



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Emmanuelle Kaelin Murith / Didier Castella

2015-GC-159

Handänderungssteuern beim Erwerb eines ersten Familienwohneigentums

I. Zusammenfassung der Motion

Nach Artikel 56 Abs. 2 der Kantonsverfassung fördert der Staat die Wohnhilfe, den Wohnbau und *den Zugang zu Wohneigentum*. Davon ausgehend beantragen Grossrätin Kaelin Murith und Grossrat Castella mit ihrer am 17. November 2015 eingereichten Motion vom Staatsrat eine Anpassung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern. Sie schlagen die Einführung einer neuen Bestimmung in Artikel 21 Abs. 2 HGStG vor, wonach beim Erwerb des ersten eigengenutzten Wohneigentums im Kanton Freiburg (Hauptwohnsitz des Erwerbers) ein Vorzugssatz von 0,5 % statt des geltenden Satzes von 1,5 % zum Zug kommen soll, wenn die zwei folgenden Bedingungen kumulativ erfüllt sind:

- der Grundstückserwerber muss dort im laufenden Jahr beziehungsweise bei einem Neubau innert zwei Jahren nach Erhalt der Baubewilligung Wohnsitz nehmen und
- dort während drei Jahren ohne Unterbruch leben.

Sind diese Voraussetzungen nicht erfüllt, muss der Erwerber den Steuerrabatt erstatten.

Den Motionären zufolge ist diese Massnahme eine adäquate Antwort auf die Marktbedingungen, die sich beträchtlich geändert haben und die Finanzierung des Erwerbs von Familienwohneigentum mittlerweile sehr erschweren. Die Bedingungen für einen Bankkredit sind mit der Einführung der neuen FINMA-Normen verschärft worden. Der Käufer muss künftig über 20 % Eigenkapital verfügen, wovon mindestens 10 % aus dem Sparguthaben oder der 3. Säule. Er muss überdies die Erwerbskosten finanzieren. Die Motionäre unterstreichen, dass sich damit der Kontext für den Erwerb von Wohneigentum trotz Hypothekarzinsen auf einem Rekordtiefstand grundlegend geändert hat, obwohl die Kosten insgesamt für die Familien in vielen Fällen niedriger wären als ihr Nettobudget für die Wohnungsmiete.

Die Motion will die Familien unterstützen und ihnen den Zugang zu Wohneigentum erleichtern. Aber nicht nur das. Der Erwerb von bebauten oder zu bebauenden Grundstücken kurbelt die durch das Moratorium im RPG, die Lex Weber und die Massnahmen im Banksektor unweigerlich gebremste Wirtschaft wieder an, was zu einer Konsolidierung der Steuereinnahmen und wohl zum sozialen Frieden beitragen wird.

Zum Ausgleich der Steuerausfälle zählen die Motionäre auf die Mehreinnahmen aus dem neuen Artikel 14 HGStG. Ihnen zufolge wurde nämlich der im Anschluss an die Annahme dieser Bestimmung budgetierte Handänderungssteuerertrag stark unterschätzt und habe 300 000 Franken [recte: Fr. 630 000.--] betragen, was einer Steuerbemessungsgrundlage von 20 Millionen Franken [recte: Fr. 42 Millionen] und damit 1 oder 2 Mehrfamilienhäusern oder 15 Einfamilienhäusern entsprochen habe.

II. Antwort des Staatsrats

Der Staat erhebt Handänderungssteuern auf den entgeltlichen Grundstücksübertragungen, die Grundstücke im Kanton betreffen. Die Gemeinden können für die auf ihrem Gemeindegebiet gelegenen Grundstücke eine Zusatzabgabe auf den Handänderungssteuern erheben. Diese Steuern und Zusatzabgaben werden vom Erwerber geschuldet. Die Handänderungssteuern werden zum Einheitssatz von 1,5 % erhoben, und die Zusatzabgabe darf 100 % der Handänderungssteuer nicht übersteigen. Gegenwärtig liegt dieser Satz nur in 10 der 150 Gemeinden des Kantons unter 100 % (Pierrafortscha: 50 %; Cugy, Vernay, Vaulruz und Giffers: 60 %; Ferpicloz: 65 %; Saint-Aubin und Chénens: 70 %; Fräschels und Galmiz: 80 %). Somit kann man davon ausgehen, dass die steuerliche Gesamtbelastung (Staat und Gemeinde) für einen Grundstückserwerber bei 3 % des Kaufpreises beziehungsweise des Landpreises und des Preises für das Bauwerk beim Verkauf einer schlüsselfertigen Liegenschaft oder bei einem Kaufvertrag mit Werkvertrag liegt (Art. 14 HGStG, verabschiedet im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016 des Staates Freiburg und in Kraft seit 1. Januar 2014).

Die Idee, einen reduzierten Satz von 0,5 % (1 % mit den Gemeinde-Zusatzabgaben) bei Erwerb des ersten eigengenutzten Wohneigentums im Kanton Freiburg als Hauptwohnsitz des Erwerbers einzuführen, um die Familien zu unterstützen ist auf den ersten Blick verlockend, hat aber mehrere grössere Nachteile.

> Zunächst einmal schafft die vorgeschlagene Massnahme eine *Rechtsungleichheit* zwischen den Steuerpflichtigen im Kanton Freiburg und denjenigen aus anderen Kantonen (oder anderen Staaten). So würde eine Freiburger Familie, die in der Stadt Freiburg schon Wohneigentum besitzt und in Attalens ein Einfamilienhaus kaufen und sich dort niederlassen will, zum ordentlichen Satz von 3 % besteuert, da es sich nicht um ihr erstes Wohneigentum im Kanton handelt, eine Waadtländer Familie mit Wohneigentum in Lausanne beim Erwerb eines Einfamilienhauses in Attalens hingegen zum reduzierten Satz von 1 %. Dem könnte man entgegenen, dass der Kanton profitieren würde, da neue Steuerpflichtige angezogen würden. Dagegen ist wiederum einzuwenden, dass die Bevölkerungszunahme im Kanton Freiburg bereits stark genug ist (eine der stärksten der Schweiz), ohne dass ein solcher Anreiz geschaffen werden müsste.

> Ausserdem entspricht dieser Vorschlag nur teilweise dem angestrebten sozialen Zweck der Unterstützung der Familien. So würde die Satzsenkung unterschiedslos für alle gelten, ob Alleinstehende oder Paare, mit oder ohne Kinder, finanziell schlechter oder besser gestellt. Profitieren würden übrigens eher die *Bessergestellten*, denn wer eine Luxusvilla oder ein teures Einfamilienhaus erwirbt, würde auch mehr Steuern sparen.

Kaufpreis für Grundeigentum	Gesamtsteuerbelastung (Staat + Gemeinde)		
	Geltende Gesetzgebung (3 %)	Motion (1 %)	Steuereinsparung für die Steuerpflichtigen
500 000	15 000	5 000	– 10 000
800 000	24 000	8 000	– 16 000
1 000 000	30 000	10 000	– 20 000
2 000 000	60 000	20 000	– 40 000
5 000 000	150 000	50 000	– 100 000

> Die vorgeschlagene Massnahme senkt die Kosten für die Eigentümer, ohne dass *die Mieter* etwas davon haben, was ein unbefriedigendes Ungleichgewicht zwischen den Wohneigentumskosten und den Mietkosten schafft. Zur Veranschaulichung nehmen wir den Fall eines Unternehmers, der auf seiner Parzelle ein Haus mit zehn Wohnungen baut. Verkauft er das Ganze als Anlageobjekt an einen Investor (Vermietung) zum Preis von 7 Millionen Franken, so zahlt dieser 210 000 Franken Steuern (Fr. 7 Millionen x 3 %), die er unweigerlich auf die Mieten überwälzen wird. Verkauft der Unternehmer seine Wohnungen hingegen als StWE an zehn neue Eigentümer für insgesamt 7 Millionen Franken (Fr. 700 000.-- pro Wohnung), so zahlen diese gesamthaft nur 70 000 Franken Steuern (Fr. 7 Millionen x 1 %).

Selbstverständlich muss das Wohneigentum gefördert werden. Das wird es jedoch bereits mit der Möglichkeit der Finanzierung mit der 2. Säule und der Säule 3a sowie bei den direkten Steuern mit der Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und der Unterhaltskosten. Gefördert wird das Wohneigentum auch mit dem Aufschub der Grundstückgewinnsteuer bei Ersatz; Eigentümer, die ihr Wohneigentum veräussern, entgehen der Grundstückgewinnsteuer, wenn der Veräusserungsgewinn für den Erwerb oder den Bau von gleich genutztem Wohneigentum in der Schweiz verwendet wird. Und gefördert wird es schliesslich vor allem auch mit einer moderaten Eigenmietwertbesteuerung. In seinem Schlussbericht vom 11. Oktober 2011 über die Umsetzung der neuen Kantonsverfassung (TGR 2011, S. 2525 ff.) kam der Staatsrat zum Schluss, dass es in diesem Bereich keine neue Massnahme brauche, da die Berechnung des Mietwerts den Aspekt «Förderung des Zugangs zu Wohneigentum» genügend berücksichtige, so dass das verfassungsmässige Ziel als erreicht betrachtet werden könne. Die Erhöhung der Eigenmietwerte um 10 % im Rahmen der Struktur- und Sparmassnahmen 2013-2016 des Staates Freiburg spricht nicht gegen dieses Fazit, sondern hat lediglich einen kleinen Teil der über die Jahre entstandenen Differenz von 80 % zwischen den Mieten und dem 1993 letztmals angepassten Eigenmietwert kompensiert (Botschaft in TGR 2013 S. 1658, 1684).

Ausserdem war der geltende Satz der Handänderungssteuer, die eine punktuelle Steuer ist, offenbar kein nennenswertes Hindernis für den Grundstückserwerb und die Wirtschaftstätigkeit im Immobiliensektor. So hängt die Immobilientätigkeit im Wesentlichen von anderen Faktoren ab (Hypothekarzins, Land- und Baupreise, Verfügbarkeit von Bauland, Nachfrage usw.). Nach den neuesten Daten des Amts für Statistik zeigt der Indikator «Bewilligte Bauten» übrigens, dass die Immobilientätigkeit im Kanton Freiburg weiterhin hoch ist (Freiburger Konjunkturspiegel 2016/1, Februar 2016, S. 13; s. auch Perspektiven der Freiburger Wirtschaft 2015 der Freiburger Kantonalbank). Mit einem Wohneigentumsanteil von 43,2 % im Jahr 2014 liegt der Kanton Freiburg über dem Schweizer Durchschnitt (37,4 %) und dem Anteil der meisten Kantone mit einer Vorzugsbesteuerung für Wohneigentum (Basel-Stadt = 16 %, Genf = 18,3 %, Neuenburg = 29,6 %, Bern = 39,8 %). Nur der Kanton Jura schneidet noch besser ab (54,2 %), hatte allerdings schon immer einen hohen Wohneigentumsanteil (50 % im Jahr 1990). Das ist aber noch nicht alles. Der Wohneigentumsanteil ist im Kanton Freiburg zwischen 1990 und 2014 von 39,4 % auf 43,2 % (+ 3,8%) gestiegen und zeigt damit eine ähnliche Verlaufskurve wie im Kanton Neuenburg, wo seit mehr als zwanzig Jahren ein Vorzugssatz zur Anwendung kommt (2,2 % statt 3,3 %) und wo der Wohneigentumsanteil im gleichen Zeitraum von 24,9 % auf 29,6 % (+ 4,7 %) gestiegen ist.

> Die Senkung des Satzes im Sinne der Motion würde sich *erheblich auf die öffentlichen Finanzen auswirken*. Diese finanziellen Auswirkungen sind anhand der Zahlen 2014 und 2015 überschlagsmässig geschätzt worden (der Begriff «erstes Wohneigentum als Hauptwohnsitz des Eigentümers» taucht nicht unbedingt als solcher in den Grundbuchbelegen auf). Für das Jahr 2014 belaufen sich die von der Motion schätzungsweise betroffenen Einnahmen nach Abzug der Steuern der juristischen Personen und der zuvor steuerpflichtigen natürlichen Personen (Kontrollzeitraum:

2010 bis 2013) auf 16 571 649 Franken (von Fr. 28 521 108.--). Man kann davon ausgehen, dass von diesem Betrag 60 % auf ein erstmaliges Wohneigentum im Kanton entfallen. Die Einnahmeneinbusse für den Staat lässt sich also mit 6 628 659 Franken veranschlagen (– 23,2 %). Für das Jahr 2015 belaufen sich nach der gleichen Berechnungsmethode die Steuerausfälle für den Staat auf schätzungsweise 7 813 123 Franken (– 27,2 %). Hochgerechnet auf die letzten fünf Jahre sind jährliche Steuerausfällen für den Staat in Höhe von rund **7,2 Millionen Franken** zu erwarten (– 25,2 %). Auch die Gemeinden hätten mit Steuereinbussen in der gleichen Grössenordnung von **7,2 Millionen Franken** pro Jahr zu rechnen.

Und das ist eine konservative Schätzung. Zum Vergleich: Im Kanton Bern (Steuersatz = 1,8 %), wo seit Januar 2015 eine Vorzugsregelung für den Erwerb von Wohneigentum gilt (Steuerbefreiung bis zu einem Immobilienwert von Fr. 800 000.--), sind die Steuereinnahmen von jährlich durchschnittlich 122 Millionen Franken auf 80 Millionen Franken 2015 geschmolzen (– 34,4 %).

Mit den – obschon zweifellos zu tief geschätzten – Mehreinnahmen nach Verabschiedung des neuen Artikels 14 HGStG werden sich die durch die Satzreduktion auf 0,5 % verursachten Steuerausfälle nicht kompensieren lassen.

> Schliesslich ist der Staat ständig gefordert, und zwar zu Recht, seine Verfahren zu vereinfachen und weniger auszugeben. Die mit der Motion vorgeschlagene Massnahme geht jedoch gerade in die entgegengesetzte Richtung. Sie schafft ernstliche *administrative Komplikationen* und führt zu mehr *Bürokratie*. Die Grundbuchämter werden über Jahre hinweg zahlreiche Dossiers verwalten müssen. Sie müssen die Fristen kontrollieren, überprüfen, ob der neue Eigentümer das erworbene Wohneigentum wirklich mindestens drei Jahre lang bewohnt, und gegebenenfalls Nachsteuern erheben. Nicht selten dürfte sich die Dossierbearbeitung über mehr als fünf Jahre hinausziehen, mit dem Risiko der Verjährung oder sogar Verwirkung des Rechts zur Veranlagung. Ein Beispiel: X kauft im April 2016 Land, um sein erstes Wohneigentum darauf zu bauen, erhält aber die Baubewilligung erst zwei Jahre später im April 2018; X hat also zwei Jahre Zeit, um in seinem neuen Haus Wohnsitz zu nehmen, d.h. bis im April 2020; da er das Haus noch mindestens drei Jahre lang bewohnen muss, um endgültig in den Genuss der Steuerreduktion zu kommen, dauert es bis April 2023, also sieben Jahre seit Erwerb der Parzelle. Dazu kommen die *Vollzugsschwierigkeiten*, insbesondere wenn es darum geht, den Erwerb einer Immobilie mit gemischter Nutzung, also einer Wohnung und einem Gewerbelokal (z.B. Garage mit Wohnung im 1. Stock) zu veranlagern oder einer Immobilie mit mehreren Wohnungen, wovon nur eine vom Erwerber genutzt wird. Auch die Frage der Eintreibung der Steuerrückerstattung ist problematisch, vor allem wenn die Liegenschaft inzwischen an einen Dritten weiterverkauft worden ist.

Alle diese administrativen Komplikationen sowie Vollzugs- und Kontrollschwierigkeiten, die von den Kantonen Neuenburg, Jura und Bern bestätigt wurden, werden den Arbeitsumfang und letztlich auch die Kosten für den Staat erhöhen. Der Staat wird also *mehr Ressourcen für weniger Einnahmen* einsetzen müssen. Genau aus diesem Grund hatte der Grosse Rat damals bei der Prüfung des HGStG-Entwurfs 1996 davon abgesehen, einen Vorzugszins einzuführen (TGR 1996 S. 1220 ff. und S. 1226 ff.).

Aus diesen Gründen lädt Sie der Staatsrat ein, die Motion abzulehnen.

19. April 2016