



An den Grossen Rat

15.5459.02

FD/155459

Basel, 2. März 2016

Regierungsratsbeschluss vom 1. März 2016

Motion Andreas Zappalà und Konsorten betreffend „Vereinfachung bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. Dezember 2015 die nachstehende Motion Andreas Zappalà und Konsorten gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet:

„Die Grundstückgewinnsteuer wurde Ende der 1980er/anfangs 1990er Jahre als Instrument gegen die Spekulation in das Steuersystem aufgenommen. Sie wurde in diversen Kantonen ein fester Bestandteil des Steuersystems. Die Ausgestaltung der Grundstückgewinnsteuer, insbesondere Höhe der Besteuerung, fällt weitgehend in die Steuerhoheit der Kantone. Dies hat dazu geführt, dass die Sätze für die Grundstückgewinnsteuer von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich sind. Das System in Basel-Stadt ist sehr kompliziert und ist besonders bei langjähriger Besitzdauer stossend. So zahlt der Verkäufer seines Grundeigentums in Basel-Stadt eine Steuer von mindestens 12% des Gewinns, auch wenn die Liegenschaft oder das Grundstück seit Jahrzehnten im Besitz des Verkäufers oder seiner Familie war. Im Kanton Genf fällt beispielsweise nach 25 Besitzesjahren keine Grundstückgewinnsteuer mehr an, im Kanton Aargau beträgt sie noch 5%. Das heutige Modell ist kompliziert und ungerecht. So muss der Grundeigentümer seinen Einstandswert und die getätigten Investitionen nachweisen, auch wenn der Erwerb schon fast 40 Jahre zurückliegt. Wurde die Liegenschaft vor dem 1. Januar 1977 erworben, gilt als Einstandswert der von der Steuerverwaltung errechnete Realwert, erhöht um die seither vorgenommenen wertvermehrenden Aufwendungen, sofern ein höherer Einstandswert nicht nachgewiesen werden kann. Dass diese Berechnungsart zu verzerrten Resultaten führt, leuchtet ein, denn im Gegensatz zu anderen Kantonen wird die Inflation nicht berücksichtigt, was zu künstlich überhöhten Buchgewinnen führt.

Es ist also an der Zeit, dass Basel-Stadt seine Grundstückgewinnsteuer nachhaltig überarbeitet. Die Ausgestaltung darf nicht mehr nur darauf ausgerichtet sein, bei den Grundeigentümern eine möglichst hohe Steuer einzuziehen. Vielmehr muss sie den Grundsätzen eines gerechten, unkomplizierten und einfachen Steuermodells folgen. Als Vorgabe mag das Aargauer Modell dienen, welches nach einer Besitzesdauer von 10 Jahren von pauschalisierten Anlagekosten ausgeht resp. virtuelle Gewinnmargen in Abhängigkeit von der Besitzdauer definiert. Zudem gelten tiefere Steuersätze. Dieses System bringt diverse Vorteile: Neben einer administrativen Entlastung der Steuerpflichtigen und der Steuerverwaltung darf mit kürzeren Verfahren gerechnet werden und sind weniger Rechtsmittelverfahren zu befürchten.

Die Unterzeichneten bitten deshalb den Regierungsrat, dem Grossen Rat eine Vorlage mit einer Gesetzesänderung in Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer vorzulegen, welche bei einer Besitzesdauer von über 10 Jahre pauschalisierte Anlagekosten vorsieht, sofern die steuerpflichtige Person nicht die effektiven Anlagekosten nachweist. Zudem ist ein Steuersatz vorzusehen, welcher sich an der Besitzesdauer orientiert, wobei nach einer Besitzesdauer von max. 30 Jahren eine Steuerbefrei-

ung zu gelten hat. Der Regierungsrat kann die Steuermodelle anderer Kantone, die diese Vorgaben erfüllen, entsprechend heranziehen.

Andreas Zappalà, Luca Urgese, Lorenz Nägelin, Patrick Hafner, Dieter Werthemann, Thomas Strahm, Katja Christ, Patricia von Falkenstein, Thomas Grossenbacher, Remo Gallacchi, Andrea Elisabeth Knellwolf, Roland Lindner, Conradin Cramer, Heiner Vischer, Christine Wirz-von Planta, Thomas Müry, Murat Kaya, Talha Ugur Camlibel, Joël Thüning, Alexander Gröflin, David Wüest- Rudin, Stephan Mumenthaler, Michel Rusterholtz, Christophe Haller“

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. *In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.*

² *Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.*

³ *Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.*

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, dem Grossen Rat eine Vorlage mit einer Gesetzesänderung in Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer vorzulegen, die bei einer Besitzdauer von über zehn Jahren pauschalierte Anlagekosten vorsieht, sofern die steuerpflichtige Person nicht die effektiven Anlagekosten nachweist. Zudem ist ein Steuersatz vorzusehen, welcher sich an der Besitzdauer orientiert, wobei nach einer Besitzdauer von maximal 30 Jahren eine Steuerbefreiung zu gelten hat.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates und es wird nicht etwas verlangt, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht.

Bezüglich des Motionsinhalts der keinen fixen, sondern einen rollenden Zeitpunkt für den Ersatzwert verlangt und dafür eine Besitzdauer von 10 Jahren vorschlägt, spricht kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht dagegen.

Zu prüfen ist, ob der Motionsinhalt, der eine generelle Steuerbefreiung nach maximal 30 Jahren vorsieht, dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG; SR 642.14) widerspricht. Bei diesem handelt es sich um ein Rahmengesetz, das den Kantonen einen gesetzgeberischen Spielraum bei der Ausgestaltung ihres Rechts belässt. Eine Angleichung der Steuerbelastung zwischen den Kantonen ist mit dem StHG allerdings nicht anvisiert. Vielmehr bleibt die Bestimmung der Steuertarife, Steuersätze und Steuerfreibeträge Sache der Kantone (siehe Gutachten der Steuerkanzlei Prof. Dr. Rolf Benz zur Rechtmässigkeit der kantonalen Volksinitiative des Hauseigentümerverbandes des Kantons Zürich vom 2. November 2009 mit dem Titel «Grundstückgewinnsteuer – JA, aber fair!» vom 4. März 2010, S. 28). Die Kantone haben nicht nur dort Gestaltungsspielraum, wo das StHG keine bestimmten Vorschriften aufstellt oder wo es den Kantonen ausdrücklich bestimmte Entscheidungsbefugnisse überlässt, sondern auch in Fällen, in denen verschiedene sachlich vertretbare Auslegungen des StHG denkbar sind (Christian Mathez, Steuerrecht, in: Denise Buser [Hrsg], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, 2008, S. 620).

Gemäss Art. 2 Abs. 1 StHG sind die Kantone allerdings bundesrechtlich verpflichtet, eine Grundstücksgewinnsteuer zu erheben, die in Art. 12 des StHG näher ausgestaltet wird. Die in der Motion vorgeschlagene Änderung, wonach nach einer Besitzdauer von maximal 30 Jahren eine Steuerbefreiung zu gelten hat, läuft auf die teilweise Abschaffung der Grundstücksgewinnsteuer hinaus und widerspricht damit dem Bundesrecht. Daraus folgt, dass die Motion in Bezug auf diesen Inhalt rechtlich unzulässig ist.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als teilweise rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

1. Die Grundstücksgewinnsteuer wird auf dem Gewinn aus der Veräusserung von Grundstücken des Privat- und des Geschäftsvermögens der natürlichen und juristischen Personen erhoben (§ 104 Abs. 1 Steuergesetz StG). Der Grundstücksgewinn besteht aus der Differenz zwischen dem Veräusserungserlös und den aus dem Kaufpreis und den wertvermehrenden Aufwendungen bestehenden Anlagekosten (Einstandswert, § 106 Abs. 1 bis 3 StG). Ausserdem sind die mit der Veräusserung verbundenen Kosten (Handänderungssteuer, Notariatsgebühren etc.) abziehbar (§ 106 Abs. 1 und 2). Sodann ist ab dem 6. Besitzjahr noch der Besitzdauerabzug von 3% pro Besitzjahr, maximal 60% vorzunehmen (§ 107 StG). Der steuerbare Gewinn wird mit einem proportionalen Steuersatz von 30% besteuert (§ 109 Abs. 1 StG). Für Veräusserungen innerhalb der letzten 8 Jahre seit Erwerb des Grundstücks kommt noch der sog. Spekulationszuschlag hinzu: in den ersten 3 Besitzjahren beträgt der Steuersatz 60%, ab dem 4. Besitzjahr reduziert er sich pro Monat jeweils um 0.5% auf maximal 30% (§ 106 Abs. 1 und 2 StG).

2. Die Kombination aus Besitzdauerabzug und Spekulationszuschlag macht die Berechnung der Grundstücksgewinnsteuer und die Bestimmung der effektiven Steuerbelastung wenig transparent. Die nachstehende (verkürzte) Tabelle zeigt die von der Besitzdauer abhängige effektive Steuerbelastung und wie sie ermittelt wird:

Besitzesdauer bis zu		Besitzdauerabzug in %	Steuersatz in %	Effektive Steuerbelastung in %
Jahre(e)	Monat(e)			
0-3	-	0	60.0	60.000
3	1	0	59.5	59.500
3	2	0	59.0	59.000
3	3	0	58.5	58.500
3	4	0	58.0	58.000
3	5	0	57.5	57.500
3	6	0	57.0	57.000
3	7	0	56.5	56.500
3	8	0	56.0	56.000
3	9	0	55.5	55.500
3	10	0	55.0	55.000
3	11	0	54.5	54.500
3	12	0	54.0	54.000
4	1	0	53.5	53.500
4	2	0	53.0	53.000
5	1	3	47.5	46.075
5	2	3	47.0	45.590
6	1	6	41.5	39.010
6	2	6	41.0	38.540
7	1	9	35.5	32.305
7	2	9	35.0	31.850
8*	1-12	12	30.0	26.400
9	1-12	15	30.0	25.500
10	1-12	18	30.0	24.600
11	1-12	21	30.0	23.700
12	1-12	24	30.0	22.800
13	1-12	27	30.0	21.900
14	1-12	30	30.0	21.000
15	1-12	33	30.0	20.100

16	1 -12	36	30.0	19.200
17	1 -12	39	30.0	18.300
18	1 -12	42	30.0	17.400
19	1 -12	45	30.0	16.500
20	1 -12	48	30.0	15.600
21	1 -12	51	30.0	14.700
22	1 -12	54	30.0	13.800
23	1 -12	57	30.0	12.900
24	1 -12	60	30.0	12.000
25 und länger		60	30.0	12.000

* Ab dem 9. Besitzesjahr bemisst sich die Besitzesdauer nur noch nach Jahren.

3. Die Bestimmung der Anlagekosten kann für die steuerpflichtige Person schwierig sein, wenn der Erwerb der Liegenschaft schon lange Zeit zurückliegt und die nötigen Belege für deren Nachweis (Kaufvertrag, Handwerkerrechnungen etc.) fehlen. Deshalb kann nach § 106 Abs. 4 StG für Grundstücke, die vor dem 1. Januar 1977 erworben wurden, anstelle der effektiven Anlagekosten ein Ersatzwert für die Steuerbemessung angewendet werden (sog. Realwert per 1.1.1977). § 106 Abs. 4 StG bestimmt dazu: „Für Grundstücke, die vor dem 1. Januar 1977 erworben worden sind, gilt als Einstandswert entweder der Realwert (Gebäudeversicherungswert unter Berücksichtigung der Altersentwertung zu diesem Zeitpunkt, Baunebenkosten und relativer Landwert nach Bodenwertkatalog per 1. Januar 1977) erhöht um die seither vorgenommenen wertvermehrenden Aufwendungen oder der nachgewiesene höhere Einstandswert.“

4. Die Motion verlangt eine unkomplizierte und einfache Berechnung der Grundstücksgewinnsteuer, die Möglichkeit eines Ersatzwerts bereits ab einer Besitzdauer von 10 Jahren sowie die Steuerbefreiung für Grundstücksgewinne bei einer Besitzesdauer von mehr als 30 Jahren.

5. Die Forderung nach einer Steuerbefreiung für Grundstücke mit einer Besitzesdauer von mehr als 30 Jahren ist wie oben gesehen mit dem Bundesrecht nicht vereinbar und deshalb nicht zulässig. Auf diesen Punkt braucht daher nicht mehr eingegangen zu werden.

6. Was die von den Motionären und Motionärinnen verlangte Vereinfachung der Steuerberechnung anbelangt, so sind ihre diesbezüglichen Feststellungen grundsätzlich zutreffend. Die Kombination von Besitzdauerabzug und Spekulationszuschlag macht die Berechnung der Grundstücksgewinnsteuer tatsächlich kompliziert und für Aussenstehende wenig transparent. Ins Gesetz könnte daher anstelle des Besitzdauerabzugs und des Spekulationszuschlags ein nach Besitzdauer abgestufter Tarif aufgenommen werden mit Steuersätzen, die der heutigen effektiven Steuerbelastung wie vorne in der Tabelle abgebildet entsprechen würden. Dabei könnte der Steuertarif noch weiter vereinfacht werden, indem die Steuersätze nur nach Jahren und nicht mehr nach Monaten abgestuft würden. Eine solche Änderung würde an der Steuerbelastung nichts ändern und wäre aufkommensneutral. Allein deswegen eine rein kosmetische Gesetzesrevision durchzuführen, erscheint allerdings fragwürdig, umso mehr als die Steuerverwaltung auf ihrer Website eine Tariftabelle publiziert hat, mit der die Interessierten die Steuerbelastung leicht und einfach feststellen können.

7. Der Ersatzwert dient nicht dem Ausgleich der Teuerung, sondern stellt vielmehr eine Massnahme zur Beweiserleichterung dar, weil es nach längerer Zeit schwierig sein kann, den effektiven Erwerbspreis und die wertvermehrten Aufwendungen festzustellen. Der Ausgleich der Teuerung kommt in Wirklichkeit dem Besitzdauerabzug zu (Bericht der Grossratskommission Nr.8426 vom 25. August 1993 S. 22). Mit 3% ist der Besitzdauerabzug im Vergleich zur Teuerung der letzten Jahre zu hoch.

Zeit	Zeitraum	Index ¹	Teuerung ¹	Teuerung Ø pro Jahr	Besitzdauerabzug mit Maximum geltende Regelung	Besitzdauerabzug ohne Maximum
1977 – 2015	38	168.1 – 331.5	97.2%	2.56%	60%	114%
1977 – 2001	24	168.1 – 312.9	86.1%	3.59%	60%	72%
2001 - 2015	14	101.3 – 107.4	6.0%	0.43%	42%	42%

¹ Quelle: Bundesamt für Statistik, Landesindex der Konsumentenpreise, Teuerungsrechner

8. Die Vorverlegung des Stichtags für den Ersatzwert auf 10 Jahre vor der Veräusserung, wie die Motion mit Verweis auf die Kantone Aargau und Genf verlangt, lehnt der Regierungsrat ab. Dadurch würde ein wesentlicher Teil des Wertzuwachses der Grundstücke von der Besteuerung ausgenommen und die Grundstückgewinnsteuer praktisch ausgehebelt. Das aber ist nicht der Zweck des Ersatzwertes. Dazu kommt, dass die Anwendung des Ersatzwerts bereits ab einer Besitzdauer von 10 Jahren mit sehr erheblichen Steuerausfällen verbunden wäre.

9. Der geltende Realwert per 1. Januar 1977 gilt seit der Gesetzesrevision von 1988 und ist allgemein akzeptiert. Die Steuerpflichtigen haben immer die Möglichkeit, die höheren effektiven Anlagekosten nachzuweisen. Eine Vorverlegung des Ersatzwert-Stichtags auf den 31. Dezember 2001 wäre grundsätzlich machbar, aber mit Steuerausfällen verbunden. Nicht praktikabel wäre hingegen die Statuierung eines rollenden Zeitpunkts für den Ersatzwert von bspw. 20 Jahre vor der Veräusserung, da der Steuerverwaltung die entsprechenden Verkehrswerte zum jeweiligen Zeitpunkt nicht bekannt sind. Auch fehlen entsprechende Steuerwerte, weil die Vermögenssteuerwerte bei den selbstgenutzten Liegenschaften nicht jedes Jahr neu festgestellt, sondern nur in unregelmässigen Abständen anlässlich einer generellen Neubewertung neu bestimmt werden. Die letzten Neubewertungen fanden am 31. Dezember 2001, am 1. Januar 1993 und am 1. Januar 1973 statt. Der Regierungsrat hält die Begehren der Motionäre deshalb für unnötig und zum Teil auch nicht mit einem vernünftigen Aufwand für machbar.

10. Der Regierungsrat wäre allenfalls bereit, eine Vereinfachung der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer zu prüfen und ggf. einen neuen Tarif in Kombination mit einer Vorverlegung des Ersatzwert-Stichtags auf den 31. Dezember 2001 in Erwägung zu ziehen. Die damit verbundenen Steuerausfälle müssten jedoch mit einer zeitlichen oder betragsmässigen Beschränkung der Besitzdauer kompensiert werden. Der Regierungsrat schlägt dem Grossen Rat daher im Sinne eines Eventualantrags vor, die Motion in einen Anzug umzuwandeln.

3. Antrag

Wir beantragen, die Motion Andreas Zappalà und Konsorten betreffend „Vereinfachung bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer“ in Bezug auf die Steuerbefreiung von der Grundstückgewinnsteuer nach einer Besitzesdauer von 30 Jahren für rechtlich unzulässig zu erklären und in Bezug auf die Vorverlegung des massgeblichen Zeitpunkts für den Ersatzwert nicht zu überweisen oder eventualiter in einen Anzug umzuwandeln.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin