

**Beschluss des Kantonsrates
über die parlamentarische Initiative
von Maria Rita Marty betreffend Änderung § 225
Abs. 3 StG – Grundstückgewinnsteuer**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag der Kommission für
Wirtschaft und Abgaben vom 6. Februar 2024,

beschliesst:

I. Die parlamentarische Initiative KR-Nr. 69/2021 von Maria Rita
Marty wird abgelehnt.

***Minderheitsantrag von Patrick Walder, Markus Bopp, Paul Mayer,
Doris Meier, Christian Müller, Marcel Suter:***

*I. Der parlamentarischen Initiative KR-Nr. 69/2021 von Maria Rita
Marty wird zugestimmt. Sie wird an die Kommission für Wirtschaft und
Abgaben zur Ausarbeitung eines Gesetzgebungsentwurfs zurückgewiesen.*

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Zürich, 6. Februar 2024

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Der Sekretär:
Marcel Suter Andrej Markovic

* Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben besteht aus folgenden Mitgliedern:
Marcel Suter, Thalwil (Präsident); Markus Bopp, Otelfingen; Harry Brandenberger,
Gossau; Cristina Cortellini, Dietlikon; Konrad Langhart, Stammheim; Paul Mayer,
Marthalen; Doris Meier, Bassersdorf; Rafael Mörgeli, Stäfa; Christian Müller, Stein-
maur; Jasmin Pokerschnig, Zürich; Monica Sanesi Muri, Zürich; Donato Scognamiglio,
Freienstein-Teufen; Judith Stofer, Dübendorf; Birgit Tognella-Geertsen, Zürich; Patrick
Walder, Dübendorf; Sekretär: Andrej Markovic.

Bericht

I. Ausgangslage und Wortlaut der parlamentarischen Initiative

Am 15. März 2021 reichten Maria Rita Marty und Fabian Müller die parlamentarische Initiative betreffend «Änderung § 225 Abs. 3 StG – Grundstückgewinnsteuer» ein. Sie wurde am 1. November 2021 mit 68 Stimmen vorläufig unterstützt. Die parlamentarische Initiative hat folgenden Wortlaut:

§ 225 Abs. 3 StG ist wie folgt zu ändern:

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

vollen 5 Jahren um	4%
vollen 6 Jahren um	7%
vollen 7 Jahren um	10%
vollen 8 Jahren um	13%
vollen 9 Jahren um	16%
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 um	50%
vollen 21 Jahren um	55%
vollen 22 Jahren um	60%
vollen 23 Jahren um	65%
vollen 24 Jahren um	70%
vollen 25 Jahren um	75%
vollen 26 Jahren um	80%
vollen 27 Jahren um	85%
vollen 28 Jahren und mehr um	90%

2. Zusammenfassung der Beratung in der Kommission

Die Erstinitiantin hat ihr Recht auf Anhörung wahrgenommen und die parlamentarische Initiative (PI) in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) vorgestellt. Mit der verlangten Anpassung der Ermässigungen soll das langjährige Eigentum gewürdigt werden. Die Finanzdirektion beurteilte die mit der PI verlangte Änderung des Steuergesetzes

als nicht sachgerecht und in seiner Ausgestaltung als rechtlich fragwürdig. Da es sich bei der Grundstückgewinnsteuer um eine Gemeindesteuer handelt, lud die WAK den Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich (GPV) zur schriftlichen Stellungnahme ein und bat um eine Schätzung der Steuerausfälle bei den Gemeinden. Diese schätzte der GPV auf mindestens 250 Mio. Franken pro Jahr bzw. rund 30% der bisherigen Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer.

Im Lichte der Darlegungen des Regierungsrates lehnt die Kommissionmehrheit die PI ab. Nicht zuletzt beurteilt sie die bei den Gemeinden zu befürchtenden Steuerertragsausfälle als zu hoch.

Die Kommissionsminderheit stimmt der PI zu. Die verlangten Anpassungen der Ermässigungen der Grundstückgewinnsteuer kommen langandauernden Eigentümerschaften zugute, die für ihr Grundstück jahrelang Vermögenssteuern entrichtet haben. Ferner macht die WAK-Minderheit geltend, dass viele Liegenschaften Alterskapital darstellen. Sie sieht in der angepassten Ermässigung der Grundstückgewinnsteuer ein Mittel, um den Verkauf von Liegenschaften an jüngere Generationen attraktiver zu machen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates vom 25. Oktober 2023

Mit der PI wird folgende Änderung von § 225 Abs. 3 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1) verlangt:

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

vollen 5 Jahren um	4%
vollen 6 Jahren um	7%
vollen 7 Jahren um	10%
vollen 8 Jahren um	13%
vollen 9 Jahren um	16%
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 um	50%
vollen 21 Jahren um	55%
vollen 22 Jahren um	60%

vollen 23 Jahren um	65%
vollen 24 Jahren um	70%
vollen 25 Jahren um	75%
vollen 26 Jahren um	80%
vollen 27 Jahren um	85%
vollen 28 Jahren und mehr um	90%

§ 225 Abs. 3 StG in der heute gültigen Fassung lautet:

§ 225.³ 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%

Die PI verlangt eine Änderung der Besitzesdauererabatte bei der Grundstückgewinnsteuer. Die Ermässigung der Grundstückgewinnsteuer aufgrund der Besitzesdauer soll für Besitzesdauern von 5 bis 9 Jahren leicht vermindert und für Besitzesdauern von mehr als 20 Jahren von 50% auf bis zu 90% erhöht werden. Ab einer Besitzesdauer von 28 Jahren soll die Ermässigung der Grundstückgewinnsteuer 90% betragen.

Die Grundstückgewinnsteuer ist eine Gemeindesteuer. Die Erträge der Grundstückgewinnsteuer kommen ausschliesslich den Gemeinden zugute.

Der Grundstückgewinnsteuer liegt der Gedanke zugrunde, dass in der Regel ein wesentlicher Teil des Wertzuwachses von Grundstücken durch Aufwendungen des Staates – Infrastrukturbauten, öffentliche Dienste usw. – entstanden ist und somit der Staat am erzielten Veräusserungsgewinn partizipieren soll.

Die Kommission hat die PI, insbesondere im Hinblick auf die Steuerausfälle für die Gemeinden und die nicht sachgerechte Ausgestaltung des Besitzesdauererabatts, abgelehnt.

Der Regierungsrat lehnt die PI ebenfalls ab. Die verlangten Erhöhungen der Besitzesdauerabatte für Besitzesdauern von mehr als 20 Jahren sind nicht sachgerecht und in ihrer Ausgestaltung rechtlich fragwürdig. Weiter wäre mit beträchtlichen Steuerausfällen für die Gemeinden zu rechnen.

Bei einem Höchststeuersatz von 40% (§ 225 Abs. 1 StG) und einem Besitzesdauerabatt von 50% (§ 225 Abs. 3 StG) liegt die maximale Steuerbelastung bei Besitzesdauern von mindestens 20 Jahren heute bei 20% des erzielten Grundstücksgewinns, was massvoll und angemessen ist.

Nach der bestehenden Regelung von § 220 Abs. 2 StG kann bei Besitzesdauern von mehr als 20 Jahren der Verkehrswert vor 20 Jahren als Anlagekosten angerechnet werden, sodass Gewinne, die früher entstanden sind, gar nicht von der Grundstückgewinnsteuer erfasst werden. Anders gesagt werden mit der Grundstückgewinnsteuer in der Regel nur die Gewinne der letzten 20 Jahre besteuert. Es ist daher nicht sachgerecht, dass die PI Gewinne auf mehr als 20 Jahre gehaltenen Grundstücken durch wesentlich höhere Besitzesdauerabatte privilegieren will, obwohl die entsprechenden Gewinne gar nicht besteuert werden.

Die Belastung mit der allgemeinen Vermögenssteuer ist kein sachlicher Grund für eine Senkung der Grundstückgewinnsteuer bei Besitzesdauern von mehr als 20 Jahren. Die Grundstückgewinnsteuer als Spezialeinkommenssteuer und die Vermögenssteuer betreffen zwei verschiedene Steuerobjekte. Die Vermögenssteuer erfasst den Besitz (die Substanz) eines Vermögenswertes periodisch (jährlich wiederkehrend); die Grundstückgewinnsteuer erfasst einen allfälligen Wertzuwachsgeinn (Zufluss von zusätzlicher Substanz) bei Veräusserung des Grundstücks. Die Schweizer Steuerordnung beruht auf dieser kombinierten Besteuerung der Substanz und des Substanzzuflusses. Art. 2 des Steuerharmonisierungsgesetzes (SR 642.14) verpflichtet die Kantone, beide Steuern zu erheben. Zudem werden Grundstücke bei der Vermögenssteuer aufgrund von § 39 Abs. 3 und 4 StG bereits privilegiert gegenüber anderen Vermögenswerten behandelt.

Eine wesentliche Erhöhung der Besitzesdauerabatte bei der Grundstückgewinnsteuer wurde bereits in der vom kantonalen Hauseigentümerverband 2009 eingereichten Volksinitiative «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair! Kantonale Volksinitiative für eine gerechte Grundstückgewinnsteuer» verlangt. Dabei sollte der Besitzesdauerabatt nach 20 Jahren 95% betragen und ab einer Besitzesdauer von 21 Jahren sollte gar keine Grundstückgewinnsteuer mehr erhoben werden. Ein Gutachten kam zum Schluss, dass die für eine Besitzesdauer von 20 Jahren resultierende maximale Steuerbelastung von nur 2% bundesrechtsrechtswidrig sei (Gutachten von Prof. Rolf Benz vom 4. März 2010 zur Rechtmässigkeit der kantonalen Volksinitiative des Hauseigentümerverbandes des Kantons

Zürich vom 2. November 2009 mit dem Titel «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair!»). Die Initiative wurde nach dem Gegenvorschlag des Kantonsrates zurückgezogen. Der Gegenvorschlag des Kantonsrates, der eine moderate Anhebung der Besitzesdauerabatte bis zu höchstens 65% vorsah, wurde in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 mit 56% Nein-Stimmen-Anteil abgelehnt.

In der Lehre wird auch die Auffassung vertreten, dass eine Steuerbelastung von Grundstückgewinnen von weniger als 10% bundesrechtswidrig sei. Bei der PI resultiert bei einer Besitzesdauer von 28 Jahren und einem Besitzesdauerabatt von 90% eine maximale Steuerbelastung von 4%. Es ist daher fraglich, ob die von der PI verlangten Besitzesdauerabatte bundesrechtskonform sind. Weiter ist darauf hinzuweisen, dass nach dem monistischen System im Kanton Zürich auch die Grundstückgewinne von juristischen Personen von diesen tiefen Steuersätzen profitieren würden. Dies führt im Vergleich zur Steuerbelastung der übrigen Gewinne durch die Gewinnsteuer zu einer problematischen Ungleichbehandlung von Grundstückgewinnen und übrigen Gewinnen.

Nach der PI soll der Besitzesdauerabatt bei Besitzesdauern von 28 Jahren 90%, bei 26 Jahren 80% und bei 24 Jahren 70% betragen. Dies hätte zur Folge, dass die Grundstückgewinnsteuer für den kurzen Unterschied der Besitzesdauer von zwei Jahren zwischen 26 und 28 Jahren praktisch halbiert wird und zwischen 24 und 28 Jahren um den Faktor 3 sinkt. Auch hier ist fraglich, ob eine solch starke Verminderung der Grundstückgewinnsteuer über so kurze Zeiträume rechtmässig ist, erst recht wenn, wie oben erwähnt, die in diesen Jahren entstandenen Grundstückgewinne in der Regel gar nicht besteuert werden.

Nach einer Schätzung des GPV würden die von der PI verlangten Änderungen der Besitzesdauerabatte zu Steuerausfällen für die Gemeinden von mindestens rund 250 Mio. Franken pro Jahr bzw. 30% der Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer führen. Solch hohe Steuerausfälle wären für viele Gemeinden nicht tragbar. Die PI ist auch aus diesem Grund abzulehnen.

4. Antrag der Kommission

Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben beantragt dem Kantonsrat mit 9 zu 6 Stimmen, die PI abzulehnen. Eine Minderheit beantragt Rückweisung zwecks Ausarbeitung einer Vorlage.