



An den Grossen Rat

15.5075.02

FD/155075

Basel, 8. Juli 2015

Regierungsratsbeschluss vom 7. Juli 2015

Motion Mark Eichner und Konsorten betreffend „steuerliche Förderung von Wohnraum zu Kostenmiete“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 22. April 2014 die nachstehende Motion Mark Eichner und Konsorten gemäss § 42 Abs. 3 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO) vom 29. Juni 2006 (SG 152.100) und § 36 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (AB) vom 29. Juni 2006 (SG 152.110) dem Regierungsrat zur Stellungnahme innert drei Monaten überwiesen:

„Angesichts des knappen Wohnraums und der Mietpreisentwicklung im Kanton Basel-Stadt, besteht ein grosses Bedürfnis nach preisgünstigem Mietwohnraum. Dieser wird von natürlichen oder juristischen Personen angeboten, welche deren Mietwohnungen zu Kostenmiete vergeben. Dieses Engagement soll weiter steuerlich motiviert werden, insbesondere im Bereich der Grundstückgewinn-, Handänderungs- und Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer.

Möchte heute jemand Mietwohnungen zu Kostenmiete anbieten, muss er eine Immobilie erwerben. Diese wird beim Erwerb mit der (hälftigen) Handänderungssteuer belastet. Ferner können Schenkungs- bzw. Erbschaftssteuern anfallen. Wird die Immobilie später veräussert, fallen zusätzlich Grundstückgewinnsteuern und wiederum Handänderungssteuern an. Selbst steuerbefreite Institutionen sind von der Handänderungssteuer nicht ausgenommen, wenn sie die Grundstücke als Renditeobjekte erwerben.

Diese Steuerbelastungen haben als Transaktionskosten zwei Effekte: Erstens werden weniger Mietwohnungen zu Kostenmiete zur Verfügung gestellt als ohne entsprechende Steuerbelastung. Zweitens erhöht sich die Kostenbasis für Wohnungen mit Kostenmiete, womit deren Mietpreise steigen. Der Verzicht auf die Besteuerung motiviert im Gegenzug die Investoren dazu, dass mehr und günstigere Wohnungen zu Mietkosten angeboten werden und der Weiterveräusserung und damit der Spekulation entzogen werden.

Konkret fordern die Motionäre den Regierungsrat auf, eine gesetzliche Grundlage zu erarbeiten und einen neuen Sachverhalt im Gesetz über die direkten Steuern und Handänderungssteuergesetz aufzunehmen. Der Sachverhalt würde Erwerber von Wohnliegenschaften umschreiben, welche sich verpflichten, den erworbenen Wohnraum weiterhin zu den übernommenen Bedingungen auf Basis der Kostenmiete für 15 Jahre oder mehr anzubieten und entsprechend zu vermieten. Der Erwerb ist bei diesem Sachverhalt von der Handänderungssteuer auszunehmen (ähnlich dem Erwerb für selbstbewohntes Wohneigentum), der Sachverhalt ist als Aufschiebungsgrund (analog zu einer Schenkung) für die Grundstückgewinnsteuer aufzuführen und als Befreiungs- oder Stundungsgrund für die Erbschafts- bzw. Schenkungssteuer aufzunehmen. Sollte die Auflage der Kostenmiete während 15 Jahren nicht eingehalten werden, ist steuerlich über den Erwerb abzurechnen. Denkbar wäre auch, dass der Kanton sich die Einhaltung der Auflage grundbuchlich anmerken oder gar mittels Grundpfandrecht sicherstellen lässt.

Mark Eichner, Conradin Cramer, Andreas Zappalà, Joël Thüring“

Der Regierungsrat nimmt zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 GO bestimmt über die Motion:

§ 42. *In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.*

² *Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.*

³ *Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.*

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, eine gesetzliche Grundlage zu erarbeiten und einen neuen Sachverhalt im Gesetz über die direkten Steuern (Steuer-gesetz; SG 640.100) und im Gesetz über die Handänderungssteuer (Handänderungssteuer-gesetz; SG 650.100) aufzunehmen, wonach Erwerberinnen und Erwerber von Wohnliegenschaften umschrieben würden, die sich verpflichten, den erworbenen Wohnraum wei-terhin zu den übernommenen Bedingungen auf Basis der Kostenmiete für 15 Jahre oder mehr anzubieten und entsprechend zu vermieten. Der Erwerb ist in diesen Fällen von der Handände-rungssteuer auszunehmen, als Aufschiebungsgrund für die Grundstückgewinnsteuer und als Befreiungs- oder Stundungsgrund für die Erbschafts- und Schenkungssteuer aufzunehmen.

Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes beantragt. Der Erlass von Gesetzesbestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Zudem verlangt die Motion nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regie-rungsrates oder den an ihn delegierten Rechtsetzungsbereich bezieht.

Gemäss dem Sozialziel von Art. 41 Abs. 1 lit. e Bundesverfassung der Schweizerischen Eid-genossenschaft (BV; SR 101) setzen sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Ver-antwortung und privater Initiative dafür ein, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. In Art. 108 BV wird Art. 41 Abs. 1 lit. e BV insofern konkretisiert, als dem Bund die Zuständigkeit für Förde-rungsmassnahmen beim Wohnungsbau und Erwerb von Wohneigentum übertragen wird, wo-runter als Massnahme auch die Verbilligung der Wohnkosten fällt (Art. 108 Abs. 2 BV). Die För-derungskompetenz des Bundes hat umfassenden Charakter, verdrängt die kantonale Kompetenz jedoch nicht, so dass es sich um eine parallele Kompetenz handelt (CIPRIANO ALVAREZ, in: BERN-HARD EHRENZELLER/BENJAMIN SCHINDLER/RAINER J. SCHWEIZER/KLAUS A. VALLENDER [Hrsg.], Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, Art. 108, N 12).

Nach Art. 129 Abs. 1 BV legt der Bund Grundsätze über die Harmonisierung der direkten Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden fest. Die Harmonisierung erstreckt sich auf Steuerpflicht, Gegenstand und zeitliche Bemessung der Steuern, Verfahrensrecht und Steuerstrafrecht (Art. 129 Abs. 2 Satz 1 BV). Das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14) bestimmt die von den Kantonen zu erhebenden di-rekten Steuern und legt die Grundsätze fest, nach denen die kantonale Gesetzgebung zu gestal-ten ist (Art. 1 Abs. 1 StHG). Unter die Steuern, die die Kantone erheben müssen, fällt gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. d StHG die Grundstückgewinnsteuer. Soweit das StHG keine Regelung enthält,

gilt für die Ausgestaltung der Kantons- und Gemeindesteuern das kantonale Recht (Art. 1 Abs. 3 StHG). Das StHG ist ein Rahmengesetz, das den Kantonen einen gesetzgeberischen Spielraum bei der Ausgestaltung ihres Rechts belässt. Die Kantone haben nicht nur dort Gestaltungsspielraum, wo das StHG keine bestimmten Vorschriften aufstellt oder wo es den Kantonen ausdrücklich bestimmte Entscheidungsbefugnisse überlässt, sondern auch in Fällen, in denen verschiedene sachlich vertretbare Auslegungen des StHG denkbar sind (CHRISTIAN MATHEZ, Steuerrecht, in: DENISE BUSER [Hrsg], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 620). Gemäss Art. 12 Abs. 1 StHG unterliegen der Grundstückgewinnsteuer Gewinne, die sich bei Veräusserung eines Grundstückes des Privatvermögens oder eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstückes sowie von Anteilen daran ergeben, soweit der Erlös die Anlagekosten (Erwerbpreis oder Ersatzwert zuzüglich Aufwendungen) übersteigt. Nach Art. 12 Abs. 3 StHG wird die Besteuerung aufgeschoben bei: Eigentumswechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung (lit. a); Eigentumswechsel unter Ehegatten im Zusammenhang mit dem Güterrecht, sowie zur Abgeltung ausserordentlicher Beiträge eines Ehegatten an den Unterhalt der Familie (Art. 165 ZGB) und scheidungsrechtlicher Ansprüche, sofern beide Ehegatten einverstanden sind (lit. b); Landumlegungen zwecks Güterzusammenlegung, Quartierplanung, Grenzbereinigung, Abrundung landwirtschaftlicher Heimwesen sowie bei Landumlegungen im Enteignungsverfahren oder drohender Enteignung (lit. c); vollständiger oder teilweiser Veräusserung eines land- oder forstwirtschaftlichen Grundstückes, soweit der Veräusserungserlös innert angemessener Frist zum Erwerb eines selbstbewirtschafteten Ersatzgrundstückes oder zur Verbesserung der eigenen, selbstbewirtschafteten land- oder forstwirtschaftlichen Grundstücke verwendet wird (lit. d) und Veräusserung einer dauernd und ausschliesslich selbstgenutzten Wohnliegenschaft (Einfamilienhaus oder Eigentumswohnung), soweit der dabei erzielte Erlös innert angemessener Frist zum Erwerb oder zum Bau einer gleichgenutzten Ersatzliegenschaft in der Schweiz verwendet wird (lit. e). Das StHG sieht keinen Aufschub der Grundstücksgewinnsteuer bei der Weitervermietung einer Liegenschaft durch die Erwerberin oder den Erwerber auf Basis der Kostenmiete vor. Der Positivkatalog von Art. 12 Abs. 3 StHG ist abschliessend gehalten, weshalb die Tatbestände bundesrechtlicher Natur sind und den Kantonen kein Spielraum verbleibt (Urteil des Bundesgerichts 2C_583/2014 vom 9. Februar 2015 E. 2.2.4. und 4.5.2.). Daraus folgt, dass die Motion in Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer rechtlich unzulässig ist.

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Handänderungssteuer fallen hingegen nicht in den Geltungsbereich des StHG (CHRISTIAN MATHEZ, a.a.O., S. 651 und 655). Die Erbschafts- und Schenkungssteuer ist im Steuergesetz normiert und die Kantone sind in der gesetzlichen Ausgestaltung dieser Steuer frei (CHRISTIAN MATHEZ, a.a.O., S. 651). Die Handänderungssteuer ist ferner im Handänderungssteuergesetz geregelt und ihre Ausgestaltung obliegt aufgrund der fehlenden Kompetenz des Bundes den Kantonen. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Teil des Motionsinhalts betreffend die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Handänderungssteuer. Die Motion ist in Bezug auf die Erbschafts- und Schenkungssteuer sowie die Handänderungssteuer rechtlich zulässig.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als teilweise rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motion ist nach dem Gesagten rechtlich nur in Bezug auf die Handänderungssteuer und die Erbschafts- und Schenkungssteuer zulässig, nicht hingegen in Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer. In den nachstehenden Ausführungen gehen wir auf die Grundstückgewinnsteuer daher nicht weiter ein und befassen uns nur noch mit der Handänderungs- und der Erbschafts- und Schenkungssteuer.

Die Motionäre verlangen Steuervergünstigungen für Sachverhalte, bei denen die Erwerber von Wohnliegenschaften „sich verpflichten, den erworbenen Wohnraum weiterhin zu den übernom-

menen Bedingungen auf Basis der Kostenmiete für 15 Jahre oder mehr anzubieten und entsprechend zu vermieten.“

Das Prinzip der Kostenmiete findet Anwendung im Mietrecht (Obligationenrecht), aber auch im genossenschaftlichen und gemeinnützigen Wohnungsbau (Wohnraumfördergesetz und Wohnraumförderungsverordnung des Kantons Basel-Stadt, Wohnraumförderungsgesetz des Bundes).

Im Mietrecht gilt grundsätzlich das Prinzip der Kostenmiete. Mietzinse sind gemäss diesem Grundsatz missbräuchlich, wenn damit ein übersetzter Ertrag aus der Mietsache erzielt wird oder wenn sie auf einem offensichtlich übersetzten Kaufpreis beruhen (Art. 269 OR). In Ausnahmefällen, besonders dann, wenn wie bei älteren Liegenschaften eine Ertragsberechnung nicht möglich ist, sind Mietzinse auch nicht missbräuchlich, wenn sie im Rahmen der orts- und quartierüblichen Mietzinse (Marktmiete) liegen. Bei der Marktmiete wird der Mietzins durch das Prinzip von Angebot und Nachfrage bestimmt. Daraus ergibt sich der Marktwert der Mietsache. Der Mietzins wird hier objektiv im Verhältnis zum Wert der Mietsache beurteilt.

Demgegenüber wird bei der Kostenmiete der Mietzins so berechnet, dass dem Vermieter ein angemessener Ertrag zukommt bzw. er aus seiner Investition keinen übersetzten Ertrag zulasten des Mieters erzielt. Unter Ertrag im Sinne von Art. 269 OR wird nach der Rechtsprechung die Nettorendite auf den vom Vermieter investierten Eigenmitteln verstanden. Die Nettorendite gibt das in Prozenten ausgedrückte Verhältnis zwischen den nach Abzug aller Kosten (Aufwand) verbleibenden Einkünften (Nettoertrag) und den vom Vermieter persönlich investierten Mitteln (Eigenkapital) wieder. Zur Berechnung der Nettorendite gelangt folgende Formel zur Anwendung: $\text{Nettorendite} = \frac{\text{Nettoertrag} \times 100}{\text{Eigenkapital}}$. Dabei ist wie folgt vorzugehen: In einem ersten Schritt ist das ursprünglich investierte Eigenkapital zu ermitteln, indem von den Anlagekosten das Fremdkapital abgezogen wird; die verbleibende Differenz ist das Eigenkapital. In einem zweiten Schritt ist das Eigenkapital zu aktualisieren: zum ursprünglichen Eigenkapital sind Amortisationen auf dem Fremdkapital sowie eigenfinanzierte wertvermehrende Investitionen hinzuzurechnen; ausserdem kann das Eigenkapital der Teuerung angepasst werden. In einem dritten Schritt kann aufgrund des zulässigen Renditesatzes (Referenzzinssatz) der für das aktualisierte Eigenkapital erforderliche Nettoertrag berechnet werden. Zu diesem Ertrag ist in einem vierten Schritt der tatsächlich anfallende Aufwand (Fremdkapitalfinanzierungs-, Betriebs- und Unterhaltskosten) hinzuzurechnen; daraus ergibt sich der zulässige Mietzins (vgl. zum Ganzen LCHAT ET ALTERA, Mietrecht für die Praxis, 8. Aufl., Zürich 2009, S. 324).

Die Berechnung der Kostenmiete ist nicht einfach. Deshalb eignet sie sich nicht als Grundlage für die Gewährung von Steuervergünstigungen. Um dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Besteuerung zu genügen und um einen rechtsgleichen und effizienten Steuervollzug im Massenverfahren zu ermöglichen, müssen die Kriterien für Steuerbefreiungen möglichst klar definiert und einfach zu handhaben sein. Weil die Kostenmiete von diversen, teils kontroversen Berechnungsfaktoren abhängt, deren Anwendung immer wieder zu Rechtsstreitigkeiten führt, taugt sie als gesetzliches Unterscheidungsmerkmal für Steuerbefreiungen nicht. Das gilt insbesondere auch bei der Handänderungssteuer, die als Selbstveranlagungssteuer konzipiert ist und als solche von den Steuerpflichtigen selber bzw. ihren Vertretern, den Notaren und Notarinnen, ermittelt werden muss und von der Steuerverwaltung nur bei Korrekturbedarf nachveranlagt wird.

Hinzu kommt, dass die Kostenmiete auch inhaltlich keinen sachlichen Grund für Steuervergünstigungen bildet. Wenn im Mietrecht grundsätzlich die Kostenmiete gilt und die Marktmiete nur ausnahmsweise zulässig ist, so besteht für den Gesetzgeber kein Anlass, die Vermieter zu privilegieren, wenn sie mit der Vermietung von Wohnraum auf Kostenmietbasis nichts anderes tun, als die Gesetzesvorschriften zu befolgen. Gesetzeskonformes Verhalten ist normal und wird von jedermann erwartet, daher braucht und sollte es nicht mit besonderen Steuerprivilegien belohnt werden. Zudem könnte die Motion zu beträchtlichen Steuerausfällen führen, weil zahlreiche Vermieter moderate Mieten verlangen und nicht über die Kostenmiete hinausgehen. Auf die Steuereinnahmen aus der Handänderungssteuer, welche im Jahre 2014 26.1 Mio. Franken be-

trug, und aus der Erbschafts- und Schenkungssteuer, die 2014 insgesamt 58.4 Mio. Franken ausmachte, kann der Kanton nicht verzichten.

Im Übrigen würde die Motion falsche Anreize schaffen. So kämen auch überbewertete Spekulations- oder Luxusobjekte, für deren Vermietung nicht mehr als Mietzinsen in Höhe der Kostenmiete verlangt werden können, in den Genuss der Steuerprivilegien gemäss Motion. Zudem widerspricht die Motion den Bestrebungen nach verdichtetem Bauen und sparsamem Umgang mit knappem Wohnraum, wenn für grossflächige Wohnungen, die zur Kostenmiete vermietet werden, Steuerergünstigungen gewährt werden müssten. Demgegenüber wären die Altbesitzer von Mietliegenschaften mit massvollen Mietzinsen benachteiligt, weil die Steuerergünstigungen gemäss Motion nur bei Handänderungen und damit nur für Neuerwerber vorgesehen sind.

Abzulehnen ist die Motion aber auch deshalb, weil sie zu unverhältnismässigem administrativem Aufwand führt. Die Steuerpflichtigen müssten während Jahren ausrechnen, ob ihre Mieten (noch) der Kostenmiete entsprechen, was manchen privaten Hausbesitzer überfordern dürfte. Viele Vermieter, die günstigen Wohnraum anbieten, sind sich häufig nicht bewusst, dass ihre Mieten die Kostenmiete nicht übersteigen, sodass sie die von der Motion vorgesehenen Steuerergünstigungen nicht einmal ausschöpfen könnten. Faktisch würden von der Motion daher vor allem professionelle Immobilienvermieter profitieren, die sich im Mietrecht und in der Berechnung der Kostenmiete auskennen.

Die Motion würde aber auch für die Steuerverwaltung unverhältnismässigen Administrativaufwand verursachen. Sie müsste während Jahren kontrollieren, ob die von den Vermietern verlangten Mieten der Kostenmiete entsprechen, andernfalls sie die bei der Handänderung gewährten Steuerergünstigungen rückwirkend aufheben und die Steuerpflichtigen nachträglich mit Steuernachzahlungen belasten müsste.

Zu erwähnen ist schliesslich, dass die von der Motion verlangten Steuerbefreiungen keinerlei Einfluss auf die Wohn- und Immobilienpreise hätten, denn die Kaufpreise hängen vom Verhältnis zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Immobilienmarkt ab und nicht von der Steuerbelastung auf Handänderungen. Würde die Besteuerung wegfallen, würden sich die Preise einfach um den entsprechenden Steuerbetrag erhöhen. Profiteure der Motion wären weder die Mieter noch die Wohnungseigentümer, sondern vor allem die Immobilienverkäufer.

3. Antrag

Wir beantragen, die Motion Mark Eichner und Konsorten betreffend „steuerliche Förderung von Wohnraum zu Kostenmiete“ in Bezug auf die Grundstückgewinnsteuer für rechtlich unzulässig zu erklären und in Bezug auf die Handänderungssteuer und die Erbschafts- und Schenkungssteuer nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin