



---

Kantonsrat

Sitzung vom: 2. Dezember 2014, nachmittags

Protokoll-Nr. 492

Nr. 492

Postulat Töngi Michael und Mit. über eine Anpassung der Grundstückgewinnsteuer (P 522). Teilweise Erheblicherklärung

Michael Töngi begründet das am 27. Mai 2014 eröffnete Postulat über eine Anpassung der Grundstückgewinnsteuer. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte er an seinem Postulat fest.

Im Namen des Regierungsrates ist Finanzdirektor Marcel Schwerzmann bereit, das Postulat teilweise entgegenzunehmen. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"Im Kanton Luzern unterliegen private Grundstückgewinne der Grundstückgewinnsteuer. Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken des Geschäftsvermögens von natürlichen Personen unterliegen grundsätzlich der Einkommenssteuer (ausgenommen sind Wertzuwachs-gewinne bei Veräusserung von land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken, welche der Grundstückgewinnsteuer unterliegen). Gewinne aus der Veräusserung juristischer Personen unterliegen der ordentlichen Gewinnsteuer. Diese Regelung entspricht dem sogenannten dualistischen System, welches die grosse Mehrheit der Kantone und auch der Bund anwenden. Einige Kantone (BE, BL, BS, JU, NW, SZ, TI, UR und ZH) besteuern alle Grundstückgewinne im Umfang des Wertzuwachs-gewinns mit der Grundstückgewinnsteuer. Die wiedereingebrachten Abschreibungen unterliegen dagegen auch in diesen Kantonen der Einkommens- beziehungsweise der Gewinnsteuer (sogenannt monistisches System). Nach Artikel 12 Absatz 4 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) haben die Kantone die Wahl zwischen dem dualistischen und dem monistischen System.

In der Begründung des Postulats geht man davon aus, dass juristische Personen nach der Senkung des Gewinnsteuersatzes auf Grundstückgewinnen eine bedeutend tiefere Steuer als Privatpersonen zahlen. Dabei wird allerdings übersehen, dass ein Gewinn der juristischen Person bei der Ausschüttung an die daran Beteiligten grundsätzlich noch der Einkommenssteuer unterliegt. Mit dem im Postulat angeregten Übergang zum monistischen System (Besteuerung aller Grundstückgewinne mit der Grundstückgewinnsteuer) wäre zwar eine gleiche Besteuerung der eigentlichen Wertzuwachs-gewinne über alle Kategorien von Steuerpflichtigen zu erreichen. Sie ginge jedoch zulasten der Steuersystematik und brächte im Vollzug verschiedene Nachteile mit sich. Selbständigerwerbende versteuern ihre Einkünfte grundsätzlich mit der Einkommenssteuer, juristische Personen ihre Gewinne mit der ordentlichen Gewinnsteuer. Es widerspricht dieser Steuersystematik und dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, wenn einzelne Einkünfte oder Gewinne aus der Steuerbemessung herausgebrochen und einer andern Steuerart unterworfen werden. Für die Erfassung einzelner Gewinnelemente mit verschiedenen Steuerarten gibt es an sich auch keinen sachlichen Grund. Will man dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gerecht werden, müssten steuergreifende Korrekturen (z. B. Verlustverrechnungsmöglichkeiten, Mitberücksichtigung beim Steuersatz) vorgenommen werden. Das wäre im Kanton Luzern mit einem erheblichen Koordinationsaufwand verbunden, da die Grundstückgewinnsteuer von den Gemeinden nach Massgabe des Gesetzes über die Grundstückgewinnsteuer, die Einkommenssteuer bei Selbständigerwerbenden und die Gewinnsteuer bei juristischen Personen aber vom Kanton nach dem Steuergesetz veran-

lagt werden. Dagegen erfolgen solche Veranlagungen in den meisten Kantonen mit monistischem System durch eine zentrale Veranlagungsbehörde nach Massgabe eines Gesetzes.

Bei der im Kanton Luzern gewollten zwischen dem Kanton und den Gemeinden geteilten Veranlagungsstruktur liessen sich Doppelspurigkeiten und voneinander abweichende Beurteilungen des Umfangs der Anlagekosten durch die verschiedenen Veranlagungsbehörden nicht gänzlich vermeiden. Es käme ferner zu Verzögerungen der kantonalen Veranlagungen, weil zuerst der Ausgang des Grundstückstückgewinnsterverfahrens in den Gemeinden inklusive allfälliger Rechtsmittelverfahren abgewartet werden müsste. Steuerzahlende sähen sich plötzlich für Teilaspekte desselben Einkommens beziehungsweise Gewinns mit verschiedenen Steuerbehörden in unterschiedlichen Steuerverfahren konfrontiert. Schliesslich würde neu eine Differenz zur direkten Bundessteuer geschaffen, welche das dualistische System kennt. Wir erachten diese Verkomplizierungen als wenig kundenfreundlich, dafür aber umso aufwendiger im Vollzug. Die Gemeinden hätten zudem neu Fragen des Unternehmenssteuerrechts (z. B. Steuerneutralität von Unternehmensumstrukturierungen oder Ersatzbeschaffungen, Verlustverrechnungen etc.) zu beurteilen, ohne vielfach über das entsprechende Fachwissen zu verfügen.

Die vorberatende Kommission Ihres Rates hatte 1994 den Übergang zum monistischen System unter Beizug eines ausserkantonalen Experten bereits einmal eingehend untersucht. Man kam damals im Wesentlichen aus den oben erwähnten Gründen zur Überzeugung, dass ein Systemwechsel mehr Probleme als Vorteile mit sich bringe. Ihr Rat folgte damals dieser Beurteilung (Verhandlungen des Grossen Rates 1994 S. 717).

Abschliessend bleibt auf die parlamentarische Initiative (12.476) von Nationalrat Leo Müller hinzuweisen. Diese fordert den Übergang zum monistischen System bei der direkten Bundessteuer, bei den kantonalen Steuern sowie bei der AHV. Der Nationalrat hat die Initiative als erstbehandelnder Rat angenommen. Die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren hat sich an ihrer Jahresversammlung vom 6. Juni 2014 einstimmig dagegen ausgesprochen. Der Ausgang der Beratungen in den eidgenössischen Räten ist noch offen. Sollten die mit der parlamentarischen Initiative vorgesehenen Änderungen des StHG in Kraft treten, hätte der Kanton Luzern seine Gesetzgebung zu überprüfen und entsprechend anzupassen.

Wir beantragen Ihnen, das Postulat teilweise erheblich zu erklären."

Michael Töngi erläutert, die Grundstückgewinnsteuer diene einerseits der Besteuerung eines einmaligen Gewinns und andererseits wirke sie durch der Spekulation dadurch entgegen, dass bei raschen Wiederverkäufen höhere Beträge fällig würden. Die Gewinnsteuer werde aber nur Privaten belastet, denn bei Unternehmen werde der Gewinn eines Grundstückverkaufs zum Unternehmensgewinn des laufenden Jahres zugerechnet. Falle dieser Verkauf in ein Jahr mit geringen oder keinen Gewinnen, entfalle die Grundstückgewinnsteuer faktisch ganz, was somit ein Instrument zur Steueroptimierung darstelle. Auf dem Grundstückmarkt seien zunehmend mehr Immobilien-Unternehmen aktiv und eine wachsende Zahl von Grundstücken sei in deren Eigentum. Diese Entwicklung sei angesichts der Verdrängung auf dem Grundstückmarkt und der darin steigenden Bodenpreise unerwünscht. Die Bevorzugung der Unternehmen bei den Grundstückverkäufen verstärke diesen Effekt allerdings zusätzlich. Durch die Halbierung der Unternehmenssteuer sei infolgedessen auch eine Halbierung der Abgaben bei Grundstückgewinnen bei Unternehmen erreicht worden. Bei den Privaten Verkäufern sei dies nicht erfolgt, was einer weiteren Bevorzugung der unternehmerischen Verkäufern gleich komme. All diese Entwicklungen würden in eine falsche Richtung zielen. Es sei deshalb richtiger, den Unternehmen die ordentliche Grundstückgewinnsteuer analog den privaten Verkäufern aufzuerlegen, wie es in anderen Kantonen - beispielsweise in Zürich - üblich sei. Er vermisse in der Antwort des Regierungsrates Angaben zu den finanziellen Auswirkungen. Dieser Vorstoss würde durch den Systemwechsel höhere Steuereinnahmen erwarten lassen und sei deshalb im Gesamtzusammenhang zur Debatte der Finanzsituation des Kantons zu sehen. Es sei richtig die notwendigen Abklärungen jetzt zu treffen und nicht auf einen allfälligen Vorschlag des Bundes zu warten. Dadurch Sorge man für gleich lange Spiesse bei unternehmerischen und privaten Grundstückverkäufern.

Ruedi Burkard lehnt das Postulat im Namen der FDP-Fraktion ab. Der Kanton Luzern habe nicht wie im Postulat angeführt ein Einnahmenproblem, sondern ein Ausgabenproblem. Das Postulat verlange einen Systemwechsel vom dualistischen zum monistischen System der Grundstückgewinnbesteuerung. Die Regierung zeige in ihrer Antwort jedoch auf, wie ein grosser administrativer Aufwand des monistischen Systems, einem zweifelhaften Erfolg der durch das Postulat erhofften Steuermehreinnahmen gegenüber stehe. Das Anliegen widerspreche der Steuersystematik des Kantons und dem Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Zudem seien bei diesem System Doppelspurigkeiten zwischen Kanton und Gemeinden nicht zu vermeiden. Weiter sei die Differenz zur Bundessteuer als Gegenargument anzuführen. Es sei erstaunlich und nicht nachvollziehbar, warum die Regierung nur aufgrund eines Vorstosses auf nationaler Ebene das Postulat für teilweise erheblich erkläre.

Andreas Zemp unterstützt im Namen der GLP-Fraktion die teilweise Erheblichkeitserklärung des Postulats. Es sei für die GLP nicht von Interesse, die Unternehmensbesteuerung zu erhöhen, jedoch sei die verlangte Anpassung der Grundstückgewinnsteuer prüfenswert. Das monistische System werde nur von einer Minderheit der Kantone angewandt und es bestünden Befürchtungen bezüglich Mehraufwand und zeitlicher Verzögerungen in der Veranlagung.

Pius Kaufmann erklärt im Namen der CVP-Fraktion dem Antrag der Regierung zur teilweisen Erheblichkeitserklärung zu folgen. Die CVP erachtet es als sinnvoll, wie in der Begründung der Regierung erwähnt, auf einen Lösungsvorschlag des Bundes aufgrund der parlamentarischen Initiative von Leo Müller zu warten.

Marcel Zimmermann erklärt im Namen der SVP-Fraktion das monistische System aufgrund seiner grösseren Kompliziertheit abzulehnen. Es sei auch zu beachten, dass Gewinne von Unternehmen bei deren Ausschüttung ein zweites Mal besteuert würden.

Armin Hartmann bittet, trotz einer in der Vergangenheit gehegten Sympathie für das monistische System, den Vorstoss abzulehnen. Nach einem Bundesgerichtsentscheid wonach Baulandverkäufe aus dem Geschäftsvermögen von landwirtschaftlichen Betrieben zwingend mit der Einkommensteuer zu erfassen seien, habe man überlegt mit der Einführung des monistischen Systems den Bauern entgegenzukommen. Diesen Anstoss nehme auch die Initiative von Leo Müller auf. Demgegenüber müsse man auch die Nachteile des monistischen Systems beachten, welche die Regierung in der Antwort gut zusammenfasse, insbesondere die infrage gestellte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit: Wenn beispielsweise eine Unternehmung in Konkurs gehe und deren Grundstücke liquidiert würden, sei es stossend, wenn zunächst die Steuerlast abgetragen und erst anschliessend die Gläubiger bedient würden. Solche Fälle seien nur mit dem dualistischen System und dessen Möglichkeit Verluste zu verrechnen, befriedigend zu bereinigen. Es gebe Kantone, die einen Systemwechsel vollzogen hätten, jedoch fast ausschliesslich vom monistischen ins dualistische. Das dualistische System sei zudem auch einfacher bei der Steuerausscheidung mit anderen Kantonen.

Im Namen des Regierungsrates bittet Finanzdirektor Marcel Schwerzmann darum, den Antrag der Regierung zur teilweisen Erheblichkeitserklärung zu unterstützen. Falls der Vorstoss von Leo Müller im Bundesparlament weiterverfolgt werde, müsse der Kanton Luzern die Frage der unternehmerischen Grundstückgewinne sowieso prüfen. Er stelle weiter fest, alle sachlichen Argumente seien erwähnt worden. Daher bleibe nur anzumerken, dass Grundstückgewinne von Unternehmen in einem Verlustjahr nicht einfach verschwinden würden, sondern Verlustvorträge während sieben Jahren vorgetragen würden. Die Erstellung der vermissten Prognose bezüglich der Steuereinnahmen sei nicht möglich, weil es nicht abschätzbare Verschiebungen zwischen Selbständigerwerbenden und Grundstückgewinnsteuer sowie zwischen Gewinnen und deren Ausschüttung an Private beziehungsweise deren Wiederversteuerung gebe.

In einer Eventualabstimmung zieht der Rat teilweise Erheblichkeitserklärung der Erheblichkeitserklärung mit 63 zu 40 Stimmen vor.

In der definitiven Abstimmung erklärt der Rat das Postulat mit 55 zu 52 Stimmen teilweise erheblich.