

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 20. Mai 2015

437.

Schriftliche Anfrage von Dr. Pawel Silberring und Florian Utz betreffend Änderung der Grundstückgewinnsteuer für Unternehmen, Höhe der bisherigen Einnahmen sowie erwartete Steuerausfälle als Folge der vorgeschlagenen Änderung

Am 28. Januar 2015 reichten Gemeinderäte Pawel Silberring (SP) und Florian Utz (SP) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2015/36, ein:

Trotz der ablehnenden Stellungnahme mehrerer Gemeinden – so insbesondere auch der Stadt Zürich – hält der Regierungsrat an der vorgeschlagenen Änderung der Grundstückgewinnsteuer für Unternehmen fest, wonach die Verrechnung von Einnahmen aus Grundstücksgewinnen mit Geschäftsverlusten erlaubt werden soll. Die Einnahmeausfälle würden dabei ausschliesslich bei den Gemeinden anfallen, sodass es befremdlich anmutet, dass der Regierungsrat den Stellungnahmen der betroffenen Gemeinden nicht mehr Gewicht beimisst.

Gemäss der Vernehmlassungsantwort des Stadtrates betrug die Grundstückgewinnsteuer von Unternehmen mehr als ein Drittel der gesamten Einnahmen aus dieser Steuer. Der Regierungsrat argumentiert hingegen, dass die Verluste für die Stadt Zürich im Jahr 2009 bloss Fr. 1,4 Mio. betragen hätten und damit „verkraftbar“ seien. Gemäss Rechnung 2009 betrug die gesamten Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer damals Fr. 104 Mio. 2013 betrug sie Fr. 243 Mio. Das allein stellt aktuell einen Einnahmeverlust für die Stadt Zürich von über 3 Mio. Franken in Aussicht, wenn man die Zahlen proportional hochrechnet. Als noch gravierender könnte sich aber der Umstand erweisen, dass die Möglichkeit einer Verrechnung das Verhalten der Unternehmen beeinflusst; sich abzeichnende Verluste könnten also gezielt so verbucht werden, dass möglichst viele Verrechnungen möglich sind. Dies würde die Ausfälle für die Gemeinden und vor allem die Stadt Zürich noch massiv vergrössern.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hoch waren die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer von Unternehmen in den letzten fünf Jahren (jeweils aufgeschlüsselt nach Jahr)?
2. Wie viele Liegenschaften wurden in den letzten fünf Jahren jeweils pro Jahr vom Privat- ins Geschäftsvermögen überführt und wie hoch war der Wert dieser Liegenschaften?
3. Auf welchen Betrag schätzt der Stadtrat die jährlichen Einnahmeausfälle infolge der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderung?
4. Wie beurteilt der Stadtrat die geplante ungleiche steuerliche Behandlung eines Liegenschaftsverkaufs von natürlichen Personen – welche weiterhin keine Verrechnung sollen vornehmen dürfen – und von Unternehmen?

Der Stadtrat beantwortet die Schriftliche Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Wie hoch waren die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer von Unternehmen in den letzten fünf Jahren (jeweils aufgeschlüsselt nach Jahr?)»):

Die in den letzten fünf Jahren realisierten Grundstückgewinnsteuern von juristischen Personen in der Stadt Zürich betragen gesamthaft rund Fr. 393 808 000.– Die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer unterteilen sich wie folgt:

Jahr	Liegenschaftsverkäufe JP		Liegenschaftsverkäufe NP (einschl. Personengesellschaften)		Total
	GG in Fr.	GGSt in Fr.	GG in Fr.	GGSt in Fr.	GGSt in Fr.
2010	168 901 745	44 608 986	303 009 526	64 445 813	109 054 799
2011	242 790 385	51 839 570	384 319 025	85 506 643	137 346 213
2012	339 337 774	79 222 455	389 673 834	89 583 227	168 805 682
2013	572 513 995	138 078 002	459 752 487	105 243 206	243 321 208
2014	308 108 867	80 058 971	540 889 883	117 492 267	197 551 238

GG = Grundstückgewinn / GGSt = Grundstückgewinnsteuer / JP = Juristische Personen / NP = Natürliche Personen

Zu Frage 2 («Wie viele Liegenschaften wurden in den letzten fünf Jahren jeweils pro Jahr vom Privat- ins Geschäftsvermögen überführt und wie hoch war der Wert dieser Liegenschaften?»):

Vor dem Hintergrund des in Zürich geltenden monistischen Systems sind Übertragungen vom Privat- ins Geschäftsvermögen für die Grundsteuer grundsätzlich nicht von Relevanz und werden daher auch nicht statistisch erfasst, denn die Überführung eines Grundstücks (oder von Anteilen daran) aus dem Privat- ins Geschäftsvermögen gilt hier nicht als grundstücksgewinnsteuerbegründende Veräusserung und bleibt folglich ohne Grundsteuerfolgen (vgl. Art. 12 Abs. 4 lit. b Steuerharmonisierungsgesetz).

Das Steueramt hat für den Zeitraum der letzten fünf Jahre Kenntnis von der Übertragung von zehn Liegenschaften im Gesamtwert von rund 45 Millionen Franken aus dem Privat- ins Geschäftsvermögen. Dies betrifft allerdings lediglich Vorgänge, wo Liegenschaften von Privatpersonen auf juristische Personen übertragen wurden, an denen erstere in irgendeiner Form beteiligt waren oder sind (z. B. als Verwaltungsrat [VR] gemäss HR-Auszug) und bei welchen es sich nicht um steuerlich privilegierte Umstrukturierungen handelte.

Während der Erwerb von Liegenschaften im Eigentum von juristischen Personen durch natürliche Personen eher selten ist, wird umgekehrt zunehmend ein Aufkauf von Liegenschaften im Eigentum von natürlichen Personen durch juristische Personen beobachtet.

Zu Frage 3 («Auf welchen Betrag schätzt der Stadtrat die jährlichen Einnahmeausfälle infolge der vom Regierungsrat vorgeschlagenen Änderung?»):

Es liegt in der Natur der Sache, dass eine genaue Quantifizierung von Einnahmeausfällen nur «ex post» möglich ist. Zum heutigen Zeitpunkt kann eine Quantifizierung allfälliger Einnahmeausfälle daher nur hypothetischer Natur sein. Ganz allgemein lässt sich festhalten, dass allfällige Einnahmeausfälle infolge der vom Regierungsrat vorgesehenen Möglichkeit einer innerkantonalen Verlustverrechnung in deutlichem Zusammenhang mit der Geschäftsentwicklung jener juristischen Personen, die Liegenschaften in der Stadt Zürich halten, stehen dürften. So würden insbesondere gravierende Geschäftsverluste die Unternehmen dazu motivieren, in der Stadt Zürich gehaltene Liegenschaften zu veräussern, um neben der Sicherung der Geschäftsexistenz in den Genuss der vom Regierungsrat vorgesehenen Verlustverrechnung zu kommen. Aus heutiger Perspektive ist jedoch weder die künftige Entwicklung des Geschäftsgangs prognostizierbar, noch ist klar, ob und in welcher Dimension mit allfälligen Geschäftsverlusten tatsächlich Liegenschaftsveräusserungen einhergehen werden.

Die in der Stadt Zürich tätigen Unternehmen (juristische Personen) besitzen eine nicht unerhebliche Anzahl an Liegenschaften. Diese stellen einerseits die Grundlage der betrieblichen Leistungserstellung dar, andererseits handelt es sich um Kapitalanlageliegenschaften oder Renditeliegenschaften. Der Geschäftsgang der Liegenschaftseigentümerinnen und -eigentümer verlief in den letzten Jahren je nach Branche sehr volatil. Die latente «Gefahr», inskünftig Grundsteuersubstrat zufolge der neu geschaffenen Möglichkeit der innerkantonalen Verlustverrechnungsmöglichkeit zu verlieren, ist zumindest in städtisch geprägten Gemeinden – also auch in der Stadt Zürich – wesentlich grösser, als es in ländlichen Gemeinden mit wenig angesiedelten Unternehmen der Fall ist oder sein würde.

Gestützt auf Auswertungen des Steueramts der Stadt Zürich von Handänderungen in den Jahren 2011–2014 kann geschätzt werden, dass – vor allem aufgrund der Desinvestitionsphase bei den Bankinstituten zur Erhöhung des Eigenkapitals – Einbussen von insgesamt über 100 Millionen Franken bei den Grundstückgewinnsteuereinnahmen hinzunehmen gewesen wären, wenn die Möglichkeit einer innerkantonalen Verlustverrechnung bereits bestanden hätte.

Zu Frage 4 («Wie beurteilt der Stadtrat die geplante ungleiche steuerliche Behandlung eines Liegenschaftenverkaufs von natürlichen Personen – welche weiterhin keine Verrechnung sollen vornehmen dürfen – und von Unternehmen?»):

Die heute gültige und massgebende unterschiedliche (grund-)steuerliche Behandlung von Privatpersonen und von Unternehmen ist gesetzgeberisch vorgeschrieben. Der Grundsatz in Bezug auf die Veräusserung von Privatvermögen ist klar: Private oder natürliche Personen müssen Kapitalgewinne nicht versteuern, weshalb spiegelbildlich private Kapitalverluste steuerlich unbeachtlich bleiben. Dies gilt zumindest auf Stufe Bund uneingeschränkt (Art. 16 Abs. 3 DGB). Obwohl die Kantone demselben Konzept folgen, bildet die Veräusserung von Grundeigentum eine Ausnahme: Der hierbei erzielte Wertzuwachsgegninn unterliegt der Grundstückgegninnsteuer (vgl. Art. 12 Abs. 1 StHG; § 16 Abs. 3 StG). Auch die raumplanerische Gesetzgebung gebietet, dass ein auf dem Land entstandener Mehrwert angemessen abzuschöpfen ist (Art. 5 RPG).

Obwohl die Grundstückgegninnsteuer als Objektsteuer lange eine Sonderstellung einnahm, hat das Bundesgericht gerade im Unternehmenssteuerrecht ab 2004 seine Rechtsprechung sukzessive verschärft, indem es andere, in der Verfassung verankerte Grundsätze (beispielsweise Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, Art. 127 Abs. 2 BV) neu gewichtet hat. Diese Praxisänderungen, worunter auch die (interkantonale) Verlustverrechnung neu unter Einbezug der Grundstückgegninne zu zählen ist, haben sich im Veranlagungsalltag, auch im Bereich der Grundstückgegninnsteuer, entsprechend etabliert. Gleichwohl stand bisher nie zur Debatte, ob (deshalb) auch natürliche Personen mit Liegenschaften im Privatvermögen von einer Verlustverrechnung profitieren können oder nicht. Zumindest besteht bislang keine gesetzliche Grundlage dafür.

Die Stadt Zürich hat sowohl die faktische als auch die sich aus der neueren Rechtsprechung ergebende Privilegierung der juristischen Personen stets kritisch beobachtet und bei eigener Betroffenheit die notwendigen rechtlichen Schritte bis zur Stufe Bundesgericht ergriffen. Der Stadtrat beurteilt die Praxisänderung des Bundesgerichts zur interkantonalen Verlustverrechnung als mit dem Wesen der Objektsteuer wenig vereinbar. Die einseitige Ausrichtung zugunsten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit führt im Ergebnis zur Verrechnung von privaten Verlusten mit Leistungen des Gemeinwesens in die Infrastruktur, die massgeblich zur Steigerung der Verkehrswerte von Liegenschaften führen.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti