



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Motion Romain Collaud / Bertrand Morel

2021-GC-115

Änderung des Gesetzes über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG) - teilweise Befreiung von den Handänderungssteuern

I. Zusammenfassung der Motion

Mit einer am 31. August 2021 eingereichten und begründeten Motion verlangen die Grossräte Collaud und Morel vom Staatsrat eine Änderung des Gesetzes vom 1. Mai 1996 über die Handänderungs- und Grundpfandrechtssteuern (HGStG; SGF 635.1.1), um es insbesondere den Jungen im Kanton Freiburg einfacher zu machen, eine Immobilie zu erwerben. Die Motionäre schlagen vor, im HGStG Freibeträge für den Ersterwerb von selbstbewohnten Immobilien im Kanton Freiburg nach den folgenden Modalitäten einzuführen:

- > Steuerfreibetrag für die Handänderungssteuern von 500 000 Franken für Immobilienkäufe bis zu 1 000 000 Franken;
- > Steuerfreibetrag für die Handänderungssteuern von 250 000 Franken für Immobilienkäufe von 1 000 000-1 500 000 Franken;
- > unveränderte Handänderungssteuern für Immobilienkäufe von über 1 500 000 Franken, erhoben auf der Gesamtsumme.

Zur Begründung ihrer Motion machen die Motionäre geltend, dass Restriktionen beim einzubringenden Eigenkapital, der Zahlung auf dem Gesamtbetrag bei einem Bauprojekt oder einem schlüsselfertigen Haus, den Erwerb von Wohneigentum erschweren. Potenzielle Käufer würden oft durch die Zahlung der Kaufkosten blockiert, für die es in der Regel Liquidität (aus reinen Ersparnissen) braucht (ohne 3. Säule und BVG). Sie sind der Ansicht, der Zugang zu Wohneigentum komme allen zugute, denn so werde auch das Vorsorgesystem entlastet und die monatlichen Ausgaben würden namentlich mit den historisch tiefen Hypothekarzinsen viel niedriger ausfallen.

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 kantonale Steuer wird zum Einheitssatz von 1,5 % erhoben, und die Zusatzabgabe darf 100 % der kantonalen Steuer nicht übersteigen. Gegenwärtig liegt dieser Satz nur in sieben der 126 Gemeinden des Kantons unter 100 % (Fräschels: 80 %, Saint-Aubin und Chénens: 70 %, Ferpicloz: 65 %, Vaulruz und Giffers: 60 %, Pierrafortscha: 50 %). Somit kann man davon ausgehen, dass die steuerliche Gesamtbelastung (Staat und Gemeinde) für einen Grundstückserwerber bei 3 % des Kaufpreises beziehungsweise 3 % des Landpreises und des Preises für das Bauwerk beim Verkauf einer schlüsselfertigen Liegen-

schaft 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, ein steuerliches Vorzugssystem einzuführen, das steuerfreie Beträge bis zu einem maximalen Kaufpreis von 1,5 Millionen für den Ersterwerb von selbstgenutztem Wohneigentum im Kanton vorsieht, mag auf den ersten Blick verlockend erscheinen. Bei näherer Betrachtung hat ein solches Vorzugssystem jedoch einige grössere Nachteile, die es nicht sehr erstrebenswert erscheinen lassen, und es findet daher auch nicht die Zustimmung des Staatsrats.

Generell sollte eine kohärente und für den Kanton vorteilhafte Steuerpolitik gegenüber natürlichen Personen grundsätzlich zwei Ziele verfolgen, nämlich die im Kanton ansässige Bevölkerung, d.h. die Freiburger Steuerpflichtigen, zu begünstigen und Wohlhabendere dazu zu bewegen, sich im Kanton niederzulassen. Die Motion entspricht dieser Zielsetzung jedoch nur teilweise. Zwar ermöglicht sie den Freiburger Steuerpflichtigen mit begrenzten finanziellen Mitteln den Erwerb von Wohneigentum. Sie verhilft auch Steuerpflichtigen aus anderen Kantonen oder Staaten in gleichen Verhältnissen dazu, allerdings nicht den Wohlhabenderen. So ist davon auszugehen, dass reiche Steuerpflichtige eher dazu neigen, luxuriösere Immobilien im Wert von über 1,5 Millionen Franken zu erwerben, und diese sind somit nicht von der Motion betroffen. Mit anderen Worten begünstigt die Motion im Kreis der potenziellen Käufer, die sich im Kanton niederlassen könnten, in erster Linie weniger wohlhabende Personen. So gesehen verfehlt die von den Motionären vorgeschlagene Lösung ihr Ziel und setzt ein «falsches Signal», das nicht unbedingt im Interesse des Kantons liegt.

Das ist aber noch nicht alles. Die von den Motionären vorgeschlagene Massnahme schafft eine eklatante Ungleichbehandlung, und dies zudem ausschliesslich zum Nachteil der Freiburger Steuerpflichtigen. Um dies zu veranschaulichen, nehmen wir als Beispiel zwei Familien, eine aus Freiburg und eine aus dem Kanton Waadt, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden und jeweils eine 3,5-Zimmer-Wohnung besitzen, die erste in der Stadt Freiburg und die zweite in der Stadt Lausanne. Wegen Platzmangel nach der Geburt eines weiteren Kindes beschliessen die beiden Familien, ihre Wohnung zu verkaufen und eine Villa in Attalens zu erwerben, um sich dort niederzulassen. Die Freiburger Familie wird nicht von dem in der Motion vorgeschlagenen Steuervorteil profitieren können, da es sich nicht um ihre erste Wohnung im Kanton handelt, während die Waadtländer Familie hingegen davon profitieren kann.

Die Einführung von Abstufungen bei 1 Million beziehungsweise 1,5 Millionen Franken für einen degressiven Steuerfreibetrag von 500 000.-- beziehungsweise 250 000.-- Franken ist nicht vereinbar mit einer direkten und punktuellen Steuer wie der Immobilienhandänderungssteuer und ist unter dem Gesichtspunkt der steuerlichen Gleichbehandlung nicht zufriedenstellend. So muss die steuerpflichtige Person A, die eine Doppelhaushälfte für 1 000 000.-- Franken erwirbt, insgesamt 15 000.-- Franken Steuern zahlen ($3\% \times \text{Fr. } 500\,000.-- = \text{Fr. } 1\,000\,000.-- - \text{Fr. } 500\,000.--$). Die steuerpflichtige Person B, die die andere Doppelhaushälfte für 1 000 001.-- Franken erwirbt, zahlt 22 500.-- Franken Steuern ($3\% \times \text{Fr. } 750\,001.-- = \text{Fr. } 1\,000\,001.-- - \text{Fr. } 250\,000.--$). Somit zahlt die steuerpflichtige Person B 7500.-- Franken mehr Steuern als die steuerpflichtige Person A, obwohl sie nur 1 Franken mehr für ihr Haus bezahlt hat. Das gewählte Beispiel ist vielleicht etwas überspitzt, aber es zeigt deutlich, dass die Steuergerechtigkeit durch die Einführung eines solchen Stufensystems untergraben wird. Dazu kommt, dass so ein System unweigerlich auch Schmiergeldzahlungen begünstigt. Es ist in der Tat sehr wahrscheinlich, dass bei einem tatsächlich ausgehandelten Preis von über 1 Million beziehungsweise 1,5 Millionen Franken gewisse Erwerber versuchen

werden, sich für eine zusätzliche Steuerreduktion von 7 500.-- Franken (3 % x Fr. 250 000.--) mit dem Verkäufer darauf zu einigen, in der notariellen Urkunde einen Preis von unter 1 Million beziehungsweise 1,5 Millionen anzugeben und den Restbetrag unter der Hand zu zahlen.

Die Motion wirft so, wie sie präsentiert wird, noch ein weiteres Problem auf. Sie sieht weder eine Frist für die Wohnsitznahme in der erworbenen Wohnung oder in dem geplanten Bau vor, noch eine Zeitspanne, während welcher der Erwerber die Wohnung bewohnen muss. Dieses Fehlen von Zeitvorgaben verhindert zwar, dass das Besteuerungsverfahren schwerfälliger und komplizierter wird, birgt jedoch die Gefahr, dass es zu missbräuchlichen Situationen und ungerechtfertigten Steuervorteilen kommt. So könnte beispielsweise der Erwerber einer StWE-Einheit beschliessen, seine Wohnung nach zwei Monaten Eigennutzung an eine Drittperson zu vermieten, ohne damit seinen Steuervorteil zu gefährden. Ausserdem erscheint es im Falle des Erwerbs eines unbebauten Grundstücks unverhältnismässig, dass der Erwerber unabhängig von der Zeitspanne zwischen dem Erwerb des Grundstücks und dem Bau des Hauses (manchmal mehrere Jahre) von einer Steuerbefreiung profitieren kann. In diesem Zusammenhang ist es schwer verständlich, dass auch beim Erwerb eines unbebauten Grundstücks ohne damit verbundenen Werkvertrag von einer Reduktion der Steuerbemessungsgrundlage von 500'000.-- Franken profitiert werden kann, wenn der Erwerber die Absicht hat, darauf ein Wohnhaus zu bauen. Nach der geltenden Gesetzgebung löst nämlich ein solcher Erwerb die Erhebung von Handänderungssteuern auf der Grundlage nur des Landkaufpreises aus (ohne Werkvertrag, da dieser nicht mit dem Verkauf verknüpft ist), also hypothetisch auf 400'000.-- Franken (1'000 m² x Fr. 400.--/m²). So würde in einem solchen Fall die Annahme der Motion darauf hinauslaufen, dass der zukünftige erwerbende Eigentümer von jeglicher Steuer befreit würde, was kaum vertretbar erscheint.

Im Übrigen scheinen die Handänderungssteuern, die einen punktuellen und vorhersehbaren Charakter haben, den Immobilienerwerb im Kanton nicht wesentlich behindert oder gebremst zu haben. Wenn es tatsächlich schwieriger geworden ist, eine Immobilie zu erwerben, so liegt das vor allem an den gestiegenen Preisen auf dem Immobilienmarkt und nicht an der Handänderungssteuer. Den Fiskus als Druckmittel zu verwenden, um den Zugang zum Immobilienmarkt «freimachen» zu wollen, ist irreführend. Damit erreicht die Motion nicht das erklärte Ziel, umso mehr, als der Vorteil für die Steuerzahler alles in allem relativ bescheiden bleibt. So ist es illusorisch zu glauben, dass eine Steuereinsparung von 15 000.-- Franken auf einen Erwerb bis 1 Million Franken und von 7 500.-- Franken auf einen Erwerb zwischen 1 Million und 1,5 Millionen Franken den Ausgang einer Immobilientransaktion massgeblich beeinflussen könnte. Letztendlich wird die Steuersenkung vor allem den Steuerpflichtigen zugute kommen, die sie nicht unbedingt nötig haben und die das Immobiliengeschäft unabhängig von der Höhe der fälligen Steuern ohnehin abgeschlossen hätten.

Selbstverständlich muss das Wohneigentum gefördert werden. Dabei handelt es sich übrigens um einen Verfassungsauftrag (Art. 56 Abs. 2 KV). 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). Abgesehen davon werden auf Bundesebene derzeit Gespräche über die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung geführt werden. Der Bundesrat und der Ständerat sind dafür. Unter diesen Umständen erscheint die Gewährung einer zusätzlichen Steuererleichterung für Hausbesitzer in Form einer Senkung der Handänderungssteuer als völlig verfrüht und nicht sehr gerechtfertigt.

Im Übrigen ist bei genauerer Betrachtung der Statistiken festzustellen, dass der Kanton Freiburg mit einer Wohneigentumsquote von 43,3 % im Jahr 2019 im interkantonalen Vergleich in diesem Bereich nach wie vor eher relativ gut dasteht, da er über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt (36,4 %) liegt und insbesondere über dem Durchschnitt der Kantone mit irgendeiner Art von Vorzugsregelung für den Erwerb von Wohneigentum (34,8 %) (BS = 15,8 %, GE = 18,1 %, NE = 30,3 %, BE = 38,8 %, BL = 44,1 %, SO = 47,3 %, JU = 49,5 %; Quelle: Statistisches Jahrbuch des Kantons Freiburg 2022; Bundesamt für Statistik).

Die von den Motionären vorgeschlagene Massnahme würde sich erheblich auf die Finanzen der öffentlichen Hand auswirken (Kanton und Gemeinden). Gemäss Statistischem Jahrbuch des Kantons Freiburg 2022 lag die Zahl der bewohnten Wohnungen im Jahr 2000 bei 91 243 und die Wohneigentumsquote betrug 41,8 %, was 38 139 Wohnungen in Eigentum entspricht ($91\,243 \times 41,8\%$). 2020 lag die Zahl der Wohnungen bei 137 407 mit einer Wohneigentumsquote von 43,3 %, das heisst 59 497 Wohnungen in Eigentum ($137\,407 \times 43,3\%$). Innerhalb von zwanzig Jahren (2000-2020) stieg also die Zahl der Wohnungen in Eigentum um 21 358, das sind im jährlichen Durchschnitt 1017 Wohnungen mehr. Wenn man bedenkt, dass dieses Phänomen in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen hat, scheint ein Abzug von 10 % sinnvoll, um Wohnraum zu berücksichtigen, dessen Erwerb nicht zu einer Besteuerung geführt hat (z.B. Land oder Wohneigentum von den Eltern). Dies führt zu einer durchschnittlichen jährlichen Anzahl von 900 neuen Wohnungen in Eigentum, die von der Motion betroffen sein könnten. Von diesen 900 Wohnungen haben schätzungsweise 540 (60 %) einen Wert von bis zu 1 Million Franken, 270 (30 %) einen Wert zwischen 1 Million und 1,5 Millionen Franken und 90 (10 %) einen Wert von über 1,5 Millionen Franken. Anhand dieser Schätzung würden dem Staat mehr als **5 Millionen Franken** entgehen. Auch die Gemeinden hätten mit Steuereinbussen in der gleichen Grössenordnung von **5 Millionen Franken** zu rechnen.

Und das ist eine konservative Schätzung. Zum Vergleich: Im Kanton Bern, wo seit Januar 2015 bei Erwerb von Wohneigentum ein Steuerfreibetrag von 800 000.-- Franken zur Anwendung kommt, sind die Fiskaleinnahmen von jährlich durchschnittlich 122 Millionen Franken auf 80 Millionen Franken 2015 zurückgegangen (- 42 Millionen Franken).

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. Um sich zu vergewissern, dass die Bedingung des «Ersterwerbs im Kanton» erfüllt ist, werden die Grundbuchämter umfangreiche Nachforschungen anstellen und in der Vergangenheit der Personen wühlen müssen, ohne eine Garantie für ein entsprechendes Ergebnis zu haben. In der von den Grundbuchämtern genutzten Software «Capitastra» ist in ihrer derzeitigen Version nämlich

keine Verlaufssuche nach Eigentümern möglich. Eine Suche in den Geschäften, die ab 1999 ins Tagebuch aufgenommen wurden, wäre zwar möglich, aber auch in diesem Fall müssten die Namen der zukünftigen Eigentümer vollständig im Beschrieb des Geschäfts erfasst worden sein und sich in der Zwischenzeit nicht geändert haben. Was die zweite Bedingung «Nutzung als Hauptwohnsitz» betrifft, so wird ihre Überprüfung in vielen Fällen willkürlich sein. Beim Erwerb eines unbebauten Grundstücks oder einer geplanten Stockwerkeigentumseinheit (was häufig vorkommt) ist es zum Zeitpunkt der Hinterlegung der Urkunde beim Grundbuchamt einfach nicht möglich, mit Sicherheit festzustellen, ob der Erwerber dort seinen Wohnsitz nehmen wird. Das Veranlagungsverfahren wird dadurch stark beeinträchtigt und verkompliziert. Die Grundbuchämter müssen entweder die Absicht des Erwerbers «erahnen», ohne über entsprechende Beweise zu verfügen, und eine Art «vorläufige Veranlagung» (die im Gesetz nicht vorgesehen ist) vornehmen, die später geändert werden kann, oder die Besteuerung sistieren, bis der Nachweis des Hauptwohnsitzes erbracht werden kann. Keine der beiden Lösungen führt zu einem Ergebnis, das für die Gläubigergemeinschaften oder für die steuerpflichtige Person zufriedenstellend ist.

Dazu kommen noch einige 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. Die Anwendbarkeit der Steuerbefreiung bleibt ausserdem in einigen Fällen unklar (z. B. Erwerb einer Wohnung bei gleichzeitiger Errichtung einer Nutzniessung oder eines Wohnrechts zugunsten eines Dritten, Erwerb eines Studios durch Eltern, um ihr Kind darin unterzubringen usw.).

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.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Idee der Einführung einer steuerlichen Vorzugsregelung für den Ersterwerb von Wohneigentum nicht neu ist. Sie wurde 1996 im Rahmen der Verabschiedung des HGStG geprüft (TGR 1996 S. 1220 ff. und S. 1226 ff.) und anschliessend auch noch 2016 im Rahmen der Motion 2015-GC-159 Kaelin Murith/Castella (TGR 2016, S. 1766 ff.). Der Grosse Rat lehnte es jedes Mal ab, diesem Anliegen Folge zu leisten.

Aus diesen Gründen beantragt Ihnen der Staatsrat die Ablehnung der Motion.

15. Februar 2022