

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 23. Mai 2018

437.

Schriftliche Anfrage von Felix Moser betreffend Verrechnung von Grundstückgewinnsteuern mit Geschäftsverlusten, Höhe der Grundstückgewinnsteuer und Schätzung der Ausfälle bei Annahme des Steuergesetzes sowie Beurteilung der Auswirkungen für den Wirtschaftsstandort Zürich

Am 14. März 2018 reichte Gemeinderat Felix Moser (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2018/116, ein:

Im Kanton Zürich steht eine Änderung des Steuergesetzes zur Diskussion, mit der Unternehmen ermöglicht werden soll, die Grundstückgewinnsteuer mit Geschäftsverlusten zu verrechnen. Der Stadtrat hat schon in der Vernehmlassungsantwort vom 4. September 2013 (STRB 816/2013) sowie in einer schriftlichen Anfrage (2015/36) seine ablehnende Haltung bzw. seine Vorbehalte zur vorgesehenen Änderung dargelegt.

Nun hat der Kantonsrat mit 96 zu 75 Stimmen der Vorlage zugestimmt, aber gegen die Vorlage wurde das Referendum ergriffen und die Änderung wird bald vors Volk kommen. Da seit der Vernehmlassungsantwort doch schon einige Jahre vergangen sind – es scheint sowohl dem Kantons- wie auch dem Regierungsrat mit der Umsetzung dieser Steuersenkung nicht besonders eilig zu sein – ist es von Interesse, aktuelle Zahlen zu den Auswirkungen dieser Vorlage zu erhalten, um die Auswirkungen auf die Gemeinde und den Standort Zürich besser abschätzen zu können.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch waren die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer insgesamt und von Unternehmen in den letzten fünf Jahren (bitte aufgeschlüsselt nach Jahr)?
2. Wie hoch schätzt der Stadtrat die Einnahmefälle der letzten fünf Jahre, wenn die vorgeschlagene neue Regelung zur Verrechnung von Geschäftsverlusten mit der Grundstückgewinnsteuer schon in Kraft gewesen wäre?
3. In der Vernehmlassungsantwort hat der Stadtrat schon dargelegt, dass keine juristische Notwendigkeit bestehe, das monistische System der Grundstückgewinnsteuer zu ändern. Trifft diese Haltung immer noch zu?
4. Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkungen der vorgesehenen Änderung des Steuergesetzes für den Wirtschaftsstandort Zürich (Stadt Zürich)?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

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

Die in den letzten fünf Jahren realisierten Grundstückgewinnsteuern von juristischen Personen in der Stadt Zürich betragen gesamthaft rund Fr. 670 471 777.–. Die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer unterteilen sich wie folgt:

Jahr	Juristische Personen	Natürliche Personen	Total
	GGSt in CHF	GGSt in CHF	GGSt in CHF
2013	138 078 002	105 243 206	243 321 208
2014	80 058 971	117 492 267	197 551 238
2015	72 561 260	124 099 938	196 661 198
2016	120 364 517	131 244 751	251 609 268
2017	259 409 027	135 495 571	394 904 598

Zu Frage 2 («Wie hoch schätzt der Stadtrat die Einnahmeausfälle der letzten fünf Jahre, wenn die vorgeschlagene neue Regelung zur Verrechnung von Geschäftsverlusten mit der Grundstückgewinnsteuer schon in Kraft gewesen wäre?»):

Vorbemerkungen

Das Bundesgericht entschied in seinem Urteil 2C_747/2010 vom 7. Oktober 2011, dass Kantone mit monistischem System frei seien, ob sie bei der Bestimmung der Grundstückgewinne innerkantonale Betriebsverluste berücksichtigen wollen oder nicht. Zumindest bestünde aus Sicht des Bundesrechts keine Verpflichtung dazu (Erw. 5.4; bestätigt in BGE 139 II 373; zum Ganzen siehe auch Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich Nr. 1646 vom 19. Dezember 2012, zu Frage 5). Angesichts dieses Entscheids und nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund der Erwägungen des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich als Vorinstanz, wonach – sinngemäss – der Gesetzgeber für entsprechende Rahmenbedingungen zu sorgen hätte (VGr Zürich, SB.2009.00079 vom 25. August 2010), ist der Kantonsrat des Kantons Zürich inzwischen tätig geworden. Die entsprechenden Änderungen des Steuergesetzes, die unter anderem eine Verrechnung von innerkantonalen Geschäftsverlusten mit bei der Grundstückgewinnsteuer steuerbarem Grundstückgewinn nunmehr vorsieht, werden am 10. Juni 2018 dem Zürcher Souverän zur Abstimmung vorgelegt.

Zur Methode

Zur Frage der mit der Steuergesetzänderung einhergehenden Einnahmeausfälle wurde der Stadtrat bereits im Rahmen einer früheren schriftlichen Anfrage befragt (Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2015/36). Wie schon damals muss auch aus heutiger Sicht festgestellt werden, dass sich die steuerlichen Auswirkungen einer nicht bestehenden gesetzlichen Regelung oder fehlenden Praxis im Grundsteuerbereich in der Regel *nicht* abschätzen lassen. Im vorliegenden Fall der Frage der Steuerausfälle zufolge einer Verrechnungsmöglichkeit von innerkantonalen Betriebsverlusten mit realisierten Gewinnen aus den Verkäufen von Liegenschaften kann eine solche Abschätzung nur für bekannte grosse Einzelfälle gemacht werden. Für die Mehrzahl der Grundsteuerfälle gilt Folgendes:

Juristische Personen haben möglicherweise zufolge Aussichtslosigkeit einer Verlustverrechnung von einem Verkauf einer Liegenschaft von vornherein abgesehen. Bestand aus wirtschaftlichen Gründen diese Wahlmöglichkeit nicht, wurde die Verlustverrechnung in Kenntnis der herrschenden Gesetzeslage von den steuerpflichtigen Unternehmen auch gar nicht geltend gemacht. Zudem bestand bei juristischen Personen anlässlich der Veranlagung der Grundstückgewinnsteuer gar keine Notwendigkeit der Vorlage von Geschäftsbüchern (Bilanz und Erfolgsrechnung) für den hinreichenden Nachweis von Betriebsverlusten bei der Grundstückgewinnsteuer, so dass das Steueramt in der Regel auch keine Kenntnis von den Verlusten hatte, die unter anderer Gesetzeslage hätten geltend gemacht werden können.

Schätzung der Steuerertrags-Ausfälle in den vergangenen fünf Jahren

Bereits im Rahmen der erwähnten Schriftlichen Anfrage im Jahr 2015 stellte das Steueramt der Stadt Zürich bei ähnlicher Ausgangslage Hochrechnungen für die Jahre 2011–2014 an. Es schätzte damals – vor allem im Zusammenhang mit der allgemein bekannten Desinvestitionsphase im Finanzbereich – Einbussen bei den Grundstückgewinnsteuereinnahmen von insgesamt über 100 Millionen Franken, hätte die Möglichkeit einer innerkantonalen Verlustverrechnung bereits bestanden. Heute lässt sich diese Aussage bestätigen. Wie hoch die Ertragsausfälle aus Grundstücksverkäufen in anderen Branchen ausgefallen wären, lässt sich aus den oben genannten Gründen nicht beziffern; vielmehr hätten sie rein spekulativen Charakter.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich legte in seiner Weisung zur Steuergesetzänderung (vgl. RRB Nr. 1366/2014) erstmals die mutmasslichen Ertragsausfälle dar, die mit der aktuellen Steuergesetzänderung einhergehen würden. Dabei bezieht er sich zunächst allein auf Hochrechnungen für das Jahr 2009. Aufgrund der anschliessenden kontroversen Debatte bezüglich

der effektiven Steuerausfälle wurde die Finanzdirektion mit einer weiteren Erhebung betreffend die Jahre 2008–2012 beauftragt. Die Finanzdirektion kam in ihrer Medienmitteilung vom 1. Juni 2017 unter anderem zum Schluss, dass es sich bei den im Jahr 2012 mutmasslich erlittenen Steuerausfällen in Höhe von 43 Millionen Franken, die alleine die Stadt Zürich hätte hinnehmen müssen, um einen Ausreisser gehandelt hätte. Mit Blick auf die Grundstückgewinnsteueranlagen der Stadt Zürich der letzten fünf Jahre (2013–2017) lässt sich aus heutiger Sicht jedoch vielmehr sagen, dass entgegen dieser Einschätzung des Kantons gerade kein statistischer Ausreisser vorlag und sich somit die Ausfälle der Stadt Zürich im Mittel der vergangenen fünf Jahre mindestens im tiefen zweistelligen Millionenbereich bewegt hätten. Es ist somit davon auszugehen, dass in der angefragten Zeitperiode alleine in den bekannten Fällen Mindereinnahmen im Umfang von mindestens zwei Steuerfussprozenten pro Jahr angefallen wären.

Zu Frage 3 («In der Vernehmlassungsantwort hat der Stadtrat schon dargelegt, dass keine juristische Notwendigkeit bestehe, das monistische System der Grundstückgewinnsteuer zu ändern. Trifft diese Haltung immer noch zu?»):

Wie bereits in der Antwort zu Frage 1 einleitend festgestellt wurde, hat es der Bundesgesetzgeber den Kantonen explizit frei gestellt, ob sie bei der Besteuerung der Grundstückgewinne dem monistischen oder dualistischen System folgen. Der Stadtrat vertritt nach wie vor die Meinung, dass am bisherigen im Kanton Zürich geltenden Besteuerungssystem aus bekannten Gründen (vgl. Vernehmlassungsantwort vom 4. September 2013) unverändert festzuhalten ist. Daran ändert nichts, dass der kantonale Gesetzgeber – zumindest bisher – bewusst auf Vorschriften verzichtete, aufgrund welcher im Rahmen der Grundstückgewinnsteueranlage einer Verlustsituation hätte Rechnung getragen werden müssen.

Zu Frage 4 («Wie beurteilt der Stadtrat die Auswirkungen der vorgesehenen Änderung des Steuergesetzes für den Wirtschaftsstandort Zürich (Stadt Zürich)?»):

Die Steuerplanung spielt für jedes Unternehmen unbestrittenermassen eine nicht unwesentliche Rolle. Dies gilt insbesondere für multinational ausgerichtete Unternehmen, die ihren Sitz bereits in Zürich haben oder hier neu ansiedeln möchten. Wie hinlänglich bekannt ist, hängt die Standortattraktivität bei weitem nicht von der Steuerbelastung alleine ab. Dabei spielen Faktoren wie eine gute Verkehrsanbindung, eine genügend grosse Anzahl an qualifizierten Arbeitskräften und nicht zuletzt auch ein unkomplizierter Umgang mit den Behörden eine zentrale Rolle. Der Stadtrat hat sich hierzu im Übrigen bereits ausführlich in seiner Vernehmlassungsantwort vom 4. September 2013 geäussert. Angesichts der vielen positiven Faktoren, die allesamt für den Standort Zürich sprechen, würde die Beibehaltung der heutigen Regelung vermutlich keine signifikante Abwanderung von Unternehmen bewirken. Vielmehr ist unter der heutigen Gesetzeslage ein starker Gegentrend zu beobachten. Die Anzahl der Unternehmen in der Stadt Zürich steigt seit Jahren regelmässig um rund 1000 Unternehmen oder gegen 3 Prozent pro Jahr. Der Stadtrat sieht somit keine Notwendigkeit für eine Steuergesetzänderung zur Verrechnung von Geschäftsverlusten mit den Grundstückgewinnsteuern und voraussichtlich resultierenden Einnahmeausfällen im zweistelligen Millionenbereich.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti