

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 15. Februar 2011

122

GRG NR.	08	MO 30	206
---------	----	-------	-----

Motion von Andreas Niklaus, Max Arnold und David Zimmermann vom 3. März 2010

„Bessere Abstimmung der Finanz- auf die Raumplanungspolitik“

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Eingabe vom 3. März 2010 verlangen die drei Motionäre und 47 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner vom Regierungsrat zwei Gesetzesänderungen. Zum einen soll das Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (FAG; RB 613.1) in dem Sinne ergänzt werden, dass Gemeinden, die auf Siedlungsgebiet (Bau- und Richtplangebiete) verzichten, höhere Finanzausgleichsbeiträge erhalten. Zum anderen sei das Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern (StG; RB 640.1) bezüglich Grundstückgewinnsteuern (§§ 126 - 136 StG) so zu ändern, dass der Verkauf von unbebautem Bauland nicht mehr mit zunehmender Eigentumsdauer abnehmend besteuert wird.

Zur Begründung wird zusammengefasst Folgendes ausgeführt: Der neue kantonale Richtplan definiere die gewünschte Siedlungsentwicklung klar. Sowohl das Siedlungswachstum als auch die Wirtschaftsschwerpunkte seien primär auf die kantonalen und regionalen Zentren sowie die zentralen Orte in den Entwicklungsräumen auszurichten. Ländliche Gemeinden hätten aber keinerlei Anreize, ihre Planung auf die gewünschte Entwicklung auszurichten, verzichte doch kaum jemand freiwillig auf eine mögliche Entwicklung und damit auf potentielle Steuereinnahmen. Es müsse deshalb ein Mechanismus gefunden werden, von dem auch diejenigen Gemeinden zumindest indirekt profitieren, in denen eine weitere Entwicklung gestützt auf den kantonalen Richtplan nicht mehr oder nur noch beschränkt erwünscht sei. Dies seien gemäss kantonalem Richtplan primär die Gemeinden im ländlichen Raum. Um dem Regierungsrat einen grossen Spielraum für Lösungen zu geben, werde bewusst offen gelassen, wie dieser Finanzausgleichsmechanismus genau funktionieren soll. Die Finanzausgleichsbeträge könnten zum Beispiel auch vom Verhältnis des Bau- und Richtplangebiets (Siedlungsgebiet) zum übrigen Gebiet einer Gemeinde abhängig gemacht werden.

Der heutige Tarifaufbau der Grundstückgewinnsteuer sei für bebautes Land sinnvoll und beizubehalten. Für unüberbautes Bauland und die gewünschte Baulandmobilisierung sei er jedoch ungeeignet und deshalb falsch, da die Grundstückgewinnsteuer die Baulandhortung fördere, seien doch die Steuern umso tiefer, je länger Bauland zurückgehalten werde. Um dem Regierungsrat einen grossen Spielraum für Lösungen zu geben, werde ebenfalls bewusst offen gelassen, wie der neue Tarif genau aussehen soll. Die Tarifstruktur müsse aber tendenziell genau umgekehrt werden, so dass die Grundstückgewinnsteuern umso niedriger ausfallen, je schneller ein unüberbautes Grundstück verkauft werde.

I. Rechtslage

1. Finanzausgleich zwischen den Politischen Gemeinden

1.1 Zielsetzung des Finanzausgleichs

Der Finanzausgleich fördert gemäss § 90 der Verfassung des Kantons Thurgau (KV; RB 101) die Entwicklung zu leistungsfähigen Gemeinden und strebt eine ausgeglichene Steuerbelastung an. Gemäss § 1 FAG mildert der Finanzausgleich die Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit. Diese Zielsetzung schliesst eine Steuerung anderer Bereiche, wie raumplanerischer Massnahmen, grundsätzlich aus. Diese Bereiche sind über die Spezialgesetzgebung zu steuern. Selbstverständlich kann sich aber die Zielsetzung des Finanzausgleichs mit raumplanerischen Überlegungen decken und im Rahmen einer Wirkungsanalyse geprüft und angepasst werden.

1.2 Das Modell des Finanzausgleichs

Zur Erreichung dieser allgemein gehaltenen Zielsetzungen wird der Finanzausgleich in Form eines Ressourcen- und eines Lastenausgleichs umgesetzt. Dieses Ausgleichsmodell entspricht der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Der Finanzausgleich basiert auf Faktoren, welche durch die Beitragsempfänger bzw. durch die abgeschöpften Gemeinden nicht oder nur wenig beeinflussbar sind. Wissenschaftliche Vergleiche der bestehenden Finanzausgleichssysteme zeigen, dass systemfremde Elemente nicht in ein generelles Ausgleichssystem integriert werden sollten. Als Beispiel sei dazu erwähnt, dass auf das Jahr 2008 mit der Steuerfussgewichtung ein systemfremdes Element aus dem Beitragssystem entfernt wurde.

Hinsichtlich der Anliegen der Motionäre ist im Übrigen zu betonen, dass die ländlichen Gemeinden durch den bestehenden topographischen Lastenausgleich bereits heute berücksichtigt werden. Aufgrund dieses strukturellen Lastenausgleichs, der sich an der Bevölkerungsdichte orientiert, werden jährlich rund 4 Mio. Franken ausbezahlt, was gemessen am Total von 16.5 Mio. Franken einen grossen Anteil ausmacht. Es kann also davon ausgegangen werden, dass dadurch bereits ein Teil der in der Motion angesprochenen Gemeinden profitiert, allerdings ohne direkte Anreizwirkung für den von den Motionären gewünschten Entwicklungsverzicht.

2. Steuerrechtliche Rechtsgrundlagen

2.1 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14)

Art. 12 Abs. 1 StHG schreibt den Kantonen die Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer vor. Gleichzeitig müssen die Kantone dafür sorgen, dass kurzfristig realisierte Grundstückgewinne stärker besteuert werden (Art. 12 Abs. 5 StHG). Damit ist der Spekulationszuschlag im kantonalen Steuerrecht zwingend vorgeschrieben.

2.2 Kantonales Gesetz über die Staats- und Gemeindesteuern

Der Grundstückgewinnsteuer unterliegen gemäss § 126 StG Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken von natürlichen Personen oder Personengesellschaften sowie solche von steuerbefreiten juristischen Personen. Grundstückgewinne von Kapitalgesellschaften und Genossenschaften unterliegen der ordentlichen Gewinnsteuer. Als Grundstückgewinn gilt jener Betrag, um den der Erlös die Anlagekosten übersteigt. Massgebend für die Berechnung des Gewinns und der Besitzesdauer ist die letzte steuerbegründende Handänderung (§ 131 StG).

War das veräusserte Grundstück weniger als drei Jahre im Eigentum des Steuerpflichtigen, wird der Steuerbetrag für jeden Monat, den die Eigentumsdauer weniger ausmacht, um ein Prozent erhöht; bei Härtefällen kann der Zuschlag bis zur Hälfte reduziert werden (§ 136 Abs. 1 StG). Dieser Steuerzuschlag wurde zur Bekämpfung der Liegenschaftenspekulation eingeführt. Eine Spekulationsabsicht ist aber keineswegs Voraussetzung dafür, dass ein Zuschlag erhoben werden darf.

Bei einer Eigentumsdauer von sechs Jahren sowie für jedes weitere Jahr ermässigt sich die Steuer um vier Prozent, höchstens jedoch um 72 Prozent (§ 136 Abs. 2 StG). Die Geldentwertung wird weder beim Anlagewert noch beim Erlös gewinnmindernd berücksichtigt. Mit dem Besitzesdauerrabatt soll einerseits schematisch der Geldentwertung Rechnung getragen und andererseits der Altbesitz gegenüber spekulativen Handänderungen geschont werden.

2.3 Kantonales Planungs- und Baugesetz (PBG; RB 700)

Der Regierungsrat hat dem Grossen Rat am 6. Juli 2010 eine Botschaft zur Totalrevision des PBG unterbreitet. Mit der Revision wird unter anderem beabsichtigt, die Verfügbarkeit von Bauland durch geeignete Massnahmen wie Mehrwertabschöpfung und vertragliche Gestaltungsmöglichkeiten zu fördern und damit der Baulandhortung entgegenzuwirken. Nach § 66 ff. Entwurf PBG soll eine Mehrwertabgabe eingeführt werden. Gegenstand der Abgabe des Planungsmehrwertes würden alle neu in die Bauzone aufgenommenen Grundstücke sowie diejenigen bilden, welche von einer öffentlichen Zone einer andern Zone des Baugebiets zugeschieden werden. Der Ausgleich des Planungsvorteils wäre allein auf die Bodenwertzunahme beschränkt, die durch die raumplanerische Massnahme der Neueinzonung bzw. der genannten Umzonung entsteht.

II. Zusammenfassende Beurteilung

1. Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern

Hinsichtlich der beabsichtigten Änderung des Steuergesetzes, wonach der Verkauf von unbebautem Bauland nicht mehr mit zunehmender Eigentumsdauer abnehmend besteuert werden soll, erweist sich die Motion als bundesrechtswidrig und damit nicht umsetzbar. Der erwähnte Art. 12 Abs. 5 StHG schreibt den Kantonen nämlich zwingend vor, dass kurzfristig realisierte Grundstücksgewinne stärker besteuert werden.

Ebenfalls gegen die Motion spricht die Tatsache, dass die Grundstücksgewinne von juristischen Personen nicht der Grundstückgewinnsteuer, sondern der ordentlichen Gewinnsteuer unterliegen. Eine unterschiedliche Besteuerung zwischen bebauten und unbebauten Grundstücken ist nicht möglich. Das von den Motionären gewünschte Ergebnis würde offensichtlich ausbleiben.

Der heutige Besitzesdauerrabatt will sowohl die Spekulation verhindern als auch die Kaufkraftentwicklung ansatzweise ausgleichen. Nach dem Willen der Motionäre soll dies nur noch bei bebauten, nicht aber bei unüberbauten Grundstücken Bestand haben. Mit einem Zuschlag für eine längere Haltedauer würden die erwähnte Zielsetzungen diametral unterlaufen. Bei den unüberbauten Grundstücken soll der Grundsatz gelten: je kürzer die Haltedauer, desto tiefer der Steuersatz. Da das Bundesgesetz eine unterschiedliche Handhabung von unüberbauten und überbauten Grundstücken untersagt, würde dies die Spekulation schlagartig begünstigen, was der Bundesgesetzgeber in Art. 12 StHG gerade verhindern will. Die in der Motion vorgeschlagene Besteuerung würde nicht nur gegen das StHG, sondern auch gegen das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 BV verstossen.

Mit der in der Totalrevision des PBG vorgesehenen Abschöpfung des Planungsmehrwerts bei Umzonungen wird der Baulandhortung ein wirksamer Riegel geschoben. Weitergehende Massnahmen sind nach Ansicht des Regierungsrates nicht notwendig.

2. Änderung des Gesetzes über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden

Die beabsichtigte Änderung hinsichtlich des Finanzausgleichsgesetzes, wonach Gemeinden, die auf Siedlungsgebiet verzichten, höhere Finanzausgleichsbeträge erhalten sollen, muss in einen grösseren Zusammenhang gestellt und im Rahmen des ganzen Finanzausgleichssystems betrachtet werden. Wie auch in der Motion ausgeführt, dürfte es anspruchsvoll sein, geeignete Instrumente für eine ausgewogene und auf die Ziele der Raumplanungspolitik ausgerichtete Lösung zu finden, sind doch die Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. So bedecken beispielsweise die Bauzonen in Arbon 60 %, in Frauenfeld 27 % und in Fischingen kaum 4 % der Gemeindefläche. Eine isolierte und sofortige Gesetzesänderung würde den gebotenen gesamtheitlichen Betrachtungen zuwiderlaufen. Gemäss § 12 der Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über den Finanzausgleich der Politischen Gemeinden (RB 613.11) muss das Finanzausgleichsgesetz jedoch alle vier Jahre einer Wirkungsüberprüfung unterzogen werden. Vier Jahre nach dem Inkrafttreten wird diese Wirkungsüberprüfung im Verlaufe dieses Jahres ohnehin fällig. Aufgrund der geschilderten Kom-

plexität erachtet es der Regierungsrat als angezeigt, die Begehren der Motionäre ebenfalls im Rahmen dieser Überprüfung zu untersuchen und auszuleuchten. In der Folge muss der erwähnte Wirkungsbericht zeigen, wie das Motionsanliegen auf der Gesetzesstufe umgesetzt werden kann. Es könnte durchaus sinnvoll sein, zumindest einen Teil der Mehrwertabschöpfung für höhere Finanzausgleichsbeiträge, beim Verzicht auf Siedlungsgebiet, einzusetzen.

III. Antrag

Die Motion enthält zwei verschiedene Forderungen. Aus den dargelegten Gründen beantragen wir Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion im Sinne von § 46 Abs. 5 GOCR wie folgt teilerheblich zu erklären:

1. Wir beantragen Ihnen, die Motion in Bezug auf die Forderung betreffend die Änderung des Finanzausgleichsgesetzes als erheblich zu erklären.
2. Wir beantragen Ihnen, die Motion in Bezug auf die Forderung betreffend die Änderung des Steuergesetzes als nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Dr. Jakob Stark

Der Staatsschreiber

Dr. Rainer Gonzenbach