

Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2010

4715

**Beschluss des Kantonsrates
über die Volksinitiative «Grundstückgewinnsteuer –
JA, aber fair! Kantonale Volksinitiative
für eine gerechte Grundstückgewinnsteuer»**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Juli 2010,

beschliesst:

I. Die Volksinitiative «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair! Kantonale Volksinitiative für eine gerechte Grundstückgewinnsteuer» wird bezüglich der vorgeschlagenen Abs. 3 und 5 von § 225 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (Neuregelung des Besitzesdauerrabatts) für ungültig erklärt.

II. Die Volksinitiative wird, soweit sie gültig ist, abgelehnt.

III. Der gültige Teil der Volksinitiative (Änderung von § 225 Abs. 2 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997) wird den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet.

IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.

V. Veröffentlichung im Amtsblatt.

VI. Gegen Ziff. I dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit Veröffentlichung im Amtsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 82 ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht erhoben werden.

VII. Mitteilung an den Regierungsrat und das Initiativkomitee.

Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

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

V. Steuersätze

§ 225. Die Grundstückgewinnsteuer beträgt:

Abs. 1 unverändert.

² Die gemäss Abs. 1 berechnete Grundstückgewinnsteuer erhöht sich bei einer anrechenbaren Besitzesdauer

von weniger als 1 Jahr um 25 Prozent,

von weniger als 2 Jahren um 10 Prozent.

³ Die gemäss Abs. 1 berechnete Grundstückgewinnsteuer ermässigt sich bei einer anrechenbaren Besitzesdauer von

vollen 5 Jahren um	5%
vollen 6 Jahren um	11%
vollen 7 Jahren um	17%
vollen 8 Jahren um	23%
vollen 9 Jahren um	29%
vollen 10 Jahren um	35%
vollen 11 Jahren um	41%
vollen 12 Jahren um	47%
vollen 13 Jahren um	53%
vollen 14 Jahren um	59%
vollen 15 Jahren um	65%
vollen 16 Jahren um	71%
vollen 17 Jahren um	77%
vollen 18 Jahren um	83%
vollen 19 Jahren um	89%
vollen 20 Jahren um	95%

⁴ Grundstückgewinne unter Fr. 5000 werden nicht besteuert.

⁵ Ab einer anrechenbaren Besitzesdauer von vollen 21 Jahren wird keine Grundstückgewinnsteuer mehr erhoben.

Begründung der Initiative:

- Umzug in eine Altersresidenz, Scheidung, Stellenwechsel oder Arbeitslosigkeit: Es gibt viele Gründe für den Verkauf des Eigenheims. Dass die Behörden in diesen Fällen einen Grossteil eines Gewinns kassieren, ist unfair und widerspricht den Grundsätzen unseres Steuersystems.
- Viele Menschen betrachten den Kauf einer Immobilie als Teil ihrer Altersvorsorge. Wer sein Eigenheim verkaufen muss, bezahlt auf

seine Altersvorsorge und auf die aufgelaufene Inflation übermässig Steuern. Die Liegenschaft wurde alljährlich bereits als Teil des Vermögens besteuert.

- Wer sein Haus oder seine Wohnung weniger als zwei Jahre nach dem Kauf wieder verkauft, zahlt heute happige Zuschläge auf den Grundtarif der Grundstückgewinnsteuer. Das ist ungerecht, denn es gibt durchaus private und berufliche Gründe, die einen Verkauf nach so kurzer Zeit notwendig machen.
- Die von der Initiative vorgeschlagenen Steuersätze sind bei Weitem ausreichend, um der Spekulation mit Immobilien vorzubeugen und um den Gemeinden genügend Mittel für die Instandhaltung der Infrastruktur zur Verfügung zu stellen.
- Die Grundstückgewinnsteuer ist heute im Kanton Zürich wesentlich höher als in den umliegenden Kantonen. Die Volksinitiative passt die Tarife an die Nachbarkantone an und schafft so Anreize für Investitionen und die Schaffung von Arbeitsplätzen.

Weisung

1. Formelles

Am 2. November 2009 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 15. Mai 2009 (ABI 2009, 714) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair! Kantonale Volksinitiative für eine gerechte Grundstückgewinnsteuer» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 26. Januar 2010 stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist (ABI 2010, 229). Mit Beschluss vom 14. April 2010 stellte der Regierungsrat fest, dass die Volksinitiative teilweise ungültig ist.

2. Inhalt und Auswirkungen der Volksinitiative

Die Volksinitiative verlangt eine Änderung der Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer, die in § 225 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) geregelt sind.

§ 225 StG in der geltenden Fassung lautet:

§ 225. ¹ Die Grundstückgewinnsteuer beträgt:

10% für die ersten	Fr. 4 000
15% für die weiteren	Fr. 6 000
20% für die weiteren	Fr. 8 000
25% für die weiteren	Fr. 12 000
30% für die weiteren	Fr. 20 000
35% für die weiteren	Fr. 50 000
40% für die Gewinnteile über	Fr. 100 000

² Die gemäss Abs. 1 berechnete Grundstückgewinnsteuer erhöht sich bei einer anrechenbaren Besitzesdauer

von weniger als 1 Jahr um 50 Prozent,

von weniger als 2 Jahren um 25 Prozent.

³ Die gemäss Abs. 1 berechnete Grundstückgewinnsteuer ermässigt sich bei einer anrechenbaren Besitzesdauer von

vollen 5 Jahren um	5%
vollen 6 Jahren um	8%
vollen 7 Jahren um	11%
vollen 8 Jahren um	14%
vollen 9 Jahren um	17%
vollen 10 Jahren um	20%
vollen 11 Jahren um	23%
vollen 12 Jahren um	26%
vollen 13 Jahren um	29%
vollen 14 Jahren um	32%
vollen 15 Jahren um	35%
vollen 16 Jahren um	38%
vollen 17 Jahren um	41%
vollen 18 Jahren um	44%
vollen 19 Jahren um	47%
vollen 20 Jahren und mehr um	50%

⁴ Grundstücksgewinne unter Fr. 5000 werden nicht besteuert.

Mit der in der Volksinitiative vorgeschlagenen Änderung von § 225 Abs. 2 StG sollen die Zuschläge bei kurzer Besitzesdauer (sogenannte Spekulationszuschläge) bei einer anrechenbaren Besitzesdauer von weniger als einem Jahr von 50% auf 25% und bei einer anrechenbaren Besitzesdauer von weniger als zwei Jahren von 25% auf 10% gesenkt werden. Weiter sollen die in § 225 Abs. 3 StG festgelegten Besitzesdauererabatte für Besitzesdauern über fünf Jahre wesentlich erhöht werden, sodass sich nach 20 Jahren Besitzesdauer statt einer Ermässigung von 50% eine solche von 95% ergeben würde. Für Verkäufe nach 21 Jahren Besitzesdauer würde nach dem vorgeschlagenen § 225 Abs. 5 StG neu gar keine Grundstückgewinnsteuer mehr erhoben.

Die Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer ist den Kantonen durch Art. 12 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG, SR 642.14) zwingend vorgegeben. Die Grundstückgewinnsteuer wird im Kanton Zürich gemäss § 205 StG von den politischen Gemeinden erhoben, denen auch der gesamte Ertrag der Grundstückgewinnsteuer zukommt.

Art. 12 Abs. 4 StHG lässt es den Kantonen offen, ob sie Veräusserungsgewinne auf Liegenschaften des Geschäftsvermögens mit der Grundstückgewinnsteuer (sogenanntes monistisches System) oder – wie die übrigen Geschäftserträge – mit der Gewinn- bzw. Einkommenssteuer (sogenanntes dualistisches System) erfassen. Im Kanton Zürich wird die Grundstückgewinnsteuer nach dem monistischen System erhoben: Damit unterliegen nicht nur die Veräusserungsgewinne auf Liegenschaften des Privatvermögens, sondern auch die Veräusserungsgewinne auf Geschäftsliegenschaften von selbstständig Erwerbenden und von juristischen Personen der Grundstückgewinnsteuer. Dem monistischen System liegt der Gedanke zugrunde, dass Grundstückgewinne weniger durch Einsatz von Arbeit und Kapital seitens der Grundstückeigentümerinnen und -eigentümer, sondern hauptsächlich durch öffentliche Investitionen (Bau und Betrieb öffentlicher Werke und Einrichtungen) sowie Planungsmassnahmen entstehen. Der Grundstückgewinnsteuer kommt dabei eine Ausgleichsfunktion zu, indem durch sie ein Teil der durch Leistungen des Gemeinwesens bewirkten Werterhöhungen wieder der Allgemeinheit zugeführt werden sollen. Da diese Ausgleichsfunktion sowohl die Grundstücke des Privatvermögens wie auch des Geschäftsvermögens gleichmässig treffen soll, sind im monistischen System alle Grundstückgewinne nach einheitlichen Regeln zu besteuern.

Die Volksinitiative verlangt eine allgemeine Senkung der Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer. Dadurch würden daher nicht nur Grundstückgewinne auf Liegenschaften von Privatpersonen, sondern ebenso Grundstückgewinne auf Geschäftsliegenschaften von selbstständig Erwerbenden und von juristischen Personen tiefer besteuert.

Die in der Volksinitiative vorgeschlagenen Änderungen haben einen wesentlichen Einfluss auf den Ertrag der Grundstückgewinnsteuer. Der Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich hat eine Erhebung über die Auswirkungen der Volksinitiative auf den Grundstückgewinnsteuerertrag der Gemeinden durchgeführt. Die Erhebung berücksichtigt die Erträge von 163 der 171 Gemeinden des Kantons Zürich, wobei es sich bei den nicht erfassten Gemeinden vorwiegend um kleinere Gemeinden handelt mit geringem Einfluss auf das Ergebnis. Gemäss dem Erhebungsbericht vom März 2010 würden die in der Volksinitiative beantragten Gesetzesänderungen zu einer

Verminderung des Grundstückgewinnsteuerertrags von rund 70% (etwa 260 Mio. Franken jährlich) führen. Die genauen Zahlen der Erhebung für den gesamten Grundstückgewinnsteuerertrag über sämtliche erfassten 163 Gemeinden für die Steuerperioden 2005–2009 sind in der nachfolgenden Tabelle ersichtlich.

Vergleich Grundstückgewinnsteuerertrag (in Fr.) nach geltender gesetzlicher Regelung und nach den in der Initiative vorgeschlagenen Änderungen für die Jahre 2005–2009.

Jahr	geltende Regelung	Initiative	Differenz	in %
2009	383 826 631	136 700 488	-247 126 143	-64,4%
2008	415 130 440	120 990 064	-294 140 376	-70,9%
2007	384 257 989	106 808 494	-277 449 495	-72,2%
2006	356 547 824	98 958 017	-257 589 807	-72,2%
2005	290 280 834	75 730 732	-214 550 102	-73,9%
Durchschnitt	366 008 744	107 837 559	-258 171 185	-70,7%

Gemäss dem Erhebungsbericht würde der Steuerausfall bei den erfassten Gemeinden durchschnittlich 7,4 Steuerfussprozenten entsprechen und bei einzelnen Gemeinden sogar über 20 Steuerfussprozente erreichen.

Die in der Initiative vorgeschlagene Regelung von § 225 Abs. 5 StG, wonach für Verkäufe nach 21 Jahren Besitzesdauer keine Grundstückgewinnsteuer mehr geschuldet ist, würde nach dem Erhebungsbericht dazu führen, dass rund 55% der heute steuerbaren Handänderungen keiner Besteuerung mehr unterliegen würden. Besonders in ländlichen Gegenden, wo eher längere Haltedauern üblich sind, kann dieser Anteil bis zu 65% ausmachen.

3. Zur Frage der Gültigkeit der Volksinitiative

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV, § 128 Abs. 2 und 3 Gesetz über die politischen Rechte, GPR, LS 161).

Die Finanzdirektion hat bei Prof. Dr. Rolf Benz (ZHAW) ein Gutachten zur Frage der Rechtmässigkeit der Volksinitiative in Auftrag gegeben.

Das Gutachten kommt zum Schluss, dass der vorgeschlagene § 225 Abs. 5 StG, wonach ab einer anrechenbaren Besitzesdauer von vollen 21 Jahren keine Grundstückgewinnsteuer mehr erhoben werden soll, sowohl gegen die Bundesverfassung als auch gegen das Steuerharmonisierungsgesetz als übergeordnetem Bundesrecht verstosse. § 225 Abs. 5 StG verletze die verfassungsmässig geschützten Grundsätze der Allgemeinheit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 8 Abs. 1 BV, Art. 127 Abs. 2 BV).

Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung verlangt, dass der Finanzaufwand des Gemeinwesens von der Gesamtheit der Bürgerinnen und Bürger getragen werden soll; Ausnahmen einzelner Personen oder eines bestimmten Personenkreises bedürfen eines sachlichen Grundes. Gemäss Gutachten würde der vorgeschlagene § 225 Abs. 5 StG dazu führen, dass ein namhafter Personenkreis – rund die Hälfte der heute steuerbaren Handänderungen – ohne überzeugenden Grund keinen Beitrag an den staatlichen Finanzbedarf leistet, was nicht mit dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung vereinbar ist. Der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verlangt, dass die Steuerpflichtigen nach Massgabe der ihnen zur Verfügung stehenden Mittel zur Deckung des staatlichen Finanzbedarfs beitragen sollen. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bemisst sich für die Grundstückgewinnsteuer nach der Höhe des Gewinns, womit die Besitzesdauer grundsätzlich kein Massstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit darstellt. Die Befreiung derjenigen Eigentümerinnen und -eigentümer, die ihr Grundstück während mehr als 21 Jahren besessen hätten, von der Grundstückgewinnsteuer verletze daher auch den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (vgl. Gutachten, S. 17 ff.).

Gründe, die eine solche Privilegierung der Altbesitzerinnen und -besitzer gegenüber den Neubesitzerinnen und -besitzern rechtfertigen würden, sind gemäss dem Gutachten nicht vorhanden. Die Inflationsbereinigung reiche nicht als Begründung, da nicht gesagt werden kann, dass nach einer Besitzesdauer von mehr als 21 Jahren der Grundstückgewinn stets von der Teuerung weggefressen worden sei bzw. ausschliesslich kumulierte Geldentwertung verkörpere. Auch das Argument der Altersvorsorge rechtfertige höchstens eine mässige Besteuerung und nicht eine (partielle) Steuerbefreiung. Zudem privilegiere die Initiative alle Eigentümerinnen und Eigentümer, d. h. auch solche von vermieteten Renditeliegenschaften und von Geschäftsliegenschaften, für die das Argument der Altersvorsorge nicht gelten kann. Auch die Wohneigen-

tumsförderung (Art. 108 Abs. 1 BV) oder die Wirtschaftsförderung (Art. 94 Abs. 3 BV) stellten keine tauglichen Begründungen dar, da die Wirkung der Privilegierung erst nach längerer Zeit – nach 21 Jahren – seit Erwerb des Grundeigentums eintritt, womit der vorgeschlagene § 225 Abs. 5 StG nur am Rande geeignet sein dürfte, diese Verfassungsaufträge zu unterstützen. Die vollständige Befreiung der Altbesitzerinnen und -besitzer von der Grundstückgewinnsteuer sei daher sachlich nicht zu rechtfertigen (vgl. Gutachten S. 21 ff.).

Besonders offenkundig ist gemäss Gutachten der Widerspruch zum Leistungsfähigkeitsprinzip und zum Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung (Gleichbehandlungsgebot) bei den geschäftlich genutzten Liegenschaften. Nach dem zürcherischen monistischen System werden von der Grundstückgewinnsteuer nicht nur die Gewinne auf Grundstücken im Privatvermögen, sondern auch die Gewinne auf Grundstücken des Geschäftsvermögens, erfasst. Der durch die Initiative vorgeschlagene § 225 Abs. 5 StG hätte zur Folge, dass Gewinne auf langfristigem unbeweglichem Anlagevermögen fiskalisch überhaupt nicht mehr erfasst würden, während bei Veräusserung von langfristig gehaltenen beweglichen Vermögenswerten (Aktien, Edelmetalle, Kunstgegenstände usw.) im Rahmen einer geschäftlichen Tätigkeit der ganze realisierte Kapitalgewinn besteuert würde. Sachliche und vernünftige Gründe für diese Ungleichbehandlung bestünden nicht. Das Ziel des monistischen Systems, «unverdiente» Wertzuwachsgeinne auf Geschäftsliegenschaften über die Grundstückgewinnsteuer fiskalisch stärker abzuschöpfen als mit der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer, würde hier ins Gegenteil verkehrt. Die ausgeprägte Ungleichbehandlung von langfristigen Kapitalgewinnen auf beweglichem Vermögen, welche voll besteuert würden, und solchen auf unbeweglichem Vermögen, die nach der Volksinitiative nicht besteuert würden, hielte daher dem verfassungsmässigen Gleichbehandlungsgebot nicht Stand (vgl. Gutachten, S. 26 ff.).

Die vorgeschlagene Regelung von § 225 Abs. 5 StG steht gemäss Gutachten aber nicht nur im Widerspruch zu verfassungsmässigen Rechten, sondern erweist sich zudem als bundesrechtswidrig. Durch die bundesrechtlichen Regeln von Art. 2 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StHG werden die Kantone zur Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer verpflichtet. In Bezug auf den Grundstückgewinnsteuertarif bestehe zwar für die Kantone ein beträchtlicher Entscheidungsfreiraum. Die Kantone dürften die formelle Harmonisierung indes nicht dadurch unterlaufen, dass sie den Tarif der Grundstückgewinnsteuer derart tief ansetzen, dass die Steuereinnahmen vernachlässigbar wären. Nach der in der Initiative vorgeschlagenen Änderung würden rund die Hälfte der Grundstückgewinne nicht mehr besteuert. Dies würde auf eine teilweise Abschaffung der Grundstückgewinn-

steuer hinauslaufen, was gegen die in Art. 2 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StHG statuierte Pflicht zur Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer verstösse und damit harmonisierungswidrig sei (vgl. Gutachten S. 30/31).

Auch der vorgeschlagene § 225 Abs. 3 StG verstösst gemäss dem Gutachten sowohl gegen die Bundesverfassung als auch gegen das StHG als übergeordnetes Bundesrecht. Die vorgeschlagene Erhöhung der Besitzesdauerabatte auf bis zu 95% würde dazu führen, dass nach 20 Jahren Besitzesdauer nur noch eine Grundstückgewinnsteuer von höchstens 2% des Grundstückgewinns erhoben würde. Wenn andere Grundeigentümerinnen und -eigentümer bei kürzeren Besitzesdauern für den gleichen Gewinn zu einem 20 Mal bzw. im Extremfall 25 Mal höheren Steuersatz besteuert würden, könne nicht mehr von einer gleichmässigen Besteuerung bzw. einer Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gesprochen werden. Eine derart geringfügige Besteuerung komme daher – wie der vorgeschlagene § 225 Abs. 5 StG – einer partiellen Steuerbefreiung für die Altbesitzerinnen und -besitzer und einer teilweisen Abschaffung der Grundstückgewinnsteuer gleich. § 225 Abs. 3 StG verletze daher aus den gleichen Gründen wie § 225 Abs. 5 StG die Grundsätze der Allgemeinheit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 8 Abs. 1 BV, Art. 127 Abs. 2 BV) und die Vorgabe des StHG zur Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer (vgl. Gutachten S. 25 ff.).

Der vorgeschlagene § 225 Abs. 2 StG, der eine Senkung der Zuschläge für kurze Besitzesdauern vorsieht, ist nach Meinung des Gutachtens für sich betrachtet rechtlich zulässig (vgl. Gutachten S. 20, 30).

Die Volksinitiative wahrt die Einheit der Materie und ist nicht offensichtlich undurchführbar. Nach dem Gutachten von Prof. Benz verstösst die vorgeschlagene Neuregelung des Besitzesdauerabatts (§ 225 Abs. 3 und 5 StG), die bei längerer Besitzesdauer zu einer sehr tiefen Steuerbelastung bzw. zu einer gänzlichen Steuerbefreiung führt, jedoch gegen die in der Bundesverfassung vorgegebenen Grundsätze der Allgemeinheit der Besteuerung und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und verletzt auch die in Art. 2 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 12 Abs. 1 StHG statuierte Pflicht zur Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer. Die Begründung des Gutachtens ist nachvollziehbar und überzeugt. Seine Beurteilung deckt sich überdies mit den Schlussfolgerungen, die Prof. Peter Locher 1997 in einem Kurzgutachten für den Kanton Aargau gezogen hat (Gutachten S. 31). Prof. Locher ist ebenfalls zum Schluss gelangt, dass Art. 12 StHG und insbesondere auch das Rechtsgleichheitsgebot der Bundesverfassung es den Kantonen verbieten, nach langer Besitzesdauer auf die Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer zu verzichten oder ledig-

lich einen Grundstückgewinnsteuertarif von symbolischer Grösse vorzusehen. Nachdem gestützt auf den mit der Volksinitiative vorgeschlagenen neuen § 225 Abs. 5 StG bei mehr als der Hälfte der heute steuerbaren Handänderungen keine Grundsteuern mehr erhoben würden und der Gewinnsteuersatz nach 20 Jahren gemäss dem geänderten § 225 Abs. 3 StG bis auf höchstens 2% absinken würde, liegt somit ein Verstoss gegen übergeordnetes Recht nach Art. 28 Abs. 1 lit. b KV vor. Damit ist zumindest von einer Teilungültigkeit der Volksinitiative auszugehen.

4. Zur Frage der teilweisen Ungültigkeit

Nach Art. 28 Abs. 2 Satz 2 KV kann der Kantonsrat eine Volksinitiative auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen. Gemäss § 128 Abs. 2 GPR wird für den Fall, dass nur ein Teil der Initiative gegen übergeordnetes Recht verstösst, nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt.

Die Teile § 225 Abs. 3 StG und § 225 Abs. 5 StG (Neuordnung des Besitzesdauerabatts) der Volksinitiative verstossen gegen übergeordnetes Recht und sind daher ungültig, während der Teil § 225 Abs. 2 StG (Senkung der Spekulationszuschläge) für sich betrachtet rechtmässig ist. Es stellt sich daher die Frage, ob die Volksinitiative für vollständig ungültig oder nur für teilweise ungültig zu erklären ist.

Gemäss Gutachten von Prof. Benz lässt sich die Frage, ob die Rechtswidrigkeit der vorgeschlagenen § 225 Abs. 3 und 5 StG zu einer vollständigen Ungültigkeit oder bloss zu einer Teilungültigkeit der Volksinitiative führt, juristisch nicht eindeutig beurteilen. Für eine Teilungültigkeit spreche, dass zwei der fünf Punkte der Begründung der Volksinitiative die vorgeschlagene Senkung der Zuschläge bei kurzer Besitzesdauer (§ 225 Abs. 2 StG) betreffen. Es könne daher davon ausgegangen werden, dass die Unterzeichner der Initiative über die anvisierte Senkung der Zuschläge im Klaren und dementsprechend damit einverstanden waren. Für eine vollständige Ungültigkeit spreche hingegen, dass mit der Senkung bzw. Aufhebung der Grundstückgewinnsteuer bei langer Besitzesdauer das zentralere und finanziell stärker ins Gewicht fallende Anliegen ungültig ist (Gutachten S. 40).

Die vorgeschlagene Senkung der Zuschläge bei kurzer Besitzesdauer (§ 225 Abs. 2 StG) stellt ein eigenständiges Anliegen der Initiative dar. Das zeigt sich darin, dass der Vorschlag zur Senkung der Zuschläge bei kurzer Besitzesdauer eigenständig begründet wird. Einige Argumente in der Begründung der Initiative betreffen ausschliesslich

den vorgeschlagenen § 225 Abs. 2 StG. Ob dieser Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält, bleibt zwar fraglich. Jedenfalls entspricht die Stossrichtung von § 225 Abs. 2 StG dem Grundanliegen der Initiative – der Senkung der Steuersätze der Grundstückgewinnsteuer für die verschiedenen Besitzesdauern – und ergibt dieser Teil für sich ein sinnvolles Ganzes im Sinne von § 128 Abs. 2 GPR. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes «im Zweifel für das Volk» ist daher die vorgeschlagene Änderung von § 225 Abs. 2 StG dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten.

Die Volksinitiative «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair! Kantonale Volksinitiative für eine gerechte Grundstückgewinnsteuer» ist daher für teilweise ungültig zu erklären; sie ist nur mit dem Teil § 225 Abs. 2 StG, nicht aber mit den Teilen § 225 Abs. 3 StG und § 225 Abs. 5 StG, zur Abstimmung zu bringen.

5. Beurteilung des gültigen Teils der Volksinitiative

Der gültige Teil der Initiative lautet:

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

§ 225. Die Grundstückgewinnsteuer beträgt:

V. Steuersätze

Abs. 1 unverändert.

² Die gemäss Abs. 1 berechnete Grundstückgewinnsteuer erhöht sich bei einer anrechenbaren Besitzesdauer

von weniger als 1 Jahr um 25 Prozent,
von weniger als 2 Jahren um 10 Prozent.

Abs. 3 und 4 unverändert.

Mit der vorgeschlagenen Änderung von § 225 Abs. 2 StG sollen die Zuschläge bei kurzer Besitzesdauer (sogenannte Spekulationszuschläge) bei einer anrechenbaren Besitzesdauer von weniger als einem Jahr von 50 auf 25% und bei einer anrechenbaren Besitzesdauer von weniger als zwei Jahren von 25 auf 10% gesenkt werden.

In der Begründung der Initiative wird dazu ausgeführt, dass die bestehenden Zuschläge bei kurzer Besitzesdauer ungerecht seien, da es durchaus private und berufliche Gründe – wie Scheidung, Stellenwechsel, Arbeitslosigkeit – gebe, die einen Verkauf nach so kurzer Zeit notwendig machen. Weiter seien die von der Initiative vorgeschlagenen Steuersätze bei Weitem ausreichend, um der Spekulation mit Immobilien vorzubeugen und um den Gemeinden genügend Mittel für die Instandhaltung der Infrastruktur zur Verfügung zu stellen. Zudem sei die

Grundstückgewinnsteuer heute im Kanton Zürich wesentlich höher als in den umliegenden Kantonen.

Nach der Erhebung des Verbands der Gemeindesteuerämter würde die vorgeschlagene Änderung von § 225 Abs. 2 StG zu einem Steuerausfall von jährlich etwa 2,4 Mio. Franken führen, was ungefähr 0,64% des Grundstückgewinnsteuerertrags entspricht.

Der Tarif der Grundstückgewinnsteuer unterliegt grundsätzlich der Tarifautonomie der Kantone. Art. 12 Abs. 5 StHG schreibt jedoch vor, dass kurzfristig erzielte Grundstückgewinne stärker belastet werden müssen. Im Kanton Zürich wurde der Spekulationszuschlag für sehr kurze Besitzesdauern bereits in der Gesetzesrevision von 1962 zur Bekämpfung der Bodenspekulation eingeführt. Eine Spekulationsabsicht war aber nie Voraussetzung für die Anwendung des Zuschlags. Aus welchen Gründen die Besitzesdauer von zwei Jahren unterschritten wird, ist daher unerheblich. Ein Zuschlag bei kurzfristig erzielten Grundstückgewinnen rechtfertigt sich grundsätzlich auch ohne Vorliegen einer Spekulationsabsicht, da der Gewinn höchstens einen kleinen Inflationsanteil aufweist und die höhere Besteuerung auch dem bau- und bodenpolitischen Auftrag zur Abschöpfung «unverdienter» Mehrwerte auf Grundstücken zugunsten der Allgemeinheit entspricht.

Die Spekulationszuschläge sind im Kanton Zürich bereits nach der geltenden Regelung eher massvoll angesetzt. So werden lediglich Zuschläge für die ersten beiden Jahre erhoben, was einer zurückhaltenden Auslegung des Begriffs der Kurzfristigkeit im Sinne von Art. 12 Abs. 5 StHG entspricht. In den umliegenden Kantonen werden Spekulationszuschläge mehrheitlich für eine längere Zeitdauer von bis zu fünf Jahren Besitzesdauer erhoben. Auch die Höhe der Zuschläge im Kanton Zürich kann im Verhältnis zu anderen Kantonen nicht als übermässig bezeichnet werden. So beträgt im Kanton Bern der Besitzesdauerzuschlag bei einer Besitzesdauer von weniger als einem Jahr 70% und bei weniger als zwei Jahren 50%, wobei bis zu einer Besitzesdauer von fünf Jahren Zuschläge erhoben werden. Im Kanton Thurgau beträgt der Besitzesdauerzuschlag im ersten Jahr zwischen 24 und 35% und im zweiten Jahr zwischen 12 und 23%. Im Kanton Schaffhausen erhöht sich die Grundstückgewinnsteuer bei einer Besitzesdauer von weniger als einem Jahr um 45 bis 50% und bei einer Besitzesdauer von weniger als zwei Jahren um 35 bis 40%, wobei Zuschläge bis zu fünf Jahren Besitzesdauer erhoben werden. Im Kanton Zug kann der Spekulationszuschlag bei sehr kurzen Besitzesdauern – je nach Verhältnis von Grundstückgewinn zu den Anlagekosten – die Grundstückgewinnsteuer bis zu einem Faktor 6 erhöhen.

Auch bei der tatsächlichen Grundstückgewinnsteuerbelastung zeigt ein Vergleich mit den umliegenden Kantonen sowie den Kanto-

nen Bern und Basel-Stadt, dass der Kanton Zürich für Besitzesdauern unter zwei Jahren einen mittleren Platz einnimmt. Für einen Grundstücksgewinn von Fr. 100 000 und eine Besitzesdauer von unter einem Jahr ergibt sich, dass die Steuerbelastung in den Kantonen Zug, Aargau, Schwyz und St. Gallen tiefer ist als im Kanton Zürich, während die Kantone Schaffhausen, Thurgau, Bern und Basel-Stadt eine höhere Grundstücksgewinnsteuer aufweisen. Für einen Grundstücksgewinn von Fr. 100 000 und eine Besitzesdauer von unter zwei Jahren ist die Grundstücksgewinnsteuerbelastung in den Kantonen Zug, Schwyz und St. Gallen tiefer, während sie in den Kantonen Aargau, Schaffhausen, Thurgau, Bern und Basel-Stadt höher ist als im Kanton Zürich (vgl. nachstehende Tabelle).

Grundstücksgewinnsteuerbelastung in verschiedenen Kantonen bei einem Grundstücksgewinn von Fr. 100 000:

	Besitzesdauer weniger als 1 Jahr	Besitzesdauer weniger als 2 Jahre
Aargau	Fr. 40 000	Fr. 38 000
Basel	Fr. 60 000	Fr. 60 000
(selbst genutzte)	Fr. 30 000	Fr. 30 000
Bern	Fr. 48 699	Fr. 42 970
Schaffhausen	Fr. 45 675	Fr. 44 100
Schwyz	Fr. 28 281	Fr. 28 281
St. Gallen	Fr. 24 000	Fr. 23 800
Thurgau	Fr. 52 800	Fr. 48 000
Zug	Fr. 10 000–60 000	Fr. 10 000–60 000
Zürich (geltendes Recht)	Fr. 44 100	Fr. 36 750
Zürich (Volksinitiative)	Fr. 36 750	Fr. 32 340

Es ist durchaus möglich, dass der Verkauf des Eigenheims aufgrund privater oder beruflicher Gründe – wie Umzug in eine Altersresidenz, Scheidung, Stellenwechsel oder Arbeitslosigkeit – bereits nach kurzer Besitzesdauer notwendig werden kann. Dazu ist aber allgemein zu bemerken, dass in jedem Fall nur eine Grundstücksgewinnsteuer geschuldet ist, wenn die Eigentümerin oder der Eigentümer innerhalb der kurzen Besitzesdauer auch tatsächlich einen Grundstücksgewinn erzielt hat. Eine Veräusserung ohne Gewinn hat keine Steuerfolgen. Es ist weder eine Grundstücksgewinnsteuer noch eine Handänderungssteuer geschuldet. Letztere wurde auf den 1. Januar 2005 abgeschafft. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass in § 216 Abs. 3 StG bereits ein aus-

fürlicher Katalog von Steueraufschubtatbeständen für die Grundstückgewinnsteuer besteht. Im Falle einer Scheidung findet nach § 216 Abs. 3 lit. b StG bei einer Handänderung unter den Ehegatten ein Steueraufschub statt, wenn beide Ehegatten einverstanden sind. Bei Ersatzbeschaffung des Eigenheims (z. B. aufgrund eines Stellenwechsels oder bei Umzug in eine Alterswohnung) ist nach § 216 Abs. 3 lit. g StG ein Steueraufschub vorgesehen. Die in der Begründung der Initiative genannten Lebensumstände sind daher grösstenteils bereits bei der bestehenden Regelung berücksichtigt. Die Initiative schlägt denn auch nicht eine Erweiterung der Steueraufschubtatbestände vor, sondern eine allgemeine Senkung der Grundstückgewinnsteuerbelastung, die für alle Personen und jegliche Tatbestände gelten würde. Eine solche allgemeine Senkung ist aber durch die aufgeführten Argumente nicht gerechtfertigt.

Die in der Begründung der Initiative aufgeführten Lebensumstände (Scheidung, Stellenwechsel, Alter) treten zudem nur bei natürlichen Personen auf. Von der vorgeschlagenen Senkung der Grundstückgewinnsteuer würden aber auch die juristischen Personen profitieren, was nicht sachgerecht ist. Es gibt keinen Grund, weshalb beispielsweise Industrie- oder Dienstleistungsunternehmen oder auch Immobilienhändler für den Gewinn aus der Veräusserung von Immobilien in den Genuss einer steuerlichen Entlastung gelangen sollen. Insbesondere spielen im Zusammenhang mit dem Spekulationszuschlag für kurzfristig erzielte Grundstückgewinne auch die in der Begründung zur Volksinitiative erwähnten Anliegen der Förderung von Investitionen oder der Schaffung von Arbeitsplätzen keine Rolle.

Aus den dargelegten Gründen ist der gültige Teil der Volksinitiative (Änderung von § 225 Abs. 2 StG) abzulehnen.

6. Antrag

- Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat,
- die Volksinitiative «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair! Kantonale Volksinitiative für eine gerechte Grundstückgewinnsteuer» für teilweise ungültig zu erklären.
 - den gültigen Teil der Volksinitiative «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair! Kantonale Volksinitiative für eine gerechte Grundstückgewinnsteuer» den Stimmberechtigten zur Ablehnung zu empfehlen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Der Staatsschreiber:
Hollenstein Husi