



---

**Regierungsrat**

Luzern, 12. November 2013

**STELLUNGNAHME ZU MOTION**

**M 308**

Nummer: M 308  
Eröffnet: 29.01.2013 / Finanzdepartement  
Antrag Regierungsrat: 12.11.2013 / Ablehnung  
Protokoll-Nr.: 1246

**Motion Graber Michèle und Mit. über die Einführung einer Bodenverbrauchssteuer und Abschaffung der Liegenschafts- und Handänderungssteuer**

**A. Wortlaut der Motion**

Der Regierungsrat wird beauftragt, die Steuergesetzgebung wie folgt zu ändern:

1. Im Steuergesetz wird Teil III "Liegenschaftssteuer" durch einen neuen Teil III "Bodenverbrauchssteuer" ersetzt.
2. Die Bodenverbrauchssteuer besteht aus einer jährlichen Steuer in Franken pro Quadratmeter Grundstückfläche in überbauten Bauzonen.
3. Das Gesetz über die Handänderungssteuer wird aufgehoben.
4. In den Übergangsbestimmungen wird festgelegt, dass der Steuerbetrag pro Quadratmeter gemäss Ziffer 2 im Jahr der Inkraftsetzung so hoch festgelegt wird, dass der Ertrag der Bodenverbrauchssteuer dem vierfachen Ertrag der Handänderungs- und Liegenschaftssteuer im Vorjahr entspricht. Die übrigen direkten Steuern werden um den dreifachen Ertrag der Handänderungs- und Liegenschaftssteuer im Vorjahr reduziert.

**Begründung:**

Um der Zersiedelung des Kantons Luzern vorzubeugen und das verdichtete Bauen zu fördern, soll der Verbrauch des Bodens verstärkt besteuert werden. Dadurch sollen Anreize geschaffen werden, die Ausnutzung des eingezonten Baulands zu erhöhen und den Bedarf für zusätzliche Einzonungen zu reduzieren.

Die Reform soll fiskalquotenneutral ausgestaltet werden. Das bedeutet, dass der Steuerertrag des Kantons und der Gemeinden gleich hoch bleibt wie heute.

Zur Erreichung dieser Ziele schlagen wir die Erhebung einer Bodenverbrauchssteuer vor. Die Mehreinnahmen sollen einerseits dazu verwendet werden, bestehende direkte Steuern auf Einkommen, Vermögen, Gewinn und Kapital zu reduzieren. Des Weiteren sollen sämtliche Spezialsteuern auf Grundstücken in kantonaler Kompetenz, also die Liegenschaftssteuer und die Handänderungssteuer, abgeschafft werden. Angestrebt wird eine deutliche Erhöhung der auf Grundstücke bezogenen Steuern (Grundsteuern) im Kanton Luzern.

Die Reform umfasst folgende Elemente:

- Pro m<sup>2</sup> Grundstückfläche in überbauten Bauzonen wird jährlich eine proportionale Steuer in Franken erhoben.
- Die Höhe der Steuer wird im Jahr des Inkrafttretens der neuen Steuer so festgelegt, dass der Ertrag dem vierfachen Ertrag der Handänderungs- und Liegenschaftssteuer im Vorjahr entspricht. Basierend auf dem Steuerertrag im Jahr 2008 und der Bauzonenstatistik 2007 sind das rund 4 Franken pro m<sup>2</sup>.

- Die Handänderungs- und die Liegenschaftssteuer werden abgeschafft. Die Erhebung einer Grundstücksgewinnsteuer ist Gegenstand des Steuerharmonisierungsgesetzes des Bundes und muss deshalb beibehalten werden.
- Des Weiteren werden die Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen sowie die Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen proportional reduziert, so dass die gesamte Reform fiskalquotenneutral ist. Auf der Basis des Steuerertrags des Jahres 2008 entspricht dies einer Reduktion der Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern um rund 11 Prozent.
- Der gesamte Ertrag der Bodenverbrauchssteuer wird je zur Hälfte an den Kanton und die Gemeinden verteilt. Auf der Basis des Steuerertrags 2008 ergibt dies je rund 147 Millionen Franken.

Die Wirkungen lassen sich wie folgt umschreiben:

- Allgemeine Reduktion der Baulandnutzung: Von einem Gut wird weniger konsumiert, je höher der Preis ist. Genauso verhält es sich mit dem Bauland. Durch die Steuer wird die Nutzung von überbauten Grundstücken verteuert.
- Gerechte Besteuerung der Bodennutzung: Die Steuer steigt proportional mit der Baulandfläche. Somit zahlen bei gleich grosser Grundstücksfläche Bewohner von Einfamilienhäusern eine höhere Steuer als Bewohner eines Mehrfamilienhauses. Es steigen die Anreize für verdichtetes Bauen.
- Stabilere Steuerträge: Der mit der Reform vorgeschlagene Teilersatz von direkten Steuern durch eine Bodensteuer führt zu stabileren Steuererträgen. Da die Bodenverbrauchssteuer auf der Fläche erhoben wird, unterliegt sie keinen konjunkturellen Schwankungen. Auch Zu- und Abgänge von grossen Steuerzahlern führen zu keinen Schwankungen, da die Steuer durch den jeweiligen Grundstückeigentümer geschuldet ist.

Graber *Michèle*  
 Staubli David  
 Hess Ralph  
 Baumann Markus

Odermatt Samuel  
 Brücker Urs  
 Greter Alain  
 Hofer Andreas

## **B. Begründung Antrag Regierungsrat**

Das Ziel der Einführung einer Bodenverbrauchssteuer ist die Lenkung der Bodennutzung und damit des Bodenmarktes. Für das wirtschaftliche Verständnis des Bodenmarktes ist entscheidend, die massgebenden Einflussfaktoren auf die Zahlungsbereitschaft von potenziellen Käufern für Boden zu kennen. Unter gegebenen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind dies die erlaubte Nutzungsform, der Umfang der Nutzung (Ausnützung), die Mikro- und die Makrolage sowie das Angebot an verfügbarem Boden. Die Zahlungsbereitschaft ergibt sich aus dem Barwert der zukünftig erwarteten Nettoerträge, also den realisierbaren Ertragspotenzialen. Die Einführung einer Bodenverbrauchssteuer kann sich ertragsmindernd auswirken, die Attraktivität für Investitionen in Boden sinkt, die Nachfrage nach Boden geht zurück. Dies ist die gängige Betrachtungsweise, wie eine Lenkungswirkung zustande kommt. Es ist eine Partialbetrachtung, wie sie in der Ökonomie häufig angestellt wird. Dabei wird das Gleichbleiben der weiteren Faktoren, insbesondere auch der Rahmenbedingungen, vorausgesetzt.

Diese Wirkungsanalyse geht unter anderem von gegebenen Einkommenssituationen aus (Einkommensniveau und -verteilung). Die fiskalquotenneutrale Einführung der Bodenverbrauchssteuer verlangt nebst der Beseitigung der Liegenschaftssteuer und der Handänderungssteuern eine erhebliche Reduktion der direkten Steuern. Insgesamt sollen die direkten Steuern um rund 11 Prozent gesenkt werden. Dies verändert die Einkommenssituation der privaten Haushalte erheblich, zumal die gewichtige Einkommenssteuer progressiv ausgestaltet ist. Den Haushalten steht mit der Senkung der direkten Steuern erheblich mehr Einkommen zur Verfügung. Vor allem Einkommenschichten, die finanziell in der Lage sind,

grosszügig Wohnraum und damit auch Boden nachzufragen, werden durch diese Massnahme bevorteilt.

Für die Beurteilung der Lenkungswirkung darf nicht nur der unmittelbare Ertragseffekt einer Bodenverbrauchssteuer betrachtet werden. Es müssen auch die Effekte berücksichtigt werden, die sich aus der "Rückverteilung" der Steuern auf die Einkommen und damit auf die Nachfrage ergeben. Mit steigendem Einkommen steigt die Nachfrage nach Immobilien. Die Einkommensentwicklung ist einer der wesentlichsten Faktoren beim Bedarf nach Wohnraum, weil mit steigender Wohlfahrt die Ausgaben fürs Wohnen in ähnlichem Umfang ansteigen. Zusätzliches Einkommen wird somit zu einem grossen Teil auf dem Immobilienmarkt wieder ausgegeben. So gaben die Haushalte in der Schweiz trotz markanter Wohlstandssteigerungen über die letzten Jahrzehnte hinweg stets rund 15 bis 18 Prozent ihrer Einkommen zu Wohnzwecken aus. Mit dem zusätzlich verfügbaren Einkommen leistet sich der Grossteil der Bevölkerung grosszügigere Wohnungen und Häuser. Auch die soziodemographische Entwicklung (u. a. die Zunahme von Ein-Personen-Haushalten) trägt dazu bei, dass in den letzten Jahrzehnten immer mehr Wohnfläche pro Person in Anspruch genommen wurde. Allein zwischen 1990 und 2000 ist die durchschnittlich bewohnte Fläche pro Kopf von 39 auf 44 Quadratmeter angestiegen und dürfte heute bei rund 50 Quadratmeter pro Person liegen.

Diese Entwicklung findet trotz erheblich gestiegener Wohn- und Immobilienpreise statt. Eine Verteuerung des Bodens wird bei steigenden Einkommen absorbiert. Wird mit einer Bodenverbrauchssteuer versucht, den Boden zu verteuern, und auf der anderen Seite mit Steuerreduktionen das verfügbare Einkommen erhöht, versagt der erhoffte Lenkungseffekt einer Bodenverbrauchssteuer.

Auch mögliche Verteilungswirkungen bei Einführung einer Bodenverbrauchssteuer dürfen nicht übersehen werden. Zum einen dürften erhebliche regionale Veränderungen beim Steueraufkommen resultieren. In eher ländlichen Gemeinden mit geringerer Bevölkerungsdichte in den bebauten Zonen und damit grösserer Bodenbeanspruchung pro Person würde der Steuerausfall durch die Senkung der Einkommens- und Vermögenssteuern sicherlich gering ausfallen oder sogar zu Mehreinnahmen führen. Die Bodenverbrauchssteuer kompensiert oder überkompensiert den Ausfall der direkten Steuern. In eher urbanen Gemeinden mit hoher Bevölkerungsdichte und damit geringerem Bodenverbrauch pro Person dürfte es zu erheblichen Steuerausfällen kommen. Das Steueraufkommen der vielen Leute, die auf einer gleichen Fläche wohnen wie die wenigen Leute auf dem Land, wird erheblich zurückgehen. Die grosse Reduktion der direkten Steuern wird durch die Bodenverbrauchssteuer nicht kompensiert. Es wird eine erhebliche Ressourcenumverteilung zu Lasten der urbanen Gemeinden resultieren.

Die Verteilung des Ertrags der Bodenverbrauchssteuer auf die Gemeinden und den Kanton wird zu Ungunsten der Gemeinden ausfallen. Der Ertrag der Bodenverbrauchssteuer soll gemäss Vorstellungen der Motion je zur Hälfte an den Kanton und die Gemeinden verteilt werden. Während bei den zu ersetzenden Liegenschaftssteuer und Handänderungssteuer die Ertragsanteile von Kanton und Gemeinden je die Hälfte betragen, beträgt das Verhältnis bei den direkten Steuern (Staats- und Gemeindesteuern) rund 56 Prozent zu 44 Prozent zu Gunsten der Gemeinden. Die Gemeinden werden anteilmässig einen Ausfall von 56 Prozent der direkten Steuern erleiden, der aber nur mit 50 Prozent des Ertrags der Bodenverbrauchssteuer kompensiert wird.

Es ist damit zu rechnen, dass eine Bodenverbrauchssteuer auf die Mietenden überwältzt werden kann. Damit werden durch die Einführung einer Bodenverbrauchssteuer nicht nur die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer belastet, sondern auch die Mieterinnen und Mieter. Dies entspricht den Zielen der Bodenverbrauchssteuer, beabsichtigt sie doch die Lenkung des Bodenverbrauchs durch die gesamte Bevölkerung. Da die Mieterschaft durchschnittlich weniger gut situiert ist als die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, wird sie wegen der Progressivität der direkten Steuern in geringerem Ausmass entlastet werden.

Generell muss mit der Einführung einer Bodenverbrauchssteuer und der Senkung der direkten Steuern mit einer Mehrbelastung niedriger Einkommensschichten gegenüber höheren Einkommensschichten gerechnet werden. Wegen der Progressivität der Einkommenssteuer werden niedrige Einkommen viel weniger von einer Reduktion der direkten Steuern profitieren können als höhere Einkommen. Es besteht damit das Risiko, dass Personen mit niedrigem Einkommen am Schluss erheblich schlechter gestellt sind als Personen mit höherem Einkommen.

Die Einführung einer Bodenverbrauchssteuer mit Senkung der direkten Steuern kann die beabsichtigte fiskalische Lenkungswirkung nicht erreichen. Sie zeigt Nebenwirkungen hinsichtlich der Verteilung, die wir nicht in Kauf nehmen wollen. Wir vertrauen vielmehr auf raumplanerische Massnahmen, welche die gleiche Zielsetzung verfolgen wie die Motion.

Die Schweizer Stimmberechtigten haben am 3. März 2013 eine Änderung des Raumplanungsgesetzes (RPG) nahezu im Verhältnis von 2:1 gutgeheissen. Danach sind künftig Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen. Dieser Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder bei dessen Veräusserung fällig. Der Ertrag ist in erster Linie für Entschädigungen aus Eigentumsbeschränkungen, die durch Auszonungen begründet sind und Enteignungen gleichkommen, sowie für weitere planerische Massnahmen zu verwenden.

Das kantonale Recht hat den Ausgleich so zu gestalten, dass mindestens die Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden. Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Zudem ist bei der Ermittlung des Planungsvorteils der Betrag in Abzug zu bringen, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

Die Kantone haben die Regelungen zur Mehrwertabschöpfung innert fünf Jahren zu erlassen. Sie sind komplex und erfordern umfassende Vorbereitungsarbeiten. Zu prüfen sind – neben den raumplanerischen Aspekten im Rahmen des Planungs- und Baugesetzes (PBG) – namentlich auch die Auswirkungen auf die Steuern und den Finanzausgleich. Des Weiteren bleibt zu prüfen, ob der Satz für den Mehrwertausgleich mehr als 20 Prozent betragen soll. Zudem soll das neue PBG verschiedene Anreize für eine stärkere haushälterische Nutzung des Bodens schaffen. Dazu gehören insbesondere die Möglichkeit von Mindestnutzungen durch die Gemeinden, strengere Kriterien für die Einzonung von neuem Bauland (ausgleichende Auszonungen usw.) sowie die Möglichkeit von Vereinbarungen der Gemeinden mit Grundeigentümern bei Einzonungen.

Zur Ausarbeitung dieser Gesetzesvorlage wurde eine Projektgruppe unter der Leitung des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartementes eingesetzt. Ihr gehören im Weiteren Vertretungen des Finanzdepartementes (steuerliche Aspekte), des Justiz- und Sicherheitsdepartementes (Finanzausgleichsaspekte) sowie der Gemeinden (Vertretung durch den VLG) an. Bei Bedarf können weitere Fachpersonen hinzugezogen werden.

Die angelaufenen Gesetzgebungsarbeiten zielen - zusammen mit den weiteren im RPG enthaltenen neuen siedlungsplanerischen Bestimmungen und den entsprechenden Anpassungen des kantonalen Richtplans sowie der kommunalen Planungen - darauf ab, künftig neu eingezontes Bauland finanziell zu belasten. Damit soll erreicht werden, die Zersiedlung einzudämmen sowie die Siedlungsentwicklung nach innen (Verdichtung, Erneuerung udgl.) zu fördern.

Aus diesen Gründen beantragen wir Ihrem Rat, die Motion abzulehnen.