



Kantonsrat

Sitzung vom: 28. Januar 2014, nachmittags

Protokoll-Nr. 58

Nr. 58

Motion Graber Michèle und Mit. über die Einführung einer Bodenverbrauchssteuer und Abschaffung der Liegenschafts- und Handänderungssteuer (M 308). Ablehnung

Michèle Graber begründet die am 29. Januar 2013 eröffnete Motion über die Einführung einer Bodenverbrauchssteuer und Abschaffung der Liegenschafts- und Handänderungssteuer. Entgegen dem Antrag des Regierungsrates halte sie an der Motion fest.

Im Namen des Regierungsrates lehnt Finanzdirektor Marcel Schwerzmann die Motion ab. Die schriftliche Begründung lautet wie folgt:

"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 Ressourcenverteilung 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 überwältigt 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."

Michèle Graber führt aus, der in der Motion beschriebene Weg möchte mit wirtschaftsliberalen Mitteln verschiedene Problempunkte angehen und biete dafür einige einfache Lösungsansätze. Ein erster Punkt sei eine allgemeine Reduktion der Baulandnutzung. Der Boden sei knapp. Von einem Gut werde umso weniger konsumiert, je höher der Preis respektive je höher die wiederkehrenden Kosten seien. Der zweite Punkt sei eine gerechte Besteuerung der Bodennutzung. Die Steuer steige proportional mit der überbauten Fläche. Somit zahlten bei gleich grosser bebauter Grundstücksfläche Bewohner eines Einfamilienhauses mehr als jene eines Mehrfamilienhauses. So steige der Anreiz für verdichtetes Bauen. Sie selber sei auch Einfamilienhausbesitzerin. Der dritte Punkt seien stabile Steuererträge. Da die Bodenverbrauchssteuer auf der bebauten Fläche erhoben werde, unterliege sie keinen konjunkturellen Schwankungen. Auch Zu- und Abgänge von grossen Steuerzahlern führten in diesem Bereich zu keinen Schwankungen, da die Steuer grundstücksbezogen erhoben werde. Der vierte Punkt sei, dass Systemwidrigkeiten eliminiert würden. Der Liegenschaftswert werde nicht zweimal besteuert, wie es jetzt der Fall sei mit Vermögens- und Liegenschaftssteuer. Der Bodenverbrauch werde einmal versteuert. Dieser sei unabhängig vom Wert der Liegenschaft. Die GLP-Fraktion erachte auch eine Handänderungssteuer als systemwidrig. Es stelle sich wirklich die Frage, weshalb bei der Handlung Kauf bei einem Haus eine Steuer erhoben werden soll. Der Kauf eines Autos, die Handlung selbst, sei auch nicht steuerpflichtig. Der fünfte Punkt sei, dass es zu einer Vereinfachung des Steuersystems und einer Senkung des Verwaltungsaufwandes führe. Die Gegenargumentation des Regierungsrates sei etwas einseitig. Sie sei in vielen Punkten nicht damit einverstanden. Die Motion fordere eine kostenneutrale Umsetzung. Da sei es zwar richtig, dass von der Senkung der direkten Steuer vor allem Personen mit hohem Einkommen von der Steuerreform profitierten. Die Regierung führe jedoch selbst aus, dass gerade bei diesen Personen

die Nachfrage nach viel Wohnraum und grossen Grundstücken gross sei. Es seien deshalb diese Personen, welche den Grossteil der neuen Bodenverbrauchssteuer tragen müssten. Die Aussage, wonach der Lenkungseffekt aufgrund eines Anstiegs des verfügbaren Einkommens verpuffe, werde nicht erhärtet. Diese Aussage sei deshalb spekulativ. Die Regierung führe in ihrer Antwort ja selbst aus, dass die Haushalte nur 15 bis 18 Prozent ihres Einkommens für Wohnzwecke ausgeben würden. Die Argumentation sei deshalb nicht plausibel, dass bei einer Senkung der direkten Steuer das dadurch gestiegene verfügbare Einkommen zu einem Versagen der Lenkungsabgaben führe. Das Argument, dass tiefere Einkommen eine Mehrbelastung zu tragen hätten, treffe auch nicht zu. Der Regierungsrat argumentiere selber, gerade die Mieteigentümer seien offenbar in der Regel weniger gut situiert als Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Mieter würden dadurch auch weniger belastet. Es liege in der Natur des Menschen und auch der Politik, dass mehrheitlich auf alles Neue mit Ablehnung reagiert werde. Sie hoffe, irgendwann werde die Bodenverbrauchssteuer aber auch salonfähig sein.

Andreas Heer lehnt die Motion im Namen der FDP-Fraktion ab, auch wenn die Motion durchaus zwei oder drei positive Aspekte beinhalte. Die FDP-Fraktion würde natürlich sehr gerne die Abschaffung der Liegenschafts- und Handänderungssteuer unterstützen, doch nicht zum Preis der hier geforderten Bodenverbrauchssteuer. Die Vorbeugung der Zersiedelung und das Fördern von verdichtetem Bauen wolle die FDP-Fraktion nicht mit einer Bodenverbrauchssteuer unterstützen. Die FDP-Fraktion setze vielmehr auf eine geschickte Raumplanung, welche vor allem bei neuen Einzonungen ihre Wirkung erzielen solle. Der Antwort der Regierung sei zu entnehmen, dass eine Bodenverbrauchssteuer erhebliche regionale Veränderungen beim Steueraufkommen bedeuten würde. So würde es in urbanen Gemeinden mit hoher Bevölkerungsdichte zu erheblichen Steuerausfällen kommen. Unter dem Strich würden alle Gemeinden an Steuersubstrat verlieren. Mit der Einführung der Bodenverbrauchssteuer würden auch die Mieterinnen und Mieter belastet und die höheren Steuereinkommen entlastet. Dies sei bestimmt nicht im Sinne der Erfinderin und aller Unterzeichnenden dieser Motion.

Giorgio Pardini lehnt die Motion im Namen der SP/Juso-Fraktion ebenfalls ab. Der Vorredner habe bereits alles Wesentliche gesagt.

Michael Töngi spricht sich im Namen der Grünen Fraktion ebenfalls gegen die Motion aus. Für die Grüne Fraktion sei es ein sehr wichtiges Anliegen, dass weniger Boden verbaut werde. Das gehe aber nur, wenn verdichtet gebaut werde und wenn jeder Einzelne weniger Wohnfläche beanspruche. Die Entwicklung sei heute immer noch so, dass jeder Einzelne pro zehn Jahre 5 m² mehr beanspruche. Die Grüne Fraktion sei gegenüber einer Flächenabgabe oder Bodenverbrauchssteuer eigentlich positiv eingestellt. Das müsse genauer geprüft werden. Vieles könne heute über die Finanzen geregelt werden. Mit fiskalischen Instrumenten werde auch versucht, ausserfiskalische Ziele zu erreichen. Wenn man das wolle, dürfe die Vorlage nicht zu weiteren Steuerausfällen führen. Sie müsse auch garantieren, dass der Staat stabile Einnahmen habe. Es dürfe auch nicht zu einer Umverteilung führen, indem am Schluss Gutverdienende weniger zahlten als heute und die weniger gut Verdienenden stärker belastet würden. Mit dem vorliegenden Vorschlag sei der erste Punkt halbwegs erreicht. Die Koppelung einer neuen Steuer mit einer Senkung der ordentlichen direkten Steuern führe aber ganz klar zu einem kontraproduktiven Effekt. Wer viel verdiene, zahle zwar eine hohe Bodenverbrauchssteuer aber vielleicht eine viel geringere Einkommenssteuer. Er habe schlussendlich eine geringere Steuerbelastung. Jemand, der mit dem Existenzminimum lebe und praktisch keine Steuern bezahle, werde nachher eine Bodenverbrauchssteuer bezahlen müssen. Das sei ein Effekt, der von der Grünen Fraktion nicht gewünscht sei. Wolle man dieses System anwenden, sollte nicht von einer Bodenverbrauchssteuer gesprochen werden, sondern von einer Abgabe wie beispielsweise der CO₂-Abgabe. Das Geld müsse nicht durch eine Senkung der direkten Steuern kompensiert werden, sondern es müsse 1:1 pro Kopf wieder zurückverteilt werden. Wenn jemand tatsächlich wenig Platz verbrauche, zahle er nicht nur eine tiefere Abgabe, er erhalte tatsächlich einen höheren Betrag zurück. Das sei ein System, das funktionieren könnte. Hier müssten weitere Überlegungen gemacht werden. So wie es in der Motion dargestellt sei, führe es in die falsche Richtung.

Franz Bucher lehnt die Motion im Namen der CVP-Fraktion ebenfalls ab. Die CVP-Fraktion wolle keine neue Steuer. Sie wolle die Liegenschaftssteuer bei einer passenden Gelegenheit abschaffen und nicht in eine neue Steuer umwandeln. Die neue Steuer würde in vielen Gemeinden zu weiteren Steuerausfällen führen. Das könne man sich zurzeit nicht leisten. Es würde auch zu einer Mehrbelastung der niedrigen Einkommen und einer Bestrafung der bisherigen Grundeigentümer führen. Die CVP-Fraktion wolle die Umsetzung des RPG abwarten. Die Um-

setzung werde vor allem bei Neueinzonungen zu mehr Abgaben bei den Grundeigentümern führen. Die CVP-Fraktion unterstütze dies.

Armin Hartmann lehnt die Motion im Namen der SVP-Fraktion ebenfalls ab. Die Antwort der Regierung sei sehr gut ausgearbeitet, ein Punkt werde aber nicht beleuchtet. Beim Boden verhalte es sich anders als bei allen andern bekannten Gütern. Der Boden sei das Gut, welches im Angebot sogenannt unelastisch sei. Das bedeute, der vorhandene Boden sei gegeben. Wenn der Boden besteuert werde, verändere sich die Bodenmenge nicht. Die Bodenbesitzer würden den Boden verkaufen oder vermieten wollen. Das führe dazu, dass sich der Preis überhaupt nicht verändere. Der gehandelte Preis bleibe gleich. Das Einzige, das sich verändere sei, dass derjenige, der den Boden besitze, einen tieferen Preis und die Steuer habe. Es sei also nichts Anderes als dass diejenigen mit einer Steuer belastet würden, welche heute den Boden besitzen würden. Damit werde aber keine Lenkungswirkung erzielt. Das sei das Spezielle an der Bodenverbrauchssteuer. Sie werde deshalb nie zum Erfolg führen. Der Ansatz des RPG sei viel besser. Dort werde etwas besteuert, das sich etwas verändere. Wenn sich die Menge des Bodens verändere, könne eine Lenkungswirkung erzielt werden. Eine Steuer auf dem heutigen Bestand wäre sehr schlecht, zudem würde volkswirtschaftlich Geld vernichtet. In der Antwort der Regierung werde auch ausgeblendet, dass eine Steuer nur auf Siedlungsflächen in der Bauzone gefordert sei. Die Folge davon wäre, dass der Druck auf Wohnflächen ausserhalb der Bauzone zunehmen würde. Diese hätten plötzlich einen viel höheren Wert. Es sei fraglich, ob man dies wolle. Die Zersiedelung soll ja gestoppt werden. Jetzt müssten Erfahrungen gesammelt werden. Jetzt schon mit einer Bodenverbrauchssteuer eine Bereinigung vorzunehmen, wäre falsch.

Michèle Graber präzisiert, sie fordere eine Bodenverbrauchssteuer. Das bedeute, dass der überbaute Boden und nicht spekulative Neueinzonungen besteuert würden. Es sei gesagt worden, eine Veränderung und nicht das Bestehende werde besteuert. Das stimme nicht ganz. Eine Bodenverbrauchssteuer würde beispielsweise fördern, dass ältere Ehepaare sich überlegen würden, ihr Haus zu verkaufen, weil die Bodenverbrauchssteuer hoch sei. Dadurch könnten auch junge Familien dieses Haus nutzen. Die Bodenverbrauchssteuer fördere auch eine bessere Nutzung des überbauten Bodens.

Armin Hartmann erklärt, die Mehrwertabgabe besteuere die Veränderung, die Bodenverbrauchssteuer besteuere den aktuellen Bestand. Genau der verändere sich nicht. Wenn eine Familie plötzlich ihr Haus verkaufe, verändere sich die Nachfrage ja nicht. So verändere sich auch der Handelspreis nicht. Der Ertrag werde folglich der heute gültige Preis sein minus die Besteuerung, die in die Staatskasse fliesse. Insgesamt gebe es keine Lenkungswirkung.

Im Namen des Regierungsrates bittet Finanzdirektor Marcel Schwerzmann den Rat, die Motion abzulehnen. Er warne davor, für alles und jedes das Steuerrecht beizuziehen. Die wahrscheinlich beste Variante sei die Raumplanung. Wenn man eine Steuer oder Abgabe erheben wolle, müsse dies ohne Kompensation geschehen. Das mache aber nicht viel Sinn. Er warne davor, jetzt alles zu verknüpfen. Es gebe Verwerfungen zwischen den tiefen und den hohen Einkommen, zwischen Stadt und Land, zwischen den Mietern und den Eigentümern und zwischen Kanton und Gemeinden. Das Anliegen sei so nie und nimmer durchzusetzen. Die Grundstückgewinnsteuer sei im Gesetz und müsse so beibehalten werden. Es treffe nicht zu, dass der Gewinn nicht besteuert werde. Es sei gesagt worden, der Kauf eines Autos werde nicht besteuert. Das treffe zu, aber der Verkauf sei ein Gewinn. Egal was verkauft werde, es werde ein Gewinn erzielt, der besteuert werde. Somit sei auch klar, dass der Grundstücksgewinn besteuert werde.

Der Rat lehnt die Motion ab.