



Protokollauszug vom

04.06.2025

Departement Finanzen / Departementssekretariat:

Vernehmlassungsvorlage betreffend Änderung Steuergesetz, Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten, Beteiligung des Kantons am Grundstückgewinnertrag

IDG-Status: öffentlich

Beschluss-Nr.: 2025/150

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Vernehmlassungsantwort betreffend Änderung Steuergesetz, Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten, Beteiligung des Kantons am Grundstückgewinnertrag wird gemäss Anhang genehmigt.
2. Mitteilung (mit Anhang) an: Departement Finanzen; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens des Kantons Zürich betreffend Änderung Steuergesetz, Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten, Beteiligung des Kantons am Grundstückgewinnsteuerertrag wurde der Stadtrat mit Schreiben vom 18. März 2025 zur Vernehmlassung mit Frist bis 18. Juni 2025 eingeladen.

2. Inhalt der Vernehmlassungsvorlage

Gemäss § 205 des Steuergesetzes (StG, LS 631.1) erheben die politischen Gemeinden eine Grundstückgewinnsteuer. Der Kanton Zürich beabsichtigt mit der vorliegenden Änderung des Steuergesetzes einen pauschalen Anteil in der Höhe von 25 % der von den Gemeinden eingenommenen Grundstückgewinnsteuerbeträge für sich zu beanspruchen.

Zur Begründung führt der Regierungsrat im Wesentlichen aus, die Ausgaben des Kantons für die Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten seien in den letzten Jahren stark gestiegen. Ein wesentlicher Anteil des Ausgabenwachstums sei darauf zurückzuführen, dass die Planung von grösseren Infrastrukturprojekten dazu geführt habe, dass die Grundstückpreise im betroffenen Gebiet erheblich angestiegen seien. Während die Gemeinden über die Grundstückgewinnsteuern von den erhöhten Grundstückpreisen profitieren könnten, führten diese für den Kanton zu einem wesentlichen Anstieg der Kosten für die im Rahmen der Infrastrukturprojekte notwendigen Landerwerbe. Die Erträge der Gemeinden aus den Grundstückgewinnsteuern seien in den letzten Jahren stark gewachsen. Der Kanton Zürich und der Kanton Zug seien die einzigen Kantone, in denen die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer ausschliesslich den Gemeinden zustehen würden. Auf der Grundlage des gesamten Grundstückgewinnsteuerertrags der Gemeinden von 1'255 Millionen Franken für das Jahr 2023 entspreche ein Anteil von 25 % einem jährlichen Ertrag von rund 300 Millionen Franken für den Kanton. Der Beitrag von rund 300 Millionen Franken entspreche auch ungefähr den jährlichen Abflüssen vom Kanton an die Gemeinden für die Erhöhung des Kantonsanteils an den Zusatzleistungen, für den neuen Finanzierungsschlüssel gemäss Kinder- und Jugendheimgesetz, für den zusätzlichen Betrag an den Unterhalt der Gemeindestrassen und für die Erhöhung des Kantonsbeitrags an die Betriebskosten der Musikschulen (vgl. zum Ganzen: RRB-Nr. 188 vom 26. Februar 2025).

3. Bedeutung für die Stadt Winterthur

Die Stadt Winterthur hat in den letzten fünf Jahren folgende Grundstückgewinnsteuererträge eingenommen:

Jahr	Ertrag (Mio. Franken)
2020	47, 8
2021	60.3
2022	49,1
2023	75,1
2024	65,2
Durchschnitt	59,5

Die Abschöpfung von 25 % der Grundstückgewinnsteuererträge der Stadt Winterthur durch den Kanton würden Einnahmeverluste in der Höhe von durchschnittlich 14,9 Millionen Franken bedeuten, was rund 5 Steuerfussprozenten entspricht. Diese Einnahmen müsste die Stadt Winterthur vermutlichweise durch die Erhöhung des kommunalen Steuerfusses kompensieren.

Die Grundstückgewinnsteuererträge fallen nicht in die Berechnung des Finanzausgleichs. Deren Wachstum ermöglicht damit der Stadt Winterthur überhaupt, die überproportionalen Kostensteigerungen in Aufgabenbereichen zu finanzieren, die durch den kantonalen Gesetzgeber beeinflusst werden und – in Verletzung der fiskalischen Äquivalenz – nicht von der Stadt Winterthur gesteuert werden können.

4. Haltung des Stadtrats

Einleitend ist festzuhalten, dass Steuern eine öffentliche Abgabe darstellen, die nicht als Entgelt für eine spezifische staatliche Leistung oder einen besonderen Vorteil erhoben werden. Dies im Unterschied zu Zwecksteuern, die für die Erfüllung einer bestimmten staatlichen Aufgabe erhoben werden und nur für diese verwendet werden dürfen (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Auflage, Rz. 2831 ff.). Wenn der Regierungsrat argumentiert, die Ausgaben für den Kanton für die Finanzierung von Infrastrukturprojekten seien in den letzten Jahren angestiegen, verknüpft er die vorgeschlagene Erhebung des Anteils an der Grundstückgewinnsteuer zumindest implizit mit einer spezifischen kantonalen Leistung. Die Erträge der Grundstückgewinnsteuer haben indes sämtlichen (kommunalen) Staatsaufgaben zu dienen – die ebenfalls einem allfälligen Kostenwachstum unterliegen.

Nicht nur der Kanton ist in seinen Investitionen von den steigenden Bodenpreisen betroffen. Auf kommunaler Stufe werden ebenfalls Infrastrukturprojekte finanziert. Diese unterliegen den gleichen Marktmechanismen. Die Gemeinden leisten selber grosse Beiträge an die Attraktivität ihres Standorts. Dazu gehören auch Ausgaben für die Altersbetreuung, für den sozialen Wohnungsbau und für Kultur-, Sport- und Freizeitangebote. Die Attraktivität der Standorte hängt gleichermassen von diesen Faktoren ab, welche ebenfalls finanziert werden müssen. Aufgrund

des stetigen Bevölkerungswachstums stehen die Gemeinden zusätzlich vor grossen Investitionen, beispielweise in Schulbauten. Auch die Erfolgsrechnung ist durch das Mengenwachstum bei den Schülerinnen und Schülern grossen Kostensteigerungen ausgesetzt.

Die Ausführungen des Regierungsrats, wonach die Gemeinden in den letzten Jahren in vier Bereichen finanziell entlastet worden seien, stellen eine unvollständige Sichtweise dar. Er unterlässt es in seinen Ausführungen, die einzelnen Aufgabenbereiche hinsichtlich Kostenentwicklung und Kostenteilung im Rahmen eines Gesamtbildes zu würdigen. So fanden kommunale Kostensteigerungen und kantonale Entlastungen beispielsweise beim Finanzausgleich statt. Dieser wird vom Kanton und den Abschöpfungsgemeinden finanziert. Der Kanton gleicht die Differenz zwischen den Beträgen sämtlicher Instrumente und den Abschöpfungen aus dem Ressourcenausgleich vollumfänglich aus (Kantonsbeitrag). Der Kanton zahlt seit der Einführung des heutigen Systems im Jahre 2012 tendenziell weniger in den Finanzausgleich (durchschnittlich 460 Millionen Franken). Die Gebergemeinden alimentierten den Finanzausgleich im Jahre 2023 indes mit rund 930 Millionen Franken, was eine Steigerung seit dem Jahre 2012 um rund einen Drittel ausmacht (vgl. Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025, S. 44 f.). Bei einer Gesamtbetrachtung aller Aufgabenbereiche sind die Kosten des Kantons in den letzten Jahren nicht stärker gestiegen als diejenigen der Gemeinden. Es gibt damit keinen Grund für eine Abschöpfung eines Teils der Grundstückgewinnsteuererträge.

Die Stadt Winterthur lehnt die Ertragsverschiebung von den Gemeinden zum Kanton schliesslich aufgrund des verfassungsrechtlich fiskalischen Äquivalenzprinzips ab. Es fehlt eine Aufgaben- oder Nutzenverschiebung, welche einen Zugriff auf einen Teil des Grundstückgewinnsteuerertrags rechtfertigen würde.

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Kanton – aufgrund des erfolgreichen Referendums vom 18. Mai 2025 – keine Einnahmeausfälle aus der beabsichtigten Senkung der Unternehmensgewinnsteuer erleiden muss. Die finanzielle Situation des Kantons verbessert sich damit unmittelbar. Auch aus diesem Grund ist von der vorgeschlagenen Änderung des Steuergesetzes abzusehen.

5. Externe und interne Kommunikation

Zum vorliegenden Beschluss erfolgt keine Medienmitteilung und es bedarf keiner internen Kommunikation.

Anhang:

Vernehmlassungsantwort

Beilagen:

1. Einladung zur Vernehmlassung inkl. Vernehmlassungsvorlage

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Kanton Zürich
Finanzdirektion
Herr Regierungsrat
Ernst Stocker
Walcheplatz 1
Postfach
8090 Zürich

rueckmeldung-steueramt@zh.ch

4. Juni 2025 2025/150

Vernehmlassung betreffend Änderung des Steuergesetzes, Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten, Beteiligung des Kantons am Grundstückgewinnsteuerertrag

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Stocker

Wir danken Ihnen für die Möglichkeit, zur Vernehmlassungsvorlage betreffend Änderung des Steuergesetzes, Finanzierung von kantonalen Infrastrukturprojekten, Beteiligung des Kantons am Grundstückgewinnsteuerertrag Stellung nehmen zu können.

Der Stadtrat lehnt die vorgeschlagene Gesetzesänderung bereits aufgrund einer unseres Erachtens unzulässigen impliziten Zweckbindung des Anteils an den Grundstückgewinnsteuern zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten ab.

Nicht nur der Kanton ist in seinen Investitionen von den steigenden Bodenpreisen betroffen. Auf kommunaler Stufe werden ebenfalls Infrastrukturprojekte finanziert. Diese unterliegen den gleichen Marktmechanismen. Die Gemeinden leisten selber grosse Beiträge an die Attraktivität ihres Standorts. Dazu gehören auch Ausgaben für die Altersbetreuung, für den sozialen Wohnungsbau und für Kultur-, Sport- und Freizeitangebote. Die Attraktivität der Standorte hängt gleichermassen von diesen Faktoren ab, welche ebenfalls finanziert werden müssen. Aufgrund des stetigen Bevölkerungswachstums stehen die Gemeinden zusätzlich vor grossen Investitionen, beispielsweise in Schulbauten. Auch die Erfolgsrechnung ist durch das Mengenwachstum bei den Schülerinnen und Schülern grossen Kostensteigerungen ausgesetzt.

Die Ausführungen des Regierungsrats, wonach die Gemeinden in den letzten Jahren in vier Bereichen finanziell entlastet worden seien, stellen eine unvollständige Sichtweise dar. Er unterlässt es in seinen Ausführungen, die einzelnen Aufgabenbereiche hinsichtlich Kostenentwicklung und Kostenteilung im Rahmen eines Gesamtbildes zu würdigen. So fanden kommunale Kostensteigerungen und kantonale Entlastungen beispielsweise beim Finanzausgleich statt. Dieser wird vom Kanton und den Abschöpfungsgemeinden finanziert. Der Kanton gleicht die Differenz zwi-

schen den Beträgen sämtlicher Instrumente und den Abschöpfungen aus dem Ressourcenausgleich vollumfänglich aus (Kantonsbeitrag). Der Kanton zahlt seit der Einführung des heutigen Systems im Jahre 2012 tendenziell weniger in den Finanzausgleich (durchschnittlich 460 Millionen Franken). Die Gebergemeinden alimentierten den Finanzausgleich im Jahre 2023 indes mit rund 930 Millionen Franken, was eine Steigerung seit dem Jahre 2012 um rund einen Drittel ausmacht (vgl. Gemeinde- und Wirksamkeitsbericht 2025, S. 44 f.). Bei einer Gesamtbetrachtung aller Aufgabenbereiche sind die Kosten des Kantons in den letzten Jahren nicht stärker gestiegen als diejenigen der Gemeinden. Es gibt damit keinen Grund für eine Abschöpfung eines Teils der Grundstückgewinnsteuererträge.

Die Stadt Winterthur lehnt die Ertragsverschiebung von den Gemeinden zum Kanton schliesslich aufgrund des verfassungsrechtlich fiskalischen Äquivalenzprinzips ab. Es fehlt eine Aufgaben- oder Nutzenverschiebung, welche einen Zugriff auf einen Teil des Grundstückgewinnsteuerertrags rechtfertigen würde.

Abschliessend ist festzuhalten, dass der Kanton – aufgrund des erfolgreichen Referendums vom 18. Mai 2025 – keine Einnahmeausfälle aus der beabsichtigten Senkung der Unternehmensgewinnsteuer erleiden muss. Die finanzielle Situation des Kantons verbessert sich damit unmittelbar. Auch aus diesem Grund ist von der vorgeschlagenen Änderung des Steuergesetzes abzu-
sehen.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrates



Michael Künzle
Stadtpräsident



Ansgar Simon
Stadtschreiber