



An den Grossen Rat

25.5255.02

FD/P255255

Basel, 14. Januar 2026

Regierungsratsbeschluss vom 13. Januar 2026

Motion Bruno Lötscher und Konsorten betreffend «Halbierung der Handänderungssteuer»; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 17. September 2025 die nachstehende Motion Bruno Lötscher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Kanton Basel-Stadt erhebt eine Steuer auf dem Erwerb von Grundstücken. Der Steuersatz beträgt 3%. In einzelnen Fällen beträgt der Steuersatz 1.5 % und es bestehen auch gewisse steuerfreie Transaktionen.

Die Einnahmen aus der Handänderungssteuer beliefen sich in den Jahren 2020 bis 2023 im Durchschnitt auf Fr. 53,925 Mio. (2020: 57,7 Mio., 2021: 64,2 Mio., 2022: 53,4 Mio., 2023 40,4 Mio.).

Es rechtfertigt sich, diese Steuer zu halbieren. Zum Vergleich:

Vor 10 Jahren beliefen sich die Einnahmen aus der Handänderungssteuer in den Jahren 2014 und 2015 im Durchschnitt auf Fr. 26,962 Mio. (2014: 26,1 Mio., 2015: 29 Mio.).

Die Einnahmen aus dieser Steuer haben sich in den letzten Jahren wegen der höheren Immobilienpreise ohne Zusatzleistung des Kantons mithin praktisch verdoppelt. Die Steuer ist deshalb zu halbieren und wieder dem vor 10 Jahren üblichen Niveau anzugleichen. Diese Halbierung rechtfertigt sich auch unter Berücksichtigung der Teuerung. Zwischen Dezember 2015 und November 2024 beträgt die Teuerung 7,8% (Basis Dezember 2015: 100 Punkte). Teuerungsbereinigt würde sich eine Einnahme auf dieser Basis in Höhe von durchschnittlich Fr. 29,645 Mio. (statt 53,925 Mio.) ergeben.

Dazu kommt, dass damit auch eine Angleichung des Steuertarifs an das Niveau in der übrigen Schweiz erfolgt. Der Kanton Basel-Stadt bewegt sich an der Spitze, das heisst es verlangen fast alle Kantone weniger hohe Handänderungssteuern. Nur der Kanton Neuenburg ist mit 3,3% noch teurer als der Kanton BS. Acht Kantone haben die Steuer ganz abgeschafft, weitere acht Kantone erheben eine Steuer von 1,0-1,5%. In fünf Kantonen dürfen die Gemeinden eine Handänderungssteuer erheben.

Der Regierungsrat wird beauftragt, innert zwei Jahren die gesetzlichen Grundlagen für die Anpassung des Handänderungssteuergesetzes zu schaffen. Die Anpassung hat Folgendes zu umfassen: Die Sätze der Handänderungssteuer von 3% (§ 1 Abs. 2 Handänderungssteuergesetz) und von 1.5% (§ 4 Abs. 2) sind zu halbieren, sowie allfällige weitere damit zusammenhängende Anpassungen vorzunehmen.

Bruno Lötscher-Steiger, Olivier Battaglia, Nicole Strahm-Lavanchy, Daniel Hettich, Tobias Christ, Michael Hug, Daniel Albietz, Franz-Xaver Leonhardt, Lorenz Amiet, Johannes Barth, Luca Urgese, Christoph Hochuli, Laetitia Block»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1 Grundlagen des Motionsrechts

Mit einer Motion kann der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine Verfassungs- oder Gesetzesvorlage oder eine Vorlage für einen Grossratsbeschluss vorzulegen (§ 42 Abs. 1 GO) oder eine Massnahme zu ergreifen (§ 42 Abs. 1^{bis} GO). Der Grosse Rat kann dem Regierungsrat also sowohl in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich als auch im Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats Aufträge erteilen.

Das Recht setzt dem Grossen Rat bezüglich Motionsbegehren allerdings auch Schranken, die in der Gewaltenteilung, im Gesetzmässigkeits-, im Föderalismus- und im Demokratieprinzip gründen. So darf eine Motion nicht gegen höherrangiges Recht verstossen (wie Bundesrecht, interkantona- les Recht oder kantonales Verfassungsrecht). Zudem ist gemäss § 42 Abs. 2 GO eine Motion un- zulässig, die einwirken will auf

- den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrats,
- einen Einzelfallentscheid,
- einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder
- einen Beschwerdeentscheid.

1.2 Motionsforderung

Mit der vorliegenden Motion wird der Regierungsrat beauftragt, «innert zwei Jahren die gesetzli- chen Grundlagen für die Anpassung des Handänderungssteuergesetzes zu schaffen. Die Anpas- sung hat Folgendes zu umfassen: Die Sätze der Handänderungssteuer von 3% (§ 1 Abs. 2 Han- dänderungssteuergesetz) und von 1.5% (§ 4 Abs. 2) sind zu halbieren, sowie allfällige weitere damit zusammenhängende Anpassungen vorzunehmen.»

1.3 Rechtliche Prüfung

Die Handänderungssteuer ist im Gesetz über die Handänderungssteuer vom 26. Juni 1996 (Handänderungssteuergesetz, SG 650.100) geregelt. Gemäss § 1 Abs. 2 beträgt der Steuersatz aktuell 3%. Bei bestimmten, vom Gesetz definierten Sachverhalten wird die Handänderungssteuer zum Satze von 1.5% erhoben (§ 4 Abs. 2 lit. a – d Handänderungssteuergesetz).

Bei der von den Kantonen erhobenen Handänderungssteuer handelt es sich um eine Steuerart, die nicht im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Ge- meinden vom 14. Dezember 1990 (Steuerharmonisierungsgesetz, StHG, SR 642.14) geregelt ist (Urteil 2C_662/2013 vom 2. Dezember 2013 E. 1.3). Es ist demgemäss eine rein kantonalrechtliche Steuer, über deren Höhe und Ausgestaltung die Kantone bestimmen können. Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs beantragt. Der Erlass von Gesetzes- bestimmungen fällt in die Zuständigkeit des Grossen Rates. Die Motion verlangt nichts, was sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfall- entscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Be- schwerdeentscheid bezieht (§ 42 Abs. 2 GO).

1.4 Schlussfolgerung

Die Motion ist als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Anliegen der Motion

Die Motionäre ersuchen den Regierungsrat, innert zwei Jahren die Handänderungssteuersätze von 3 Prozent und von 1.5 Prozent bei selbst genutztem Wohneigentum zu halbieren.

3. Entstehungsgeschichte des Handänderungssteuergesetzes

Das dem geltenden Basler Handänderungssteuergesetz vorangegangene Handänderungssteuergesetz basierte auf seiner Fassung vom 11. Dezember 1882. Bis 1958 blieb es nahezu unverändert. Damals hat der Gesetzgeber ergänzende Tatbestände formuliert, um neben den zivilrechtlichen auch gewisse wirtschaftlichen Handänderungen besteuern zu können. Der Handänderungssteuersatz ist jeweils aufgrund unausgeglichener Staatshaushalte von ursprünglich 2 Prozent (1882) auf heute 3 Prozent erhöht worden. Die im Vorfeld des Erlasses des geltenden Handänderungssteuergesetzes vorliegende Finanzsituation liess (nach damaliger Einschätzung des Regierungsrates) keine Reduktion des Steuersatzes zu (vgl. Ratschlag und Entwurf zu einem Gesetz über die Handänderungssteuer (Handänderungssteuergesetz) vom 5. September 1995, S. 7). Das nunmehr geltende Handänderungssteuergesetz wurde am 26. Juni 1996 verabschiedet und sieht einen ordentlichen Steuersatz von 3 Prozent und einen privilegierten Steuersatz von 1.5 Prozent vor.

4. Grundsätze der Handänderungssteuer

Die Handänderungssteuer wird fällig, wenn ein Grundstück verkauft bzw. übertragen wird und kein Ausnahme- oder Aufschubtatbestand vorliegt. Die Erhebung der Handänderungssteuer liegt grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone und ist nicht harmonisiert. Das bedeutet, die Erhebung der Handänderungssteuer wird nicht vom Bund einheitlich geregelt, sondern jeder Kanton kann für sich entscheiden, ob und wie diese Steuer erhoben wird.

4.1 Die Handänderungssteuer im Kanton Basel-Stadt

Im Kanton Basel-Stadt wird die Handänderungssteuer vom Kanton erhoben. Der Normalsatz beträgt 3 Prozent des vereinbarten Entgelts. Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Handänderungssteuer ist in der Regel der Verkaufspreis. Wird die Immobilie unentgeltlich übertragen oder zu einem offenkundig zu niedrigen Preis verkauft, kann der Verkehrs- bzw. der Steuerwert der Liegenschaft zugrunde gelegt werden.

Die Handänderungssteuer wird zusätzlich zu den Grundbuchgebühren (0.1 Prozent) sowie Notariatsgebühren (0.25 Prozent) erhoben.

Das Handänderungssteuergesetz sieht Ausnahmen von der Erhebung der Handänderungssteuer vor, so insbesondere bei Handänderungen an Nachkommen, im Rahmen der Erbteilung, zwischen Ehegatten, im Zuge einer güterrechtlichen Auseinandersetzung, Realteilung und bei Umstrukturierungen.

Bei weiteren Handänderungen gilt ein reduzierter Steuersatz von 1.5 Prozent. Dieser findet bspw. Anwendung beim Erwerb eines Grundstücks, das mindestens sechs Jahre ausschliesslich und dauernd selbstbewohnt wird, beim Erwerb eines Grundstücks durch eine Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder durch eine Wohngenossenschaft. Anders als beim ordentlichen Satz, der vom Erwerber zu bezahlen ist, ist die reduzierte Steuer in diesen besonderen Fällen von der veräussernden Person geschuldet (vgl. § 1 Abs. 3 und § 5 Abs. 2 Handänderungssteuergesetz). Dadurch kommt es faktisch zu einer Steuerbefreiung beim Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum, sofern die Selbstbewohnung mindestens sechs Jahre gedauert hat. Es wird jährlich kontrolliert, ob die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung beim Erwerb eines ausschliesslich und während mindestens sechs Jahren dauernd selbst bewohnten Grundstücks weiterhin erfüllt

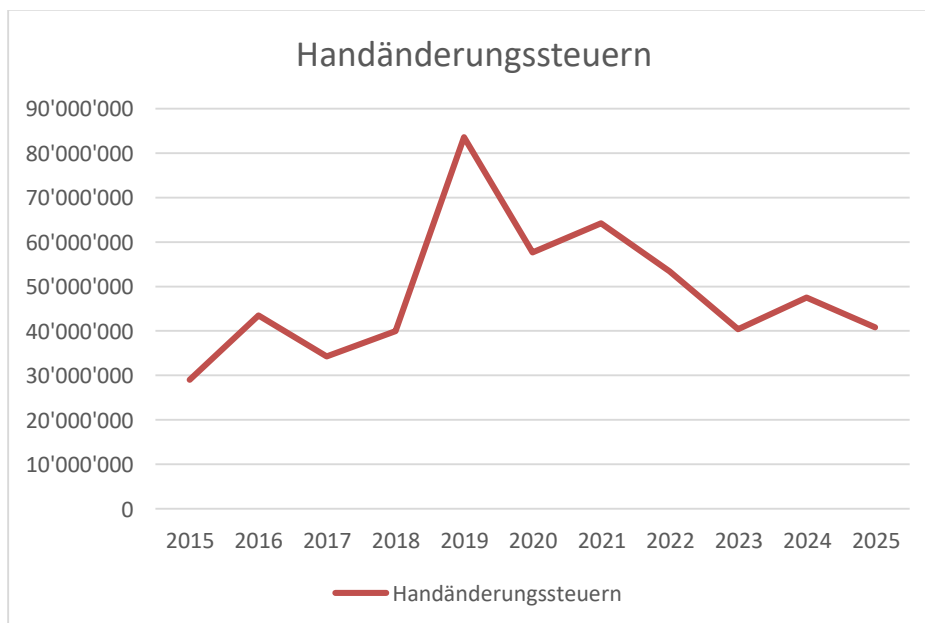
sind. Wird festgestellt, dass die Handänderungssteuer nicht korrekt deklariert wurde oder die Voraussetzungen für die Steuerbefreiung nicht mehr erfüllt sind, erfolgt eine amtliche Veranlagung durch die Steuerverwaltung über die korrekte Höhe der Handänderungssteuer mit Nachforderung des ausstehenden Betrags.

5. Entwicklung der Einnahmen der Handänderungssteuer

Die Höhe des Steuerertrages der Handänderungssteuer ist beeinflusst von den Immobilienpreisen, der Anzahl ordentlicher sowie der Anzahl privilegierter Handänderungen. Die Einnahmen aus der Handänderungssteuer haben sich in den vergangenen elf Jahren wie folgt entwickelt:

Jahr	Anzahl der Handänderungen	Betrag in CHF	Ø Betrag in CHF pro Transaktion (gerundet auf Tausenderstelle)
2015	772	29'000'000	37'000
2016	814	43'400'000	53'000
2017	725	34'200'000	47'000
2018	860	39'800'000	46'000
2019	860	83'500'000	97'000
2020	850	57'600'000	67'000
2021	895	64'100'000	71'000
2022	793	53'400'000	67'000
2023	712	40'300'000	56'000
2024	806	47'400'000	58'000
2025	872	40'700'000	46'000

Die Steuerjahre 2019 bis 2021 stellen Ausnahmejahre dar, in welchen grosse Areale sowie kommerzielle Immobilien an Toplagen verkauft wurden.



Die relativ stabile Verteilung der Erträge aus der Handänderungssteuer über elf Jahre mit vereinzelten Ausreissern zeigt die Bedeutung der Steuer als planbare und wichtige Einnahmequelle für den Kanton, um öffentliche Leistungen zu finanzieren. Das Steuersystem scheint gut zu funktionieren, da es nicht zu grossen Schwankungen im Markt führt.

Dies gilt insbesondere, wenn berücksichtigt wird, dass die Bodenpreise in den letzten elf Jahren deutlich gestiegen sind: Im Jahr 2023 lag der Bodenpreis für ein Grundstück mit Einfamilienhaus 68 Prozent höher als 2014. Für Grundstücke mit Mehrfamilienhäusern liegen die Bodenpreise sogar um 118 Prozent höher.¹ Die Einnahmen aus der Handänderungssteuer sind jedoch nicht im gleichen Ausmass gestiegen und die Anzahl Transaktionen sind stabil geblieben.

Eine Auswertung der Jahre 2023 und 2024 hat ergeben, dass rund 60% der gesamten Einnahmen aus der Handänderungssteuer von juristischen Personen und rund 40% von natürlichen Personen stammen.

6. Vergleich mit anderen Kantonen

Einige Kantone erheben keine Handänderungssteuern, sondern stellen bei der Übertragung von Liegenschaften lediglich Verwaltungsgebühren (z.B. Grundbuch- oder Verwaltungsgebühren) oder allenfalls Gemengsteuern (Mischung aus Kausalabgaben und Steuern) in Rechnung. Keine Handänderungssteuer erheben die Kantone AG, UR, GL, ZG, SH, SZ, TI und ZH. Die Kantone AG und TI erheben lediglich eine Handänderungsabgabe im Sinne einer Gemengsteuer. Der Kanton Aargau hat eine Grundbuchgebühr, welche höher ist als die tatsächlichen Kosten (bis zu 0.4%). Der Kanton TI erhebt eine handänderungssteuerähnliche Abgabe von bis zu 1.3% (Bollo). Die Kantone GL, ZG, UR, SH und ZH erheben nur Grundbuchgebühren, während der Kanton SZ weder Grundbuchgebühren noch Handänderungssteuern erhebt. Die Mehrheit der Kantone erhebt jedoch eine Handänderungssteuer.

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die Normalsteuersätze für Handänderungen in den jeweiligen Kantonen.

Kanton	Steuersatz	Bemerkungen
BE	1.80%	Im Normalfall (Steuerrechnungen unter CHF 100 werden nicht erhoben).
LU	1.50%	
OW	1.50%	Die Steuer ist vom Veräusserer und Erwerber je zur Hälfte geschuldet.
NW	1.00%	
FR	1.50%	Kantonssteuersatz. Gemeinden können Zuschläge bis 100% erheben.
SO	2.20% / 1.10%	2.20% Normalfall; 1.10% bei Erwerb unter Ehegatten/Nachkommen.
BS	3.00% / 1.50%	3.00% Normalfall; 1.50% bei Selbstbewohnung zu Lasten Verkäufer.
BL	2.50%	Vom Veräusserer und Erwerber je zur Hälfte geschuldet.
AR	max. 2.00% / 1.00%	Max. 2.00%, Gemeinden können tiefer festlegen; 1.00% bei Eltern-Nachkommen.
AI	1.00%	
SG	1.00% / 0.50%	Reduziert bei Eltern-Kind / Erbteilung unter Geschwistern.
GR	bis 2.00%	Gemeinden legen fest; Kantonaler Maximalansatz 2.00%.
TG	1.00%	
VD	2.20%	Gemeinden können Zuschlag bis 50% erheben (max. 1.10%).

¹ Grund und Boden | Statistik Basel-Stadt

VS	1.00 - 1.50%	Progressiver Satz je nach Wert der Liegenschaft.
NE	3.30% / 2.20%	Reduziert bei Tausch oder Erstwohnung.
GE	3.00% / 1.00-1.50%	Verschiedene reduzierte Sätze bei Tausch, Erbteilung usw.
JU	2.10% / 1.70% / 0.9% / 0.35%	Verschiedene reduzierte Sätze je nach Fall (Erbgang, Ersterwerb usw.).

Quelle: Handänderungssteuer Steuerinformationen der ESTV, S. 21 und 22, November 2022

Der ordentliche Satz ist im interkantonalen Vergleich hoch, doch relativiert sich dieses Bild angesichts der genannten Ausnahmetatbeständen und Privilegierungen.

7. Abgrenzung der Handänderungssteuer zur Grundstückgewinnsteuer

Sowohl die Handänderungs- als auch die Grundstückgewinnsteuer sind Objektsteuern. Das bedeutet, sie werden losgelöst von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der steuerpflichtigen Person erhoben.

Die Handänderungssteuer ist eine Rechtsverkehrssteuer. Sie wird auf einem Rechtsvorgang (zivilrechtlicher Eigentumsübergang eines Grundstücks, zum Teil auch wirtschaftliche Handänderungen) erhoben. Diese Steuer bemisst sich am Wert der Transaktion, also dem Kaufpreis oder Verkehrswert.

Die Grundstückgewinnsteuer dagegen ist eine Steuer auf den Wertzuwachs eines Grundstücks. Sie wird auf den Gewinn erhoben, der entsteht, wenn ein Grundstück teurer verkauft wird, als es gekauft wurde. Bei der Berechnung werden vom Verkaufspreis nebst dem ursprünglichen Kaufpreis, die seither getätigten wertvermehrenden Investitionen und die damaligen Kaufkosten abgezogen.

Die Grundstückgewinnsteuer ist ebenfalls eine kantonale Steuer, im Gegensatz zur Handänderungssteuer jedoch harmonisiert. Gemäss Art. 12 des Bundesgesetzes über die Steuerharmonisierung der Kantone und der Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG) muss sie auf Grundstückgewinnen im Privatvermögen erhoben werden. Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass kurzfristig realisierte Grundstückgewinne stärker besteuert werden.

Die Handänderungssteuer fällt bei jeder Transaktion an, unabhängig davon, ob ein Gewinn erzielt wurde. Die Grundstückgewinnsteuer besteuert den realisierten Gewinn und dient als Anti-Spekulations-Instrument mit einem zeitlich degressiven Tarif (längere Haltedauer führt zu niedriger Grundstückgewinnsteuer).

Die selbst getragene Handänderungssteuer kann bei der Grundstückgewinnsteuer in Abzug gebracht werden. Ebenfalls abzugsfähig bei der Grundstückgewinnsteuer sind weitere mit dem Erwerb verbundene Kosten (z.B. Notariatskosten und Grundbuchgebühren) sowie die wertvermehrenden Aufwendungen.

8. Finanzielle Auswirkungen

Eine Halbierung der Steuersätze der Handänderungssteuer würde jährliche Steuerausfälle von schätzungsweise rund 24 Mio. Franken verursachen (entspricht der Hälfte der durchschnittlichen Handänderungssteuereinnahmen der letzten elf Jahre). Der strukturelle Überschuss im Kanton ist bereits abgebaut. Der Finanzplan weist für die Jahre 2027 bis 2029 negative Ergebnisse aus. Für einen ausgeglichenen Haushalt wären Gegenfinanzierungen unumgänglich.

9. Haltung des Regierungsrates

Die Motionäre fordern eine Halbierung der Sätze der Handänderungssteuer von 3 Prozent (§ 1 Abs. 2 Handänderungssteuergesetz) und von 1.5 Prozent (§ 4 Abs. 2 Handänderungssteuergesetz), da sich die Einnahmen aus dieser Steuer in den letzten Jahren wegen der höheren Immobilienpreise ohne Zusatzleistung des Kantons mithin praktisch verdoppelt haben. Diese Darstellung wird durch die in Abs. 5 aufgezeigte Einnahmeentwicklung in gewissem Masse relativiert. Darüber hinaus steht der Regierungsrat dem Vorhaben aus folgenden Gründen kritisch gegenüber.

Ausgehend von einer weiterhin starken Nachfrage auf dem Immobilienmarkt würde eine Halbierung der Handänderungssteuer nicht zwangsläufig zu niedrigeren Immobilienpreisen führen. Preise richten sich im gegenwärtig nachfragedominierten Immobilienmarkt vor allem nach der Zahlungsbereitschaft und den Finanzierungsmöglichkeiten der Käuferschaft. Daher dürfte nicht mit einer Senkung der Transaktionspreise zu rechnen sein, sondern die Steuerreduktion würde vor allem dazu führen, dass die Renditen der Verkäuferschaft steigen.

Die bestehenden Ausnahmen decken bereits sozial- und wirtschaftspolitisch erwünschte Fälle ab. Für Familien stellen die Finanzierung und das begrenzte Angebot an Liegenschaften die entscheidenden Hürden zum Erwerb von Wohneigentum dar. Die geltende Förderung des Wohneigentums berücksichtigt diesen Umstand bereits: Die meisten familieninternen Übertragungen sind steuerbefreit und selbstgenutztes Wohneigentum wird nur mit 1.5 Prozent anstatt 3 Prozent besteuert, wobei zudem auch die Verkäufer- und nicht die Käuferseite steuerpflichtig ist.

Die beantragte deutliche Reduktion würde den Finanzhaushalt zusätzlich belasten. Die Steuer trägt indirekt zur Finanzierung von Infrastrukturleistungen wie bspw. Verkehr, Versorgung oder Schulen bei, die ihrerseits die Standortattraktivität und damit auch die Immobilienwerte erhöhen. Die Mindereinnahmen gingen zulasten der Allgemeinheit, während die Entlastung nur einer kleinen Gruppe zugutekäme. Aus Sicht des Regierungsrates sollten Steuererleichterungen primär so ausgestaltet sein, dass sie einem breiten Kreis der Bevölkerung zugutekommen. Zudem erfuhr der betroffene Personenkreis erst kürzlich durch die Abschaffung des Eigenmietwerts eine Entlastung.

10. Fazit

Das heutige Handänderungssteuergesetz ermöglicht eine effiziente und äusserst verwaltungsökonomische Generierung von Fiskaleinnahmen. Eine Reduktion des Steuersatzes hätte in der heutigen Marktlage keinen wesentlichen Einfluss auf die Transaktionspreise, sondern würde bei gleichbleibenden Immobilienpreisen lediglich die Rendite der Verkäuferschaft erhöhen. Die Mindereinnahmen gingen zulasten der Allgemeinheit, während die Entlastung nur einer kleinen Gruppe zugutekäme.

Von der Reduktion würden mehrheitlich die juristischen Personen profitieren, da sie rund 60% der gesamten Steuerbelastung der Handänderungssteuer tragen. Natürliche Personen, welche Liegenschaften zu Selbstbewohnungszwecken erwerben, profitieren hingegen nicht von einer Halbierung, da sie von der Handänderungssteuer bereits befreit sind.

Aus sozialpolitischer Sicht sowie zur Förderung des Wohneigentums wäre es allenfalls sinnvoll, gezielt Transaktionen im Zusammenhang mit dauernd selbstbewohnten Liegenschaften, der Organisation des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie Wohngenossenschaften ganz von der Handänderungssteuer zu befreien, nicht jedoch generell die Handänderungssteuersätze zu halbieren.

11. Antrag

Aufgrund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Bruno Lötscher-Steiger und Konsorten betreffend «Halbierung der Handänderungssteuer» dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Lukas Engelberger
Vizepräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin