

Eine Reform der Liegenschaftenbesteuerung ist nötig

Emanuel Wyler

Wenig ist uns so wichtig wie der Boden und die Wohnungen, die wir darauf bauen. Ein ordentliches Dach über dem Kopf, ein angenehmer Lebensraum in einem schönen Quartier, das ist Heimat, das brauchen alle. Dieses Dach über dem Kopf muss aber auch in der Nähe des Arbeitsortes liegen – langes Pendeln ist unökologisch, teuer und für die meisten eine Beeinträchtigung der Lebensqualität. Und dieses Dach über dem Kopf muss bezahlbar sein: Für die meisten Haushalte sind die Kosten für das Wohnen der grösste Posten im Haushaltsbudget. Diese Anforderungen müssen vereinbart werden mit zwei simplen ökonomischen Feststellungen: Boden ist knapp und nicht vermehrbar, und jede und jeder muss Boden konsumieren.

Ohne lenkende Eingriffe bestünde darum gerade in der engen Schweiz ein reiner Anbietermarkt. Die Besitzer von Boden könnten jederzeit die Preise festlegen. Die Kosten für Wohn- und Gewerberman würden noch stärker steigen als es jetzt schon der Fall ist, empfindliche Kaufkraftverluste für Private und steigende Produktionskosten für Unternehmen wären die Folge.

Dass die Profite der Bodenbesitzer darum zu beschränken seien und zumindest zum Teil der ganzen Bevölkerung zu Gute kommen sollen, ist in der Schweiz im Grundsatz anerkannt. Verschiedene Instrumente für diese Zwecke werden durchaus auch angewandt, wenn auch noch nicht immer so konsequent, wie es nötig wäre. Linke Bodenpolitik ist ein Mosaik aus vielen verschiedenen Elementen. Dieser Artikel soll einen Überblick geben und aufzeigen, wo aus linker Sicht Handlungsbedarf besteht.

Mehrwertabschöpfung

Wie viel ein Stück Boden wert ist, hängt von seiner Lage und seiner Grösse ab – aber vor allem auch davon, was darauf zu bauen erlaubt ist. Wenn ›nur‹ Landwirtschaft darauf erlaubt ist, ist der mögliche Profit kleiner, als wenn ein Mehrfamilienhaus darauf stehen könnte. Die Bebauungsart wird in der Bau- und Zonenordnung (BZO) festgelegt, dementsprechend wichtig sind die demokratischen Beschlüsse über die BZO. Mit einer kleinen BZO-Änderung kann ein Landbesitzer viel Geld gewinnen oder auch verlieren, ohne irgendetwas

dafür zu tun. Ein Gewinn, ein Mehrwert, entsteht vor allem dann, wenn auf einem Stück Land mehr oder höher gebaut werden kann. Darf auf der grünen Wiese neu ein Mehrfamilienhaus gebaut werden, steigt der Wert des Landes um ein Vielfaches.

Umgekehrt sind auch Verluste möglich bei Abzonungen. Während diese über Enteignungsverfahren kompensiert werden, wird der Mehrwert an den wenigsten Orten abgeschöpft. Dabei besteht seit über 30 Jahren im Raumplanungsgesetz (RPG) ein Auftrag des Bundes an die Kantone, diese Mehrwerte abzuschöpfen. Bislang haben dem einzig die Kantone Neuenburg und Basel-Stadt Folge geleistet, zudem erlauben die Kantone Bern und Graubünden ihren Gemeinden, auf vertraglicher Ebene Planungsmehrwerte abzuschöpfen. In einigen weiteren Kantonen gibt es Bestrebungen, ähnliche Regelungen einzuführen.

Wie die Mehrwerte abgeschöpft werden, ist von Fall zu Fall unterschiedlich. Die Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg beträgt 20% und betrifft nur Einzonungen (Zuteilung von unbebautem Land zur Bauzone). Der jährliche Ertrag ist mit 0.5–1 Million Franken relativ klein. Der Halbkanton Basel-Stadt dagegen – wo Neuzonungen kaum mehr möglich sind – schöpft auch Mehrwerte bei Auf- und Umzonungen ab zu einem relativ hohen Satz von 50 Prozent. Die Erträge belaufen sich auf mehrere Millionen pro Jahr. In einem ähnlichen Bereich bewegt sich die Abschöpfung derjenigen Berner Gemeinden, welche die Mehrwertabschöpfung kennen, bei der Stadt Bern beispielsweise zwischen 1 und 5 Millionen Franken jährlich. Die Sätze sind von Gemeinde zu Gemeinde unterschiedlich, im Bereich von 20 bis 40% der Planungsmehrwerte.

Mangels statistischer Daten ist es nicht möglich, die möglichen Mehrwertabschöpfungen zu quantifizieren. Es ist aber davon auszugehen, dass sie bei konsequenter Umsetzung des gesetzlichen Auftrages mehrere hundert Millionen Franken jährlich betragen würden.

In den eidgenössischen Räten wird zurzeit ein Zwang zu einer Mehrwertabschöpfung diskutiert. Gemäss dem Willen des Ständerates müssen 25% des Mehrwertes abgeschöpft werden. Noch unklar ist aber bei Drucklegung dieses Textes, ob die Vorlage das Lobbying im Nationalrat übersteht. Trotz des eigentlich breiten Konsenses für eine Mehrwertabschöpfung – der bürgerliche Think-tank Avenir Suisse ist ebenso dafür wie einige FDP- und SVP-Politiker – wird der Kampf für eine griffige Regelung der Mehrwertabschöpfung sehr wahrscheinlich weitergehen.

Neben staatlichen, rechtlichen Akten wie eben einer BZO-Revision entsteht auch Mehrwert, zu dem der Bodenbesitzer nichts beiträgt, so durch Infrastrukturbauten in der Umgebung. So ist z.B.

im Kanton Zürich die Fahrzeit in die Zentren mit der S-Bahn und die Taktdichte ein wesentlicher preisbestimmender Faktor für Boden in der Agglomeration. Wenn die Infrastruktur mit meist hohem Kostenaufwand aufgebessert wird, kann der Wert des Landstückes zunehmen (oder auch abnehmen! – eine Autobahn vor dem Haus mindert den Landwert stark). Es bleibt zu diskutieren, ob es auch für solche Mehrwerte eine Abschöpfung geben soll. Die aktuelle RPG-Revision erstreckt sich jedenfalls nicht auf diese Bereiche.

Die Mehrwertabschöpfung betrifft Wertsteigerungen, für die der Eigentümer nichts geleistet hat. Wie es Avenir Suisse schreibt: »Diese privaten ›Renten‹ entstehen durch einen Verwaltungsakt und sollten daher zumindest teilweise sozialisiert werden.« Es geht aber nicht nur um eine ökonomisch sinnvolle und steuergerechte Abschöpfung. Denn der Ertrag kann, wie weiter unten beschrieben wird, für die Förderung von günstigem Wohn- und Gewerberaum und die Finanzierung der Infrastruktur verwendet werden.

Besteuerung von Boden und Transaktionen

Besitz von Immobilien unterliegt der üblichen Gewinn- bzw. Kapitalsteuer. Zusätzlich kommen aber zwei weitere Steuerarten dazu, die bei anderen Kapitalformen nicht angewendet werden: die Grundstückgewinnsteuer und die Handänderungssteuer. Die Grundstückgewinnsteuer bezieht sich auf den Mehrwert der während der Haltedauer entstanden ist, und ist damit eine Form der Kapitalgewinnsteuer. Wenn ein Grundstück vor zehn Jahren für eine Millionen gekauft wurde und jetzt für zwei Millionen verkauft wird, wird die Steuer auf die Differenz von einer Million erhoben. Die Steuer ist nicht nur progressiv mit der Höhe der Differenz. Wesentlich ist vor allem, dass die Steuer abnimmt, je länger die Haltedauer war. Damit besteht ein starker Anreiz gegen schnelle Käufe und Verkäufe von Grundstücken, und damit gegen kurzfristige Spekulationen. Im Kanton Zürich beispielsweise ist der maximale Steuersatz zwischen 60% (Haltedauer unter einem Jahr) bis 20% (Haltedauer über 20 Jahre).

Wo der Immobilienmarkt sehr lebhaft ist und die Preise schnell steigen, wie z.B. in der Stadt Zürich (jährliche realisierte Grundstückgewinne von gegen einer halben Milliarde) ist die Grundstückgewinnsteuer eine wichtige Einnahmequelle für die Gemeinden, und vor allem eine wirksame Bremse gegen Spekulation, Immobilienblasen und noch stärkere Preissteigerungen. Jeder Schwächung dieses Instrumentes, wie es bürgerliche Verbände und Parteien immer wieder versuchen, muss daher resolut entgegengetreten werden.

Die Handänderungssteuer wird bei Handänderungen, das heisst bei Käufen/Verkäufen von Grundstücken erhoben. Ausser in den Kantonen Zürich und Schaffhausen wird sie überall erhoben und beträgt ein bis drei Prozent des Kaufpreises. Auch sie steht unter Druck von Verbänden, im Kanton Zürich wurde sie in Folge einer Initiative des Hauseigentümergeverbandes und einer teuren Kampagne 2003 abgeschafft. Den Gemeinden (die im Kanton Zürich die Handänderungssteuer erhalten) gingen so gegen 150 Millionen jährlich verloren.

Handänderungs- und Grundstückgewinnsteuern sind gegen häufige Handwechsel gerichtet und schaffen Anreize für lange Besitzdauer. Im Gegensatz dazu führen kurze Haltedauer und häufige Handwechsel eher zu schnellen Preissteigerungen und zu substantiellen Kapitalgewinnen aus dem Immobilienhandel. Um Preisspielen beim Boden und damit schlussendlich auch bei den Mieten zu verhindern sind beide Besteuerungsarten aus linker Sicht zu verteidigen.

Kauf von Boden durch die öffentliche Hand

Der sicherste Weg, Mieten für Wohn- und Gemeinderäume tief zu halten, ist der Kauf von Boden durch die öffentliche Hand, meist durch Gemeinden oder ihnen nahestehende Stiftungen. Der Boden wird dann von den Gemeinden selber bebaut (kommunaler Wohnungsbau) oder im Baurecht an Wohnbaugenossenschaften abgegeben. Der Bodenbesitz und damit der Ertrag davon (›Bodenrente‹) kommt damit der ganzen Bevölkerung und nicht einzelnen Landbesitzern zu Gute. Ein wesentlicher Unterschied zwischen privaten und gemeinnützigen Bodenbesitzern ist die Art, wie die Miete berechnet wird. Private Besitzer rechnen mit der Marktmiete, d.h. mit der Miete, die gemäss Angebot und Nachfrage maximal möglich ist. Wie aber weiter oben aufgeführt, ist der Immobilienmarkt weitgehend ein ›Anbietermarkt‹. Die Anbieter, also die Bodenbesitzer diktiert die Preise, was zu relativ raschen Mietzinssteigerungen führt. Das geht vor allem über die Anfangsmieten. Während bestehende Mietverhältnisse durch das Obligationenrecht einigermaßen geschützt sind, kann schon nur durch eine ›Pinselrenovation‹ ein neuer Anfangsmietzins berechnet werden, der deutlich über der vorherigen Miete liegt. Dieser Mechanismus ist eine wesentliche Ursache der raschen Mietzinssteigerungen, die heute beobachtet werden können.

Die Kostenmiete dagegen schränkt die Rendite ein, vor allem indem sie nur auf das eingesetzte Kapital des Bodenbesitzers und nicht auf die Wertsteigerung des Grundstücks auf dem Markt abstellt. In

der Praxis ist die Kostenmiete ungefähr ein Viertel günstiger als die Marktmiete. Kostenmiete bedeutet aber nicht, dass es keinen Markt mehr gibt, auch hier kann es viele verschiedene Anbieter (Genossenschaften, kommunaler Wohnbau) geben. Förderung der Kostenmiete bedeutet nur, den Anteil der Wohnbauträger, die mit der Kostenmiete arbeiten, am gesamten Bodenbesitz zu erhöhen.

Der Königsweg zur Förderung der Kostenmiete ist der Aufkauf von Boden durch die Gemeinden und dessen Abgabe im Baurecht. Laufende Kosten entstehen für den Staat an sich nicht: Die Zinsen, die für das Kapital bezahlt werden, das für den Bodenkauf aufgenommen wurde, werden auf den Baurechtszins bzw. die Mieten überwältigt. Die Bonität der Gemeinwesen ist in der Schweiz häufig so gut, dass deren Zinsen meist sogar knapp unter den Referenz-Hypothekarzinssätzen liegen. Die Kapitalkosten sind daher relativ bescheiden.

Bei Landkäufen durch den Staat kann man übrigens nicht von einer Verschuldung sprechen, sondern nur von einem ›Aktivtausch‹, da für das aufgenommene Kapital der Gegenwert in Form von Boden in Besitz der öffentlichen Hand kommt. Nur bei langfristigen Wertverlusten des Bodens würde eine Verschuldung stattfinden, was aber nicht zu erwarten ist und historisch auch nie stattfand. Landkäufe sind zwar aktiv voranzutreiben, aber trotzdem sorgfältig zu prüfen.

Subventionierungen, sei es direkte Senkungen von Mieten (Objektfinanzierung) oder als Abschreibungsbeiträge an Genossenschaften, sind mancherorts wohl sinnvoll, sind grundsätzlich aber separat von Landkäufen zu prüfen. Nur bei Subventionierungen findet dann auch eine Umverteilung statt, wenn z.B. die Erträge aus Mehrwertabschöpfungen, Grundsteuern oder auch aus allgemeinen Steuermitteln dafür verwendet werden.

Subjektfinanzierungen, zum Beispiel in Form von ›Wohngutscheinen‹, die an Einzelpersonen verteilt werden und da und dort gefordert werden, sind übrigens wenig sinnvoll. Sie tragen vielmehr zu Preissteigerungen bei und zur Umverteilung von Geld in Richtung der Bodenbesitzer. In der Stadt Zürich beispielsweise orientiert sich der Minimalpreis für Wohnungen für Sozialhilfebezügler jeweils an den Maximalzuschüssen für Wohnungen, die das Sozialamt ausschüttet.

Gesetzliche Regulierungen

Neben direkten Landkäufen, Mehrwertabschöpfungen und steuerlichen Massnahmen bieten gesetzliche Regulierungen des Wohn-

raum- und Bodenmarktes weitere Möglichkeiten, die Renditen der Bodenbesitzer zu Gunsten der Allgemeinheit zu schmälern. Dazu gehört z.B. die in der Stadt Zug schon umgesetzte Möglichkeit, in gewissen Gebieten einen Mindestanteil an Kostenmiete vorzuschreiben, oder Sonderbauvorschriften und Vorgaben für Arealüberbauungen mit ähnlichem Ziel.

Fazit

Die Lage auf dem Boden- und Immobilienmarkt ist zurzeit aus verschiedenen Gründen angespannt. Immobilienfonds und -gesellschaften versuchen möglichst viel Rendite aus dem Boden in ihren Besitz zu ziehen. Die Nachfrage bleibt aufgrund des Wirtschaftswachstums und der Zuwanderung gut qualifizierter und gut verdienender AusländerInnen vor allem aus Westeuropa hoch. Der Wohnflächenbedarf pro Person steigt stetig. Und nach der ›Flucht aufs Land‹ bis Ende der 90er Jahre nimmt die Bevölkerung seit ca. 10 Jahren in den Zentren, wo die Preise durchwegs höher sind als in weiter entfernten Agglomerations- und Landgemeinden, zu. Die Konsequenz sind Mieten für Wohn- und Gewerberäume, die stärker steigen als die Teuerung und zu weniger Kaufkraft und Beeinträchtigung der Unternehmen führen. Profitieren tun einzig die Bodenbesitzer. Diese Umverteilung von unten nach oben gilt es zu bremsen. Die hier beschriebenen Mittel sind schon teilweise in Kraft, und müssen gestärkt, verteidigt oder erkämpft werden. Es ist Aufgabe der Linken, mit einem koordinierten und engagierten Vorgehen Boden und Bodenrente denen zu geben, denen sie gehören: der ganzen Bevölkerung.

Quellen und weiterführende Literatur

Gesetze und Rechnungen

Raumplanungsgesetz Bund: <http://www.admin.ch/ch/d/sr/c700.html>

Bau- und Planungsgesetz Basel-Stadt: <http://www.gesetzessammlung.bs.ch/erlasse/730.100.pdf>

Bau- und Planungsgesetz Neuenburg (Loi cantonale sur l'aménagement du territoire): <http://rsn.ne.ch/ajour/default.html?7010.htm>

Rechnung Kanton Neuenburg: http://www.ne.ch/neat/documents/finances/finances/Comptes_files/C2010GC.pdf (Seite 74)

Rechnung Kanton Basel-Stadt: <http://www.regierungsrat.bs.ch/dokumente.htm>

Revision Raumplanungsgesetz Bund: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaeft.aspx?gesch_id=20100019

Collage, Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau, Ausgabe 1/2011, Herausgeber: FSU (Fachverband der Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner) Inforum, Ausgabe 1/10 ›Brauchen wir die Mehrwertabgabe?, Herausgeber: VLP-APSAN (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung), http://www.vlp-aspan.ch/files/publications/ird_10_01.pdf

Raum&Umwelt, Ausgabe 3/08 ›Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG‹, Herausgeber: VLP-APSAN, http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/RU_08_03.pdf

Kantonsmonitoring: Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug, Avenir Suisse (2010), <http://www.avenir-suisse.ch/kantonsmonitoring-raumplanung-zwischen-vorgabe-und-vollzug/2010/06/>

Grundstückgewinne in Stadt und Kanton Zürich, Antworten des Stadtrates und des Regierungsrates auf entsprechende Anfragen: http://www.gemeinderat-zuerich.ch/Geschaeft_Details.aspx?ID=061a3348-0492-4230-a8da-c7cc973521f6 sowie http://www.kantonsrat.zh.ch/Geschaeft_Details.aspx?ID=8a9d3b26-2039-41a6-925f-ac74630af6df

›Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht‹, Lukas Bühlmann, http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/fub_4_09_ausgleich_planungsbedingter_vermoegensvorteile_gross.pdf

Mehrwertabschöpfung in den Kantonen Stand 15. Februar 2011, VLP-APSAN, http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/gesetzesbestimmungen_mehrwertabschoepfung_15-2-11.pdf

›Wertvoller Boden – Die Funktionsweise des Bodenmarktes im Kanton Zürich‹, Zürcher Kantonalbank (2009), http://www.zkb.ch/etc/ml/repository/prospekte_und_broschueren/corporate/studien/studie_bodenmarkt_pdf.File.pdf

Planungsgewinne besteuern

Besitzer von Liegenschaften haben in den letzten Jahrzehnten von den überdurchschnittlich steigenden Bodenpreisen und steigenden Mietzinsen profitiert, insbesondere in den Agglomerationen. Diese Bereicherung, die ohne Arbeit oder Leistung erfolgt ist, hat zur Umverteilung von unten nach oben beigetragen. Das Denknetz befürwortet deshalb, einen Teil dieser Bodenrenten durch eine griffige Mehrwertabgabe abzuschöpfen. Dies ist dadurch möglich, dass der dafür längst bestehende Gesetzesartikel im Raumplanungsgesetz endlich in den Kantonen umgesetzt wird, wie das zur Zeit in den Räten diskutiert wird. Wir würden allerdings eine Mehrwertabgabe in Form einer Bundessteuer vorziehen. Die Abgabe könnte so einheitlich geregelt, differenzierte Steuersätze, mögliche »Schlupflöcher« und ein eventuell nötiger Ausgleichsmechanismus zwischen den Kantonen vermieden werden. Der Bund kann einen Grossteil der Einnahmen wieder an die Kantone verteilen. Kantone und Gemeinden sollen diese Einnahmen zweckgebunden verwenden zum Ausgleich von Minderwerten bei nötigen Aus- und Rückzonungen¹, für raumplanerische Massnahmen, für Landkäufe mit dem Zweck, den Boden der Spekulation zu entziehen, für Investitionen in die Natur- und Landschaftspflege und zur Förderung des Wohnungsbaus nach dem Prinzip der Kostenmiete.

Für die Umsetzung einer solchen Mehrwertabgabe gibt es inzwischen Erfahrungen aus den Kantonen, welche den Gesetzesartikel direkt anwenden (Basel und Neuenburg), und aus den Kantonen Bern und Graubünden, die ihren Gemeinden erlauben, den Planungsmehrwert mittels vertraglicher Vereinbarung mit den Grundeigentümern abzuschöpfen.

Wir schlagen eine einheitliche Mehrwertabgabe in der Höhe von 50 Prozent vor. Und zwar auf jeglicher Form des Planungsmehrwerts, also bei Mehrwert durch Ein- und Umzonungen, wie das heute in Basel und Neuenburg der Fall ist, wie auch bei Mehrwert, der durch andere planerische Massnahmen, wie vor allem durch neue Infrastrukturbauten entsteht. Um Liegenschaftbesitzer, die in ihren eigenen Wohnungen leben, nicht zu belasten oder zum Verkauf zu zwingen, soll die Mehrwertabgabe in das Grundbuch eingetragen und in der Regel erst bei einer Veräusserung, bei Neubauten oder wesentlichen Erweiterungsbauten bzw. Sanierungen anfallen. In Einzelfällen, z.B. bei Erschliessungen, soll aber auch eine vorzeitige Abgabe möglich sein, um Verdichtungen zu fördern und Baulandhortung zu vermeiden. Bei einer Veräusserung muss die Mehrwertabgabe zudem mit der Grundstückgewinnsteuer verrechenbar sein, so dass beide zusammen einen gewissen Höchstsatz nicht überschreiten.

Damit einzelne Kantone die bundesweite Einführung einer Mehrwertabgabe nicht durch die Abschaffung anderer Grundsteuern kompensieren, sollen auch für die Grundstückgewinnsteuer und die Handänderungssteuer gewisse Mindestansätze gelten. Dadurch müssten die

Kantone Zürich und Schaffhausen die Handänderungssteuer wieder einführen.

Es ist äusserst schwierig, die Planungsgewinne, die pro Jahr anfallen, zu schätzen. Entsprechende schweizerische Statistiken gibt es nicht. Das Amt für Raumplanung des Kantons Zug hat für die Jahre 2005 bis 2010 aufgrund der erfolgten Einzonungen einen Planungsgewinn von 1.6 Milliarden errechnet.² Daraus lässt sich ableiten, dass in der ganzen Schweiz pro Jahr allein durch Ein- und Umzonungen Planungsmehrwerte von mehreren Milliarden Franken anfallen. Hinzu kommen die Mehrwerte, die durch Infrastrukturprojekte entstehen. Die Einführung einer Mehrwertabgabe auf allen wesentlichen Planungsgewinnen würde deshalb zu deutlichen Mehreinnahmen führen, auch wenn berücksichtigt wird, dass die Mehrwertabgabe nicht immer tatsächlich anfällt und die Abgabe mit der Grundstückgewinnsteuer verrechnet wird. Wir schätzen die zusätzlichen Einnahmen aus einer Mehrwertabgabe für Bund und Kantone zusammen auf jährlich 1.5 bis 2 Milliarden Franken.

Hans Baumann

Anmerkungen:

1 Der Raumplaner Pierre Strittmatter bezeichnet die Einnahmen aus einer Mehrwertabgabe sogar als unerlässlich, um zu ermöglichen, dass in den nächsten Jahren überdimensionierte Bauzonen rückgezont werden und so eine verdichtete, landschaftsschonende Planung durchgesetzt werden kann. Die dadurch fälligen Entschädigungen in Milliardenhöhe müssten mit einer Mehrwertabgabe finanziert werden. NZZ Nr. 131, 7.6.2011.

2 Handelszeitung 13.4.2011