

FD / Motion Dürr-Widnau (25 Mitunterzeichnende) vom 27. April 2011

Stärkung der Gemeindeautonomie durch mehr Flexibilität bei der Grundsteuer von natürlichen und juristischen Personen

Antrag der Regierung vom 17. Mai 2011

Nichteintreten.

Begründung:

Die Motionäre wollen die Regierung beauftragen, die Möglichkeit einer Differenzierung der Grundsteuersätze für natürliche und juristische Personen innerhalb der geltenden Bandbreite von 0,2 bis 0,8 Promille im Steuergesetz (sGS 811.1; abgekürzt StG) vorzuschlagen. Sie begründen ihren Vorstoss damit, dass die wenigsten Gemeinden den Grundsteuersatz reduzieren würden, weil die Grundsteuer auf Industriebetrieben oder Geschäftsliegenschaften vielfach einen massgeblichen Steuerertrag von juristischen Personen darstelle. Würde für natürliche und juristische Personen ein unterschiedlicher Grundsteuersatz angewendet, könne die doppelte Steuerbelastung des Grundeigentums von natürlichen Personen gezielt gesenkt werden. In andern Kantonen sei eine solche Differenzierung auch möglich.

- A. Nach Art. 240 Abs. 1 Bst. a StG beträgt die Grundsteuer 0,2 bis 0,8 Promille für Grundstücke von natürlichen und juristischen Personen. Die zuständigen Gemeindeorgane bestimmen jedes Jahr den Steuersatz, wobei dieser nach dem Wortlaut von Art. 240 Abs. 1 Bst. a StG gleichermassen für natürliche und juristische Personen gilt (Art. 240 Abs. 2 StG). Der Vorschlag, den Steuersatz für Grundstücke von natürlichen und juristischen Personen unterschiedlich hoch ansetzen zu können, wurde bereits beim VI. Nachtrag zum Steuergesetz in der vorberatenden Kommission diskutiert und verworfen (Protokoll vom 11. März 2009, S. 65 f.). Anträge mit der gleichen Stossrichtung waren schon in früheren Gesetzesrevisionen wiederholt vorgebracht worden. Sie wurden alle mit den gleichen verfassungsrechtlichen Bedenken abgelehnt.
- B. Bei der Ausgestaltung von Steuern sind das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) als auch, soweit es die Art der Steuer zulässt, die in Art. 127 Abs. 2 BV verankerten Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Besteuerung sowie der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu beachten. Ein Gesetz verstösst gegen das Willkürverbot, wenn es sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist. Es verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, wenn es rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich auf Grund der Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht.
- C. Als Sondersteuer für einen bestimmten Personenkreis scheint die Grundsteuer auf den ersten Blick dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung zu widersprechen. Sie bedarf deshalb wegen ihres Ausnahmecharakters einer qualifizierten Begründung. Die Grundsteuer wird damit gerechtfertigt, dass einerseits das Grundeigentum von der Geldentwertung weitgehend ver-

schont bleibt und andererseits dem Gemeinwesen aus dem Grundeigentum besondere Aufwendungen erwachsen (Yvo Hangartner, Der Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung, Festschrift E. Höhn, Bern/Stuttgart/Wien 1995, S. 91 ff.). Bei der st.gallischen Grundsteuer handelt es sich um eine spezielle Vermögenssteuer, mit der besondere Aufwendungen des Gemeinwesens zu Gunsten des Grundeigentums abgegolten werden sollen. Sie ist eine reine Objektsteuer, bei der ohne Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Grundeigentümers auf den Bruttowert des Grundstücks (das heisst kein Abzug von Schulden und keine Berücksichtigung des übrigen Vermögens) abgestellt wird (Weidmann/Grossmann/ Zigerlig, Wegweiser durch das st.gallische Steuerrecht, 6. Auflage, Muri-Bern 1999, S. 439).

D. Das Bundesgericht hat die Walliser Grundstücksteuer, die für Wasserkraftwerkgesellschaften und für übrige juristische Personen zwei verschiedene Sätze vorsah, für verfassungswidrig erklärt (BGE 114 Ia 321). Es erwog, unterschiedliche Objektsteuersätze für Grundstücke von juristischen Personen könnten nur durch bestimmte tatsächliche Verschiedenheiten vernünftig begründet werden. Einer unterschiedlichen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit müsse über die Gewinnsteuer Rechnung getragen werden. Es sei nicht einzusehen, weshalb die Grundstücke von Wasserkraftwerkgesellschaften einen höheren wirtschaftlichen Nutzwert als die Liegenschaften anderer juristischer Personen aufweisen sollten, der im Steuerwert nicht zum Ausdruck komme. Zwar sei es mit der Rechtsgleichheit noch vereinbar, die Belastung mit der Grundstücksteuer nach dem besonderen Nutzen, den die Grundstücke aus den staatlichen Aufwendungen ziehen könnten, angemessen abzustufen. Hingegen könne nicht angenommen werden, dass im Verhältnis zum Steuerwert ihrer Grundstücke dem Gemeinwesen für Wasserkraftwerkgesellschaften höhere Aufwendungen als für die übrigen Gesellschaften erwachsen würden. Deshalb halte die Unterscheidung dem verfassungsmässigen Rechtsgleichheitsprinzip nicht stand.

Mit einer vergleichbaren Begründung bezeichnete die Basellandschaftliche Steuerrekurskommission eine Grundstücksteuer ausschliesslich für steuerbefreite juristische Personen für verfassungswidrig. Die blossе Tatsache, dass eine bestimmte Kategorie von juristischen Personen von der Besteuerung des Gewinns und Kapitals ausgenommen sei, stelle keinen sachlichen Grund dar, sie als einzige einer Grundstücksteuer zu unterwerfen (Entscheid vom 9. Februar 2001).

Unter Hinweis auf die Rechtsprechung hat auch das bernische Verwaltungsgericht die Verdoppelung der Liegenschaftssteuer für steuerbefreite juristische Personen als Verstoß gegen die Rechtsgleichheit gewertet (NStP 55 2001 S. 93).

E. Auch bei der st.gallischen Grundsteuer ist der Steuerpflichtige nicht auf Grund seiner Leistungsfähigkeit, sondern durch seine juristische Zugehörigkeit zum Objekt der Steuerhoheit unterworfen. Unterschiedliche Steuersätze für Grundstücke von natürlichen und juristischen Personen liessen sich deshalb nur rechtfertigen, wenn sich die Grundstücke von natürlichen und juristischen Personen mit Bezug auf ihren Nutzungswert und die Belastung der Infrastruktur des Gemeinwesens tatsächlich unterscheiden würden. Das ist offensichtlich nicht der Fall. Die Unterscheidung zwischen Grundstücken von natürlichen und juristischen Personen ist bei einer reinen Objektsteuer tatbestandsmässig ohne Relevanz.

Es besteht im Fokus der Infrastrukturbelastung kein sachlich begründbarer Unterschied zwischen einem Industriebetrieb oder einer Geschäftsliegenschaft, die einer Einzelfirma, einer Personengesellschaft oder einer juristischen Person gehört. Insbesondere ist es aber rechtlich unhaltbar, die vermeintlich geringe Steuerkraft von juristischen Personen bei den Gewinn- und Kapitalsteuern generell mit höheren Grundsteuern zu kompensieren. Das Grundeigentum unterliegt nicht nur bei natürlichen Personen einer doppelten Belastung durch Vermögenssteuern und Grundsteuern, wie die Motionäre sinngemäss unterstellen. Bei juristischen Personen ist

die Bemessung der Kapitalsteuer komplexer, sie gestaltet sich aber grundsätzlich gleich wie die Vermögensbesteuerung von Geschäftsliegenschaften natürlicher Personen. Überdies unterliegen Grundstücke juristischer Personen mittelbar sogar einer weiteren Doppelbelastung, nämlich der wirtschaftlichen Doppelbelastung von Gesellschaft und Beteiligungsinhaber. Das vermeintliche Argument der steuerlich geschonten juristischen Personen kann deshalb nicht die Begründung dafür hergeben, von ihnen höhere Grundsteuern als von natürlichen Personen zu verlangen. Das Rechtskleid des Grundeigentümers ist kein taugliches Unterscheidungsmerkmal für den Zensus der Grundsteuer. Die Regierung ist daher der Auffassung, es sei vor dem Grundrecht der Gleichbehandlung nicht zulässig, die natürlichen und juristischen Personen tarifarisch unterschiedlich zu belasten.

F. Nicht zu verschweigen ist – darauf weisen die Motionäre hin – die Tatsache, dass insbesondere in den Westschweizer Kantonen (FR, VD, VS, NE, GE) und im Tessin Grundsteuern nur von juristischen Personen und in dieser Kategorie von Steuerpflichtigen sogar nach Nutzungsart (Vermietung, Kapitalanlage, geschäftlich) oder juristischer Persönlichkeit unterschieden wird.

Diese systematischen Ungleichbehandlungen von natürlichen und juristischen Personen in der Grundsteuerordnung anderer Kantone sind nach dem Kenntnisstand der Regierung bisher aber nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft worden. Die kommunale Grundsteuer im Kanton St.Gallen steht nach den Erfahrungen der Steuerbehörden unter scharfer Beobachtung namentlich der juristischen Personen mit Sitz in einem Kanton, der keine Grundsteuer kennt. Es muss daher damit gerechnet werden, dass bei einer Differenzierung der Steuersätze nach der Zielsetzung der vorliegenden Motion eine Überprüfung auf Verfassungsmässigkeit nicht lange auf sich warten liesse. Die Regierung will dem absehbaren Verdikt vorbeugen und beantragt deshalb, auf die Motion gar nicht erst einzutreten.