

3902

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates
an den Kantonsrat**

*KR-Nr. 250/1997
KR-Nr. 312/2000
KR-Nr. 257/2000*

- a) zur Motion KR-Nr. 250/1997 betreffend dualistisches System bei der Grundstückgewinnsteuer**
- b) zum Postulat KR-Nr. 312/2000 betreffend Abschaffung der Handänderungssteuer**
- c) zur Einzelinitiative KR-Nr. 257/2000 betreffend Abschaffung der Handänderungssteuer bei gleichzeitiger Erhöhung der Grundstückgewinnsteuer**

(vom 24. Oktober 2001)

Der Kantonsrat hat am 30. November 1998 folgende von den Kantonsräten Dr. Lukas Briner, Uster, und Thomas Isler, Rüschlikon, am 30. Juni 1997 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Parlament eine Änderung des Steuergesetzes mit folgender Zielrichtung zu unterbreiten: Das System der Grundstückgewinnsteuer ist so auszugestalten, dass Gewinne auf Geschäftsliegenschaften wie ordentliche Unternehmenserträge behandelt werden und demnach mit Aufwendungen verrechenbar sind. Die beim Kanton dadurch anfallenden Mehrerträge sollen zu Gunsten der Gemeinden eingesetzt werden.

Der Kantonsrat hat am 26. Februar 2001 folgende von den Kantonsräten Georg Schellenberg, Zell, und Willy Haderer, Unterengstringen, am 2. Oktober 2000 eingereichte Motion als Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen, das Steuergesetz dahin zu ändern, dass die Handänderungssteuer auf Liegenschaften bis zum Jahre 2008 stufenweise abgeschafft wird.

Der Kantonsrat hat am 20. November 2000 folgende von Rudolf Fraefel, Grüningen, am 28. Juni 2000 eingereichte Einzelinitiative vorläufig unterstützt und zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Die Handänderungssteuer wird abgeschafft. Gleichzeitig werden die Ansätze für die Grundstückgewinnsteuer so weit erhöht, dass im langjährigen Mittel die Steuerausfälle kompensiert werden.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

A. Zur Motion KR-Nr. 250/1997

1. Monistisches oder dualistisches System bei der Besteuerung von Grundstücksgewinnen

Nach dem Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) erheben die Kantone – neben der Einkommens- und Vermögensteuer von den natürlichen Personen, der Gewinn- und Kapitalsteuer von den juristischen Personen sowie der Quellensteuer von bestimmten natürlichen und juristischen Personen – auch eine Grundstückgewinnsteuer (Art. 2 Abs. 1 StHG). Die Kantone können bestimmen, dass die Grundstückgewinnsteuer allein von den Gemeinden erhoben wird (Art. 2 Abs. 2 StHG).

Der Grundstückgewinnsteuer unterliegen Gewinne, die sich bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens oder eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstückes sowie von Anteilen daran ergeben, soweit der Erlös die Anlagekosten (Erwerbspreis oder Ersatzwert zuzüglich Aufwendungen) übersteigt (so genannter Wertzuwachsgeinn; Art. 12 Abs. 1 StHG). Die Kantone können die Grundstückgewinnsteuer auch auf Gewinnen aus der Veräusserung von Grundstücken des Geschäftsvermögens des Steuerpflichtigen erheben, sofern sie diese Gewinne von der Einkommens- und Gewinnsteuer ausnehmen oder die Grundstückgewinnsteuer auf die Einkommens- und Gewinnsteuer anrechnen (Art. 12 Abs. 4 StHG). Diesfalls unterliegen nur die so genannten wiedereingebrachten Abschreibungen der Einkommens- oder Gewinnsteuer.

Eine Grundstückgewinnsteuer nimmt ausschliesslich auf den Gewinn bei Veräusserung eines Grundstückes Bezug; die übrigen Einkommensverhältnisse des Steuerpflichtigen bleiben mithin unberücksichtigt. Bei der Grundstückgewinnsteuer wird daher auch von einer so genannten Objektsteuer gesprochen. Demgegenüber unterliegen der Einkommens- und Gewinnsteuer auch alle übrigen Einkünfte, und es können mit denselben alle abzugsfähigen Positionen verrechnet werden; im Ergebnis wird mithin das Reineinkommen bzw. der Rein-

gewinn besteuert. Einkommens- und Gewinnsteuer werden daher auch als so genannte Subjektsteuern bezeichnet.

Das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11) sieht keine Grundstückgewinnsteuer vor. Gewinne, die sich bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens ergeben, bleiben bei der direkten Bundessteuer – gleich den Gewinnen bei Veräusserung von beweglichem Privatvermögen – steuerfrei. Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens werden mit der Einkommens- oder Gewinnsteuer erfasst.

Zusammenfassend ergibt sich somit:

- Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens: Die Kantone erheben eine Grundstückgewinnsteuer; bei der direkten Bundessteuer bleiben die Gewinne steuerfrei.
- Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens: Es geht hier um ein Grundstück, das sich entweder im Geschäftsvermögen einer natürlichen Person befindet oder aber einer juristischen Person gehört. In den Kantonen unterliegen solche Gewinne entweder ebenfalls der Grundstückgewinnsteuer oder aber – zusammen mit dem übrigen Einkommen oder Gewinn – der Einkommens- und Gewinnsteuer. Bei der direkten Bundessteuer unterliegen die Gewinne ausschliesslich der Einkommens- und Gewinnsteuer.

Erheben die Kantone auch auf Gewinnen bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens eine Grundstückgewinnsteuer und werden mithin diese Gewinne – im Umfang der Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten bzw. des Wertzuwachsgebietes – von der Einkommens- und Gewinnsteuer ausgenommen mit der Folge, dass den letzteren Steuern lediglich noch allfällige wiedereingebrachte Abschreibungen unterliegen, so wird von einem monistischen System bei der Grundstückgewinnsteuer gesprochen. Ein dualistisches System bei der Grundstückgewinnsteuer zeichnet sich demgegenüber dadurch aus, dass Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens ausschliesslich der Einkommens- und Gewinnsteuer unterliegen, während die Grundstückgewinnsteuer nur auf Gewinnen bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens erhoben wird.

In den Kantonen ist seit jeher sowohl das monistische als auch das dualistische System anzutreffen. Auf Grund der Steuerinformationen der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung, Stand Ende 2000, besteuern die Kantone wie folgt:

- Juristische Personen:

Die Kantone ZH, BE, UR, SZ, NW, BS, BL, TG, TI und JU erfassen die Grundstückgewinne auch bei juristischen Personen mit der Grundstückgewinnsteuer (monistisches System). In den übrigen Kan-

tonen werden die Grundstückgewinne juristischer Personen dem übrigen Gewinn hinzugerechnet und der Gewinnsteuer unterstellt (dualistisches System).

– Natürliche Personen:

In einer Mehrheit der Kantone (LU, OW, GL, ZG, FR, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, VD, VS und NE) unterliegen Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens oder aus gewerbmässigem Liegenschaftshandel der Einkommenssteuer (dualistisches System). Die Grundstückgewinnsteuer wird in diesen Kantonen nur auf den Gewinnen bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens erhoben.

In den übrigen Kantonen (ZH, BE, UR, SZ, NW, BS, BL, TG, TI und JU) werden auch die Gewinne bei der Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens mit der Grundstückgewinnsteuer erfasst (monistisches System).

Für beide Systeme können Gründe angeführt werden. Beim monistischen System steht die Idee im Vordergrund, dass Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes – unabhängig davon, ob dieses dem Privat- oder Geschäftsvermögen zuzurechnen ist – sich insoweit von den übrigen Einkünften des Steuerpflichtigen abheben, als diese Gewinne zu einem erheblichen Teil auf die öffentlichen Werke oder die boden- und planungsrechtlichen Massnahmen des Gemeinwesens zurückzuführen sind. Für das dualistische System spricht dagegen die Überlegung, dass der Unternehmensgewinn der natürlichen und juristischen Personen auch den Gewinn aus der Veräusserung eines zum Unternehmen gehörenden Grundstückes miteinschliesst, weshalb innerhalb dieses Gewinnes nicht weitere Unterscheidungen getroffen werden können. Für das dualistische System wird zudem geltend gemacht, dass es dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besser Rechnung trage.

2. Besondere Situation im Kanton Zürich

Im Kanton Zürich gelangt seit der obligatorischen Einführung der Grundstückgewinnsteuer im Steuergesetz vom 8. Juli 1951 das monistische System zur Anwendung. Gewinne bei der Veräusserung von Grundstücken sowohl des Privat- als auch des Geschäftsvermögens unterliegen der separaten Grundstückgewinnsteuer. Im Kanton Zürich besteht insoweit eine besondere Situation, als die Grundstückgewinnsteuer ausschliesslich den politischen Gemeinden zugute kommt (§ 205 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997, StG, LS 631.1). Die Grundstückgewinnsteuer stellt mithin im Kanton Zürich eine beson-

dere Gemeindesteuer dar, die auch von den Gemeinden veranlagt und bezogen wird. Die Einschätzung erfolgt dabei durch den Gemeinderat oder eine von ihm gewählte, unter dem Vorsitz eines seiner Mitglieder amtierende Kommission (§ 210 Abs. 1 StG). Gegen den Entscheid des Gemeinderates oder der Kommission kann Einsprache erhoben werden (§ 211 StG). Der Einspracheentscheid kann mit Rekurs an die Steuer-Rekurskommission weitergezogen werden; gegen den Entscheid der Rekurskommission steht schliesslich die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zur Verfügung (§ 213 StG).

Das monistische System hat im Weiteren zur Folge, dass Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens nur in dem Umfang der Einkommens- und Gewinnsteuer unterliegen, in dem Erwerbspreis und wertvermehrnde Aufwendungen, einschliesslich der Baukreditzinsen, den Einkommens- und Gewinnsteuerwert übersteigen (§§ 18 Abs. 4 und 64 Abs. 3 StG). Das bedeutet, dass mit der Einkommens- und Gewinnsteuer nur die so genannten wiedereingebrachten Abschreibungen besteuert werden; die Wertzuwachs-gewinne werden dagegen von der Einkommens- und Gewinnsteuer ausgenommen, unabhängig davon, ob sie in Form eines Veräusserungs- oder Aufwertungsgewinnes erzielt werden.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Einkommens- und Gewinnsteuer als Staats- und (allgemeine) Gemeindesteuern erhoben werden. Für die Einschätzung ist grundsätzlich das kantonale Steueramt zuständig. Gegen den Einschätzungsentscheid kann Einsprache erhoben werden (§§ 140–142 StG). Der Einspracheentscheid kann mit Rekurs an die Steuer-Rekurskommission, der Entscheid der Rekurskommission mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden.

3. Hintergründe und Anliegen der Motion KR-Nr. 250/1997

Da die Grundstückgewinnsteuer ausschliesslich den politischen Gemeinden zugute kommt, führt im Kanton Zürich ein Wechsel vom monistischen zum dualistischen System – mit der Wirkung, dass Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens nicht mehr der Grundstückgewinnsteuer unterliegen – zwangsläufig zu Mindereinnahmen für die Gemeinden. Als im Hinblick auf die Totalrevision des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 das Begehren für einen Übergang zum dualistischen System gestellt wurde, stiess ein solcher Systemwechsel – vorab wegen der damit verbundenen Mindereinnahmen – bei den Gemeinden daher auf einhellige Ablehnung. Insbesondere die Gemeinden mit einem hohen Anteil an Grundstücken im Geschäftsvermögen, wie etwa die Stadt Zürich, machten geltend, dass die

zu erwartenden Mindereinnahmen nicht verkraftet werden könnten und die Gemeindesteuerfüsse entsprechend erhöht werden müssten. Schon aus diesem Grund konnte sich daher ein Systemwechsel bei der Grundstückgewinnsteuer auch im Kantonsrat nicht durchsetzen.

Unmittelbar nach Durchführung der Volksabstimmung über die Totalrevision des Steuergesetzes am 8. Juni 1997 wurde die vorliegende Motion eingereicht. Sie verlangt zwar ebenfalls einen Wechsel vom monistischen zum dualistischen System bei der Grundstückgewinnsteuer. Die damit verbundenen Ausfälle für die Gemeinden sollen jedoch insoweit kompensiert werden, als die Mehrerträge bei der Staatssteuer, die auf die Erfassung der Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens mit der Einkommens- und Gewinnsteuer zurückzuführen sind, zu Gunsten der Gemeinden eingesetzt werden sollen.

Die Überweisung der Motion erfolgte vor Inkrafttreten der Teilrevision des Kantonsratsgesetzes vom 29. November 1998; es gelten demnach noch die einschlägigen Bestimmungen des Kantonsratsgesetzes in der alten Fassung (Übergangsbestimmung Art. III Abs. 3; OS 55, 77).

4 Unmöglichkeit einer verlässlichen Schätzung der Mehreinnahmen bei den als Staats- und Gemeindesteuern erhobenen Einkommens- und Gewinnsteuern

Wie erwähnt geht die vorliegende Motion von der Überlegung aus, dass sich die als Staats- und Gemeindesteuern erhobenen Einkommens- und Gewinnsteuern nach einem Wechsel vom monistischen zum dualistischen System erhöhen. Es wird daher verlangt, dass die Mehreinnahmen, soweit sie bei der Staatssteuer anfallen, zu Gunsten der Gemeinden verwendet werden.

Auch bei der vorliegenden Motion stellt sich daher – neben der Abwägung der grundsätzlichen Argumente für das eine oder andere System – die entscheidende Frage nach

- den Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer für die politischen Gemeinden,
- den Mehreinnahmen bei den Staats- und Gemeindesteuern und
- dem Verhältnis der beiden Grössen zueinander.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass eine zuverlässige Schätzung dieser Minder- oder Mehreinnahmen – zumal bezogen auf die einzelnen Gemeinden – praktisch unmöglich ist. In Anlehnung an die besondere Situation im Kanton, wie sie dargestellt wurde, sind im Einzelnen hierfür folgende Gründe ausschlaggebend:

- Die Grundstückgewinnsteuer wird – als besondere Gemeindesteuer – in den 171 Gemeinden veranlagt und bezogen.
- Bei der Veranlagung der Grundstückgewinnsteuer wird nicht zwischen Grundstücken des Privatvermögens und solchen des Geschäftsvermögens unterschieden.
- Bezüglich der Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer und der Verteilung zwischen Grundstücken des Privatvermögens und solchen des Geschäftsvermögens sind die Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich.
- Die Grundstückgewinnsteuern werden nicht nach dem Handänderungsjahr, sondern nach dem Jahr erfasst, in dem die Steuer erhoben wird.
- Demgegenüber erfolgt die Veranlagung der als Staats- und Gemeindesteuern erhobenen Einkommens- und Gewinnsteuern der selbstständig erwerbenden natürlichen Personen und juristischen Personen zentral durch das kantonale Steueramt.
- Bei Liegenschaften von natürlichen Personen ist in jedem einzelnen Fall zu prüfen, ob diese zum Privat- oder Geschäftsvermögen zu rechnen ist. Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens unterliegen der Grundstückgewinnsteuer und sind von der Einkommenssteuer ausgenommen, und zwar unabhängig davon, ob das monistische oder dualistische System zur Anwendung gelangt.
- Gewinne auf Geschäftsliegenschaften unterliegen im monistischen System nur im Umfang der so genannten wiedereingebrachten Abschreibungen der Einkommens- oder Gewinnsteuer; Wertzuwachsgerinne werden demgegenüber mit der Grundstückgewinnsteuer erfasst. Im dualistischen System unterliegt die volle Differenz zwischen dem Einkommens- und Gewinnsteuerwert und dem Veräusserungserlös der Einkommens- oder Gewinnsteuer.
- Die Prüfung, ob ein Grundstück zum Privat- oder Geschäftsvermögen zu rechnen ist, kann – z. B. im Zusammenhang mit einem so genannten gewerbmässigen Liegenschaftshandel – ausserordentlich schwierig sein.
- Im dualistischen System können Wertzuwachsgerinne mit übrigen Verlusten verrechnet werden.
- Im Übrigen werden die Grundstücksgewinne – soweit sie der Einkommens- oder Gewinnsteuer unterliegen – nach dem Handänderungsjahr erfasst.
- Die Verhältnisse sind in den einzelnen Jahren sehr unterschiedlich.

- Es liegen keine statistischen Grundlagen vor, aus denen direkt auf den Anteil an den Grundstückgewinnsteuern geschlossen werden könnte, der im geltenden monistischen System auf Gewinne bei Veräusserung von Grundstücken des Geschäftsvermögens entfällt.
- Ebenso fehlen aber auch statistische Daten, auf deren Grundlage die Mehreinnahmen bei den als Staats- und Gemeindesteuern erhobenen Einkommens- und Gewinnsteuern berechnet werden könnten, die mit der Einführung des dualistischen Systems verbunden wären.

Das kantonale Steueramt hatte zwar versucht, ein Konzept für die Schätzung der Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer und der Mehreinnahmen bei den als Staats- und Gemeindesteuern erhobenen Einkommens- und Gewinnsteuern zu entwickeln. Dieses Konzept sah im Wesentlichen die folgenden Schritte vor:

- Auswahl von etwa 500 Fällen aus dem ganzen Kanton auf Grund eines Stichprobenplans aus den rund 10 000 Handänderungsanzeigen für das Jahr 1997.
- Elektronische Aufbereitung dieser ausgewählten Handänderungen.
- Abklärung über das zuständige Gemeindesteueramt für jede dieser Handänderungen, ob eine Grundstückgewinnsteuer erhoben wurde. Gegebenenfalls Vornahme einer Schätzung der Grundstückgewinnsteuer, soweit noch keine rechtskräftige Veranlagung vorliegt.
- Feststellung auf Grund der Einschätzungsakten für die Staats- und Gemeindesteuern im kantonalen Steueramt, ob die in Frage stehende Liegenschaft zum Privat- oder Geschäftsvermögen zu rechnen ist.
- Ebenfalls auf Grund der Einschätzungsakten für die Staats- und Gemeindesteuern Ermittlung der Differenz zwischen den Staats- und Gemeindesteuern, die sich nach dem geltenden monistischen System ergeben, und dem hypothetischen Steuerbetrag, der bei Anwendung des dualistischen Systems zu erwarten wäre.
- Hochrechnung der Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer und der Mehreinnahmen bei den als Staats- und Gemeindesteuern erhobenen Einkommens- und Gewinnsteuern für den ganzen Kanton bzw. sämtliche Gemeinden zusammen.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Umsetzung dieses Konzeptes mit einem enormen Aufwand verbunden gewesen wäre. Andererseits wäre es dabei auch kaum möglich gewesen, irgendwelche Aussagen über die mittel- und langfristigen Auswirkungen zu machen. Zudem hätten die Ergebnisse für den ganzen Kanton auch keine Schlüsse auf die Auswirkungen in den einzelnen Gemeinden zugelassen.

Hinzu kommt, dass, wie erwähnt, die Grundstückgewinnsteuern einerseits und die Staats- und Gemeindesteuern andererseits auch in zeitlicher Hinsicht nach unterschiedlichen Kriterien ausgewiesen werden.

Aus all diesen Gründen wurde der Aufwand im Vergleich zu den Ergebnissen, die bei Umsetzung des Konzeptes zu erwarten gewesen wären, als zu hoch beurteilt. Deshalb wurde schliesslich auf derartige Berechnungen verzichtet.

5. Höhere Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer als Mehreinnahmen bei den Staats- und Gemeindesteuern

Auch wenn über das Ausmass der Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer und der Mehreinnahmen bei den Staats- und Gemeindesteuern keine verlässlichen Aussagen gemacht werden können, die bei einem Wechsel zum dualistischen System zu erwarten wären, so muss dennoch davon ausgegangen werden, dass die Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer wesentlich höher liegen würden, was auf verschiedene Gründe zurückzuführen ist.

Neben den unterschiedlichen Tarifen für die Einkommens- und Gewinnsteuer einerseits und die Grundstückgewinnsteuer andererseits fällt vorab in Betracht, dass im dualistischen System Veräusserungs- oder Aufwertungsgewinne auf Grundstücken des Geschäftsvermögens mit übrigen Verlusten verrechnet werden können, bei natürlichen Personen auch mit solchen, die mit anderen Einkommensquellen als dem Einkommen aus selbstständiger Erwerbstätigkeit zusammenhängen (z. B. mit überschüssigen Liegenschaftsunterhaltskosten). Die Möglichkeit der Verrechnung mit übrigen Verlusten wird auch in der Motion hervorgehoben.

Im Jahre 1995, anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes, wurde bei den Gemeinden über die Ausfälle bei der Grundstückgewinnsteuer, die bei einem Wechsel vom monistischen zum dualistischen System zu erwarten wären, ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Dabei führte etwa die Stadt Zürich aus, dass sie bei einem Systemwechsel mit einem Rückgang der Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer um rund 60 Prozent rechnen. Auch in den Stellungnahmen der übrigen Gemeinden wurde durchwegs geltend gemacht, dass mit teilweise beträchtlichen Ausfällen zu rechnen sei.

6. Zur Frage der Weiterleitung der Mehreinnahmen bei der Staatssteuer

Auch in der Motion werden die Ausfälle bei der Grundstücksgewinnsteuer an sich nicht bestritten. Wie erwähnt wird jedoch verlangt, dass die Mehrerträge bei der Staatssteuer, die sich bei einem Wechsel zum dualistischen System ergeben, zu Gunsten der Gemeinden eingesetzt werden sollen. In der Begründung zur Motion wird darauf hingewiesen, dass durch flankierende Massnahmen sicherzustellen sei, dass den Gemeinden im Umfang des ungefähren Mehrertrages bei der Staatssteuer eine Entschädigung oder Entlastung zuteil werde.

Abgesehen davon, dass die Mehreinnahmen bei den Staats- und Gemeindesteuern insgesamt ohnehin tiefer wären als die Mindereinnahmen bei der Grundstücksgewinnsteuer, ist keine Möglichkeit auszumachen, wie die Mehreinnahmen bei der Staatssteuer in angemessener und sachgemässer Weise an die Gemeinden weitergeleitet werden könnten.

Was den Anteil der Grundstücksgewinnsteuer an den gesamten Steuereinnahmen sowie die Verteilung der Einnahmen aus der Grundstücksgewinnsteuer auf Privat- und Geschäftsliegenschaften anbelangt, so sind die Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. Dieser Umstand spricht jedoch dagegen, dass die Mehreinnahmen bei der Staatssteuer gesamthaft zu Gunsten der Gemeinden verwendet würden, ohne dass die Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden angemessen berücksichtigt würden. Hinzu kommt, dass es nach dem Gesagten auch keine zuverlässige Methode gibt, um die Mehreinnahmen bei der Staatssteuer für ein bestimmtes Jahr, geschweige denn für die mittel- bis langfristige Zukunft zu schätzen.

Ebenso wenig kann jedoch eine Lösung in Betracht gezogen werden, bei der in jedem Einzelfall, in dem eine Geschäftsliegenschaft veräussert oder aufgewertet wurde, der auf diesen Gewinn entfallende Staatssteuerertrag zu ermitteln wäre. Denn eine solche Lösung wäre mit einem zu grossen Verwaltungsaufwand verbunden.

7. Zur Frage der Verrechnung von Geschäftsverlusten bei der Berechnung des steuerbaren Grundstücksgewinns, soweit diese Verluste bei der Einkommens- oder Gewinnsteuer nicht verrechnet werden können

Schliesslich wurde – im Rahmen des bestehenden monistischen Systems – auch die Frage geprüft, ob Geschäftsverluste, soweit diese bei der Einkommens- oder Gewinnsteuer nicht verrechnet werden können, bei der Berechnung des steuerbaren Grundstücksgewinns für die Grundstücksgewinnsteuer berücksichtigt werden könnten. Auch

eine solche Lösung ist jedoch mit zu grossen praktischen Problemen verbunden. Diese hängen wiederum in erster Linie damit zusammen, dass im Kanton Zürich für die Einkommens- und Gewinnsteuer einerseits und die Grundstückgewinnsteuer andererseits unterschiedliche Zuständigkeiten bestehen und die Verfahren, in denen diese Steuern veranlagt werden, nicht aufeinander abgestimmt sind.

8. Zusammenfassung

Die vorstehenden Ausführungen können wie folgt zusammengefasst werden:

Auch nach dem Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes ist für die Erfassung der Grundstückgewinne sowohl das monistische als auch das dualistische System zulässig.

Dem monistischen System liegt wesentlich die Überlegung zu Grunde, dass auch bei Grundstücken des Geschäftsvermögens der Wertzuwachs zu einem erheblichen Teil auf Vorkehren des Gemeinwesens, wie öffentliche Werke oder bau- und bodenrechtliche Massnahmen, zurückgeführt werden kann, weshalb dieser Zuwachs, gleich einem Gewinn auf einer privaten Liegenschaft, einer separaten Objektsteuer zu unterwerfen ist.

Für das dualistische System spricht demgegenüber, dass der Geschäftserfolg eines Unternehmens eine einheitliche Grösse darstellt, die den Gewinn oder Verlust auf einem Grundstück des Geschäftsvermögens mit einschliesst. Ferner kann darauf hingewiesen werden, dass im dualistischen System der Erfolg auf einem Grundstück des Geschäftsvermögens in die Ermittlung des Reineinkommens oder -gewinns mit einbezogen und insoweit auch der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen Rechnung getragen wird.

Demnach können für beide Systeme gute Gründe angeführt werden. Soll – im Gegensatz zur Besteuerung der Gewinne bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens – bei Veräusserung eines Grundstückes des Geschäftsvermögens der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in den Vordergrund gestellt werden, wie dies auch in der Begründung zur Motion getan wird, so mag dies an sich für einen Wechsel vom monistischen zum dualistischen System sprechen.

Im Kanton Zürich besteht jedoch die Besonderheit, dass die Grundstückgewinnsteuer ausschliesslich den politischen Gemeinden zugute kommt. Daher führt ein Wechsel vom monistischen zum dualistischen System in den politischen Gemeinden zu Mindereinnahmen.

Nach der vorliegenden Motion sollen diese Mindereinnahmen zwar kompensiert werden. Die dafür vorgeschlagene Lösung, wonach die Mehreinnahmen bei der Staatssteuer, die sich bei einem Wechsel vom monistischen zum dualistischen System ergeben würden, zu Gunsten der Gemeinden einzusetzen wären, vermag jedoch nicht zu überzeugen:

- Es gibt keine Möglichkeit, diese Mehreinnahmen auch nur zu schätzen, geschweige denn genau zu berechnen.
- Es muss davon ausgegangen werden, dass die Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer wesentlich höher sein werden als die Mehreinnahmen bei den Staats- und Gemeindesteuern.
- Zudem sind die Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. Auch deshalb scheidet eine Lösung aus, wonach die Mehreinnahmen bei der Staatssteuer gesamthaft zu Gunsten der Gemeinden zu verwenden wären.
- Eine Lösung, wonach in jedem Einzelfall der allfällige Mehrbetrag bei der Staatssteuer zu berechnen und an die betreffende Gemeinde weiterzuleiten wäre, kann ebenfalls nicht ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Ein Wechsel vom monistischen zum dualistischen System ist daher ohne beträchtliche Mindereinnahmen in den einzelnen Gemeinden nicht möglich. Diese Mindereinnahmen sprechen nach wie vor gegen einen Systemwechsel.

Die Motion ist daher aus den dargelegten Gründen abzuschreiben.

B. Zum Postulat KR-Nr. 312/2000 und zur Einzelinitiative KR-Nr. 257/2000

Im Postulat KR-Nr. 312/2000, das ursprünglich als Motion eingebracht wurde, wird verlangt, dass die Handänderungssteuer bis zum Jahre 2008 stufenweise abgeschafft wird. In der Einzelinitiative KR-Nr. 257/2000 wird ebenfalls die Abschaffung der Handänderungssteuer verlangt; allerdings soll gleichzeitig zur Kompensation der Steuerausfälle die Grundstückgewinnsteuer erhöht werden.

Bei der Handänderungssteuer wird die Handänderung als solche besteuert. Sie ist eine Rechtsverkehrssteuer und erscheint damit als indirekte Steuer. Als solche Steuer gehört sie auch nicht zu den Steuern, die durch das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes abgedeckt werden. Steuerobjekt der Handänderungssteuer ist der Übergang

eines dinglichen Rechts an Grundstücken von einer Person auf eine andere. Es handelt sich somit um eine Steuer, die auf dem Grundstücksgeschäft als solchem erhoben wird.

Handänderungssteuern werden praktisch in allen Kantonen erhoben, wenn auch die einzelnen kantonalen Regelungen unterschiedlich ausgestaltet sind. So werden in einem Teil der Kantone Handänderungsgebühren und Handänderungssteuern in Form einer einheitlichen Abgabe erhoben; eine solche Abgabe stellt dabei eine so genannte Gemengsteuer dar. Im Weiteren werden die Handänderungssteuern vom Kanton, von der Gemeinde oder von beiden erhoben. Gemäss den Steuerinformationen der Interkantonalen Kommission für Steueraufklärung im Jahr 1998 weisen die Handänderungsabgaben nur in den Kantonen Glarus und Schaffhausen blossen Gebührencharakter auf. Es bestehen keine Anhaltspunkte, dass sich inzwischen wesentliche Änderungen ergeben haben.

Im Kanton Zürich werden die Handänderungssteuern, wie die Grundstückgewinnsteuern, ausschliesslich von den politischen Gemeinden erhoben. Die Steuer ist, wenn nichts anderes vereinbart ist, vom Veräusserer und Erwerber zu gleichen Teilen unter Solidarhaft zu bezahlen. Die Solidarhaft kann durch Parteivereinbarung nicht wegbedungen werden (§ 228 StG). Die Steuer wird vom Kaufpreis mit Einschluss aller weiteren Leistungen des Erwerbers erhoben (§ 230 StG).

Neben anderen Steuerbefreiungstatbeständen fällt seit dem 1. Juli 2001 in Betracht, dass Handänderungen zwischen Ehegatten sowie zwischen Eltern und Nachkommen vollumfänglich von der Handänderungssteuer ausgenommen werden (§ 229 lit. b StG in der Fassung vom 8. Januar 2001). Im Übrigen betragen die Steuersätze bei einer Besitzdauer von zehn Jahren und weniger 1,5 Prozent, bei einer Besitzdauer von über zehn Jahren 1 Prozent (§ 231 Abs. 1 StG).

Der Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich lehnt eine Abschaffung der Handänderungssteuer ohne Kompensation der damit verbundenen Steuerausfälle ab. Der Leitende Ausschuss des Verbandes weist darauf hin, dass die Gemeinden die Einnahmen aus der Handänderungssteuer zumeist für die Lösung ihrer Infrastrukturaufgaben benötigen würden. Die Ausfälle bei Wegfall der Handänderungssteuer müssten, gemäss Äusserung des Leitenden Ausschusses des Verbandes der Gemeindepräsidenten, in den meisten Gemeinden über eine Anhebung des Gemeindesteuerfusses kompensiert werden.

Dieser Stellungnahme des Verbandes der Gemeindepräsidenten mag zwar entgegengehalten werden, dass die Handänderungssteuer keine so genannte Zwecksteuer darstellt, aus der besonders die Infrastrukturaufgaben einer Gemeinde zu finanzieren wären. Die Handänderungssteuern fallen, nicht anders als die übrigen Gemeinde-

steuern, in die allgemeine Gemeindekasse. Ferner sind die Zürcher Gemeindesteuerfüsse für das Jahr 2001 im Durchschnitt noch um drei bis vier Steuerprocente gesunken. Die Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden sind jedoch sehr unterschiedlich. Ins Gewicht fällt insbesondere, dass die in sämtlichen Gemeinden des Kantons vereinnahmten Handänderungssteuern deutlich über 100 Mio. Franken (1999: Fr. 104 711 687) betragen. Offen sind zudem die Auswirkungen aus den neuesten Ereignissen – so vorab der Krise bei der Swissair – auf die einzelnen Gemeinden.

Als negativ wird bei der Handänderungssteuer hervorgehoben, dass sie – bei wirtschaftlicher Betrachtung – als eigentliche Investitionssteuer zu einer Verteuerung der Handänderungen führe und sich insoweit auch erschwerend auf den Erwerb von Wohneigentum auswirke. Dem Grundsatz nach mag dies richtig sein. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die Handänderungssteuer im Kanton Zürich, wie erwähnt, nur gerade 1 oder 1,5 Prozent beträgt und zudem, wenn nichts anderes vereinbart wird, noch auf Veräusserer oder Erwerber aufgeteilt wird. Die Auswirkungen einer solchen Steuer auf den einzelnen Fall dürfen daher nicht überschätzt werden.

Im Übrigen bleibt anzumerken, dass bei einem jährlichen, stufenweisen Absenken der Handänderungssteuer, wie im Postulat KR-Nr. 312/2000 verlangt wird, die damit verbundenen Ausfälle nur hinausgeschoben würden.

Aus den dargelegten Gründen ist daher sowohl das Postulat KR-Nr. 312/2000 als auch die Einzelinitiative KR-Nr. 257/2000 abzulehnen.

C. Anträge

Abschliessend beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 250/1997 und das Postulat KR-Nr. 312/2000 als erledigt abzuschreiben und die Einzelinitiative KR-Nr. 257/2000 nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Notter

Der Staatsschreiber:
Husi

Anhang 1

Grundsteuer-Ertrag aller Gemeinden 1991–1999

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

| Jahr | Grundstück- gewinn- steuern in Franken | Hand- änderungs- steuern in Franken | Total Grund- steuern in Franken | Hand- änderungs- steuern in % der Grundsteuern |
|------|---|--|--|---|
| 1991 | 385 686 597 | 48 123 201 | 433 809 798 | 11,09 |
| 1992 | 312 035 119 | 49 957 466 | 361 992 585 | 13,80 |
| 1993 | 299 472 494 | 68 153 280 | 367 625 774 | 18,54 |
| 1994 | 295 638 958 | 77 134 325 | 372 773 283 | 20,69 |
| 1995 | 291 040 947 | 71 570 994 | 362 611 941 | 19,74 |
| 1996 | 280 859 163 | 73 633 656 | 354 492 820 | 20,77 |
| 1997 | 238 146 925 | 82 200 854 | 320 347 779 | 25,66 |
| 1998 | 258 690 064 | 88 035 904 | 346 725 968 | 25,39 |
| 1999 | 232 659 897 | 104 711 687 | 337 371 585 | 31,04 |

Anhang 2

Grundsteuer-Ertrag der Gemeinden 1999

Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich

