



► **an den Grossen Rat**

Regierungsratsbeschluss
vom 3. Juni 2003

Motion Dr. Andreas C. Albrecht und Konsorten zur Umgestaltung der Grundstückgewinnsteuer im Hinblick auf Bauinvestitionen

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat an seiner Sitzung vom 9. April 2003 gemäss § 27a Abs. 2 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rats vom 24. März 1988 (SG 152.110) die nachstehende Motion dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten unterbreitet:

"Im Kanton Basel-Stadt ist die Grundstückgewinnsteuer so ausgestaltet, dass die Besteuerung eines Veräusserungsgewinns umso höher ausfällt, je kürzer die betreffende Liegenschaft im Eigentum des Veräusserers war. In diesem Sinne beträgt der für die Besteuerung von Gewinnen aus Liegenschaftsveräusserungen massgebliche Steuersatz bei einer Besitzesdauer von weniger als drei Jahren 60 Prozent des steuerbaren Gewinns und ermässigt sich für jeden weiteren Monat Besitzesdauer um 0,5 Prozent; ab dem 9. Besitzjahr beträgt der Steuersatz einheitlich 30 Prozent (§ 109 Abs. 1 StG). (Daneben besteht noch eine diesen Effekt verstärkende Regelung, gemäss welcher der steuerbare Gewinn ebenfalls in Abhängigkeit von der Besitzesdauer festgelegt wird; auf diese Regelung wird hier nicht weiter eingegangen.)

Die Regelung, dass Grundstückgewinne besonders stark besteuert werden, wenn der Veräusserer die Liegenschaft selbst erst vor kurzer Zeit erworben hat, hat den Zweck, die preistreibende Liegenschaftsspekulation einzudämmen.

Diese Regelung hat jedoch einen höchst unerwünschten Nebeneffekt: Sie dämpft die Bautätigkeit, indem sie unter Umständen Investoren davon abhält, Bauprojekte zu realisieren. Dieser Nebeneffekt tritt ein, weil heutzutage mehr und mehr spezialisierte Unternehmen aktiv sind, deren Tätigkeit darin besteht, Liegenschaften zum Zweck der Realisierung eines grösseren Bauprojektes zu erwerben, um sie unmittelbar nach Fertigstellung des Bauwerks wieder zu veräussern. Dieser Typus des "Promotors" hat sich aus dem Bedürfnis nach Arbeitsteilung und Spezialisierung entwickelt. Die eigentlichen Investoren (lang-

fristige Anleger, z.B. Pensionskassen) vermeiden es je länger je mehr, selbst als Bauherren tätig zu werden; sie überlassen den Bau eines Anlageobjektes lieber einem spezialisierten "Promoter" und erwerben anschliessend das fertig gestellte Objekt.

Es ist offensichtlich, dass der typische „Promotor“ nicht das Zielobjekt der oben beschriebenen gesetzlichen Regelung ist. Trotzdem muss er den bei der Veräusserung realisierten Gewinn regelmässig zum Maximalsatz versteuern, da er in der Regel nur wenige Jahre selbst Eigentümer eines Objektes ist. Die „Spekulationssteuer“ wirkt sich nebenbei als "Investitionssteuer" aus. Dieser Mechanismus hält Private oft davon ab, sich als Bauinvestoren zu engagieren. Er verteuert zudem generell die Realisierung von Bauprojekten, was sich unter anderem auch in höheren Mieten niederschlägt.

Dieser unerwünschte Effekt ist im Sinne der Förderung der privaten Bautätigkeit und im Interesse einer gesunden Stadtentwicklung aus der Welt zu schaffen. Dazu bedarf es einer Ergänzung von § 109 des Steuergesetzes in folgendem Sinn:

<<Ungeachtet der Besitzesdauer wird der erzielte Gewinn nur reduziert besteuert sofern der Veräusserer nach dem Erwerb des Grundstücks auf demselben wesentliche bauliche Investitionen getätigt hat. Neben den im Zeitpunkt der Veräusserung bereits getätigten Investitionen sind auch diejenigen künftigen Investitionen zu berücksichtigen, welche vom Veräusserer innerhalb von drei Jahren ab dem Datum der Veräusserung auf eigene Rechnung getätigt werden, sofern dafür im Moment der Veräusserung bereits eine Baubewilligung vorliegt.>>

Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung des Steuergesetzes im oben geschilderten Sinn zu unterbreiten."

Der Regierungsrat gestattet sich, zu rechtlichen Zulässigkeit der Motion und zu ihren Anliegen wie folgt Stellung zu nehmen:

Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Gemäss § 33a des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 24. März 1988 (SG 152.100) kann jedes Mitglied des Grossen Rates in der Form einer Motion den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten. Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat einen Entwurf zu einer Änderung von § 109 des Gesetzes über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 (SG 640.100) vorzulegen.

Mit der Motion wird eine Änderung eines Gesetzes beantragt. Das fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder der an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht. Sie verlangt auch nicht etwas, das mit höherem Recht, namentlich dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz) vom 14. Dezember 1990, unvereinbar wäre. Damit ist die Motion rechtlich zulässig.

Zu den Anliegen der Motion

Die Motion verfolgt das Ziel, die hohe steuerliche Belastung von Grundstücksgewinnen bei kurzfristigem Besitze zu mildern, wenn der Veräusserer bzw. die Veräussernde nicht bloss Grundstücke auf- und weiterverkauft, sondern dabei auch Bauinvestitionen tätigt. Damit soll die private Bautätigkeit gefördert statt erschwert und ein Beitrag zur Verbesserung des Wohnangebots geleistet werden.

Der Regierungsrat kann den Ausführungen der Motionäre und Motionärinnen beipflichten. In der Tat fördert die hohe Steuerbelastung auf kurzfristig realisierten Grundstücksgewinnen die Bautätigkeit nicht. Der steuersatzverschärfende Spekulationszuschlag trifft oft die Falschen, weil bei Veräusserungen nicht unterschieden wird, ob sie aus spekulativen Beweggründen erfolgen oder ob sie mit Bauinvestitionen verbunden sind.

Die Grundstückgewinnsteuer wurde im Kanton Basel-Stadt im Jahre 1990 eingeführt, als die Kapitalgewinnsteuer auf dem beweglichen Privatvermögen abgeschafft wurde (Grossratsbeschluss vom 16. März 1989, wirksam seit 1. Januar 1990). Dabei galt zunächst das dualistische System, das jedoch wenig später im Zusammenhang mit der Behandlung der sog. "Anti-Spekulations-Initiative für eine nach Besitzesdauer gestaffelte Grundstückgewinnsteuer" vom monistischen System abgelöst wurde (Grossratsbeschluss vom 8. Juni 1994, wirksam seit 31. Juli 1994, keine Volksabstimmung infolge Rückzugs der Initiative).

Nach der geltenden Gesetzesordnung zeichnet sich die Grundstückgewinnsteuer durch folgende Merkmale aus:

- § separate Besteuerung der Grundstücksgewinne mit einer speziellen Einkommenssteuer (Objektsteuer);
- § Anwendung der Grundstückgewinnsteuer auf Veräusserungsgewinnen des Privat- und des Geschäftsvermögens von natürlichen und juristischen Personen (monistisches System);
- § Steueraufschub für bestimmte Veräusserungstatbestände: Landumlegungen, Ersatzbeschaffung von selbstgenutztem Wohneigentum und von betriebsnotwendigem Anlagevermögen, Erbschaften und Schenkungen, güterrechtlich bedingte Eigentumsübertragungen unter Ehegatten, Unternehmensumstrukturierungen;
- § Besteuerung der Differenz zwischen den Anlagekosten (ggf. Realwert 1977) und dem Veräusserungserlös (realisierter Mehrwert);

- § Abzug von 3% auf dem erzielten Gewinn für jedes Besitzesjahr, jedoch höchstens von 60% zwecks pauschaler Berücksichtigung der Geldentwertung (Besitzdauerabzug);
- § Verrechnung von Grundstücksgewinnen mit Grundstückverlusten des gleichen Jahres und der sieben Vorjahre (Verlustverrechnung);
- § Basissteuersatz von 30%; Erhöhung auf 60% bei Besitzesdauer unter drei Jahren, sukzessive abnehmend auf 30% bei Besitzesdauer bis 8 Jahren (sog. Spekulations- oder Besitzdauerzuschlag); kein Zuschlag bei Veräusserung von selbstgenutztem Wohneigentum.

Mit der Einführung des monistischen Systems und der Verschärfung des Spekulationszuschlags hatte der Gesetzgeber die preis- und mietzinstreibende Spekulation mit Immobilien im Auge. Die Gesetzesänderung stand im Zusammenhang mit der Behandlung der "Anti-Spekulations-Initiative". Diese Initiative kam in einer Zeit zustande, die von einem stetigen und rapiden Anstieg der Immobilienpreise und Mietzinsen geprägt war. Die Initiative wollte den Auswüchsen auf dem Immobilienmarkt einen Riegel schieben. Nicht Ziel der Gesetzesänderung war hingegen, Bauvorhaben durch steuerliche Massnahmen zu erschweren.

Eine Erschwerung von baulichen Vorhaben liegt nicht im Interesse des Kantons. Die Förderung der Standort- und Wohnattraktivität durch eine qualitative Verbesserung und Steigerung des Angebots an Wohnungen ist ein erklärtes Ziel des Regierungsrates (Politikplan 2003-2006, Aktionsprogramm Stadtentwicklung). Die Verteuerung baulicher Investitionen durch eine undifferenzierte Anwendung des Spekulationszuschlags auf alle kurzfristig realisierten Grundstücksgewinne läuft diesem Ziel zuwider, wie die Motion zutreffend aufzeigt.

Der Regierungsrat ist bereit, das Anliegen der Motionäre und Motionärinnen aufzugreifen und dem Grossen Rat eine Gesetzesänderung im Sinne der Motion vorzuschlagen. Eine solche Neuregelung würde zu einer Milderung des Steuersatzes für jene Steuerpflichtigen führen, die bei kurzfristigem Grundbesitz wertvermehrende Investitionen tätigen. Je nach Umfang der Investitionen reduziert sich der Steuersatz bis auf 30% (Mindestsatz). Gemäss Schätzungen der Steuerverwaltung ist der jährliche Steuerausfall auf etwa 1 Million Franken zu veranschlagen. Angesichts der aufgrund dieser Neuregelung zu erwartenden Verhaltensänderungen der Investoren handelt es sich hierbei jedoch lediglich um eine grobe Schätzung des Steuerausfalls.

Antragstellung

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Grossen Rat:

1. Von der Stellungnahme des Regierungsrates zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion wird Kenntnis genommen.
2. Die Motion Dr. Andreas C. Albrecht und Konsorten zur Umgestaltung der Grundstückgewinnsteuer im Hinblick auf Bauinvestitionen wird an den Regierungsrat überwiesen.

Basel, 6. Juni 2003

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

Der Präsident:

Dr. Christoph Eymann

Der Vizestaatsschreiber:

Felix Drechsler