

Eidg. Steuerverwaltung (ESTV)

Per E-Mail (als Word und PDF) an:  
vernehmlassungen@estv.admin.ch

Zürich, 1. März 2024

**Vernehmlassung der Städtischen Steuerkonferenz zur parlamentarischen Initiative 22.454 «Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Städtische Steuerkonferenz nimmt zum vorgelegten Vorentwurf wie folgt Stellung:

**I. Ausgangslage und Konnex zu Pa. Iv. 17.400**

Das Parlamentsgeschäft «Besteuerung des Wohneigentums» wird im kommenden Juni 20-jährig: Bereits im Juni 2004 wurde eine Pa. Iv. eingereicht, welche die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung vorsah und keine Abzüge mehr zulassen wollte. 20 Jahre später gehört dieses Parlamentsgeschäft weiterhin zu den umstrittenen Geschäften. Der vorliegende Vorentwurf ist gekoppelt an die Pa. Iv. 17.400 «Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung», indem die Möglichkeit zur Erhebung einer besonderen Liegenschaftssteuer unter dem Vorbehalt steht, dass der Mietwert von Zweitliegenschaften im Bund und in den Kantonen nicht besteuert wird. Die Pa. Iv. 17.400 befindet sich derzeit in der Differenzbereinigung. Eine zentrale Differenz besteht hinsichtlich der Frage, ob die Eigenmietwertbesteuerung auch für selbstgenutzte Zweitliegenschaften abgeschafft werden soll: Während der Nationalrat einen vollständigen Systemwechsel befürwortet, hat sich der Ständerat zuletzt am 14. Dezember 2023 erneut für einen partiellen Systemwechsel ausgesprochen, wonach der Eigenmietwert nur für das am Wohnsitz selbstbewohnte Wohneigentum aufgehoben werden soll, da andernfalls zu grosse Steuerausfälle in Tourismus- und Bergkantonen befürchtet werden. Die vorliegende Vorlage 22.454 betreffend Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften wurde bisher von beiden Kommissionen unterstützt. Sie ist in der Form einer Teilrevision der Verfassung ausgestaltet.

## **II. Beurteilung der geplanten Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften**

### **a. Grundsätzliches**

Wie bereits in ihrer Vernehmlassung vom Juni 2019 zur Pa. Iv. 17.400 begrüsst die Städtische Steuerkonferenz die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung weiterhin. So sprechen vor allem der grosse administrative Aufwand und der fehlende Rückhalt in der Bevölkerung gegen die Eigenmietwertbesteuerung. Bei einem Systemwechsel in der Wohneigentumsbesteuerung ist allerdings insbesondere sicherzustellen, dass durch ein neues System weder neue Abgrenzungsprobleme, noch ein grosser administrativer Mehraufwand, noch zusätzliche Steueroptimierungsmöglichkeiten aufgrund einer Lösung zugunsten ausgewählter Kantone bzw. Gemeinden geschaffen werden.

### **b. Geplante Teilrevision der Bundesverfassung ist nicht angezeigt**

Die Vorlage sieht eine neue Bestimmung in der Bundesverfassung vor, wonach Kantone bei einer besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitliegenschaften die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und das Gebot der Rechtsgleichheit nicht beachten müssen, wenn der Eigenmietwert abgeschafft wird. Bereits mit Blick auf die Rechtssicherheit und das Vertrauen in verfassungsmässige Grundsätze sind solche Eingriffe in zentrale Verfassungsgrundsätze entgegen dem Erläuternden Bericht (S. 10) nicht leichtfertig in Kauf zu nehmen. Für die vorliegende Objektsteuer auf Zweitliegenschaften sprechen weitestgehend gleiche Beweggründe wie für einen partiellen Systemwechsel: In beiden Fällen stehen überwiegend fiskalische Motive ausgewählter Berg-/Tourismuskantone bzw. -gemeinden, welche infolge einer Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung auch auf Zweitliegenschaften (vollständiger Systemwechsel) Steuerausfälle befürchten, im Zentrum. Nur wenige Kantone – und dort wiederum nur ein kleiner Teil der Gemeinden – wären allenfalls stark von mutmasslichen Auswirkungen eines Wegfalls des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften betroffen (Erläuternder Bericht, S. 14). Der Kreis der von der Teilrevision der Bundesverfassung betroffenen Gemeinden ist damit sehr klein. Die Reform hätte vermutlich auf einzelne Gemeinden der Kantone Bern, Graubünden, Tessin und Wallis die grössten Auswirkungen, wobei kleine Gemeinden proportional stärker betroffen wären als grössere (Erläuternder Bericht, S. 14). Die erwähnten Kantone zählen im Nationalen Finanzausgleich gleichzeitig zu den (stärksten) Nehmerkanto-

nen: So sind etwa die Kantone Bern mit CHF 1 Mia. und Wallis mit CHF 840 Mio. sowie Graubünden mit CHF 270 und Tessin mit CHF 70 Mio. Nehmerkantone im NFA.<sup>1</sup> Die mutmasslich vom Wegfall des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften relevant betroffenen Kantone zählen somit zu den finanziell leistungsschwachen Kantonen, welche mit substanziellen NFA-Zahlungen entlastet werden. Dabei besteht mit dem geografisch-topografischen Lastenausgleich aber bereits ein Instrument, mit welchem die Faktoren Höhenlage, Steilheit des Geländes sowie geringe Besiedlungsdichte berücksichtigt werden, welche für Berg-/Tourismuskantone regelmässig relevant sind.

Die im Fall einer Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung vermuteten Ausfälle der betroffenen Kantone bzw. Gemeinden basieren auf höchst unsicheren Daten. Die mutmasslich betroffenen Kantone wurden erst im Rahmen der vorliegenden Vernehmlassung aufgefordert, aussagekräftiges Zahlenmaterial zu liefern (Erläuternder Bericht, S. 14 f.). Dieses Vorgehen wird der Tragweite des Vorhabens aber in keiner Weise gerecht.

Im Ergebnis soll aufgrund mutmasslich und in unbekanntem Ausmass resultierenden Mindereinnahmen für ausgewählte Nehmerkantone im NFA und deren betroffenen Gemeinden eine Verfassungsbestimmung eingeführt werden, wonach von fundamentalen verfassungsmässigen Grundsätzen abgewichen werden kann.

### **c. Fehlende Berücksichtigung der Einnahmen aus der Objektsteuer auf Zweitliegenschaften im NFA**

Heute wird der Eigenmietwert als Teil des steuerbaren Einkommens im Ressourcenpotential eines Kantons abgebildet. Demgegenüber würden Einnahmen aus einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften nicht im NFA berücksichtigt. Faktisch würde folglich mit der Einführung der Objektsteuer die Grundlage für die Besteuerung von Personen mit ausserkantonalem Wohnsitz mit Eigentum im jeweiligen Kanton geschaffen, ohne dass die damit einhergehenden Einnahmen im NFA berücksichtigt würden. Die Vorlage würde somit die genannten Berg-/Tourismuskantone mit Blick auf den NFA in systemwidriger Weise bevorteilen. Bei einer Einführung der Objektsteuer müsste daher sichergestellt sein, dass daraus resultierende zusätzliche Einnahmen in den NFA einfliessen. Zudem soll gemäss Erläuterndem Bericht das Ziel einer Kompensation der wegfallenden Einnahmen aus der Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften bei der Festlegung des Steuertarifs nicht zwangsläufig im Vordergrund

---

<sup>1</sup> «NFA in der Schweiz nach Kantonen im Jahr 2023», abrufbar unter <<https://de.statista.com/statistik/daten/studie/309329/umfrage/nationaler-finanzausgleich-in-der-schweiz-nach-kantonen/>>.

stehen; die betroffenen Gemeinwesen könnten ebenso höhere oder tiefere Einnahmen erzielen (Erläuternder Bericht, S. 15). Im Falle höherer Einnahmen wäre eine fehlende Berücksichtigung im NFA zusätzlich stossend.

#### **d. Auslegungsbedarf und Verwaltungsaufwand**

Bei einer Einführung der Objektsteuer auf Zweitliegenschaften würden sich sodann diverse Abgrenzungsfragen stellen. Die geplante Objektsteuer soll auf «überwiegend selbstgenutzten» Zweitliegenschaften erhoben werden können. Gemäss Erläuterndem Bericht besteht ein grosser kantonaler Spielraum bei der Umsetzung, wie die «überwiegende Selbstnutzung» zu verstehen ist. Beide Kriterien – sowohl «überwiegend» als auch «Selbstnutzung» – sind stark auslegungsbedürftige unbestimmte Rechtsbegriffe und führen bis zu deren Klärung auf Gesetzesstufe oder durch Gerichte zu grosser Rechtsunsicherheit. So stellen sich namentlich die Fragen, welche Nutzungsformen als «Selbstnutzung» qualifizieren und ab wann diese Selbstnutzung als überwiegend gilt. Konkret müssten folgende Fragen beantwortet werden: Ist der überwiegende Teil des Kalenderjahres massgebend? Sind die erzielten Mieteinnahmen relevant? Ist ausreichend, dass die Zweitliegenschaft auf einer Mietplattform ausgeschrieben wurde, auch wenn in der Folge in diesem Zeitraum keine Fremdnutzung erfolgte? Qualifizieren die Nutzung durch Familienangehörige oder durch Freunde als Selbstnutzung? Welche Belege sind diesbezüglich den Steuerbehörden vorzulegen?

Diese Ausgestaltung überzeugt bereits mit Blick auf die Tragweite der vorgesehenen Abweichung von mehreren Verfassungsprinzipien nicht und müsste zudem auf Bundesebene konkretisiert werden, um einen unübersichtlichen Flickenteppich verschiedener kantonaler Praxen zu vermeiden. Überdies ist die Praktikabilität dieser stark auslegungsbedürftigen Kriterien zweifelhaft. Es ist schwer vorstellbar, wie die überwiegende Selbstnutzung bei Ferienwohnungen administrativ mit angemessenem Aufwand beurteilt werden soll. Zudem könnten die tatsächlichen Verhältnisse ohne erheblichen Eingriff in die Privatsphäre der betroffenen, überwiegend ausserkantonale ansässigen Personen nicht abgeklärt werden. Hierfür bedürfte es (auch zwecks Rechtssicherheit) einer entsprechenden gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene, welche bislang aber nicht angedacht ist. Weiter ist etwa denkbar, dass eine Ferienwohnung ein Jahr überwiegend selbstgenutzt ist und im nächsten Jahr möglicherweise knapp überwiegend fremdgenutzt. Bei der Beurteilung der Selbstnutzung ist daher insgesamt mit hohem Verwaltungsaufwand auf Eigentümer- und Behördenseite zu rechnen.

### III. Schlussfolgerung

Die Einführung der vorgeschlagenen Objektsteuer auf Zweitliegenschaften, welche namentlich grosse Abgrenzungsschwierigkeiten sowie erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand nach sich ziehen würde, ist nicht angezeigt und wird von der Städtischen Steuerkonferenz abgelehnt.

Freundliche Grüsse



Dr. Bruno Fässler

Präsident Städtische Steuerkonferenz