



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Schoenenweid André / Ballmer Mirjam
**Gemeinnützige Wohnbaugenossenschaften –
Steuerbefreiung: Was sind die Kriterien?**

2020-CE-226

I. Anfrage

Für Mieterinnen und Mieter auf der Suche nach erschwinglichen und qualitativ guten Wohnungen gewinnen die gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften immer mehr an Bedeutung. Trotz der steigenden Leerwohnungsziffer im Kanton werden weiterhin generell zu hohe Mieten verlangt. Wohnbaugenossenschaften ermöglichen es Familien und Personen mit bescheidenem Einkommen, zu einem annehmbaren Preis angemessen zu wohnen. So steht auch in Artikel 56 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Freiburg: «*Staat und Gemeinden sorgen dafür, dass jede Person angemessen wohnen kann*».

Es gibt noch nicht genügend Wohnbaugenossenschaften und gemeinnützige Wohnbauträger, um einen grösseren Markt an erschwinglichen Wohnungen zu bieten.

Eine Möglichkeit, dem gemeinnützigen Wohnungsmarkt mehr Dynamik zu verleihen, würde darin bestehen, die Kriterien für die Anerkennung der Gemeinnützigkeit zu überarbeiten und die Bedingungen für eine Steuerbefreiung genauer festzulegen.

Heute sind einzelne Wohnbaugenossenschaften steuerbefreit, andere haben aus unerklärlichen oder unklaren Gründen keine Steuerbefreiung erhalten. Diese Ungleichbehandlung verlangt nach einer Klärung der Bedingungen für die Steuerbefreiung.

Wir stellen dem Staatsrat deshalb die folgenden Fragen:

1. Wie lauten die Bedingungen und Kriterien des Staatsrats betreffend die Anerkennung als gemeinnütziger Wohnbauträger?
2. Beabsichtigt der Staatsrat, die Bedingungen für die Anerkennung zu lockern, um die Zahl der gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften zu steigern?
3. Beabsichtigt der Staatsrat, die Kriterien für die Gewährung einer Steuerbefreiung von gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften und Wohnbauträgern zu ändern und zu lockern?
4. Hat der Staatsrat die Absicht, sich aktiv für die Steuerbefreiung von gemeinnützigen Wohnbaugenossenschaften einzusetzen, um ihre Attraktivität zu steigern, und es so zu ermöglichen, dass mehr erschwingliche Wohnungen für Familien und Personen mit tiefem Einkommen gebaut werden?
5. Wie stellt sich der Staatsrat zur Entwicklung gemeinnütziger Wohnungen im Rahmen zukünftiger Immobilienprojekte auf Grundstücken, die den öffentlichen Körperschaften gehören, unter einem stärkeren Einbezug der Wohnbaugenossenschaften?

6. Beabsichtigt der Staatsrat, für diese für den Wohnungsbau geeigneten Grundstücke oder in den Zonenplänen ein Vorkaufsrecht zugunsten von Genossenschaften oder gemeinnützigen Wohnbauträgern zu verankern, um den Bau von gemeinnützigen Wohnungen zu fördern?

17. November 2020

II. Antwort des Staatsrats

Einleitend erinnert der Staatsrat daran, dass die Anerkennung eines öffentlichen oder gemeinnützigen Zwecks insofern eine besondere Bedeutung aufweist, als juristische Personen, die solche Ziele verfolgen, eine subjektive Befreiung von der Gewinn- und Kapitalsteuer beanspruchen können. Angesichts des Privilegs, das den Begünstigten dieser Steuerbefreiung gegenüber anderen juristischen Personen gewährt wird, muss der Begriff der Gemeinnützigkeit restriktiv angewendet werden. Nur so können Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden, die mit den Grundsätzen der Allgemeingültigkeit der Steuerpflicht und der Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen unvereinbar sind.

Dies vorausgeschickt, beantwortet der Staatsrat die Fragen der Grossräte Ballmer und Schoenenweid wie folgt:

Fragen 1-4

Die Fälle der (subjektiven) Steuerbefreiung sind in Art. 56 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11) abschliessend geregelt. Gemäss Art. 23 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern (StHG; 642.14) handelt es sich bei den Ausnahmen von der Steuerpflicht um ein harmonisiertes Recht, das als solches ins kantonale Recht übernommen wird (Art. 97 des Gesetzes vom 1. Januar 2000 über die direkten Kantonssteuern; DStG, 631.1). Die Bestimmungen sehen u.a. vor, dass juristische Personen, die Zwecke im Bereich des öffentlichen Dienstes oder der Gemeinnützigkeit verfolgen, von der Gewinn- und Kapitalsteuer ausgenommen sind. Die Ausnahme betrifft die Tätigkeitsbereiche, die ausschliesslich und unwiderruflich diesem Zweck zugeordnet sind. Das Bundesgericht hat die konkrete Auslegung dieses Begriffs im Lauf der Jahre präzisiert. Die Eidgenössische Steuerverwaltung legte ihrerseits die Bedingungen für die Inanspruchnahme einer Befreiung von der Steuerpflicht fest.

> Allgemeine Bedingungen:

- > Es muss sich um eine juristische Person handeln, in der Regel um eine Stiftung oder einen Verein. Aktiengesellschaften müssen in ihren Statuten auf die Ausschüttung von Dividenden oder Vorstandshonoraren verzichten. Genossenschaften sind insofern grundsätzlich ausgeschlossen, als sie ausschliesslich den Interessen ihrer Mitglieder dienen.
 - > Die steuerbefreite Tätigkeit muss ausschliesslich im öffentlichen Interesse ausgeübt werden. Der Zweck darf nicht kommerzieller Art oder mit anderen Interessen der juristischen Person, ihrer Mitglieder oder Genossenschafter verbunden sein.
 - > Die Finanzmittel, die für Zwecke ausgegeben werden, die die Steuerbefreiung rechtfertigen, müssen unwiderruflich, d.h. für immer, diesen Zwecken zugewiesen werden.
 - > Darüber hinaus muss die juristische Person die angestrebten Ziele tatsächlich verfolgen.
- > Spezifische Bedingungen betreffend die Verfolgung eines gemeinnützigen Zwecks:

- > Die juristische Person muss ein Ziel von allgemeinem Interesse verfolgen. Dieser Begriff kann sich im Lauf der Zeit und gemäss den allgemeinen Vorstellungen der Bevölkerung wandeln. Der Zweck der Gemeinnützigkeit setzt voraus, dass die ausgeübte Tätigkeit einem offenen Empfängerkreis zugutekommt.
- > Die Tätigkeit der juristischen Person muss uneigennützig sein, d.h. Opfer der Mitglieder zugunsten des Allgemeininteresses erfordern. Namentlich Einrichtungen der gegenseitigen Hilfe erfüllen dieses Kriterium nicht.

Im Anschluss an die Eidgenössische Steuerverwaltung hat die Schweizerische Steuerkonferenz (SSK) eine Praxis betreffend die Steuerbefreiung juristischer Personen, die gemeinnützige Zwecke verfolgen, herausgegeben. Diese erlaubt es, die häufigsten Fälle zu behandeln, erhebt aber keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Wohnbaugenossenschaften werden in der Publikation nicht erwähnt. Die SSK weist ausdrücklich darauf hin, dass die Kantone nicht vom Rahmen des Bundesrechts abweichen können, da sie in Bezug auf die subjektive Steuerbefreiung nicht autonom sind.

Ausgehend von diesen Vorbemerkungen ist der Staatsrat in der Lage, die gestellten Fragen wie folgt zu beantworten:

Die Grossrätin und der Grossrat weisen darauf hin, dass einige gemeinnützige Genossenschaften von Steuern befreit wurden, andere hingegen nicht. In diesem Zusammenhang ist wichtig festzuhalten, dass die gemeinnützigen (Wohnbau-)Genossenschaften im Kanton Freiburg weniger zahlreich sind als in anderen Kantonen. Gemäss den Datenbanken der Kantonalen Steuerverwaltung (KSTV) verfügen über 69 Wohnbaugenossenschaften über eine steuerliche Registrierung im Kanton Freiburg. In dieser Zahl nicht enthalten sind die juristischen Personen, die in einer anderen Rechtsform organisiert sind (z.B. Aktiengesellschaft oder Stiftung) und deren statuarischer Zweck ebenfalls die Bereitstellung von bezahlbarem Wohnraum ist. Die Datenbanken erlauben es nicht, diese zu identifizieren. Die Genossenschaften generieren knapp 100 000 Franken Kapitalsteuer und 283 899 Franken Gewinnsteuer.

Ohne das Steuergeheimnis zu verraten kann festgehalten werden, dass die KSTV bisher nur wenige Anträge auf Steuerbefreiung juristischer Personen, die bezahlbaren Wohnraum anbieten, bearbeitet hat. Sie kann sich daher nicht auf eine lange Praxis in dieser Hinsicht berufen. Dennoch trifft es zu, dass eine kleine Zahl von Steuerbefreiungen gewährt wurde. Diese können jederzeit Gegenstand einer Neuüberprüfung sein. Unter Berücksichtigung der Entwicklung der Rechtsprechung und der in anderen Kantonen angewandten Praxis ist die KSTV der Ansicht, dass juristische Personen, die Wohnraum zur Verfügung stellen, folgende Bedingungen erfüllen müssen, um von der Steuerpflicht befreit zu werden:

- > Verfolgung eines Zwecks von allgemeinem Interesse:
 - > Sie müssen den Interessen von Menschen in sehr bescheidenen Verhältnissen dienen. Die KSTV ist der Ansicht, dass diese Bedingung erfüllt ist, wenn den Mieterinnen und Mietern Ergänzungsleistungen gewährt werden.
 - > Der Grossteil der Wohnungen (zwischen 70 und 80%) muss Menschen in sehr bescheidenen Verhältnissen zur Verfügung gestellt werden.
 - > Die Mieten müssen deutlich unter dem Marktpreis liegen, im Vergleich zu den Mieten für ähnliche Wohnungen in der betreffenden Gemeinde.
- > Fehlender Selbsthilfeszweck: Diese Bedingung ist bei einer Genossenschaft, deren Zweck darin besteht, durch gemeinsames Handeln die Interessen ihrer Mitglieder zu fördern, grundsätzlich

nicht erfüllt. Genossenschaften können für eine Steuerbefreiung nur infrage kommen, wenn sie auch Nichtmitgliedern Wohnraum anbieten.

- > Uneigennützigkeit: Es darf keine Ausschüttung von Überschüssen oder Vermögenswerten an die Genossenschafter erfolgen. Ausserdem muss die Verwaltung der Genossenschaft grundsätzlich ehrenamtlich arbeiten.
- > Die Gebäude müssen unwiderruflich dem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden: Bei einer Liquidation der Genossenschaft muss das Vermögen einer anderen juristischen Person übertragen werden, die ähnliche Ziele verfolgt und von der Steuer befreit ist. Ausserdem ist die Rückerstattung der Genossenschaftsanteile an die Mitglieder ausgeschlossen. Diese haben hingegen die Möglichkeit, die Anteile zum Nennwert dem Nachmieter weiterzuverkaufen.

Der Staatsrat ist sich bewusst, dass die Bedingungen für eine Steuerbefreiung als sehr restriktiv angesehen werden können. Er ist jedoch der Ansicht, dass sie es ermöglichen, eine Wettbewerbsverzerrung gegenüber den anderen Akteuren des Immobiliensektors zu vermeiden. In der Praxis stellt die KSTV fest, dass die juristischen Personen, die Wohnraum hauptsächlich bedürftigen Personen anbieten sollten, faktisch nicht in der Lage sind, genügend Personen zu finden, die die Kriterien erfüllen. Im Lauf der Jahre wird der Grossteil der betroffenen Wohnungen frei vermietet. Der Staatsrat vertritt daher die Auffassung, dass in einer solchen Situation eine staatliche Intervention nicht gerechtfertigt ist. Schliesslich stellt die Tatsache, dass die Steuereinnahmen von Wohnbaugenossenschaften marginal sind, an sich keinen ausreichenden Grund dar, um eine Steuerbefreiung zu rechtfertigen. In der Praxis der KSTV würde dies im Gegenteil einen unglücklichen Präzedenzfall darstellen.

Frage 5

Allgemein ist es nützlich darauf hinzuweisen, dass die öffentlichen Körperschaften nicht viele Grundstücke besitzen, anders als beispielsweise im Kanton Waadt. Da die betreffenden Grundstücke dem Staat Freiburg gehören, obliegt der Entscheid dem Staatsrat. Die Freiburger Vereinigung der gemeinnützigen Wohnbauträger (Frimoup) hat bereits eine gewisse Anzahl öffentlicher Körperschaften kontaktiert, um diese für das Potenzial der Wohnbaugenossenschaften und -stiftungen zu sensibilisieren. Die öffentlichen Körperschaften verfügen daher über bessere Kenntnisse dieser Wohnungskategorie. Im Einklang mit seiner Antwort auf die Motion Mauron Burgener Woeffray (2016-GC-108) stützt der Staatsrat seine Politik auf eine Förderung der gemeinnützigen Wohnbauträger und leistet in diesem Rahmen einen finanziellen Beitrag an das Betriebsbudget von Frimoup. Der Staatsrat beabsichtigt, der Frage der Förderung der gemeinnützigen Wohnbauträger im Dialog mit Frimoup einen grösseren Stellenwert einzuräumen, um auf diese Weise die Anzahl gemeinnütziger Wohnungen im Kanton zu erhöhen.

Frage 6

Angesichts der Entspannung auf dem Wohnungsmarkt, die vom Wohnungs- und Immobilien-Monitor in seinen neusten Publikationen bestätigt wurde, erachtet es der Staatsrat nicht als zweckmässig, ein Vorkaufsrecht zugunsten der Wohnbaugenossenschaften und der gemeinnützigen Wohnbauträger einzuführen. Er wird seine Handlungsmöglichkeiten im Rahmen der konkreten Projekte analysieren, die sich derzeit in Prüfung befinden.

9. März 2021