

Beschluss Nr. 825/2024

Schwyz, 13. November 2024 / ju

Motion M 10/24: Grundstückgewinnsteuer modernisieren!

Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 23. Mai 2024 haben Kantonsrat Willi Kälin und fünf Mitunterzeichnende folgende Motion eingereicht:

«Die Grundstückgewinnsteuer wurde ursprünglich eingeführt, um die Spekulation mit Immobilien zu unterbinden oder wenigstens unattraktiv zu machen. Anfang der 1990er Jahre war man der Überzeugung, mit weniger Immobilientransaktionen würden die Immobilienpreise weniger schnell steigen. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Steuer die Liquidität des Immobilienmarktes reduzieren. Deshalb wurde die Sondersteuer derart ausgestattet, dass sie mit zunehmender Haltedauer der Immobilie abnehmen würde.

Mittlerweile müssen wir feststellen, dass degressive Besteuerung den ununterbrochenen Anstieg der Immobilienpreise in unserem Kanton nicht verhindern konnte, gleichzeitig aber das Angebot stark reduziert wurde. Somit hat die Praxis die bereits bei der Einführung zweifelhafte Hypothese eines attraktiveren Immobilienmarktes endgültig widerlegt.

Das Gegenteil ist eingetroffen: Weil die Rendite auf Bauland bei zunehmender Haltedauer wegen geringerer Steuerbelastung zunahm, wurde Bauland gehortet ohne es zu bebauen. Die Tendenz der Baulandhortung hat durch die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) weiter zugenommen. Gemäss Marktbeobachtern ist das neue RPG, neben der relativen Rechtsunsicherheit in Bezug auf Baubewilligungen, Einspracheverzögerungen und der zunehmenden Regulierungsdichte, die Hauptursache für die gegenwärtige Investitionsflaute im Wohnungsbau. Mit einem faktischen Einzonungsmoratorium wird die Verfügbarkeit von Bauland spürbar eingeschränkt.

Deshalb ist fraglich, ob die Grundstückgewinnsteuer den ihr ursprünglich zgedachten Zweck heute noch erfüllt. Denn in erster Linie werden mit der Grundstückgewinnsteuer vornehmlich normale Eigenheimbesitzer oder Stockwerkeigentümer zur Kasse gebeten, die ihre Liegenschaft nach vielen Jahren verkaufen wollen oder müssen.

Während die Grundstückgewinnsteuer eine kantonale Steuer ist, verpflichtet der Bund die Kantone in Art. 12 Abs. 1 StHG eine solche zu erheben. Dabei sind die Kantone angehalten, kurzfristige Grundstückverkaufsgewinne stärker zu besteuern als solche, die über längere Zeit erzielt wurden.

Für die Berechnung der Grundstückgewinnsteuer wendet der Kanton Schwyz das monistische System an. Für eine Besitzesdauer von weniger als fünf Jahren berechnet er Zuschläge und für eine Besitzesdauer von fünf und mehr Jahren werden Ermässigungen gewährt. Ab 25 und mehr Jahren wird eine Ermässigung von 70 % gewährt.

Weil sich die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer innert acht Jahren auf CHF 116.6 Millionen (Jahresrechnung 2023) verdoppelt haben, ist es angezeigt, die Steuer zu modernisieren. Einerseits kann nach einer Haltedauer von 25 und mehr Jahren kaum mehr von Spekulation gesprochen werden, was eine Grundstückgewinnsteuer nicht mehr rechtfertigt (siehe Kanton Genf) und andererseits sollen langfristige Investitionen in Immobilien als Kapitalvorsorge angesehen werden, was das Wohneigentum fördern soll. Weil, wie oben begründet, nach einer Besitzesdauer von 25 und mehr Jahren nicht mehr von Spekulation gesprochen werden kann, soll die Ermässigung der Grundstückgewinnsteuer nach 25 vollen Jahren von 70 % auf 100 % angehoben werden.

Antrag:

Der Regierungsrat hat dem Kantonsrat eine Vorlage zu unterbreiten, in der die Ermässigung der Grundstückgewinnsteuer beginnend mit 10 % ab einer Haltedauer von vollen fünf Jahren linear bis nach spätestens 25 Jahren auf 100 % ansteigt und dabei aufzeigt, um wieviel die Erträge aus der Sondersteuer voraussichtlich sinken werden.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

Die Grundstückgewinnsteuer wurde im Kanton Schwyz mit dem Steuergesetz aus dem Jahre 1958 eingeführt. Seither unterliegen Gewinne aus der Veräusserung von im Kanton gelegenen Grundstücken des Privat- und Geschäftsvermögens oder von Anteilen an solchen der Grundstückgewinnsteuer (sogenanntes monistisches System; § 104 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 9. Februar 2000 [StG, SRSZ 172.200]). Als Grundstückgewinn gilt der Betrag, um den der Veräusserungserlös die Anlagekosten (Erwerbspreis und Aufwendungen) übersteigt (§ 113 Abs. 1 StG). Der Grundtarif der Grundstückgewinnsteuer ist als Stufentarif ausgestaltet (§ 120 Abs. 1 StG). Die nach dem Grundtarif berechnete Grundstückgewinnsteuer erhöht sich bei einer Besitzesdauer von weniger als vier Jahren um 10 %, weniger als drei Jahren um 20 %, weniger als zwei Jahren um 30 % und weniger als einem Jahr um 40 % (Besitzesdauerzuschlag; § 120 Abs. 2 StG). Demgegenüber ermässigt sie sich bei einer Besitzesdauer von fünf Jahren um 10 % und für jedes weitere Jahr um zusätzliche 3 % (Besitzesdauererrabatt; § 120 Abs. 3 StG). Der Besitzesdauererrabatt beträgt maximal 70 % ab einer Besitzesdauer von 25 Jahren. Die Erhebung der Grundstückgewinnsteuer wird vom Steuerharmonisierungsgesetz vorgeschrieben (Art. 2 Abs. 1 Bst. d des Steuerharmonisierungsgesetzes vom 14. Dezember 1990 [StHG, SR 642.14]), das Bundesgesetz regelt auch die Grundzüge (Art. 12 StHG).

2.2 Zweck der Grundstückgewinnsteuer

Die Motionäre führen aus, dass die Grundstückgewinnsteuer eingeführt worden sei, «um die Spekulation mit Immobilien zu unterbinden oder wenigstens unattraktiv zu machen». Diese Darstellung greift deutlich zu kurz. Die Grundstückgewinnsteuer verfolgt wie andere Steuerarten in erster Linie einen fiskalischen Zweck (Erzielung von Steuereinnahmen für das Gemeinwesen). Sie recht-

fertigt sich aus steuerpolitischer Sicht, weil Grundstücke in aller Regel unabhängig von Investitionen des Eigentümers eine mehr oder weniger starke Wertsteigerung erfahren. Hauptursache für diese Wertsteigerungen sind die preisbestimmenden konjunkturellen Faktoren auf dem Immobilienmarkt (Angebot und Nachfrage). Zudem trägt auch die öffentliche Hand zur Wertsteigerung von Grundstücken bei (Infrastruktur- und Verkehrsmassnahmen, Strom- und Wasserversorgung usw.). Eigene wertsteigernde Investitionen (Aufwendungen) kann der Eigentümer im Veräusserungsfall bei der Grundstücksgewinnsteuer als Anlagekosten in Abzug bringen (§ 116 StG). Grundstücke erfahren somit auch ohne Zutun des Eigentümers einen steuerlich massgebenden Wertzuwachs. Es wird daher auch von der Besteuerung eines «unverdienten Wertzuwachses» gesprochen (vgl. Zweifel/Hunziker/Margraf/Oesterheld, Schweizerisches Grundstücksgewinnsteuerrecht, 2021, S. 3 f.). Schliesslich führt die Veräusserung eines Grundstücks (steuerbarer Sachverhalt) in aller Regel auch zu einer deutlich höheren Liquidität, was die Erfüllung der Grundstücksgewinnsteuerpflicht ermöglicht, selbst wenn die Steuerlast infolge gestiegener Immobilienpreise höher ausfällt.

2.3 Besitzesdauerzuschlag und Besitzesdauerrabatt

Der Besitzesdauerzuschlag bezweckt die vom Steuerharmonisierungsgesetz (Art. 12 Abs. 5 StHG) vorgeschriebene stärkere Besteuerung kurzfristig realisierter Grundstücksgewinne. Damit soll der marktverzerrenden Wirkung von Grundstücksspekulationen entgegengewirkt werden. Allgemein gilt als Spekulation der Kauf einer Sache, um sie in absehbarer Zeit wieder gewinnbringend zu verkaufen. Spekulation ist definitionsgemäss auf kurze Zeiträume ausgerichtet. Der Schwyzer Gesetzgeber hat die massgebende Spekulationsdauer auf maximal vier Jahre festgelegt (§ 120 Abs. 2 StG). Demgegenüber soll mit dem Besitzesdauerrabatt dem Umstand Rechnung getragen werden, dass bei längerer Besitzesdauer zumindest ein Teil des Grundstücksgewinns auf die Teuerung (Inflation) zurückzuführen ist (vgl. Zweifel/Hunziker/Margraf/Oesterheld, a. a. O., S. 474). Im vorliegenden Vorstoss vermischen die Motionäre diese beiden Instrumente, die – wie dargelegt – unterschiedliche Ziele verfolgen. Sie führen aus, die Grundstücksgewinnsteuer sei nach einer Haltedauer ab 25 Jahren nicht mehr gerechtfertigt, da bei solchen Besitzesdauern nicht mehr von Spekulation gesprochen werden könne. Dem ist entgegenzuhalten, dass der Gesetzgeber bei Veräusserungen mit Haltedauern von vier und mehr Jahren nicht mehr von einer Spekulation ausgeht, die es mit einem Steuerzuschlag zu bekämpfen gälte.

2.4 Angebot und Nachfrage auf dem Immobilienmarkt sowie Vorsorge

Der Preis eines Grundstücks wird im Wesentlichen durch Angebot und Nachfrage auf dem Immobilienmarkt bestimmt. Immobilienangebot und Nachfrage hängen von weiteren Faktoren ab (z. B. Verfügbarkeit von Bauland und Regulierungsvorschriften, Bevölkerungswachstum, Finanzierungskosten und Einkommen). Die Motionäre stellen angesichts der gegenwärtigen Situation auf dem Immobilienmarkt (Nachfrageüberhang) die Grundstücksgewinnsteuer generell in Frage. Dabei übersehen sie, dass der Grundstücksgewinnsteuer – abgesehen von ihrem Beitrag an die Eindämmung der Grundstücksspekulation – nicht die Funktion einer Marktregulierung zufällt. Dazu sind andere, ausserfiskalische Massnahmen vorgesehen. Ebenso wenig wirkt sich die Grundstücksgewinnsteuer – wie behauptet – auf die persönliche Vorsorge in Form von langfristigen Investitionen in Immobilien und auf die Wohneigentumsförderung aus, da Grundstücksgewinne nicht im Zeitpunkt des Erwerbs und während der Haltedauer, sondern erst bei der Grundstücksveräusserung besteuert werden. Zudem kann die Bezahlung der Grundstücksgewinnsteuer aufgeschoben werden, wenn innert angemessener Frist ein Ersatzgrundstück erworben wird oder bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen (u. a. Erbvorbezug, Schenkung, Vermächtnis, Eigentumswechsel unter Ehegatten, Landumlegungen, Umstrukturierungen). Somit wird Wohneigentum, solange es als Vorsorgeobjekt dient, durch die Grundstücksgewinnsteuer nicht belastet.

2.5 Erhöhung des Besitzesdauerabatts

Die vorgeschlagene Erhöhung des Besitzesdauerabatts auf bis zu 100 % ab 25 Jahren lässt sich nicht mit dem Bundesrecht vereinbaren. Das Steuerharmonisierungsgesetz jedenfalls lässt aufgrund der Länge der Haltedauer keine Befreiung von der Grundstückgewinnsteuer zu (vgl. Zweifel/Hunziker/Margraf/Oesterhelt, a. a. O., S. 475). Eine Regelung, wonach ab einer bestimmten Haltedauer gar keine Grundstückgewinnsteuer mehr anfallen würde, käme einer Befreiung bestimmter Personen von der Grundstückgewinnsteuer gleich. Dies liesse sich mit dem verfassungsmässigen Grundsatz der Gleichbehandlung, der auch im Steuerrecht gilt, nicht vereinbaren. Im Weiteren dürfte dies sogar eher einen Anreiz schaffen, jahrelang gehaltene Grundstücke noch länger zu halten und sie erst nach 25 Jahren zu veräussern, was das Immobilienangebot zusätzlich verknappen würde. Zwischenzeitlich hat der Kanton Genf den Besitzesdauerabatt von 100 % per 1. Januar 2024 wieder zurückgenommen und stattdessen eine Besteuerung von 2 % eingeführt.

Wie der Regierungsrat bereits in seiner Antwort auf die Interpellation I 1/24 (RRB Nr. 447/2024, Ziffer 2.2.3) dargelegt hat, ist die Besteuerung von Grundstückgewinnen im Kanton Schwyz über alle Haltedauern und Gewinnstufen betrachtet im interkantonalen Vergleich attraktiv. Die vorgeschlagene Erhöhung des Besitzesdauerabatts würde beim Kanton zudem jährlich zu Steuermindereinnahmen von rund 53 Mio. Franken führen. Dies entspräche rund 48 % der in den letzten drei Jahren durchschnittlich vereinnahmten Grundstückgewinnsteuern. Zur Kompensation dieses Ertragsausfalls müsste der Steuerfuss für natürliche Personen um fast 14 Steuerfussprozente erhöht werden.

2.6 Fazit

Der Regierungsrat hält Entlastungen im Bereich der Grundstückgewinnsteuer weiterhin weder steuerlich geboten noch finanzpolitisch als angezeigt. Vielmehr sieht er steuerliche Entlastungsmassnahmen bei natürlichen Personen durch die Erhöhung diverser Abzugsmöglichkeiten sowie den Ausgleich der kalten Progression beim Einkommenssteuertarif vor, wozu aktuell die Vernehmlassung läuft. Die Grundstückgewinnsteuerbelastung im Kanton Schwyz ist massiv und durchaus attraktiv. Die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer bilden zudem eine wesentliche Einnahmequelle des Schwyzer Staatshaushaltes. Die vorgeschlagene Erhöhung des Besitzesdauerabattes wäre nahezu mit einer Halbierung der Grundstückgewinnsteuern verbunden und entbehrte jedenfalls einer zwingenden bzw. nachvollziehbaren Begründung. Da Wertsteigerungen auch auf Investitionen der öffentlichen Hand zurückzuführen sind, rechtfertigt sich eine Besteuerung weiterhin. Ein allfälliger Wertzuwachs wird massiv besteuert, wobei die aufgelaufene Inflation über den Besitzesdauerabatt berücksichtigt wird. Aus all diesen Überlegungen lehnt der Regierungsrat eine Entlastung bei der Grundstückgewinnsteuer, insbesondere eine Erhöhung des Besitzesdauerabattes, klar ab und beantragt dem Kantonsrat, die vorliegende Motion nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion M 10/24 nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Finanzdepartement; Steuerverwaltung.

Im Namen des Regierungsrates:

Michael Stähli
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber