

Regierungsrat, Kasernenstrasse 31, 4410 Liestal

Kommission für Wirtschaft und
Abgaben des Nationalrates
Herr Thomas Aeschi, Präsident
c/o Sekretariat der WAK
Parlamentsgebäude
3003 Bern

Per Mail an: vernehmlassungen@estv.admin.ch

Liestal, 6. Februar 2024

Bundesbeschluss über die kantonalen Liegenschaftssteuern auf Zweitliegenschaften; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrter Herr Kommissionspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren Nationalrätinnen und Nationalräte

Wir beziehen uns auf Ihre Einladung vom 17. November 2023, worin Sie uns zu einer Stellungnahme betreffend Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften einladen. Gerne bedanken wir uns bereits an dieser Stelle für diese Gelegenheit.

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens unterbreiten wir Ihnen hiermit wunschgemäss unsere Stellungnahme zu diesem Entwurf.

1. Stellungnahme

1.1 Grundsätzliches

Aufgrund der parlamentarischen Initiative 22.454, Einführung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften, hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) am 30. Oktober 2023 einen Vorentwurf zur Änderung der Bundesverfassung verabschiedet. Die Bundesverfassung soll so angepasst werden, dass die Kantone die Möglichkeit erhalten, im Fall eines Verzichts auf die Eigenmietwertbesteuerung auf überwiegend selbstbewohnten Zweitliegenschaften bei den Liegenschaftssteuern von den Grundsätzen nach Artikel 127 Absatz 2 der Bundesverfassung abweichen und Zweitliegenschaften höher besteuern zu können.

Etwas einfacher formuliert bedeutet dies: Sofern der Eigenmietwert nicht mehr besteuert wird, sollen die Kantone bzw. deren Gemeinden auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften höhere Liegenschaftssteuern erheben können. Damit könnten die Berg- und Tourismuskantone möglicherweise die Einnahmehausfälle in etwa kompensieren, die ihnen bei einem vollständigen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung drohen.

Aus letztgenanntem Grund begrüsst der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft grundsätzlich ein solches Vorgehen, um überhaupt einen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung politisch herbeiführen zu können.

Die nachfolgenden Ausführungen im Detailkommentar beschränken sich auf die mit der Umsetzung einer solchen Objektsteuer auf Zweitliegenschaften möglichen technischen Frage- und Problemstellungen.

1.2 *Detailkommentar*

Anpassung geltendes Recht – Allgemeine Ausführungen

Bei einer Objektsteuer auf überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften darf von den verfassungsmässigen Grundsätzen der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie vom Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit abgewichen werden. Da es sich dabei um eine «Kann»-Bestimmung handelt, ist es den Kantonen freigestellt, ob sie eine solche Objektsteuer einführen wollen oder nicht. In jenen Kantonen, welche neu eine Objektsteuer einführen wollen, bedarf es nebst der Verfassungsbestimmung auf Bundesebene selbstverständlich auch einer Anpassung der kantonalen Steuergesetzgebung.

Sind die zu erhebenden Steuerarten in der Verfassung des betreffenden Kantons in abschliessender Weise aufgezählt – wie dies auf den Kanton Basel-Landschaft zutrifft – wäre zusätzlich eine entsprechende Verfassungsänderung notwendig.

Bei der neuen Objektsteuer werden gemäss dem erläuternden Bericht der WAK-N keine detaillierten Vorgaben für die Ausgestaltung auf Bundesebene geschaffen. Es bleibt den Kantonen im Rahmen der Kantonsautonomie deshalb weitgehend überlassen, welcher Steuersatz und welche Bemessungsgrundlage dabei angewandt werden soll, sowie ob die Steuer als eine kantonale und/oder eine kommunale Abgabe ausgestaltet wird. Da keine zwingende harmonisierungsrechtliche Bestimmung vorgesehen ist, wäre im Falle der Ablehnung einer kantonalen Vorlage auch keine ersatzweise Besteuerung über die Anwendung einer bundesrechtlichen Bestimmung möglich, wie dies üblicherweise im Rahmen der Steuerharmonisierung zutrifft.

Ausgestaltung einer Objektsteuer

Wie vorstehend erwähnt, ist die Ausgestaltung einer Objektsteuer für Zweitliegenschaften ausschliesslich der kantonalen Gesetzgebung überlassen, da auf der bundesgesetzlichen Ebene keine detaillierten Vorgaben zu erwarten sind.

Bei der Festsetzung des Steuersatzes ist in der kantonalen Gesetzgebung aber – zur Vermeidung eines sog. konfiskatorischen Eingriffs – zwingend der Eigentumsgarantie Beachtung zu schenken. Ohne Vorgaben aus Rechtsprechung oder Bundesgesetz ist es für die kantonalen Gesetzgeber je nachdem schwierig zu beurteilen, ob ein beabsichtigter Steuersatz noch zulässig ist oder bereits als konfiskatorisch zu betrachten ist. Es verbleibt deshalb eine gewisse Rechtsunsicherheit. Insofern bleibt unklar, ob der Steuersatz überhaupt so hoch angesetzt werden kann, um die entstehenden Steuerausfälle aufgrund des Wegfalls der Eigenmietwertbesteuerung in etwa kompensieren zu können.

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 der kumulativen Erhebung einer Liegen-

schaftssteuer und einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften ist bei der Festsetzung des Steuersatzes zu berücksichtigen, dass die beiden Steuern insgesamt keine konfiskatorische Höhe erreichen.

Für die Steuerbemessung wird den betroffenen Kantonen bzw. Gemeinwesen viel Gestaltungsspielraum eingeräumt. In der kantonalen Gesetzgebung muss sodann 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.

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 deshalb voraussichtlich wenig Auslegungsfragen aufwerfen. In Einzelfällen könnte sich die Bestimmung des steuerlichen (Haupt-)Wohnsitzes aber als schwierig erweisen und zu Kompetenzkonflikten zwischen den Kantonen führen. Dies etwa beim Vorliegen eines alternierenden Wohnsitzes oder bei je separatem Wohnsitz von in ungetrennter Ehe lebenden Ehegatten.

Andererseits wird für die Erhebung vorausgesetzt, dass die Zweitliegenschaft überwiegend selbstgenutzt wird. Gemäss der 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 – oder sehr unterpreislich – zur Verfügung gestellt wird.

Für Zweitwohnungen, die teilweise vermietet und teilweise selbstgenutzt werden, können Unterhaltskosten von den Mieteinnahmen abgezogen werden. 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 umgesetzt werden. Die vorgängige Konstellation betrifft die Einkommenssteuer, weshalb im interkantonalen Verhältnis eine einheitliche Praxis anzustreben wäre.

Es wird erwartet, dass auch im Veranlagungsbereich administrativer Mehraufwand anfallen wird, um die Abgrenzung zwischen Erst- und Zweitliegenschaften vorzunehmen sowie um die Frage zu klären, ob die Zweitliegenschaft überwiegend selbstgenutzt wird. Dies gilt auch für diejenigen Kantone, welche keine Objektsteuer für Zweitliegenschaften einführen. Bei Personen mit einer selbstgenutzten Wohnliegenschaften 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 mit Objektsteuer befindet. Daher könnten zukünftig vermehrt Streitigkeiten bezüglich der Festlegung des steuerlichen Wohnsitzes auftauchen.

Thema Steuerauscheidungen

Die WAK-N hält in ihrem 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. Die Reduzierung des Verwaltungsaufwands wird daher wahrscheinlich nur marginal sein.

Finanzielle Auswirkungen und Nationaler Finanzausgleich (NFA)

Die WAK-N lädt die Kantone ein, im Rahmen dieser Vernehmlassung die finanziellen Auswirkungen der Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitwohnungen zu schätzen. Dies kann im Kanton Basel-Landschaft aufgrund momentan mangelnder Ressourcen leider nicht mit vertretbarer Schätzungsgenauigkeit bewerkstelligt werden.

In Bezug auf den nationalen Finanzausgleich (NFA) weisen die Autoren des Erläuterungsberichts darauf hin, dass die Einführung der neuen Steuer leichte Rückwirkungen haben könnte, ohne jedoch aufzuzeigen, auf welchen Daten diese Schlussfolgerung beruht. Auch im Bereich des NFA dürfte es für die Kantone daher nur schwer möglich sein, die finanziellen Auswirkungen voraussehen zu können.

1.3 Schlussfolgerungen

- *Gesetzgebung*: Die Einführung einer Objektsteuer bedarf einer entsprechenden kantonalen Gesetzgebung und unter Umständen auch einer Änderung der Kantonsverfassung, so auch im Kanton Basel-Landschaft.
- *Zeitliche Komponente*: Aufgrund der politischen Prozesse besteht eine gewisse Unsicherheit, ob eine Objektsteuer gleichzeitig mit dem Wegfall der Eigenmietwertbesteuerung – oder überhaupt – eingeführt werden kann.
- *Finanzieller Aspekt*: Mit der Schaffung einer Objektsteuer auf Zweitliegenschaften sollen die Mindereinnahmen der Kantone und Gemeinden, welche durch die Ausfälle bei der Einkommenssteuer entstehen, zumindest in etwa kompensiert werden können. Ob dies tatsächlich gelingt, ist aus heutiger Sicht schwierig zu beurteilen.
- *Administration*: Insbesondere im Bereich der Abgrenzung zwischen den überwiegend selbstgenutzten Zweitliegenschaften und anderen Liegenschaften werden sich vermehrt Fragen ergeben, die zu einem administrativen Mehraufwand führen können. Kantone, welche bereits heute eine Liegenschaftssteuer erheben, werden eine zusätzliche Objektsteuer organisatorisch mit wenig Aufwand umsetzen können. Kantone, welche neu eine Objektsteuer erheben, müssen eine neue Organisationsstruktur und neue Abläufe schaffen. In beiden Fällen muss die Software für die Veranlagung und den Bezug der neuen Steuer mit entsprechenden Kostenfolgen angepasst oder beschafft werden. Ferner wird die fehlende Harmonisierung in diesem Bereich die Komplexität des schweizerischen Steuersystems wohl noch etwas weiter erhöhen.

Trotz all dieser Bemerkungen bzw. Bedenken befürwortet der Regierungsrat des Kantons Basel-Landschaft vom Grundsatz her das vorgeschlagene Vorgehen, um einen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung – als Massnahme zur Vereinfachung des Steuersystems – politisch überhaupt herbeiführen zu können.

Für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und der damit verbundenen Bemerkungen danken wir Ihnen bestens.

Hochachtungsvoll

Monica Gschwind
Regierungspräsidentin

Elisabeth Heer Dietrich
Landschreiberin