 erster Satz DBG

² Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. ...

Art. 9 Abs. 3 erster und zweiter Satz StHG

³ Bei Liegenschaften im Privatvermögen können die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden. Zudem können die Kantone Abzüge für Umweltschutz, Energiesparen und Denkmalpflege vorsehen. ...

Art. 72i Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die Änderung vom ...

¹ Die Kantone passen ihre Gesetzgebung innert zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom ... den geänderten Vorschriften von Artikel 9 Absatz 3 erster und zweiter Satz an. Diese Anpassung entfaltet ihre Wirkung für alle Kantone zwei Jahre nach Inkrafttreten der Änderung vom ...

² Nach Ablauf dieser Frist findet Artikel 9 Absatz 3 erster und zweiter Satz direkt Anwendung, wenn ihm das kantonale Steuerrecht widerspricht.

- Drittens ergäben sich wegen der Beseitigung bauwirtschaftlicher Hindernisse positive Rahmenbedingungen für die betroffenen Branchen. Da die Dumont-Praxis im Bundesgerichtsurteil vom 27. April 1997 (BGE 123 II 218) nur noch auf stark vernachlässigte Liegenschaften anwendbar erklärt wurde, ist ihr Geltungsbereich bereits heute wesentlich eingeschränkt. Bei einer vollständigen Beseitigung auf Bundes- und Kantonsebene würden Anreize geschaffen, die Renovationsarbeiten an neu erworbenen Liegenschaften sofort an die Hand zu nehmen. Da die betroffenen Anwendungsfälle numerisch kaum ins Gewicht fallen, ist nicht damit zu rechnen, dass dank der vollständigen Abschaffung der Dumont-Praxis eine substantielle Wohnbauaktivität ausgelöst würde, wie dies vereinzelt in den Vernehmlassungsantworten zum Ausdruck gekommen ist. Die steuerliche Regelung hätte höchstens Einfluss darauf, ob diese Arbeiten zeitlich vorgezogen würden.
- Viertens hat die Vernehmlassung gezeigt, dass die Vorgehensvariante der Abschaffung auf Bundes- und Kantonsebene über den grössten Rückhalt verfügt. Nicht nur weist sie über einen ausserordentlich starken Support bei den Verbänden auf, auch eine knappe Mehrheit der Kantone unterstützt diese Lösung. Insofern ist der vom Bundesrat favorisierte Lösungsweg breit abgestützt.

Ungeachtet dieser Vorteile gilt es aus steuersystematischer Sicht in Erinnerung zu rufen, dass eine komplette Abschaffung der Dumont-Praxis Folgen für die kantonale Grundstückgewinnsteuer hätte. Instandstellungskosten, die bei der Einkommenssteuer abziehbar sind, können bei der Berechnung der kantonalen Grundstückgewinnsteuer nicht mehr den Gestehungskosten zugerechnet werden. Insofern steigt der nach der Veräusserung zu versteuernde Gewinn und erhöht das Einnahmepotenzial dieser Sondersteuer. Allerdings verzögert sich der Zufluss in diese kantonale Einnahmequelle, falls nach der Veräusserung eine selbst genutzte Ersatzliegenschaft erworben wird (sogenannter Besteuerungsaufschub). Weil der Bund keine Sondersteuer auf Grundstückgewinnen des Privatvermögens erhebt, kann der aus den Instandstellungskosten resultierende Minderertrag bei der direkten Bundessteuer nicht analog zu den kantonalen Einkommenssteuern kompensiert werden.

Steuersystematisch ergibt sich bei der weiterhin zentralen Unterscheidung zwischen abziehbaren werterhaltenden und den nicht abziehbaren wertvermehrenden Aufwendungen keine Änderung. Insofern ist weder mit der von der Kommissionsmehrheit anvisierten Stossrichtung noch mit dem bundesrätlichen Lösungsweg eine Vereinfachung bei dieser fundamentalen Abgrenzungsproblematik im Bereich der Unterhaltskosten zu erzielen.

3 Schlussfolgerungen

Der Anwendungsbereich der Dumont-Praxis ist seit der bundesgerichtlichen Einschränkung im Jahre 1997 auf den Erwerb stark vernachlässigter Liegenschaften reduziert worden. Eine Abschaffung der Dumont-Praxis einzig bei der direkten Bundessteuer ist inkonsequent und ein verfassungsrechtlich wie auch veranlagungsökonomisch verfehelter Ansatz. Stattdessen zieht der Bundesrat deren Abschaffung auf Bundes- und Kantonsebene vor.