wirtschaftsforum graubünden denkwerkstatt der wirtschaft

Liegenschaftssteuer als Option für Bündner Tourismusgemeinden

Vorschlag zur Anpassung des Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuern in Graubünden

Diskussionsvorschlag: Um vor dem Hintergrund der Digitalisierung und des Homeoffice-Trends steuerliche Anreize für potenzielle Zuzüger zu schaffen, stellt die Umschichtung der Steuern eine Möglichkeit dar: Gemeinden können die Liegenschaften stärker besteuern und gleichzeitig die Einkommen entlasten. Der heute maximal zulässige Steuersatz der Liegenschaftssteuer liegt im Kanton Graubünden bei maximal zwei Promille. Er könnte auf vier Promille erhöht werden. Für gewerblich genutzte Liegenschaften soll künftig ein tieferer Steuersatz als für Wohnnutzungen möglich sein. Diese Änderung bietet den Gemeinden eine zusätzliche Option, sich künftig langfristig als attraktiven Wohnort anzubieten.

25. April 2022

Impressum

Herausgeber

Wirtschaftsforum Graubünden

Autoren

Peder Plaz und Severin Geisseler

Für den Inhalt des Berichts sind die Autoren verantwortlich. Der Inhalt kann teilweise von den persönlichen Einschätzungen und Beurteilungen einzelner beteiligter Personen oder der Auftraggeber abweichen.

Veröffentlichung

25. April 2022

Über das Wirtschaftsforum Graubünden

Das Wirtschaftsforum Graubünden versteht sich als Denkwerkstatt der Wirtschaft und setzt sich für die Verbesserung der Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Graubünden ein.

Das Wirtschaftsforum Graubünden stellt sein Wissen über wirtschaftliche Entwicklungen und Zusammenhänge in Graubünden der Öffentlichkeit in Form von Berichten, Referaten und Diskussionen zur Verfügung. Auf Einladung sind Vertreter des Wirtschaftsforums Graubünden jederzeit gerne bereit, an Podiumsdiskussionen teilzunehmen oder als Referenten zu wirken.

Offenlegung von Quellen

Die in diesem Dokument verwendeten Inhalte, Angaben und Quellen wurden mit grösster Sorgfalt zusammengestellt. Die Ausführungen beruhen teilweise auf Annahmen, die aufgrund des zum Zeitpunkt der Auftragsbearbeitung zugänglichen Materials für plausibel erachtet wurden.

Die verwendeten Quellen und wortwörtlichen Zitate werden offengelegt. Bei der Verwendung von theoretischen oder wissenschaftlichen Konzepten, welche den gegenwärtigen Erkenntnissen der Wissenschaft entsprechen, wird zur Wahrung der Lesbarkeit und Verständlichkeit auf eine explizite Quellenangabe verzichtet.

Gleichwohl kann das Wirtschaftsforum Graubünden keine Haftung für die Richtigkeit der gemachten Annahmen übernehmen.

Kontakt

Wirtschaftsforum Graubünden

Poststrasse 3

7000 Chur

Tel. +41 81 253 34 34

www.wirtschaftsforum-gr.ch

info@wirtschaftsforum-gr.ch

Zusammenfassung

Das Bündner Bergebiet hat in den letzten Jahrzenten aufgrund der Wachstumsschwäche im Tourismus und der Zentralisierung von Arbeitsplätzen durch die Digitalisierung Arbeitsplätze und damit erwerbstätige Bevölkerung und damit Steuersubstrat verloren. Umgekehrt wächst die Bevölkerung infolge steigender Lebenserwartung teilweise weiter und die Siedlungen wurden infolge des anhaltenden Zweitwohnungsbaus stark vergrössert.

Die Prognosen lassen eine weiterhin ungünstige Entwicklung im Bereich der primär steuerzahlenden Erwerbstätigen erwarten bei gleichzeitig anwachsender Bevölkerung im Pensionsalter und zunehmender Präsenz vor Ort der Zweitwohnbevölkerung infolge flexibler Arbeitsmodelle.

Die Digitalisierung bietet jedoch den Bergorten auch erstmals die Chance, sich als Wohn- oder Teilzeitwohnorte anzubieten. Voraussetzung dafür ist, dass sie keine abstossenden Steuersätze bieten und ihr Dienstleistungsniveau halten können.

Wenn die Gemeinden im Berggebiet die Herausforderungen meistern und gleichzeitig auch die Chancen nutzen möchten, müssen sie ihren finanziellen Spielraum erhalten und nach Möglichkeit ausweiten. Eine Strategie dazu wurde in den Berichten «Alptraum» und «Wettbewerbsfähige Steuern für Graubünden» vom Wirtschaftsforum Graubünden bereits beschrieben. Im Kern geht es darum, die Liegenschaften stärker als Steuersubstrat zu verwenden und dafür die Einkommen zu entlasten bzw. den drohenden Wegfall zu kompensieren. Eine solche Strategie ist insbesondere in den Orten angezeigt, wo mehr als 60% der Liegenschaften als Zweitwohnsitze dienen.

Leider hat sich in Graubünden die Politik dem Thema der langfristigen Steuerumschichtung bisher nicht angenommen, trotz des offensichtlichen Potenzials.

Das Wirtschaftsforum Graubünden legt deshalb in diesem Bericht mit einem konkreten Diskussionsvorschlag nach:

Der maximale Liegenschaftssteuersatz soll im Gesetz über die Kirchen- und Gemeindesteuern des Kantons von zwei auf vier Promille angehoben werden. Damit eröffnen sich für die Gemeinden sehr interessante zukunftsorientierte Steuergestaltungsoptionen.

Wie und ob das möglich ist, hat das Wirtschaftsforum Graubünden in einem juristischen Gutachten klären lassen und wird in diesem Bericht geschildert.

Inhaltsverzeichnis

1 Bestandesaufnahme aus Graubünden 5

1.1 Bündner Rheintal vs. Bündner Berggebiet 5

1.2 Herausforderungen des Bündner Berggebiets 6

1.3 Rolle der Zweitwohnenden 8

1.4 Doppelbelastung setzt Gemeinden unter Druck 9

2 Aktuelle Trends als Chance für Graubünden 10

3 Strategien und Ideen aus dem «Alptraum» 10

4 Idee mit der Liegenschaftensteuer 11

4.1 Der Kern 11

4.2 Ziel und Zweck 11

4.3 Praxisbeispiele 11

4.4 Fragen der Umsetzung 12

4.5 Vorschlag zur Umsetzung 14

5 Hintergrundinformationen zur Liegenschaftssteuer 15

5.1 Definition des Zwecks 15

5.2 Liegenschaftssteuer in der Schweiz 16

5.3 Liegenschaftssteuer in Graubünden 16

5.4 Aktuelle Diskussion zur Abschaffung des Eigenmietswerts 16

1 Bestandesaufnahme aus Graubünden

1.1 Bündner Rheintal vs. Bündner Berggebiet

Anhaltende negative sozioökonomische Entwicklung im Berggebiet

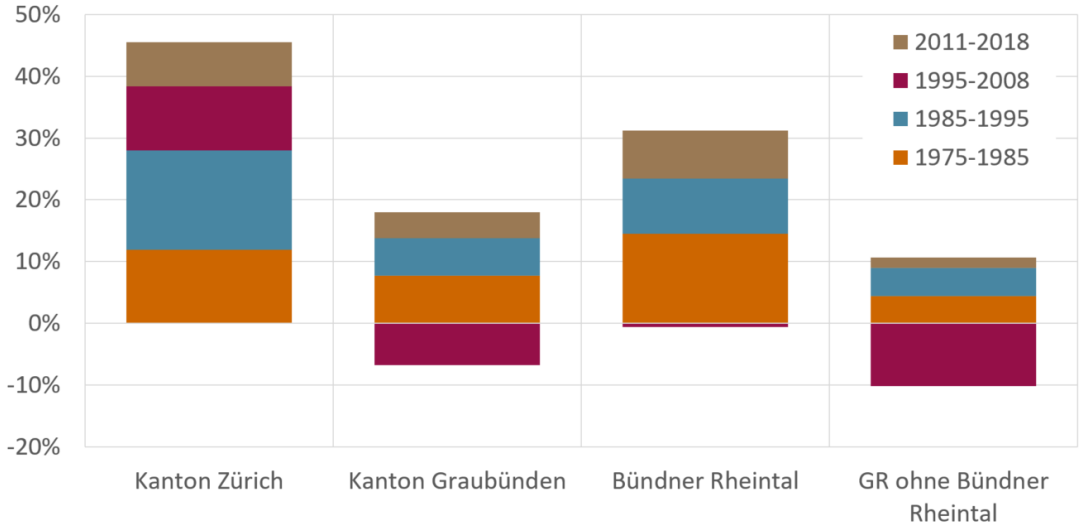
Im Zuge der Globalisierung haben die Schweizer Metropolitanräume (Zürich, Basel, Genf-Lausanne, Bern und Ticino Urbano) stark an Bedeutung gewonnen. Denn diese verfügen über eine ausgezeichnete Bildungs- und Verkehrsinfrastruktur und damit über eine gute Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften, was sie wiederum für Unternehmen attraktiv macht. Die Anbindung an diese prosperierenden Wirtschaftsräume ist dementsprechend wichtig, sie prägt die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung, auch in Graubünden. Die verschieden starke Anbindung an die Metropolitanräume teilt denn Graubünden auch in zwei relativ homogene Funktionsräume: das Bündner Rheintal (sowie das Misox) und der «verkehrstechnisch benachteiligte Alpenraum», das Bündner Bergebiet (vgl. dazu den Bericht «Alptraum»[1]).

Das Bündner Rheintal ist geprägt von hochspezialisierten und international tätigen Unternehmen im Industrie- und Dienstleistungsbereich, welche in den letzten Jahren zum Teil beachtliches Wachstum verzeichnen konnten. Ausserdem profitiert das Bündner Rheintal von der Zentrumsfunktion von Chur als Kantonshauptstadt mit diversen Angeboten in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung. Die Wirtschaftsleistung des Bündner Rheintals ist mit derjenigen des Schweizer Mittellands vergleichbar. So erstaunt es nicht, dass das Bündner Rheintal (und das Misox) auch als Wohnort beliebt sind. Die beiden Regionen bzw. Gebiete sind die einzigen im Kanton Graubünden, deren Bevölkerung über die letzten zehn Jahre zugenommen hat.

Anders präsentiert sich die Situation im Bündner Berggebiet. Dessen Wirtschaftsstruktur ist geprägt von der Tourismuswirtschaft und ihr angegliederten Branchen wie beispielsweise das Bau- und Baunebengewerbe. In peripheren Regionen bildet die Landwirtschaft das sozioökonomische Rückgrat. Beide Wirtschaftsbereiche vermögen derzeit – aufgrund von ungünstigen internationalen Wettbewerbskonstellationen – keine wesentlichen sozioökonomischen Impulse für das Berggebiet zu setzen. Ein Halten der bestehenden Wirtschaftsleistung ist bereits herausfordernd. In den letzten Jahrzehnten wurde das Berggebiet entsprechend von der restlichen Schweiz bezüglich der Schaffung von Arbeitsplätzen auch regelrecht abgehängt. Nebst den fehlenden Impulsen aus dem Tourismus war aber auch die durch die Digitalisierung ermöglichte Zentralisierung von Arbeitsplätzen dafür verantwortlich. So sind viele distributive Arbeitsplätze (Post, Bank- und Versicherungsfilialen, Detailhandel) aufgegeben worden, die notabene von Einheimischen besetzt wurden. Dieser Wandel vollzog sich im Stillen und ohne Auswirkung auf die Arbeitslosenquote, weil mit der Aufhebung der entsprechenden Arbeitsplätze oft auch eine Pensionierung erfolgte oder eine Abwanderung. Der langfristige Effekt darf für das Berggebiet jedoch durchaus als verheerend bezeichnet werden (vgl. Abbildung 1).

[1] Wirtschaftsforum Graubünden (2018): ALPTRAUM. Ein Blick in die Zukunft - Ableitung von Vision, Strategien und Hausaufgaben für die Bündner Politik

Abbildung 1 Langfristige Entwicklung der Beschäftigten in ausgewählten Regionen



Quelle Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf BFS und STATENT

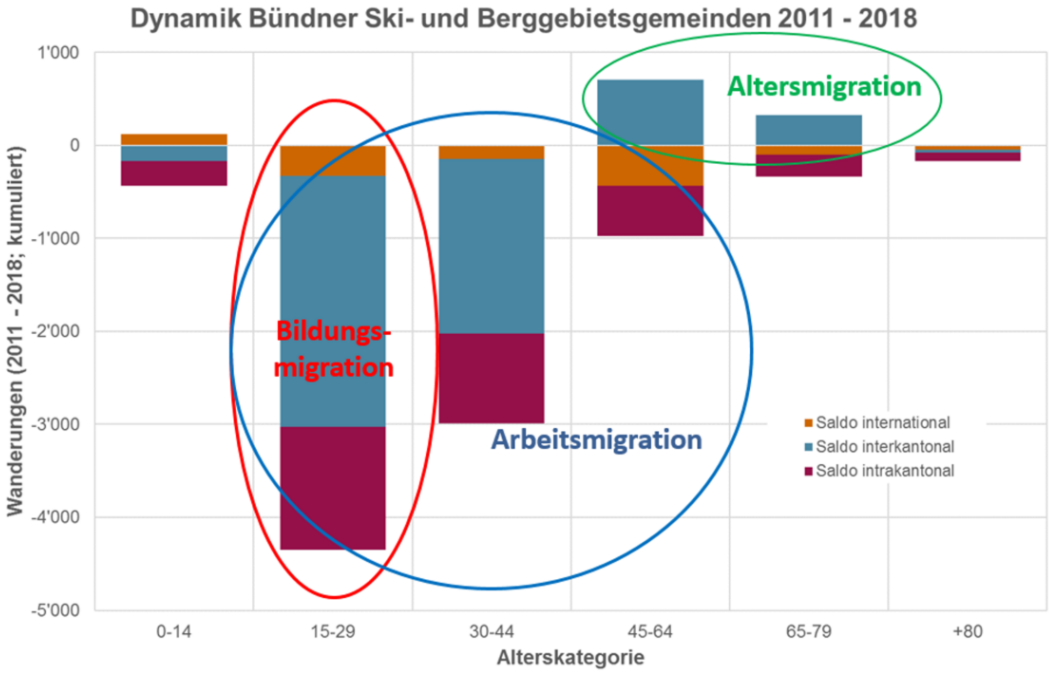
1.2 Herausforderungen des Bündner Berggebiets

Die Analyse der Zu- und Abwanderung der Bevölkerung im Bündner Berggebiet[2] bringt drei Migrationsmuster deutlich zum Vorschein (vgl. Abbildung):

- **Bildungsmigration:** In der Alterskategorie «15-29 Jahre» lässt sich eine starke Abwanderung feststellen (Nettoabwanderung von rund 4'300 Personen zwischen 2011 und 2018). Diese ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass Einwohner dieser Alterskategorie zwecks Aus- und/oder Weiterbildung in das Gebiet ziehen, wo die Bildungsstätten angesiedelt sind. Dabei verliessen rund 3/4 den Kanton Graubünden.
- **Arbeitsmigration:** Aufgrund fehlender Berufsperspektiven verlassen verhältnismässig viele Erbwerbstätige (Alterskategorien «15-64 Jahre») das Bündner Berggbiet (Nettoabwanderung von rund 7'500 Personen). Dabei zogen mehr als 2/3 in andere Schweizer Kantone um.
- **Altersmigration:** Insbesondere bei der Alterskategorie «65-79» lässt sich eine leichte Zuwanderung ins Bündner Berggebiet beobachten (Nettozuwanderung von rund 300 Personen). Dabei fällt auf, dass praktisch alle Zugewanderten von ausserhalb des Kantons Graubünden kamen. Es handelt sich dabei oft um Personen, die entweder eine Zweitwohnung in Graubünden besitzen oder in Graubünden aufgewachsen sind.

[2] Vereinfachte Definition des Bündner Berggebiets: Gemeinden Graubündens abzüglich der Regionen Viamala, Plessur, Mo-esa, Landquart und Imboden.

Abbildung 2 Wanderungsdynamik im Bündner Berggebiet



Quelle Wirtschaftsforum Graubünden

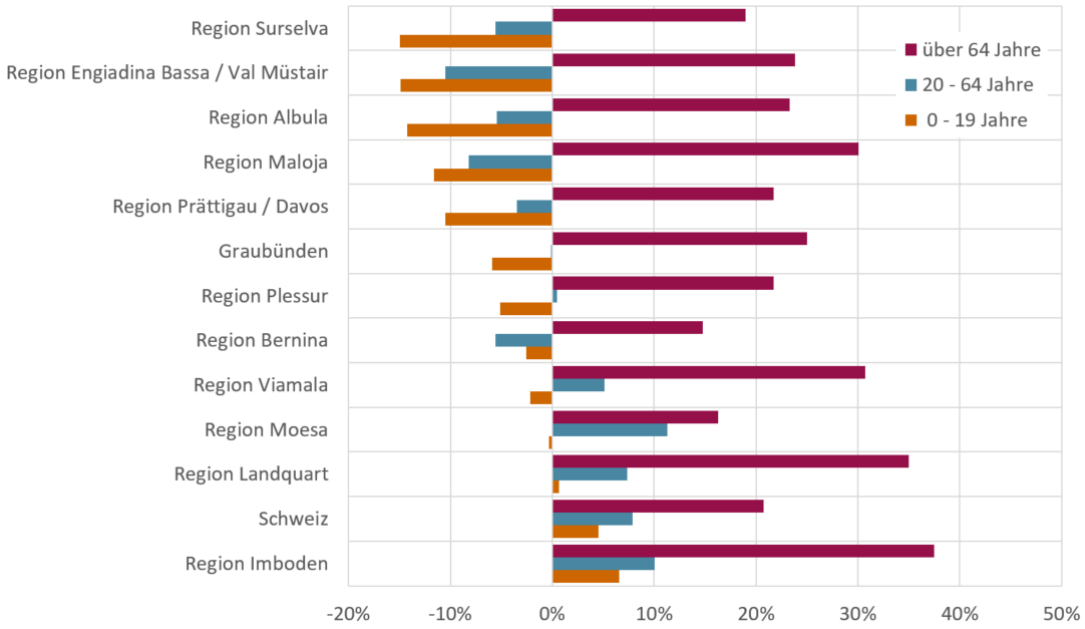
Bildungs- und Arbeitsmigration: junge Einheimische wandern ab

Die Bildungs- und Arbeitsmigration trifft das Bündner Berggebiet sehr hart. Aufgrund fehlender Perspektiven in Bildung und Beruf wandern viele junge Einheimische in die urbaneren Regionen Graubündens (in erster Linie in das Bündner Rheintal) oder dann gar in die grossen Schweizer Metropolitanräume (bspw. Zürich, Bern oder Basel) ab. Mit Zunahme der Abwanderung der erwerbstätigen Bevölkerung wird es für Unternehmen zusehends schwieriger, die offenen Stellen zu besetzen, wodurch die Unternehmen selbst vermehrt in die Zentren ziehen. Die Folge davon ist, dass wiederum mehr Arbeitsstellen aus dem Bündner Berggebiet verschwinden, und es weiter an Attraktivität für die Arbeitnehmenden verliert – ein Teufelskreis. Ein Teufelskreis der auch dafür verantwortlich ist, dass sich viele Gemeinden im Bündner Berggebiet mit der Gefahr von rückläufigen Steuereinnahmen von natürlichen Personen konfrontiert sehen.

Altersmigration: Bietet Chancen, führt aber zur Überalterung des Bündner Berggebiets

Die Altersmigration ist dadurch zu erklären, dass es einerseits die zuvor abgewanderte jüngere Bevölkerung – zumindest teilweise – im Alter wieder zurück in die «alte Heimat» zieht. Andererseits entdecken auch immer mehr Menschen Graubünden als passenden Ort, um die Pension zu geniessen (oftmals auch Zweitwohnende). Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist die Altersmigration grundsätzlich begrüssenswert, sie führt aber durch die gleichzeitige Abnahme der Geburtenrate sowie durch die Bildungs- und Arbeitsmigration zu einer starken und relativ raschen Überalterung der Bevölkerung in Graubünden (vgl. Abb. 3).

Abbildung 3 Veränderung der Bevölkerung zwischen 2010 - 2019 nach Altersklassen



Quelle Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf Bundesamt für Statistik (BFS)

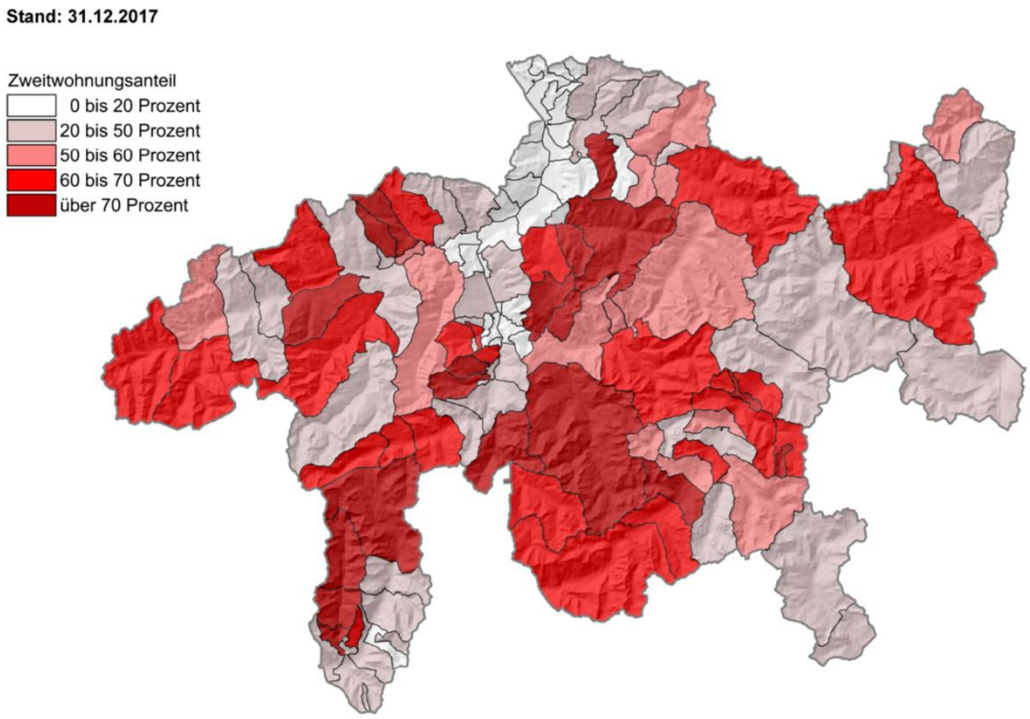
Das BFS[3] geht in einem Referenzszenarium davon aus, dass der Altersquotient[4] in Graubünden zwischen 2020 und 2050 um bis zu 79% steigen könnte. Zum Vergleich: Für die Gesamtschweiz geht das BFS von einem Anstieg um rund 50% aus, für den Kanton Zürich um einen Anstieg von rund 40% und für den Kanton Wallis um einen Anstieg von rund 63% – damit (über)altert der Kanton Graubünden (gemäss Referenzszenario) zukünftig rascher als alle anderen Kantone.

1.3 Rolle der Zweitwohnenden

Der Kanton Graubünden zählt rund 78‘000 Zweitwohnungen[5] (90%[6] davon sind vermutlich im Besitz von Zweitwohnenden mit Wohnsitz ausserhalb von Graubünden), welche während der touristischen Saison schätzungsweise durchschnittlich von zwei bis drei Personen[7] belegt sind. In der Hochsaison kann von ungefähr 270‘000 Zweitwohnenden[8] ausgegangen werden, was nahezu 1,5 Mal der einheimischen Bevölkerung des Kantons Graubünden entspricht. Dabei sind die Zweitwohnungen über alle (touristischen) Regionen Graubündens verteilt, insbesondere auch über die von der Abwanderung besonders stark betroffenen Regionen des Bündner Berggebiets (vgl. Abb. 4).

[3] Bundesamt für Statistik 2020 (Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2020-2050 - Ständige Wohnbevölkerung nach Kanton gemäss 3 Szenarien)
[4] Altersquotient = 65plus-Jährige / 20 bis 64-Jährige
[5] Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2017), Wohnungsinventar und Zweitwohnungsanteil.
[6] Auswertung Besitzverhältnisse in typischen Zweitwohnungsgemeinden
[7] Die Informationen zum Verhalten der Zweitwohner resultieren aus der Online-Umfrage, welche das Wirtschaftsforum Graubünden im September 2017 bei den Mitgliedern der Zweitwohnungsvereine in unterschiedlichen Bündner Tourismusdestinationen durchgeführt hat.
[8] Bundesamt für Statistik (2018), Strukturerhebung (2016)

Abbildung 4 Anteil Zweitwohnungen am gesamten Wohnungsbestand in den Gemeinden Graubündens



Quelle: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

Zweitwohnungs-tourismus ist wichtige Stütze für Bündner Volkswirtschaft

Die jährlichen Ausgaben der Zweitwohnenden tragen knapp einen Drittel[9] zur touristischen Bruttowertschöpfung und etwa 10% zur Gesamtwertschöpfung im Kanton Graubünden bei.

1.4 Doppelbelastung setzt Gemeinden unter Druck

Tiefere Steuererträge bei gleichbleibenden Aufgaben: Gemeinden im Berggebiet geraten unter Druck

Somit sind die Zweitwohnenden einerseits eine sehr wichtige Stütze für die Bündner Volkswirtschaft. Andererseits ergeben sich mit dem Zweitwohnungstourismus auch viele Aufgaben, wie bspw. die Erweiterung, Instandhaltung und Erneuerung touristischer und sonstiger, gemeinsam genutzter Infrastrukturen, welchen die Gemeinden mit – im Verhältnis der Anzahl von Erst- und Zweitwohnenden oftmals überproportional – hohem personellen und finanziellem Aufwand nachkommen müssen. Selbstverständlich tragen die Zweitwohnenden über die Liegenschaftssteuern, Kurtaxen und sonstige Abgaben auch einen Teil an diese Ausgaben bei.

Trotzdem kommen immer mehr Gemeinden im Bündner Berggebiet – insbesondere jene mit einem hohen Zweitwohnungsanteil – aufgrund der hohen Immobilienbestände und der durch die Erst- und Zweitwohnenden zurecht eingeforderten Dienstleistungen sowie der erwarteten soziodemografischen Entwicklung der Einheimischen und den damit gefährdeten Steuereinnahmen zusehends unter Druck.

Vor dem Hintergrund dieser «Doppelbelastung» sind neue Strategien, Ideen und Ansätze zur Entlastung der Gemeinden des Bündner Berggebiets zwingend nötig. Es ist notwendig, dass

[9] Gemäss den jüngsten Untersuchungen entspricht der Anteil der touristischen Bruttowertschöpfung mit 3.3 Mia. Franken etwa 30% der gesamten Bruttowertschöpfung des Kantons Graubünden (AWT, 2018). Der jährliche Umsatz der Zweitwohner beträgt gemäss Umfrageresultaten ca. 1.6 Mia. Franken. Mit einer Annahme, dass die Bruttowertschöpfung 60% darstellt, entspricht der Anteil der Zweitwohner mit 1 Mia. Franken knapp einem Drittel der Bruttowertschöpfung im touristischen Sektor Graubündens. Die Aussage wird gestützt von Hanser Consulting (2015). Modellierung der Regionalwirtschaft der Kantone Graubünden und Wallis, basierend auf der Quelle: grischconsulta (2012): Die Ferien- und Zweitwohnungen in Davos – Die Bedeutung der Ferien- und Zweitwohnungen für den Davoser Tourismus, deren Wertschöpfung sowie Antworten auf finanzielle und soziokulturelle Fragestellungen, Schlussbericht, Chur.

die Gemeinden neue Werkzeuge in die Hand bekommen, und so zukunftsorientierte Massnahmen umsetzen können, welche die Attraktivität der Gemeinden als Wohn- und Arbeitsort steigert.

2 Aktuelle Trends als Chance für Graubünden

Neue Arbeitsmodelle ermöglichen dezentrale Wohn- und Arbeitsformen – die Chance für GR

Verschiedene Studien gehen davon aus, dass künftig ein beachtlicher Teil der Arbeitnehmenden regelmässig im Home Office arbeiten wird und dass sich dadurch die Kriterien bei der Wahl von Wohn- und Arbeitsort grundlegend verändern könnten. Gemäss Schätzungen[10] könnte sich die Anzahl Erwerbstätiger, die regelmässig das Home Office nutzen, in den nächsten fünf Jahren verdoppeln.

Davon könnte Graubünden als (Teilzeit)Wohnstandort potenziell profitieren. Der Trend zu einer gesteigerten Nachfrage hat sich bereits 2020 – trotz wirtschaftlicher Krise – in den Immobilienpreisen gezeigt: Eigenheime in der Schweiz haben sich um durchschnittlich 3 Prozent verteuert, wobei die Bergdestinationen sogar den grössten Preisanstieg seit 2012 verzeichnen konnten. Die erhöhte Nachfrage nach Immobilien und die damit zusammenhängende Preissteigerung geben Anlass zur Hoffnung, dass Graubünden auch langfristig von den neuen Wohn- und Arbeitsmodellen profitieren könnte: Zum einen sind in den meisten ländlichen Gegenden die Immobilienpreise tiefer. Zum anderen locken Feriendestinationen in den Bergen mit ihren Sport- und Freizeitangeboten, einer hohen Lebensqualität und einer schönen Umgebung. Das Home Office könnte also zum Game Changer im Standortmarketing werden[11].

Wichtig wird es jedoch sein, diese Chance als solche zu erkennen und entsprechende Massnahmen in den verschiedenen Handlungsfeldern (bspw. familienergänzende Kinderbetreuung, Coworking-Angebote, Wohnraum und Steuern) zu ergreifen.

3 Strategien und Ideen aus dem «Alptraum»

Erhöhung des maximalen Liegenschaftssteuersatzes als Idee aus dem «Alptraum»

Im Bericht «Alptraum» aus dem Jahr 2018 präsentierte das Wirtschaftsforum Graubünden verschiedene Strategien und Ideen, um den oben skizzierten und weiteren Herausforderungen des Kantons Graubünden entgegenzuwirken.

Die «Strategie B» zielte dabei auf die Modifikation des Steuersystems in Graubünden ab. Im Rahmen dieser Strategie wurde u.a. folgender Anpassungsbedarf formuliert:

- Langfristig muss das Steuersubstrat der Liegenschaften eine höhere und dasjenige der Einkommen eine tiefere Bedeutung in den Tourimus- und Wasserkraftorten erlangen.
- Der Kanton muss einen Rahmen schaffen, wo und wie er Tiefsteuerstrategien und Steuerumschichtungsstrategien der Gemeinden unterstützen kann (z.B. maximalen Liegenschaftssteuersatz[12] erhöhen, Umbau der kantonalen Unternehmenssteuer, Umbau kantonaler Finanzausgleich).

Auch rund drei Jahre nach Veröffentlichung des «Alptraums» wurde die Strategie B zur Modifikation des Steuersystems in Graubünden von der Bündner Politik leider noch nicht aufgegriffen. Weil aber die im Rahmen der Strategie B erarbeitete Idee, den maximalen Liegenschaftssteuersatz im Gesetz über die Kirchen- und Gemeindesteuern von heute zwei auf neu

[10] UBS Outlook Schweiz Januar 2021
[11] Handelszeitung 19.1.2021: Home Office wird zum Game Changer im Immobilienmarkt.
[12] Definition der Begrifflichkeit: Die kommunale und kantonale Gesetzgebung des Kantons Graubünden verwendet grundsätzlich den Begriff «Liegenschaftensteuer». Die Schweizerische Gesetzgebung verwendet den Begriff «Liegenschaftssteuer», ebenso ist dieser Begriff im allgemeinen Sprachgebrauch üblicher. Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Bericht der Begriff der «Liegenschaftssteuer» bzw. des «Liegenschaftssteuersatzes» verwendet.

vier Promille anzuheben, den Gemeinden zur Positionierung als attraktive Wohn- und Arbeitsgemeinde interessante und durchwegs zukunftsorientierte Steuergestaltungsoptionen in die Hand gibt, nimmt das Wirtschaftsforum Graubünden diese im vorliegenden Bericht wieder auf. Die Gründe für diese Schlussfolgerung und wie die Idee letztlich umgesetzt werden könnte, werden im vorliegenden Bericht dargelegt.

4 Idee mit der Liegenschaftensteuer

4.1 Der Kern

Das Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuer (GKStG) des Kantons Graubünden sieht vor, dass die Gemeinden auf den in der Gemeinde gelegenen Grundstücken eine Liegenschaftensteuer erheben können[13]. Steuerpflichtig sind dabei alle natürlichen und juristischen Personen, die am Ende des Kalenderjahres Eigentümer oder Nutzungsberechtigte des Grundstücks sind[14]. Die Gemeinde legt den Steuersatz in einem formellen Gesetz fest, wobei dieser maximal zwei Promille des Vermögenssteuerwerts am Ende des Kalenderjahres betragen darf[15].

Maximaler Steuersatz von heute zwei auf vier Promille erhöhen

Die Idee mit der Liegenschaftssteuer sieht im Kern vor, dass die gesetzliche Grundlage (konkret das GKStG) so angepasst wird, dass die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, Liegenschaften unter gewissen Bedingungen neu mit einem Steuersatz von maximal vier Promille zu besteuern.

4.2 Ziel und Zweck

Fiskalpolitischen Spielraum der Gemeinden erhöhen und damit neue Investitionen sowie Steuerstrategien ermöglichen

Erhalten die Gemeinden die Möglichkeit, die Liegenschaftensteuer auf maximal vier Promille zu erhöhen (sie sind selbstverständlich nicht dazu verpflichtet), erhöht dies den fiskalpolitischen Handlungsspielraum der Gemeinden markant. Die Gemeinden sind sodann in der Lage, insbesondere mit den Steuersätzen der Einkommens- und Vermögenssteuern sowie der Liegenschaftensteuer stärker zu variieren und dadurch die anfallende Steuerlast neu zu verteilen bzw. umzuschichten.

Gerade Gemeinden mit einem hohen Zweitwohnungsanteil können mit der Erhöhung der Liegenschaftensteuer Mehreinnahmen erzielen, welche einerseits wieder in den Service Public (insb. Infrastruktur) zurückfliessen können, um so die Gemeinde sowohl für Erst- als auch Zweitwohnende noch attraktiver zu gestalten. Andererseits erhalten die Gemeinden dadurch auch mehr Spielraum, um mit gezielten Steuerstrategien insbesondere Erstwohnende zu adressieren (bspw. via Senkung der Steuersätze der Einkommens- und Vermögenssteuern), und so die Attraktivität als Wohn- und Arbeitsgemeinde zu steigern.

Der anvisierte Wechsel des Steuersystems ist grundlegend, denn er besteuert Immobilienwerte stärker und verteilt so die Steuerlast auf die in der Gemeinde vorhandenen Liegenschaften, nicht Einwohner. Gerade für die Gemeinden im Bündner Berggebiet, die mit anhaltender Abwanderung und Überalterung sowie schrumpfenden Steuererträgen zu kämpfen haben, kann diese Flexibilisierung der Gemeinde- und Kirchensteuer ein effizientes und faires Instrument sein, um die Attraktivität der Gemeinden nachhaltig zu stärken.

4.3 Praxisbeispiele

Am Beispiel der Gemeinden Surses und Scuol wird rasch klar, wie hoch der dazugewonnene fiskalpolitische Spielraum für die Gemeinden mit einer möglichen Erhöhung der Liegenschaftensteuer auf vier Promille wäre.

[13] GKStG Art. 16 Abs. 1
[14] GKStG Art. 17 Abs. 1
[15] GKStG Art. 18 Abs. 1

Die Gemeinde Surses verfügt heute über einen Gemeindesteuerfuss von 100% und über einen Liegenschaftssteuerfuss von zwei Promille. Bei einer maximalen Erhöhung der Liegenschaftensteuer auf vier Promille könnte die Gemeinde Surses den Gemeindesteuerfuss theoretisch auf 48% senken. Dabei würde das Gesamtsteueraufkommen der Gemeinde zwar gleichbleiben, das Verhältnis der Gemeinde- und Liegenschaftssteuern zum Gesamtsteueraufkommen würde sich jedoch ändern (vgl. Abb. 5). Diese Berechnung ist nur theoretischer Natur, in der Praxis würde wohl eine stärkere Abstufung bzw. ein Mittelweg gewählt werden, so dass die Steuerlast für Erst- und Zweitwohnende in einem objektiv möglichst nachvollziehbarem Verhältnis zu den beanspruchten Gemeinde-Dienstleistungen zu liegen käme.

Die Gemeinde Scuol kennt heute einen Liegenschaftssteuersatz von 1.5 Promille. Gemäss untenstehender Berechnung (vgl. Abb. 5) wäre die Gemeinde nicht in der Lage, den Liegenschaftssteuersatz in einem Schritt auf vier Promille zu erhöhen, weil dadurch die Belastung der Liegenschaftssteuer im Verhältnis zur restlichen Steuerlast grösser als 50% wäre, was gemäss Rechtsgutachten (und Umsetzungsvorschlag) nicht möglich ist. Die Gemeinde müsste folglich also auch einen abgestuften Systemwechsel vollziehen.

Abbildung 5 Steuerfüsse und Einnahmen der Gemeinden Surses (2018) und Scuol (2019)

	Surses		Scuol		
Einnahmen in TCHF	**2018**	**NEU**	**2019**	**NEU**	
Direkte Steuern natürliche Personen	6'396	3'045	11'427	2'609	1
Direkte Steuern jurtistische Personen	1'381	1'381	1'469	1'469	
Liegenschaftssteuern	3'351	6'702	5'291	14'109	1
Vermögensgewinnsteuern	272	272	1'321	1'321	
Vermögensverkehrssteuern	883	883	1'304	1'304	
Erbschafts- und Schenkungssteuern	122	122	1'263	1'263	
Besitz- und Aufwandsteuern, Tourismusabgaben	2'157	2'157	2'964	2'964	
Total Fiskalertrag	**14'562**	**14'562**	**25'039**	**25'039**	
in TCHF	**2018**	**NEU***	**2019**	**NEU***	
Steuerfuss Gemeindesteuern	100%	48%	100%	23%	
Steuerfuss Handänderungssteuer	2.000%	2.000%	2.000%	2.000%	
Steuerfuss Liegenschaftssteuer	0.200%	0.400%	0.150%	0.400%	1
Anzahl Erstwohner	2'356	2'356	2'443	2'443	
Anzahl aller Wohnungen (Erst- und Zweitwohnungen)	4'608	4'608	4'639	4'639	
Anzahl aller Zweitwohnungen	3'418	3'418	3'469	3'469	
Tourismusabgaben (ca.) / Zweitwohnung in CHF	631	631	854	854	1
Liegenschaftssteuern pro Wohnung (Erst- und Zweitwohnung) in CHF	727	1'454	1'141	3'041	
Liegenschaftssteuern pro Erstwohner in CHF	367	735	546	1'457	
Direkte Steuereinnahmen natürliche Personen / Erstwohner in CHF	2'715	1'292	4'677	1'068	
Belastung Liegenschaftssteuer im Vergleich (Einkommens-, Vermögens- und Liegenschaftssteuer)	12%	36%	10%	58%	

Quelle: Rechnungen der Gemeinden Surses (2018) und Scuol (2019)

4.4 Fragen der Umsetzung

Rechtsgutachten beantwortet wichtigste Fragen zur Umsetzung der Idee

Um die Fragen der Umsetzung – insbesondere in rechtlicher Hinsicht – zu beantworten, hat das Wirtschaftsforum Graubünden ein Rechtsgutachten bei Prof. Dr. Madeleine Simonek, Professorin für Schweizerisches und Internationales Steuerrecht an der Universität Zürich, in Auftrag gegeben. Prof. Dr. Simonek hatte bereits 2010 für das Eidgenössische Finanzdepartement ein Rechtsgutachten betreffend die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Zweitliegenschaftssteuer als kantonale Sondersteuer verfasst.

In der Folge werden die wichtigsten Erkenntnisse aus dem Gutachten zusammengefasst:

Ist die Erhöhung des maximalen Steuersatzes der Liegenschaftssteuer zulässig?

Gutachten:

Die Erhöhung des maximal zulässigen Liegenschaftssteuersatzes von zwei Promille auf vier Promille ist «nicht verfassungswidrig» und damit grundsätzlich möglich.

Voraussetzung ist allerdings, «dass die Liegenschaftensteuer mit einer solchen Erhöhung des maximalen Liegenschaftensteuersatzes nicht zu einer Hauptsteuer wird. Die Einnahmen, die die Liegenschaftensteuer für eine Gemeinde generiert, müssen zudem in einem sachgemässen Verhältnis zu den Aufwendungen stehen, von denen die Grundeigentümer besonders (mit)profitieren».

Bedeutung für die Umsetzung:

Demnach ist die Erhöhung des Liegenschaftssteuersatzes möglich, solange die prozentuale Steuerbelastung der Liegenschaftssteuer in einem vertretbaren Verhältnis zu den Einkommens- und Liegenschaftssteuern steht. Dieser Aspekt wird somit beim Formulierungsvorschlag für die Gesetzesanpassung berücksichtigt.

Ist es zulässig, gewerblich genutzte Liegenschaften von einer Erhöhung des maximalen Liegenschaftssteuersatzes von zwei auf vier Promille auszunehmen?

Gutachten:

Es ist grundsätzlich möglich, für betrieblich genutzte Liegenschaften «einen niedrigeren Liegenschaftssteuersatz festzusetzen und für diese am bisherigen Maximalsteuersatz von 2 Promille festzuhalten».

Voraussetzung dafür ist, «dass das Förderungsziel genau umschrieben wird und auch dargelegt werden kann, dass der niedrigere Liegenschaftensteuersatz ein geeignetes Mittel ist, um das Förderungsziel zu erreichen».

Bedeutung für die Umsetzung:

Eine entsprechende Möglichkeit soll im Gesetz über die Gemeinde- und Kirchensteuern vorgesehen werden.

Ist eine Zweckbindung der mit der Erhöhung des maximalen Liegenschaftssteuersatzes einhergehenden Einnahmen möglich?

Gutachten:

Eine Zweckbindung ist grundsätzlich zulässig. «Wenn jedoch die Erhöhung des maximalen Liegenschafssteuersatzes mit einer Zweckbindung verbunden wird, muss die Zweckumschreibung mit der Zweckverfolgung, die der Liegenschaftensteuer nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung primär oder sekundär zukommt, übereinstimmen.»

Bedeutung für die Umsetzung:

Dieser Aspekt muss nicht in der kantonalen Gesetzgebung verankert werden. Es soll die Freiheit der Gemeinden sein, ob sie diesen Aspekt aufnehmen wollen oder nicht.

Ist es möglich, den Zweitwohnenden mit der Erhöhung des maximalen Liegenschaftssteuersatzes ein politisches Mitbestimmungsrecht einzuräumen?

Gutachten:

Nein, es ist nicht möglich. So hält das Gutachten fest: «Es ist nach geltender bundes- und kantonalrechtlicher Verfassungsordnung nicht möglich, in denjenigen Geschäften der Gemeindeversammlung, die über die Verwendung der zweckgebundenen

Einnahmen aus der Liegenschaftensteuer beschliessen, nur den liegenschaftensteuerpflichtigen Personen ein Stimmrecht zu gewähren.»

«Es ist auch nicht zulässig, den in einer Gemeinde infolge Liegenschaftsbesitzes nur beschränkt steuerpflichtigen Personen, in denjenigen Geschäften der Gemeindeversammlung, die die Verwendung der zweckgebundenen Einnahmen aus der Liegenschaftensteuer betreffen, ein Stimmrecht einzuräumen.»

Das Gutachten zeigt aber gleichzeitig eine privatrechtliche Lösung auf: «Aus juristischer Sicht denkbar sind bspw. eine privatrechtliche Organisationsform, die mit der Gemeinde das Gespräch führt, oder rein informelle Befragung und Mitwirkungen der Grundeigentümer, die ihre Liegenschaft als Zweitwohnung nutzen.»

Bedeutung für die Umsetzung:

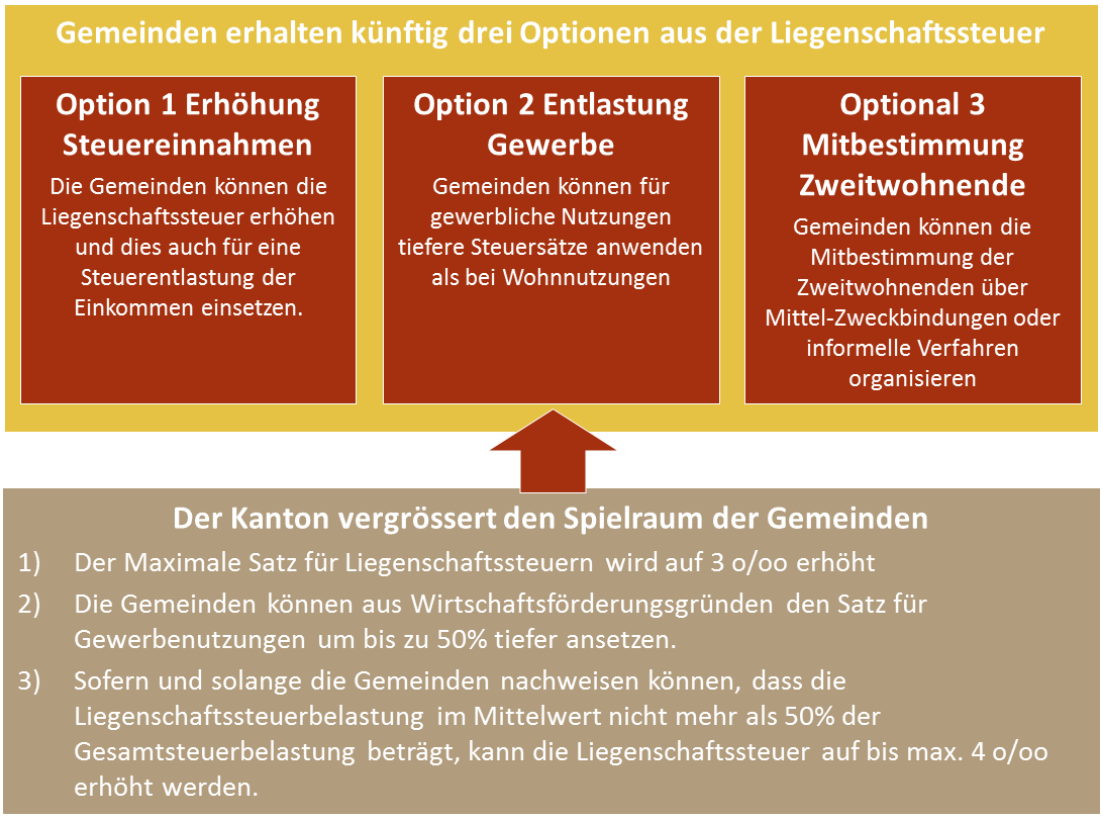
Weil gesetzgeberisch nicht möglich, fliesst die Verknüpfung eines politischen Mitspracherechts für Zweitwohnende und die Erhöhung des maximalen Liegenschaftssteuersatzes nicht in den Umsetzungsvorschlag mit ein. Es ist aber im ureigenen Interesse der Gemeinden, die Bedürfnisse und Interessen der Zweitwohnenden in den Prozess einer allfälligen Erhöhung des Liegenschaftssteuersatzes miteinzubeziehen.

4.5 Vorschlag zur Umsetzung

Inhaltlich

Die Umsetzung der Idee zur Erhöhung des maximal zulässigen Liegenschaftssteuersatzes von zwei Promille auf vier Promille basiert gemäss obigen Überlegungen (vgl. insbesondere Kapitel 4.1 - 4.4) auf folgenden drei Grundsätzen (vgl. Abb. 6):

Abbildung 6 Aufbau der Idee zur Erhöhung des Liegenschaftssteuersatzes



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden

Gesetzgeberisch

Umsetzung der Idee bedarf einer Revision des GKStG durch den Grossen Rat des Kantons Graubünden

Gesetzgeberisch verlangt die Umsetzung der Idee die folgende Anpassung des Gesetzes über die Gemeinde- und Kirchensteuer (GKStG) durch den Grossen Rat des Kantons Graubünden.

Geltendes Recht	Vorschlag des Wirtschaftsforums Graubünden
Art. 18 3. Steuerbemessung [1] Die Gemeinde legt den Steuersatz in einem formellen Gesetz fest. Dieser beträgt maximal zwei Promille des Vermögenssteuerwerts am Ende des Kalenderjahres.	[1] Die Gemeinde legt den Steuersatz in einem formellen Gesetz fest. Dieser beträgt maximal drei Promille des Vermögenssteuerwerts am Ende des Kalenderjahres. [2] Die Gemeinde kann den Liegenschaftssteuersatz bis auf max. vier Promille erhöhen, sofern und für so lange wie sie nachweisen kann, dass die Liegenschaftssteuer nicht zur Hauptsteuer wird. Der Nachweis ist mit folgender Berechnung zu erbringen: (Künftige Liegenschaftssteuereinnahmen aus den für Wohnen genutzten Liegenschaften * Anteil Erstwohnungen / Anzahl Einwohner) / (((Künftige Liegenschaftssteuereinnahmen aus den für Wohnen genutzten Gebäuden * Anteil Erstwohnungen) + Künftige Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen mit Steuerdomizil in der Gemeinde) / Anzahl Einwohner). Das Resultat muss kleiner 50% sein. [3] Die Gemeinden können aus Gründen der Wirtschaftsförderung den Liegenschaftssteuersatz für einzelne gewerblich genutzte Liegenschaftsklassen (z.B. Hotels, Detailhandel, Gewerbe, Landwirtschaft) bis maximal 50% tiefer ansetzen, als den Liegenschaftssteuersatz für Wohnimmobilien.

5 Hintergrundinformationen zur Liegenschaftssteuer

5.1 Definition des Zwecks

Zweck: «… die dem Grundeigentum besonders erbrachten Leistungen abzugelten.»

Der Zweck der Liegenschaftssteuer liegt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hauptsächlich darin, die besonders dem Grundeigentum erbrachten öffentlichen Leistungen abzugelten. Das Bundesgericht stellte in seinem Urteil vom 11. März 1970 zur Minimalsteuer des Kantons Thurgau fest, dass die Liegenschaftssteuer als zusätzliche Finanzquelle des Staates

oder der Gemeinden seit langer Zeit akzeptiert und die zusätzliche Belastung von Liegenschaften mit Blick auf die öffentlichen Ausgaben, die direkt oder indirekt dem Grundeigentum zugutekommen, sachlich begründet sei[16].

5.2 Liegenschaftssteuer in der Schweiz

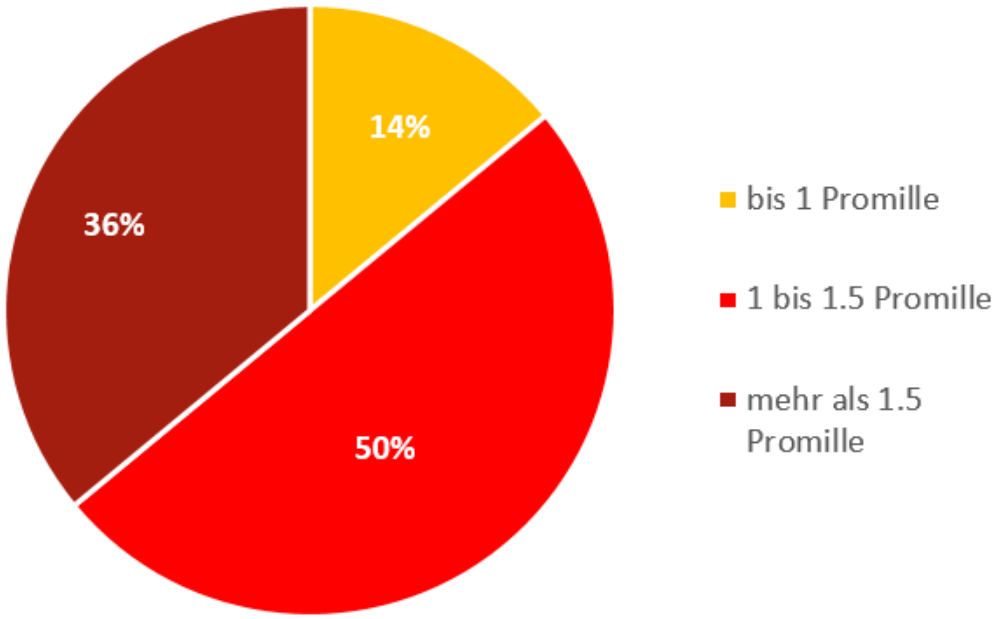
12 Kantone erheben Liegenschafssteuern mit Steuersätzen zwischen 0.5 und 4 Promille

Die Liegenschaftssteuer wird in der Schweiz derzeit von 12 Kantonen erhoben. Dabei bewegt sich der Steuersatz zwischen 0.5 und vier Promille. Der Höchstsatz von vier Promille kann unter gewissen Umständen bereits heute im Kanton Neuenburg anfallen. Auch in den Kantonen Freiburg und Tessin können Steuersätze bis zu drei Promille anfallen.

5.3 Liegenschaftssteuer in Graubünden

Die allermeisten Gemeinden Graubündens setzen auf die Liegenschaftssteuer als probates Mittel zur Besteuerung der Liegenschaften. Dabei bewegt sich rund jede dritte Gemeinde an der oberen Grenze des heute maximal möglichen Steuersatzes von zwei Promille (vgl. Abb. 7).

Abbildung 7 Die Liegenschaftssteuersätze in den Bündner Gemeinden



Quelle: Wirtschaftsforum Graubünden basierend auf Amt für Gemeinden Graubünden

5.4 Aktuelle Diskussion zur Abschaffung des Eigenmietswerts

Diskutierte Abschaffung des Eigentmietwerts auf Zweitliegenschaften würde Graubünden hart treffen

2017 lancierte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-SR) eine Vorlage, welche den Eigenmietwert (für die Bundes- und Kantonssteuern) auf am Wohnsitz selbstbewohntem Wohneigentum auf Bundes- und Kantonsebene abschaffen will. Damit hätte man den Eigenmietwert für Zweitwohnungen weiterhin besteuern müssen.

Der Bundesrat seinerseits beantragte dem Parlament daraufhin, auf die Vorlage einzutreten und auch den Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften abzuschaffen.

Der Ständerat ist nun im September 2021 auf die Vorlage eingetreten und hat sich für die Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietswerts und gegen die vom Bundesrat beantragte Abschaffung des Eigenmietwerts auf Zweitliegenschaften ausgesprochen.

[16] BGE 96 I 64 E. 2b.

Die Vorlage wird als nächstes im Nationalrat beraten. Aus Sicht des Kantons Graubünden bleibt zu hoffen, dass sich auch die grosse Kammer gegen die Abschaffung des Eigenmietswerts auf Zweitliegenschaften ausspricht. Denn würde das Parlament den Eigenmietwert auf Zweitliegenschaften tatsächlich abschaffen, würden dem Kanton Graubünden jährliche Einnahmen von ausserkantonalen Zweitwohnungsbesitzern im Umfang von rund CHF 60 Millionen[17] verloren gehen.

Im Rahmen der Diskussion der vorliegenden Idee zur Flexibilisierung der Liegenschaftssteuer in Graubünden gilt es die Entwicklung in diesem bundesparlamentarischen Geschäft auch weiterhin eng zu verfolgen. Würde die Abschaffung des Eigenmietwertes im Parlament tatsächlich durchkommen, so würde dies Steuererträge Graubündens reduzieren und so einen Wechsel des Steuersystems – bspw. eben mit der Erhöhung der maximal zulässigen Liegenschaftssteuer – zwingend und rasch erfordern.

[17] Botschaft der Bündner Regierung an den Grossen Rat (Heft Nr. 4/2003-2004) bzgl. Kantonsreferendum gegen das Steuerpaket 2001 der Schweizerischen Eidgenossenschaft