

Antrag des Regierungsrates vom 4. September 2024

5980

Steuergesetz (StG)

(Änderung vom; Härtefalleinschlag beim Eigenmietwert)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 4. September 2024,

beschliesst:

I. Das Steuergesetz vom 8. Juni 1997 wird wie folgt geändert:

§ 21. Abs. 1 unverändert.

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:

5. Unbewegliches Vermögen

lit. a–c unverändert.

d. bei am Wohnsitz selbst bewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen ist der Eigenmietwert auf Antrag angemessen herabzusetzen, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften und Vermögenswerten, die den Steuerpflichtigen und weiteren im gleichen Haushalt lebenden Personen zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen, auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt.

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

Bericht

1. Gegenstand der Gesetzesvorlage

Mit einer Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) soll eine gesetzliche Grundlage für die Gewährung eines Einschlags auf dem Eigenmietwert in Härtefällen geschaffen werden (neuer § 21 Abs. 2 lit. d).

2. Ausgangslage und gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Gemäss § 21 StG ist der Mietwert von Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen, die der steuerpflichtigen Person aufgrund von Eigentum oder eines unentgeltlichen Nutzungsrechts für den Eigengebrauch zur Verfügung stehen (Eigenmietwert), steuerbar (Abs. 1 lit. b). Der Regierungsrat erlässt die für die durchschnittlich gleichmässige Bemessung des Eigenmietwertes selbst bewohnter Liegenschaften oder Liegenschaftsteile notwendigen Dienstanweisungen (Abs. 2). Gemäss Randziffer 62 der Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2009 (Weisung 2009) kann auf dem Eigenmietwert ein angemessener Einschlag gewährt werden, wenn ein Härtefall vorliegt. In der mittlerweile aufgehobenen Weisung der Finanzdirektion betreffend Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert in Härtefällen (Zürcher Steuerbuch Nr. 21.3) waren die Voraussetzungen und der Umfang des Härtefalleinschlages geregelt.

Gemäss Urteil des Verwaltungsgerichts vom 2. März 2023 (SB.2023.00010) fehlt für die Gewährung eines Härtefalleinschlages beim Eigenmietwert im Kanton Zürich eine gesetzliche Grundlage. Die Finanzdirektion musste deshalb die Weisung betreffend Gewährung eines Einschlages auf dem Eigenmietwert in Härtefällen am 9. Mai 2023 aufheben.

Nach geltendem Recht lässt sich damit nicht verhindern, dass die Eigenmietwertbesteuerung im Verhältnis zu den Mitteln, die der steuerpflichtigen Person für die Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen, zu einer übermässigen Belastung führt.

Am 28. August 2024 hat der Regierungsrat die Weisung an die Steuerbehörden über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2026 (Weisung 2026) erlassen. Die Weisung 2026 führt zu Eigenmietwerten, die bei Einfamilienhäusern im kantonalen Mittel um 11% und beim Stockwerkeigentum um 10%

über den Werten gemäss der Weisung 2009 liegen, und zu Vermögenssteuerwerten, die im Mittel um knapp 50% ansteigen. Damit hätten ohne Härtefallregelung mehr Steuerpflichtige einen Eigenmietwert zu versteuern, der im Verhältnis zu den ihnen zur Verfügung stehenden Mitteln zu einer übermässigen Belastung führen könnte. Im Rahmen der Vernehmlassung zur Weisung 2026 wurde denn auch in mehreren Stellungnahmen darauf hingewiesen, dass aufgrund des Wegfalls des Härtefalleinschlags auf dem Eigenmietwert die Erhöhung der Eigenmietwerte für manche Steuerpflichtige zu einer wesentlichen finanziellen Belastung führen könnte. Es sei davon auszugehen, dass manche Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer ihren steuerlichen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen könnten und sich allenfalls gezwungen sähen, ihr Wohneigentum zu veräussern. Es wurde daher in mehreren Stellungnahmen die Wiedereinführung einer Härtefallregelung gefordert.

Am 1. Juli 2024 wurde zudem die parlamentarische Initiative KR-Nr. 101/2024 betreffend Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für den Härtefalleinschlag beim Eigenmietwert vom Kantonsrat mit einer deutlichen Mehrheit von 127 Stimmen vorläufig unterstützt. Gemäss KR-Nr. 101/2024 soll der Regierungsrat beim Bund eine Standesinitiative einreichen, mit dem Ziel, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, die es ermöglicht, den Eigenmietwert unter Berücksichtigung von Härtefällen flexibel zu besteuern.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, eine gesetzliche Grundlage für einen Härtefalleinschlag beim Eigenmietwert zu schaffen.

3. Erläuterung der Gesetzesänderung

Gemäss dem beantragten § 21 Abs. 2 lit. d StG soll bei am Wohnsitz selbst bewohnten Liegenschaften oder Liegenschaftsteilen der Eigenmietwert auf Antrag angemessen herabgesetzt werden, wenn er im Verhältnis zu den Einkünften und Vermögenswerten, die den Steuerpflichtigen und weiteren im gleichen Haushalt lebenden Personen zur Deckung der Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen, auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt.

Im Steuergesetz soll somit der Grundsatz festgehalten werden, dass der Eigenmietwert auf Antrag angemessen herabzusetzen ist, wenn er im Verhältnis zu den Mitteln, die für die Lebenshaltungskosten zur Verfügung stehen, auf Dauer zu einer übermässigen Belastung führt. Diese Voraussetzungen und die Höhe des Einschlags wird der Regierungsrat gestützt auf § 21 Abs. 2 StG in einer Weisung genauer um-

schreiben. Die recht offene Gesetzesformulierung erlaubt es, die Gesetzesbestimmung verfassungs- und bundesrechtskonform umzusetzen. Zu beachten sind hierbei insbesondere die Vorgaben der bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Gemäss BGE 148 I 206 muss der Eigenmietwert in jedem Fall bei mindestens 60% des Marktwerts liegen. Sollte der Bundesgesetzgeber künftig eine gesamtschweizerische Grundlage schaffen und dabei andere Voraussetzungen vorsehen, kann der Regierungsrat die Weisung rasch an die geänderten Vorgaben des Bundesrechts anpassen.

Eine ähnliche Härtefallregelung ist im Steuergesetz des Kantons Luzern enthalten. Auch dort regelt der Regierungsrat die Einzelheiten des Härtefallabzugs mittels Verordnung.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Anzahl der Steuerpflichtigen, die künftig einen Härtefalleinschlag geltend machen können, und die Höhe der zu gewährenden Ein schläge auf dem Eigenmietwert, sind nicht bekannt. Aufgrund der Erfahrungen mit der bis 2023 geltenden Härtefallregelung ist aber davon auszugehen, dass höchstens 2–3% der Steuerpflichtigen einen Härtefalleinschlag geltend machen können. Da nur Steuerpflichtige in bescheidenen wirtschaftlichen Einkommens- und Vermögensverhältnissen den Einschlag geltend machen können und der Einschlag aufgrund der bundesgerichtlichen Vorgaben umfangmässig begrenzt ist, sind aufgrund der beantragten Gesetzesbestimmung nur geringfügige Mindereinnahmen zu erwarten.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorgeschlagene Änderung des Steuergesetzes bezieht sich nur auf die Einkommenssteuer von Privatpersonen. Die Gesetzesänderung hat daher keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen zur Folge. Sie bedarf keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

6. Fakultatives Referendum

Gemäss Art. 32 lit. f der Kantonsverfassung (LS 101) unterliegen Steuergesetze und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem obligatorischen Referendum. Die vorliegende Gesetzesänderung kann nur zu einer Verminderung der Steuerbelastung führen, weshalb sie lediglich dem fakultativen Referendum unterliegt.

7. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der vorliegenden Gesetzesvorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli