

**Beschluss des Kantonsrates  
über die parlamentarische Initiative von  
Beni Schwarzenbach betreffend Änderung Steuer-  
gesetz: Unternutzungsabzug beim Eigenmietwert**

(vom . . . . .)

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und  
Abgaben vom 23. August 2016,

*beschliesst:*

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 220/2014 von Beni  
Schwarzenbach wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Judith Bellaiche, Stefan Feldmann, Benedikt  
Gschwind, Max Homberger, Daniel Sommer, Birgit Tognella:***

*I. In Zustimmung zur parlamentarischen Initiative KR-Nr. 220/  
2014 von Beni Schwarzenbach wird nachfolgende Gesetzesänderung  
beschlossen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 23. August 2016

Im Namen der Kommission

Der Präsident:      Der Sekretär:  
Roger Liebi          Andreas Schlagmüller

---

\* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Roger Liebi, Zürich  
(Präsident); Franco Albanese, Winterthur; Judith Bellaiche, Kilchberg; Hans-  
Jakob Boesch, Zürich; Stefan Feldmann, Uster; Alex Gantner, Maur; Andreas  
Geistlich, Schlieren; Benedikt Gschwind, Zürich; Martin Haab, Mettmenstetten;  
Max Robert Homberger, Wetzikon; Hans Heinrich Raths, Pfäffikon; Stefan  
Schmid, Niederglatt; Daniel Sommer, Affoltern a. A.; Birgit Tognella, Zürich;  
Urs Waser, Langnau a. A.; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

## **Steuergesetz (StG)**

**(Änderung vom . . . . .; Abschaffung Unternutzungsabzug beim Eigenmietwert)**

*Der Kantonsrat,*

*nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 23. August 2016,*

*beschliesst:*

*I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:*

*§ 21. Abs. 1 unverändert.*

*<sup>2</sup> Der Regierungsrat erlässt die für die durchschnittlich gleichmässige Bemessung des Eigenmietwertes selbst bewohnter Liegenschaften oder Liegenschaftsteile notwendigen Dienstanweisungen. Dabei kann eine schematische, formelmässige Bewertung der Eigenmietwerte vorgesehen werden. Es sind jedoch folgende Leitlinien zu beachten:*

*lit. a und b unverändert.*

*lit. c wird aufgehoben.*

*II. Diese Gesetzesänderung wird den Stimmberechtigten zur Volksabstimmung unterbreitet.*

*III. Der Beleuchtende Bericht wird von der Geschäftsleitung des Kantonsrates verfasst.*

5. Unbewegliches Vermögen

---

## **Erläuternder Bericht**

### **1. Einleitung**

Die parlamentarische Initiative wurde am 8. September 2014 von Beni Schwarzenbach und Mitunterzeichnenden eingereicht. Der Kantonsrat hat sie am 30. März 2015 mit 73 Stimmen vorläufig unterstützt und der Kommission für Wirtschaft und Abgaben am 13. April 2015 zugewiesen. Diese nahm die Beratungen in Anwesenheit der Finanzdirektion an ihrer Sitzung vom 17. November 2015 auf. Weil inzwischen der Erstunterzeichner aus dem Kantonsrat ausgeschieden war, erhielt der Zweitunterzeichner, Gerhard Fischer, Gelegenheit, das Anliegen zu begründen und zu erläutern. Die Beratung wurde am 15. Dezember 2015 fortgesetzt und am 22. März 2016 vorläufig abgeschlossen.

### **2. Die parlamentarische Initiative**

Die parlamentarische Initiative verlangt die Aufhebung von § 21 Abs. 2 lit. c des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997.

### **3. Beratung in der Kommission**

Die Kommission hat mit 9:5 Stimmen bei einer Enthaltung beschlossen, die parlamentarische Initiative vorläufig abzulehnen.

Die Kommissionsmehrheit lehnt es ab, den Unternutzungsabzug aufzuheben, der schon unter dem alten bis 1998 geltenden Steuergesetz existierte und auch bei der direkten Bundessteuer gewährt wird. Zudem kennen rund die Hälfte der Kantone ähnliche Bestimmungen zur Unternutzung.

Würde der Unternutzungsabzug aufgehoben, könnte dies zur Folge haben, dass ältere alleinstehende Personen und Ehepaare steuerlich keine Möglichkeit mehr hätten, einen allfälligen Abzug geltend zu machen. Dies könnte dazu führen, dass diese ihr Eigenheim und die gewohnte Umgebung verlassen müssten.

Hinzu kommt, dass wegen der strengen Voraussetzungen für die Gewährung des Abzugs höchstens von 2000 bis 3000 Fällen auszugehen ist. Bei einer Million Steuerpflichtigen fällt diese Gruppe somit nicht ins Gewicht. Schliesslich würde das Einschätzungsverfahren verkompliziert, wenn die Eigenmietwerte der direkten Bundessteuer und der

Staats- und Gemeindesteuer unterschiedlich festgelegt werden müssten.

Für die Kommissionsminderheit ist es steuerpolitisch fragwürdig, angesichts knappen Wohnraums steuerliche Fehlanreize für die Erhaltung von leerstehenden Wohnräumen zu setzen.

Auch unter den Mieterinnen und Mietern leben viele ältere Menschen in relativ günstigen und grossen Wohnungen. Sie werden ihr angestammtes Umfeld ebenfalls nicht verlassen wollen, um nicht für eine kleinere Wohnung eine höhere Miete als zuvor bezahlen zu müssen. Ziehen ihre Kinder aus, können sie auch keinen Unternutzungsabzug geltend machen. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass auch bei anderen Steuerabzügen Unterschiede zur direkten Bundessteuer bestehen.

#### **4. Stellungnahme des Regierungsrates**

Mit Schreiben vom 11. Mai 2016 nahm der Regierungsrat im Sinne von § 28 Abs. 1 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

Mit der PI wird die Aufhebung von § 21 Abs. 2 lit. c des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) verlangt. Gemäss dieser Bestimmung ist «bei am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen [...] der Eigenmietwert [...] unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung festzulegen». Diese Bestimmung bildet die steuergesetzliche Grundlage für den sogenannten Unternutzungsabzug, mit dem bei der Festsetzung des Eigenmietwerts einer raummässigen Unternutzung Rechnung getragen wird. Bei einer solchen Unternutzung handelt es sich regelmässig um einen Zustand, der, z.B. infolge von Wegzug von Kindern, Tod oder Wegzug der Partnerin oder des Partners, erst eintritt, nachdem die Liegenschaft zuvor voll genutzt wurde.

Der Unternutzungsabzug wird in der Weisung der Finanzdirektion betreffend Festsetzung des Eigenmietwerts bei tatsächlicher Unternutzung vom 21. Juni 1999 näher geregelt (Zürcher Steuerbuch Nr. 15/700; im Folgenden: Weisung). Ein solcher Abzug setzt voraus, dass einzelne Räume tatsächlich nicht genutzt werden (Weisung Randziffer [RZ] 4). Eine nur weniger intensive Nutzung berechtigt nicht zu einem Einschlag. Werden Räume – wenn auch nur gelegentlich – z.B. als Gästezimmer, Arbeitszimmer oder Bastelraum genutzt, liegt keine Unternutzung vor. Wie bei einem wenig genutzten Ferienhaus ist in solchen Fällen der ungekürzte Mietwert steuerbar (Weisung RZ 5). Nicht erforderlich ist, dass die Einrichtung aus den sonst ungenutzten Räumen entfernt wurde. Räume, in denen die vorhandenen Möbel – im Sinne

einer Einlagerung – stehen gelassen werden, gelten, wenn keine anderweitige Nutzung besteht, als ungenutzt (Weisung RZ 6). Im Weiteren enthält die Weisung detaillierte Regeln über die Berechnung des Unternutzungsabzugs (Weisung RZ 7–12) und die Beweislastverteilung in Bezug auf die Voraussetzungen für die Gewährung des Unternutzungsabzugs (Weisung RZ 13–20).

Wie die Mehrheit Ihrer Kommission lehnen auch wir eine Aufhebung des Unternutzungsabzugs ab. Ein solcher Abzug wurde schon unter dem alten, bis Ende 1998 geltenden Steuergesetz gewährt. Zudem ist er keine Besonderheit des zürcherischen Steuergesetzes. Knapp die Hälfte der Kantone kennt ähnliche Bestimmungen zur Unternutzung (Ziff. 4.4.1 und 4.4.3 der von der Schweizerischen Steuerkonferenz herausgegebenen Steuerinformationen über «Die Besteuerung der Eigenmietwerte», März 2015). Aber auch das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) sieht vor, dass bei der Festsetzung des Eigenmietwerts «der tatsächlichen Nutzung der am Wohnsitz selbstbewohnten Liegenschaft» Rechnung getragen wird (Art. 21 Abs. 2 DBG).

Auch wenn die Unternutzungsabzüge statistisch nicht erfasst werden, gehen auch wir davon aus, dass es sich um vergleichsweise wenige Fälle handelt. Dies vor allem deshalb, weil die Voraussetzungen für einen Unternutzungsabzug hoch sind; insbesondere werden auch strenge Anforderungen an den Nachweis einer tatsächlichen Unternutzung gestellt (Weisung RZ 13–20). Von daher ist mit der Mehrheit der WAK davon auszugehen, dass die vergleichsweise wenigen Fälle, in denen ein Unternutzungsabzug gewährt wird, insgesamt nicht ins Gewicht fallen. Somit kann auch nicht ernsthaft angenommen werden, dem Unternutzungsabzug komme insgesamt, d. h. bezogen auf den gesamten Umfang des im Kanton Zürich zur Verfügung stehenden Wohnraums, eine spürbare Bedeutung zu. Allerdings kann die Befürchtung der Mehrheit der WAK, dass die Abschaffung des Unternutzungsabzugs mit der damit verbundenen Erhöhung des Eigenmietwerts wenigstens in Einzelfällen dazu führen könnte, dass das bisherige Eigenheim samt der gewohnten Umgebung aufgegeben werden müsste, nicht von der Hand gewiesen werden.

Mit der Aufhebung von § 21 Abs. 2 lit. c StG und damit des Unternutzungsabzugs würde jedoch eine neue Differenz zwischen dem Eigenmietwert bei den Staats- und Gemeindesteuern und jenem bei der direkten Bundessteuer geschaffen.

Aus diesen Gründen schliessen wir uns der Mehrheit Ihrer Kommission an und stellen ebenfalls den Antrag, die PI KR-Nr. 220/2014 abzulehnen.

Im Übrigen ist noch auf Art. 32 lit. f der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) hinzuweisen, wonach Steuergesetze und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten sind. Falls der Minderheit der WAK gefolgt und der Unternutzungsabzug aufgehoben würde, läge daher der Entscheid bei den Stimmberechtigten.

## **5. Antrag der Kommission**

An der Sitzung vom 28. Juni 2016 hat die Kommission die ablehnende Stellungnahme des Regierungsrates vom 11. Mai 2016 zur Kenntnis genommen. Die Kommissionsmehrheit sieht sich dadurch in ihrer ablehnenden Haltung bestätigt. Die Kommissionsminderheit hält an der beantragten Änderung des Steuergesetzes fest.

Die Kommission beantragt dem Kantonsrat mit 8:6 Stimmen, die parlamentarische Initiative definitiv abzulehnen.