

Antrag der Kommission für Wirtschaft und Abgaben*
vom 12. Mai 2009

KR-Nr. 372a/2006

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative von
Yves de Mestral betreffend Eigenmietwert-
besteuerung von Zweitwohnungen zu 100 Prozent**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht der Kommission für Wirtschaft und
Abgaben vom 12. Mai 2009,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 372/2006 von Yves de
Mestral wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Andreas Burger, Elisabeth Derisiotis, Regula
Götsch Neukom, Ralf Margreiter und Hedi Strahm:***

*I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 372/2006 von Yves de
Mestral wird definitiv unterstützt.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 12. Mai 2009

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin:

Regula Götsch Neukom

Der Sekretär:

Andreas Schlagmüller

* Die Kommission besteht aus folgenden Mitgliedern: Regula Götsch Neu-
kom, Kloten (Präsidentin); Werner Bosshard, Rümlang; Susanne Brunner, Zü-
rich; Andreas Burger, Urdorf; Elisabeth Derisiotis-Scherrer, Zollikon; Ralf Mar-
greiter, Zürich; Daniel Oswald, Winterthur; Peter Preisig, Hinwil; Peter
Ritschard, Zürich; Peter Roesler, Greifensee; Regine Suter, Zürich, Hansjörg
Schmid, Dinhard; Hedi Strahm, Winterthur; Arnold Suter, Kilchberg; Thomas
Wirth, Hombrechtikon; Sekretär: Andreas Schlagmüller.

Erläuternder Bericht

1. Einleitung

Am 1. Oktober 2007 unterstützte der Kantonsrat die von Yves de Mestral und Mitunterzeichnenden am 27. November 2006 eingereichte parlamentarische Initiative betreffend Transparenz in der Pauschalbesteuerung mit 67 Stimmen vorläufig.

2. Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben an den Regierungsrat

2.1 Stossrichtung der parlamentarischen Initiative (PI)

Die PI verlangt eine Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997. Neu soll der Eigenmietwert von Zweitwohnungen auf 100 Prozent des Marktwertes festgesetzt werden (§ 21 Abs. 2 lit. d [neu]).

In der Begründung halten die Unterzeichnenden der PI fest, dass sich der Zweitwohnungsbestand gemäss Volkszählung 2000 im Kanton Zürich auf knapp 40 000 Wohnungen, somit auf rund 6,25% des gesamten Wohnungsbestandes beläuft, und der Trend zu Zweitwohnungen in den städtischen Zentren und Agglomerationen stark im Zunehmen begriffen sei. Mit Hinweis auf den Bundesgerichtsentscheid vom 12. April 2006 (BGE 2.A211/2005) weisen sie darauf hin, dass kein Verstoß gegen das Steuerharmonisierungsgesetz vorliegt, wenn in einem kantonalen Steuergesetz eine fiskalische Differenzierung zwischen Erst- und Zweitwohnungen getroffen wird, da Zweitwohnungen von der verfassungsmässigen Wohneigentumsförderung (BV 108) nicht erfasst werden. Hingewiesen wird ausserdem auf gewisse Zielkonflikte mit der häuslicher Bodennutzung – namentlich bei langem Leerstand der Zweitwohnungen – und auf den unerwünschten Anreiz, Zweitwohnungen aus steuerlichen Gründen leer stehen zu lassen, da auf diese Weise der höhere Ansatz, der im Falle einer Vermietung gelten würde, nicht zur Anwendung gelange.

2.2 Vorbehaltenes Beratungsergebnis

Anlässlich ihrer Sitzung vom 4. März 2008 hat die Kommission – vorbehältlich allfälliger Rückkommensanträge und der Schlussabstimmung – beschlossen, die parlamentarische Initiative in dieser Form nicht zu unterstützen.

2.3 Begründung

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass der Eigenmietwert, gestützt auf § 21 Abs. 2, lit. a des Steuergesetzes, schematisch formelmässig festgelegt wird und sich heute zwischen 60 und 70 Prozent des Marktwertes bewegt.

Die Kommissionsmehrheit lehnt die parlamentarische Initiative de Mestral aufgrund der Ausführungen der Verantwortlichen der Finanzdirektion ab. Diese hatten dargelegt, dass die Erfassung des effektiven Marktwertes bei Zweitwohnungen nur mittels sehr aufwendiger Einzelbewertungen stattfinden könnte, was aber zu einem unverhältnismässigen Aufwand führen würde. Ausserdem wurde erläutert, dass sich nur ein Teil der erwähnten 40 000 Zweitwohnungen effektiv im Eigentum der Nutzenden befindet und die Anzahl von Zweitwohnungen im Vergleich zu Kantonen in Tourismusgebieten verhältnismässig klein ist. Die Kommissionsmehrheit geht daher davon aus, dass die weitaus überwiegende Zahl der Zweitwohnungen vermietet ist, weil auch die sogenannten Geschäftswohnungen unter diesen Begriff fallen.

Die Kommissionsmehrheit kommt aufgrund einer Gesamtbetrachtung zum Schluss, dass das angestrebte Ziel der PI mit der vorgesehenen Massnahme kaum erreicht werden könnte und der entstehende Aufwand für die Bewertung zu gross ist. Aus ihrer Sicht ist der vorgeschlagene Weg weder praktisch noch wirkungsvoll und daher abzulehnen.

Die Kommissionsminderheit unterstützt die PI, weil sie eine politisch gewollte Privilegierung für jenen Bereich von Eigentum rückgängig machen will, der mit dem seinerzeitigen Entscheid offensichtlich nicht gemeint gewesen ist. Zweitwohnungen fallen nicht unter die Förderung von Wohneigentum, sodass hier kein Einschlag gewährt werden sollte. Ob mit der parlamentarischen Initiative faktisch eine Lenkungswirkung erzielt wird, ist in den Augen der Minderheit daher weniger entscheidend. Sie argumentiert weiter, dass die Frage, was zahlenmässig erheblich oder unerheblich sei, fallweise ganz unterschiedlich beurteilt werde, und weist darauf hin, dass es für die knapp 100 Pauschalbesteuerten sowohl beim Bund als auch beim Kanton Sonderparagrafen gibt. Es handle sich damit garantiert um eine kleinere Fallzahl als beim nun diskutierten Problemfeld.

Seitens der Kommissionsminderheit wurde signalisiert, im Laufe der weiteren Beratungen dazu bereit zu sein, über die Formulierung eines Gegenvorschlags zu diskutieren und damit den vorgeschlagenen fixen Eigenmietwert von Zweitwohnungen allenfalls durch die Formulierung einer gewissen Bandbreite etwas flexibler zu gestalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Wir beziehen uns auf Ihren Bericht vom 4. März 2008 und nehmen zum Ergebnis Ihrer Beratungen über die parlamentarische Initiative (PI) KR-Nr. 372/2006 betreffend «Eigenmietwertbesteuerung von Zweitwohnungen zu 100 Prozent» im Sinne von § 28 des Kantonsratsgesetzes wie folgt Stellung:

1. Mit der PI wird eine Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) verlangt, wobei eine Ergänzung in § 21 StG, der Bestimmung über die Besteuerung der Erträge aus unbeweglichem Vermögen, vorgeschlagen wird. Danach soll neu in § 21 Abs. 2 lit. d vorgesehen werden: «Der Eigenmietwert von Zweitwohnungen ist auf 100 Prozent des Marktwertes festzusetzen.» Die Mehrheit Ihrer Kommission lehnt eine solche Ergänzung in § 21 StG ab.

2. Zu den steuerbaren Erträgen aus unbeweglichem Vermögen gehört auch der Eigenmietwert von selbst genutztem Wohneigentum (§ 21 Abs. 1 lit. b StG). In § 21 Abs. 2 StG wird zur Festsetzung des Eigenmietwertes Folgendes festgehalten:

«² 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:

- a) der Eigenmietwert ist unter Berücksichtigung der Förderung von Eigentumsbildung und Selbstvorsorge auf höchstens 70 Prozent des Marktwertes festzulegen;
- b) Qualitätsmerkmalen der Liegenschaften oder Liegenschaftsteile, die im Falle der Vermietung auch den Mietzins massgeblich beeinflussen würden, ist im Rahmen einer schematischen, formelmässigen Bewertung der Eigenmietwerte angemessene Rechnung zu tragen;
- c) bei am Wohnsitz selbst bewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen ist der Eigenmietwert zudem unter Berücksichtigung der tatsächlichen Nutzung festzulegen.»

Im Weiteren ist auf die – gestützt auf die §§ 21 Abs. 2, 39 Abs. 3 und 4 sowie 40 StG erlassene – Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2003 (Weisung 2003) vom 19. März 2003 (LS 631.32) zu verweisen.

Gemäss § 21 Abs. 2 lit. a StG dürfen demnach die Eigenmietwerte, für die nach den Regeln der erwähnten Weisung des Regierungsrates

eine «schematische, formelmässige Bewertung» vorzunehmen ist, 70 Prozent des Marktwertes, d. h. eines marktmässigen Mietzinses unter unabhängigen Dritten, nicht übersteigen. Andererseits dürfen die Eigenmietwerte nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts – aus Gründen der rechtsgleichen Behandlung von Mieterinnen und Mietern und Wohneigentümerinnen und -eigentümern – 60 Prozent des Marktwertes nicht unterschreiten.

Im Ergebnis müssen demnach die schematisch, formelmässig bewerteten Eigenmietwerte in einer Bandbreite zwischen 60 und 70 Prozent des Marktwertes liegen.

3. Gemäss der in der PI vorgeschlagenen Änderung des Steuergesetzes wäre inskünftig zu unterscheiden:

- Selbst genutzte Liegenschaften oder Liegenschaftsteile am Hauptwohnsitz bzw. selbst genutzte Erstwohnungen: Für solche Liegenschaften oder Liegenschaftsteile wären die Eigenmietwerte weiterhin nach den bisherigen Regeln in einer Bandbreite zwischen 60 und 70 Prozent des Marktwertes festzulegen.
- Selbst genutzte Liegenschaften oder Liegenschaftsteile ausserhalb des Hauptwohnsitzes bzw. selbst genutzte Zweitwohnungen: Für solche Liegenschaften oder Liegenschaftsteile wären die Eigenmietwerte neu auf 100 Prozent des Marktwertes festzulegen, d. h., die Eigentümerin oder der Eigentümer einer solchen Liegenschaft bzw. eines solchen Liegenschaftsteils hätte einen Eigenmietwert von 100 Prozent eines marktmässigen Mietzinses unter unabhängigen Dritten zu versteuern.

4. Eine solche Unterscheidung zwischen selbst genutzten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen am Hauptwohnsitz und solchen ausserhalb des Hauptwohnsitzes ist abzulehnen:

a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist zwar eine solche Unterscheidung rechtlich möglich, und es ist danach zulässig, den Eigenmietwert von Erstwohnungen – bezogen auf den Marktwert – tiefer festzulegen als jenen von Zweitwohnungen (Urteil des Bundesgerichts 2A.211/2005 vom 12. April 2006).

Es kann jedoch aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht hergeleitet werden, dass bei der Festsetzung der Eigenmietwerte eine solche Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnungen zwingend geboten wäre. Vielmehr ist davon auszugehen, dass es im Ermessen des Kantons – bzw. des kantonalen Gesetzgebers – liegt, ob eine solche Unterscheidung vorgenommen werden soll.

b) Soweit ersichtlich, erfolgt eine Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnungen im Wesentlichen in Kantonen mit einem hohen

Bestand an Ferienwohnungen und Ferienhäusern, die von den Eigentümerinnen und Eigentümern selbst genutzt werden.

Über den Bestand von selbst genutzten Zweitwohnungen bestehen im Kanton Zürich keine verlässlichen Daten. Diese Zweitwohnungen, für die ein Eigenmietwert festzulegen ist, sind von jenen Wohnungen zu unterscheiden, die zwar ebenfalls nicht als Hauptwohnsitz dienen, jedoch vermietet oder anderweitig an Dritte zur Verfügung gestellt werden. Auch wenn verlässliche Daten fehlen, liegt es nahe, dass der Kanton Zürich nicht mit jenen Kantonen verglichen werden kann, in denen es typischerweise selbst genutzte Ferienwohnungen und Ferienhäuser gibt.

c) Schon heute sind die Festlegung der Eigenmietwerte und insbesondere deren periodische Anpassung an die sich verändernden Marktverhältnisse mit einem ausserordentlich hohen Verwaltungsaufwand verbunden. Eine neue Unterscheidung zwischen Erst- und Zweitwohnungen würde einen beträchtlichen Mehraufwand bewirken. Letztlich müsste bei allen selbst genutzten Zweitwohnungen – im Gegensatz zu den selbst genutzten Erstwohnungen, bei denen weiterhin eine «schematische, formelmässige Bewertung» zulässig wäre – eine individuelle Einzelbewertung vorgenommen werden. Nur so könnte hier ein Eigenmietwert in der genauen Höhe von 100 Prozent des Marktwertes gewährleistet werden, wie dies in der vorgeschlagenen Gesetzesbestimmung verlangt wird.

Der damit verbundene Mehraufwand stünde zudem in keinem vertretbaren Verhältnis zu allfälligen Mehreinnahmen bei den Steuern.

d) Schliesslich kann ebenso wenig angenommen werden, dass eine Erhöhung des Eigenmietwertes von Zweitwohnungen im Sinne der PI KR-Nr. 372/2006 eine spürbare Förderung der haushälterischen Bodennutzung bewirken würde.

5. Der Regierungsrat beantragt in Übereinstimmung mit der Beschlussfassung der WAK vom 4. März 2008, es sei dem Kantonsrat die Ablehnung der vorliegenden parlamentarischen Initiative zu beantragen.

4. Antrag der Kommission

An der Sitzung vom 17. März 2009 nahm die Kommission die Stellungnahme des Regierungsrates zur Kenntnis. Sie empfiehlt dem Kantonsrat, mehrheitlich übereinstimmend mit dem Regierungsrat, die parlamentarische Initiative KR-Nr. 372/2006 abzulehnen.

Die Kommissionsminderheit ist im Verlaufe der Beratungen zum Schluss gekommen, die angekündigte Option eines Gegenvorschlages, mit dem der vorgeschlagene fixe Eigenmietwert von Zweitwohnungen mit einer gewissen Bandbreite etwas flexibler hätte gestaltet werden sollen, nicht weiter zu verfolgen. Sie ist nach wie vor überzeugt, dass der Eigenmietwert bei Zweitwohnungen auf 100% des Marktwertes festgesetzt werden sollte.