



Kantonsrat

Sitzung vom: 29. Januar 2013, vormittags

Protokoll-Nr. 52

Nr. 52

Postulat Müller Pius und Mit. über die Festlegung der Höhe der Pauschalansätze für den Abzug der Liegenschaftsunterhaltskosten (P 290). Ablehnung

Pius Müller begründet das am 28. Januar 2013 eröffnete Postulat über die Festlegung der Höhe der Pauschalansätze für den Abzug der Liegenschaftsunterhaltskosten. Entgegen dem Antrag der Regierung halte er am Postulat fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann das Postulat ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Nach § 39 Absatz 4 Steuergesetz (StG; SRL Nr. 620) kann für Liegenschaften des Privatvermögens an Stelle der tatsächlichen Kosten und Prämien ein Pauschalabzug geltend gemacht werden. Der Regierungsrat regelt diesen Pauschalabzug. Das hat der Regierungsrat in § 10 Steuerverordnung (StV; SRL Nr. 621) getan. Gemäss dieser Bestimmung bemisst sich die Höhe der Pauschale in einem Prozentsatz des Brutto-Mietertrags und ist abhängig vom Erstellungsjahr der Liegenschaft. Sie betrug bis 2012:

- a. 15 Prozent des Brutto-Mietertrags oder des steuerbaren Mietwerts von Gebäuden, deren Erstellungsjahr zu Beginn der Steuerperiode nicht mehr als zehn Jahre zurückliegt,
- b. 25 Prozent des Brutto-Mietertrags oder des steuerbaren Mietwerts von Gebäuden, deren Erstellungsjahr zu Beginn der Steuerperiode nicht mehr als 25 Jahre zurückliegt,
- c. ein Drittel des Brutto-Mietertrags oder des steuerbaren Mietwerts der übrigen Gebäude.

Eine Wechselmöglichkeit vom Pauschalabzug zum Abzug der effektiven Kosten war nach früherem Recht einmalig und nur unter erschwerten, kumulativ zu erfüllenden Voraussetzungen möglich. Nach § 10 Absatz 4 StV (in der bis 2012 gültigen Fassung) war ein Wechsel zulässig, wenn nachgewiesen wurde, dass der Pauschalabzug der letzten sechs Jahre insgesamt sowie in mindestens vier der letzten sechs Jahre die tatsächlichen Unterhalts- und Verwaltungskosten nicht deckt (sogenannte Fixpauschale). Demgegenüber kann man bei der direkten Bundessteuer und in den andern Kantonen für jede Steuerperiode zwischen dem Abzug der tatsächlichen Kosten oder einem (im Vergleich zu Luzern dafür tieferen) Pauschalabzug wählen (sogenannte Wechselpauschale). Die Fixpauschale erlaubte, die administrativen Aufwendungen bei der Steuerdeklaration im Interesse des Liegenschaftsbesitzers tief zu halten sowie aufwändige Abklärungen über den Charakter des Unterhalts (werterhaltend oder wertvermehrend) zu verhindern.

Das Bundesgericht hat mit Urteil 2C_91/2012 vom 17. August 2012 (Versand am 14. November 2012) entschieden, dass § 10 StV Bundesrecht verletzt. Diese Regelung verstosse gegen das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) und gegen das Steuerharmonisierungsgesetz. Gerügt wurden namentlich die zu grosszügigen Pauschalansätze sowie die Einschränkung der Wechselmöglichkeit. Schon den Pauschalansatz von 25 Prozent beurteilte das Bundesgericht als ausgesprochen hoch, während es jenen von 33 Prozent als geradezu unhaltbar hoch ansah. An § 10 StV konnte daher in dieser Form nicht mehr festgehalten werden. Stattdessen haben wir auf die Steuer-

periode 2013 die Wechselpauschale analog zur direkten Bundessteuer eingeführt. Die entsprechenden Pauschalansätze betragen ab 2013:

- a. 10 Prozent des Brutto-Mietertrags oder des steuerbaren Mietwerts von Gebäuden, deren Erstellungsjahr zu Beginn der Steuerperiode nicht mehr als zehn Jahre zurückliegt,
- c. 20 Prozent des Brutto-Mietertrags oder des steuerbaren Mietwerts der übrigen Gebäude.

Die neuen Pauschalansätze entsprechen denjenigen der direkten Bundessteuer und der meisten Kantone (BE, UR, SZ, OW, NW, GL, ZG, FR, SO, BS, AR, GR, AG, TG, VS und JU sowie NE (letzterer Kanton zusätzlich mit betraglichen Höchstgrenzen)). Sie sind tiefer als die bisherigen Pauschalen und berücksichtigen den Umstand, dass neu in jeder Steuerperiode der Abzug der tatsächlichen Kosten verlangt werden kann. Die Beibehaltung der bisherigen Ansätze wäre dagegen unter Berücksichtigung der jederzeitigen Wechselmöglichkeit sachlich nicht mehr gerechtfertigt. Die neue Regelung des Kantons Luzern entspricht derjenigen der Nachbarkantone und sämtlicher Innerschweizer Kantone. Der Kanton Luzern ist daher im Vergleich zu den für ihn relevanten Kantonen durchaus konkurrenzfähig, dies nicht zuletzt auch aufgrund einer ausreichenden Verfügbarkeit von relativ günstigem Bauland und Wohneigentum. Die im Postulat geforderten Ansätze von 15 und 25 Prozent kennen lediglich die Kantone Schaffhausen und Tessin, welche jedoch in dem für den Kanton Luzern relevanten Standortvergleich praktisch kaum ins Gewicht fallen. Aufgrund der Erwägungen des erwähnten Bundesgerichtsurteils stellt sich zudem die Frage, ob das Bundesgericht insbesondere den Ansatz von 25 Prozent noch als angemessen beurteilen würde.

Die Einführung der Wechselpauschale analog zur direkten Bundessteuer wird zu Steuerausfällen führen. Diese sind allerdings schwierig abzuschätzen und dürften sich voraussichtlich für Kanton und Gemeinden insgesamt in einstelliger Millionenhöhe bewegen. Der Ausfall ist auf einen im Ergebnis teilweise wiederholten Abzug von Kosten in effektiver und pauschaler Form aufgrund des Wahlrechts in jeder Steuerperiode zurückzuführen, der den Mehrertrag aufgrund der tieferen Pauschalansätze übersteigen dürfte. Bei einer weniger starken Absenkung der Pauschalansätze für den Abzug im Sinn des Postulats würden sich die zu erwartenden Steuerausfälle entsprechend deutlich erhöhen (gemäss analoger Schätzung auf rund 19 bis 23 Mio. für Kanton und Gemeinden).

Die Festsetzung von Pauschalansätzen für anfallende Gewinnungskosten ist eine klassische Vollzugsaufgabe. Die Höhe solcher Pauschalen hat sich grundsätzlich an den tatsächlichen Kosten und nicht an politischen Gesichtspunkten zu orientieren. Entsprechend wird diese Aufgabe in den Steuergesetzen vielfach an die Exekutive delegiert. Dies tut auch die Luzerner Steuerordnung namentlich etwa für Berufsauslagen, Abschreibungen oder Rückstellungen. Diese Pauschalen haben teilweise ähnliche finanzielle Auswirkungen. Eine gesetzliche Verankerung der Pauschalen für die Liegenschaftsunterhaltskosten erachten wir daher als wenig konsequent und nicht stufengerecht.

Aus diesen Überlegungen beantragen wir Ihnen, das Postulat abzuweisen."

Pius Müller hält an seinem Postulat fest. Der Kanton Luzern wechsele ab 2013 auf Grund eines Bundgerichtsentscheids bei den Abzügen für Liegenschaftsunterhaltskosten von der sogenannten Fixpauschale zur Wechselpauschale. Viele Luzerner Hauseigentümer und Verbände hätten die Wechselpauschale schon lange gefordert. Das Bundesgericht habe den höchsten Pauschalsatz von 33 1/3 Prozent als unhaltbar bezeichnet. Wäre ein Prozentsatz von 25 Prozent in Zukunft nicht mehr statthaft, hätte es das Bundesgericht im zitierten Urteil direkt festgehalten. Dass dies aber nicht gemacht wurde, spreche klar für die Zulässigkeit eines Pauschalabzuges von 25 Prozent. Dass die Kantone Schaffhausen und Tessin ihre höheren Ansätze nicht anpassten, spreche ebenfalls für die Konformität dieser Pauschalen, sie seien also rechtlich möglich. Der Kanton Luzern habe mit den bisherigen Pauschalen einen Standortvorteil. Man sei der Konkurrenz voraus gewesen. Nun sei man nur noch konkurrenzfähig, nämlich mit den umliegenden Kantonen auf gleicher Höhe. Man gebe einen Standortvorteil ohne politische Diskussion einfach aus der Hand. Dies sei bestimmt keine

Wohneigentumsförderung. Er sei überzeugt, dass der Regierungsrat wohneigentumsfreundlicher sei. Die Schätzung der finanziellen Konsequenzen von höheren Pauschalsätzen sei schwierig, wie dies auch der Regierungsrat in seiner Antwort festhalte. Die Steuerbehörden hätten sich in solchen Fällen schon öfters verschätzt. Zudem sei davon auszugehen, dass der Regierungsrat die Steuerausfälle möglichst hoch ansetze, um die nicht gewollte Anhebung der Pauschalen in Zeiten knapper Finanzhaushalte im Voraus in ein negatives Licht zu rücken. Die vorgelegte Schätzung in der Begründung der Regierung sei nicht nachziehbare und erwecke leider einen unseriösen Anschein. Die Kantone Nidwalden und Aargau zeigten, dass die Verankerung der Pauschalen im Gesetz durchaus üblich sei. Der Kanton Luzern habe sich bei vergangenen Steuergesetzrevisionen jeweils für die Beibehaltung der Pauschale ausgesprochen. Die Beibehaltung sei stets ein politischer Entscheid und kein fachlicher. Das Argument der Vollzugsaufgabe sei also nicht stichhaltig. Pauschalen gebe es im Steuergesetz des Öfteren, beispielsweise 70 Prozent Eigenmietwert, 75 Prozent Katasterwertbesteuerung oder zehn Prozent Pauschale beim Abzug von Zuwendungen an Parteien. Nur mit der Überweisung des Postulats könne man die finanziellen Auswirkungen seriös prüfen und nicht einfach eine Zahl nennen. Er bedanke sich für eine breite Unterstützung im Parlament.

Rosy Schmid erklärt, der Kanton Luzern habe bis anhin die attraktive Fixpauschale auf Abzüge von Mieterträgen aus Liegenschaften, das gelte für die Privaten. Diese Pauschale sei klar, effizient und für den Bürger auch sehr verständlich gewesen. Nun müsse man sich aber von dieser Pauschale verabschieden, die Wechselpauschale komme, also die neuen Pauschalsätze oder der Abzug der effektiven Kosten. Die Regierung schreibe, dass die neuen Pauschalabzüge von zehn und 20 Prozent der Usanz und den Richtlinien des Bundes und der meisten Kantone entsprechen würden. Die erwähnten Steuerausfälle sprächen ihrer Meinung nach dafür, dass die Wohneigentümer eher entlastet würden. Sie hoffe aber, dass dies nicht nur für die spekulativen Besitzer gelten werde. Die FDP-Fraktion bedaure den Wechsel sehr, aber in Anbetracht der Antwort des Regierungsrates sowie der erwähnten Gegebenheiten lehne sie das Postulat ab.

Franz Bucher erklärt, folgende wichtige Gründe aus der Antwort des Regierungsrates führten zur Ablehnung des Postulats. Erstens, das heutige Recht verletze das Bundesrecht. Zudem seien die bisherigen Pauschalabzüge von 15, 25 und 33 1/3 Prozent sehr grosszügig gewesen. Das Bundesgericht erachte ja, gemäss der Antwort des Regierungsrates, Pauschalabzüge ab 25 Prozent als ausserordentlich. Die umliegenden Kantone hätten die Pauschalsätze, die der Kanton Luzern neu einführe, bereits schon vor längerer Zeit eingeführt. Die Umstellung auf das neue System kosteten den Kanton und die Gemeinden Millionenbeträge. Dies seien zwar gemäss Berechnungen des Regierungsrates einstellige Millionenbeträge.. Die zu erwartenden Steuerausfälle, wenn man die Pauschalsätze noch zusätzlich erhöhen würde, würden etwa 20 Millionen Franken ausmachen. Angesichts der finanziellen Lage des Kantons und der Gemeinden erachte es die CVP-Fraktion im Moment als falschen Zeitpunkt, die Pauschalabzugssätze auf die geforderte Erhöhung des Postulats anzuheben. Weder Kanton noch Gemeinden könnten heute auf diese Steuereinnahmen verzichten. Deshalb lehne die CVP-Fraktion das Postulat ab.

Michael Töngi sagt, auch die Fraktion der Grünen lehne das Postulat ab. Er sei manchmal etwas erstaunt, woraus man eine Benachteiligung ablesen könne. Man habe ein Bundesgerichtsurteil, welches für die Hauseigentümer klare Vorteile bringe, da man drei bis vier Jahre lang die Pauschale anwenden könne, auch wenn man gar keine Arbeiten am Haus vornehme. In dem Jahr, in welchem man am Haus Arbeiten vornehme, die man bisher aufgeschoben habe, und etwa zehn- bis zwanzigtausend Franken investiere, könne man den gesamten Betrag auf einmal bei den Steuern abziehen. Das würde den Hauseigentümern, wenn sie es geschickt anstellen, alle drei bis vier Jahre eine Halbierung der Steuern ermöglichen. Es sei auf Grund des Bundesgerichtsurteils eine klare Besserstellung der Hauseigentümer. Man habe gelesen, dass es auch Steuerausfälle gebe, das sei klar, man könne es auch auf Grund von Erfahrungen anderer Kantone belegen. Er finde es aber komisch, wenn man hier von Bedauern spreche, und sage, dies sei keine Wohneigentumsförderung. Wenn man schön jährlich den Wechsel vollziehen und Abzüge tätigen könne, die mit der Pauschale nicht mög-

lich seien, sei es klar, dass diese Pauschale tiefer angesetzt werden müsse als bisher. Aus diesem Grund lehne die Fraktion der Grünen das Postulat ab.

David Staubli erklärt, der Regierungsrat folge mit der Verordnungsänderung einem Bundesgerichtsentscheid. Der Bundesgerichtsentscheid sage, ein Pauschalabzug von einem Drittel sei unhaltbar und zu hoch. Der reine Pauschalabzug, also ohne die Möglichkeit, auf die effektiven Kosten zu wechseln, sei verfassungswidrig und verstosse gegen die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Er wolle den Entscheid juristisch nicht kommentieren, er habe den Entscheid wie wohl viele andere im Parlament auch nicht gelesen. Aber man müsse als Kanton dem Entscheid Folge leisten. Inhaltlich sei die GLP-Fraktion der Meinung, dass Steuerabzüge mit grosser Zurückhaltung angewendet werden sollten. Steuerabzüge seien der falsche Weg, um Steuern zu senken. Steuerabzüge führten dazu, dass die Steuereinnahmen zurückgingen. Wenn man das nicht wolle, müsse man die Steuersätze erhöhen, da verzichte man doch lieber auf die Steuerabzüge. Deshalb sei die GLP-Fraktion sowohl aus inhaltlicher wie auch formeller Sicht gegen das Postulat.

David Roth möchte sich Michael Töngis Ausführungen anschliessen. Es sei komisch, wenn man Mindereinnahmen, respektive Steuerausfälle habe, aber die Betroffenen scheinbar gleichzeitig schlechter davon kommen sollten. Eigentlich müsste man, wenn man die Zahlen anschauet, die Pauschalabzüge noch tiefer ansetzen. Die SP/JUSO-Fraktion lehne das Postulat ab und würde eher einen Schritt in die gegenteilige Richtung begrüssen.

Armin Hartmann bittet darum, das Postulat zu unterstützen. Der Wechsel zur Wechselpauschale sei richtig, da eine Differenz zur Bundessteuer vorliege, die sich sachlich nicht mehr rechtfertigen lasse. Es blieben drei Fragen. Erstens, ob die von Pius Müller vorgeschlagenen Abzüge rechtlich möglich seien. Zweitens, welche Ausfälle Kanton und Gemeinden zu erwarten hätten. Und drittens, ob die Abzüge fair und politisch vertretbar seien. Die Fragen eins und zwei seien kurz zu beantworten. Erstens, ob die Abzüge rechtlich möglich seien, könne wahrscheinlich mit ja beantwortet werden, anhand des Urteils gebe es keine anderen Indizien. Zu zweitens, zur Höhe der Ausfälle, könne er die vorgelegte Berechnung nicht unterstützen. Es seien wahrscheinlich alte Zahlen, nämlich die gleichen Zahlen, die 2008 in seinem Vorstoss genannt worden seien, aber in der Investitionstätigkeit habe sich einiges verändert. Der Investitionspfad sei entscheidend für die Berechnung der Ausfälle. Zusammengefasst könne man nicht sagen, wie hoch die Ausfälle sein würden. Zu dritten Frage halte er fest, dass er verhindern wolle, dass am grünen Tisch über 20 oder 25 Prozent entschieden werden. Man müsse etwas mehr ins Detail gehen. Dazu ein Zahlenbeispiel: Wenn er z.B. von einer Lebensdauer eines Hauses von 50 Jahren und einer Bruttorendite von 6 Prozent ausgehe, müsse man bei einer Lebensdauer von 50 Jahren pro Jahr zwei Prozent abschreiben. Man habe eine Bruttorendite von sechs Prozent. Dann würden zwei Prozent geteilt durch sechs Prozent einen Abzug von einem Drittel ergeben. Dies zeige, dass der Drittel, den man bis anhin gehabt habe, nicht einfach aus der Luft gegriffen sondern sachlich begründet gewesen sei. Jetzt gehe man zurück, was grundsätzlich nicht falsch sei; wenn man mehr Flexibilität bekomme, solle man zurück gehen. Wie weit gehe man aber zurück? Rechne man es nach, komme man bei einem Abzug von 25 Prozent für Altbauten zu einem jährlichen Unterhalt von 1,5 Prozent. Man wisse, dass man diesen Betrag mindestens brauche. Deshalb seien die vorgeschlagenen Abzüge fair, es ginge überhaupt nicht um die Bevorzugung von Hausbesitzern. Es handle sich dabei um die effektiven Unterhaltskosten, diese sollte man auch abziehen können. Aus diesem Grund soll der Vorstoss in der vorliegenden Form unterstützt werden.

Pius Müller stellt einen Antrag auf Namensaufruf.

Im Namen des Regierungsrates nimmt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann Stellung. Er sei erstaunt; vor Jahren habe man darüber diskutiert, dass die Fixpauschale ungerecht sei und man deshalb auf die Wechselpauschale wechseln müsse. Nun höre man, dass man jetzt wechseln müsse und alle benachteiligt werden. Es sei von Anfang an klar gewesen, dass die Abzüge von 15, 25 und 33 Prozent, die Kompensation für die fehlende Wechselpauschale gewesen sei. Das Bundesgericht habe entschieden, dass das Fehlen der Wechselpauschale nicht mehr haltbar sei und die hohen Abzüge gerügt. Man habe nun die Zahlen der direkten Bundessteuer übernommen. Das sei richtig so, denn alle hätten immer ein vereinfachtes Steuersystem gewollt. Diese Zahlen seien nicht aus der Luft gegriffen, sondern der Bund wie

auch die 23 Kantone, die das System bereits eingeführt hätten, hätten sich Überlegungen dazu gemacht. Die Ausfälle könne man in der Tat nie genau beziffern, das sei so. Aber wenn Pius Müller diese Zahlen als falsch bezeichne, dann solle er bitte die richtigen Zahlen nennen. Er nehme diese Zahlen gerne entgegen. Man habe sich entschieden, die Bundeslösung zu übernehmen. Diese Zahlen seien nicht falsch, Pauschalen seien immer Pauschalen. Es gebe immer Fälle, die entweder etwas bevorzugt oder benachteiligt sei. Und für diese Fälle könne man jetzt wechseln. Dann werde genau abgezogen, was auch geleistet worden sei. Deshalb bittet Marcel Schwerzmann, das Postulat abzulehnen.

Pius Müller antwortet, gerade deshalb möchte er das prüfen lassen, so komme man zu diesen Zahlen und das sei sein Anliegen.

Der Rat lehnt den Antrag auf Namensaufruf ab. Das nötige Drittel wurde nicht erreicht.

Der Rat lehnt das Postulat ab.