

An das Stadtparlament

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend Grundstücksgewinnsteuer, eingereicht von den Stadtparlamentsmitgliedern I. Kuster (Die Mitte), U. Hofer (FDP) und T. Wolf (SVP)

Am 6. Dezember 2021 reichten die Stadtparlamentsmitglieder Iris Kuster (Die Mitte), Urs Hofer (FDP) und Thomas Wolf (SVP) namens ihrer Fraktionen folgende Schriftliche Anfrage ein:

«Seit einigen Jahren, verstärkt 2020 und in diesem Jahr, häufen sich Differenzen in der Berechnung der Grundstücksgewinnsteuer, insbesondere im «Wert vor 20 Jahren». Die erfolgten Einschätzungen des Steueramts Winterthur beim «Wert vor 20 Jahren» differieren zu Bewertungen der Steuerpflichtigen durch anerkannte Bewerter und Bewertungsmethoden bis zu sechsstelligen Beträgen.

Wir bitten den Stadtrat um die Beantwortung folgender Fragen:

- 1. Hat der Stadtrat Kenntnis von zu hohen Forderungen (Einschätzungen) im Bereich Grundstücksgewinnsteuern?*
- 2. Wie viele Einsprachen und Rekurse wurden in den letzten fünf Jahren gegen Einschätzungen eingereicht und wie waren die Entscheide (2017-2021, je Jahr)?*
- 3. Wie hoch waren die Differenzen zwischen den ersten Einschätzungen und den effektiven Steuerberechnungen in den letzten 5 Jahren (je Jahr)?*
- 4. Wie gedenkt der Stadtrat das Steueramt zu beauftragen, präzisere Bewertungen gemäss allgemein gültiger Bewertungslehre zu erstellen?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Im Kanton Zürich wird auf jedem Grundstück, das verkauft wird, eine Grundstücksgewinnsteuer erhoben. Der Grundstücksgewinn und die daraus abzuleitende Steuer bemisst sich aus dem Erlös abzüglich der Anlagekosten. Die Anlagekosten wiederum setzen sich zusammen aus dem seinerzeitigen Erwerbspreis und weiteren Aufwendungen, wie wertvermehrnde Kosten, Mäklerprovisionen, Handänderungskosten usw. Stand das Grundstück mehr als 20 Jahre im Besitz der Verkäuferschaft, kann diese anstelle des tatsächlichen Erwerbspreises den Verkehrswert vor 20 Jahren zur Anrechnung bringen. Im Vorfeld des Verkaufs und auf Begehren der Verkäuferschaft berechnet das Steueramt im Sinne einer Schätzung den Verkehrswert vor 20 Jahren, meist im Zusammenhang mit der provisorischen Berechnung der Grundstücksgewinnsteuer. Nach dem erfolgten Verkauf reicht die Verkäuferschaft eine Grundstücksgewinnsteuererklärung ein. Das Steueramt prüft die Steuererklärung und bereitet die Veranlagung der Grundstücksgewinnsteuer für den Grundsteuerausschuss nach den gesetzlichen Grundlagen und der umfangreichen Rechtsprechung vor und übt diese Aufgabe mit grösster Sorgfalt aus.

Die Berechnung des Verkehrswertes vor 20 Jahren ist bekanntermassen keine exakte Wissenschaft; der Verkehrswert ist vielmehr auf dem Weg von Schätzungen zu ermitteln. Im Steuergesetz ist die Methode der Berechnung des Verkehrswertes nicht geregelt. In § 220 Absatz 2 Steuergesetz des Kantons Zürich (StG) wird lediglich festgehalten, dass der Steuerpflichtige den Verkehrswert des Grundstückes vor 20 Jahren in Anrechnung bringen kann, wenn die massgebende

Handänderung (Erwerb) mehr als 20 Jahre zurückliegt. In der Schätzungspraxis bestehen verschiedene Methoden zur Ermittlung des Verkehrswertes: Preisvergleichsmethode, Ertragswertmethode, Rückwärtsmethode, Lageklassenmethode usw. Die Veranlagungsbehörden sind in der Wahl der Methode nicht frei, sie haben sich vielmehr an die seit Jahren entwickelte Rechtsprechung zu halten. Für die Grundstücksgewinnsteuer wird die sogenannte Vergleichsmethode als Hauptmethode bezeichnet, da sie als die objektivste Methode betrachtet wird. Sie besteht darin, dass aufgrund vergleichbarer Objekte, welche im massgeblichen Zeitpunkt tatsächlich verkauft wurden, auf den Wert des zu schätzenden Grundstückes geschlossen wird. Sie wird von der Gerichtspraxis deutlich favorisiert und für die Urteilsfindung herangezogen. Auch von den Gerichtsinstanzen beauftragte Gutachter/innen nutzen die Vergleichsmethode für die von ihnen vorgenommenen Schätzungen. Die Bewertung rein nach Indexen oder schematischen Werten und Faktoren ohne das Heranziehen von Vergleichsobjekten gilt in der Rechtsprechung eher als verpönt und wird darum von den Rechtsmittelinstanzen nicht gestützt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass die Steuerpflichtigen und die Behörden bei der Ermittlung des Verkehrswertes vor 20 Jahren oftmals nicht zum gleichen Ergebnis gelangen. Wenig überraschend tendieren die Kundinnen und Kunden gerne zu höheren Verkehrswerten vor 20 Jahren. Trotzdem kann aufgrund einer vorhandenen Abweichung nicht davon gesprochen werden, dass der eine oder andere Wert falsch sein müsste. Tatsächlich ergeben sich immer wieder Schätzungsunschärfen, da der Zustand des Objektes am Bewertungsstichtag (vor 20 Jahren) oftmals nicht mehr in allen Details bekannt ist und auch der damalige Marktwert nur abgeschätzt werden kann. Bei aller Sorgfalt bleibt eine Schätzung stets eine Schätzung, die sich mathematisch nicht beweisen lässt. Abweichungen zwischen verschiedenen Schätzungen von 10 Prozent werden laut Kommentar zum Zürcher Steuergesetz als normal betrachtet und folglich von den Rechtsmittelinstanzen nicht beanstandet. Somit kann bei einem Verkehrswert in Millionenhöhe tatsächlich eine sechsstellige Differenz entstehen.

Gerade im Wissen um die Schätzungsunschärfen bemüht sich das Steueramt bei Differenzen in der Bestimmung des Verkehrswertes vor 20 Jahren im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten um eine Einigung mit den Kundinnen und Kunden und stellt oftmals vorab einen Einschätzungsvorschlag zu. Der Einschätzungsvorschlag hat den Vorteil, dass er keine Verfügung darstellt. Es sind keine Rechtsmittelfristen zu beachten und es steht genügend Zeit und Raum zur Verfügung, die Differenzen mit der Kundschaft auf informellem Weg zu eruieren und zu diskutieren. Vielfach kann mit diesem Instrument eine Einigung bereits im Vorfeld zur Einschätzung erzielt werden. Dennoch ergeben sich immer wieder Fälle, bei denen eine Einigung – aus welchen Gründen auch immer – nicht möglich ist. Den Kundinnen und Kunden bleibt in diesem Fall die Möglichkeit des Rechtsmittelweges.

Für das Einlegen eines Rechtsmittels gibt es mannigfaltige Gründe. Der Verkehrswert vor 20 Jahren wird in der Praxis nur selten angefochten. Häufiger sind unterschiedliche Meinungen über Rechtsfragen in sehr komplexen Fällen (vor allem bei juristischen Personen), die Möglichkeit der Heilung einer Ermessenseinschätzung wegen nicht eingereicherter Steuererklärung, nachträgliche Einreichung von Belegen, weil sie in der Steuerdeklaration vergessen gingen oder unterschiedliche Auffassungen über die Rechtslage bei Ersatzbeschaffungen.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Hat der Stadtrat Kenntnis von zu hohen Forderungen (Einschätzungen) im Bereich Grundstücksgewinnsteuern?»

Der Stadtrat hat keine Kenntnis von zu hohen Forderungen. Verzichtet die Kundschaft auf die Ergreifung eines Rechtsmittels und akzeptiert somit die Einschätzung, gilt die natürliche Vermutung, dass die Einschätzung korrekt erfolgt ist.

Der Grundsteuerausschuss schätzt jährlich rund 1000 Grundstücksgewinnsteuerfälle ein. In den Jahren 2017 bis 2021 wurden insgesamt 84 Einsprachen und 11 Rekurse eingereicht. Dies bedeutet, dass 98 Prozent aller Einschätzungen von der Kundschaft des Steueramtes akzeptiert wurden.

Zur Frage 2:

«Wie viele Einsprachen und Rekurse wurden in den letzten fünf Jahren gegen Einschätzungen eingereicht und wie waren die Entscheide (2017-2021, je Jahr)?»

Wie in Frage 1 ausgeführt, wurden in den Jahren 2017 bis 2021 insgesamt 84 Einsprachen und 11 Rekurse eingereicht. Das IT-System d.3 wurde im 2019 eingeführt. Für die Jahre 2017 und 2018 sind daher keine detaillierten statistischen Daten vorhanden.

In den Jahren 2019 bis 2021 entfielen neu von insgesamt 63 Einsprachen und vier von insgesamt acht Rekursen auf den Verkehrswert vor 20 Jahren. Von den neun Einsprachen wurden sechs abgewiesen und drei teilweise gutgeheissen. Von den vier Rekursen wurde einer gutgeheissen, einer endete mit einem Vergleich und zwei Rekursverfahren sind noch pendent.

Die nachstehende Zusammenstellung vermittelt die Übersicht über die eingelegten Rechtsmittel.

2021				
	Einsprache		Rekurs	
Gesamt	12	keine betraf den Verkehrswert vor 20 Jahren	2	1 betraf den Verkehrswert vor 20 Jahren
Abgewiesen	2		0	
Teilweise gutgeheissen	3	<ul style="list-style-type: none"> - Teilweise nachgereichte Belege oder Beweise (2 Fälle) - Nachträglich zugelassene Beweismittel (1 Fall) 	0	
Vollumfänglich gutgeheissen	3	<ul style="list-style-type: none"> - Nachgereichte Belege oder Beweise (2 Fälle) - Nachträglich zugelassene Aufwendungen (1 Fall) 	1	Andere Rechtsauffassung
Pendent	4		1	Verkehrswert vor 20 Jahren

2020				
	Einsprache		Rekurs	
Gesamt	20	3 betrafen den Verkehrswert vor 20 Jahr	1	Verkehrswert vor 20 Jahren
Abgewiesen	11	2 betrafen den Verkehrswert vor 20 Jahren	0	
Teilweise gutgeheissen	7	<ul style="list-style-type: none"> 1 betraf den Verkehrswert vor 20 Jahren - Nachträgliche interkantona-ler Verlustverrechnung (1 Fall) - Nachträglich zugelassene Beweismittel (1 Fall) - Teilweise nachgereichte Belege oder Beweise (3 Fälle) - Korrektur Ersatzbeschaffung (1 Fall) - Anpassung Landwert aufgrund vermehrter Vergleiche (1 Fall, Verkehrswert vor 20 Jahren) 	0	
Ganz gutgeheissen	2	Keiner betraf den Verkehrswert vor 20 Jahren	0	

		<ul style="list-style-type: none"> - Korrektur Rechnungsfehler (Berichtigung, 1 Fall) - Klärung der Besitzverhältnisse (1 Fall) 		
Pendent	0		1	Verkehrswert vor 20 Jahren

2019				
	Einsprache		Rekurs	
Gesamt	31	6 betrafen den Verkehrswert vor 20 Jahren	5	2 betrafen den Verkehrswert vor 20 Jahren
Abgewiesen	15	4 betrafen den Verkehrswert vor 20 Jahren	3	
Teilweise gutgeheissen	9	2 davon betrafen den Verkehrswert vor 20 Jahren <ul style="list-style-type: none"> - Nachreichung Steuererklärung (Ermessenseinschätzung, 3 Fälle) - Korrektur Erwerbspreis, Ablehnung Liegenschaftenhändlerstatus (1 Fall) - Teilweise nachgereichte Belege oder Beweise (3 Fälle) - Vergleich wegen unterschiedlicher Rechtsauffassung (1 Fall, Verkehrswert vor 20 Jahren) - Industriekomplex, neue Beurteilung (1 Fall, Verkehrswert vor 20 Jahren) 	1	Verkehrswert vor 20 Jahren; Vergleich, da besonderes und einmaliges Objekt
Ganz gutgeheissen	7	keine betraf den Verkehrswert vor 20 Jahren <ul style="list-style-type: none"> - Ruling nicht beachtet (1 Fall) - Nachträglich gewährte Ersatzbeschaffung (3 Fälle) - Geänderte Rechtsprechung Bundesgericht zur Ersatzbeschaffung (1 Fall) - Schreibfehler im Entscheid (Berichtigung 1 Fall) - Nachgereichte Belege oder Beweise (1 Fall) 	1	Verkehrswert vor 20 Jahren; Schätzungsgutachten des Kunden akzeptiert, da Formfehler (keine Rechtsbelehrung) des Steueramtes

2018				
	Einsprache		Rekurs	
Gesamt	12		1	

2017				
	Einsprache		Rekurs	
Gesamt	9		2	

Zur Frage 3:

«Wie hoch waren die Differenzen zwischen den ersten Einschätzungen und den effektiven Steuerberechnungen in den letzten 5 Jahren (je Jahr)?»

Jahr	Summe der Differenzen	Gesamtsteuerertrag	Bemerkungen
2021	Fr. 225'274.65	Fr. 60,29 Mio.	
2020	Fr. 122'356.05	Fr. 47,86 Mio.	
2019	Fr. 1'003'653.50	Fr. 44,53 Mio.	3 grössere, komplexe und rechtlich schwierige Rechtsmittelverfahren mit Grundstückgewinnen im ein- bis zweistelligen Millionenbereich

Das IT-System d.3 wurde im 2019 eingeführt. Für die Jahre 2017 und 2018 sind daher keine detaillierten statistischen Daten vorhanden.

Zur Frage 4:

«Wie gedenkt der Stadtrat das Steueramt zu beauftragen, präzisere Bewertungen gemäss allgemein gültiger Bewertungslehre zu erstellen?»

Während für das Steueramt das Primat der Rechtsprechung gilt, dürften für Liegenschaftenschätzerinnen und –schätzer im Zusammenhang mit dem Verkauf einer Liegenschaft oder für Banken im Zusammenhang mit der Finanzierung einer Liegenschaft andere Kriterien für die Liegenschaftenschätzung im Vordergrund stehen. Vor diesem Hintergrund gibt es keine allgemein gültige Bewertungslehre.

Das Steueramt hat sich bei seiner Tätigkeit nach dem Gesetz und der Rechtsprechung auszurichten. Bei seinen Entscheiden im Zusammenhang mit dem Verkehrswert vor 20 Jahren hat es sich an die Methoden der Rechtsmittelinstanzen zu halten. Deren Entscheide sind teils publiziert und werden in Fachkursen geschult. Die Mitarbeitenden der Abteilung Grundsteuern des Steueramtes bilden sich in allen Fragen des Grundsteuerrechts regelmässig weiter. Dazu gehört auch die Thematik des Verkehrswertes vor 20 Jahren. Im Jahr 2021 hat eine Mitarbeiterin eine Weiterbildung CAS Liegenschaftsbewertung absolviert und mit einem Diplom abgeschlossen. Ihre gewonnenen Kenntnisse fliessen in die Verkehrswertberechnungen aller Mitarbeitenden der Abteilung Grundsteuern ein.

In den Jahren 2019 bis 2021 nahm der Grundsteuerausschuss insgesamt 3'247 Grundstückgewinnsteuereinschätzungen vor. Wie in der Antwort auf Frage 2 ausgeführt, wurden in diesen drei Jahren im Zusammenhang mit dem Verkehrswert vor 20 Jahren insgesamt neun Einsprachen und vier Rekurse erhoben. Davon wurden drei Einsprachen teilweise und ein Rekurs vollumfänglich gutgeheissen; ein Rekurs endete mit einem Vergleich.

Vor diesem Hintergrund ist für den Stadtrat kein Handlungsbedarf erkennbar.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon