

An den Grossen Gemeinderat

## Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Grundstückgewinn-Steuer, eingereicht von Gemeinderat Ch. Ulrich (SP)

---

Am 13. September 2010 reichte Gemeinderat Christian Ulrich namens der SP-Fraktion folgende Schriftliche Anfrage ein:

*„Die Grundstückgewinn-Steuer ist in letzter Zeit vermehrt zum Thema geworden. Einerseits hat der Hauseigentümerverband des Kantons Zürich eine Initiative zur Senkung der Grundstückgewinn-Steuer eingereicht und andererseits hört man von verschiedenen Zürcher Gemeinden, dass vermehrt versucht wird, diese Steuer zu umgehen und verschiedene Vermeidungs-Strategien der Immobilienbesitzer von den Gemeindebehörden festgestellt werden.*

*In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:*

- 1. Wie hoch waren die gesamten massgebenden Grundstückgewinne pro Jahr der letzten fünf Jahre in der Stadt Winterthur?*
- 2. Wie hoch waren die entsprechenden Grundstückgewinn-Steuern der letzten fünf Jahre?*
- 3. In welche massgeblichen Besitzdauern teilen sich die Grundstück- und Immobilien-Transaktionen in den letzten fünf Jahren auf? Ich bitte um eine detaillierte Aufstellung der Anzahl Transaktionen mit den relevanten Besitzdauern (Anzahl Transaktionen mit ein Jahr, zwei Jahre, usw.... bis mehr als 20 Jahre Besitzesdauer). Gleichzeitig bitte ich um eine Aufstellung der Verkäufe nach natürlichen und juristischen Personen.*
- 4. Wie hoch wären die wiederkehrenden Ausfälle für die Stadt Winterthur, würde die Initiative des Hauseigentümerverbandes angenommen?*
- 5. Ist der Stadtrat aufgrund der zu erwartenden Einnahmeausfälle bei Annahme der Initiative bereit, sich aktiv gegen die Initiative zu engagieren?"*

**Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:**

### **Das Wesen der Grundstückgewinnsteuer**

Im Kanton Zürich werden gestützt auf das Steuergesetz (StG) vom 8. Juni 1997 die Gewinne bei der Veräusserung eines Grundstücks, sei es aus dem Privatvermögen, sei es aus dem Geschäftsvermögen, mit der Grundstückgewinnsteuer erfasst (monistisches System). Zudem wird die vom Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 in Art. 5 Abs. 1 geforderte Abschöpfung des Planungsmehrwerts ebenfalls mit der Grundstückgewinnsteuer realisiert. Dabei ist diese grundsätzlich geeignet, planerische Mehrwerte abzuschöpfen, fliessen doch in den Grundstückgewinn neben den konjunkturbedingten Wertsteigerungen, welche das Grundstück seit der letzten Veräusserung erfahren hat, insbesondere auch Wertzunahmen aufgrund von Vorkehrungen des Gemeinwesens,

ein. Mit der Besteuerung von Grundstücksgewinnen werden somit sowohl fiskalische wie auch verfassungsrechtliche Ziele erreicht.

Die Wertsteigerung eines Grundstückes, die ohne eigentliches Zutun der Eigentümerschaft entstanden ist, soll somit als Gewinn der Besteuerung unterliegen. Dadurch soll von einer Vermögensvermehrung, die Einzelnen aus dem Zusammenwirken von diversen Ursachen - wie wirtschaftliche Entwicklung, Konjunktur, Bevölkerungswachstum, Planungsmassnahmen der öffentlichen Hand etc. - erwachsen ist, wenigstens zum Teil wieder der Allgemeinheit zugeführt werden. In dieser Abschöpfung bzw. Rückführung liegt die Legitimation der Grundstücksgewinnsteuer als gerechte Kapitalgewinnsteuer.

Mit der Einführung des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 steht den Kantonen zwar weiterhin die Tarifautonomie zu. Art. 12 Abs. 5 StHG sieht jedoch vor, dass kurzfristig realisierte Grundstücksgewinne stärker belastet werden müssen. Damit hat mit dem StHG die Idee des Spekulationszuschlages Eingang ins Bundesrecht gefunden. Im Kanton Zürich wurde die Idee des Spekulationszuschlages für sehr kurze Besitzeszeiten im Rahmen einer Gesetzesrevision bereits früher zur Bekämpfung der Liegenschaftenspekulation eingeführt.

Wegen den Spezialitäten des Bodenmarktes, vor allem weil der Bestand und somit das Angebot (abgesehen von raumplanerischen Gründen und der Hortung von Bauland) nicht vermehrbar ist, ist der Gesetzgeber immer wieder gefordert, die Probleme des Bodenrechts auf verschiedenen Ebenen der Gesetzgebung zu lösen oder zu mildern. Eine Massnahme gegen die zu starke Spekulation und zur Sicherstellung eines funktionierenden Boden- und Wohnungsmarktes ist – wie die Geschichte zeigt – die höhere Steuerbelastung des kurzfristigen Grundstückshandels.

Während bei kurzem Eigentum Zuschläge von Gesetzes wegen erhoben werden müssen, führt im Kanton Zürich langes Eigentum zu Reduktionen. Bei einer Besitzesdauer von 20 Jahren und mehr führt dies zu einer Reduktion von 50 %. Der Steuersatz bei einem Grundstücksgewinn von über Fr. 100'000.-- beträgt bei einer 20-jährigen Besitzesdauer nur noch 20 %. Der Tarif wird zudem stark gemildert, weil bei einer über 20-jährigen Besitzesdauer nur der Gewinn der letzten 20 Jahre besteuert wird, da als Anlagewert nicht der Kaufpreis, sondern der Verkehrswert vor 20 Jahren zur Anrechnung gelangt.

### **Volksinitiative des Hauseigentümergebietes**

Der Hauseigentümergebiet des Kantons Zürich hat am 15. Mai 2009 die Volksinitiative "Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair!" zur Senkung der Grundstückgewinnsteuer lanciert. Nachdem über 14'000 Personen ihre Unterschrift zu dieser Initiative abgegeben haben, wurde am 5. Februar 2010 deren Zustandekommen offiziell bestätigt.

Ziel der Initiative ist eine wesentliche Senkung der Grundstückgewinnsteuer. Dabei soll das kantonale Steuergesetz so geändert werden, dass die Haltedauer einer Liegenschaft zu einer markanten Steuerermässigung führt. Indem die an die jeweilige Besitzesdauer anknüpfenden Zuschläge und Ermässigungen deutlich gestreckt werden, sollen Immobilienverkäufe nach kurzer und sehr langer Eigentumsdauer deutlich geringer als heute bzw. nach 21 Jahren überhaupt nicht mehr besteuert werden.

Die Initiative sieht in einem neuen Absatz 5 von § 225 StG vor, dass bei einer anrechenbaren Besitzesdauer von vollen 21 Jahren keine Grundstückgewinnsteuer mehr erhoben werden soll. Dazu ist Folgendes festzuhalten:

Eine solche Bestimmung verletzt klar Bundesrecht. Gestützt auf Art. 2 StHG sind die Kantone verpflichtet, eine Grundstückgewinnsteuer zu erheben. Ein Wegfall der Besteuerungspflicht nach 21 Jahren Besitzesdauer widerspricht dieser Vorgabe. Die Initiative wurde daher auch aufgrund eines Gutachtens als teilungültig erklärt. Zudem würde sie – obwohl sie primär den "einfachen" Hauseigentümer im Fokus hat - auch sämtliche Grundstückgewinne auf Geschäftsvermögen juristischer Personen, institutioneller Anleger sowie Einzelfirmen nach 21 Jahren Besitzeszeit privilegieren. Es darf davon ausgegangen werden, dass dieses Resultat volkswirtschaftlich unerwünscht und unfair ist.

Sodann gibt die Initiative vor, die heutigen Tarife seien zu hoch – vor allem bei Immobilienkäufen nach sehr kurzer und sehr langer Besitzesdauer. Dazu folgende Bemerkungen:

a. Die Tarife bei kurzer Besitzesdauer sind im Kanton Zürich so angesetzt, dass eine zu starke Spekulation verhindert werden kann. So werden lediglich Zuschläge in den ersten beiden Jahren erhoben, was einer sehr milden Ausdehnung des Begriffs der Kurzfristigkeit im Sinne von Art. 12 Abs. 5 StHG entspricht. Die umliegenden Kantone haben die Kurzfristigkeit mehrheitlich über zwei bis sogar fünf Jahre ausgedehnt. Mit der massvollen Regelung im Kanton Zürich wird damit auch auf die berufsmässigen Bauherren Rücksicht genommen, welche Wohnraum erstellen. Bei Neu- und grösseren Umbauten ist eine Haltedauer von zwei Jahren üblich. Beträgt sie dennoch weniger, weil kurzfristig ein Planungs- und/oder konjunktureller Gewinn erzielt werden kann, so ist der Spekulationszuschlag wie bei nicht berufstätigen Bauherren angebracht und gerechtfertigt.

Vergleicht man die Steuerlast der umliegenden Kantone sowie der Kantone Bern und Basel bei einer unterjährigen Besitzesdauer mit derjenigen von Zürich, so liegen vier Kantone unter und vier Kantone über der Steuerlast von Zürich. Bei einer Besitzesdauer von 10 Jahren zeigt sich im Übrigen das gleiche Bild.

b. Der Tarif bei sehr langer Besitzesdauer wird dadurch stark gemildert, dass nur der Gewinn der letzten 20 Jahre besteuert wird. Dabei gelangt als Anlagewert nicht der Kaufpreis, sondern der Verkehrswert vor 20 Jahren zur Anrechnung. Der restliche Gewinn ist steuerfrei. Bei einem Gewinn von beispielsweise Fr. 100'000.-- beträgt die Grundstückgewinnsteuer bei einer Besitzesdauer von 20 und mehr Jahren total Fr. 14'700.--, was 14.7 % des Gewinnes entspricht. Bei langer Besitzeszeit und einem sehr hohen Gewinn kann die Steuer maximal 20 % des Gewinnes betragen. Diese Steuer, welche letztlich auf einem Wertzuwachs basiert, für welchen die Eigentümerschaft nichts geleistet hat, und im Vergleich zu anderen Vermögenswerten, welche nicht die gleiche Sicherheit bieten, kann somit als fair bezeichnet werden.

#### Zur Frage 1:

*"Wie hoch waren die gesamten massgebenden Grundstückgewinne pro Jahr der letzten fünf Jahre in der Stadt Winterthur?"*

Anfangs 2010 liess der Verband der Gemeindesteuerämter des Kantons Zürich bei den kommunalen Steuerämtern eine Erhebung über den mutmasslichen Steuerausfall bei Annahme der Initiative durchführen. Gemäss diesen Daten erhob das Steueramt Winterthur in den Jahren 2005 - 2009 Grundsteuern auf Gewinnen zwischen Fr. 71.3 Mio. (2005) und Fr. 131.6 Mio. (2006).

Kalenderjahr	Grundstückgewinne Fr.
2009	81'831'700.00
2008	73'858'500.00
2007	85'517'200.00
2006	131'558'400.00
2005	71'278'000.00

Zur Frage 2:

*"Wie hoch waren die entsprechenden Grundstücksgewinn-Steuer der letzten fünf Jahre?"*

Die aus den ermittelten Gewinnen resultierenden Grundstücksgewinnsteuern bewegten sich zwischen rund 14.2 Mio. und rund 25.8 Mio. Franken.

Kalenderjahr	veranlagte Grundsteuern Fr.
2009	19'322'251.20
2008	15'770'244.00
2007	18'709'460.95
2006	25'751'200.55
2005	14'186'128.90

Zur Frage 3:

*"In welche massgeblichen Besitzdauern teilen sich die Grundstück- und Immobilien-Transaktionen in den letzten fünf Jahren auf? Ich bitte um eine detaillierte Aufstellung der Anzahl Transaktionen mit den relevanten Besitzdauern (Anzahl Transaktionen mit ein Jahr, zwei Jahre, usw.... bis mehr als 20 Jahre Besitzesdauer). Gleichzeitig bitte ich um eine Aufstellung der Verkäufe nach natürlichen und juristischen Personen"*

Die detaillierte Auswertung ergab, dass durchschnittlich 74 Prozent aller Handänderungen eine Besitzesdauer von 20 und mehr Jahren aufwiesen. Bei den restlichen 26 Prozent lag die Anzahl der Verkäufe bei den kurzen Besitzdauern leicht höher und verteilte sich in den folgenden Jahren relativ gleichmässig.

Besitzes- dauer Jahre	Kalenderjahr 2009 Fälle	Kalenderjahr 2008 Fälle	Kalenderjahr 2007 Fälle	Kalenderjahr 2006 Fälle	Kalenderjahr 2005 Fälle
- 1	2	3	2	10	3
1	8	1	7	14	7
2	15	5	3	17	9
3	7	4	5	8	0
4	5	6	4	8	2
5	6	1	4	9	2
6	6	3	2	6	2
7	3	4	7	5	2
8	7	4	3	5	2
9	8	4	3	2	3
10	5	1	3	4	2
11	3	2	2	4	2
12	5	4	1	4	4

Besitzesdauer Jahre	Kalenderjahr 2009 Fälle	Kalenderjahr 2008 Fälle	Kalenderjahr 2007 Fälle	Kalenderjahr 2006 Fälle	Kalenderjahr 2005 Fälle
13	5	2	1	1	0
14	3	4	2	2	0
15	2	3	2	6	1
16	2	1	1	0	2
17	2	1	2	5	4
18	3	0	3	6	1
19	1	7	2	6	5
<b>bis 20 Jahre</b>	<b>98</b>	<b>60</b>	<b>59</b>	<b>122</b>	<b>53</b>
<b>über 20 Jahre</b>	<b>226</b>	<b>197</b>	<b>205</b>	<b>222</b>	<b>201</b>
	<b>70 %</b>	<b>77 %</b>	<b>78 %</b>	<b>65 %</b>	<b>79 %</b>
<b>Total</b>	<b>324</b>	<b>257</b>	<b>264</b>	<b>344</b>	<b>254</b>

Die Aufteilung nach natürlichen und juristischen Personen zeigt, dass die juristischen Personen mit einem Anteil von 10.5 – 22.7 % der Fälle, zwischen 25.0 und 56.3 % aller Grundstückgewinnsteuern ablieferten. Dies aufgrund grösserer Transaktionen und teilweise kurzen Besitzesdauern.

Die von der Initiative anvisierte Gesetzesänderung beträfe nicht nur Liegenschaften von natürlichen Personen, sondern (bei langer Besitzesdauer) in starkem Masse auch jene von juristischen Personen, für welche die Argumentation des Hauseigentümerverbandes - welche auf das Privateigentum abzielt - nicht zutrifft. Trotzdem würden gerade diese von der Änderung stark profitieren.

Kalenderjahr	natürliche Personen	juristische Personen	Total Fälle	Grundstückgewinnsteuern nat. Pers.	Grundstückgewinnsteuern jur. Pers.	Total der Grundstückgewinnsteuern
2009	290 89,5 %	34 10.5 %	324	10'135'808 52.5 %	9'186'443 47.5 %	19'322'251
2008	228 88.7 %	29 11.3 %	257	11'496'298 72.9 %	4'273'946 27.1 %	15'770'244
2007	217 82.2 %	47 17.8 %	264	9'553'450 51.1 %	9'156'011 48.9 %	18'709'461
2006	266 77.3 %	78 22.7 %	344	11'254'899 43.7 %	14'496'302 56.3 %	25'751'201
2005	225 88.6 %	29 11.4 %	254	10'634'327 75.0 %	3'551'802 25.0 %	14'186'129

#### Zur Frage 4:

*Wie hoch wären die wiederkehrenden Ausfälle für die Stadt Winterthur, würde die Initiative des Hauseigentümerverbandes angenommen?*

Aus dem nachfolgend aufgeführten Zusammenzug sind nebst den veranlagten Grundsteuern auch die jährlichen Reduktionen der Grundstückgewinnsteuern von rund 50 – 90 % (oder 9.6 bis 23.2 Mio. Franken) ersichtlich. Der Steuerausfall entspricht im Fünfjahresdurchschnitt 7,3 Steuerfussprozenten, die mit der Anhebung der ordentlichen Einkommens- und Gewinnsteuer kompensiert werden müssten.

Kalen- derjahr	veranlagte Grundsteuern Fr.	HEV Berech- nung Fr.	Differenz Fr.	Differenz in Prozenten	= Steuer- fusspro- zente
2009	19'322'251.20	9'680'310.00	- 9'641'941.20	- 49,9 %	4.5 %
2008	15'770'244.00	4'247'483.00	- 11'522'761.00	- 73,1 %	5.8 %
2007	18'709'460.95	5'606'386.00	- 13'103'074.45	- 70.0 %	6.8 %
2006	25'751'200.55	2'548'789.00	- 23'202'411.55	- 90,1 %	12.7 %
2005	14'186'128.90	2'366'716.00	- 11'819'412.90	- 83,3 %	6.5 %

Ø 7.3 %

#### **Bemerkungen zu den unterschiedlichen Prozentsätzen**

Abweichungen zum heutigen System ergeben sich nur bei sehr kurzen Besitzesdauern - unter zwei Jahren - oder bei einer Haltedauer von über sechs Jahren.

**2009:** Es erfolgten einige grössere Verkäufe mit einer Besitzesdauer zwischen vollen 2 und 5 Jahren. Davon eine Handänderung mit mehreren Millionen Franken Grundsteuern.

**2007/2008:** Verschiedene grössere Fälle mit unterschiedlich langer Besitzesdauer.

**2006:** Mehrere Handänderungen mit grossen Gewinnen und einer Besitzesdauer von mehr als 21 Jahren. Davon ein Fall von mehreren Millionen Franken.

**2005:** Grosse Anzahl von Verkäufen mit langer Haltedauer.

#### Zur Frage 5:

*"Ist der Stadtrat aufgrund der zu erwartenden Einnahmeausfälle bei Annahme der Initiative bereit, sich aktiv gegen die Initiative zu engagieren?"*

In Anbetracht der beträchtlichen Steuerausfälle ist der Stadtrat bereit, sich aktiv gegen die Initiative zu engagieren. Verschiedene Mitglieder des Stadtrates haben sich auch bereits öffentlich gegen die Initiative ausgesprochen. Zudem vertritt der Stadtrat im Gemeindepräsidentenverband die klare Meinung, die Initiative abzulehnen und die nötigen Interventionen dagegen zu unterstützen. Auch wird er sich an Podiumsdiskussionen oder im Rahmen des Abstimmungskampfes gegen die Annahme der Initiative aussprechen.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

E. Wohlwend

Der Stadtschreiber:

A. Frauenfelder