

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40
Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus

Eidgenössische Steuerverwaltung
Bundesgasse 3
3003 Bern

28. Februar 2024

22.454 n Pa. Iv. WAK-NR. Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften; Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 17. November 2023 haben Sie die Kantonsregierungen eingeladen, zur Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften Stellung zu nehmen. Der Regierungsrat des Kantons Aargau bedankt sich für diese Möglichkeit.

Die Vorlage der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) sieht vor, dass die Kantone beziehungsweise 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 (Art. 127 Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft) und höhere Liegenschaftssteuern erheben dürfen. Voraussetzung dafür ist, dass der Eigenmietwert auch auf Zweitliegenschaften nicht mehr besteuert wird. Wird dies nicht umgesetzt oder wird später wieder eine Eigenmietwertbesteuerung auf Zweitliegenschaften eingeführt, so dürfen die Kantone die besondere Liegenschaftsteuer nicht erheben.

Der Regierungsrat hatte in seiner früheren Vernehmlassung zum Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung die Verfassungskonformität des vorgeschlagenen Systemwechsels respektive der vorgesehenen Abschaffung des Eigenmietwerts als sehr problematisch beurteilt. Auch im Hinblick auf die zu erwartenden Mindereinnahmen beurteilte der Regierungsrat das konkrete Reformvorhaben kritisch. Deshalb sollte die Verfassungskonformität sichergestellt und die finanziellen Auswirkungen für die Gemeinwesen auf eine tragbare Basis gebracht werden. Wären diese Voraussetzungen eingehalten, hätte der Regierungsrat einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung grundsätzlich befürwortet, sofern er konsequent vollzogen würde. Das heisst, dass neben der Abschaffung des Abzugs für Hypothekarschulden und Abschaffung der Liegenschaftsunterhaltskosten auch der Eigenmietwert auch auf Zweitwohnungen abgeschafft werden muss. Daher hat der Regierungsrat auch immer betont, dass zur Kompensation der Ausfälle der Tourismuskantone eine entsprechende Tourismustaxe respektive wie nun vorgeschlagen, eine Objektsteuer geprüft werden müsse.

Bemerkungen zur technischen Umsetzung

Die nachfolgenden Ausführungen beurteilen die mit der Umsetzung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften auftauchenden technischen Frage- und Problemstellungen.

1. Anpassung geltendes Recht

1.1 Allgemeine Ausführungen

Bei der neuen Objektsteuer werden gemäss dem erläuternden Bericht der WAK-N auf Bundesebene keine detaillierten Vorgaben für die Ausgestaltung geschaffen. Es bleibt den Kantonen weitgehend überlassen, welcher Steuersatz und welche Bemessungsgrundlage angewandt werden sowie ob die Steuer als eine kantonale und/oder eine kommunale Abgabe ausgestaltet wird. Aufgrund dieser fehlenden Vorgaben kann sowohl die Ausarbeitung der kantonalen Gesetzesbestimmung als auch das Durchlaufen des politischen Prozesses der Vorlage in den betreffenden Kantonen einige Zeit in Anspruch nehmen, insbesondere bei einem allfälligen Gesetzesreferendum. Dies kann dazu führen, dass trotz Bedarf zum Zeitpunkt der Abschaffung der Mietwertbesteuerung auf Zweitliegenschaften noch keine gesetzlichen Bestimmungen für die Erhebung einer Objektsteuer vorliegen würden.

Da keine obligatorische Bestimmung im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG) vorgesehen ist, wäre im Fall der Ablehnung einer kantonalen Vorlage auch keine ersatzweise Besteuerung über die Anwendung einer StHG-Bestimmung möglich.

1.2 Ausgestaltung

Die Ausgestaltung einer Objektsteuer für Zweitliegenschaften ist faktisch ausschliesslich der kantonalen Gesetzgebung überlassen, da auf der bundesgesetzlichen Ebene keine detaillierten Vorgaben zu erwarten sind. Dies wirft bei der Ausarbeitung einer kantonalen Gesetzgebung einige Fragen auf.

Das Bundesgericht hat bisher darauf verzichtet, die Grenze zwischen einer zulässigen steuerlichen Belastung und einem konfiskatorischen Eingriff von einem ziffernmässig bestimmbarsten Steuersatz abhängig zu machen. Dies, weil auch andere Kriterien, wie beispielsweise die Bemessungsgrundlage, die Kumulation mit anderen Abgaben oder die Möglichkeit zur Überwälzung einer Steuer zu berücksichtigen seien. Bei der Festsetzung des Steuersatzes ist in der kantonalen Gesetzgebung aber zwingend der Eigentumsgarantie Beachtung zu schenken. Ohne Vorgaben aus Rechtsprechung oder Bundesgesetz ist es für die kantonalen Gesetzgeber schwierig zu beurteilen, ob ein beabsichtigter Steuersatz noch zulässig ist oder bereits als konfiskatorisch zu betrachten ist, so dass eine Rechtsunsicherheit bestehen bleibt. Insofern ist unklar, ob der Steuersatz überhaupt so hoch angesetzt werden kann, um die entstehenden Steuerausfälle aufgrund des Wegfalls der Mietwertbesteuerung in ausreichender Masse zu ersetzen. Umgekehrt könnte unter Umständen auch eine Objektsteuer erhoben werden, die wesentlich höher ist als die heutige Einkommenssteuer auf dem Nettoliegenschaftsertrag.

In jenen Kantonen, welche bereits eine Liegenschaftssteuer für Grundstücke erheben und zusätzlich eine Objektsteuer auf Zweitliegenschaften einführen wollen, ist zu klären, ob diese beiden Steuerarten auf einer Zweitliegenschaft kumulativ erhoben werden, oder ob die Objektsteuer an die Stelle der ordentlichen Liegenschaftssteuer tritt. Bei einer kumulativen Erhebung einer Liegenschaftssteuer und einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften ist bei der Festsetzung des Steuersatzes zu berücksichtigen, dass die beiden Steuern kumulativ keine konfiskatorische Höhe erreichen.

Für die Steuerbemessung wird den betroffenen Gemeinwesen viel Gestaltungsspielraum eingeräumt. In der kantonalen Gesetzgebung muss festgelegt werden, welcher Wert (Marktwert, Steuerwert, amtlicher Wert etc.) für die Erhebung der Objektsteuer auf Zweitliegenschaften herangezogen wird und ob die Dauer der Selbstnutzung bei der Erhebung der Objektsteuer berücksichtigt wird.

Würde beispielsweise eine Besteuerung proportional zur Dauer der Selbstnutzung erfolgen, bestünde in der Praxis die Schwierigkeit, die Anzahl der Tage der Selbstnutzung zu bestimmen.

1.3 Abgrenzung Erst- und überwiegend selbstgenutzte Zweitliegenschaft

Einerseits setzt die Erhebung der Objektsteuer Kriterien für die Abgrenzung zwischen Erst- und Zweitliegenschaften voraus. Hier kann den Ausführungen im erläuternden Bericht der WAK-N gefolgt werden, dass der steuerrechtliche Wohnsitz das zweckmässigste Kriterium dafür darstellt. In der Praxis wird diese Abgrenzung voraussichtlich wenig Auslegungsfragen aufwerfen. In Einzelfällen könnte sich die Bestimmung des steuerlichen Hauptwohnsitzes aber als schwierig erweisen und zu Kompetenzkonflikten zwischen den Kantonen führen, dies etwa beim Vorliegen eines alternierenden Wohnsitzes, bei getrenntem Wohnsitz von Ehegatten sowie bei Wohnsitz infolge leitender Stellung.

Andererseits wird für die Erhebung vorausgesetzt, dass die Zweitliegenschaft überwiegend selbstgenutzt wird. Gemäss Vorlage obliegt es den Kantonen zu bestimmen, ob darunter der überwiegende Teil des Kalenderjahres zu verstehen ist, während dem weder vermietet noch verpachtet wird, ob eine andere Grenze zu ziehen ist und welche Nachweise von der Eigentümerschaft zu erbringen sind. In diesem Zusammenhang wäre zu klären, ob kurze Belegungszeiten zu berücksichtigen sind, oder ob eine längere Anwesenheit erforderlich ist und was gilt, wenn die Zweitwohnung Angehörigen der Eigentümerschaft (Familie, Freunde, Bekannte) unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird. Da die Eigentümerschaft mit der Erhebung einer Objektsteuer belastet wird, stellt sich auch die Frage, inwieweit der Steuerbehörde die Beweislast nach den allgemeinen Grundsätzen obliegt. Bei einer kommunalen Abgabe ist durch den Kanton sicherzustellen, dass sämtliche Gemeinden mit Objektsteuer diese in der Praxis gleich umsetzen (Rechtsgleichheit).

Für Zweitwohnungen, die teilweise vermietet und teilweise selbstgenutzt werden, sieht die WAK-N die Möglichkeit vor, Unterhaltskosten von den Mieteinnahmen abziehen zu können. Hier stellt sich insbesondere die Frage, wie die abzugsfähigen und die nicht abzugsfähigen Kosten zu bestimmen sind. Dies könnte beispielsweise durch einen proportionalen Abzug je nach Dauer des Eigengebrauchs und der Vermietung angewandt werden. Die vorgängige Konstellation betrifft die Einkommenssteuer, weshalb im interkantonalen Verhältnis eine einheitliche Praxis wünschenswert wäre.

Je nach gewählten Abgrenzungskriterien wird es in der Praxis zu einer grösseren Anzahl von Streitfällen kommen, ob tatsächlich eine überwiegende Selbstnutzung vorliegt. Dies gilt nicht nur für die Erhebung der Objektsteuer, sondern in Bezug auf den Liegenschaftenerhalt auch für die Einkommenssteuer. Dies wird einen nicht unerheblichen Mehraufwand mit sich bringen, zumindest bis eine gefestigte Praxis vorliegt.

Ergänzend zu bemerken ist, dass auch im Veranlagungsbereich Mehraufwand anfallen wird, um die Abgrenzung zwischen Erst- und Zweitliegenschaften vorzunehmen sowie die Frage zu klären, ob die Zweitliegenschaft überwiegend selbstgenutzt ist. Dies gilt auch für diejenigen Kantone, welche keine Objektsteuer für Zweitliegenschaften einführen. Bei Personen mit einer selbstgenutzten Wohnliegenschaft in einem Kanton mit Objektsteuer und einer solchen in einem Kanton ohne Objektsteuer hat die steuerpflichtige Person ein Interesse, dass sich der steuerrechtliche Wohnsitz im Kanton ohne Objektsteuer befindet. Daher könnten vermehrt Streitigkeiten bezüglich der Festlegung des Wohnsitzes auftauchen.

2. Organisatorische Massnahmen

Die Erhebung einer neuen Objektsteuer in Kantonen, welche bisher keine Liegenschaftssteuern erheben, bedarf zusätzlicher Stellen, um den neu anfallenden Aufwand für die Erhebung und den Bezug zu bewältigen.

Im erläuternden Bericht der WAK-N wird ausgeführt, dass in Kantonen, welche bereits eine Liegenschaftssteuer erheben, kein zusätzlicher Aufwand zu erwarten sei, da dieser bei gleicher Bemessungsgrundlage mittels Zuschlags für die selbstgenutzte Liegenschaft im Rahmen der bestehenden Liegenschaftssteuer ohnehin anfalle. Dieser Aussage kann nicht vollumfänglich zugestimmt werden. Sicher sind in diesem Fall grosse Synergieeffekte zu erwarten. Da neue Abgrenzungsfragen zu klären sind (ist die Liegenschaft überwiegend selbstgenutzt?), ist auch hier ein Mehraufwand zu erwarten. Wie gross dieser Mehraufwand sein wird, ist nur schwer abzuschätzen.

3. Software

Kantone, welche bereits eine Liegenschaftssteuer erheben und zusätzlich eine Objektsteuer auf Zweitliegenschaften einführen wollen, müssen die bestehende Veranlagungs- und Bezugssoftware entsprechend anpassen beziehungsweise erweitern.

Bei Kantonen, welche bisher keine Liegenschaftssteuer erheben, muss eine neue Veranlagungs- und Bezugssoftware beschafft werden. Anstelle der Beschaffung einer neuen Bezugssoftware kann allenfalls auch die bestehende Bezugssoftware erweitert werden. Je nach Ausgestaltung der Objektsteuer in den betroffenen Kantonen gestaltet sich diese Erweiterung oder Beschaffung der Software mehr oder weniger komplex. Schwer abzuschätzen sind die Softwarekosten, welche für diese Umsetzung der Objektsteuer in den betroffenen Kantonen anfallen werden.

4. Weitere Bemerkungen

4.1 Steuerausscheidungen

Die WAK-N hält im Bericht fest, dass die Einführung der Objektsteuer eine interkantonale Steuerauscheidung für das Einkommen bei Zweitliegenschaften überflüssig macht und damit den Verwaltungsaufwand reduziere. Die Steuerbehörde nimmt bei Zweitliegenschaften jedoch im interkantonalen Verhältnis weiterhin eine Steuerauscheidung für das Vermögen vor. Eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands wird daher im besten Fall marginal sein.

4.2 Nationaler Finanzausgleich (NFA)

Die WAK-N fordert die Kantone auf, im Rahmen der Vernehmlassung zur Vorlage die finanziellen Auswirkungen der Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitwohnungen zu schätzen. In Bezug auf den nationalen Finanzausgleich (NFA) weisen die Autoren des Berichts darauf hin, dass die Einführung der neuen Steuer leichte Rückwirkungen haben könnte, ohne jedoch aufzuzeigen, auf welchen Daten diese Schlussfolgerung beruht. Im Bereich des NFA dürfte es für die Kantone daher nur schwer möglich sein, die finanziellen Auswirkungen zu schätzen.

4.3 Schätzung der Mindereinnahmen infolge eines Wegfalls des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften

Bezugnehmend auf die E-Mail der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom 19. Dezember 2023 kann der Regierungsrat Ihnen folgende Datengrundlagen für den Kanton Aargau liefern (Basis: Steuerjahrstatistik 2020):

- Bruttoeigenmietwert auf Zweitliegenschaften im Kanton Aargau: 5 Millionen Franken
- Anzahl Zweitliegenschaftsbesitzer, deren Bruttoeigenmietwert > 0 ist: 400

Zu den mit den Zweitliegenschaften verbundenen Unterhaltsabzügen und Schuldzinsen verfügt der Regierungsrat für den Kanton Aargau über keine statistisch auswertbaren Daten.

In Abhängigkeit vom Zinsniveau schätzt der Regierungsrat die Mehr- oder Mindereinnahmen bei einem Wegfall des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften folgendermassen:

- Zinsniveau von 1,0 %: Mindereinnahmen von Fr. 300'000.–
- Zinsniveau von 3,5 %: Mehreinnahmen von Fr. 100'000.–
- Zinsniveau von 5,0 %: Mehreinnahmen von Fr. 300'000.–

5. Fazit

Die Einführung einer Objektsteuer bedarf einer entsprechenden Gesetzgebung und unter Umständen auch einer Änderung der Kantonsverfassung. Aufgrund der Unwägbarkeiten im politischen Prozess besteht eine Unsicherheit, ob eine Objektsteuer "rechtzeitig" zum Zeitpunkt des Wegfalls der Mietwertbesteuerung oder überhaupt eingeführt werden kann.

Mit der Schaffung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften sollen die Mindereinnahmen der Kantone und Gemeinden, welche durch die Ausfälle bei der Einkommenssteuer aufgrund des Wegfalls der Mietwertbesteuerung entstehen, zumindest zu einem grossen Teil gedeckt werden. Aufgrund der Grenze, welche das Verbot der konfiskatorischen Besteuerung setzt, ist unklar, ob die Vorlage den Kantonen genügend Spielraum gibt, um einen ausreichend hohen Steuersatz festzusetzen.

Insbesondere im Bereich der Abgrenzung zwischen den überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften und anderen Liegenschaften werden sich vermehrt Fragen ergeben, die zu einem zeitlichen Mehraufwand führen werden. Bei Abschaffung des Mietwerts auf Zweitliegenschaften gilt dies allerdings unabhängig von der Einführung einer Objektsteuer.

Kantone, welche bereits eine Liegenschaftssteuer erheben, werden eine neue zusätzliche Objektsteuer organisatorisch mit wenig Aufwand umsetzen können. Kantone, welche neu eine Objektsteuer erheben, müssen eine neue Organisationsstruktur schaffen. In beiden Fällen muss aber die Software für die Veranlagung und den Bezug der neuen Steuer angepasst oder beschafft werden mit entsprechender Kostenfolge.

Zwar ermöglicht die vorgeschlagene Verfassungsgrundlage die Einführung einer kantonalen Objektsteuer auf selbst genutzten Zweitliegenschaften. Es ist aber ungewiss, ob diese Objektsteuer es den betroffenen Kantonen ermöglichen wird, die durch die Abschaffung des Eigenmietwerts verursachten Mindereinnahmen zu kompensieren. Zudem wird die fehlende Harmonisierung in diesem Bereich die Komplexität des schweizerischen Steuersystems weiter erhöhen.

Schlussbemerkung

In diesem Sinne und unter den eingangs genannten Voraussetzungen begrüsst der Regierungsrat die vorgeschlagene Einführung einer Objektsteuer auf Zweitwohnungen grundsätzlich, weist aber auch auf die Bedenken betreffend der Ausgestaltung hin (siehe dazu insbesondere Kapitel 'Fazit'). Des Weiteren unterstützt der Regierungsrat die Kapitel 1–5 der Stellungnahme der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren (FDK). Die adressierten offenen Punkte zur technischen Umsetzung sind zu klären.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Markus Dieth
Landammann

Joana Filippi
Staatsschreiberin

Kopie

- vernehmlassungen@estv.admin.ch