

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 16. November 2021

693

GRG Nr.	20	MO 19	202
---------	----	-------	-----

Motion von Stefan Leuthold, Nicole Zeitner und Ueli Fisch vom 7. Juli 2021 „Abschaffung der Handänderungssteuer“

Beantwortung

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Die Motion verlangt die Abschaffung der Handänderungssteuer. Die meisten Kantone kennen diese Steuerart. Nur in den Kantonen GL, SH, SZ, TI, UR, ZG und ZH wird keine Handänderungssteuer erhoben. Im Kanton Aargau wird eine sogenannte Gemengsteuer erhoben, die Elemente einer Kausalabgabe und einer Rechtsverkehrssteuer enthält. Die Tarife sind sehr unterschiedlich ausgestaltet und reichen von 1 Prozent (z.B. Kantone TG, SG, AI) bis 3.3 Prozent (Kanton NE). Der Ansatz des Kantons Thurgau liegt vergleichbar tief. Zudem sind im Thurgau im Verhältnis zu den anderen Kantonen deutlich mehr Handänderungen von der Steuer befreit. So berechnet zum Beispiel der Kanton St. Gallen auch für die Handänderungen innerhalb der Familie eine reduzierte Steuer von 0.5 Prozent. Der Kanton Thurgau erhebt zwar eine Handänderungssteuer, diese ist jedoch moderat ausgestaltet und so besteht im Steuerwettbewerb der Kantone kein Druck, die Steuer abzuschaffen.

In den letzten 20 Jahren entwickelten sich die Handänderungssteuereinnahmen des Kantons Thurgau wie folgt:

2001	Fr.	13'383'700	2011	Fr.	23'454'100
2002	Fr.	14'286'900	2012	Fr.	22'859'100
2003	Fr.	16'373'800	2013	Fr.	24'198'800
2004	Fr.	16'963'300	2014	Fr.	23'336'100
2005	Fr.	15'979'600	2015	Fr.	23'823'600
2006	Fr.	15'424'500	2016	Fr.	23'827'500
2007	Fr.	19'589'600	2017	Fr.	26'795'400
2008	Fr.	19'175'500	2018	Fr.	24'231'900
2009	Fr.	18'971'200	2019	Fr.	28'545'200
2010	Fr.	20'574'400	2020	Fr.	30'085'100

Im Kanton Thurgau sind jährlich rund 6'000 Eigentumswechsel von Grundstücken zu verzeichnen. Diese Zahl ist über die letzten 20 Jahre etwa gleich hoch geblieben, was verdeutlicht, dass nicht die Anzahl der Handänderungen für die höheren Handänderungssteuereinnahmen ausschlaggebend ist, sondern dass diese Entwicklung auf die deutlich höheren Kaufpreise für die einzelnen Objekte zurückzuführen ist.

2. Rechtslage

2.1. Rechtsnatur von Steuern

Bei der Handänderungssteuer handelt es sich um eine Rechtsverkehrssteuer, die grundsätzlich an Eigentumsübertragungen von Grundstücken anknüpft (§ 37 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern [Steuergesetz, StG; RB 640.1]). Auch wirtschaftliche Handänderungen, d.h. der Übergang der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt an Grundstücken, sind gemäss § 137 Abs. 2 StG von der Handänderungssteuer erfasst. Wie in den meisten Kantonen, die eine Handänderungssteuer kennen, ist die Handänderungssteuer im Kanton Thurgau als reine Steuer ausgestaltet, die gegenleistungslos geschuldet ist. Im Gegensatz zu Notariats- und Grundbuchgebühren besteht bei der Handänderungssteuer kein Konnex zu einer staatlichen Dienstleistung. Sie muss als Steuer anders als eine Gebühr weder dem Kostendeckungs- noch dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Den Ausführungen der Motion, wonach der Staat keine Gewinne erzielen dürfe, ist daher nicht zu folgen. Gemäss dieser Logik wäre jede Steuer abzuschaffen, da per Definition keine Gegenleistung geschuldet ist. Der Ertrag aus der Handänderungssteuer ist nicht zweckgebunden. Er dient der Deckung des allgemeinen staatlichen Finanzbedarfs.

2.2. Handänderungssteuer im Kanton Thurgau

Die Handänderungssteuer beträgt 1 Prozent des Kaufpreises des Grundstücks (§ 140 StG) und wird von der erwerbenden Person getragen (§ 141 Abs. 1 StG). Gewisse Transaktionen, z.B. die Übertragungen im Familienverbund oder Ersatzbeschaffungen, sind von der Handänderungssteuer ganz oder teilweise befreit (§ 138 StG). Die Handänderungssteuer wird von den Grundbuchämtern bezirksweise veranlagt und bezogen (§ 142 StG).

3. Beurteilung

Die Motion bringt vor, dass die Handänderungssteuer bei der Veräusserung von Grundstücken einberechnet werden müsse. Sie wirke indirekt marktbeeinflussend und preistreibend. Ein signifikanter oder spürbarer Einfluss der Handänderungssteuer auf die Preisbildungsdynamik ist bei einem Satz von 1 Prozent auf dem Kaufpreis unrealistisch, insbesondere unter Berücksichtigung der durchschnittlichen jährlichen Wertentwicklung von Liegenschaften im Kanton Thurgau von 2 bis 3 Prozent in den vergangenen Jahren. In den letzten Jahren hat zudem die Spekulation mit Immobilien wieder zugenommen. In einzelnen Fällen werden Grundstücke wenige Wochen oder Monate nach dem Erwerb zu einem um 20 bis 30 Prozent höheren Preis weiterveräussert. Gerade in diesen Fällen spielt die Handänderungssteuer von 1 Prozent keine Rolle, weil die Gewinne

für die Verkäuferinnen und Verkäufer hoch sind. Bei diesen Transaktionen kann es sogar für richtig angesehen werden, dass neben den spekulierenden Immobilienhändlerinnen und Immobilienhändlern der Staat und damit die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler zu einem kleinen Teil ebenfalls profitieren. Bei einer Abschaffung der Handänderungssteuer würden die Immobilienpreise nicht sinken, sondern die bereits hohen Gewinne für die veräussernden Parteien wären noch höher. Davon würden nicht die Bürgerinnen und Bürger, die oft nur einmal im Leben Grundeigentum erwerben, sondern vorwiegend die Personen und Unternehmen profitieren, die professionell mit Immobilien handeln und damit hohe Gewinne erzielen.

Zudem trifft die Handänderungssteuer die erwerbende und nicht die veräussernde Partei. Eine Abschaffung würde daher keine Preisreduktion mit sich bringen. Es ist überdies zu berücksichtigen, dass etwa die Hälfte der Transaktionen in Fällen von Ersatzbeschaffung von selbstgenutztem Wohneigentum oder von anderen privilegierten Konstellationen keine oder nur eine verringerte Handänderungssteuerlast entstehen lassen.

Gemäss der Motion soll sich die Abschaffung der Handänderungssteuer positiv auf die Wohneigentumsförderung auswirken. Eine Steuer von nur 1 Prozent des Kaufpreises hält Kaufwillige nicht vom Erwerb von Grundeigentum ab, insbesondere nicht mit Blick auf die zu erwartende Wertentwicklung von Grundeigentum. Eine durch die Handänderungssteuer hervorgerufene Preiselastizität ist weder ausgewiesen noch glaubwürdig. Die Abschaffung der Handänderungssteuer würde keinen nennenswerten Einfluss auf die Standortattraktivität ausüben. Im Weiteren zeigt das Beispiel des Kantons Zürich, dass die Abschaffung der Handänderungssteuer bedauerlicherweise keine Reduktion der Mietzinse mit sich brachte. Diese steigen, weil schlicht die Nachfrage nach gutem Wohnraum schneller ansteigt, als das Angebot ausgebaut werden kann.

Dass die Abschaffung der Handänderungssteuer einer Hortung von Bauland entgegenwirkt, ist ebenfalls unzutreffend, da die Handänderungssteuer nicht die veräussernde Partei trifft. Im Weiteren dürfte die Mehrwertabgabe diesbezüglich eine stärkere Lenkungswirkung ausüben.

Die Grundbuchämter haben bei einer Liegenschaftstransaktion die anfallenden Gebühren ebenfalls in Rechnung zu stellen (dieser Arbeitsprozess würde auch bei einer Abschaffung der Handänderungssteuer anfallen). Die Handänderungssteuer wird in der Regel im gleichen Arbeitsvorgang veranlagt. Eine echte Vereinfachung der Administration bei den Grundbuchämtern, wie in der Motion bei einer Abschaffung der Handänderungssteuer behauptet wird, ist damit nicht zu erreichen. Die Veranlagung der Handänderungssteuer ist in den überwiegenden Fällen mit sehr geringem Aufwand verbunden.

4. Finanzielle Auswirkungen

Der Steuerertrag aus der Handänderungssteuer geht vollumfänglich an den Kanton und bildet eine wichtige Einnahmequelle für den Staatshaushalt. So belief sich der Ertrag aus der Handänderungssteuer 2020 auf 30 Mio. Franken und 2019 auf 28.5 Mio. Franken. Der seit Jahren boomende Immobilienmarkt erweist sich als wesentlicher Treiber für das hohe Steueraufkommen, da rekordhohe Grundstückkaufpreise erzielt werden.

Allerdings besteht gemäss der Schweizerischen Nationalbank (SNB) im Immobilienmarkt ein gesteigertes Blasenrisiko mit einem wahrscheinlichen Szenario einer signifikanten Preiskorrektur. Tiefere Einnahmen aus der Handänderungssteuer in den kommenden Jahren sind daher nicht auszuschliessen.

Die finanzpolitische Gesamtsicht präsentiert sich wie folgt: Die kantonale Rechnung hat in den vergangenen vier Jahren bei gleichbleibendem Steuerfuss mit wachsenden Ertragsüberschüssen abgeschlossen (2017: 18 Mio. Franken, 2018: 39 Mio. Franken, 2019: 70 Mio. Franken, 2020: 99 Mio. Franken). Das Eigenkapital ist im selben Zeitraum von 619 Mio. Franken auf 643 Mio. Franken, die Steuereinnahmen der natürlichen und juristischen Personen von 654 Mio. Franken auf 714 Mio. Franken angestiegen. Ein wesentlicher Grund der Ertragsüberschüsse in den letzten Jahren waren die Dividendenausschüttungen der SNB (Rechnung 2017: 37 Mio. Franken, Rechnung 2018: 43 Mio. Franken, Rechnung 2019: 43 Mio. Franken, Rechnung 2020: 86 Mio. Franken). Auch die hohen Kosten für die Pandemiebewältigung (2020: 19.4 Mio. Franken, 2021: ca. 30.4 Mio. Franken) sind über das Rechnungsergebnis 2020 und der Verwendung des Ertragsüberschusses bereits finanziert. Zu beachten ist allerdings, dass der Regierungsrat und auch die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommission (GFK) dem Grossen Rat eine Steuersenkung für natürliche Personen um 5 Prozent ab dem Jahr 2022 beantragt, was zu jährlichen Steuerausfällen von rund 30 Mio. Franken führen würde. Gemeinsam mit den Ertragsausfällen, die aus der Abschaffung der Liegenschaftensteuer resultieren würden, müsste der Kanton mit Mindereinnahmen von jährlich rund 40 bis 45 Mio. Franken rechnen. Angesichts der Rechnungsüberschüsse der letzten Jahre und des Eigenkapitals ist dieser Fehlbetrag hoch, aber tragbar. Weitere Mindereinnahmen, sei dies durch eine Senkung der Einkommenssteuer um mehr als 5 Prozent oder die Abschaffung oder Senkung anderer Steuern – etwa die Abschaffung der Handänderungssteuer mit Ertragsausfällen von jährlich rund 30 Mio. Franken für den Kanton – könnte der Kanton aber nicht mehr verkraften. Der Regierungsrat spricht sich daher für eine Senkung der Einkommenssteuer um 5 Prozent und die Abschaffung der Liegenschaftensteuer aus. Die Handänderungssteuer soll indessen beibehalten bleiben.

5. Zusammenfassende Beurteilung

Die Abschaffung der Handänderungssteuer vermag die in der Motion genannten Ziele nicht zu erreichen. 20 von 26 Kantonen kennen eine Handänderungssteuer. Die Motion ist daher aus sachlichen Überlegungen abzulehnen. Zudem ist die finanzpolitische Gesamtlage zu berücksichtigen. Die Senkung der Einkommenssteuer und die Abschaffung der Liegenschaftensteuer überzeugen, auch weil davon mehr Personen profitieren als von der Abschaffung der Handänderungssteuer.

6. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Die Präsidentin des Regierungsrates

Der Staatsschreiber