

**12.476 pa. Iv. Müller Leo. Besteuerung von Grundstücksgewinnen und
12.3172 Mo. Müller Leo. Besteuerung von land- und forstwirtschaftlichen
Grundstücken.**

Ausführungen von Regierungsrat Peter Hegglin, Präsident FDK
Anhörung WAK-S, 25. August 2014, Parlamentsgebäude, Bern

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren Ständerätinnen und Ständeräte

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, vor Ihrer Kommission die Haltung der FDK zu den beiden Vorstössen von Nationalrat Leo Müller zur Grundstückgewinnbesteuerung darlegen zu dürfen. Die FDK sprach sich an ihrer Jahresversammlung vom 6. Juni 2014 zu den Vorstössen aus. Die parlamentarische Initiative lehnen wir einstimmig und die Motion grossmehrheitlich ab. Ich werde für die Begründung zunächst auf die parlamentarische Initiative und anschliessend auf die Motion eingehen.

Zur parlamentarischen Initiative (12.476)

Die parlamentarische Initiative 12.476 "Besteuerung von Grundstücksgewinnen" verlangt die einheitliche Anwendung des monistischen Systems bei der Grundstückgewinnsteuer.

Die überwiegende Mehrheit von 17 Kantonen¹ hat heute das dualistische System in ihren Steuergesetzen. In lediglich 9 Kantonen² gilt das monistische System. Zusammen mit der direkten Bundessteuer ist das dualistische System klar vorherrschend. Eine schweizweite Einführung des monistischen Systems würde daher den Ausnahmefall zum Regelfall machen und die heute dualistischen Kantone und den Bund zu einer tiefgreifenden Umgestaltung des Steuersystems zwingen.

¹ LU, OW, GL, ZG, FR, SO, SH, AR, AI, SG, GR, AG, TG, VD, VS NE und GE

² ZH, BE, UR, SZ, NW, BS, BL, TI und JU

Ausserdem ist die Beteiligung der Gemeinden an den Einkommens- und Gewinnsteuern einerseits und den Grundstückgewinnsteuern andererseits sehr unterschiedlich geregelt. Eine zwingende Umstellung auf das monistische System hätte weitreichende Folgen auf die innerkantonale Einnahmenteilung. Die parlamentarische Initiative ist deshalb allein aus Harmonisierungs- und föderalismuspolitischen Gründen abzulehnen.

Besonders problematisch ist dieser Vorstoss ausserdem im Hinblick auf seine ungleiche steuerliche Behandlung von betrieblichen Kapitalgewinnen: In das steuerbare Einkommen eines Selbständigerwerbenden bzw. den steuerbaren Gewinn einer juristischen Person fliessen auch sämtliche Kapitalgewinne ein. Gemäss der vorliegenden Initiative würden nun Kapitalgewinne von Grundstücken im Umfang des Wertzuwachses aus der Bemessungsgrundlage für die Einkommens- oder Gewinnsteuer „herausgelöst“. Gewerbsmässige Liegenschaftenhändler wären künftig bei der Bundessteuer steuerfrei! Diese Ungleichbehandlung ist in keiner Weise gerechtfertigt.

Hinzu kommen weitere Vorbehalte gegenüber der parlamentarische Initiative:

- Der Systemwechsel bringt keine Vereinfachung, weder für die Veranlagungsbehörden noch für die steuerpflichtigen Personen. Vielmehr führt die Abgrenzung von wiedereingebrachten Abschreibungen und Wertzuwachsgewinnen zu zusätzlichem Aufwand.
- Dualistische Kantone wären bei einem Systemwechsel ausser Stande, die Unterscheidung zwischen den wiedereingebrachten Abschreibungen, die weiterhin der Einkommens- bzw. Gewinnbesteuerung unterliegen, und den Wertzuwachsgewinnen zu erbringen.
- In vielen Kantonen sind die Grundstückgewinnsteuertarife deutlich tiefer als die Einkommenssteuertarife. Das Steuersystem müsste auf kantonaler Ebene neu austariert werden und erforderte eine komplexe Revision der Steuergesetze.
- Von der Mehrwertabgabe sind nur Grundstücke betroffen, die durch eine Umzonung eine Mehrwertsteigerung erfahren. Die Belastung durch die Mehrwertabgabe, die nur einen kleinen Kreis von steuerpflichtigen Personen betrifft, kann daher keine generelle Steuerprivilegierung rechtfertigen. Zudem wird die Mehrwertabgabe auf einer anderen Bemessungsgrundlage erhoben als Grundstückgewinne, weshalb Vergleiche nur bedingt möglich sind.

- Veräusserungsgewinne von Betriebsgrundstücken können bereits nach heutigem Recht durch einen Steueraufschub der Grundstückgewinnsteuer infolge Ersatzbeschaffung neutralisiert werden. Eine weitergehende Privilegierung ist nicht angezeigt.
- Die parlamentarische Initiative steht zudem im Zusammenhang mit der Motion zur Besteuerung von land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken. Damit soll die Privilegierung von Baulandgrundstücken des Geschäftsvermögens durch eine analoge Privilegierung von allen übrigen Grundstücken des Geschäftsvermögens legitimiert werden.

Ein weiterer Grund für die Ablehnung sind die finanziellen Konsequenzen dieser parlamentarischen Initiative. Im Immobilienhandel werden jährlich Gewinne von mehreren Milliarden Franken realisiert. Die Einführung des monistischen Systems und damit die Steuerbefreiung dieser Gewinne bei der direkten Bundessteuer würden dem Bund grosse Steuerausfälle verursachen. Vom sinkenden Bundessteueranteil wären alle Kantone betroffen. Gewerbsmässige Liegenschaftenhändler unterliegen aktuell mit den realisierten Wertzuwachsgewinnen der direkten Bundessteuer und zugleich auch der AHV-Beitragspflicht. Mit dem Systemwechsel bei der direkten Bundessteuer wären zusätzlich auch erhebliche Ausfälle bei der AHV/IV verbunden.

Aus diesen Gründen sprach sich die FDK einstimmig gegen die parlamentarische Initiative aus. Der Umbau der Besteuerung von Grundstücksgewinnen und die Eröffnung einer weiteren steuerpolitischen Grossbaustelle ist nicht gerechtfertigt.

Zur Motion (12.3172)

Die Motion 12.3172 "Besteuerung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken" bezweckt die Definition der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke weniger strikt zu fassen, als dies das Bundesgericht in einem kürzlichen Entscheid (2C_11/2011) tat.

Die steuerliche Privilegierung von land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücken im Geschäftsvermögen ist aber ganz grundsätzlich zu kritisieren, wie auch das Bundesgericht in den Erwägungen seines bekannten Urteils³ ausführt. So wird denn

³ BGE 2C_11/2011, Erwägung 2.1.2 mit weiteren Hinweisen

auch in der Steuerrechtslehre mehrheitlich postuliert, dass land- oder forstwirtschaftliche Grundstücke steuerlich gleich behandelt werden sollten wie die übrigen Grundstücke. Bei Bauland, das nicht mehr dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB) untersteht, erscheint eine steuerliche Privilegierung tatsächlich ungerechtfertigt. Einerseits wurde das entsprechende Land dem Kreislauf der Urproduktion planungsrechtlich entzogen; andererseits kann es in der Regel ohne die Verfügungsbeschränkungen des BGBB frei veräussert werden.

Der Hinweis in der Begründung der Motion, dass Bauernbetriebe im Gegensatz zu andern KMU keine landwirtschaftlichen Grundstücke im Privatvermögen halten dürfen, trifft im Allgemeinen zu. Der Grund dafür liegt darin, dass Landwirte, die landwirtschaftliche Flächen erwerben, diese im Rahmen des Gesamtbetriebs bewirtschaften. Eine Aufteilung von dem Geschäftsvermögen dienenden Anlagegütern in Privat- bzw. Geschäftsvermögen ist nicht zulässig. Dies gilt aber für alle KMU gleichermassen. Ein Landwirt kann ein Baugrundstück im Privatvermögen erwerben, wenn er dieses nicht landwirtschaftlich nutzt. Dieser Einschränkung gegenüber steht allerdings das Privileg des Landwirts, dass er die landwirtschaftlichen Grundstücke nur zum Ertragswert besteuern muss und er auf landwirtschaftliche Grundstücke beim Verkauf - ausser auf den wieder eingebrachten Abschreibungen - keine direkte Bundessteuer zu bezahlen hat.

Ersatzbeschaffungen von landwirtschaftlichen Grundstücken nach BGBB lösen grundsätzlich nach wie vor keine direkten Steuerfolgen aus. Veräussert ein Landwirt Bauland, das nicht mehr dem Anwendungsbereich des BGBB unterworfen und damit nicht mehr für die Urproduktion vorgesehen ist, erzielt er einen marktkonformen Gewinn, der seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit erheblich erhöht und es ihm finanziell möglich macht, die darauf erhobenen Steuern zu zahlen. Unter Berücksichtigung des Gesetzeszwecks des BGBB, welcher keine Baulandhortung vorsieht, erweist sich eine Steuerprivilegierung über den Anwendungsbereich des BGBB hinaus als noch viel weniger nachvollziehbar als diejenige von dem BGBB unterstellten Land.

Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das Kreisschreiben Nr. 38 vom 17.7.2013 erlassen, das die mehrheitliche Zustimmung der Kantone gefunden hat. Viele Kantone mussten

aufgrund der geänderten rechtlichen Ausgangslage ihre Veranlagungspraxis umstellen.

Aus diesen Gründen lehnt die FDK die Motion grossmehrheitlich ab. Eine Rückkehr zur früheren Steuerpraxis, die auf die tatsächliche Nutzung ungeachtet der Zonierung abstellt, würde die steuerliche Privilegierung in einem Mass ausweiten, die sachlich nicht gerechtfertigt ist. Eine Minderheit unserer Konferenz befürwortet hingegen die Motion und spricht sich für eine gesetzgeberische Lösung aus, die zwingend eine Übergangslösung vorsieht, um die Auswirkungen der Praxisänderung abzuschwächen.

Namens der FDK ersuche ich Sie sowohl die parlamentarische Initiative als auch die Motion abzulehnen. Für ihre steuerpolitischen Fragen stehe ich Ihnen zusammen mit Herrn Prof. Cavelti, Rechtsberater der FDK, zur Verfügung.