

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 7. Februar 2024

138. Bundesbeschluss über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften (Vernehmlassung)

Mit Schreiben vom 17. November 2023 hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) das Vernehmlassungsverfahren zum Vorentwurf eines Bundesbeschlusses über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften (Umsetzung der parlamentarischen Initiative 22.454, Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften) eröffnet.

Das eidgenössische Parlament strebt bei der Besteuerung des Eigenmietwerts seit geraumer Zeit einen Systemwechsel an: Es möchte die Besteuerung aufheben und dafür gleichzeitig die heutigen Abzugsmöglichkeiten stark einschränken. Die Vorlage zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 17.400, Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung, ist derzeit in den eidgenössischen Räten hängig. Gemäss aktuellem Stand der Beratungen will der Ständerat dabei die selbstgenutzten Zweitliegenschaften vom Systemwechsel ausnehmen, weil er um die Einnahmen der Berg- und Tourismuskantone fürchtet. Demgegenüber möchte der Nationalrat auch bei Zweitliegenschaften die Eigenmietwertbesteuerung aufheben.

Mit der vorgeschlagenen Änderung der Bundesverfassung will die WAK-N die Grundlagen für einen vollständigen Systemwechsel bei der Besteuerung des Eigenmietwerts schaffen: Sofern der Eigenmietwert nicht besteuert wird, sollen die Kantone bzw. die Gemeinden auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften höhere Liegenschaftssteuern erheben können. Damit könnten die Berg- und Tourismuskantone die Einnahmefälle kompensieren, die ihnen bei einem vollständigen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung drohen.

Die Vorlage der WAK-N sieht deshalb vor, dass die Kantone bzw. die Gemeinden bei der Besteuerung von überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften von den verfassungsmässigen Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abweichen und damit auf Zweitliegenschaften höhere Liegenschaftssteuern erheben dürfen. Voraussetzung dafür ist, dass der Eigenmietwert auch auf Zweitliegenschaften nicht mehr besteuert wird. Wird der Systemwechsel nicht umgesetzt oder später wieder eine Eigenmietwertbesteuerung auf Zweitliegenschaften eingeführt, dürfen die Kantone die besondere Liegenschaftsteuer nicht erheben.

Auf Antrag der Finanzdirektion

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Schreiben an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates, 3003 Bern (Zustellung auch per E-Mail als PDF- und als Word-Version an vernehmlassungen@estv.admin.ch):

Mit Schreiben vom 17. November 2023 haben Sie uns den Vorentwurf des Bundesbeschlusses über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften mit erläuterndem Bericht zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

Im Hinblick auf das Ziel der Reduktion der Verschuldensanreize befürwortet der Kanton Zürich grundsätzlich einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung (vgl. Stellungnahme des Regierungsrates vom 3. Juli 2019 zum Vorentwurf der WAK-S zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative 17.400, RRB Nr. 653/2019). Einem Systemwechsel kann aber nur zugestimmt werden, wenn er für die direkte Bundessteuer und die kantonalen Einkommenssteuern konsequent erfolgt. So sollen bei einer Nichtbesteuerung des Eigenmietwerts auch die mit diesem Ertrag zusammenhängenden Gewinnungskosten und Schuldzinsen nicht mehr abzugsfähig sein. Weiter sind im Hinblick auf die Steuerharmonisierung und die interkantonale Steuerausscheidung kantonale Wahlrechte bei den direkten Steuern abzulehnen.

Bei einem konsequenten Systemwechsel ist die Eigenmietwertbesteuerung auch bei selbstgenutzten Zweitliegenschaften aufzuheben. Eine unterschiedliche steuerliche Behandlung des Eigenmietwerts bei am Wohnsitz selbstgenutzten Wohnliegenschaften und bei Zweitliegenschaften wäre steuersystematisch kaum zu begründen. Das parallele Führen von zwei Systemen würde zudem zu neuen Steueroptimierungsmöglichkeiten und Abgrenzungsfragen betreffend Hauptwohnsitz und Nebensteuerdomizil der Steuerpflichtigen führen. Es soll deshalb ein vollständiger Systemwechsel erfolgen und auch der Eigenmietwert von Zweitliegenschaften nicht mehr besteuert werden.

Die Vorlage der WAK-N sieht eine neue Verfassungsbestimmung (Art. 127 Abs. 2^{bis} BV) vor, die den Kantonen die Erhebung einer besonderen Liegenschaftsteuer auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften ermöglicht, bei der von den verfassungsmässigen Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nach Art. 127 Abs. 2 BV abgewichen werden kann. Voraussetzung dafür ist, dass der Eigenmietwert von selbstgenutzten Zweitliegenschaften vom Bund und von den Kantonen nicht besteuert wird.

Im Hinblick auf einen mehrheitsfähigen und konsequenten Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung erachten wir die vorgeschlagene besondere Liegenschaftssteuer auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften als sinnvolle und zielführende Lösung, um für Kantone oder Gemeinden mit einem hohen Bestand an Zweitwohnungen den Steuerausfall aus der Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung auszugleichen. Dass dafür von den aus dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz abgeleiteten verfassungsmässigen Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) abgewichen werden muss, ist mit Blick auf die Besonderheiten von Zweitliegenschaften hinzunehmen. Zudem dürfte der Aufwand für die Erhebung dieser besonderen Liegenschaftssteuer sowohl für die Steuerbehörden als auch für die Steuerpflichtigen deutlich kleiner sein als eine Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung für selbstgenutzte Zweitliegenschaften.

Um sowohl für die Kantone als auch für die Zweitwohnungseigentümerinnen und -eigentümer Rechtssicherheit und Klarheit zu schaffen und die Abweichung von den verfassungsmässigen Besteuerungsgrundsätzen in einem engen Rahmen zu halten, sollte die Höchstgrenze der besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitliegenschaften auf Stufe der Verfassung oder eines Bundesgesetzes festgelegt werden. Die Höchstgrenze sollte so definiert werden, dass sie den betroffenen Kantonen erlaubt, den Steuerausfall aus der Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung mit der Liegenschaftssteuer auszugleichen.

Die Liegenschaftssteuer wird in der Regel mittels eines proportionalen Steuertarifs auf dem Vermögenssteuerwert der Liegenschaft erhoben. Aufgrund der nach Art. 13 des Steuerharmonisierungsgesetzes (SR 642.14) zwingenden Besteuerung des Vermögens ist auch bei einer Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung der Vermögenssteuerwert von Liegenschaften bei den Staats- und Gemeindesteuern weiterhin zu bestimmen. Die Bestimmung und Erhebung einer zusätzlichen Liegenschaftssteuer auf selbstgenutzten Zweitliegenschaften – ob als Kantons- oder als Gemeindesteuer ausgestaltet – würde daher nicht zu einem besonders grossen administrativen Mehraufwand führen, wenn sie proportional zum Vermögenssteuerwert erhoben wird.

Da im Rahmen der Einschätzung nicht zwischen Erst- und Zweitliegenschaften und selbstbewohnten und vermieteten Liegenschaften unterschieden wird, sind Daten zur Abschätzung des Steuerausfalls bei Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften im Kanton Zürich nicht verfügbar.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli