

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

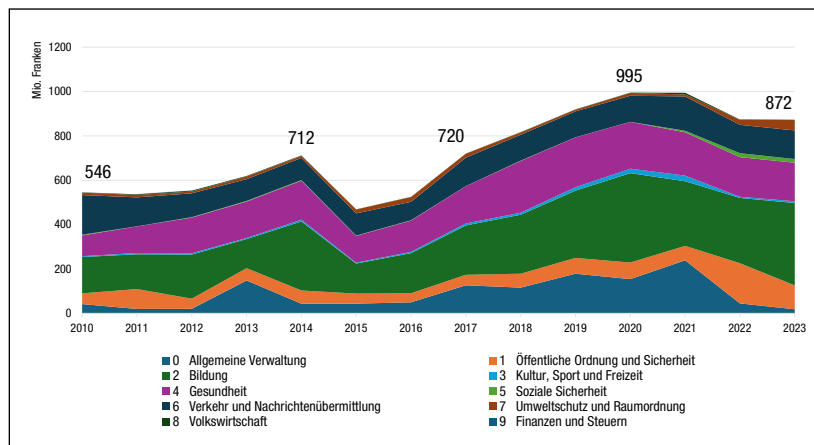
Sitzung vom 26. Februar 2025

188. Steuergesetz, Änderung, Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten, Beteiligung des Kantons am Grundstück- gewinnsteuerertrag (Vernehmlassung, Ermächtigung)

I. Ausgangslage

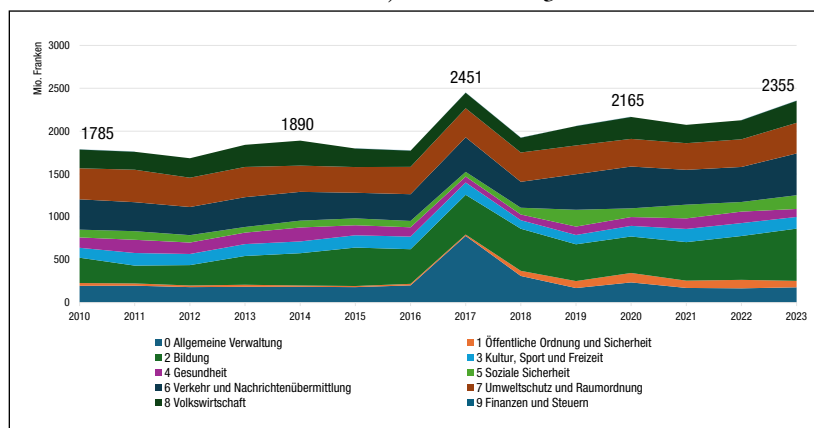
Die Ausgaben des Kantons für die Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten sind 2010 bis 2023 um rund 60% angestiegen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Ausgaben des Kantons für Infrastrukturprojekte (Sachkontengruppe 50* Sachanlagen) 2010 bis 2023



Auch die Gemeinden sind mit einem Ausgabenwachstum konfrontiert. Die Ausgaben der Gemeinden für Infrastrukturprojekte stiegen 2010 bis 2023 um rund 30% (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Ausgaben der Gemeinden für Infrastrukturprojekte (Sachkontengruppe 50* Sachanlagen und 562* Investitionsbeiträge an Gemeinden und Zweckverbände) 2010 bis 2023



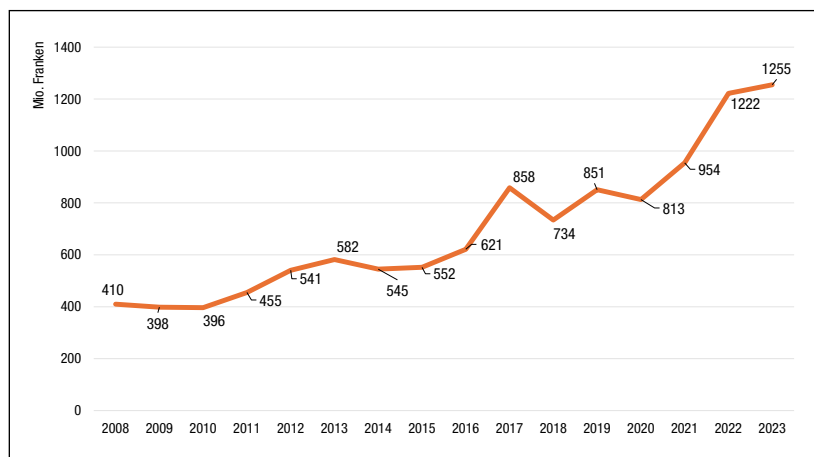
Das starke Wachstum der Ausgaben des Kantons für Infrastrukturprojekte führte dazu, dass der Kanton ab 2020 aufgrund der Finanzierungsherausforderung eine Investitionspriorisierung vornehmen musste, die bis heute anhält.

Ein wesentlicher Anteil des Ausgabenwachstums für den Kanton ist darauf zurückzuführen, dass die Planung von grösseren Infrastruktur- und Verkehrserschliessungsprojekten dazu führt, dass die Grundstückspreise im betroffenen Gebiet bereits aufgrund der erwarteten verbesserten Infrastruktur oder Verkehrserschliessung erheblich ansteigen. Dies führt dazu, dass der notwendige Landerwerb für die Infrastrukturanlage unverhältnismässig hohe Kosten verursacht.

Während die Gemeinden über die Grundstückgewinnsteuern von den erhöhten Grundstückspreisen profitieren können, führen diese für den Kanton zu einem wesentlichen Anstieg der Kosten für die Infrastrukturprojekte. Weiter führen die durch den Kanton finanzierten Infrastrukturprojekte durch die Verbesserung der Erschliessung zu einer Aufwertung der Grundstücke in der ganzen Region. Neben den Standortgemeinden profitieren auch die umliegenden Gemeinden.

Die Erträge der Gemeinden aus der Grundstückgewinnsteuer sind in den letzten Jahren stark gewachsen (vgl. Abbildung 3).

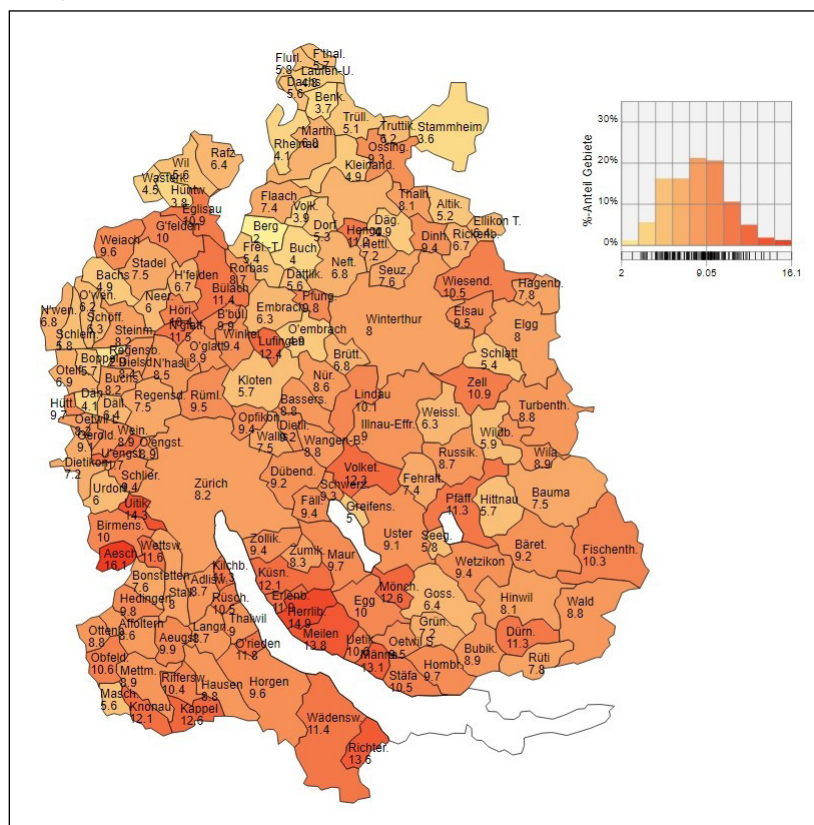
Abbildung 3: Grundstückgewinnsteuererträge der Gemeinden 2008 bis 2023



Zur Sicherung der Finanzierung der kantonalen Infrastrukturprojekte soll eine Kostenbeteiligung der Gemeinden durch Partizipation des Kantons an den Erträgen der Grundstückgewinnsteuer erfolgen. Dies rechtfertigt sich auch deshalb, weil die Infrastrukturprojekte des Kantons als Netzinfrastrukturen in die Fläche wirken und somit jeweils mehreren Gemeinden Vorteile verschaffen.

Der Anteil der Grundstückgewinnsteuer am Gesamtsteuerertrag der Gemeinde betrug im Durchschnitt der letzten Jahre in den verschiedenen Gemeinden zwischen rund 2% und 16% mit einem Medianwert von rund 9% (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Prozentualer Anteil der Grundstückgewinnsteuern am Gesamtsteuerertrag der Gemeinden (Durchschnitt der Jahre 2008 bis 2023)



In den grösseren Gemeinden lag der durchschnittliche Anteil der Grundstückgewinnsteuer am Gesamtsteuerertrag in der Regel unter 10% (Zürich: 8,2%; Winterthur: 8,0%; Uster: 9,1%; Dübendorf 9,2%; Dietikon: 7,2%). In einzelnen Gemeinden lag der durchschnittliche Anteil der Grundstückgewinnsteuer am Gesamtsteuerertrag zwischen 14% und 16% (Aesch: 16,1%; Herrliberg: 14,9%; Uitikon: 14,3%).

II. Beteiligung des Kantons an der Grundstücksgewinnsteuer

Im Kanton Zürich ist die Grundstückgewinnsteuer eine Gemeindesteuer, die in §§ 205–226 des Steuergesetzes (StG; LS 631.1) geregelt ist. Die Grundstückgewinnsteuer wird von den politischen Gemeinden erhoben (§ 205 StG), denen der gesamte Ertrag der Grundstückgewinn-

steuer zusteht. Im innerkantonalen Finanzausgleich (Berechnung der Steuerkraft) werden die Grundstückgewinnsteuererträge nicht berücksichtigt. Der Kanton Zürich und der Kanton Zug sind die einzigen Kantone, in denen die Erträge der Grundstückgewinnsteuer ausschliesslich den Gemeinden zustehen. In den anderen Kantonen steht der Ertrag der Grundstückgewinnsteuer entweder ausschliesslich dem Kanton (Basel-Landschaft, Appenzell Innerrhoden, Tessin, Neuenburg, Genf) oder anteilmässig dem Kanton und den Gemeinden zu. In mehreren Kantonen steht dem Kanton ein pauschaler prozentualer Anteil am Ertrag der Grundstückgewinnsteuer zu (Wallis 33,3%, Appenzell Ausserrhoden 33,3%, Thurgau 43,5%, Aargau 50%, Glarus 50%, Nidwalden 50%, Uri 50%, Waadt 58,3%, Luzern 70%, Schwyz 75%). Die Beteiligung des Kantons an der Grundstückgewinnsteuer ist damit in der Schweiz grundsätzlich üblich.

In der Lehre wird die Berechtigung des Gemeinwesens zur Besteuerung der Grundstückgewinne allgemein damit begründet, dass die Grundstückgewinne im Gegensatz zu den Kapitalgewinnen auf beweglichem Vermögen zu einem gewissen Teil auf öffentliche Investitionen (Bau und Betrieb öffentlicher Werke und Einrichtungen) sowie auf bau- und bodenrechtliche Planungsmassnahmen zurückzuführen sind. Die Grundstückgewinnsteuer soll einen Teil der durch Leistungen des Gemeinwesens bewirkten Werterhöhungen der Allgemeinheit zuführen (vgl. Rolf Benz, Gutachten zur Rechtmässigkeit der kantonalen Volksinitiative des Hauseigentümerverbandes des Kantons Zürich vom 2. November 2009 mit dem Titel «Grundstückgewinnsteuer – Ja aber fair!», 4. März 2010, S. 15). Da im Kanton Zürich der Kanton in wesentlichem Ausmass zu den Kosten von Bau und Betrieb der öffentlichen Werke beiträgt, ist auch eine wesentliche Beteiligung des Kantons an der Grundstückgewinnsteuer im Kanton Zürich berechtigt und gut begründbar.

III. Pauschaler Anteil der Grundstückgewinnsteuer für den Kanton

Analog den Regelungen in mehreren anderen Kantonen soll dem Kanton durch Änderung des Steuergesetzes ein pauschaler prozentualer Anteil an der Grundstückgewinnsteuer zugewiesen werden.

In § 205 StG soll dazu in einem neuen Abs. 2 festgehalten werden, dass jeweils 25% des von der Gemeinde eingenommenen Grundstückgewinnsteuerbetrags dem Kanton zusteht. Dem Kanton soll nur ein Anteil von 25% an den tatsächlich von den Gemeinden eingenommenen Grundstückgewinnsteuern zustehen. An den von den Steuerpflichtigen nicht erhältlichen oder erlassenen Grundstückgewinnsteuern soll dem Kanton kein Anteil zustehen.

Im neuen Abs. 3 von § 205 StG soll weiter festgelegt werden, dass die Gemeinden den Kantonsanteil an den im Laufe eines Jahres von ihnen eingenommenen Grundstückgewinnsteuerbeträgen jeweils innert zwei Monaten nach Jahresende dem Kanton abliefern.

Auf der Grundlage des gesamten Grundstückgewinnsteuerertrags der Gemeinden von 1255 Mio. Franken für 2023 entspricht ein Anteil von 25% einem jährlichen Ertrag von rund 300 Mio. Franken für den Kanton. Dies entspricht rund 3% der Gesamtsteuererträge der Gemeinden. Die zusätzlichen Mittel können einen substanziellen Anteil des Ausgabenwachstums des Kantons der letzten Jahre für kantonale Infrastrukturprojekte decken, was wesentlich zur Sicherung der Finanzierung dieser Projekte beiträgt.

Der Betrag von rund 300 Mio. Franken entspricht auch ungefähr den seit 2022 zusätzlichen jährlichen Abflüssen vom Kanton an die Gemeinden von insgesamt 338 Mio. Franken für die Erhöhung des Kantonsanteils an den Zusatzleistungen im Rahmen der Steuervorlage 17 (2021, 60 Mio. Franken), an den Zusatzleistungen für den Soziallastenausgleich gemäss Zusatzleistungsgesetz (LS 831.3; 2022, 166 Mio. Franken), für den neuen Finanzierungsschlüssel gemäss Kinder- und Jugendheimgesetz (LS 852.2; 2022, 30 Mio. Franken), für den zusätzlichen Beitrag an den Unterhalt der Gemeindestrassen gemäss Strassengesetz (LS 722.1; 2023, 71 Mio. Franken) und für die Erhöhung des Kantonsbeitrags an die Betriebskosten der Musikschulen gemäss Musikschulgesetz (LS 410.6; 2023, 11 Mio. Franken).

Auf eine Zweckbindung der Mittel aus dem Anteil des Kantons an den Grundstückgewinnsteuern zur Finanzierung kantonaler Infrastrukturprojekte soll verzichtet werden, da die Ausgaben des Kantons für kantonale Infrastrukturprojekte wesentlich höher sind als diese Mittel und eine Zweckbindung die Rechnungslegung des Kantons unnötig verkomplizieren würde.

IV. Regulierungsfolgeabschätzung

Die vorgeschlagene Änderung des Steuergesetzes hat keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen zur Folge. Sie bedarf deshalb keiner Regulierungsfolgeabschätzung.

V. Fakultatives Referendum

Nach Art. 32 lit. f der Kantonsverfassung (KV; LS 101) unterstehen Steuergesetze und ihre Änderungen, die neue Steuern einführen oder für die Einzelnen höhere Steuerbelastungen zur Folge haben, dem obligatorischen Referendum. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung führt keine neuen Steuern ein und hat keine höhere Steuerbelastung zur Folge. Die vorgeschlagene Gesetzesänderung untersteht daher gemäss Art. 33 Abs. 1 lit. a KV dem fakultativen Referendum.

VI. Vernehmlassungsverfahren

Der Gesetzesentwurf zur Änderung des Steuergesetzes betreffend Finanzierung kantonaler Infrastrukturprojekte ist bei den Gemeinden, den Direktionen des Regierungsrates, den politischen Parteien, den Verbänden und weiteren Interessierten in die Vernehmlassung zu geben. Die Finanzdirektion ist zu ermächtigen, das Vernehmlassungsverfahren durchzuführen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Finanzdirektion wird ermächtigt, das Vernehmlassungsverfahren zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Steuergesetzes betreffend Finanzierung kantonaler Infrastrukturprojekte durchzuführen.

II. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Gemeinde- und Wirksamkeitsberichts 2025 nicht öffentlich.

III. Mitteilung an die Finanzdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli