



An den Grossen Rat

20.0651.03

15.5459.05

Basel, 13. Januar 2022

Kommissionsbeschluss vom 13. Januar 2022

Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK)

betreffend

Teilrevision des Gesetzes über die direkten Steuern vom 12. April 2000 (Steuergesetz)

sowie zur

Motion Andreas Zappalà und Konsorten betreffend Vereinfachung bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer (P155459)

1. Ausgangslage

Der Ratschlag Nr. 20.0651.01 wurde am 14. Oktober 2020 vom Grossen Rat der Wirtschafts- und Abgabekommission (WAK) überwiesen. Die WAK hat das Geschäft beraten und ihren Bericht Nr. 20.0651.02 am 11. Januar 2021 – also kurz vor Ende der Legislatur 2017-2021 – verabschiedet. In ihrem Bericht empfahl die WAK dem Grossen Rat einstimmig bei 1 Enthaltung Zustimmung zum Grossratsbeschluss gemäss Ratschlag und beantragte, die Motion Zappalà als erledigt abzuschreiben. Das Geschäft wurde anschliessend im März 2021 im Grossen Rat in neuer Zusammensetzung behandelt. Der Grosse Rat hat am 10. März 2021 mit 50 zu 45 Stimmen bei 1 Enthaltung entschieden, das Geschäft an die WAK zurückzuweisen. Der Rückweisungsantrag wurde von den Fraktionen FDP, LDP, SVP, GLP und Mitte/EVP unterstützt.

In der Ratsdebatte wurde klar, dass über alle Fraktionen hinweg die Vereinfachung der Grundstückgewinnsteuer sowie die Vorverlegung des Realwerts von 1977 auf das Jahr 2001 Zustimmung fanden. Ebenso war ein griffiger Schutz vor Spekulation durch einen hohen Steuersatz in den ersten Jahren nach Erwerb einer Liegenschaft unbestritten.

Demgegenüber wurden die neuen Steuersatzkurven kritisiert. Der Regierungsrat hatte in seinem Ratschlag zur Kompensation der Steuerausfälle infolge der Vorverlegung des Realwerts eine Erhöhung der Steuersätze vorgesehen. Ausgehend davon wurde die Frage aufgeworfen, wieso eine Steuerkurve, die 1977 vom Gesetzgeber als richtig empfunden wurde, heute als nicht mehr angemessen angesehen wird. Kritisiert wurde, dass heute pro futuro Grundstückverkäufe anders beurteilt werden sollen als bisher.

Gemäss Ratschlag erwartete die Regierung durch die Vorverlegung des Realwertes ohne Änderung der Steuertarife insgesamt Mindereinnahmen:

«Diese Vorverlegung des Realwertes würde unter Beibehaltung der bisherigen Steuertarife zu Steuermindereinnahmen in geschätzter Höhe von durchschnittlich rund 30 Prozent der jährlichen Grundstückgewinnsteuereinnahmen führen, was rund 18 bis 22 Millionen Franken pro Jahr entspräche (basierend auf den Grundstückgewinnsteuereinnahmen der letzten sechs Jahre). Daher wird im vorliegenden Vorschlag gleichzeitig auch der Steuertarif angepasst.» (Ratschlag Nr. 20.0651.01, S. 6)

Im Ratschlag steht zu den erwarteten Mindereinnahmen nach vorgeschlagener Revision der Grundstückgewinnsteuer:

«Eine verlässliche Prognose ist aufgrund der schwankenden Grundstückstransaktionen und der schwierig vorhersehbaren Grundstückspreisentwicklung kaum möglich. Würden die neu vorgeschlagenen Regelungen betreffend den Realwert und die neuen Steuertarife auf Grundstückverkäufe der vergangenen sechs Jahre angewendet, würden – basierend auf den Grundstückgewinnsteuereinnahmen ebendieser Jahre – Steuermindereinnahmen von durchschnittlich rund acht Prozent resultieren, was rund fünf bis sechs Millionen Franken pro Jahr entspräche.» (Ratschlag Nr. 20.0651.01, S. 12)

Dass in einzelnen Konstellationen die Grundstückgewinnsteuer nach der Revision höher ausfallen könnte, als nach geltendem Recht, wurde bereits im Ratschlag erwähnt und in der Kommission diskutiert. Im Vorfeld der Grossratsdebatte kamen dann aber bei einigen Mitgliedern des Grossen Rats Zweifel auf, ob die im Bericht geäusserte und oben erwähnte Prognose hinsichtlich der zu erwartenden Steuereinnahmen der Verwaltung wirklich korrekt ist.

In der Debatte selbst zeigte ein Grossrat auf, dass bei einer prospektiven Simulation, welche die Wertsteigerung der Liegenschaften über die Zeit berücksichtigt, die neuen Steuertarife zu Steuermehreinnahmen führten. Kritisiert wurde, dass eine Steuererhöhung nicht im Sinne der Motion Zappalà ist. Da bis zur Abstimmung im Grossen Rat unklar blieb, ob – und allenfalls wie – die Berechnungen der Verwaltung und jene des erwähnten Grossrats in Einklang gebracht werden könnten, wurde das Geschäft von der Ratsmehrheit mit dem Auftrag, die Berechnungen der Steuerverwaltung und der Berechnungsweise gemäss Simulation abzugleichen, an die WAK zurückgewiesen.

2. Vorgehen der Kommission

2.1 Behandlung des Geschäfts

Die WAK hat das Geschäft an fünf Sitzungen vor der Sommerpause in der Gesamtkommission behandelt und sich eingehend mit der Regierungsrätin Tanja Soland, Vorsteherin des Finanzdepartements, Silvia Frohofer, Leiterin Steuerverwaltung, und Tibor Hochreutener, Mitglied des Generalsekretariats im FD, ausgetauscht.

Die Berechnungsweisen wurden in aufwändiger Arbeit abgeglichen. Dabei gelang es zunächst zu erstellen, dass die Verwaltung, wie anlässlich der Rückweisung im Grossen Rat vermutet, in ihren Prognosen die Preisentwicklung von Immobilien nicht berücksichtigte und stattdessen ihre Steuerprognosen rein statisch berechnet hatte. Die Kommission verständigte sich zwar darauf, dass der dynamische Ansatz, also die Berücksichtigung einer auf Basis der vorangegangenen 43 Jahren (seit 1977) ermittelte durchschnittliche Wertsteigerung, richtig ist, konnte sich aber zunächst nicht auf eine an diese neue Ausgangslage angepasste Steuerkurve einigen.

Aus diesem Grund beschloss die WAK anschliessend, eine Subkommission einzusetzen, um die letzten verbleibenden Differenzen mit der Steuerverwaltung zu klären und bis zum Ende der Sommerpause der Gesamtkommission einen Kompromissvorschlag zu unterbreiten, in dem möglichst alle Anliegen berücksichtigt werden. In der Gesamtkommission wurde der von der Subkommission ausgehandelte Kompromiss anschliessend an vier weiteren Sitzungen behandelt.

Erst nach weit fortgeschrittener Behandlung dieses komplexen Geschäftes und nach Offenlegung der vollständigen Kalkulation des Finanzdepartementes konnte festgestellt werden, dass nicht bloss die eingangs erwähnte Diskrepanz zwischen statischer und dynamischer Kalkulation zu gegensätzlichen Steuerertragsprognosen geführt hatten. Vielmehr hatte das Finanzdepartement den Steuerausfall für die Jahre 2014-2019 errechnet, also jene Zeitspanne für welche Stichproben analysiert werden konnten, währenddessen die Kommission immer den Steuerausfall ab dem Jahr 2022, also ab Einführung der behandelten Gesetzesrevision, als ausschlaggebend betrachtet hatte.

Nachdem auch diese Diskrepanz erkannt worden war und festgestellt werden konnte, dass die Berechnungen von Kommission und Finanzdepartement annähernd kongruent sind, sofern sie für dieselbe Zeitperiode erstellt werden, einigte sich die Kommission rasch auf die von der Subkommission vorgeschlagenen Steuersätze.

Abschliessend wurden die zuständige Gemeinderätin von Bettingen und der zuständige Gemeinderat von Riehen zu einer Anhörung mit der Subkommission eingeladen, um die unterdessen durch die Kommission angepassten Parameter zu erläutern.

2.2 Begriffsdefinition

Da die Berechnung der prognostizierten Steuererträge bzw. Steuerausfälle je nach gewähltem Ansatz zu stark divergierenden Resultaten führen kann, definierte die Kommission folgende Berechnungsweisen, welche für das Verständnis des Berichtes wichtig sind:

2.2.1 Statische Berechnungsweise

Bei der statischen Berechnungsweise wird der Wertzuwachs der verkauften Liegenschaften als Steuersubstrat, auf dem letzten bekannten Wert eingefroren und erfährt danach keine Veränderung mehr. Konkret geht diese Berechnungsweise davon aus, dass sich während der kommenden 15 Jahre die Immobilienpreise nicht erhöhen oder senken werden.

Zudem berücksichtigt diese Berechnungsweise nicht, dass die Wahrscheinlichkeit jedes Jahr abnimmt, dass eine Liegenschaft vor dem für die Anwendung des Realwertes relevanten Jahr 2001 erstanden wurde.

2.2.2 Dynamische Berechnungsweise

Die dynamische Berechnungsweise basiert auf variablen Parametern, wobei insbesondere der Wertzuwachs der verkauften Liegenschaften als Steuersubstrat auf der Basis von gemittelten historischen Daten für die Zukunft geschätzt wird. Konkret geht diese Berechnungsweise davon aus, dass während der kommenden 15 Jahre die Immobilien denselben durchschnittlichen Wertzuwachs erfahren, wie in der Zeitperiode 1977-2020.

Zudem berücksichtigt diese Berechnungsweise, dass die Wahrscheinlichkeit jedes Jahr abnimmt, dass eine Liegenschaft vor dem für die Anwendung des Realwertes relevanten Jahr 2001 erstanden wurde und damit auch die Auswirkung der Gesetzesänderung mit jedem Jahr abnimmt.

3. Zielsetzung der Kommission

Die Kommission war sich von Beginn der Wiederaufnahme der Beratung einig, dass an der Vereinfachung der Grundstückgewinnsteuer festgehalten werden soll. Künftig soll sowohl bei ausschliesslich selbstgenutzten Grundstücken als auch bei allen anderen nur noch je ein Steuersatz, der mit zunehmender Haltedauer sinkt, auf den Grundstücksgewinn angewendet werden. Nach geltendem Recht wird bei nicht ausschliesslich selbstgenutztem Grundstück für die Berechnung der Grundstückgewinnsteuer ein Besitzdauerabzug auf den Gewinn gewährt und zusätzlich auf den sich daraus ergebenden Betrag ein degressiver Steuersatz angewendet.

Weiterhin unbestritten ist die Vorverlegung des Realwerts. Durch die Vorverlegung des Realwerts sind die Grundstückverkäuferinnen und -verkäufer, welche ihre Liegenschaft vor dem 1. Januar 2002 erworben haben, vom Nachweis des Erwerbspreises und der bis zu diesem Zeitpunkt getätigten wertvermehrenden Aufwendung entbunden. Allerdings haben die Steuerpflichtigen nach wie vor die Möglichkeit, allfällige höhere effektive Anlagekosten nachzuweisen und anrechnen zu lassen.

Die Kommission hält ebenfalls daran fest, dass die Ausgestaltung des Steuersatzes für nicht ausschliesslich selbstgenutzte Liegenschaften einen wirksamen Spekulationszuschlag enthalten soll.

Im Zentrum der Kommissionsberatung stand wie ausgeführt die Validierung der Berechnungen betreffend die zu erwartende Entwicklung der Steuereinnahmen. Die Subkommission wurde mit der schwierigen Aufgabe betraut, die Steuersatzkurve so auszugestalten, dass ein hoher Spekulationsschutz besteht und gleichzeitig weder zu hohe Steuermindereinnahmen noch zu hohe Steuererhöhungen anfallen.

Klar war für die eine Hälfte der Kommission, dass die Umsetzung der Motion Zappalà eine moderate Steuererleichterung für ausschliesslich selbstgenutztes Grundstück – typischerweise Einfamilienhäuser oder Stockwerkeigentum – bedingte. Für die andere Hälfte war hingegen besonders wichtig, dass der Verkauf von nicht ausschliesslich selbstgenutzten Grundstücken keine Steuererleichterung erfahren durfte.

4. Unterschiedliche Berechnungsweisen

Bisher galt der Realwert 1977. Mit der Revision der Grundstückgewinnsteuer soll der Realwert auf 2001 vorverlegt werden. Diese Vorverschiebung des Realwerts führt gemäss Steuerverwaltung zu Steuerausfällen von rund 20 Mio. Franken. Damit die Steuerausfälle verringert werden können, hat der Regierungsrat im Rahmen des Ratschlags eine Anpassung der Steuersatzkurve vorgeschlagen. Nun stellte sich für die Steuerverwaltung wie dann auch für die Kommission die Frage, wie die Auswirkungen einer neuen Steuersatzkurve berechnet werden können. Die ausführlichen Diskussionen zeigten, dass die Steuerverwaltung eine sogenannte statische Berechnung für die Jahre

2014-2019 durchgeführt hatte, während eine Simulation prospektiv die Entwicklung von Steuereinnahmen unter gewissen Annahmen für die Zukunft modellierte.

4.1 Statische Berechnungsweise der Steuerverwaltung

Für die Berechnung der Grundstückgewinnsteuerausfälle hat die Steuerverwaltung aufgrund der vorhandenen Daten ein statisches Berechnungsmodell entwickelt. Datenbasis bildeten Stichproben der im Kanton Basel-Stadt veranlagten Grundstückgewinnsteuerfälle der letzten sechs Jahre (2014 – 2019).

Die Steuerverwaltung hatte 360 Grundstückgewinnsteuerfälle ausgewählt, verteilt über die sechs Jahre. Ausgewählt wurden jeweils pro Jahr die ersten 60 Grundstückgewinnsteuerfälle unabhängig davon, ob es sich um Verkäufe von ausschliesslich selbstgenutzten oder nicht ausschliesslich selbstgenutzten Liegenschaften handelte. Bei jedem der 360 realen Grundstückgewinnsteuerfälle wurde zuerst die Berechnung mit dem aktuell geltenden Steuertarif und dem Realwert 1977 durchgeführt.

Für die Berechnung des Steuerbetrags des Vorschlags gemäss Ratschlag wurde die gleiche Datenbasis herangezogen. Die 360 realen Grundstückgewinnsteuerfälle wurden mit dem neuen Steuertarif berechnet. Für Liegenschaften, die vor dem 31. Dezember 2001 erworben worden waren, wurde als Einstandswert entweder der (neu einzuführende) Realwert 2001 (anstatt des Realwerts 1977 bzw. des Kaufpreises) oder der höhere Einstandswert verwendet. Die Veränderung der Steuerbeträge alt / neu wurde zuerst in Franken und dann in Prozent berechnet.

Die statischen Mindereinnahmen im Vergleich zu den bisherigen Grundstückgewinnsteuereinnahmen hat die Steuerverwaltung durch Multiplikation der ermittelten prozentualen Veränderung mit dem Mittelwert aus Grundstückgewinnsteuereinnahmen und Budgetzahlen aus den letzten sechs Jahren berechnet:

Mittelwert Budgetzahlen 2014-2019	62.4 Mio. Franken
Mittelwert Grundstückgewinnsteuereinnahmen 2014-2019	76.6 Mio. Franken

Auswirkung Realwert 2001	Ø - 29.1%	-20 Mio. Franken
Variante Ratschlag	Ø - 7.4%	-5 Mio. Franken

Die Steuerverwaltung hat die Berechnung anhand einer Stichprobe von effektiven Fällen berechnet und keine Prognosen über die zukünftige Entwicklung angestellt. Es wurde bewusst eine IST-Rechnung (statische Berechnung) vorgenommen, da für Prognosen viele Annahmen getroffen werden müssten – nebst der Marktentwicklung auch bspw. über das Investitionsverhalten der Personen oder die Anreizwirkung aufgrund der Steuertarif- und Realwertanpassung. Auf solche Berechnungen wurde aufgrund der Unsicherheit und der Verhältnismässigkeit verzichtet.

Ebenfalls wurde darauf verzichtet, diese Veränderungen auf das Inkraftsetzungsdatum des Gesetzes hochzurechnen. Beispielsweise basiert der Steuerausfall für das Jahr 2014 bei Anwendung des Realwertes von 2001 auf allen Verkäufen von Liegenschaften mit einer Mindesthaltedauer von 13 Jahren, währenddessen bei einer Hochrechnung auf das Jahr der Inkraftsetzung der Gesetzesrevision (2022) nur Liegenschaften bei einem Verkauf nach mindestens 21 Jahren zu einem Steuerausfall führen würden.

4.2 Simulation der Steuerentwicklung

Mit einer Simulation wird versucht, die künftige Entwicklung zu modellieren. Für eine solche Simulation müssen gewisse Annahmen getroffen werden. Für die Kommission hat ein Kommissionsmitglied mit grossem Aufwand eine solche Simulation erarbeitet. Da die Annahmen im Modell verändert werden können, hat die Kommission diese Berechnungsweise als dynamisch bezeichnet (im Gegensatz zur statischen Berechnungsweise der Steuerverwaltung).

Folgende Parameter liessen sich bei dieser Simulation beeinflussen:

- Bemessungsdauer, also die Anzahl Jahre ab Inkraftsetzung der Gesetzesrevision, während der das unveränderte Gesetz zur Anwendung kommt;
- Durchschnittliche Wertzunahme, wobei die Simulation hauptsächlich für die Wertzunahmen von 0% (stagnierender Immobilienmarkt), 3,16% (entsprechend der durchschnittlichen Preisentwicklung seit 2001) und 2,16% (entsprechend der durchschnittlichen Preisentwicklung seit 1977) durchgerechnet wurde;
- Steuerkurve, wobei diese in verschiedenen Kombinationen von Start- und Endsteuersätzen sowie mit und ohne "Knick" im Steuersatz angewendet wurde;
- Veränderung im Handelsvolumen, wobei dieses selbst unter Zuhilfenahme von historischen Entwicklungen nahezu unmöglich prognostiziert werden kann, weshalb die Kommission bei allen Simulationen primär die prozentuale Steueränderung evaluierte und diese anschliessend mit dem durchschnittlichen Steuersubstrat der Jahre 2014-2019 multiplizierte.

4.3 Fazit betreffend die unterschiedlichen Berechnungsweisen

Nach intensiver Auseinandersetzung mit der Frage der Berechnungsweise hat die Kommission festgestellt, dass mit der statischen und mit der dynamischen Berechnungsweise zwei unterschiedliche Aussagen getroffen werden. Mit der statischen Berechnungsweise wird ausgesagt, wie die Zahlen ausgefallen wären, wenn man die neuen Steuersätze auf die Stichprobe 2014-2019 angewendet hätte. Mit der Simulation wird ausgesagt, wie sich die Steuerausätze künftig – unter gewissen Annahmen – auf die Steuereinnahmen auswirken werden.

Die Kommission hat sich entschieden, einen Kompromissvorschlag auf Basis der Simulation zu erarbeiten, da die Annahme, dass die Immobilienpreise weiterhin steigen werden, als realistischer eingeschätzt wird, als die Annahme, dass keine Wertentwicklungen stattfinden werden. Die Wertsteigerung der Immobilien wirkt sich bei Verkäufen direkt auf die Höhe der Einnahmen des Kantons durch die Grundstückgewinnsteuer aus. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Steuerausfälle weniger hoch ausfallen werden, als sie auf die statische Art berechnet wurden.

Der Wertzuwachs von Immobilien 2001-2020 betrug im Durchschnitt 3.16% p.a. Um das Modell aber stabiler zu machen, hat sich die Kommission darauf geeinigt, mit dem Durchschnitt 1977-2020 von 2.36% p.a. zu arbeiten. Weiter hat sich die Kommission darauf geeinigt, einen Zeitraum von 15 Jahren zu betrachten. Dieser Zeitraum erscheint der Kommission angebracht, da der Kanton per 2016 eine weitere Neubewertung vorgenommen hatte. Deshalb kann davon ausgegangen werden, dass in etwa 15 Jahren wieder eine Vorverlegung des Realwerts angezeigt sein wird.

Trotz des Entscheids, auf Basis der Simulation weiterzuarbeiten, wurde für jede von der Kommission geprüfte Variante auch die statische Berechnung durchgeführt. Dadurch konnte sich die Kommission immer ein Bild davon machen, wie sich eine alternative Steuersatzkurve auf die Steuereinnahmen der Stichprobe 2014-2019 ausgewirkt hätte. Durch den Erhalt der beiden Aussagen aus der statischen und der dynamischen Berechnung wurde jeweils der Bereich klar, in welchem sich die Auswirkungen einer neuen Steuerkurve mit grosser Wahrscheinlichkeit bewegen würden.

5. Erwägungen der Kommission

Nach der Klärung der Fragen betreffend die Berechnungsweise hat sich die Kommission darauf geeinigt, eine Variante auszuarbeiten, bei welcher ein hoher Spekulationsschutz bei nicht ausschliesslich selbstgenutzten Liegenschaften besteht und gleichzeitig mit Steuereinnahmen zu rechnen ist, die im Bereich von 0% bis höchstens -8% im Vergleich zum bisherigen unveränderten Gesetz liegen.

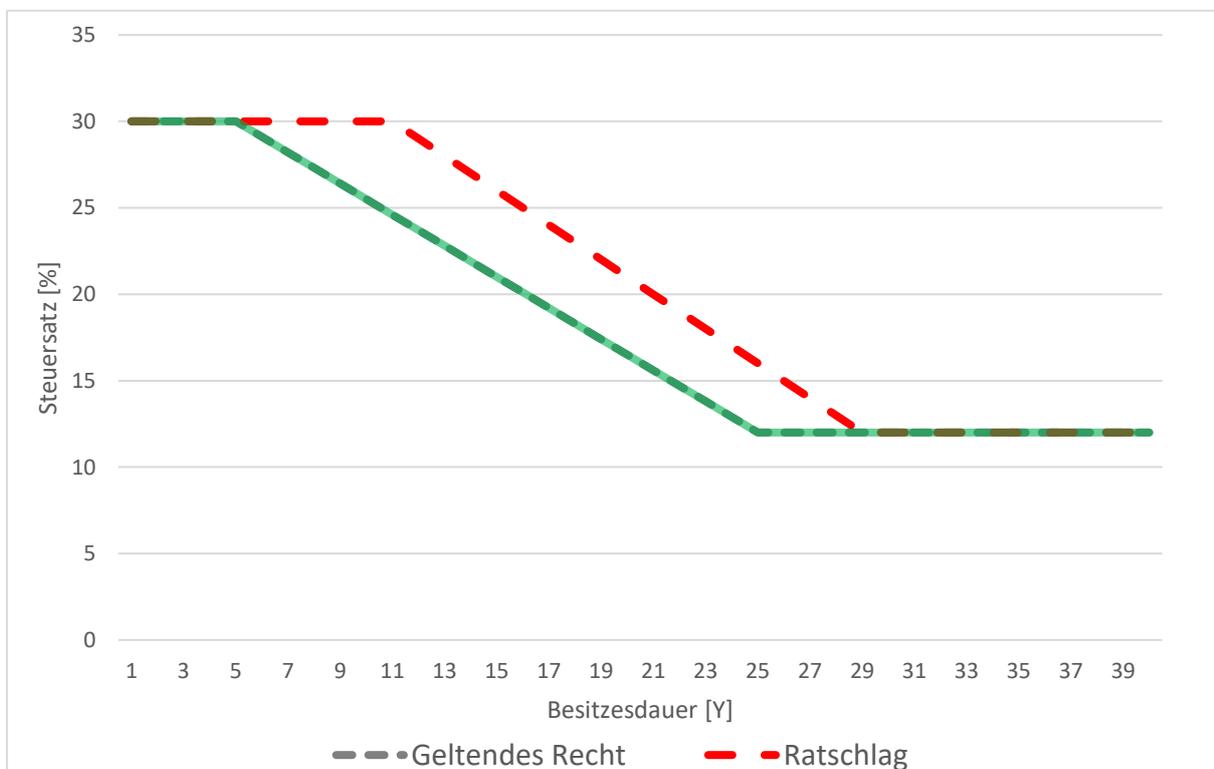
Nach der Prüfung verschiedener Varianten ist die Kommission zum Schluss gelangt, die Höhe des Anfangs- und des Endsteuersatzes sowohl für ausschliesslich selbstgenutzte Liegenschaften als auch für nicht ausschliesslich selbstgenutzte Liegenschaften unverändert aus dem Vorschlag des Regierungsrats zu übernehmen. Demgegenüber wurden jedoch die Zeitdauer, ab welcher die Steuersätze zu sinken beginnen bzw. der Endsteuersatz erreicht werden soll, bei beiden Transaktionstypen verändert.

5.1 Steuerkurve für dauernd und ausschliesslich selbstgenutzte Wohnliegenschaften

Der Vorschlag der WAK entspricht der Steuerkurve gemäss geltendem Recht. Die Vereinfachung besteht darin, dass ausschliesslich dieser Steuersatz und nicht – wie bisher – zuerst ein Besitzdauerabzug bei der Ermittlung des Grundstückgewinns zur Anwendung kommt. Die Reduktion erfolgt linear in 0.9 Prozentpunkt-Schritten pro Jahr. Nach einer Haltedauer von 25 Jahren gilt der Endsteuersatz von 12%.

Die Kommission beantragt dem Grossen Rat folgende Anpassung der Steuerkurve für ausschliesslich selbstgenutzte Liegenschaften:

- Vom 1. bis zum 5. vollendeten Besitzesjahr: 30%
- Ab dem 6. bis zum 25. Besitzesjahr: je 0.9 Prozentpunkte Reduktion pro Besitzesjahr
- Endsteuersatz ab dem 25. Besitzesjahr: 12%



Grafik 1: Steuerkurve für dauernd und ausschliesslich selbstgenutzte Wohnliegenschaften

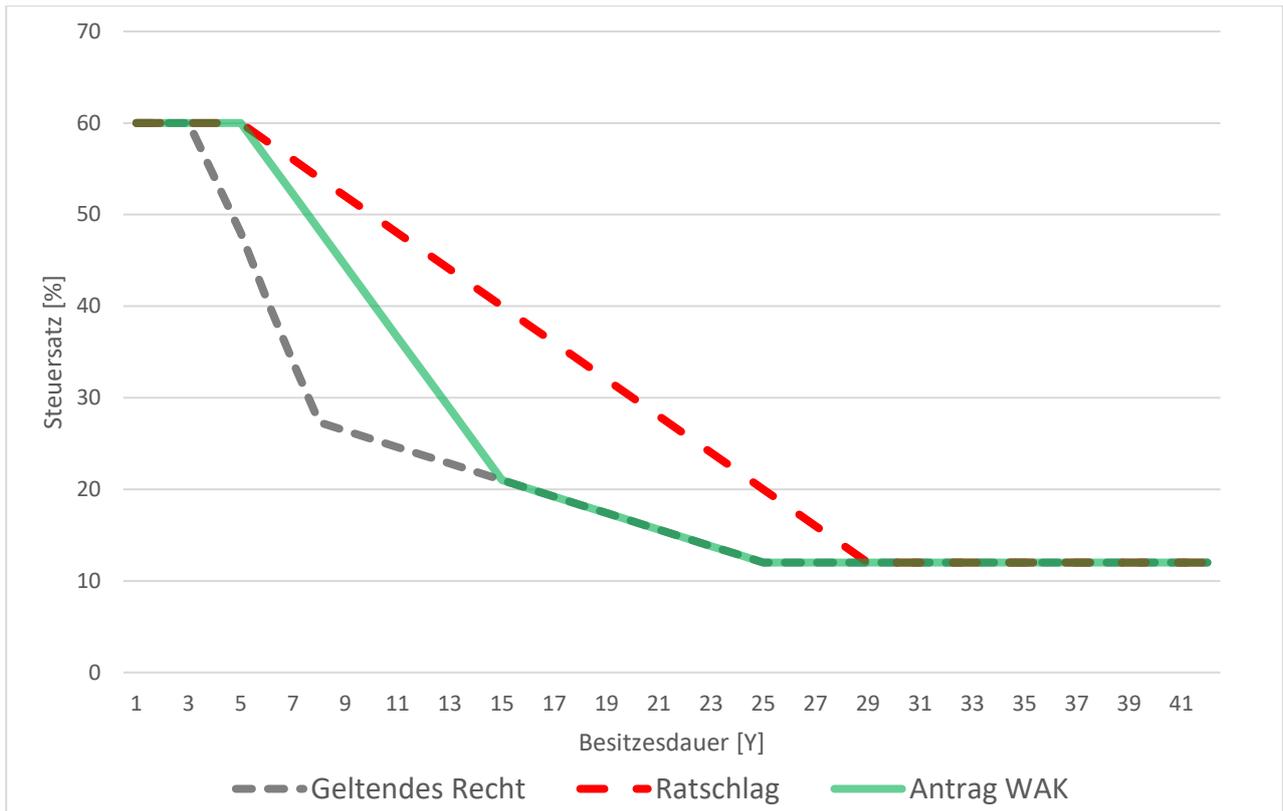
Vergleich Steuersatz für dauernd und ausschliesslich selbstgenutzte Wohnliegenschaften

Jahr	Alt Besitzdauer- abzug auf den Grundstück- gewinn	Alt Steuersatz	Alt Effektiver Steuersatz	Ratschlag Effektiver Steuersatz	Antrag WAK Effektiver Steuersatz
1	0%	30%	30%	30%	30%
6	3%	30%	29.1%	30%	29.1%
8	9%	30%	27.3%	30%	27.3%
11	18%	30%	24.6%	29%	24.6%
20	45%	30%	16.5%	20%	16.5%
25	60%	30%	12%	16%	12%
28	60%	30%	12%	12%	12%

5.2 Steuerkurve für nicht dauernd und ausschliesslich selbstgenutzte Liegen- schaften

Die WAK beantragt dem Grossen Rat folgende Anpassung der Steuerkurve für nicht ausschliesslich selbstgenutzte Liegen-schaften:

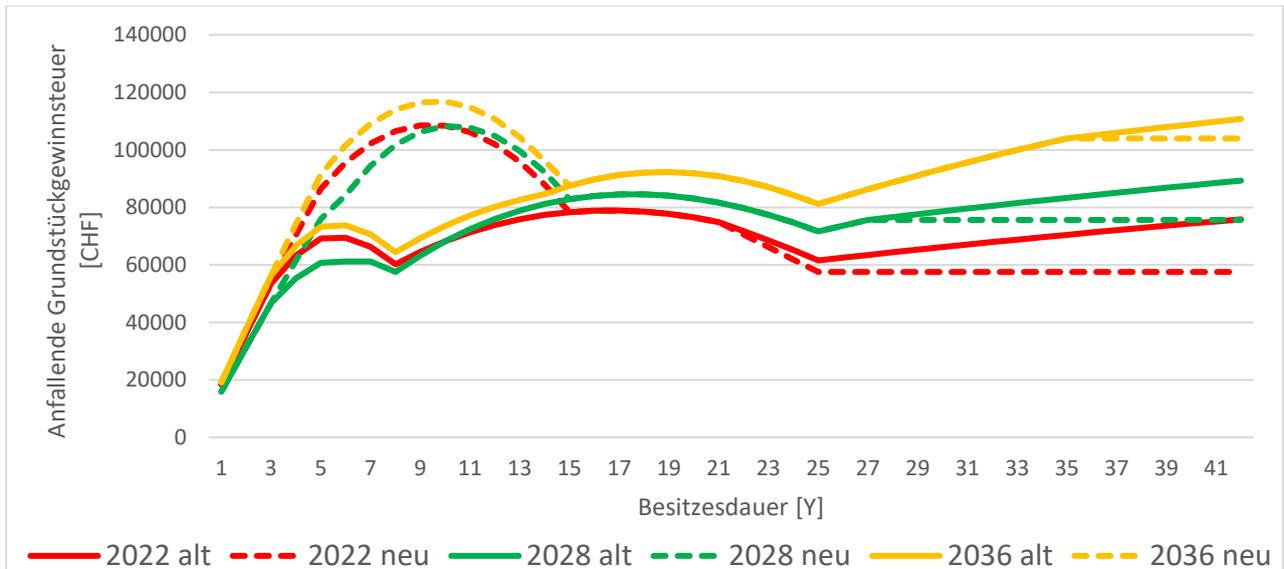
- Vom 1. bis zum 5. vollendeten Besitzesjahren: 60%
- Ab dem 6. bis zum 15. Besitzesjahr: je 3.9 Prozentpunkte Reduktion pro Besitzesjahr
- Ab dem 16. bis zum 25. Besitzesjahr: je 0.9 Prozentpunkte Reduktion pro Besitzesjahr
- Endsteuersatz ab dem 25. Besitzesjahr: 12%



Grafik 2: Steuerkurve für nicht dauernd und ausschliesslich selbstgenutzte Liegenschaften

Im Vergleich zum geltenden Recht beantragt die Kommission – wie auch der Regierungsrat im Ratschlag – dass der Anfangssteuersatz für nicht ausschliesslich selbstgenutzten Liegenschaften bis zum vollendeten fünften Besitzesjahr bei 60% bleiben soll. Ab sechs Besitzesjahren soll der Steuersatz jährlich um 3.9 Prozentpunkte sinken, im Zeitraum von 16 bis 25 Jahren flacht die Kurve ab, die Reduktionsschritte betragen noch 0.9 Prozentpunkte. Ab dem 25. Besitzesjahr gilt der Endsteuersatz von 12%.

Diese Anpassung der Steuerkurve kompensiert den Steuerausfall bei Verkäufen von vor 2001 gekauften Liegenschaften mit teilweise erheblichen Steuererhöhungen bei Verkäufen nach kurzer Haltedauer. Die Steuereinnahmen bei Verkäufen im 8. Besitzesjahr werden so beispielsweise um 76.9% höher ausfallen als nach geltendem Recht. Währenddessen der Steuersatz in den ersten drei Jahren unverändert bei 60% bleibt, erhöht er sich vom 4. bis zum 14. Besitzesjahr gegenüber geltendem Recht, was aus Sicht der Kommission jenem Zeitfenster entspricht, in welchem spekulatives Verhalten von Investoren steuerlich zu sanktionieren ist.



Grafik 3: Anfallende Grundstückgewinnsteuer auf einer Liegenschaft von 1 Mio. Wert bei angenommener Wertentwicklung in Abhängigkeit der Besitzesdauer. Durchgezogene Linien: Geltendes Recht, gestrichelte Linien: Antrag WAK.

Vergleich Steuersatz für nicht dauernd und ausschliesslich selbstgenutzte Liegenschaften

Jahr (jeweils letzter Monat)	Alt Besitzdauer- abzug auf den Grundstück- gewinn	Alt Steuersatz	Alt Effektiver Steuersatz	Ratschlag Effektiver Steuersatz	Antrag WAK Effektiver Steuersatz
1	0%	60%	60%	60%	60%
6	3%	42%	40.74%	58%	56.1%
8	9%	30%	27.3%	54%	48.3%
11	18%	30%	24.6%	48%	36.6%
20	45%	30%	16.5%	30%	16.5%
25	60%	30%	12%	20%	12%
28	60%	30%	12%	14%	12%

5.3 Auswirkungen auf die Steuereinnahmen

Variante	Selbstgenutzte Wohnliegenschaften	Nicht selbstgenutzte Liegenschaften	Total
Ratschlag statisch¹	-7 Mio.	+2 Mio.	-5 Mio.
Ratschlag dynamisch	ca. +0.4 Mio.	+24.0% (ca. +7.2 Mio.)	ca. +7.6 Mio.
WAK statisch²	-6 Mio.	-5.3% (ca. -1.8 Mio.)	ca. -7.8 Mio.
WAK dynamisch	ca. -3.3 Mio.	-0.9% (ca. -0.3 Mio.)	ca. -3.6 Mio.

Für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen wurden sowohl für die Variante gemäss Ratschlag als auch für die Variante WAK die Resultate der statischen und der dynamischen Berechnungsweise angewendet. Mit der Variante WAK ist mit Steuerausfällen von zwischen 3.6 Mio. Franken (dynamisch) und 7.8 Mio. Franken (statisch) zu rechnen.

5.4 Reduktion der Grundstückgewinnsteuer bei Verkauf von Liegenschaften an den Kanton BS und die Einwohnergemeinden Bettingen und Riehen

Im Rahmen der Kommissionberatung wurde die Idee aufgebracht, neu eine Bestimmung aufzunehmen, gemäss welcher eine Reduktion des Gewinnsteuersatzes vorgesehen ist, wenn eine Liegenschaft an den Kanton BS oder die Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen verkauft wird. Eine Privilegierung bei Verkauf an den Kanton oder die Einwohnergemeinden könnte dazu beitragen, dass der Kanton einfacher Liegenschaften erwerben und dadurch insbesondere mehr bezahlbaren Wohnraum schaffen könnte. Steuerlich würden davon die Liegenschaftsverkäuferinnen und -verkäufer profitieren. Für den Kanton hätte eine solche Regelung hingegen zur Folge, dass die Steuereinnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer tiefer ausfallen würden.

Die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum entspricht einem öffentlichen Interesse, wie verschiedene kantonale Abstimmungen im Bereich Wohnpolitik deutlich machen. Eine solche Privilegierung wurde in der Kommission allerdings kontrovers diskutiert, weil sie dem Kanton und den Einwohnergemeinden auf dem Immobilienmarkt einen Vorteil gegenüber den Mitinteressenten verschaffen würde.

Um die Auswirkungen einer solchen Regelung differenziert diskutieren zu können, hat die Kommission in Zusammenarbeit mit der Verwaltung folgende konkrete Formulierung erarbeitet und diskutiert:

§ 109 Abs. 6 neu:

«Wird eine nicht dauernd und ausschliesslich selbstgenutzte Liegenschaft an den Kanton Basel-Stadt oder die Einwohnergemeinden Riehen und Bettingen verkauft, wird der Besitzdauerabzug gemäss § 109 Abs. 1 um das Doppelte gewichtet, sofern ein öffentliches Interesse am Erwerb besteht.»

Der von der Kommission diskutierte Vorschlag sieht vor, dass eine Privilegierung bei Verkauf an den Kanton oder die Einwohnergemeinden nur für nicht dauernd und ausschliesslich selbstgenutzte Liegenschaften gelten soll. Hinter dieser Einschränkung steht die Überlegung, dass der Erwerb von Mehrfamilienhäusern für den Kanton weitaus interessanter ist als der Erwerb von Einfamilienhäusern.

¹ Werte sind als Mittel der Jahre 2014-2019 zu verstehen.

² Werte sind per 2022 zu verstehen.

Weiter wurde für den Formulierungsvorschlag festgelegt, dass der Besitzdauerabzug um das doppelte gewichtet werden solle. Ungünstig an dieser Formulierung ist, dass damit der Mindeststeuersatz unter 12% zu liegen kommen würde. Allenfalls müsste eine Untergrenze definiert werden. Alternativ könnte auch ein fixer Steuersatz bei Verkauf an den Kanton eingefügt werden.

Zu einer grundsätzlichen Diskussion hat der Zusatz «sofern ein öffentliches Interesse am Erwerb besteht» geführt. Von einigen Kommissionsmitgliedern wurde die Einschränkung auf öffentliche Zwecke, wie z.B. die Schaffung eines Kindergartens, gefordert. Der Begriff «öffentliches Interesse» ist jedoch weiter zu fassen und bezieht sich auf alle Tätigkeiten des Gemeinwesens.

Da weder im Grundsatz noch in der konkreten Formulierung ein Konsens gefunden werden konnte, hat die Kommission nach eingehender Diskussion mit 5 zu 4 Stimmen beschlossen, auf eine solche Regelung zu verzichten.

6. Antrag der Kommission

Die Kommission empfiehlt dem Grossen Rat mit 8 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen dem nachfolgenden Grossratsbeschluss zuzustimmen und die Motion Zappalà als erledigt abzuschreiben.

Die WAK hat diesen Bericht am 13. Januar 2022 einstimmig ohne Enthaltungen verabschiedet und ihre Präsidentin Andrea Elisabeth Knellwolf zur Sprecherin bestimmt.

Im Namen der Kommission



Andrea Elisabeth Knellwolf, Präsidentin

Beilagen:

- Grossratsbeschluss
- Synopse

Grossratsbeschluss

betreffend

Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz)

Änderung vom [Datum]

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt,

nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. 20.0651.01 vom 25. August 2020 sowie in den Bericht der Wirtschafts- und Abgabekommission Nr. 20.0651.03 vom 13. Januar 2022,

beschliesst:

I.

Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 ³⁾ (Stand 1. Januar 2020) wird wie folgt geändert:

§ 106 Abs. 4 (geändert)

⁴ Für Grundstücke, die vor dem 1. Januar 2002 erworben worden sind, gilt als Einstandswert entweder der Realwert (Gebäudeversicherungswert per 31. Dezember 1999 unter Berücksichtigung der Altersentwertung zu diesem Zeitpunkt, Baunebenkosten und relativer Landwert nach Bodenwertkatalog per 31. Dezember 1999), erhöht um die seither vorgenommenen wertvermehrenden Aufwendungen, oder der nachgewiesene höhere Einstandswert nach Abs. 3.

§ 107 Abs. 1 (aufgehoben)

¹ *Aufgehoben.*

§ 109 Abs. 1 (geändert), Abs. 2 (geändert), Abs. 3 (geändert)

¹ Der Steuersatz beträgt bei einer Besitzesdauer von bis zu fünf vollendeten Jahren 60 Prozent des steuerbaren Gewinns. Er ermässigt sich ab dem 6. Besitzesjahr und für jedes angebrochene weitere Jahr Besitzesdauer um 3.9 Prozentpunkte und ab dem 16. Besitzesjahr und für jedes angebrochene weitere Jahr Besitzesdauer um 0.9 Prozentpunkte. Ab dem 25. Besitzesjahr beträgt er einheitlich 12 Prozent.

² Für die Bestimmung der Besitzesdauer gilt § 107 Abs. 2 und 3.

³ Der Steuersatz beträgt bei dauernd und ausschliesslich selbstgenutzten Wohnliegenschaften (Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen) bei einer Besitzesdauer von bis zu fünf vollendeten Jahren 30 Prozent des steuerbaren Gewinns. Er ermässigt sich ab dem 6. Besitzesjahr und für jedes angebrochene weitere Jahr Besitzesdauer um 0.9 Prozentpunkte. Ab dem 25. Besitzesjahr beträgt er einheitlich 12 Prozent.

II. Änderung anderer Erlasse

Keine Änderung anderer Erlasse.

³⁾ SG 640.100

III. Aufhebung anderer Erlasse

Keine Aufhebung anderer Erlasse.

IV. Schlussbestimmung

Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.

[Behörde]

[Funktion 1]

[NAME 1]

[Funktion 2]

[NAME 2]

Synopse

Geltendes Recht	Antrag gemäss Ratschlag	Antrag der WAK
	Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz)	
	<i>I.</i>	
	Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 (Stand 1. Januar 2020) wird wie folgt geändert:	
<p>§ 106 a) Berechnung</p> <p>¹ Als Grundstücksgewinn gilt der Betrag, um den der Veräußerungserlös den Einstandswert übersteigt.</p> <p>² Als Veräußerungserlös gilt der Verkaufspreis mit allen Nebenleistungen des Erwerbers abzüglich der mit der Veräußerung verbundenen Kosten.</p> <p>³ Als Einstandswert gilt unter Vorbehalt von § 105 Abs. 2 der Erwerbsswert unter Berücksichtigung der mit dem Erwerb verbundenen Kosten und der wertvermehrenden Aufwendungen, soweit diese nicht bereits bei der Einkommens- oder Gewinnsteuer angerechnet werden konnten.</p>		

Geltendes Recht	Antrag gemäss Ratschlag	Antrag der WAK
<p>⁴ Für Grundstücke, die vor dem 1. Januar 1977 erworben worden sind, gilt als Einstandswert entweder der Realwert (Gebäudeversicherungswert unter Berücksichtigung der Altersentwertung zu diesem Zeitpunkt, Baunebenkosten und relativer Landwert nach Bodenwertkatalog per 1. Januar 1977) erhöht um die seither vorgenommenen wertvermehrenden Aufwendungen oder der nachgewiesene höhere Einstandswert nach Abs. 3.</p>	<p>⁴ Für Grundstücke, die vor dem 1. Januar 1977<u>2002</u> erworben worden sind, gilt als Einstandswert entweder der Realwert (Gebäudeversicherungswert <u>per 31. Dezember 1999</u> unter Berücksichtigung der Altersentwertung zu diesem Zeitpunkt, Baunebenkosten und relativer Landwert nach Bodenwertkatalog per 1. Januar 1977<u>31. Dezember 1999</u>), erhöht um die seither vorgenommenen wertvermehrenden Aufwendungen₁ oder der nachgewiesene höhere Einstandswert nach Abs. 3.</p>	<p>⁴ Für Grundstücke, die vor dem 1. Januar 1977<u>2002</u> erworben worden sind, gilt als Einstandswert entweder der Realwert (Gebäudeversicherungswert <u>per 31. Dezember 1999</u> unter Berücksichtigung der Altersentwertung zu diesem Zeitpunkt, Baunebenkosten und relativer Landwert nach Bodenwertkatalog per 1. Januar 1977<u>31. Dezember 1999</u>), erhöht um die seither vorgenommenen wertvermehrenden Aufwendungen₁ oder der nachgewiesene höhere Einstandswert nach Abs. 3.</p>
<p>§ 107 b) Besitzdauerabzug</p> <p>¹ Zur Abgeltung der Besitzesdauer wird auf dem nach § 106 ermittelten Gewinn ein Abzug vorgenommen. Er beträgt ab dem sechsten und für jedes weitere Besitzjahr 3 Prozent, höchstens jedoch 60 Prozent des Gewinns.</p> <p>² Als Besitzesdauer gilt der Zeitraum, während welchem die steuerpflichtige Person Eigentümerin des veräusserten Grundstücks war oder die wirtschaftliche Verfügungsgewalt darüber hatte. Für ihre Berechnung gelten die Bestimmungen über die Entstehung der Steuer (§ 110 Abs. 1) sinngemäss.</p>	<p>¹ <i>Aufgehoben.</i></p>	<p><i>Aufgehoben.</i></p>

Geltendes Recht	Antrag gemäss Ratschlag	Antrag der WAK
<p>³ Zur Bestimmung der Besitzesdauer für ein Grundstück, das im Rahmen von § 105 Abs. 1 lit. a bis c erworben wurde, ist der Erwerbszeitpunkt für das ersetzte oder abgetauschte Grundstück massgeblich, soweit darauf die Besteuerung des Gewinns aufgeschoben wurde. Zur Bestimmung der Besitzesdauer für ein Grundstück, das im Rahmen von § 105 Abs. 1 lit. d bis f erworben wurde, ist der Erwerbszeitpunkt des Rechtsvorgängers oder der Rechtsvorgängerin massgeblich.</p>		
<p>§ 109</p> <p>¹ Der Steuersatz beträgt 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 er einheitlich 30 Prozent.</p> <p>² Für die Bestimmung der Besitzesdauer gilt § 107 Abs. 2 und 3 sinngemäss.</p>	<p>¹ Der Steuersatz beträgt bei einer Besitzesdauer von weniger als drei <u>bis zu fünf vollendeten Jahren</u> 60 Prozent des steuerbaren Gewinns und ermässigt sich im 6. Besitzjahr und für jeden weiteren Monat jedes angebrochene weitere Jahr <u>im 6. Besitzjahr und für jedes angebrochene weitere Jahr</u> Besitzesdauer um 0,5 Prozent <u>2 Prozentpunkte</u>. Ab dem 9 <u>29</u>. Besitzjahr beträgt er einheitlich 30 <u>12</u> Prozent.</p> <p>² Für die Bestimmung der Besitzesdauer gilt § 107 Abs. 2 und 3 sinngemäss.</p>	<p>¹ Der Steuersatz beträgt bei einer Besitzesdauer von <u>bis zu fünf vollendeten Jahren</u> 60 Prozent des steuerbaren Gewinns. Er ermässigt sich <u>ab dem 6. Besitzjahr</u> und für <u>jedes angebrochene weitere Jahr</u> Besitzesdauer <u>um 3.9 Prozentpunkte</u> und <u>ab dem 16. Besitzesjahr</u> und für <u>jedes angebrochene weitere Jahr</u> Besitzesdauer <u>um 0.9 Prozentpunkte</u>. Ab dem <u>25</u>. Besitzesjahr beträgt er einheitlich <u>12</u> Prozent.</p> <p>² Für die Bestimmung der Besitzesdauer gilt § 107 Abs. 2 und 3 sinngemäss.</p>

Geltendes Recht	Antrag gemäss Ratschlag	Antrag der WAK
<p>³ Bei Gewinnen aus dauernd und ausschliesslich selbstgenutzten Wohnliegenschaften (Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen) beträgt der Steuersatz ungeachtet der Besitzesdauer 30 Prozent.</p> <p>⁴ Der Steuersatz gemäss Abs. 1 ermässigt sich im mit dem Faktor 1,5 gewichteten Verhältnis der nach Erwerb getätigten wertvermehrenden Aufwendungen zum erzielten Veräusserungserlös, höchstens jedoch auf 30 Prozent.</p> <p>⁵ Grundstücksgewinne sind steuerfrei, wenn deren Betrag 500 Franken nicht erreicht. Ebenso fallen Restbeträge unter 100 Franken ausser Betracht.</p>	<p>³ Bei Gewinnen aus Der Steuersatz beträgt bei dauernd und ausschliesslich selbstgenutzten Wohnliegenschaften (Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen) beträgt der Steuersatz ungeachtet der bei einer Besitzesdauer <u>von bis zu elf vollendeten Jahren</u> 30 Prozent <u>des steuerbaren Gewinns</u> und ermässigt sich im <u>zwölften Besitzjahr</u> und für <u>jedes angebrochene weitere Jahr Besitzesdauer</u> um 1 Prozentpunkt. Ab dem <u>29. Besitzjahr</u> beträgt er einheitlich 12 Prozent.</p>	<p>³ Der Steuersatz beträgt bei dauernd und ausschliesslich selbstgenutzten Wohnliegenschaften (Einfamilienhäusern und Eigentumswohnungen) bei einer <u>Besitzesdauer von bis zu fünf vollendeten Jahren</u> 30 Prozent <u>des steuerbaren Gewinns</u>. Er ermässigt sich <u>ab dem 6. Besitzesjahr</u> und für <u>jedes angebrochene weitere Jahr Besitzesdauer</u> um 0.9 Prozentpunkte. Ab dem <u>25. Besitzesjahr</u> beträgt er einheitlich 12 Prozent.</p>
	II.	II.
	Keine Änderung anderer Erlasse.	Keine Änderung anderer Erlasse.
	III.	III.
	Keine Aufhebung anderer Erlasse.	Keine Aufhebung anderer Erlasse.

Geltendes Recht	Antrag gemäss Ratschlag	Antrag der WAK
	<i>IV.</i>	<i>IV.</i>
	Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.	Diese Änderung ist zu publizieren; sie unterliegt dem Referendum und der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.