

Eine Sondersteuer zielt in die richtige Richtung

Der Nationalrat will den Eigenmietwert nicht mehr besteuern und Steuerausfälle der Tourismuskantone durch eine Sondersteuer auf Zweitwohnungen kompensieren. Die Lösung ist ein guter Ansatz, lässt aber noch viele Fragen offen. Gastkommentar von Andrea Opel und Stefan Oesterhelt

Die Zeichen für die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung stehen gut - sowohl National- wie auch Ständerat sprechen sich für einen Systemwechsel aus. Das begrüßenswerte Projekt kann aber immer noch an den Fiskalinteressen der Tourismuskantone scheitern, da diese auf die Steuereinnahmen auf Zweitwohnungen angewiesen sind. Der Ständerat, in dem diese Kantone stark vertreten sind, will deshalb Zweitwohnungen vom Systemwechsel ausnehmen. Eine solche Lösung wäre aber verfassungsrechtlich problematisch und würde zu erheblichem Administrativaufwand führen.

Der Nationalrat befürwortet zu Recht einen konsequenten Systemwechsel, bei dem auch die Eigenmietwertbesteuerung auf Zweitwohnungen aufgegeben wird. Um die Mindereinnahmen der Tourismuskantone auszugleichen, schlägt er die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Erhebung einer besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitwohnungen vor. Der Vorschlag zielt zwar in die richtige Richtung, wirft aber Fragen auf. Der nationalrätliche Vorschlag sieht die Schaffung einer Grundlage in der Bundesverfassung vor, wonach die Kantone bei einer besonderen Liegenschaftssteuer auf Zweitwohnungen die verfassungsrechtlichen Grundprinzipien der Besteuerung nicht mehr beachten müssten, wenn der Eigenmietwert auch auf Zweitliegenschaften abgeschafft wird.

Eine Verfassungsbestimmung, welche verfassungsrechtliche Grundprinzipien aushebelt, ist nicht besonders elegant. Nun ist aber bereits fraglich, ob es für die Erhebung von besonderen Liegenschaftssteuern auf Zweitwohnungen durch die Kantone überhaupt einer Regelung auf Verfassungsstufe bedarf.

Bislang kennt kein Kanton eine Zweitwohnungssteuer. Die Gemeinde Silvaplana sah im Jahr 2010 die Einführung einer zusätzlichen Liegenschaftssteuer für touristisch nicht genutzte Zweitwohnungen vor, also um «kalte Betten» zu reduzieren. Da die Zweitwohnungsbesitzer jedoch mit Boykotten des lokalen Gewerbes drohten, sprach sich die Bevölkerung am Ende dagegen aus. Das Bundesgericht, das sich mit der geplanten Zweitliegenschaftssteuer in Silvaplana zu befassen hatte, hat die Zulässigkeit unter Betonung der Lenkungswirkung bestätigt. Dabei wurde auch die Kombination mit der in Silvaplana bereits vorhandenen allgemeinen Liegenschaftssteuer gutgeheissen. Im Lichte der bisherigen Rechtsprechung lässt sich eine Zweitwohnungssteuer somit unter Umständen rechtfertigen, wenn sie als Lenkungssteuer konzipiert ist, das heisst, neben dem Fiskalzweck auch einen Lenkungszweck verfolgt. Solch zwitterhafte Lenkungssteuern sind im schweizerischen Recht weit verbreitet. Prominente Beispiele sind etwa die Mineralölsteuer und die Tabaksteuer. Auch eine Ausgestaltung als Kostenanlastungssteuer wäre denkbar, um die mit den Zweitwohnungen verbundenen Kosten abzudecken.

Eine Zweitwohnungssteuer mit Lenkungsziel lässt sich - anders als eine allgemeine Liegenschaftssteuer - sachlich durchaus rechtfertigen. Die damit bezweckte Eindämmung von selbstgenutzten Zweitwohnungen entspricht einem seit

2012 sogar in der Verfassung zum Ausdruck gelangenden Anliegen. Was aber viel wichtiger scheint: Fällt der Eigenmietwert, dürfte auch der Widerstand der Zweitwohnungsbesitzer gegen eine solche Steuer sinken. Konsequenterweise sollte die Einkommenssteuer, welche auf der Vermietung von Zweitwohnungen anfällt, an eine solche Zweitwohnungssteuer angerechnet werden. Somit würde ein fiskalischer Anreiz zur Drittvermietung geschaffen, mit welchem sich die Problematik der «kalten Betten» in den Ferienorten angehen lässt. Idealerweise hätte dies den Effekt, dass die aus der Besteuerung des Eigenmietwerts resultierenden Einnahmen zu einem Grossteil durch Steuereinnahmen aus der Drittvermietung kompensiert würden und die eigentliche Zweitwohnungssteuer fiskalisch bloss eine untergeordnete Rolle spielen würde.

Der Nationalrat schlägt eine Regelung auf Verfassungsstufe vor. Dadurch soll verhindert werden, dass die Zweitwohnungssteuer an verfassungsrechtlichen Schranken scheitern könnte. Es geht mithin um Rechtssicherheit. Die Kantone werden ermächtigt, die Fiskalkomponente bei der Zweitwohnungssteuer losgelöst von den allgemeinen verfassungsmässigen Besteuerungsprinzipien aufzublähen, abgestimmt auf ihren Finanzbedarf. Einzige, bekanntlich nicht sehr griffige Grenze bildet die Eigentumsgarantie. Damit würde den Kantonen eine Art verfassungsrechtlicher Freibrief verschafft.

Fragen kann man sich, warum nicht eine Regelung auf Gesetzesstufe in Betracht gezogen wurde. Am naheliegendsten wäre der Erlass eines Spezialgesetzes. Da es sich bei Liegenschaftssteuern um direkte Steuern handelt, wäre auch die Schaffung einer Rechtsgrundlage im Steuerharmonisierungsgesetz denkbar. Aufgrund des Anwendungsgebots für Bundesgesetze hätten die betroffenen Kantone oder Gemeinden auch in einem solchen Fall die Gewissheit, dass ihre Umsetzungsgesetzgebung nicht vom Bundesgericht kassiert wird.

Andrea Opel ist Professorin für Steuerrecht an der Universität Luzern; Stefan Oesterhelt ist Rechtsanwalt und Partner bei der Homburger AG.

Quelle:	Neue Zürcher Zeitung vom 31.01.2024 Seite 19
Ressort:	Meinung und Debatte
Dokumentnummer:	2024013100000326186528

Dauerhafte Adresse des Dokuments:

https://nzz.genios.de/document/NZZ__cc992d7cf12a8a76e54e10990ef100258a65e156

Alle Rechte vorbehalten: (c) Neue Zürcher Zeitung