

Beschluss Nr. 208/2023

Schwyz, 14. März 2023 / ju

Interpellation I 27/22: Systemwechsel bei der Grundstückgewinnsteuer?

Beantwortung

1. Wortlaut der Interpellation

Am 28. September 2022 haben Kantonsrat Christian Grätzer und fünf Mitunterzeichnende folgende Interpellation eingereicht:

«Das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) verlangt nur für Gewinne auf privaten Liegenschaften eine Harmonisierung. Umgekehrt ist es den Kantonen freigestellt, ob sie die Grundstückgewinne auf geschäftlichen Liegenschaften ebenfalls mit der Grundstückgewinnsteuer besteuern (sog. monistisches System) oder ob sie diese der Einkommens- oder Gewinnsteuer unterstellen (sog. dualistisches System). In der überwiegenden Mehrheit der Kantone werden Gewinne bei Veräusserungen von Grundstücken des Geschäftsvermögens nach dem dualistischen System besteuert; der Kanton Schwyz folgt hingegen nach wie vor dem monistischen System, womit Grundstückgewinne auf allen Liegenschaften (d.h. private, geschäftliche und land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke) mit der Grundstückgewinnsteuer belastet werden.

Für die beiden Systeme werden folgende Vor- und Nachteile ins Feld geführt (siehe: Fürer Reto, Die Besteuerung von Liegenschaftsgewinnen juristischer Personen im Kanton Zürich unter besonderer Berücksichtigung interkantonalen Verhältnisse, zsis) 2014, Aufsätze Nr. 3, S. 19 f.):

Nachteile des monistischen Systems:

- Abweichung zum Bundessteuerrecht, das keine Sondersteuer für Grundstückgewinne vorsieht*
- Durchbrechung der Einheit des Unternehmenssteuerrechts*
- Abgrenzungsprobleme bei der Aktivierungspflicht und somit Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Gestehungskosten*
- Schwierige Ermittlung der wieder eingebrachten Abschreibungen*

Vorteile des monistischen Systems:

- *Ausgleichsabgabe für den "unverdienten" Wertzuwachs ist für alle Veräusserungen sichergestellt*
- *Erfüllt die Forderung von Art. 5 Abs. 1 Raumplanungsgesetzes (RPG)*

Nachteile des dualistischen Systems:

- *Abgrenzung zwischen Privat- und Geschäftsvermögen nötig*
- *Erhöhung der Progression bei der Einkommenssteuer*
- *Keine Abschöpfung der "unverdienten" Gewinne beim Geschäftsvermögen*
- *Privateinlagen bzw. Privatentnahmen werden besteuert*

Vorteile des dualistischen Systems:

- *Systemgetrennte Besteuerung von Privat- und Geschäftsvermögen*
- *Unproblematische Verrechnung von Betriebsverlusten*
- *Garantiert die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit*
- *Mindert den Vollzugsaufwand durch die Angleichung an die direkte Bundessteuer*
- *Die privilegierte Besteuerung eines Grundstückgewinns im Rahmen einer Liquidation wird möglich*

Die Interpellanten sind der Auffassung, dass die Vorteile des dualistischen Systems jenen des monistischen Systems überwiegen. Dem dualistischen System ist insbesondere deshalb der Vorzug zu geben, da dieses dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (unter anderem wegen der Möglichkeit der Verlustverrechnung) besser gerecht wird, es eine Vereinheitlichung des Unternehmenssteuerrechts ermöglicht und administrativ weniger aufwändig ist. Vor diesem Hintergrund erachten die Interpellanten einen Systemwechsel vom monistischen System zum dualistischen System für prüfenswert.

Daher stellen wir dem Regierungsrat folgende Fragen:

- 1. Welche Argumente sprechen für den Regierungsrat für oder gegen den Systemwechsel?*
- 2. Mit welchen finanziellen Auswirkungen bzw. steuerlichen Mehr- oder Mindereinnahmen rechnet der Regierungsrat bei einem Wechsel zum dualistischen System?*
- 3. Welchen Auswirkungen hätte ein Systemwechsel auf die Grundstückgewinnsteuer-Einnahmen von (a) natürlichen Personen (Privatvermögen), (b) Einzelfirmen und Personengesellschaften (Geschäftsvermögen) sowie (c) juristischen Personen (aufgeteilt in gewinnsteuerbefreite und normal steuerbare juristische Personen)? Wie viele Steuersubjekte wären – je nach Kategorie – in welchem finanziellen Umfang vom Systemwechsel betroffen? Was sind die durchschnittlichen Besitzesdauern je oben erwähnter Kategorie?*
- 4. Welchen Einfluss hätte ein Systemwechsel auf das Projekt "Finanzen 2020"?*
- 5. Welche Auswirkungen hätte ein Systemwechsel auf den innerkantonalen Finanzausgleich und die Gemeinden?*
- 6. Hätte ein Systemwechsel nach Auffassung des Regierungsrates irgendwelche Einflüsse auf den Immobilienmarkt (wie bspw. Preisentwicklung, Spekulation usw.)?*
- 7. Kann sich der Regierungsrat bei der Grundstückgewinnsteuer einen Wechsel zum sog. dualistischen System vorstellen?*
- 8. Welche alternativen Massnahmen kommen für den Regierungsrat im Falle, dass er am monistischen System festhalten will, in Betracht, um die – gerade bei kurzen Besitzesdauern – überproportionale Grundstückgewinnsteuerlast zu reduzieren (bspw. Anpassung der Steuertarife oder zumindest Reduktion des maximalen Steuersatzes)?*
- 9. Könnte sich der Regierungsrat – im Sinne einer Variante – eine Anpassung der Grundstückgewinnsteuertarife vorstellen, wonach die Tarife in Abhängigkeit von der effektiv erzielten Wertschöpfung festgelegt werden (tieferer Tarif bei Verkauf nach Bauprojekt bzw. massgeblichen Investitionen / höhere Tarife bei rein spekulativem Landverkauf ohne Bauprojekt)?*

Wir danken dem Regierungsrat für die Beantwortung unserer vorstehenden Fragen.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Im Kanton Schwyz unterliegen Gewinne aus der Veräusserung von sämtlichen Grundstücken der Grundstückgewinnsteuer (sog. monistisches System). Es wird nicht unterschieden, ob es sich um eine Geschäftsliegenschaft oder eine private Liegenschaft handelt. Als Veräusserungsgewinn wird von der Grundstückgewinnsteuer der Wertzuwachsprofit erfasst. Dieser berechnet sich durch Abzug der Anlagekosten (Erwerbspreis und Aufwendungen) vom Veräusserungserlös. Bei Geschäftsliegenschaften werden die Anlagekosten vor Abschreibungen berücksichtigt. Buchgewinne auf Geschäftsliegenschaften (Anlagekosten abzüglich Buchwert, sog. wiedereingebrachte Abschreibungen) werden hingegen bei der periodischen Einkommens- (Selbstständigerwerbende) bzw. der Gewinnsteuer (juristische Personen) erfasst (§ 104 des Steuergesetzes vom 9. Februar 2000 [StG, SRSZ 172.200]).

Beim dualistischen System werden hingegen die Gewinne auf Geschäftsliegenschaften anders behandelt. Der ganze Gewinn (Wertzuwachs- und Buchgewinn) wird der periodischen Einkommens- bzw. Gewinnsteuer unterstellt, während Veräusserungsgewinne auf privaten Grundstücken der Grundstückgewinnsteuer unterliegen. Daher wären solche Gewinne bei einem Systemwechsel zum dualistischen System nicht betroffen.

Das Steuerharmonisierungsgesetz vom 14. Dezember 1990 (StHG, SRSZ 642.14) überlässt die Systemwahl bei der Besteuerung von Veräusserungsgewinnen auf Grundstücken den Kantonen (Art. 12 Abs. 4 StHG). Neben dem Kanton Schwyz besteuern die Kantone Basel-Land, Basel-Stadt, Bern, Jura, Nidwalden, Tessin, Uri und Zürich diese Gewinne nach dem monistischen System. Die übrigen Kantone folgen dem dualistischen System, mit Ausnahme des Kantons Genf, der ein eigenes System anwendet.

Der Kanton Schwyz erhebt die Grundstückgewinnsteuer nur als einfache Steuer (§ 3 Abs. 3 StG). Die Steuerfüsse des Kantons, der Bezirke und der Gemeinden finden dementsprechend keine Anwendung. Der Ertrag der Grundstückgewinnsteuer wird auf den Kanton (3/4), die Bezirke (1/12) und die Gemeinden (1/6) verteilt (§ 199 Abs. 1 StG i. V. m. § 12 Abs. 1 des Gesetzes über den Finanzausgleich vom 7. Februar 2001 [FAG, SRSZ 154.100]).

2.2 Beantwortung der Fragen

1. Welche Argumente sprechen für den Regierungsrat für oder gegen den Systemwechsel?

Bei einem Wechsel zum dualistischen System würden Grundstücksveräusserungen, die von Selbstständigerwerbenden und juristischen Personen vorgenommen werden, neu mit der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer anstatt durch die Grundstückgewinnsteuer erfasst. Verschiedene, auch von den Interpellanten aufgeführte Vorteile des monistischen Systems sprechen aus Sicht des Regierungsrates gegen einen Wechsel zum dualistischen System:

- Heute wird der Wertzuwachsprofit auf allen veräusserten Grundstücken mit der Grundstückgewinnsteuer erfasst. Beim Wertzuwachsprofit handelt es sich um einen konjunkturell realisierten Mehrwert, der auf die Preisentwicklung auf dem Immobilienmarkt zurückzuführen ist. Weil der Wertzuwachsprofit nicht auf betrieblichen Leistungen beruht, ist seine Besteuerung mit der Grundstückgewinnsteuer, die im Allgemeinen höher ist als die Einkommens- bzw. Gewinnsteuer, auch im Falle von Geschäftsliegenschaften (Selbstständigerwerbender

und juristischer Personen) gerechtfertigt. Eine solche Besteuerung entspricht auch den Vorgaben des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700), wonach Planungsvorteile, die nicht auf eigenen Leistungen der Grundeigentümer beruhen, auszugleichen sind (Art. 5 Abs. 1 und 1^{bis} RPG). Die Mehrwertabgabe, die im Kanton Schwyz zum Ausgleich von Planungsvorteilen erhoben wird, kann bei der Grundstückgewinnsteuer von der Bemessungsgrundlage abgezogen werden (§ 116 Abs. 1 Bst. g StG). Damit wird eine übermässige Belastung des Grundstücksveräusserers vermieden.

- Die Kantone sind aufgrund des StHG verpflichtet, kurzfristig realisierte Grundstückgewinne stärker zu besteuern. Diese Vorgabe kann mit der Grundstückgewinnsteuer besser umgesetzt werden als mit der Einkommens- bzw. Gewinnsteuer. Mit dem Instrument des Besitzesdauerzuschlags (§ 120 Abs. 2 StG) ist eine gezielte Höherbelastung kurzfristig realisierter Grundstückgewinne einfach, einheitlich und transparent umsetzbar.
- Das StHG schreibt den Kantonen weiter vor, nebst Gewinnen aus Veräusserungen von privaten Grundstücken auch solche aus der Veräusserung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken der Grundstückgewinnsteuer zu unterstellen. Dasselbe gilt für Grundstücksveräusserungen, wenn sie durch juristische Personen erfolgen, die von der periodischen Gewinnsteuer befreit sind (Art. 12 Abs. 1 und 23 Abs. 4 StHG). In diesen Fällen müsste die Grundstückgewinnsteuer trotz Systemwechsel weiterhin zwingend angewendet werden, währenddessen alle übrigen Veräusserungen von Geschäftsliegenschaften von der Einkommens- und Gewinnsteuer erfasst würden. Demgegenüber erfahren beim monistischen System alle Grundstücksveräusserer eine einheitliche Besteuerung.
- Für die Grundstückgewinnsteuer besteht eine besondere, gesetzlich verankerte Steuersicherungspflicht. Der von der kantonalen Steuerverwaltung errechnete voraussichtliche Steuerbetrag ist spätestens im Zeitpunkt der Veräusserung zu hinterlegen oder durch eine unwiderrufliche und unbefristete Banksicherheit sicherzustellen. Erfolgt diese Sicherstellung nicht, haftet der Grundstückserwerber für die Steuer, wenn der Veräusserer zahlungsunfähig wird oder in der Schweiz nicht belangt werden kann (§ 197 Abs. 1 und 2 StG). Mit dieser im monistischen System einheitlich und einfach umsetzbaren Steuersicherungsmaßnahme werden der Bezugsaufwand minimiert und Steuerausfälle faktisch verhindert. Im dualistischen System hingegen würde die Steuer erst nach erfolgter periodischer Einkommens- bzw. Gewinnsteueranlagung bezogen werden. Dies dürfte im Regelfall erst zwei oder mehr Jahre nach der Veräusserung der Fall sein.
- Steuersystematische Veräusserungen von Grundstücken (Überführung einer Liegenschaft vom Geschäfts- ins Privatvermögen) führen, weil es sich dabei um keine rechtliche Veräusserung handelt, zu keiner Erhöhung der Liquidität und unterliegen im monistischen System auch nicht der Grundstückgewinnsteuer. Sie würden bei einem Systemwechsel demgegenüber von der Einkommenssteuer erfasst (§ 19 Abs. 2 StG). Daraus würde im Ergebnis ein Gewinn anfallen, der zu Steuern führt, obwohl dabei kein Geldzufluss realisiert wurde. Dasselbe gilt für die Besteuerung von Aufwertungsgewinnen, auch betreffend juristische Personen (§§ 19 Abs. 2 und 64 Abs. 1 Bst. c StG).
- Zum Zwecke der Grundstückgewinnsteuer muss im Zeitpunkt der Grundstücksveräusserung nicht geprüft werden, ob das veräusserte Grundstück evtl. dem Geschäftsvermögen zugehört. Bei natürlichen Personen bedingt die Klärung des Vermögenscharakters einer Liegenschaft (Privat- oder Geschäftsvermögen) in der Regel eine umfassende Prüfung der Aktenlage über mehrere Jahre, vor allem auch der Verhältnisse im Veräusserungsjahr. Im Zeitpunkt der Veräusserung liegen der Steuerverwaltung jedoch keine aktuellen überprüfbaren Angaben vor. Die Abgrenzung zwischen Privat- und Geschäftsgrundstücken im Veräusserungszeitpunkt wäre mit einem grossen zusätzlichen Abklärungsaufwand verbunden.

Aus Sicht des Regierungsrates überwiegen die Vorteile des monistischen Systems diejenigen des dualistischen Systems deutlich. Im Weiteren ist die von den Interpellanten angesprochene Verrechnung von Betriebsverlusten auch beim monistischen System gewährleistet. So können bei der Grundstückgewinnsteuer neben Veräusserungs- und Teilveräusserungsverlusten auch Verluste zur Verrechnung gebracht werden, die bei der Einkommens- und Gewinnsteuer nicht oder nicht voll

verrechenbar sind (§§ 119 und 173 Abs. 1 StG). Dasselbe gilt auch für sog. Ausscheidungsverluste im interkantonalen Verhältnis nach Massgabe der bundesgerichtlichen Rechtsprechung.

2. Mit welchen finanziellen Auswirkungen bzw. steuerlichen Mehr- oder Mindereinnahmen rechnet der Regierungsrat bei einem Wechsel zum dualistischen System?

Der Wechsel zum dualistischen System hätte zur Folge, dass Grundstücksgewinne Selbstständigerwerbender und juristischer Personen neu mit der Einkommens- und Gewinnsteuer erfasst und im Allgemeinen tiefer besteuert würden. Daher wäre mit Steuermindereinnahmen beim Kanton, den Bezirken und Gemeinden zu rechnen. Bei den Kirchgemeinden hingegen würde ein Systemwechsel zu Steuererhöhungen führen, da diese nach geltendem Recht am Ertrag der Grundstücksgewinnsteuer nicht partizipieren. Weil im monistischen System bei natürlichen Personen nicht zwischen Geschäfts- oder Privatliegenschaften zu differenzieren ist, ermöglicht die aktuelle Datenlage lediglich, die möglichen Auswirkungen auf die Gewinnsteuer (juristische Personen) darzulegen. Im Vergleich zu den juristischen Personen ist von einer geringen Anzahl von Grundstücksveräusserungen durch Selbstständigerwerbende auszugehen, entsprechend ist auch der Effekt auf die Einkommenssteuereinnahmen geringer. Unter der Annahme eines dualistischen Systems im Bereich der Grundstücksgewinnsteuer ergäben sich für das Jahr mit dem aktuellsten repräsentativen Veranlagungsstand (2021) Steuermindereinnahmen von 22.5 Mio. Franken. Darin noch nicht eingerechnet sind die nicht quantifizierbaren Mindereinnahmen bei Selbstständigerwerbenden.

<i>Gemeinwesen</i>	<i>Fiskalische Auswirkungen nach Steuerarten¹ (in Franken)</i>		<i>Fiskalische Auswirkungen insgesamt</i>
	<i>Grundstückgewinnsteuer²</i>	<i>Gewinnsteuer</i>	
Kanton	- 28.9 Mio.	+ 7.1 Mio.	- 21.8 Mio.
Bezirke	- 3.2 Mio.	+ 3.0 Mio.	- 0.2 Mio.
Gemeinden	- 6.4 Mio.	+ 4.9 Mio.	- 1.5 Mio.
Kirchgemeinden	---	+ 1.0 Mio.	+ 1.0 Mio.
Total	- 38.5 Mio.	+ 16.0 Mio.	- 22.5 Mio.

1) Berechnungsgrundlagen: definitiv veranlagte Grundstücksgewinnsteuern des Jahres 2021 und Steuerfüsse 2021

2) Die Steuermindereinnahmen des Kantons, der Bezirke und Gemeinden entsprechen den Verteilquoten gemäss § 199 Abs. 1 StG i. V. m. § 12 Abs. 1 FAG: drei Viertel Kanton, ein Zwölftel Bezirke und ein Sechstel Gemeinden

3. Welche Auswirkungen hätte ein Systemwechsel auf die Grundstücksgewinnsteuer-Einnahmen von (a) natürlichen Personen (Privatvermögen), (b) Einzelfirmen und Personengesellschaften (Geschäftsvermögen) sowie (c) juristischen Personen (aufgeteilt in gewinnsteuerbefreite und normal steuerbare juristische Personen)? Wie viele Steuersubjekte wären – je nach Kategorie – in welchem finanziellen Umfang vom Systemwechsel betroffen? Was sind die durchschnittlichen Besitzesdauern je oben erwähnter Kategorie?

Ein Systemwechsel hätte keine Auswirkungen auf die Besteuerung natürlicher Personen mit Grundstücken im Privatvermögen (Kategorie a), da Veräusserungsgewinne auf solchen Grundstücken auch beim dualistischen System weiterhin mit der Grundstücksgewinnsteuer erfasst werden. Dementsprechend würden sich bezüglich dieser Fälle bei einem Systemwechsel die Grundstücksgewinnsteuereinnahmen nicht ändern. Wie in der Antwort auf Frage 2 ausgeführt, können betreffend Grundstücksveräusserungen durch Selbstständigerwerbende keine Aussagen zu den fiskalischen Auswirkungen eines Systemwechsels gemacht werden. Bezüglich der fiskalischen Auswirkungen bei juristischen Personen kann auf die Antwort zur Frage 2 verwiesen werden. Die Grundstücksgewinnsteuereinnahmen würden um 38.5 Mio. Franken abnehmen, die Einnahmen aus der Gewinnsteuer um 16 Mio. Franken zunehmen. Eine Aufteilung dieser Auswirkungen auf ordentlich besteuerte juristische Personen und solche, die nach § 61 StG von der Gewinnsteuerpflicht

befreit sind, ist mangels detaillierter Datenerfassung nicht möglich. In Bezug auf die Anzahl der von einem Systemwechsel betroffenen natürlichen Personen mit privaten Grundstücken (Kategorie a) und solchen mit Geschäftsgrundstücken (Kategorie b) können aufgrund der Datenlage (Unterscheidung ist nach geltendem Recht nicht erforderlich) keine Aussagen gemacht werden. Vom Systemwechsel wären gemäss den im Jahr 2021 vorgenommenen Grundstückgewinnsteuerveranlagungen 176 juristische Personen (Kategorie c) betroffen gewesen. Da bei Veräusserungen von Grundstücken mit einer Besitzesdauer von 25 und mehr Jahren der Besitzesdauerrabatt (§ 120 Abs. 3 StG) derselbe bleibt, kann für die von den Interpellanten genannten Kategorien Steuerpflichtiger keine repräsentative Verteilung der durchschnittlichen Besitzesdauer ermittelt werden. Wird von einer Differenzierung der Besitzesdauer von mehr als 25 Jahren abgesehen, ergibt sich für das Jahr 2021 folgende Verteilung:

<i>Besitzesdauer¹</i>	<i>Grundstücksveräusserungen</i>	
	<i>Natürliche Personen²</i>	<i>Juristische Personen³</i>
Bis 5 Jahre	12 %	34 %
6 bis 10 Jahre	9 %	22 %
11 bis 24 Jahre	40 %	20 %
25 und mehr Jahre	39 %	24 %
Total	100 %	100 %

1) Volle Jahre; Berechnungsbasis: Ertrag Grundstückgewinnsteuer des Jahres 2021

2) Ohne Unterscheidung zwischen Personen mit Grundstücken im Privat- bzw. Geschäftsvermögen

3) Ohne Unterscheidung zwischen steuerbefreiten und ordentlich besteuerten juristischen Personen bei der Gewinnsteuer

Daraus zeigt sich für das Jahr 2021, dass juristische Personen ihre Grundstücke in kürzeren Zeitabständen veräussern als natürliche Personen (Besitzesdauern bis fünf Jahre sowie zwischen sechs und zehn Jahren).

4. Welchen Einfluss hätte ein Systemwechsel auf das Projekt «Finanzen 2020»?

Das Projekt «Finanzen 2020» wurde mit dem gleichnamigen Bericht im April 2020 abgeschlossen (RRB Nr. 233/2020). Der Bericht «Finanzen 2020» dient seither als Orientierungshilfe und Nachlagewerk für finanz- und steuerpolitische Vorhaben und bildet dazu eine Steuerungsgrundlage. Er verzichtet bewusst auf konkrete Gesetzesvorlagen. Diese sollen zwar basierend auf der Auslegeordnung des Berichts beurteilt, jedoch im dafür vorgesehenen politischen Prozess unter Einbezug der dafür zuständigen Personen erarbeitet werden. Der Bericht «Finanzen 2020» bietet daher lediglich Anhaltspunkte zu möglichen Massnahmen und finanzstrategische Leitlinien zur zukünftigen Steuerung einer stabilen Finanz- und Steuerpolitik im Kanton Schwyz (Bericht «Finanzen 2020», S. 9). Auch die Grundstückgewinnsteuer wird im Bericht behandelt. Ein Systemwechsel bei der Besteuerung von Grundstücksgewinnen wird darin jedoch nicht thematisiert, da bei der Erstellung des Berichts steuerliche Entlastungen tiefer und mittlerer Einkommen natürlicher Personen im Mittelpunkt der steuerpolitischen Diskussion standen. Ein Systemwechsel bei der Grundstückgewinnsteuer kann aufgrund der allgemeinen Ausführungen des Berichts zur Grundstückgewinnsteuer unter Berücksichtigung weiterer Kriterien (wie in der Antwort auf diese Interpellation dargelegt) beurteilt werden. Ein Systemwechsel hätte keinen Einfluss mehr auf das abgeschlossene Projekt «Finanzen 2020».

5. Welche Auswirkungen hätte ein Systemwechsel auf den innerkantonalen Finanzausgleich und die Gemeinden?

Ein Systemwechsel bei der Besteuerung von Grundstücksgewinnen hätte einen Einfluss auf den innerkantonalen Finanzausgleich. Mit dem horizontalen Finanzausgleich wird unter den Bezirken

und Gemeinden voneinander getrennt ein Steuerkraftausgleich vorgenommen und ein Teil des Ertrages der Grundstückgewinnsteuer verteilt (§ 7 FAG). Wie unter Ziffer 2.1 dargelegt, erhält der Kanton drei Viertel des Grundstückgewinnsteuerertrags, während den Bezirken ein Zwölftel und den Gemeinden ein Sechstel zustehen (§ 199 Abs. 1 StG i. V. m. § 12 Abs. 1 FAG). Die getrennten Bezirks- und Gemeindeanteile werden nach der relativen Steuerkraft auf die einzelnen Bezirke und Gemeinden verteilt (§ 12 Abs. 1 und 2 FAG). Der Anteil der Bezirke und Gemeinden wird zusammen mit dem Steuerkraftausgleich nach §§ 10 und 11 FAG zur Anhebung der tiefen relativen Steuerkraft einzelner Bezirke und Gemeinden verwendet (§ 12 Abs. 3 FAG). Ein Systemwechsel zum dualistischen System hätte hohe Steuermindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer zur Folge, welche die potenziellen Mehreinnahmen aus der Einkommens- und Gewinnsteuer erheblich übersteigen würden (vgl. Antwort auf Frage 2). Die Verteilung der Grundstückgewinnsteuereinnahmen nach § 199 Abs. 1 StG i. V. m. § 12 Abs. 1 FAG bliebe gleich. Tiefere Grundstückgewinnsteuereinnahmen bei gleichbleibender Mindestausstattung der ressourcenschwachen Gemeinden von derzeit 70 % hätte eine höhere Mittelabschöpfung bei den Gebergemeinden zur Folge. Der Regierungsrat hat am 21. Dezember 2022 im Rahmen der Reform des indirekten und direkten Finanzausgleichs die Vernehmlassung zur Finanz- und Aufgabenprüfung 2022 eröffnet. In der Vernehmlassungsvorlage wird u. a. vorgesehen, dass der Anteil der Bezirke und Gemeinden an der Grundstückgewinnsteuer vom innerkantonalen Finanzausgleich entkoppelt und durch einen vertikalen Kantonsanteil ersetzt werden soll, um den innerkantonalen Finanzausgleich transparenter und effektiver zu machen. Bei einer Umsetzung der Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs hätten Steuermindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer keinen Einfluss mehr auf den innerkantonalen Finanzausgleich, wohl aber auf die Finanzierung des allgemeinen Staatshaushaltes. Die geplante Reform des innerkantonalen Finanzausgleichs geht von keinem Systemwechsel aus. Im Falle eines Systemwechsels würden dem allgemeinen Staatshaushalt die entsprechenden Mittel (vgl. Antwort auf Frage 2) fehlen und müssten anderweitig kompensiert werden.

6. Hätte ein Systemwechsel nach Auffassung des Regierungsrates irgendwelche Einflüsse auf den Immobilienmarkt (wie bspw. Preisentwicklung, Spekulation usw.)?

Die Preisentwicklung auf dem Schwyzer Immobilienmarkt wird wie auf allen Märkten durch Angebot und Nachfrage bestimmt. Erhöht sich das Angebot, sinken die Preise, erhöht sich die Nachfrage, steigen die Preise (und umgekehrt). Angebot und Nachfrage werden von zahlreichen Faktoren beeinflusst. Zu den angebotsseitigen Faktoren gehören die kommerzielle Verfügbarkeit von Grundstücken (abhängig von Landreserven, Erschliessungen, Ein- und Umzonungen), die Entwicklung der Bauwirtschaft und die Höhe von Leerständen. Zu den nachfrageseitigen Faktoren zählen die Zinsentwicklung und das Wirtschafts- und Bevölkerungswachstum. Die Immobilienpreise werden auch von der allgemeinen Preisentwicklung (Inflation) beeinflusst. Die Grundstückgewinnsteuer spielt für die Preisentwicklung auf dem Immobilienmarkt eine untergeordnete Rolle, kann aber einen Einfluss auf die Haltedauer von Grundstücken haben. Das StHG geht implizit von einem solchen Effekt aus, indem es den Kantonen in Art. 12 Abs. 5 StHG vorschreibt, kurzfristig realisierte Grundstücksgewinne (Spekulationsgewinne) stärker zu besteuern. Dies wird im Kanton Schwyz durch den Grundstückgewinnsteuertarif in Verbindung mit dem Besitzesdauerzuschlag für kurze Haltedauern (§ 120 StG) gewährleistet. Mit einem Systemwechsel zum dualistischen System würden hingegen kurzfristige Grundstücksveräusserungen in den allermeisten Fällen nicht mehr stärker besteuert, da bei der Einkommens- und Gewinnbesteuerung nicht nach Haltedauer differenziert wird und diese im Allgemeinen zu einer tieferen Besteuerung führen. Zudem gilt bei den juristischen Personen ein proportionaler Gewinnsteuersatz, der zur Folge hat, dass kleine und grosse Gewinne sowie Veräusserungen mit kurzer Haltedauer gleich besteuert werden wie Veräusserungen mit langen Haltedauern. Ein Wechsel zum dualistischen System dürfte dem kurzfristigen, spekulationsorientierten Grundstückhandel eher Vorschub leisten.

7. Kann sich der Regierungsrat bei der Grundstückgewinnsteuer einen Wechsel zum sog. dualistischen System vorstellen?

Nein. Der Regierungsrat lehnt einen solchen Wechsel ab, da die Vorteile des monistischen Systems diejenigen des dualistischen Systems sowohl aus Sicht der Volkswirtschaft (Verhinderung von Spekulation), einer effizienten Steuererhebung und Steuersicherung sowie aus finanzpolitischer Sicht (Vermeidung von Steuermindereinnahmen) deutlich überwiegen.

8. Welche alternativen Massnahmen kommen für den Regierungsrat im Falle, dass er am monistischen System festhalten will, in Betracht, um die – gerade bei kurzen Besitzesdauern – überproportionale Grundstückgewinnsteuerlast zu reduzieren (bspw. Anpassung der Steuertarife oder zumindest Reduktion des maximalen Steuersatzes)?

Das StHG schreibt den Kantonen in Art. 12 Abs. 5 StHG vor, dass sie dafür zu sorgen haben, kurzfristig realisierte Grundstückgewinne stärker zu besteuern. Mit dieser Bestimmung soll die kurzfristige Grundstückspekulation bekämpft werden, was auch vom Bundesgericht mehrfach bestätigt wurde. Art. 12 Abs. 5 StHG dient auch der verfassungsrechtlich verankerten Förderung des Wohneigentums nach Art. 108 BV (BGE 145 II 206, E. 3.22; Urteil 2C_463/2015, E. 3.1; vgl. S. Hunziker und M. Seiler, in: Zweifel/Beusch, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 4. Auflage, Basel 2022, N 147 f.). Aus diesem Grund besteht für den Regierungsrat kein Handlungsspielraum. Dies gilt sowohl für den Grundstückgewinnsteuertarif und als auch für den Besitzesdauerzuschlag (§ 120 Abs. 1 und 2 StG). Zudem drängt sich eine Reduktion der Besteuerung auch aus standortpolitischer Sicht nicht auf, da Grundstückgewinne (bzw. die Grundstücke) als unbewegliche Steuerobjekte dem Steuerwettbewerb nicht ausgesetzt sind (vgl. Bericht «Finanzen 2020», S. 213). Im Weiteren kämen Steuerentlastungen bei der Grundstückgewinnsteuer vorwiegend einer begrenzten Klientel zugute (Liegenschaftsverkäufern und mit Liegenschaften handelnden Unternehmen). Steuerliche Entlastungen sollen nach Ansicht des Regierungsrates in erster Linie allen Steuerzahlern oder einem grösseren Kreis von Steuerpflichtigen zukommen oder in Bereichen erfolgen, wo Handlungsbedarf besteht. Ein solcher besteht im Bereich der Grundstückgewinnsteuer aktuell nicht.

9. Könnte sich der Regierungsrat – im Sinne einer Variante – eine Anpassung der Grundstückgewinnsteuertarife vorstellen, wonach die Tarife in Abhängigkeit von der effektiv erzielten Wertschöpfung festgelegt werden (tieferer Tarif bei Verkauf nach Bauprojekt bzw. massgeblichen Investitionen / höhere Tarife bei rein spekulativem Landverkauf ohne Bauprojekt)?

Einzig der Kanton Zug berücksichtigt beim Grundstückgewinnsteuertarif die Anlagekosten, zu denen u. a. Aufwendungen für Bauten, Umbauten, Meliorationen sowie wertvermehrnde Aufwendungen gehören. Die Zuger Regelung (§§ 196 Abs. 1 Bst. a und 199 Abs. 1 und 3 des Steuergesetzes des Kantons Zug vom 25. Mai 2000 [StG-ZG, BGS 632.1]) bewirkt, dass der Steuersatz mit zunehmenden Anlagekosten (zunehmender Wertschöpfung) sinkt. Gemäss Auskunft besteuert der Kanton Zug über 95 % der Grundstückgewinne zum Minimalsatz von 10 %, da der nach der gesetzlichen Formel berechnete Steuersatz regelmässig darunterliegt. Daraus lässt sich schliessen, dass eine solche rendite- bzw. wertschöpfungsorientierte Ausgestaltung des Grundstückgewinnsteuertarifs das tarifliche Spektrum auf ein der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zuwiderlaufendes Mass einschränken würde. Die Berücksichtigung zusätzlicher Massnahmen beim Grundstückgewinnsteuertarif ist nach Auffassung des Regierungsrates sachlich nicht geboten.

Beschluss des Regierungsrates

1. Erlass der vorliegenden Antwort zuhanden des Kantonsrates.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Staatskanzlei; Departemente; Amt für Finanzen; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

