



9. April 2024

Vernehmlassung zur Pa.lv. WAK-N «Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften» (22.454)

Ergebnisbericht

Zusammenfassung

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens sind insgesamt 54 Stellungnahmen eingegangen.

Grundsätzliche Zustimmung zur vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung:

Kantone: AG, BL, GE, LU, SO, ZG, ZH (7)

Politische Parteien: SPS, SVP, GPS (3)

Organisationen und Verbände: Domus Antiqua Helvetica, HEV Schweiz, Komitee Eigenmietwert 2.0, SGB, SVIT Schweiz, VIS (6)

Begründung:

- Die von der Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften am meisten betroffenen Tourismuskantone Bern, Graubünden, Tessin und Wallis verfügen heute bereits über eine Liegenschaftssteuer. Dieser Steuer sind vom Bundesgericht Grenzen gesetzt, sodass keine vollumfängliche Kompensation der durch einen Systemwechsel verursachten Einnahmenausfälle erzielt werden kann. Daher ist diese neue Verfassungsbestimmung notwendig.
- Die besondere Liegenschaftssteuer auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften ist eine sinnvolle und zielführende Lösung, um für die betroffenen Gemeinden den Steuerausfall aus der Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung auszugleichen.
- Dank der Verfassungsbestimmung können Berg- und Tourismusregionen Steuereinsparungen bei einer vollständigen Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung kompensieren.
- Durch die höhere Besteuerung von selbstgenutzten Zweitliegenschaften ergibt sich ein zusätzlicher Anreiz, diese Liegenschaften vermehrt zu vermieten. Damit würde die Zahl der sogenannten «kalten Betten» reduziert wie auch der Druck zum Bau neuer Zweitliegenschaften. Erhöhte Liegenschaftssteuern sind auch aus sozialpolitischer Perspektive zu begrüßen.
- Die Unterstützung der Verfassungsbestimmung hängt von zwei Voraussetzungen ab: Erstens ist die Erhebung einer besonderen Liegenschaftssteuer nur dann möglich, wenn die Eigenmietwertbesteuerung für alle selbstgenutzten Liegenschaften abgeschafft wird. Zweitens ist diese Steuer hinsichtlich der Höhe in der Bundesverfassung zu begrenzen. Es ist insbesondere zu vermeiden, dass die betroffenen Gemeinden durch die Einführung solcher Liegenschaftssteuern höhere Einnahmen als bis anhin durch die Besteuerung der Eigenmietwerte auf Zweitliegenschaften erzielen.
- Die bewusst offen gehaltene Formulierung der Verfassungsbestimmung gewährt den Kantonen Spielraum in der Gesetzgebung.
- Das gewählte Vorgehen hat zur Folge, dass überhaupt ein Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung politisch herbeizuführen ist.

Grundsätzliche Ablehnung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung:

Kantone: AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS (19)

Politische Parteien: ---

Organisationen und Verbände: Allianz Zweitwohnungen Schweiz, CATEF, construction romande, CP, economiesuisse, EXPERTsuisse, FDK, FMB, FRI, Regierungskonferenz der Gebirgskantone, SAB, SBV, SGV, sgv, SSV, Städtische Steuerkonferenz, suissetec, USPI Suisse, VBSS (19)

Begründung

- Es ist zwingend am heutigen System der Wohneigentumsbesteuerung festzuhalten, das sich als verfassungsmässig, steuersystematisch richtig und ausgewogen erweist.
- Der heute aus den Zweitliegenschaften fliessende Ertrag stellt insbesondere für die Bergkantone und -gemeinden eine wichtige Finanzquelle dar. Und es ist ungewiss, ob die finan-

ziellen Einbussen der Berg- und Tourismuskantone durch die vorgeschlagene Verfassungsgrundlage kompensiert werden können.

- Nur wenn sich die Lösung des Ständerates mit dem partiellen Systemwechsel als nicht mehrheitsfähig erweist, kann als Notlösung die Option einer besonderen Liegenschaftssteuer gemäss Vernehmlassungsvorlage weiterverfolgt werden.
- Die Einführung einer besonderen Liegenschaftssteuer würde in der Umsetzung zu keiner gewünschten Vereinfachung des Steuersystems führen. Im Gegenteil: Sie hätte aufgrund der fehlenden Harmonisierung administrativen Mehraufwand zur Folge. Es würden sich viele Abgrenzungsfragen stellen, insbesondere bezüglich des Kriteriums der überwiegenden Selbstnutzung und weiterer auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe. Ohne Konkretisierungen auf Bundesebene käme es zu einem unübersichtlichen Flickenteppich verschiedener kantonalen Praxen.
- Der Vorschlag erweist sich als inakzeptabel, weil er zu einer Überbesteuerung der Zweitliegenschaftsbesitzerinnen und -besitzer führen würde.
- Im Ergebnis würde für ausgewählte Nehmerkantone im NFA und deren betroffenen Gemeinden eine Verfassungsbestimmung eingeführt und dabei von fundamentalen verfassungsmässigen Grundsätzen abgewichen. Weil die Einnahmen aus einer besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitliegenschaften keine Berücksichtigung im NFA finden, würde die Vorlage bestimmte Gemeinwesen mit Blick auf den NFA in systemwidriger Weise bevorteilen.

Es sind namentlich zu folgenden Punkten Anpassungsvorschläge an der Verfassungsbestimmung eingegangen einschliesslich der Skizzierung weitergehender Massnahmen:

- Im Sinne der Steuerharmonisierung sollte die Ausgestaltung der besonderen Liegenschaftssteuer in den Grundzügen im Steuerharmonisierungsgesetz geregelt werden.
- Um Rechtssicherheit und Klarheit zu schaffen, sollte die Höchstgrenze der besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitliegenschaften auf Stufe Bundesverfassung oder zumindest in einem Bundesgesetz festgelegt werden.
- In Anbetracht des geltenden Verfassungsrahmens sollte mit dem Ziel der Vermeidung kalter Betten die Zweitliegenschaftssteuer als Lenkungssteuer auf Gesetzesstufe ausgestaltet werden. Dabei sollten ihr die aus der Vermietung resultierenden Erträge angerechnet werden. Im Sinne einer Kann-Vorschrift könnte sie entweder im StHG oder in einer spezialgesetzlichen Regelung verankert werden.
- Die besondere Liegenschaftssteuer sollte auch auf Erstliegenschaften zur Anwendung kommen.

1. Ausgangslage

Am 30. Oktober 2023 hat die WAK-N einen Vorentwurf zur Änderung der Bundesverfassung verabschiedet. Am 17. November 2023 ist die Vorlage bei den Kantonen, den politischen Parteien, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Gemeinden, Städte und Berggebiete, den gesamtschweizerischen Dachverbänden der Wirtschaft und den weiteren interessierten Kreisen in die Vernehmlassung geschickt worden. Diese dauerte bis zum 4. März 2024.

Eine Übersicht über die Vernehmlassungsteilnehmenden (inklusive Abkürzungen) befindet sich im Anhang.

2. Eingegangene Stellungnahmen

Ansichts der grossen Anzahl abgegebener Stellungnahmen können nicht sämtliche Vorschläge und Begründungen wiedergegeben werden. Für Einzelheiten sei auf die insgesamt 54 eingereichten Stellungnahmen verwiesen. Diese können abgerufen werden unter:

<https://www.fedlex.admin.ch/de/consultation-procedures/ended/2023#Parl.> > Ergebnisbericht

3. Grundzüge der Vernehmlassungsvorlage

Mit der vorgeschlagenen Verfassungsänderung will die Kommission die Grundlagen für einen vollständigen Systemwechsel beim Eigenmietwert schaffen. Sofern der Eigenmietwert nicht besteuert wird, sollen die Kantone bzw. die Gemeinden auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften höhere Liegenschaftssteuern erheben können. Damit könnten die Berg- und Tourismuskantone die Einnahmehausfälle kompensieren, die ihnen bei einem vollständigen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung drohen.

Die Vorlage belässt den Kantonen einen erheblichen Spielraum, um ihren unterschiedlichen Ausgangslagen Rechnung zu tragen. Punkto Rechtsnatur handelt es sich um eine Objektsteuer. Sie kann als separat ausgestaltete Liegenschaftsteuer oder als Zuschlag zu einer bereits vorhandenen Liegenschaftsteuer umgesetzt werden.

4. Ergebnisse der Vernehmlassung

4.1 Grundsätzliche Zustimmung zur vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung

Kantone: AG, BL, GE, LU, SO, ZG, ZH (7)

Politische Parteien: SPS, SVP, GPS (3)

Organisationen und Verbände: Domus Antiqua Helvetica, HEV Schweiz, Komitee Eigenmietwert 2.0, SGB, SVIT Schweiz, VIS (6)

Begründung:

- **SPS:** Die von der Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften am meisten betroffenen Tourismuskantone Bern, Graubünden, Tessin und Wallis verfügen heute bereits über eine Liegenschaftsteuer. Dieser Steuer sind vom Bundesgericht Grenzen gesetzt, sodass keine vollumfängliche Kompensation der durch einen Systemwechsel verursachten Einnahmehausfälle erzielt werden kann. Daher ist diese neue Verfassungsbestimmung notwendig.
- **ZH:** Die besondere Liegenschaftsteuer auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften ist eine sinnvolle und zielführende Lösung, um für die betroffenen Gemeinwesen den Steuerausfall aus der Aufhebung der Eigenmietwertbesteuerung auszugleichen.
- **SVP:** Dank der Verfassungsbestimmung können Berg- und Tourismusregionen allfällige Steuereinsparungen bei einer vollständigen Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung kompensieren.

- GPS: Durch die höhere Besteuerung von selbstgenutzten Zweitliegenschaften ergibt sich ein zusätzlicher Anreiz, diese Liegenschaften vermehrt zu vermieten. Damit würde die Zahl der sogenannten «kalten Betten» reduziert wie auch der Druck zum Bau neuer Zweitliegenschaften. Erhöhte Liegenschaftssteuern sind auch aus sozialpolitischer Perspektive zu begrüßen.
- HEV Schweiz: Die Unterstützung der Verfassungsbestimmung hängt von zwei Voraussetzungen ab: Erstens ist die Erhebung einer besonderen Liegenschaftssteuer nur dann möglich, wenn die Eigenmietwertbesteuerung für alle selbstgenutzten Liegenschaften abgeschafft wird. Zweitens ist diese Steuer hinsichtlich der Höhe in der Bundesverfassung zu begrenzen. Es ist insbesondere zu vermeiden, dass die betroffenen Gemeinwesen durch die Einführung solcher Liegenschaftssteuern höhere Einnahmen als bis anhin durch die Besteuerung der Eigenmietwerte auf Zweitliegenschaften erzielen.
- SGB: Die bewusst offen gehaltene Formulierung der Verfassungsbestimmung gewährt den Kantonen Spielraum in der Gesetzgebung. Gleichzeitig macht der Dachverband darauf aufmerksam, dass er sich gegen einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung ausspricht.
- BL: Dieses Vorgehen hat zur Folge, dass überhaupt ein Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung politisch herbeizuführen ist.
- LU: Es kommt nur ein Systemwechsel in Frage, der sämtliche selbstgenutzten Liegenschaften erfasst. Dies aus verfassungsrechtlichen, volkswirtschaftlichen und verfahrensökonomischen Gründen. Vor diesem Hintergrund wird die vorgeschlagene Kompensationsmassnahme begrüsst.
- ZH: Der Aufwand für die Erhebung dieser besonderen Liegenschaftssteuer dürfte sowohl für die Steuerbehörden als auch für die Steuerpflichtigen deutlich kleiner sein als eine Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung für selbstgenutzte Zweitliegenschaften. Dies gilt umso mehr, wenn die vorgesehene Steuer proportional zum Vermögenssteuerwert erhoben wird.
- AG: Die vorgeschlagene Einführung einer besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitwohnungen wird grundsätzlich begrüsst. Gleichzeitig werden bezüglich der Ausgestaltung Bedenken in administrativer Hinsicht (auslegungsbedürftige Abgrenzungskriterien, fehlende detaillierte Vorgaben auf Bundesebene für die Umsetzung und Unwägbarkeiten im politischen Prozess) geäußert.
- BE: Der Regierungsrat verschliesst sich der vorgeschlagenen Stossrichtung nicht und würde wohl auch im Kanton Bern die Einführung einer höheren Liegenschaftssteuer für Zweitliegenschaften zumindest prüfen. Es erscheint ihm aber fraglich, ob der unsichere und doch eher bescheidene zusätzliche finanzielle Spielraum Verfassungsänderungen bei allen betroffenen Gemeinwesen rechtfertigt.

4.2 Grundsätzliche Ablehnung der vorgeschlagenen Verfassungsbestimmung

Kantone: AI, AR, BE, BS, FR, GL, GR, JU, NE, NW, OW, SG, SH, SZ, TG, TI, UR, VD, VS (19)

Politische Parteien: ---

Organisationen und Verbände: Allianz Zweitwohnungen Schweiz, CATEF, constructionromande, CP, economiesuisse, EXPERTsuisse, FDK, FMB, FRI, Regierungskonferenz der Gebirgskantone, SAB, SBV, SGV, sgV, SSV, Städtische Steuerkonferenz, suisselec, USPI Suisse, VBSS (19)

Begründung:

- Gemäss AI, BS, FR, GL, GR, JU, Regierungskonferenz der Gebirgskantone, SBV, SG, UR, VD und VS ist zwingend am heutigen System der Wohneigentumsbesteuerung festzuhalten, das sich als verfassungsmässig, steuersystematisch richtig und ausgewogen erweist.
- GR, FDK, OW, Regierungskonferenz der Gebirgskantone, SAB, SH, TG, Ti und VS: Der heute aus den Zweitliegenschaften fließende Ertrag stellt insbesondere für die Bergkantone und -gemeinden eine wichtige Finanzquelle dar. Es ist jedoch ungewiss, ob die finanziellen Einbussen der Berg- und Tourismuskantone durch die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung kompensiert werden können.
Nur wenn die Lösung des Ständerates mit dem partiellen Systemwechsel nicht mehrheitsfähig ist, kann als Notlösung die Option einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften weiterverfolgt werden.
- AI, FR, JU, NE, Städtische Steuerkonferenz, SZ, TG, Ti, VBSS, VS: Die Einführung einer besonderen Liegenschaftssteuer würde in der Umsetzung zu keiner gewünschten Vereinfachung des Steuersystems führen. Im Gegenteil: Sie hätte aufgrund der fehlenden Harmonisierung administrativen Mehraufwand zu Folge. Es würden sich viele Abgrenzungsfragen stellen, insbesondere bezüglich des Kriteriums der überwiegenden Selbstnutzung und weiterer auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe. Ohne Konkretisierungen auf Bundesebene käme es zu einem unübersichtlichen Flickenteppich verschiedener kantonaler Praxen.
- FR, GL, GR, JU, VS: Unklar bleibt die Frage, ob die besondere Liegenschaftssteuer kumulativ mit einer bereits bestehenden Liegenschaftssteuer zu erheben ist oder ob die zuerst genannte Steuer letztere ersetzen soll.
- BE: Als Tourismuskanton ist der Regierungsrat an möglichst geringen Mindereinnahmen für die betroffenen Gemeinden und den Kanton interessiert. Ob mit dem vorgeschlagenen Bundesbeschluss dieses Ziel erreicht werden kann, erscheint unsicher.
- AI: Die Einhaltung der verfassungsrechtlichen Besteuerungsgrundsätze der Allgemeinheit, der Gleichmässigkeit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sind von zentraler Bedeutung und sollten durch die angedachte Ausnahmeregelung in der Bundesverfassung nicht in Frage gestellt werden.
- Economiesuisse: Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung erscheint nicht notwendig, um eine finanzielle Kompensation in Berg- und Tourismusregionen sicherzustellen. Mit der Vorlage würden hingegen zentrale Verfassungsgrundsätze im Bereich der Zweitliegenschaften ausser Kraft gesetzt. Das ist rechtsstaatlich problematisch.
- Städtische Steuerkonferenz und Städtischer Städteverband: Im Ergebnis würde für ausgewählte Nehmerkantone im NFA und deren betroffenen Gemeinden eine Verfassungsbestimmung eingeführt und dabei von fundamentalen verfassungsmässigen Grundsätzen abgewichen. Weil die Einnahmen aus einer besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitliegenschaften nicht im NFA berücksichtigt würden, würde die Vorlage bestimmte Gemeinwesen mit Blick auf den NFA in systemwidriger Weise bevorteilen.
- Für die sgv ist der Vorschlag inakzeptabel, weil er zu einer Überbesteuerung der Zweitliegenschaftsbesitzerinnen und -besitzer führen würde.
- Für CP und USPI Suisse ist es inakzeptabel, wenn im Rahmen eines Systemwechsels der Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften abgeschafft, die wohneigentumsbezogenen Abzüge gestrichen und gleichzeitig eine neue Besteuerung eingeführt wird.

4.3 Anpassungsvorschläge an der Verfassungsbestimmung und weitergehende Massnahmen

- BE: Sofern eine Verfassungsänderung weiterverfolgt wird, spricht sich der Regierungsrat anstelle der eher offenen Formulierung gemäss Vernehmlassungsvorlage für eine möglichst konkrete Umschreibung der Bestimmung aus.

- SO: Im Sinne der Steuerharmonisierung sollte die Ausgestaltung der besonderen Liegenschaftssteuer in den Grundzügen im Steuerharmonisierungsgesetz geregelt werden.
- ZH: Um Rechtssicherheit und Klarheit zu schaffen, sollte die Höchstgrenze der besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitliegenschaften auf Stufe der Bundesverfassung oder zumindest eines Bundesgesetzes festgelegt werden. Auch SVIT Schweiz spricht sich für eine Obergrenze auf Bundesebene aus. Der HEV Schweiz fordert in der Verfassungsbestimmung die Aufnahme einer Obergrenze für die Bemessung der besonderen Liegenschaftssteuer. Diese ist gemäss der Höhe der mutmasslichen Ausfälle aus dem Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung auf Zweitliegenschaften festzulegen.
- Economiesuisse und EXPERTsuisse: Es ist eine Lösung auf Gesetzesebene zu prüfen. In Anbetracht des geltenden Verfassungsrahmens sollte mit dem Ziel der Vermeidung kalter Betten die Zweitliegenschaftssteuer als Lenkungssteuer ausgestaltet werden. Dabei sollten ihr die aus der Vermietung resultierenden Erträge angerechnet werden. Im Sinne einer Kann-Vorschrift könnte sie entweder im StHG oder in einer spezialgesetzlichen Regelung verankert werden.
- Komitee Eigenmietwert 2.0: Die neue Objektsteuer soll auch auf Erstliegenschaften zur Anwendung kommen.

Übersicht über die Vernehmlassungsteilnehmenden

1. Kantone

Adressaten	Abkürzungen	Eingegangene Stellungnahme
Kanton Zürich	ZH	☒
Kanton Bern	BE	☒
Kanton Luzern	LU	☒
Kanton Uri	UR	☒
Kanton Schwyz	SZ	☒
Kanton Obwalden	OW	☒
Kanton Nidwalden	NW	☒
Kanton Glarus	GL	☒
Kanton Zug	ZG	☒
Kanton Freiburg	FR	☒
Kanton Solothurn	SO	☒
Kanton Basel-Stadt	BS	☒
Kanton Basel-Landschaft	BL	☒
Kanton Schaffhausen	SH	☒
Kanton Appenzell Ausserrhoden	AR	☒
Kanton Appenzell Innerrhoden	AI	☒
Kanton St. Gallen	SG	☒
Kanton Graubünden	GR	☒
Kanton Aargau	AG	☒
Kanton Thurgau	TG	☒
Kanton Tessin	TI	☒
Kanton Waadt	VD	☒
Kanton Wallis	VS	☒
Kanton Neuenburg	NE	☒
Kanton Genf	GE	☒
Kanton Jura	JU	☒
Konferenz der Kantonsregierungen	KdK	

2. In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien

Adressaten	Abkürzungen	Eingegangene Stellungnahme
Die Mitte		
Eidgenössisch-Demokratische Union	EDU	
Ensemble à Gauche	EAG	
Evangelische Volkspartei der Schweiz	EVP	
FDP.Die Liberalen	FDP	
Grüne Partei der Schweiz	GPS	☒
Grünliberale Partei Schweiz	glp	
Lega dei Ticinesi	Lega	
Partei der Arbeit	PDA	
Schweizerische Volkspartei	SVP	☒
Sozialdemokratische Partei der Schweiz	SPS	☒

3. Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete

Adressaten	Abkürzungen	Eingegangene Stellungnahme
Schweizerischer Gemeindeverband	SGV	☒
Schweizerischer Städteverband	SSV	☒
Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete	SAB	☒

4. Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft

Adressaten	Abkürzungen	Eingegangene Stellungnahme
economiesuisse	economiesuisse	☒
Schweizerischer Gewerbeverband	sgv	☒
Schweizerischer Arbeitgeberverband		
Schweizerischer Bauernverband	SBV	
Schweizerische Bankiervereinigung	SBVg	
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	SGB	☒
Kaufmännischer Verband Schweiz	KV Schweiz	
Travail.Suisse		

5. Übrige Organisationen

Adressaten	Abkürzungen	Eingegangene Stellungnahme
Allianz Zweitwohnungen Schweiz		☒
bauenschweiz		
Camera Ticinese dell'Economia Fondiaria	CATEF	☒
Centre Patronal	CP	☒
Chambre genevoise immobilière	CGI	
Domus Antiqua Helvetica		☒
Fédération romande immobilière	FRI	☒
Hauseigentümerverband Schweiz	HEV Schweiz	☒
Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren	FDK	☒
Komitee Eigenmietwert-Nein		
Union suisse des professionnels de l'immobilier	USPI Suisse	☒
Städtische Steuerkonferenz		☒
Schweizerischer Verband der Immobilienwirtschaft	SVIT Schweiz	☒
Schweizerischer Baumeisterverband	SBV	☒
suissetec		☒

6. Nicht offiziell angeschriebene Vernehmlassungsteilnehmende

Adressaten	Abkürzungen	Eingegangene Stellungnahme
constructionromande		☒
EXPERTsuisse		☒
Komitee Eigenmietwert 2.0		☒
Fédération genevoise des métiers du bâtiment	FMB	☒
Regierungskonferenz der Gebirgskantone		☒
Verband Bernischer Steuerverwalterinnen und Steuerverwalter	VBSS	☒
Verband Immobilien Schweiz	VIS	☒