

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Oktober 2025

1097. Änderung des Steuergesetzes (Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten, Beteiligung des Kantons am Grundstück- gewinnsteuerertrag), Verzicht

1. Ausgangslage

Der Kanton Zürich kann derzeit seine Investitionen nicht aus eigenen Mitteln finanzieren. Die Nettoverschuldung stieg in den Jahren 2023 und 2024 um rund 500 Mio. Franken. Die Herausforderungen bei der Finanzierung der Infrastruktur gehen auch auf die jüngsten Mittelverschiebungen vom Kanton an die Städte und Gemeinden zurück. Seit 2021 belasten diese den kantonalen Haushalt mit jährlich 376 Mio. Franken oder rund 4,5 Steuerfussprozenten.

Die hervorragende Infrastruktur ist eine der grossen Stärken des Kantons Zürich. Mit RRB Nr. 94/2025 hat der Regierungsrat deshalb die Finanzdirektion beauftragt, einen Entwurf für eine Änderung des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) zu unterbreiten. Zur Sicherung der Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten sollte dem Kanton ein pauschaler prozentualer Anteil von 25 % an der Grundstückgewinnsteuer zugewiesen werden. Nach der geltenden Regelung im Steuergesetz steht der gesamte Ertrag der Grundstückgewinnsteuer den politischen Gemeinden zu. Ein Anteil von 25 % am Grundstückgewinnsteuerertrag entspräche einem jährlichen Ertrag von rund 300 Mio. Franken für den Kanton.

Gestützt auf die Ermächtigung gemäss RRB Nr. 188/2025 löste die Finanzdirektion mit Schreiben vom 18. März 2025 die Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf aus. Die Vernehmlassung bei den politischen Gemeinden, Verbänden und politischen Parteien dauerte bis zum 18. Juni 2025.

2. Ergebnis der Vernehmlassung

Sämtliche politischen Parteien, die eine Vernehmlassung eingereicht haben (SP, FDP, Die Mitte, GLP, SVP und AL), lehnen die Vorlage ab. Für die SP ist die einseitige Ertragsverschiebung zulasten der Gemeinden abzulehnen. Den Gemeindehaushalten würden rund 313 Mio. Franken entzogen, wovon besonders die grossen Städte betroffen wären, die

im Bereich Infrastruktur besondere Zentrumslasten trügen. Die Infrastrukturprojekte dieser Gemeinden seien ebenfalls sehr wichtig für den ganzen Kanton. Die SP wäre offen für die Prüfung einer zusätzlichen kantonalen Grundstückgewinnsteuer als Zuschlag zur kommunalen Grundstückgewinnsteuer. Die FDP lehnt die Vorlage entschieden ab. Im Hinblick auf die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips sei eine weitere finanzielle Schwächung der Gemeinden strikte abzulehnen. Das anhaltende Bevölkerungswachstum insbesondere durch die Zuwanderung belaste die Gemeinden. Besonders wachstumsstarke Gemeinden wären durch die vorgeschlagene Mittelumverteilung stark betroffen. Zudem sei keine Zweckbindung der Mittel vorgesehen. Die FDP empfiehlt, auf die Vorlage in der vorliegenden Form nicht einzutreten. Für die Mitte ist für eine Anpassung der Finanzierung der kantonalen Infrastrukturprojekte eine Gesamtbetrachtung nötig, die mittels Auslegeordnung erreicht werde. Es fehle nicht nur im Kanton, sondern auch in vielen Gemeinden das Geld. Mit einer Überarbeitung des Finanzausgleichs könne spezifischer auf die finanzielle Situation der einzelnen Gemeinden eingegangen werden. Wenn im Kanton die Mittel fehlen, seien als erstes die Aufgaben zu überprüfen. Als zweites sollten Anpassungen bei den Staatssteuern und nicht bei der Grundstückgewinnsteuer erfolgen. Die GLP begrüsst grundsätzlich das Anliegen, die finanzielle Handlungsfähigkeit des Kantons zu stärken. Die Grundstückgewinnsteuer sei eine wichtige Einnahmequelle für viele Gemeinden und sichere die finanzielle Unabhängigkeit und Handlungsfähigkeit auf lokaler Ebene. Die Wertsteigerung von Grundstücken sei oft direkt auf kommunale Investitionen zurückzuführen. Bevor einseitige Massnahmen wie die vorgeschlagene Umverteilung der Grundstückgewinnsteuer umgesetzt werden, sollen die Finanzflüsse zwischen Gemeinden und Kanton vertiefter geprüft werden und eine saubere Auslegeordnung erfolgen. Die SVP lehnt die Vorlage klar ab. Sie stelle einen schwerwiegenden Eingriff in die Finanzhoheit der Gemeinden dar. Das anhaltende Bevölkerungswachstum belaste die Gemeinden mit steigenden Infrastrukturkosten. Die Grundstückgewinnsteuer sei eine der wenigen Einnahmequellen, welche mit dem Wachstum Schritt halte. Eine Abschöpfung der Grundstückgewinnsteuer durch den Kanton führe unausweichlich zu Steuererhöhungen in den Gemeinden, zum Schaden von Mittelstand, KMU und Familien. Ohne Aufgabenverschiebung solle keine Einnahmeververschiebung erfolgen. Beim Zentrumslastenausgleich seien nach Evaluation allfällige Anpassungen vorzunehmen. Der Kanton profitiere bereits durch Steuermehreinnahmen durch die Neubewertung der Liegenschaften gemäss Weisung des Regierungsrates an die Steuerbehörden

über die Bewertung von Liegenschaften und die Festsetzung der Eigenmietwerte ab Steuerperiode 2026 (LS 631.32). Der Kanton sei verpflichtet, weiterhin Investitionen zu priorisieren und Ausgaben auf deren Notwendigkeit zu prüfen. Zudem bestehe ohne Zweckbindung keine Investitionssicherheit. Für die AL haben die Gemeinden in den letzten 20 Jahren ein grosses Bevölkerungswachstum absorbiert und dafür erhebliche Infrastrukturinvestitionen geschultert. Die parallel zu diesen Aufwendungen steigenden Grundstückgewinnsteuererträge erlaubten eine stabile Finanzierung ohne Anstieg der Neuverschuldung. Bei einer Abtretung eines Teils an den Kanton müssten die Gemeinden die Steuern erhöhen. Regierungsrat und Kantonsrat hätten aus freien Stücken den Staatssteuerfuss von 100% auf 98% gesenkt. Eine Ertragsverschiebung ohne Neuverteilung von Aufgaben werde grundsätzlich abgelehnt. Die Gemeinden hätten bereits die Abschaffung der Handänderungssteuer hinnehmen müssen, deren Ausfall sich mittlerweile auf gegen 200 Mio. Franken belaufe. Profitierende Grundeigentümerinnen und -eigentümer könnten zur Mitfinanzierung bei Infrastrukturprojekten herangezogen werden, mit dem Gesetz über die Abtretung von Privatrechten als Rechtsgrundlage. Zudem wird eine Änderung des Titels der Vorlage in «Beteiligung des Kantons am Grundstückgewinnsteuerertrag (Änderung Steuergesetz)» beantragt.

Die beiden Verbände, welche eine Stellungnahme eingereicht haben (Verband der Gemeindepräsidien des Kantons Zürich [GPV], Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute [VZGV]), lehnen die Vorlage ab. Der GPV lehnt die Vorlage mit Nachdruck ab. Die Grundstückgewinnsteuer sei eine Gemeindesteuer. Es sei staatspolitisch fragwürdig, wenn der Kanton die Gemeinden gegen ihren Willen zu einem derart grossen Einnahmeverzicht zwingt. Die Gemeinden stünden aufgrund des prognostizierten Bevölkerungswachstums vor grossen Investitionen. Die Abschöpfung der Grundstückgewinnsteuer würde die Investitionsfähigkeit der Gemeinden gefährden. Die Abschöpfung würde direkt zu Steuererhöhungen auf Ebene der Gemeinden führen, welche namentlich die Einkommenssteuer und somit vor allem die Mittelschicht betreffen würden, die von der Grundstückgewinnsteuer deutlich weniger betroffen sei. Die Steuererhöhungen bei den Gemeinden erhöhten das Risiko, dass finanzschwächere Gemeinden neu zu Gemeinden mit individuellem Sonderlastenausgleich werden. Nicht nur der Kanton, auch die Gemeinden leisteten mit ihren Investitionen einen massgeblichen Beitrag zur Attraktivität des Kantons. Die Bodenpreise stiegen daher flächendeckend und nicht nur in den Zentren. Es sei zudem an die kommunalen Beiträge in den Bereichen Bildung, soziale Sicherheit

und Gesundheit erinnert. Einseitige Ertragsverschiebungen ohne Änderung der Aufgabenteilung würden dezidiert abgelehnt. Bei unveränderter Vorlage könne ein Gemeindereferendum nicht ausgeschlossen werden. Für den VZGV hätte die geplante Abschöpfung der Grundstückgewinnsteuer durch den Kanton erhebliche finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden. Diese Einnahmen würden benötigt, um die aufgrund der Bevölkerungsentwicklung nötigen Investitionen und Kosten der Infrastruktur zu finanzieren. Die Gemeinden seien auch in anderen Bereichen wie Bildung, soziale Sicherheit und Gesundheit mit stark steigenden Kosten konfrontiert. Die Grundstückgewinnsteuer sei für die Gemeinden eine wichtige Einnahmequelle, um diese Entwicklung abzufedern. Die fehlenden Einnahmen müssten durch Steuererhöhungen oder Fremdmittelbeschaffung kompensiert werden. Es sei davon auszugehen, dass die Mindereinnahmen den Finanzausgleich negativ beeinflussen würden. Die Abschöpfung durch den Kanton führe lediglich zu einer Verschiebung des Problems der steigenden Kosten auf die Gemeinden. Eine Neuverteilung der Aufgaben finde hingegen nicht statt.

Alle 86 Gemeinden, die eine Stellungnahme eingereicht haben, lehnen die Vorlage ab. Oft wird die Vorlage mit Nachdruck abgelehnt. Viele Gemeinden schliessen sich der Stellungnahme des GPV an oder übernehmen die Argumente seiner Stellungnahme. Einseitige Ertragsverschiebungen ohne Änderung der Aufgabenteilung würden abgelehnt. Aufgrund des prognostizierten Bevölkerungswachstums stünden die Gemeinden vor grossen Herausforderungen betreffend Investitionen in die Infrastruktur. Die Investitionsfähigkeit der Gemeinden dürfe nicht gefährdet werden. Die Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer seien für die Gemeinden nicht hinnehmbar und würden bei den Gemeinden zu Steuerfusserhöhungen von mehreren Prozenten führen. Mehrere Gemeinden weisen darauf hin, dass ein Verweis auf die Aufteilung der Grundstückgewinnsteuer in anderen Kantonen nicht zulässig sei, da die Aufgabenteilung in den Kantonen sehr unterschiedlich sei. Zudem stehe die Erbschafts- und Schenkungssteuer im Kanton Zürich anders als in anderen Kantonen voll dem Kanton zu. Mehrere Gemeinden weisen auf die freiwillige Senkung des Staatssteuerfusses durch den Kanton hin, ohne gegenläufige Korrekturen in wirtschaftlich besseren Zeiten. Viele Gemeinden weisen auf die steigenden Ausgaben der Gemeinden in den Bereichen Bildung (Volksschule), Gesundheit (Pflegekosten) und soziale Sicherheit (Asylwesen) hin, aufgrund des Bevölkerungswachstums und aufgrund der Vorgaben des Kantons. Die Grundstückgewinnsteuer stelle für die Gemeinden eine wichtige Ein-

nahmequelle dar, um diese finanziellen Herausforderungen zu meistern. Mehrere Gemeinden weisen darauf hin, dass nicht alle Gemeinden im gleichen Mass von den kantonalen Infrastrukturprojekten profitierten. Besonders kleinere und finanzschwache Gemeinden würde besonders hart durch die Abschöpfung der Grundstückgewinnsteuer betroffen. Einige Gemeinden machen geltend, mit der Vorlage werde Spar- und Finanzierungsverantwortung von der kantonalen auf die kommunale Ebene verlagert. Mehrere Gemeinden kritisieren, dass die Vorlage keine Zweckbindung für den Anteil des Kantons an der Grundstückgewinnsteuer vorsehe. Einige Gemeinden (Stadt Zürich, Schlieren) machen geltend, dass die Investitionsausgaben bei Zentrums- und Agglomerationsgemeinden grösser sind (pro Kopf) oder schneller wachsen als beim Kanton. Die Stadt Zürich erklärt sich bereit, im Interesse einer frühzeitigen Realisierung des Trams Affoltern den städtischen Anteil zugunsten der Kantonsfinanzen substantiell zu erhöhen und die städtischen Grundstücke zum Buchwert abzugeben. Weiter fordert sie, dass lediglich ein befristeter Zuschlag erhoben werde, falls an der Beteiligung des Kantons an der Grundstückgewinnsteuer festgehalten wird.

Die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Beteiligung des Kantons am Grundstückgewinnsteuerertrag wird somit von allen Vernehmlassungsteilnehmenden abgelehnt.

3. Folgerungen und weiteres Vorgehen

Aufgrund dieses eindeutigen Vernehmlassungsergebnisses scheint es nicht opportun, die Vorlage zur Beteiligung des Kantons am Grundstückgewinnsteuerertrag dem Kantonsrat zu unterbreiten. Dieser Schluss drängt sich insbesondere aufgrund der klar ablehnenden Haltung der Gemeinden und der im Kantonsrat vertretenen politischen Parteien auf. Aus diesen Gründen soll die Vorlage dem Kantonsrat nicht unterbreitet werden.

Der Regierungsrat möchte indessen vermehrt eine Mitfinanzierung von Infrastrukturprojekten anstreben, wie dies zum Beispiel mit dem Tram Affoltern durch die Stadt Zürich erfolgt ist. Die Finanzkraft der betroffenen Gemeinwesen soll dabei angemessen berücksichtigt werden.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Vom Ergebnis der Vernehmlassung zur Änderung des Steuergesetzes betreffend Finanzierung kantonaler Infrastrukturprojekte gemäss RRB Nr. 188/2025 wird Kenntnis genommen.

II. Auf die Ausarbeitung einer Vorlage an den Kantonsrat wird verzichtet.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli