

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
betreffend Abschaffung Unternutzungsabzug infolge
nicht genutzten Wohnraums im Steuergesetz**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 28. Januar 2025,

beschliesst:

Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 14/2023 wird abgelehnt.

Minderheitsantrag von Monica Sanesi Muri, Gianna Berger, Harry Brandenberger, Rafael Mörgeli, Jasmin Pokerschnig, Birgit Tognella-Geertsen:

Der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 14/2023 wird zugestimmt. Sie wird an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zurückgewiesen.

Zürich, 28. Januar 2025

Im Namen der Kommission

Der Präsident:	Der Sekretär:
Marcel Suter	Andrej Markovic

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern: Marcel Suter, Thalwil (Präsident); Gianna Berger, Zürich; Markus Bopp, Otelfingen; Harry Brandenberger, Gossau; Cristina Cortellini, Dietlikon; Konrad Langhart, Stammheim; Paul Mayer, Marthalen; Doris Meier, Bassersdorf; Rafael Mörgeli, Stäfa; Christian Müller, Steinmaur; Jasmin Pokerschnig, Zürich; Monica Sanesi Muri, Zürich; Donato Scognamiglio, Freienstein-Teufen; Birgit Tognella-Geertsen, Zürich; Patrick Walder, Dübendorf; Sekretär: Andrej Markovic.

Bericht

1. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 16. Januar 2023 reichten Sonja Gehrig und Mitunterzeichnende die parlamentarische Initiative betreffend Abschaffung Unternutzungsabzug infolge nicht genutzten Wohnraums im Steuergesetz ein. Sie wurde am 30. November 2023 mit 82 Stimmen vorläufig unterstützt.

Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

Streichung von § 21 Abs. 2 lit. c des kt. Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (631.I._8. Juni 97_115)

e. bei am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen ist der Eigenmietwert zudem unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung festzulegen.

2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Gemäss geltendem Recht wird auf dem Eigenmietwert ein Einschlag gewährt, falls in der am Wohnort selbst bewohnten Liegenschaft Räume tatsächlich nicht genutzt werden. In der Regel handelt es sich dabei um Räume, die nach dem Auszug von Kindern oder aufgrund eines Todesfalls ungenutzt geblieben sind. Mit der parlamentarischen Initiative (PI) wird die Abschaffung des erwähnten Abzugs gefordert. Die Erstinitiantin argumentierte vor der Kommission, dass der Abzug einen Anreiz zur Hortung leerstehenden Wohnraums auf Kosten der Allgemeinheit darstelle. Seine Abschaffung würde dazu führen, dass leerstehende Wohnflächen auf dem Markt angeboten würden, was den Bedarf nach Neubauten senken und zum Erhalt innerstädtischer Grünflächen beitragen würde. Ferner ist denkbar, dass Personen mit der Suche nach kleinerem, aber auch altersgerechterem Wohnraum zu einem früheren und damit vorteilhafteren Zeitpunkt anfangen würden.

Die Kommissionsmehrheit bezweifelt, dass die Abschaffung dieses Abzugs einen raumplanerischen Nutzen oder einen nennenswerten Effekt auf dem Wohnungsmarkt haben würde. Wo aber Wohnraum wegen dieser Massnahme tatsächlich aufgegeben würde, seien vorwiegend soziale Risiken zu erwarten. So könnten sich vornehmlich Rentnerinnen und Rentner zum Umzug gezwungen sehen, weil sie einen höheren Eigenmietwert versteuern müssen. Unter Umständen müssten die Betroffenen vergleichsweise höhere Wohnkosten schultern oder sich in einem neuen sozialen Umfeld einleben.

Die Kommissionsminderheit stimmte dem mit der PI vorgeschlagenen Ansatz im Grundsatz zu. Auch wenn mangels verfügbarer Daten unklar sei, wie viele und welche Personen den Unternutzungsabzug in der Pra-

xis geltend machen, sei das Anliegen der PI weiterzuverfolgen. Letztlich sei die steuerliche Privilegierung leerstehender Wohnflächen nicht zu rechtfertigen, da Wohnungsknappheit herrscht und die Verdichtung des Siedlungsgebiets angestrebt wird. Die Gefahr, neue soziale Risiken zu schaffen, könnte mit Übergangslösungen und Härtefallbestimmungen hinreichend gebannt werden.

Vorbehaltener Beschluss

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben lehnte die PI mit 8 zu 7 Stimmen ab.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 20. November 2024

Die vorliegende PI verlangt die Abschaffung des Unternutzungsabzugs beim Eigenmietwert. Dazu soll § 21 Abs. 2 lit. c des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) aufgehoben werden.

Gemäss § 21 Abs. 2 lit. c StG ist bei selbstbewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen der Eigenmietwert unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung festzulegen. Der Unternutzungsabzug muss von der steuerpflichtigen Person beantragt und nachgewiesen werden. Er wird nur gewährt, wenn am Hauptwohnsitz Räume tatsächlich und dauerhaft nicht genutzt werden und dies aus Gründen, auf welche die Steuerpflichtigen keinen direkten Einfluss haben. Dies ist hauptsächlich beim Auszug der Kinder oder beim Tod oder bei der Trennung von der Ehegattin oder vom Ehegatten gegeben. Dazu wird der Eigenmietwert im Verhältnis zu den nicht genutzten Räumen gesenkt (vgl. Weisung der Finanzdirektion betreffend Festsetzung des Eigenmietwertes bei tatsächlicher Unternutzung, Zürcher Steuerbuch Nr. 21.2).

Praxisgemäss wird der Unternutzungsabzug nur restriktiv gewährt. In der Regel wird der Unternutzungsabzug abgelehnt, wenn eine Person in normalen oder guten finanziellen Verhältnissen vier Zimmer oder wenn zwei Personen vier bis sechs Zimmer bewohnen.

Gemäss einer Erhebung des kantonalen Steueramtes wird bei der Eigenmietwertbesteuerung in rund 5% der Fälle ein Unternutzungsabzug gewährt. Weiter ist für Ferien- oder Zweitwohnungen der Unternutzungsabzug nicht zulässig.

Die Kommission hat die PI, insbesondere wegen des angezweiferten raumplanerischen Nutzens und der möglichen sozialen Risiken für Rentnerinnen und Rentner, abgelehnt. Der Regierungsrat lehnt die PI ebenfalls ab. Der Unternutzungsabzug erlaubt es, bei älteren, in bescheidenen Verhältnissen lebenden Steuerpflichtigen den Eigenmietwert an die tatsächliche Nutzung des Wohneigentums anzupassen. Damit wird verhindert, dass ältere Steuerpflichtige nach dem Auszug der Kinder

oder dem Tod der Ehegattin oder des Ehegatten aufgrund des im Verhältnis zur tatsächlichen Nutzung hohen Eigenmietwerts gezwungen sind, aus ihrem Haus oder ihrer Wohnung auszuziehen.

Neben dem Kanton Zürich kennt ungefähr die Hälfte der Kantone einen Unternutzungsabzug, darunter die Kantone Schaffhausen, St. Gallen, Zug und Graubünden. Auch die direkte Bundessteuer kennt einen Unternutzungsabzug. Bei einer Abschaffung auf kantonaler Ebene müsste daher bei der Einschätzung weiterhin der Unternutzungsabzug für die direkte Bundessteuer bestimmt werden.

Aufgrund eines Entscheids des Verwaltungsgerichts vom 2. März 2023 (SB.2023.00010) musste der Härtefalleinschlag beim Eigenmietwert wegen fehlender gesetzlicher Grundlage aufgegeben werden. Mit diesem Abzug konnte die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen bei der Bestimmung des Eigenmietwerts berücksichtigt werden. Im Rahmen der Vernehmlassung zur neuen Weisung über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2026 (Weisung 2026) wurde in mehreren Stellungnahmen mit Hinweis auf die zusätzliche steuerliche Belastung durch die höheren Liegenschaftsbewertungen die Wiedereinführung einer Härtefallregelung gefordert. Der Regierungsrat hat daher am 4. September 2024 dem Kantonsrat die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für einen Härtefalleinschlag beim Eigenmietwert im Steuergesetz beantragt (Vorlage 5980). Mit Blick auf diese Gesetzesvorlage und die erwähnten Vernehmlassungsstimmungen erscheint es nicht als angebracht, den Unternutzungsabzug, der ebenfalls der Verhinderung von Härtefällen dient, abzuschaffen. Anders als beim Härtefalleinschlag besteht zudem beim Unternutzungsabzug sowohl im kantonalen Steuergesetz als auch im Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) bereits eine klare gesetzliche Grundlage.

Die gewährten Unternutzungsabzüge werden in den Steuerdaten nicht separat erfasst. Eine genaue Bestimmung der Anzahl der betroffenen Steuerpflichtigen und der Mehreinnahmen bei den Staats- und Gemeindesteuern infolge einer Aufhebung des Abzugs ist daher nicht möglich. Gemäss einer Erhebung des kantonalen Steueramtes wird in rund 5% der Fälle bei der Eigenmietwertbesteuerung ein Unternutzungsabzug gewährt. Von insgesamt rund 240 000 Steuerpflichtigen mit Eigenmietwertbesteuerung betrifft dies rund 10 000 bis 15 000 Steuerpflichtige. Die Mehrerträge bei den Einkommenssteuern infolge einer Abschaffung des Unternutzungsabzugs werden für den Kanton auf rund 5 Mio. Franken geschätzt. Für die Gemeinden wären Mehrerträge bei den Einkommenssteuern im gleichen Umfang zu erwarten.

Die Aufhebung des Unternutzungsabzugs würde für die betroffenen Steuerpflichtigen zu Steuererhöhungen führen. Gemäss Art. 32 lit. f der Kantonsverfassung (LS 101) werden Änderungen des Steuergesetzes, die für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Eine entsprechende Gesetzesänderung würde somit dem obligatorischen Referendum unterstehen.

4. Chronologischer Ablauf

Die Kommission behandelte die parlamentarische Initiative an insgesamt 4 Sitzungen:

- 19. März 2024: Anhörung Initiantin, Stellungnahme Direktion
- 14. Mai 2024: Beratung
- 11. Juni 2024: Vorbehaltener Beschluss
- 28. Januar 2025: Schlussabstimmung

5. Antrag der Kommission

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben beantragt dem Kantonsrat mit 9 zu 6 Stimmen, die PI abzulehnen. Eine Minderheit beantragt Rückweisung zwecks Ausarbeitung einer Vorlage.