



VOLKSINITIATIVE "JA ZUR ABSCHAFFUNG DER HANDÄNDERUNGSSTEUER"

Bericht an den Landrat

Titel:	VOLKSINITIATIVE "JA ZUR ABSCHAFFUNG DER HANDÄNDERUNGSSTEUER"	Typ:	Bericht	Version:	
Thema:	Bericht an den Landrat	Klasse:		FreigabeDatum:	20.09.11
Autor:	Hugo Kayser	Status:		DruckDatum:	29.11.11
Ablage/Name	Dokument2			Registratur:	

Inhalt

1.	Zusammenfassung	4
2.	Ausgangslage	4
2.1.	Initiative	4
2.2.	Rechtsgültigkeit.....	4
2.3.	Abstimmung.....	4
3.	Handänderungssteuern.....	5
3.1.	Grundsätzliches.....	5
3.2.	Steuerpflicht.....	5
3.3.	Steuerbefreiung	5
3.4.	Anzahl Steuerfälle	5
3.5.	Steuerertrag	5
3.6.	Vergleich mit anderen Kantonen.....	6
4.	Argumente der Initianten.....	6
4.1.	Steuersystem	6
4.2.	Zweckbindung	6
4.3.	Wohnungs- und Eigentumskosten	6
4.4.	Mehrfache Besteuerung	7
4.5.	Steuerausfall	7
5.	Folgen bei der Annahme der Initiative.....	7
6.	Haltung des Regierungsrates	8
7.	Die wichtigsten Punkte im Überblick.....	8
8.	Antrag	9

1. Zusammenfassung

Die Handänderungssteuer ist eine ordentliche nicht zweckgebundene Steuer. Sie dient zur Finanzierung des allgemeinen Staatshaushaltes.

In Nidwalden unterliegen bei weitem nicht alle Handänderungen der Handänderungssteuer. Insbesondere Handänderungen infolge Erbschaft, Heirat oder Scheidung, Handänderungen zwischen Eltern und Kindern und Ehepartnern sowie im Rahmen von Unternehmensumstrukturierungen sind nicht steuerpflichtig. Zu einem erheblichen Teil wird die Handänderungssteuer von Personen ohne Wohnsitz im Kanton Nidwalden und von juristischen Personen bezahlt.

Die Handänderungssteuer führt nicht zu einer Verteuerung des Wohnraumes. Das Mietzins- und Baulandpreisniveau wird vor allem durch den Markt bestimmt und nur sehr begrenzt durch die Anlegekosten.

Die Abschaffung der Handänderungssteuer würde für den Kanton zu Steuerausfällen von jährlich 3.5 – 4 Millionen Franken führen. Diese müssten zusätzlich zu den Ausfällen des Gewinnanteils der Nationalbank von rund 8.6 Millionen Franken verkräftet werden. Auf Grund der Finanzlage des Kantons könnten diese Ausfälle nur mit massiven Ausgabenkürzungen, Leistungsabbau und/oder einer Steuererhöhung kompensiert werden.

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung zu empfehlen.

2. Ausgangslage

2.1. Initiative

Das Initiativekomitee hat am 15. Juni 2011 die Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Handänderungssteuer“ eingereicht. Die Initiative verlangt eine Teilrevision des Steuergesetzes (NG 521.1) in Bezug auf die Abschaffung der Handänderungssteuer. Der ausformulierte Antrag liegt vor.

2.2. Rechtsgültigkeit

Die Staatskanzlei hat die Unterschriften geprüft. Von den 1152 eingereichten Unterschriften sind 1152 gültig.

Für das Zustandekommen einer Initiative sind 250 gültige Unterschriften erforderlich, soweit eine Änderung eines Gesetzes verlangt wird. Die Initiative wurde innerhalb von zwei Monaten seit der Veröffentlichung des Initiativtextes im Amtsblatt eingereicht.

Anträge dürfen nichts enthalten, was dem Bundesrecht oder der Kantonsverfassung widerspricht. Die Staatskanzlei hat den Initiativtext in rechtlicher Hinsicht überprüft. Es bestehen keine Widersprüche zum Bundesrecht oder zur Kantonsverfassung.

Die Initiative ist somit formell zu Stande gekommen und rechtsgültig. Der Landrat hat gemäss Art. 32 des Wahl- und Abstimmungsgesetzes (NG 132.2) auf Antrag des Regierungsrates über die Zulässigkeit zu entscheiden.

2.3. Abstimmung

Volksinitiativen sind binnen eines Jahres seit der Einreichung zur Abstimmung zu bringen. Der Landrat kann einer Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberstellen.

3. Handänderungssteuern

3.1. Grundsätzliches

Im Kanton Nidwalden werden auf kantonaler Ebene folgende Steuern erhoben:

- Einkommens- und Vermögenssteuer für Privatpersonen
- Gewinn- und Kapitalsteuer für juristische Personen
- Grundstückgewinnsteuer
- Erbschafts- und Schenkungssteuer
- Motorfahrzeugsteuer
- Handänderungssteuer

Steuern werden - im Gegensatz zu Gebühren oder Beiträgen – ohne direkte Gegenleistung zur Deckung der finanziellen Bedürfnisse des Staates erhoben. Sie setzen keine zurechenbaren Gegenleistungen des Gemeinwesens gegenüber dem Abgabepflichtigen voraus.

Die *Handänderungssteuer* ist somit eine ordentliche kantonale Steuer. Gegenstand der Steuer bildet die Übertragung eines Grundstückes.

3.2. Steuerpflicht

Die Handänderungssteuer wird bei der Veräusserung von Grundstücken erhoben. Steuerpflichtig ist grundsätzlich der Erwerber des Grundstückes. Die Steuer beträgt 1 % des Kaufpreises.

3.3. Steuerbefreiung

Im Kanton Nidwalden sind unter anderem folgende Handänderungen von der Steuerpflicht befreit:

- zufolge Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis
- zufolge Heirat, Scheidung
- zwischen Eltern und Kindern sowie zwischen Ehepartnern
- zwischen Geschwistern für gemeinsam ererbte oder gemeinsam erworbene Grundstücke
- im Rahmen von Umstrukturieren von Unternehmungen
- im Rahmen von Landumlegungen, Grenzbereinigungen etc.
- für öffentliche Zwecke, an den Bund oder Kanton beteiligt sind
- im Zwangsverwertungs- und gerichtlichen Nachlassverfahren

3.4. Anzahl Steuerfälle

Im Jahr 2010 erfolgten im Kanton Nidwalden 742 Handänderungen. Davon unterlagen 471 der Handänderungssteuer, 271 waren steuerbefreit.

Rund 35 % des Steuerbetrages wurde von Personen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons Nidwalden bezahlt.

Rund 29 % des Steuerbetrages wurden von juristischen Personen bezahlt.

3.5. Steuerertrag

Die Handänderungssteuer brachte in den letzten Jahren folgenden Ertrag:

- | | |
|--------|------------------|
| • 2006 | 3.4 Mio. Franken |
| • 2007 | 4.0 Mio. Franken |
| • 2008 | 3.2 Mio. Franken |
| • 2009 | 3.1 Mio. Franken |
| • 2010 | 4.4 Mio. Franken |

Die Handänderungssteuer fällt in die Staatskasse und wird als ordentlicher Steuerertrag zur Deckung von allgemeinen Staatsaufgaben verwendet.

3.6. Vergleich mit anderen Kantonen

Die Handänderungssteuer wird mit Ausnahme von Zürich und Schwyz in allen Kantonen erhoben. Die Ausgestaltung ist in den einzelnen Kantonen unterschiedlich. In Nidwalden wird eine *reine Handänderungssteuer* erhoben. Es erfolgt keine Vermengung mit Gebühren. Die Höhe der Steuer in Nidwalden liegt in etwa im schweizerischen Durchschnitt. In Nidwalden sind verschiedene Handänderungsfälle von der Steuerpflicht befreit, insbesondere zwischen nahen Verwandten, in der Unternehmensnachfolge und im Erbfall (vgl. Ziff. 3.3).

Nidwalden kennt, im Gegensatz zu 13 anderen Kantonen, keine allgemeine Liegenschaftssteuer.

4. Argumente der Initianten

In der Begründung führen die Initianten verschiedene Argumente an, welche aus ihrer Sicht die Abschaffung der Handänderungssteuer rechtfertigen. Auf die wesentlichsten Argumente wird wie folgt eingegangen:

4.1. Steuersystem

Aus Sicht der Initianten sollte sich der Kanton Nidwalden ausschliesslich über Einkommens- und Vermögenssteuern finanzieren und auf die sogenannten Rechtsverkehrssteuern (z.B. Handänderungssteuer) verzichten.

Eine Konzentration der Steuereinnahmen auf die Einkommens- und Vermögenssteuer wäre grundsätzlich möglich. Ein Verzicht auf die Rechtsverkehrssteuern hätte jedoch zur Folge, dass die Einkommens- und Vermögenssteuern im Vergleich zu heute deutlich erhöht werden müssten. Die Standortattraktivität von Nidwalden würde dadurch im interkantonalen Vergleich zweifellos stark leiden.

4.2. Zweckbindung

Aus Sicht der Initianten ist die Handänderungssteuer ein „alter Zopf“. Der ursprüngliche Zweck, mit der Handänderungssteuer kommunale Infrastrukturanlagen zu finanzieren, sei längst durch Gebühren und Beiträge abgelöst worden.

Diese Feststellung trifft nicht zu. Die Handänderungssteuer ist in Nidwalden zumindestens seit 1971 eine reine kantonale, ordentliche Steuer. Sie ist nicht zweckgebunden und dient wie die übrigen Steuern der Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben und nicht für kommunale Infrastrukturanlagen.

4.3. Wohn- und Eigentumskosten

Aus Sicht der Initianten ist die Handänderungssteuer preistreibend und verteuert die Wohnkosten für Eigentümer und Mieter.

Die Handänderungssteuer ist einmalig beim Erwerb eines Grundstückes zu leisten und nur dann, wenn kein Steuerbefreiungssachverhalt vorliegt. Im Vergleich zu den gesamten Baukosten einer Wohnung oder einer Liegenschaft ist die anfallende Handänderungssteuer eher unbedeutend. Der Kaufentscheid wird durch sie kaum beeinflusst. Das Preisniveau für Wohneigentum und Mieten wird nicht durch die Höhe der Handänderungssteuer gesteuert, sondern primär durch den Markt. In Nidwalden wirken sich die hohen Bodenpreise, die guten Wohnlagen und die steuerliche Attraktivität auf das hohe Preisniveau von Wohneigentum und Mieten aus. Dementsprechend sind die Preise selbst in Nidwalden in den einzelnen Gemeinden sehr unterschiedlich. Im Übrigen sind in den beiden Kantonen ohne Handänderungssteuer, Zürich und Schwyz, die Wohneigentums- und Mietkosten nicht tiefer als anderswo, ganz im Gegenteil.

4.4. Mehrfache Besteuerung

Aus Sicht der Initianten führt die Handänderungssteuer zu einer mehrfachen Besteuerung (Grundstückgewinnsteuer, Handänderungssteuer, Grundbuchgebühren).

Die Initianten vermischen drei verschiedene Sachverhalte:

Die *Grundstückgewinnsteuer* besteuert den Gewinn eines Grundstückverkaufs. Steuerpflichtig ist der Verkäufer. Die Handänderungssteuer gilt als Anlagekosten und kann bei der Grundstückgewinnsteuer vom Verkäufer in Abzug gebracht werden.

Die *Handänderungssteuer* ist eine Rechtsverkehrsteuer, welche aus dem Verkauf eines Grundstückes entsteht. Steuerpflichtig ist der Käufer. Die Handänderungssteuer gehört zu den Anlagekosten und kann bei einem Verkauf als Gestehungskosten bei der Grundstückgewinnsteuer angerechnet werden.

Die *Grundbuchgebühren* decken den Aufwand des Grundbuchamtes, welcher durch den Verkauf des Grundstückes entsteht.

4.5. Steuerausfall

Aus Sicht der Initianten ist der Steuerausfall von rund 3.5 bis 4 Millionen Franken pro Jahr für den Kanton verkraftbar.

Der Finanzplan des Kantons zeigt, dass in den Jahren 2013 und 2014 mit einem Mehraufwand von rund 9 Millionen beziehungsweise rund 18 Millionen Franken gerechnet werden muss. Diese Zahlen sind sehr unbefriedigend und unter anderem auf den Wegfall des Gewinnanteiles der Schweizerischen Nationalbank von jährlich rund 8.6 Millionen Franken sowie auf das allgemeine Wachstum der Staatsaufgaben zurückzuführen. Der Regierungsrat sieht sich daher veranlasst, dem Landrat im Jahr 2012, auch ohne Abschaffung der Handänderungssteuer ein Spar- und Massnahmenplan vorzulegen, welcher aufzeigt, wie das Finanzhaushalt-Gleichgewicht mittelfristig wieder hergestellt werden kann.

Bei einem Wegfall der Handänderungssteuer würden sich die Ergebnisse des Staatshaushaltes jährlich zusätzlich um je 3.5 bis 4 Millionen Franken verschlechtern.

Das Eigenkapital des Kantons steht wegen der Ausgaben- und Schuldenbremse nur begrenzt für die Deckung von Fehlbeträgen der Erfolgsrechnung zur Verfügung. Zudem wird das Eigenkapital bis 2014 wegen den geplanten Auflösungen von Vorfinanzierungen für die Steuergesetzrevision 2011 sowie der Vorfinanzierung für den Ausfall des Gewinnanteiles der Schweizerischen Nationalbank ohnehin deutlich reduziert.

Um das Ziel einer ausgeglichenen Rechnung zu erreichen, müssten bei einem Wegfall der Handänderungssteuer die Aufwände durch ein zusätzliches schmerzliches Sparpaket reduziert und/oder die ordentlichen Steuern erhöht werden.

5. Folgen bei der Annahme der Initiative

Bei einer Annahme der Initiative würden beim Kanton ordentliche Steuereinnahmen von jährlich rund 4 Mio. Franken entfallen. Dies entspricht knapp einem Steuerzehntel. Ein solcher Steuerausfall kann - in Kenntnis des Finanzplanes - nicht einfach mit anderen Erträgen oder durch Aufwandkürzungen kompensiert werden.

Sofern vom Landrat nicht über Jahre ein massiver Aufwandüberschuss mit entsprechendem Abbau von Eigenkapital oder die Erhöhung der Steuern in Kauf genommen wird, wäre der Regierungsrat gezwungen, ein *umfassendes zusätzliches Sparpaket* auszuarbeiten. Dieses müsste alle Bereiche des staatlichen Haushaltes umfassen und hätte wegen des Abbaues von staatlichen Leitungen zweifellos für viele Einwohnerinnen und Einwohner des Kantons spürbare Auswirkungen.

Von einem Sparpaket wären allenfalls *auch die Grundeigentümer* direkt betroffen, da insbesondere auch Beiträge an energetische Gebäudesanierungen, Solaranlagen, Lärmschutzmassnahmen, Verkehrserschliessungen, landwirtschaftliche Wohnbauförderung etc. in Frage gestellt werden müssten.

Weitere öffentliche Anliegen, zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Agglomerationsprogramm, im Gesundheits-, Schul- und Umweltbereich oder bei der Förderung der Standortattraktivität des Kantons wären wegen fehlender Mittel für längere Zeit blockiert.

6. Haltung des Regierungsrates

Die Handänderungssteuer ist Teil des Steuersystems des Kantons. Wesentliche Handänderungen sind von der Handänderung befreit, insbesondere zwischen nahen Verwandten, in Erbfällen sowie bei der Unternehmensnachfolge. Die Handänderungssteuer ist keines Falles der Grund für die hohen Bodenpreise und Mietzinsen. Der Ausfall von 3 – 4 Millionen Steuerertrag würde den Staatshaushalt des Kantons sehr stark belasten und die Entwicklung des Kantons einschränken. Die Wohnbauförderung wird durch die Abschaffung der Handänderungssteuer nicht wesentlich gestärkt und das Mietzinsniveau nicht gesenkt. Die Standortattraktivität des Kantons würde wegen fehlender Mittel und höherer Einkommens- und Vermögenssteuern geschwächt. Der Regierungsrat ist deshalb der Ansicht, dass die Initiative „Ja zur Abschaffung der Handänderungssteuer“ ohne Gegenantrag abzulehnen ist.

7. Die wichtigsten Punkte im Überblick

Die Handänderungssteuer

- ist eine ordentliche Steuer des Kantons
- ist nicht zweckgebunden und dient zur Deckung der allgemeinen Staatsausgaben
- entspricht dem schweizerischen Steuersystem und dem Steuerharmonisierungsgesetz
- ist nicht unmittelbar Ursache für hohe Bodenpreise und Wohneigentumskosten sowie für hohe Mietkosten

Von der Handänderungssteuer befreit sind unter anderen Handänderungen

- unter Familienmitgliedern, Eltern, Kindern und Geschwister
- im Zusammenhang mit Erbschaften
- im Zusammenhang mit der Unternehmensnachfolge.

Die Handänderungssteuer bezahlen

- rund 35 % Personen mit Wohnsitz ausserhalb des Kantons
- rund 30 % juristische Personen wie zum Beispiel Immobiliengesellschaften

Ein Wegfall der Handänderungssteuer führt

- zu Steuerausfällen von 3.5 – 4 Millionen Franken
- zu Steuererhöhungen bei den ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuern und/oder
- zu tiefgreifenden und spürbaren Sparmassnahmen in allen Bereichen des Staatshaushaltes

- zu einer Verschlechterung der Standortattraktivität des Kantons Nidwalden (höhere Steuern und/oder schlechtere Dienstleistungen und Infrastrukturen).

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt,

- a) die Zulässigkeit der Volksinitiative formell festzustellen und
- b) der Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Handänderungssteuer“ nicht zuzustimmen und sie ohne Gegenvorschlag dem Stimmvolk zur Ablehnung zu empfehlen.

Stans, 20. September 2011

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN
Landammann

Hugo Kayser

Landschreiber-Stellvertreter

Armin Eberli