

Die Bodenbesteuerung in der Schweiz

Aktueller Zustand

Vorstellung der Instrumente öffentliches Baurecht, Bodenwertsteuer und Mehrwertabschöpfung



Eine Studie im Auftrag der
Initiative für Natürliche Wirtschaftsordnung INWO in Aarau

Unterstützt von der
Kramer-Stiftung in Zürich und der
Stiftung für natürliche Wirtschaftsordnung NWO in Freienbach

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	4
2	Einleitung	6
2.1	Einführung und Zielsetzung	6
2.2	Methode	7

Teil I

3	Der Boden	8
3.1	Boden als kostbares Gut	8
3.2	Bodeneigentum und Eigentumsverhältnisse	9
3.3	Boden- und Energiesteuer versus Einkommenssteuer	10
3.4	Bodenwerte in der Schweiz	12
4	Das schweizerische Steuersystem	13
5	Die steuerliche Belastung des Bodens	15
5.1	Bodenrelevante Steuern in der Schweiz	15
5.1.1	Einkommens- und Vermögenssteuer	15
5.1.2	Liegenschafts- oder Grundsteuer	16
5.1.3	Kapitalsteuer	16
5.1.4	Grundstückgewinnsteuer	16
5.1.5	Handänderungssteuer	17
5.1.6	Erbschafts- und Schenkungssteuer	17

Teil II

6	Das Baurecht	18
6.1	Vorstellung des Baurechts	18
6.1.1	Die rechtliche Seite und die Ausgestaltung des Baurechts	18
6.1.2	Vor- und Nachteile für den Baurechtgeber	19
6.1.3	Vor- und Nachteile für den Baurechtnehmer	20
6.2	Erträge durch öffentliches Baurecht	20
6.3	Zwei Beispiele von Anwendungen des Baurechts	22
6.3.1	Christoph-Merian-Stiftung Basel	22
6.3.2	Mystery Park Interlaken	23
6.4	Schlussfolgerungen	23
6.4.1	Kritik an einem allgemeinen öffentlichen Baurecht	23
6.4.2	Fazit	24
7	Die Bodenwertsteuer	25
7.1	Geschichte der Bodenwertsteuer	25
7.2	Theorie der Bodenwertsteuer	26
7.3	Ausgestaltung und Wirkung der Bodenwertsteuer	26
7.3.1	Vorteile der Bodenwertsteuer	27
7.3.2	Nachteile der Bodenwertsteuer	28
7.4	Einnahmen aus der Bodenwertsteuer	28
7.5	Schlussfolgerungen	28
7.5.1	Kritik an der Bodenwertsteuer	28
7.5.2	Fazit	29
8	Die Mehrwertabschöpfung	30

8.1	Kurzer Exkurs in die Raumplanung	30
8.2	Die Mehrwertabschöpfung als ein Instrument der Raumplanung	30
8.2.1	Die Geschichte der Mehrwertabschöpfung im Raumplanungsgesetz	30
8.2.2	Anfall der Mehrwerte	32
8.2.3	Begründung der Mehrwertabschöpfung	33
8.2.4	Wirkung und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung	34
8.2.5	Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer	35
8.2.6	Die aktuelle Situation	35
8.3	Schlussbetrachtung	36

Teil III

9	Schlussfolgerungen	37
9.1	Zusammenfassende Betrachtung der drei Instrumente.....	37
9.2	Erreichen der Studienziele.....	38
10	Literaturverzeichnis	40
10.1	Weitere empfehlenswerte Literatur zum Thema	41
11	Adressverzeichnis	42

In der Studie werden folgende Abkürzungen verwendet:

BV	Bundesverfassung
i.d.R.	in der Regel
RP	Raumplanung
RPG	Raumplanungsgesetz
RPV	Raumplanungsverordnung
ZGB	Zivilgesetzbuch

Der Autor dankt ganz herzlich allen Personen, die mit Informationen und Ratschlägen ihren Beitrag zur vorliegenden Arbeit geleistet haben!

Eine Gesellschaft,
 die auf den Prinzipien Erwerb-Profit-Eigentum basiert,
 bringt einen eigentumsorientierten Charakter hervor,
 und sobald das vorherrschende Verhaltensmuster etabliert ist,
 will niemand ein Aussenseiter oder gar ein Ausgestossener sein;
 um diesem Risiko zu entgehen,
 passt sich jeder der Mehrheit an,
 die durch nichts anderes miteinander verbunden ist,
 als durch ihren gegenseitigen Antagonismus.

Erich Fromm

1 Zusammenfassung

Die Löhne aus der Erwerbsarbeit werden im Vergleich zum Vermögen mit hohen Steuern und Abgaben belastet. Zusätzlich hält der hohe Bodenwert in der Schweiz die allgemeinen Lohn- und Lebenshaltungskosten auf sehr hohem Niveau. Dies führt zu den gravierenden Lohn- und Preisunterschieden gegenüber dem EU-Raum. Im Interesse der Gesamtwirtschaft ist es von Vorteil, den Bodenwert zu senken und die Erträge aus dem Bodeneigentum vermehrt der Allgemeinheit zuzuführen. Die Instrumente, die sich dafür eignen würden, sind die Landvergabe im öffentlichen Baurecht und die Bodenwertsteuer.

Die Studie zeigt, dass die Besteuerung der Erträge aus dem Bodeneigentum wie auch aus dem Vermögen verglichen mit der Einkommenssteuer sehr gering ist. Dazu kommt, dass die Bodenbesteuerung zwischen den Kantonen und Gemeinden sehr unterschiedlich ist.

Steuersenkungen oder sogar das Abschaffen von Steuern im Bereich Bodeneigentum sollte nur bei gleichzeitigem Ersatz durch eine gerechtere Steuer erfolgen. Das Aufzeigen von Zusammenhängen, wie der Anfall von privaten Bodenwertgewinnen auf Kosten der Allgemeinheit, ist zu kommunizieren. Alternativen zu den bestehenden Steuern und Abgaben auf dem Bodeneigentum müssen bezüglich ihrer sozialen, ökonomischen und ökologischen Wirkung vermehrt wissenschaftlich untersucht werden. Es besteht darüber ein grosses Wissensdefizit.

Die Schweiz ist bezüglich relevanten und allgemeinen Bodenstatistiken weitgehend eine „black-box“. Dass dies politische gewollt ist, zeigen die regelmässig abgelehnten politischen Vorstösse, die eine grössere Transparenz im Bodenmarkt zum Ziele hatten.

Die Schlussfolgerungen aus der Untersuchung sind die folgenden:

Das öffentliche Baurecht führt zu einem regelmässigen Steuerertrag durch die Baurechtszinsen. Der Boden gehört der Allgemeinheit, die Raumplanung und die nachkommenden Generationen profitieren davon. Das Baurecht erfüllt die Nachhaltigkeitskriterien durch die Vereinigung positiver ökologischer, ökonomischer und sozialer Aspekte. Der Nutzen der Baurechtszinseinnahmen ist dann am grössten, wenn diese Einnahmen nicht als Mehreinnahmen vom Gemeinwesen verbraucht werden, sondern wenn damit entweder die Einkommenssteuern gesenkt werden oder die Einnahmen direkt pro Kopf an die Bevölkerung zurückverteilt werden. Eigene Berechnungen zeigen: **wäre der gesamte Boden in der Schweiz in öffentlichem Besitz und als Baurecht verteilt, könnte jedem Einwohner pro Jahr 3000 Franken aus den Baurechtszinseinnahmen ausbezahlt oder mit der Einkommenssteuer verrechnet werden.** Gerade Familien würden dabei am meisten profitieren.

Die Baurechtspraxis hat sich bewährt. Wie das Beispiel Mystery Park in Interlaken zeigt, erlaubt das öffentliche Baurecht die Realisierung von Projekten, welche durch den Wegfall teurer Bodenkäufe erst ermöglicht werden. Ein weiterer wichtiger Vorteil des öffentlichen Baurechts ist der, dass privatisierte Bodenwertgewinne nur noch minimal anfallen würden.

Das öffentliche Baurecht hat nach wie vor seine grösste Berechtigung. Es muss in die Nachhaltigkeitsdiskussion eingebracht werden. Da diejenige Generation sich altershalber von der politischen Einflussnahme zurückzieht, die das Baurecht auf öffentlicher Ebene in den 40er bis 60er Jahren stark gefördert und verteidigt hat, besteht die Gefahr, dass die Vorteile des Baurechts nur noch einem kleinen Kreis von Experten bekannt sind.

Die Bodenwertsteuer ist eine seit langem bekannte und thematisierte Steuer für mehr Gerechtigkeit und sozialen Ausgleich in der Gesellschaft. Denn die Höhe der Bodenwerte ist nicht auf die Leistung eines Individuums zurückzuführen, sondern auf die ökonomische Leistungsfähigkeit der Gesellschaft und auf die Lage des Grundstücks. Es wird nur der reine Bodenwert ohne darauf stehende Immobilie besteuert. Die Einnahmen sollten ermöglichen, die Einkommenssteuern mindestens teilweise zu senken oder den Ertrag pro Kopf der Bevölkerung zurück zu verteilen. Je nach gewähltem Steuersatz fallen hohe Einnahmen für das Gemeinwesen an. In der Studie wird ein Satz von 1 Prozent angenommen. Eigene Berechnungen zeigen, dass **damit jedem Einwohner der Schweiz 987 Franken jährlich ausbezahlt oder mit der Einkommenssteuer verrechnet werden könnte.**

Die Bodenwertsteuer ist ein gutes Steuerinstrument, das viele soziale und ökonomische Probleme lösen würde. Die Bodenwertsteuer gehört in jede Steuer- und Spardiskussion eingebracht.

Die Mehrwertabschöpfung ist im Raumplanungsgesetz RPG geregelt. Die ausführenden Bestimmungen sollten, laut diesem Gesetz, von den Kantonen ausgearbeitet werden. Bis heute haben nur die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg eine Mehrwertabschöpfung gesetzlich verankert. Im Kanton Solothurn wurde das kantonale Ausführungsgesetz an der Urne abgelehnt. Die Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung sind nicht hoch. Das Instrument erfüllt die Gerechtigkeits-Ansprüche an eine soziale Marktwirtschaft, jedoch kann und soll damit nicht Wirtschaftspolitik betrieben werden. **Anhand des Ertrags im Kanton Basel-Stadt, kann grob geschätzt werden, dass in der Schweiz ein jährlicher Betrag in der Grössenordnung zwischen 50 – 90 Millionen Schweizer Franken in die Taschen privater Investoren und Bodeneigentümer fliesst.** Eine Summe, die nach diversen Bundesgerichtsentscheiden bis zu mindestens 60 Prozent der Allgemeinheit gehören würde. In den Diskussionen darf die Mehrwertabschöpfung nicht fehlen und muss thematisiert werden.

Die Mehrwertabschöpfung gehört aus Gerechtigkeitsgründen umgesetzt. Dazu braucht es jedoch politischen Druck und Information der Bevölkerung. Beides fehlt zurzeit.



2 Einleitung

2.1 Einführung und Zielsetzung

Die Schweiz hat sich seit dem Umweltgipfel in Rio 1992 dem Prinzip der Nachhaltigkeit verpflichtet. Somit sollen wir unsere heutige Lebensweise auch vor zukünftigen Generationen verantworten können. Bund und Kantone sollen ein auf Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung andererseits anstreben¹. Die Realität sieht jedoch ganz anders aus. Der Ruf nach Wirtschaftswachstum geht einher mit zunehmendem Ressourcenverbrauch, der Privatisierung von Staatsbetrieben, dem Verkauf von öffentlichen Liegenschaften und rigorosen Sparanstrengungen bei Bund und Kantonen. Nicht thematisiert wird der Einfluss der hohen Bodenwerte auf das schweizerische Kostenumfeld. Die hohen Bodenwerte sind mitverantwortlich für das hohe Preis- und Lohnniveau in der Schweiz. Dies wiederum führt dazu, dass erstens der primäre und sekundäre Sektor - Landwirtschaft und Industrie - im Vergleich zum Ausland wenig konkurrenzfähig sind, zweitens immer mehr Betriebe im primären Sektor ihre Produktion aufgeben und der sekundäre und tertiäre Sektor seine Produktion ins Ausland verlagert. Zu Besorgnis Anlass gibt das Diskussionsniveau der politischen und wirtschaftlichen Interessenvertreter bezüglich der sogenannten Wachstumsschwäche der Schweiz. Negative wirtschaftspolitische Signale in den Medien schüren die Unsicherheiten und Ängste in der Bevölkerung. Politisch werden diese Missstände und Ängste für Partikularinteressen zum Nachteil der Allgemeinheit missbraucht. Es fehlen dagegen wegweisende Konzepte, die weiter gehen als die reine Symptom-Bekämpfung.

Die Auftraggeber der Studie sind von den oben geschilderten Entwicklungen beunruhigt und gehen von den folgenden Annahmen aus:

- Eine Mehrheit der Akteure in den gesellschaftlich relevanten Bereichen Politik, Wissenschaft und Medien vermeiden es - bewusst oder unbewusst - die vorhandenen gesellschaftlichen Probleme *exakt* zu analysieren und darzustellen.
- Es gibt Tabuthemen, die aus dem politischen und wissenschaftlichen Diskurs ausgeklammert werden. Dazu gehören das Bodeneigentum, Bodenwerte und die Verteilung der Erträge aus dem Bodeneigentum. Diese Themen berühren heikle Fragen zur Machtkonzentration oder die Frage der Berechtigung leistungsloser Einkommen einer Minderheit auf Kosten der Allgemeinheit.
- Aus Gründen der Gerechtigkeit sowie ethischer Verantwortung gegenüber unseren Nachkommen gehört dem Thema Boden eine viel grössere politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit gewidmet als es zurzeit der Fall ist.

Die Studie analysiert die drei Instrumente öffentliches Baurecht, Bodenwertsteuer und Mehrwertabschöpfung auf ihre Eignung zur Schaffung von mehr Gerechtigkeit und sozialem Ausgleich in der Gesellschaft.

¹ Art. 75 der Schweizerischen Bundesverfassung, SR 101.

Die Arbeit gliedert sich in drei Teile.

Teil I beschäftigt sich mit der Frage des Bodeneigentums und der steuerlichen Belastung des Bodens in der Schweiz.

Teil II stellt die drei Instrumente vor und bewertet sie nach der Einkommensrelevanz. Dabei interessiert die Frage, wie hoch die zu erwartenden Erträge sein könnten.

Teil III vergleicht die drei Instrumente und gibt Handlungsempfehlungen ab.

2.2 Methode

Die Arbeit wurde in vier Teilschritten ausgeführt. In einem ersten Schritt wurde anhand des NEBIS-Bibliothekenverbundes² und dem Internet die neuste Literatur zu den Stichwörtern Bodensteuer, Bodenwertsteuer, Baurecht, Mehrwertabschöpfung abgefragt. Interessante Publikationen wurden hinsichtlich ihrer Relevanz für die Aufgabenstellung ausgewertet. Die für die Studie benützte Literatur findet sich im Literaturverzeichnis wieder und entspricht dem aktuellen Stand zur Thematik vom Januar 2004.

Im zweiten Schritt entstand das Kapitel über den Boden und die bodenrelevanten Steuern in der Schweiz. Mangels Literatur – es wurde nur eine wissenschaftliche Publikation gefunden, die sich dem Thema annähernd angenommen hat³ - beschränkt sich der Teil I neben allgemeinen Angaben auf eine Zusammenfassung aus den Steuerinformationen der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Es zeigte sich hier sehr ausgeprägt, dass Informationen, Angaben und Zahlen zu den Finanzströmen bezüglich Bodeneigentum entweder gar nicht oder nur unter grossem Aufwand zu finden sind.

Der dritte Schritt verwertet die gefundene Literatur zum Baurecht, zur Bodenwertsteuer und zur Mehrwertabschöpfung. Für diese drei Instrumente werden grobe Ertragsschätzungen durchgeführt. Die Schätzgenauigkeit und damit die Aussagekraft bewegen sich innerhalb einer Spannbreite von plus/minus 50 Prozent. Um die Schätzgenauigkeit zu verbessern wäre ein erheblicher Mehraufwand mit zusätzlichen Stichproben notwendig.

Nach diesen drei Schritten wurde der Vorentwurf an ausgewählte Fachleute und Experten für Ergänzungen und Bemerkungen abgegeben. Der vierte und letzte Schritt bestand darin, die Arbeit mit den eingegangenen Informationen, Ergänzungen und Bemerkungen zu vervollständigen.

² <http://www.nebis.ch>.

³ Meier A., Furrer J.: Der Einfluss der Besteuerung auf den Bodenmarkt, die Bodennutzung und die Bodenrente.

3 Der Boden

3.1 Boden als kostbares Gut

Der Boden gehört einer der drei Phasen an, die das Leben auf der Erde erst ermöglichen. Diese drei Phasen sind die Luft (die Atmosphäre), das Wasser (die Hydrosphäre) und der Boden (die Litosphäre). In diesen drei Phasen spielen sich alle biologischen, chemischen und physikalischen Prozesse auf dieser Erde ab. Das spezielle am Boden sind seine ökologischen Fähigkeiten. Boden filtert, reinigt, baut ab und lagert. Damit ist er ein entscheidendes Glied im ständigen Fluss der Energie und der Stoffe im Ökosystem. Agronomisch wichtig ist die Bodenfruchtbarkeit, das heisst die Fähigkeit, Pflanzen wachsen zu lassen und dadurch die Menschheit zu ernähren.

Die vorliegende Arbeit nimmt nur Bezug auf die Trägerfunktion des Bodens, die erst ein Leben und Arbeiten in Form der heutigen Ausprägung möglich macht. Leider geht meistens vergessen, dass der Boden keine Ware ist, sondern ein kostbares Gut, mit dem es haushälterisch umzugehen gilt⁴:

Der Boden ist Lebensgrundlage für Mensch, Tier und Pflanze

Der Boden erfüllt die grundlegende Aufgabe der Lebenssicherung. Keine Ernährung, kein Wohnen, keine Erholung des Menschen ohne Boden. Doch nicht nur der Mensch, die ganze Natur ist auf den Boden gestellt. Lebenswichtige ökologische Gleichgewichte setzen angemessene Räume und Bodeneigenschaften voraus.

Der Boden ist ein knappes und unvermehrbares Gut

Gerade weil der Boden lebenswichtig ist, wird er bei einer vielfachen intensiven Nutzung knapp. Denn er ist begrenzt und nicht vermehrbar. Damit wird der Boden kostbar und die Frage seiner konkreten Nutzung für die ganze Gesellschaft immer wichtiger.

Der Boden bildet Lebensraum für alle

Gleich wie die Lebens Elemente Luft, Licht und Wasser muss der Boden letztlich allen zugute kommen. (...) Der Boden muss allen und dem einzelnen in vielfältiger Weise zur Verfügung stehen.

Der Boden ist vielfältig gefährdet

Die vielfachen Ansprüche haben aus dem kostbaren Gut Boden ein Objekt rentabler Kapitalanlage gemacht. Für viele Investoren verliert der Boden seinen Charakter als Lebens element und wird einseitig zu einer gewöhnlichen Ware, die auf einem Markt hohe Renditen abwerfen muss. Erholungs räume werden überbaut, die Landwirtschaft wird verdrängt und belastet und zerstört selber mit Agrochemie und Intensivkultur wertvolle Naturräume und biologische Kreisläufe.

⁴ Eingerahmter Text übernommen aus: „Welches Bodenrecht ist für Mensch und Boden recht?“ Institut für Sozialethik/Justitia et Pax. S. 37/38.

3.2 Bodeneigentum und Eigentumsverhältnisse

„Sit dir öpper oder bezieht dir Lohn?“ so soll laut der Überlieferung eine reiche Bernburgerin ihre Gesprächspartner jeweils nach deren gesellschaftlicher Stellung ausgefragt haben. Die stadtbekannteste Frau wollte also wissen, ob jemand für den Lebensunterhalt arbeitet oder ob sein Einkommen aus den Erlösen des (Boden-) Eigentums stammt. Wer hat, der ist, sagt der Volksmund, wobei jeweils mit dem Haben Eigentum oder Geld gemeint ist und mit dem Sein der gesellschaftliche Status.

Das schweizerische Bodenrecht fusst auf dem Prinzip des Bodeneigentums. In der Schweiz ist das Eigentum an Boden verfassungsmässig verankert. Artikel 26, Absatz 1 in der Bundesverfassung lautet kurz und klar:

„Das Eigentum ist gewährleistet“⁵.

Der Eigentümer hat sein Grundstück im Grundbuch vermerkt. Er kann sein Eigentum mit einer Hypothek (Grundpfandschuld) belasten oder Geld verdienen mit der Verpachtung, Vermietung oder mit dem Verkauf seines Grundstücks.

Ein Besitzer kann das nicht. Ein Besitzer mietet oder pachtet ein Grundstück, eine Liegenschaft oder eine Wohnung. Er ist jedoch immer mehr oder weniger vom Eigentümer abhängig. In der Alltagssprache werden die beiden Begriffe meist nicht unterschieden und synonym gebraucht, was zu vielen Missverständnissen führt.

Die Angaben zu den Eigentumsverhältnissen in der Schweiz sind nicht systematisch erfasst. Die Grundbücher sind nur beschränkt öffentlich einsehbar. Eine nationale Bodenpreisstatistik, die Transparenz in die Eigentumsverhältnisse gebracht hätte, wurde Ende 1997 abgelehnt⁶.

Die grössten Immobilienbesitzer der Schweiz, direkt als Eigentümer oder indirekt als Hypothekar-Gläubiger, sind die Banken und Versicherungen. Demgegenüber kann sich der Schweizer Souverän, zumindest auf dem Papier, zu den grössten Landeigentümern zählen. Das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, die SBB, die Post, die Swisscom, die Bundesverwaltung und die ETH haben zusammen gut 44'000 Hektaren Land mit einem Wert von über 50 Milliarden Franken im Eigentum⁷.

Die landwirtschaftlichen Eigentums- und Besitzverhältnisse sind etwas besser dokumentiert und zeigen klare Tendenzen auf. Die Landwirte bewirtschaften immer weniger ihr eigenes Land und arbeiten immer mehr als Pächter auf den Höfen. Im Jahr 1905 waren 85 Prozent des bewirtschafteten Bodens im Eigentum der Landwirte. 2002 waren es nur noch 56 Prozent. Im Kanton Tessin werden sogar nur noch 34 Prozent der Landwirtschaftsbetriebe von ihren Eigentümern bewirtschaftet⁸.

⁵ BV SR 101.

⁶ Der Nationalrat strich die dafür vorgesehenen Stellen (300'000 Franken/Jahr) auf Antrag von Jean-Pierre Bonny (FDP), Berner Wirtschaftsanwalt und Hauseigentümer-Lobbyist. Aus: Facts, 9/1999, S. 79.

⁷ Quelle: Facts, 9/1999.

⁸ Giuliani G.

Das Landwirtschaftsland, das 2002 nicht im Eigentum der Landwirte war (es geht um 474'000 Hektaren) gehörte zu 97'000 ha (21 %) den öffentlichen Körperschaften Bund, Kantone oder Gemeinden, 73'000 Hektaren (15 %) gehörten den Eltern des Bewirtschafters, 35'000 Hektaren (7 %) gehörten juristischen Personen und **269'000 Hektaren (57 %) gehörten anderen natürlichen Personen.**

3.3 Boden- und Energiesteuer versus Einkommenssteuer

Die Leistungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden wollen finanziert sein. Dazu werden Arbeit, Boden und Kapital besteuert. Die **Erwerbsarbeit** wird progressiv als Einkommen versteuert und unterliegt zusätzlich den Lohnnebenkosten. Der **Boden** wird indirekt durch die Einkommens-, Vermögens- und die Liegenschaftssteuer besteuert. Das **Kapital**, genauer das Vermögen, wird über die Vermögenssteuer besteuert. Dabei machen die Einnahmen aus der Erwerbsarbeit den höchsten Ertrag aus. Das war nicht immer so. Bis zum Ersten Weltkrieg finanzierte sich der Bund ausschliesslich aus den Zolleinnahmen. Die Kantone stützten sich auf das Vermögen als Hauptsteuer und das Einkommen als Nebensteuer. Erst ab 1945 haben die Kantone auf die Erwerbssteuer als die Hauptsteuer und auf das Vermögen als Nebensteuer umgestellt. 1970 folgte Glarus als letzter Kanton dem Systemwechsel⁹.

Es ist unter Fachleuten unbestritten, dass man das Einkommen weniger, dafür das Vermögen, den Boden und die Energie umso mehr belasten sollte. Die Diskussionen und Bemühungen für eine **Bodensteuer** werden schon seit über zweihundert Jahren geführt. Noch nicht so alt sind demgegenüber die Bemühungen für eine **Energiesteuer**. Eine diesbezügliche Eidgenössische Volksabstimmung, „für eine gesicherte AHV – Energie statt Arbeit besteuern“, wurde am 2. Dezember 2001 mit 77.1 Prozent der Stimmenden (Stimmbeteiligung 37 Prozent) abgelehnt. Dagegen wird in Deutschland seit mehreren Jahren eine sogenannte Ökosteuer erhoben. Das Prinzip, den Verbrauch von Energie zu verteuern und die Arbeitskosten zu senken, hat sich bewährt. Die Ökosteuer entlastet die deutsche Wirtschaft bei den Arbeitskosten um mehr als 18 Milliarden Euro pro Jahr. Gleichzeitig sind die Kohlendioxidemissionen seit dem Jahr 2000 um über 2 Prozent jährlich gesunken¹⁰.

Nachfolgend einige der Argumente, warum die Einkommenssteuer und die Lohnnebenkosten LNK insbesondere für die tiefen und mittleren Einkommen tief sein sollten:

- Die Einkommenssteuer und die LNK wirken sich negativ auf die Binnennachfrage und die Spartätigkeit aus. Da die wirtschaftliche Entwicklung einer Volkswirtschaft von der Kapitalbildung, den Investitionen und vom Konsum abhängt, ist es notwendig, die Einkommenssteuer und die LNK zu senken und die Gewinne aus Kapital und Bodeneigentum höher zu besteuern¹¹.

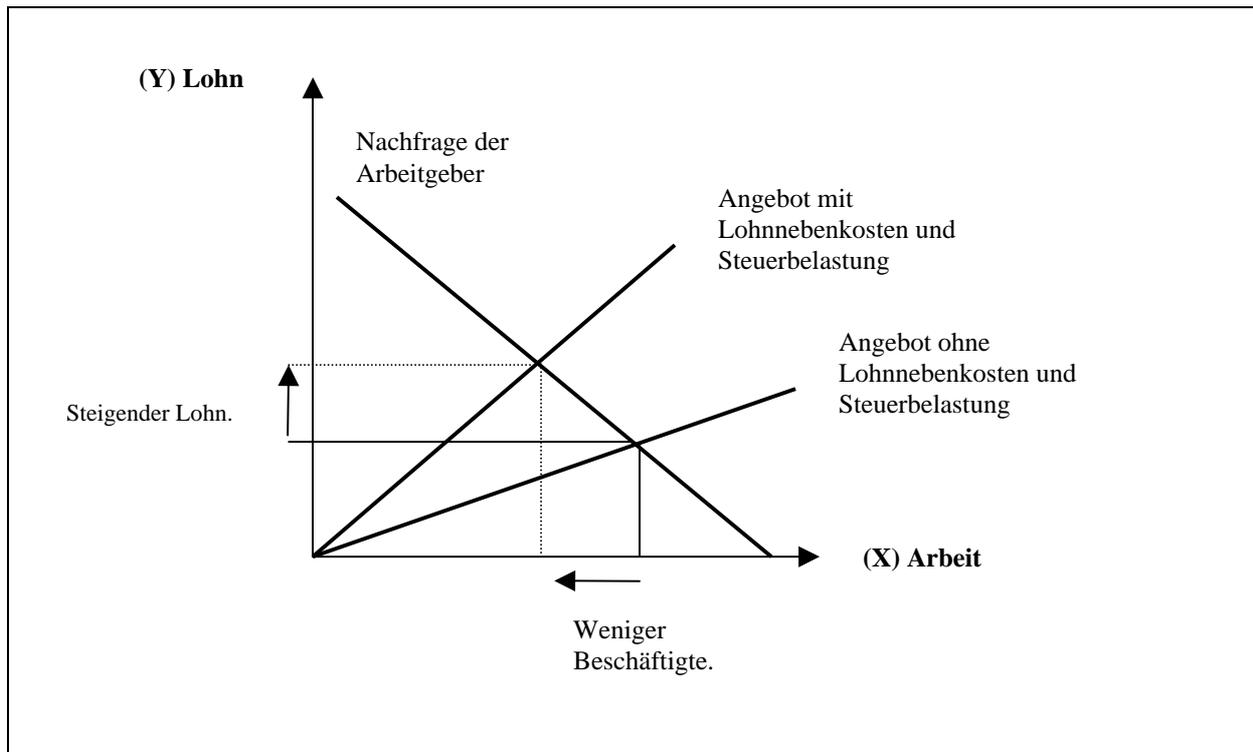
⁹ Die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden, S. 4.

¹⁰ Bundesumweltminister Jürgen Trittin in: Agra-Europe. 17/04.

¹¹ Wobei hier nicht verschwiegen werden soll, dass eine laufend höhere Binnennachfrage ökologisch gesehen auch nicht sinnvoll ist. Nicht der ressourcenverbrauchende Output unseres Konsums sollte gesteigert werden, besser wäre es, laufend qualitativ schlechtere Produkte durch qualitativ bessere und langlebigere Produkte zu ersetzen, die dafür ihren höheren Preis rechtfertigen und weniger Transporte verursachen.

- Die Besteuerung der Arbeit erhöht die Lohnkosten der Arbeitgeber. Laufend höhere Löhne erhöhen den Druck auf die Arbeitgeber, Arbeit abzubauen und durch Maschinen zu ersetzen oder die Arbeit in Tieflohn-Länder auszulagern. Sehr klar ersichtlich ist dieser Zusammenhang in der Landwirtschaft, wo mit stetig steigendem Kapitalkaufwand für Maschinen laufend weniger Personal benötigt wird.

Die folgende Grafik zeigt den theoretischen Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungsrückgang und den steigenden Lohn(neben)kosten:



Quelle: Meier/Messerli/Stephan, S. 24, mit eigener Ergänzung

- Das Einkommen sollte in der Regel abhängig sein vom persönlichen Einsatz, den Neigungen und Fähigkeiten des Arbeitenden. Je nach Ausbildung, Erfahrung und Leistungsbereitschaft sollte sich das Einkommen erhöhen. Im Gegensatz dazu fallen Erträge aus Bodeneigentum in der Regel nicht wegen besonderen persönlichen Leistungen an, sondern nur dank dem Privileg, Bodeneigentümer zu sein, beziehungsweise dank den öffentlichen Investitionen und dem Bevölkerungswachstum.

Die oben angeführten Argumente sprechen dafür, die Erwerbseinkommen aus Lohnarbeit von Steuern und Abgaben zu entlasten. Die ökonomisch sinnvolleren Möglichkeiten sind darum:

- Die Besteuerung der nicht erneuerbaren Energien. Die schnellstmögliche Einführung der CO₂-Steuer ist daher sehr zu begrüßen.
- Die Besteuerung und Abschöpfung der hohen Bodenwerte. Dies würde zwei Ziele erfüllen. Erstens würden private Erträge aus dem Bodeneigentum vermehrt der

Allgemeinheit zugeführt. Zweitens kann erwartet werden, dass die höhere Besteuerung der Bodenwerte eine bodenpreisdämpfende Wirkung hat. Dies käme der gesamten Wirtschaft zugute, weil dadurch die gravierenden Lohn- und Preisunterschiede zum umliegenden EU-Raum vermindert würden.

In der vorliegenden Arbeit wird nicht mehr weiter auf das Thema Energie eingegangen. Der Schwerpunkt liegt auf dem Boden.

3.4 Bodenwerte in der Schweiz

In der vorliegenden Arbeit bezieht sich der Begriff Bodenwert auf den finanziellen Wert des Bodens, ausgedrückt in Franken pro Quadratmeter. Der Begriff Bodenwert wird synonym zum Begriff Bodenpreis gebraucht.

In der Schweiz sind im Durchschnitt die Mieten viel höher als im umliegenden Ausland. Ein Bericht des Bundes schreibt dazu: „Wenn die Preise für Immobilien in der Schweiz weiterhin höher liegen als im Ausland, so hängt dies folglich in erster Linie mit den Bodenpreisen zusammen. Das Preisniveau in diesem Bereich ist nicht nur durch natürliche Gegebenheiten wie die Bodenknappheit aufgrund der engen Grenzen des Landes erklärbar.“¹²

Es gibt leider keine gesamtschweizerisch fundierten Zahlen zu den Bodenwerten und zu den Grundstücksverkäufen in der Schweiz. Mit Ausnahme der beiden Kantone Genf und Jura werden die Grundstückspreise bei Handänderungen leider nicht veröffentlicht¹³. Die Kantone Zürich und Basel-Land führen eine Handänderungsstatistik. Diese Statistik ermöglicht die Analyse des Preisverhältnisses zwischen dem Bodenwert (Bauland) und dem Wert der überbauten Grundstücke. Die folgenden Zahlen sind gerundet:

Jahr	Baulandpreise in Fr./m ²	Verkaufserlös überbaute Grundstücke			Grundstückwert minus Baulandpreis Fr./m ²
		Mio. Franken	Hektaren	Fr./m ²	
1998	469	973	80	1216	747
1999	497	1149	91	1263	766
2000	472	1019	84	1213	741
2001	505	1211	97	1248	743
2002	480	1222	101	1210	730
Total	2423			6150	3727
Durchschnitt	485			1230	745
Der Baulandwert (485 Fr./m ²) beträgt im Verhältnis zum gesamten Grundstückswert (1230 Fr./m ²) 39.4 Prozent.					

Quelle: Handänderungsstatistik, Statistisches Amt Basel-Land. Eigene Berechnung kursiv.

¹² Der Wachstumsbericht. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement. S. 37.

¹³ Eine diesbezügliche parlamentarische Initiative Leutenegger-Oberholzer, die eine Veröffentlichung der Preise bei Handänderungen gefordert hat, wurde vom Nationalrat am 4. Juli 2003 abgelehnt.

Die Berechnung ergibt, dass der Bodenwert im Verhältnis zur darauf stehenden Immobilie im Kanton Basel-Land einen Anteil von gut 40 Prozent einnimmt. Somit beträgt der Anteil des Bodenwertes in den Mieten auch ungefähr diese 40 Prozent.

4 Das schweizerische Steuersystem

In der Schweiz beschaffen die Gemeinwesen Bund, Kantone und Gemeinden ihre Einnahmen für ihre Leistungen über öffentliche Abgaben. Diese öffentlichen Abgaben sind die Kausalabgaben, die Steuern und die Zölle¹⁴.

Kausalabgaben stehen in direktem Zusammenhang mit einer Leistung der Gemeinwesen. So zum Beispiel die Gebühren für Kehricht oder für öffentliche Dokumente.

Demgegenüber werden die Steuern und Zölle „voraussetzungslos“ geschuldet, das heisst, es kann keine direkte Gegenleistung erwartet werden. Massgebend ist die Zugehörigkeit zum Gemeinwesen, ungeachtet ob die Leistungen der Gemeinwesen in Anspruch genommen werden oder nicht.

Das schweizerische Steuersystem kann folgendermassen zusammengefasst werden:

Steuerarten	Bund	Kantone	Gemeinden
Einkommens- und Vermögenssteuern	Einkommenssteuer	Einkommens- und Vermögenssteuer	Einkommens- und Vermögenssteuern, i.d.R. als Zuschläge zur kantonalen Steuer
Gewinn- und Kapitalsteuern von juristischen Personen	Gewinnsteuer	Gewinn- und Kapitalsteuer	Meist nur Anteil am kantonalen Ertrag
Spez. Einkommens- und Vermögenssteuern	Verrechnungssteuer	Grundstückgewinnsteuer	Grundstückgewinnsteuer, Liegenschaftssteuer (Grundsteuer)
Rechtsverkehrssteuern	Stempelabgaben auf Urkunden	Erbschafts- und Schenkungssteuer, Handänderungssteuer	Erbschafts- und Schenkungssteuer, Handänderungssteuer
Wirtschaftsverkehrs- und allg. Verbrauchssteuern	Mehrwertsteuer Tabaksteuer Biersteuer Zölle und Zollzuschläge Branntweinsteuer Mineralölsteuer Automobilsteuer		Kurtaxen
Besitz- und Aufwandsteuern	Schwerverkehrsabgabe Autobahnvignette	Beherbergungs- und Gastwirtschaftssteuern Motorfahrzeugsteuern	Vergnügungssteuer, Hundesteuer
Ökosteuern	Steuer auf VOC (volatile organic compounds) mit Umverteilung pro Kopf der Bevölkerung via den Krankenkassenprämien.		

Quelle: Mäusli/Oertli, S. 40, eigene Ergänzung.

¹⁴ Mäusli/Oertli: Das schweizerische Steuerrecht. S. 37 ff.

Obwohl in den letzten Jahren grosse Anstrengungen gemacht worden sind, um die einzelnen Steuern in den 26 Kantonen zu harmonisieren, gibt es immer noch von Kanton zu Kanton grössere Unterschiede in der Besteuerung. Das heisst, dass der Bürger je nach Kanton unterschiedlich hohe Steuern bezahlen muss. Diese Tatsache ist sehr störend und hat die Konsequenz, dass die Kantone untereinander um gut betuchte Zuzüger und Unternehmen buhlen und sich gegenseitig konkurrenzieren. Dabei zeigt sich, dass das Kapital mobiler ist als die Arbeit. Der Boden hingegen ist ortsgebunden und bietet sich als ideale Steuerbasis an.

In der folgenden Tabelle sind die Steuereinnahmen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes für das Jahr 2002 ausgewiesen. Die Zahlen in der Spalte ganz rechts zeigen das prozentuale Verhältnis zwischen der Einkommenssteuer, den addierten Steuern auf Kapital und Vermögen (inklusive Grundeigentum) sowie den Verbrauchssteuern- und Abgaben:

in Mio. CHF	Gemeinden	Kantone	Bund	Total	In Prozent
Einkommenssteuern	9'926	19'850	11'318	41'094	(41'094) 42 %
Vermögenssteuern	1'979	2'467		4'446	(29'429) 30 %
Ertragssteuern	7'238	3'932		11'170	
Kapitalsteuern	572	875		1'447	
Grundsteuern	564	187		751	
Verrechnungssteuern			2'628	2'628	
Vermögensgewinn- und Vermögensverkehrssteuern	467 3'097	591 691		1'058 3'788	
Erbschafts- und Schenkungssteuern	112	1'210		1'322	
Stempelabgaben			2'819	2'819	
Motorfahrzeugsteuer		1'774		1'774	(27'187) 28 %
Einfuhrzölle			1'049	1'049	
Mehrwertsteuer			16'857	16'857	
Mineralölsteuer			4'787	4'787	
Tabaksteuer			1'653	1'653	
Verkehrsabgabe			1'067	1'067	
Übrige Steuern		59		59	
Total Fiskaleinnahmen	23'955	31'636	42'178	97'769	100 %
Gesamtvermögen der natürlichen Personen ¹⁵				750'000	
Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen				445'686	

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung und Eidgenössisches Finanzdepartement (J D.1, A 3.1 und Botschaft zur Staatsrechnung), Spalte „in Prozent“ eigene Berechnung.

Ende 2006 läuft die Kompetenz des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer (Finanzordnung) ab¹⁶. In der Frühlingssession 2004 wurden die letzten Differenzen zur Neuen Finanzordnung NFO ausgeräumt und in einer Schlussabstimmung am 19. März 2004 von National- und Ständerat einstimmig angenommen. Gegen den Willen des Bundesrates wird die Kompetenz

¹⁵ <http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/verstat/ver97.pdf>.

¹⁶ Bundesverfassung Art. 128 und 130 und Übergangsbestimmungen.

des Bundes zur Erhebung der direkten Bundessteuer und der Mehrwertsteuer nicht dauernd in der Verfassung garantiert. Die NFO ist bis 2020 befristet. Mit der NFO sind keine neuen Steuern verbunden. Insbesondere wurde auf die Einführung von Ökosteuern verzichtet.

5 Die steuerliche Belastung des Bodens

5.1 Bodenrelevante Steuern in der Schweiz

Bei der Besteuerung des Bodens geht es begrifflich um Grundeigentum, definiert nach dem Zivilgesetzbuch ZGB Art. 655:

¹Gegenstand des Grundeigentums sind die Grundstücke.

²Grundstücke im Sinne dieses Gesetzes sind:

1. die Liegenschaften;
2. die in das Grundbuch aufgenommenen selbständigen und dauernden Rechte;
3. die Bergwerke;
4. die Miteigentumsanteile an Grundstücken.

Der Boden und die darauf stehende Immobilie (also das Haus) sind aus steuerlicher Sicht verbunden. Es sind darum keine Zahlen erhältlich, die die Steuereinnahmen aufgeteilt nach Boden und Immobilie ausweisen¹⁷.

Bodenrelevante Steuern in der Schweiz gibt es die folgend aufgeführten. Sie werden in den nächsten Kapiteln kurz vorgestellt¹⁸.

Steuern auf dem Eigentum von Boden, respektive Grundstücke:

- Einkommens- und Vermögenssteuer
- Liegenschafts- oder Grundsteuer
- Kapitalsteuer

Steuern auf der Transaktion von Boden, respektive Grundstücke:

- Grundstückgewinnsteuer
- Handänderungssteuer
- Erbschafts- und Schenkungssteuer

5.1.1 Einkommens- und Vermögenssteuer

Die Erträge aus der Vermietung oder der Verpachtung müssen versteuert werden. Ebenso versteuert werden muss die Nutzung eines Eigenheims zum Eigenmietwert. Damit soll eine Gleichbehandlung von Grundeigentümern und Mietern erreicht werden. Diese Besteuerung ist in letzter Zeit unter Druck geraten. Einflussreiche Grundeigentümer bemühen sich auf politischer Ebene, die Eigenmietwert-Besteuerung abzuschaffen. Dies würde die Mieter arg benachteiligen. Am 16. Mai

¹⁷ Es ist anzufügen, dass die Begriffe Grundstücke, Immobilie, Liegenschaft, aber auch Boden und Kapital in der ökonomischen Literatur sehr widersprüchlich und nicht immer genau definiert gebraucht werden.

¹⁸ Folgende Referenzen dienen zur Zusammenfassung: Meier/Furrer, Mäusli/Oertli und eigene Nachfrage bei der Eidgenössischen Steuerverwaltung.

2004 wurde das sogenannte Steuerpaket in einer Referendumsabstimmung abgelehnt. Eine Annahme hätte unter anderem auch die Aufhebung des Eigenmietwerts in der Steuerveranlagung bedeutet.

5.1.2 Liegenschafts- oder Grundsteuer

Die Liegenschafts- oder Grundsteuer ist eine nicht harmonisierte Spezialvermögenssteuer der Kantone und Gemeinden. Die Steuerhoheit liegt in der Regel bei den Gemeinden. Die Kantone ZH, SZ, GL und SO verzichten auf diese Steuer. Die Steuer ist ein Entgelt für eine im Privatrecht begründete Sonderbeanspruchung des Gemeindeterritoriums. Steuerpflichtig sind die Grundeigentümer und die Nutzniesser. Der Steuersatz wird auf dem geschätzten Wert der Grundstücke berechnet, also ohne die auf ihnen lastenden Schulden. Der Steuersatz variiert je nach Eigentümer (natürliche oder juristische Personen), nach Kanton und der Art der Nutzung zwischen 0.3 und 3 Promille des Steuerwertes der Liegenschaft. Die Einnahmen aus der Grundsteuer sind je nach Kanton unterschiedlich hoch. Sie bewegen sich zwischen 5 Millionen Franken im Kanton Neuenburg, 15 Millionen Franken im Kanton Wallis, 26 Millionen Franken im Kanton Tessin und 94 Millionen Franken im Kanton Genf.

5.1.3 Kapitalsteuer

Die Kapitalsteuer wird durch die Kantone und zum Teil durch die Gemeinden erhoben. Der Bund hat die Kapitalsteuer auf Januar 1998 aufgehoben. Bei den Gemeinden berechnet sich die Steuer nach dem kantonalen Ansatz, aber mit eigenem Steuerfuss. Die Bodenrelevanz der Besteuerung ist je nach Kapitalgesellschaft nicht immer klar ersichtlich.

5.1.4 Grundstückgewinnsteuer

Wird ein Grundstück verkauft, so wird der Gewinn der Veräusserung besteuert. Die Grundstückgewinnsteuer ist eine Objektsteuer und wird dadurch unabhängig von anderem Einkommen oder von Verlusten erhoben. Als eine kantonale Steuer fallen die Erträge dem Kanton oder je nach kantonalen Gesetzen den Gemeinden zu. Bei Grundstücken aus dem Privatvermögen gehen die Kantone einheitlich vor. Bei den Geschäftsgrundstücken unterschieden sich die Kantone in der Anwendung eines monistischen Systems und eines dualistischen Systems¹⁹.

Nicht unter die Grundstückgewinnsteuer fallen Grundstückübertragungen durch Erbgang, Erbvorbezug, Schenkung sowie weitere Ausnahmen.

Wie bei jeder Steuer wird nicht der volle Gewinn abgeschöpft, sondern nur ein prozentualer Anteil davon. Im Kanton Basel-Stadt zum Beispiel werden 30 Prozent des Gewinns bei selbst genutzten Wohnliegenschaften erhoben. Bei den anderen Liegenschaften, je nach Zeitdauer des Eigentums, 60 Prozent bei einer

¹⁹ Meier A., Furrer J.: Der Einfluss der Besteuerung auf den Bodenmarkt, die Bodennutzung und die Bodenrente, S. 25 ff.

Eigentumsdauer von weniger als drei Jahren und 30 Prozent bei einer Eigentumsdauer von mehr als 9 Jahren. Dadurch werden spekulativ getätigte Handänderungen stärker besteuert.

Die Berechnung des Gewinns ergibt sich aus dem Verkaufserlös, von dem die Anlagekosten eines Grundstücks abgezogen werden. Die Anlagekosten sind der Erwerbspreis plus zwischenzeitlich getätigte Aufwendungen (Projektkosten, Erweiterungsbauten, etc.).

Im Kanton Zürich wurden im Jahr 1999 über 300 Millionen Franken an Grundstückgewinnsteuer eingenommen.

5.1.5 Handänderungssteuer

Es handelt sich um eine Abgabe, die auf dem Grundstückgeschäft erhoben wird. Sie wird mehrheitlich von den Kantonen, vereinzelt von den Gemeinden erhoben. Der Steuersatz liegt zwischen 0.5 und 4 Prozent. Im Kanton Zürich (2003) und im Kanton Genf (2004) wurde die Handänderungssteuer in Volksabstimmungen abgeschafft. Handänderungssteuern sind eine willkommene Einnahme für das Gemeinwesen. Leider verzerren sie aber den Markt und verteuern die Eigenheime. Die Abschaffung der Handänderungssteuer ist daher nur dann problematisch, wenn im Gegenzug keine geeignetere Alternative eingeführt wird.

5.1.6 Erbschafts- und Schenkungssteuer

Die Erbschafts- und Schenkungssteuer ist eine der drei wichtigsten indirekten Steuern der Kantone. Alle Kantone, ausser dem Kanton Schwyz, erheben eine Erbschaftssteuer. Jedoch fällt die Besteuerung von direkten Nachkommen oder Vorfahren in vielen Kantonen weg. Wie bei der Handänderungssteuer besteht ein grosser Druck seitens bürgerlicher Politiker, die Erbschaftssteuer abzuschaffen. Dagegen macht sich die Sozialdemokratische Partei der Schweiz stark für eine eidgenössische Erbschaftssteuer.

6 Das Baurecht

6.1 Vorstellung des Baurechts

6.1.1 Die rechtliche Seite und die Ausgestaltung des Baurechts

Von einem Baurecht wird dann gesprochen, wenn der Eigentümer des Bodens und der Eigentümer der darauf stehenden Immobilie nicht die gleichen sind. Der Immobilieneigentümer ist der **Baurechtnehmer** und bezahlt dem Bodeneigentümer als **Baurechtgeber** für den Gebrauch des Bodens, auf dem das Grundstück steht, ein Entgelt, den Baurechtszins oder die Nutzungsgebühr.

Geregelt ist das Baurecht im Zivilgesetzbuch ZGB, Art 779:

- ¹ Ein Grundstück kann mit der Dienstbarkeit belastet werden, dass jemand das Recht erhält, auf oder unter der Bodenoberfläche ein Bauwerk zu errichten oder beizubehalten.
² Dieses Recht ist, wenn es nicht anders vereinbart wird, übertragbar und vererblich.
³ Ist das Baurecht selbständig und dauernd, so kann es als Grundstück in das Grundbuch aufgenommen werden.

Speziell am Baurecht ist der Grundsatz, dass nach spätestens 100 Jahren das Recht des Baurechtnehmers erlischt und der Baurechtgeber wieder alleiniger Eigentümer des Grundstücks und, je nach Vertrag, der darauf stehenden Immobilie wird. Jedoch sieht das ZGB vor, dass das Baurecht jederzeit wieder für weitere maximal 100 Jahre weitergegeben werden kann.

Die vertraglichen Freiheiten sind gross. Das Baurecht ist dadurch geradezu prädestiniert, den Baurechtsvertrag in einem partnerschaftlichen Sinne auszugestalten. Wichtigste Punkte, die bei Vertragsabschluss geklärt werden müssen, sind die **Höhe des Baurechtszinses**, die Modalitäten der **Baurechtszinsanpassung** und der **Heimfall oder die Weitergabe** nach Ende der Baurechtsdauer.

Je nach dem, wem der Boden gehört, spricht man von einem öffentlichen oder von einem privaten Baurecht. Für die Studie interessiert das öffentliche Baurecht. Denn dieses ermöglicht dem Gemeinwesen regelmässige Baurechtszinseinnahmen. Der Boden wird privat genutzt, er gehört jedoch weiterhin der Allgemeinheit. Spätere Generationen werden davon profitieren können.

6.1.2 Vor- und Nachteile für den Baurechtgeber

Die Vor- und Nachteile eines Baurechts variieren stark nach ideeller Gesinnung und Weltanschauung des Beurteilers. Ein Verfechter absoluter Eigentumsansprüche wird im Baurecht prinzipiell keinen Nutzen sehen²⁰. Die grössten Vorteile ergeben sich dann, wenn der Boden in öffentlichem Eigentum ist oder einer Stiftung mit gemeinnützigen Zielen gehört. Die **Vorteile für den öffentlichen Baurechtgeber** sind die folgenden²¹:

- Öffentliche Grundeigentümer, also Bund, Kantone oder Gemeinden respektive die Allgemeinheit, bleiben im Eigentum des Bodens und erhalten durch den Baurechtszins, auch Nutzungsgebühr genannt, eine regelmässige Steuereinnahme.
- Es können Organisationen, Institute oder Private unterstützt und gefördert werden, die die finanziellen Möglichkeiten zum Grundstückerwerb sonst nicht haben.
- Der Baurechtgeber hat die Möglichkeit, ökologische und/oder soziale Auflagen in den Baurechtsvertrag aufzunehmen. So können zum Beispiel baubiologische Kriterien bei einer Überbauung in den Baurechtsvertrag eingeschlossen werden.
- Bodeneigentum in öffentlichen Händen erhöht den raumplanerischen Handlungsspielraum.
- Bei einer Vergabe des Baurechts in der Gewerbe- oder Industriezone zu einem tieferen Zinssatz als marktüblich können gewünschte Betriebe und Unternehmen gefördert werden.
- Die Grundstücksspekulation wird unterbunden.
- Anfallende Mehrwerte können durch die Anpassung der Baurechtszinsen abgeschöpft werden.

Das Baurecht weist auch einige **Nachteile für den Baurechtgeber** auf. Jedoch betreffen diese Nachteile private Baurechtgeber und sind für öffentliche Baurechtgeber nicht von Bedeutung:

- Je nach Vertragsbedingungen kann trotz Eigentum am Boden wenig bis kein Einfluss mehr auf die Nutzung ausgeübt werden.
- Das Ereignis des Heimfalls wird vom Baurechtgeber in der Regel nicht mehr erlebt.
- Je nach Vertrag ist der Baurechtgeber verpflichtet, beim Heimfall eine Entschädigung für das auf dem Boden stehende Grundstücke zu leisten. Es müssen also frühzeitig finanzielle Reserven dafür angelegt werden.

²⁰ Die Aussage basiert auf einem Gespräch mit einem Nationalrat im Februar 2004.

²¹ Zum Teil übernommen aus: Studer/Frey/Rüst: Der partnerschaftliche Baurechtszins. S. 8. Rosenberger W.: Boden Nutzen statt Besitzen. S. 35/36 und eigene Erweiterung.

6.1.3 Vor- und Nachteile für den Baurechtnehmer

Die **Vorteile für den Baurechtnehmer** sind die folgenden:

- Er kommt billiger zur Nutzung eines Grundstücks, da er den Boden nicht kaufen muss.
- Es lassen sich Nutzungen realisieren, die sonst unterbleiben würden.
- Der an einen Index gebundene Baurechtszins wird zu einem kalkulierbaren Faktor, unabhängig von variierenden Zinsen.
- Bei öffentlichem Bodeneigentum fällt der Baurechtszins an die öffentliche Körperschaft und nicht an anonyme Gesellschaften oder Finanzinstitute.

Nachteile für den Baurechtnehmer treten vor allem dann auf, wenn der Baurechtsvertrag ungenügende Bestimmungen aufweist.

- Es muss klar geregelt werden, wann und wie der Baurechtszins angepasst wird.
- Es muss klar geregelt werden, ob und welche Entschädigungen beim Heimfall zu bezahlen sind. Vor allem die Frage der Amortisation der Bauten und Anlagen und die Amortisation der Hypothek müssen geklärt sein.
- Die Möglichkeit als Eigentümer von Bodenwertsteigerungen zu profitieren besteht nicht.

6.2 Erträge durch öffentliches Baurecht

„Die Schweiz ist bezüglich relevanten und allgemeinen Bodenstatistiken weitgehend eine „black-box“. Jede bodenpolitische Diskussion ist daher notwendigerweise auf ungenaue Schätzungen angewiesen. Es kann aber nicht angehen, dass auch in Zukunft die Einsichtnahme in und die statistische Verarbeitung von Daten, die für unsere gesamte Wirtschaft und Politik von derart zentraler Bedeutung sind, weiterhin unter dem Deckmantel des Privateigentumschutzes der Öffentlichkeit verweigert wird.“²² Diese Aussage wurde vor über 20 Jahren gemacht und gilt heute immer noch. Darum muss die Frage, wie viel die Gemeinden heute schon als Baurechtszinsen einnehmen, unbeantwortet bleiben.

Es ist jedoch möglich eine theoretische Berechnung des gesamten schweizerischen Bodenwertes aufgrund der vorhandenen Datenlage vorzunehmen. Anhand von diesem Bodenwert kann der Ertrag ermittelt werden, der aus einem vollständigen öffentlichen Baurecht aller Bauzonen der Schweiz hypothetisch anfallen würde. Aus methodischen Gründen wird die Landwirtschaftszone in der Berechnung nicht berücksichtigt.

In der Arealstatistik der Schweiz²³ sind die Hauptnutzungsarten der Schweizerischen Landesfläche aufgeführt. Von den **4'128'458 Hektaren der Schweiz** sind 25.5

²² Schweizerische Gesellschaft für ein neues Bodenrecht, Modellvorstellungen für ein neues Bodenrecht. S. 10, 1983.

²³ Bundesamt für Statistik.

Prozent unproduktive Flächen, 30.3 Prozent sind bestockte Flächen, vor allem Wald und 30.6 Prozent - 1'263'308 Hektaren – sind besiedelbare Flächen.

Die besiedelbare Fläche teilt sich auf in den landwirtschaftlich genutzten Boden von 1'019'729 Hektaren und in **Siedlungsflächen respektive Bauzonen von 244'000 Hektaren**. Diese Siedlungsfläche enthält 80'000 Hektaren oder 33 Prozent Verkehrsfläche.

In der Schweiz steht jedes vierte Gebäude ausserhalb der Bauzone. Diese überbauten Gebiete ausserhalb der Bauzonen machen 100'000 Hektaren aus, davon werden 70 % landwirtschaftlich genutzt. In privater Nutzung verbleiben somit 30'000 Hektaren.

In die Berechnung für das öffentliche Baurecht fallen somit folgende Flächen:

- A:** 144'000 Hektaren **überbautes Gebiet innerhalb der Bauzonen**;
B: 100'000 Hektaren **unüberbautes Gebiet innerhalb der Bauzonen**;
C: 30'000 Hektaren **überbautes Gebiet ausserhalb der Bauzonen**, das nicht landwirtschaftlich genutzt wird;

davon 33 Prozent abgezogene Verkehrsflächen ergibt für:

- A: 96'480 Hektaren mit einem geschätzten durchschnittlichen Bodenwert von 500 Franken pro m².
B: 67'000 Hektaren mit einem geschätzten durchschnittlichen Bodenwert von 300 Franken pro m².
C: 20'100 Hektaren mit einem geschätzten durchschnittlichen Bodenwert von 200 Franken pro m².

Der totale Bodenwert ergibt sich durch die Umrechnung von Hektaren in m² (x 10'000) und die Multiplikation mit dem geschätzten Bodenwert des jeweiligen Gebiets:

Für A:	96'480 x 10'000 x 500	=	482.4 Milliarden Franken
Für B:	67'000 x 10'000 x 300	=	201 Milliarden Franken
Für C:	20'100 x 10'000 x 200	=	40,2 Milliarden Franken

Ergibt ein Total von 723.6 Milliarden Franken Bodenwert in der Schweiz²⁴.

Angenommen, die Schweizerische Landesfläche gemäss A, B plus C gehörte der Schweizer Bevölkerung und nur die Nutzung wäre gemäss Baurecht in Privatbesitz, würden alle Erträge aus den Bodenwerten der Allgemeinheit zufallen.

Um diesen Ertrag zu ermitteln, werden folgende Annahmen getroffen:

- Der Boden gemäss A, B plus C in der Schweiz gehört der Allgemeinheit.
- Die darauf stehenden Gebäude gehören privaten Nutzern.
- Die Landwirtschaft wird von der Berechnung ausgenommen.
- Die Gemeinden geben den Boden im Baurecht an die privaten Nutzer ab.

²⁴ Die Schweizerische Gesellschaft für ein neues Bodenrecht hat den Verkehrswert des Bodens im Jahr 1975 auf gut 160 Milliarden Franken geschätzt, die Schweizerische Bankgesellschaft auf 460 Milliarden Franken. Extrapoliert man den ersten Wert mit 6 Prozent, die durchschnittliche Bodenwertsteigerung der letzten 28 Jahre, ergibt sich eine Bodenwertsumme im Jahr 2003 von ca. 800 Milliarden Franken. Siehe: Modellvorstellungen zur Bodenrechtsreform, Seite 12/13.

- Die privaten Nutzer zahlen der Gemeinde einen jährlichen Baurechtszins von 3 Prozent.
- Die Einnahmen werden pro Kopf der Bevölkerung zurückbezahlt.

Der oben berechnete Bodenwert von 723 Milliarden Franken zu 3 Prozent als Baurechtszins besteuert, ergäbe eine jährliche Steuereinnahme von 21.7 Milliarden Franken. Bei einer Bevölkerungszahl von 7'318'000 Menschen im Jahr 2002 könnten **2963 Franken pro Jahr und Bewohner** ausbezahlt werden.

Die Idee für diesen visionären Idealzustand eines gerechten und sozialen Bodenrechts ist nicht neu, wie ein Blick in die Literatur zeigt²⁵. Detaillierte Ausführungen darüber, wie der Boden ins Eigentum der Öffentlichkeit überführt werden kann, hat die Schweizerische Gesellschaft für ein neues Bodenrecht in ihren Modellvorstellungen zur Bodenrechtsreform dargelegt²⁶.

6.3 Zwei Beispiele von Anwendungen des Baurechts

6.3.1 Christoph-Merian-Stiftung Basel

Die Christoph Merian Stiftung ist eine gemeinnützige Stiftung mit Sitz in Basel. Sie wurde von Christoph Merian (1800-1858) durch eine Schenkung an die Stadt Basel begründet und ist mit 900 Hektaren einer der grössten Landeigentümer der Nordwestschweiz. Stiftungszweck ist die Förderung des Wohls der Menschen in Basel, wobei soziale Fragen und die Bedürfnisse benachteiligter Bevölkerungsgruppen einen Schwerpunkt bilden. Kulturelle und ökologische Engagements sind ein weiterer wichtiger Aufgabenbereich. So werden zum Beispiel die drei Landwirtschaftsbetriebe alle nach den biologischen Richtlinien bewirtschaftet. Zur Stiftung des verstorbenen Kaufmanns gehören Wald, Acker- und Wiesland in mehreren Kantonen, ca. 250 Gebäude und Wertschriften. 15 Prozent der Fläche sind bebaut Land.

Der Gesamtertrag der Stiftung von 50 Millionen Franken stammt aus Miet-, Vermögens- und Baurechtserträgen. Davon machen die Baurechtszinsen je nach Erfolgsrechnung zwischen 20 – 30 Prozent der Gesamteinnahmen aus. Der Reinertrag beläuft sich auf gut 10 Millionen Franken pro Jahr. Diese Summe kommt vollumfänglich gemeinnützigen Projekten zugute.

Ein Grossteil der Baurechtszinseinnahmen erwirtschaftet sich aus den 450'000 m² im „Dreispietzareal“ zwischen Basel und Münchenstein. Die Baurechtszinsanpassung erfolgt je nach Liegenschaft anders. Meist wird der Zins alle 10 Jahre neu ausgehandelt oder er unterliegt einer Indexklausel.

²⁵ Z.B. Meier-Solfrian W.: Globale neue Welt.

²⁶ Blätter für ein neues Bodenrecht, Modellvorstellungen zur Bodenrechtsreform.

6.3.2 Mystery Park Interlaken

Am Rand von Interlaken, auf dem Areal des ehemaligen Militärflugplatzes Interlaken, befindet sich der Mystery Park. Die Idee zum Park stammt vom Buchautor Erich von Däniken, der sich seit Jahren mit dem Leben Ausserirdischer und den Zeugnissen dieses Lebens auf der Erde beschäftigt. Die Planung begann 1996, wobei zuerst an eine kleinere Ausstellung im Dorf Beatenberg gedacht wurde. Da das Echo in der Bevölkerung und bei den Behörden gross war, wurde aus der kleinen Idee bald der grosse Park. Die gesamten Investitionen beliefen sich auf 86 Millionen Franken. Der Park beschäftigt aktuell 120 Personen und ist seit Mai 2003 geöffnet.

Nur die wenigsten Besucher wissen, dass der Park sich im Baurecht auf Boden der Eidgenossenschaft befindet. Zufällig gleichzeitig zur Landsuche der Promotoren suchte die Luftwaffe nach Möglichkeiten, den stillgelegten Militärflugplatz anderweitig zu nutzen. So wurde man schnell handelseinig.

Auf die Frage, ob das Baurecht eher eine Notlösung war, meint der Kaufmännische Leiter des Parks, dass das Baurecht dem Mystery Park sehr gelegen kam. Die finanziellen Mittel waren beschränkt und ein Bankkredit wäre nicht zu erhalten gewesen.

Zu den Rahmenbedingungen des Vertrags: Das Gelände war schlecht erschlossen. Dazu mussten wegen der Überflutungszone der Lutschine die Gebäude erhöht gebaut werden. Die Infrastrukturkosten wurden vom zu verzinsenden Landpreis in Abzug gebracht. Der Baurechtszins basiert auf dem Landesindex der Konsumentenpreise vom April 2000 (Basis 1993) und wird jedes Mal angepasst, wenn sich der Index um 5 Punkte oder mehr verändert hat.

Für die Fläche von 792'753 m² bezahlt der Mystery Park einen jährlichen Baurechtszins von 184'875 Franken (Stand Februar 2004). Der Bodenwert beträgt ungefähr 5 – 6.50 Franken pro Quadratmeter.

6.4 Schlussfolgerungen

6.4.1 Kritik an einem allgemeinen öffentlichen Baurecht

Der Vorschlag eines öffentlichen allgemeinen Baurechts des ganzen baulich genutzten Bodens mit Rückvergütung pro Kopf an die Bevölkerung ist juristisch und theoretisch machbar. Das haben insbesondere die Analysen der Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht aufgezeigt. Die Widerstände aus Prinzip und die Angst um eine Benachteiligung gegenüber dem Ist-Zustand sind die grösseren Hindernisse für die Einführung eines allgemeinen öffentlichen Baurechts als der finanzielle und personelle Aufwand sowie die technische Ausgestaltung. Es ist anzunehmen, dass die Mehrheit der Bevölkerung durch diese weitgehende Änderung im Eigentumsrecht profitieren würde. Aus ethischer und sozialer Sicht ist dem visionären Idealzustand eines allgemeinen öffentlichen Baurechts nichts entgegenzusetzen.

Neben dem Boden ist auch der Luftraum ein öffentliches Gut. In der politischen und gesellschaftlichen Diskussion geht diese Tatsache jedoch immer vergessen. Es stellt sich daher die Frage, warum der Luftraum nicht besteuert wird. So verursacht die Mobilfunkstrahlung Krankheitskosten, die der Allgemeinheit aufgebürdet werden. Eine Vergabe des Luftraums in ein sogenanntes „Durchleitungsrecht“ würde finanzielle Ausgleichsströme schaffen.

6.4.2 Fazit

Die Landvergabe im Baurecht hat sich in jahrzehntelanger Praxis bewährt. Folgende Eigenschaften des öffentlichen Baurechts sind besonders zu erwähnen:

- Der Boden bleibt im Eigentum der Allgemeinheit, was den *zukünftigen Generationen* einen unerschöpflichen Handlungsspielraum gewährt. Die heutige Generation profitiert *ökonomisch* von den Baurechtszinsen. Insbesondere wenn die Erträge der Bevölkerung pro Kopf direkt zurückbezahlt werden.
- Die Berechnung der Erträge aus einem gesamtschweizerischen öffentlichen Baurecht ergibt einen Betrag von gut 3000 Franken pro Jahr und Person. Insbesondere Familien würden stark gefördert und finanziell entlastet.
- Durch tief gehaltene Baurechtszinsen besteht eine *ökologische und soziale* Fördermöglichkeit für Unternehmen, Private oder Institutionen.

Damit sind alle Komponenten der verfassungsmässig geforderten Nachhaltigkeit gegeben²⁷. Der ökologische, soziale und ökonomische Gewinn für die heutige und die zukünftige Generation ist bei einem bewusst eingesetzten Baurecht gegeben.

Das Argument der Nachhaltigkeit und der Verweis auf die Verfassung können bei den vermehrt wieder auftretenden politischen Diskussionen zu der Frage, ob öffentliche Grundstücke verkauft werden sollen, ohne zu Zögern in die Diskussion eingebracht werden.

²⁷ Die Präambel (Einführung) der Schweizerischen Bundesverfassung gibt dem Schweizervolk und den Kantonen die Verfassung „im Bewusstsein der gemeinsamen Errungenschaften *und der Verantwortung gegenüber den künftigen Generationen*“. Art. 2, Zweck der BV fordert denn auch ausdrücklich von der Schweizerischen Eidgenossenschaft „die gemeinsame Wohlfahrt und *die nachhaltige Entwicklung*“.

7 Die Bodenwertsteuer

7.1 Geschichte der Bodenwertsteuer

Die Frage, ob Renten und Gewinne aus dem Bodeneigentum oder dem Bodenverkauf an Private gehen oder der Allgemeinheit gehören sollen, wird schon seit den Anfängen der theoretischen Ökonomie und seit der Industrialisierung im 18. Jahrhundert diskutiert. Die ersten Theorien zur Besteuerung der Bodenrenten sind über 200 Jahre alt und gehen auf die Physiokraten in Frankreich zurück. Sehr aktuell wurde die Diskussion in den USA zur Zeit der Besiedelung. Die weissen Siedler haben den Boden der Urbevölkerung weggenommen und in privates Eigentum übergeführt, mit allen exklusiven Rechten wie Ausschluss anderer, Bebauung, Verpachtung oder Verkauf mit grossen Gewinnen. Der amerikanische Volkswirtschaftler **Henry George (1839-1897)** analysierte diese Vorgänge und kam zum Schluss, dass die Ursache sozialer Not in den neuen Staaten im Privateigentum an Grund und Boden liegt. Bekannt geworden ist Henry George mit seinem Buch „Progress and Poverty“. Er wurde ein grosser Befürworter einer „single tax“, also einer Alleinsteuern ausschliesslich aus den Bodenerträgen und hat viel zu ihrer Verbreitung beigetragen. Henry George ist davon ausgegangen, dass eine Bodenwertsteuer alle anderen Steuern ohne Einnahmeverluste ersetzen könnte. Er hat sich vehement dagegen ausgesprochen, etwas zu besteuern, das dem Einzelnen gehört, wie der Lohn, das Vermögen und produzierte Güter im Privatbesitz. Dagegen solle der nackte Bodenwert besteuert werden, da es nur die Leistung der Allgemeinheit sei, wenn ein Quadratmeter Boden Hunderte bis Tausende von Dollar an Wert gewonnen hat.

In Deutschland war **Adolf Damaschke (1865-1935)** ein grosser Verfechter einer Bodenwertsteuer und die treibende Kraft des „Bundes Deutscher Bodenreformer“. Er sah in der Bodenreform den Schlüssel zur Verbesserung der gesamten gesellschaftlichen Situation, jedoch sollte, im Gegensatz zu Henry George, nur ein Teil der Grundrente abgeschöpft werden.

Seit Jahrzehnten wird eine Bodenwertsteuer in Dänemark und in Australien erhoben. Die lange Tradition dieser Art der Besteuerung des Bodens hat in den beiden Ländern zu einer allgemein anerkannten Praxis von Steuer und Bewertungsverfahren geführt. In beiden Ländern ist es nicht das Ziel, mit der Bodenwertsteuer aktiv in den Bodenmarkt einzugreifen. In Australien liegt der Steuersatz zwischen 0.7 und 3 Prozent - zum Teil kann die Steuer vom Einkommen abgezogen werden - in Dänemark sind es ca. 2.5 Prozent. Für soziale Härtefälle, die entstehen, wenn ein Grundstück deutlich unter seinem Wert genutzt wird, gibt es in beiden Ländern Härtefallklauseln²⁸.

²⁸ Josten R., S. 127.

7.2 Theorie der Bodenwertsteuer

Der Bodenwertsteuer liegt die Idee zugrunde, den Wert eines Stück Bodens ohne Berücksichtigung der darauf stehenden Gebäude oder Immobilien zu besteuern. Boden, der viel Wert hat, zum Beispiel in den Zentren oder in reichen Agglomerationsgemeinden, würde einen höheren Steuerertrag abwerfen als Boden in Randregionen. Da auch unbebaute Grundstücke in der Bauzone besteuert würden, hätte das einen grossen Einfluss auf die Raumplanung. Die unbebauten Grundstücke in der Bauzone, die vielfach zu Spekulationszwecken gehortet werden, würden so vermehrt dem Bodenmarkt zurückgegeben, da durch die Steuer ein Nutzungsdruck entsteht.

Die Bodenwertsteuer kann je nach politischem Willen auf der Ebene Bund, Kanton, Bezirk oder Gemeinde eingeführt werden.

Der wichtigste Diskussionspunkt wird die Höhe des Steuersatzes sein. Je höher der Steuersatz, desto grösser der Ertrag und die Wirkung auf den Bodenmarkt. Grundsätzlich wird von der Bodenwertsteuer eine bodenpreisdämpfende Wirkung erwartet²⁹. Die Theorie der Bodenwertsteuer geht überdies von einer rationalen ökonomischen Handlungsweise des Immobilieneigentümers aus. Darin handelt der Eigentümer nach vorhersagbarem Muster. Durch die Besteuerung des Grundstücks wird er angeregt, das Potenzial der Nutzung voll auszuschöpfen. Der Bodenmarkt wird flüssiger und die Allokation, also Zuteilung des Bodens, wird gegenüber dem heutigen Zustand verbessert. Weil Grundstücke besser ausgenutzt und Baulücken geschlossen werden und dafür weniger auf der grünen Wiese gebaut wird, werden die landwirtschaftlichen Böden vor der Überbauung stärker geschützt.

Der Unterschied zwischen der Bodenwertsteuer und der Liegenschaftssteuer besteht darin, dass bei der Liegenschaftssteuer je nach Kanton nicht der reine Verkehrswert zu versteuern ist und dass das Gebäude mitversteuert wird. Nach Auskunft eines Fachschätzers macht der Gebäudewert 2/3 bis 4/5 des gesamten Schätzwertes aus. Jedoch kann der reine Bodenwert in den besten Lagen bis über 50 Prozent zum Grundstückswert (Boden und Immobilie) beitragen.

7.3 Ausgestaltung und Wirkung der Bodenwertsteuer

Die Einführung einer reinen Bodenwertsteuer bedeutet eine Vereinfachung des Steuerrechts. Die Grundstücke könnten weiterhin von den kantonalen Fachschätzern bewertet werden. Die Liegenschaftssteuer würde bei der Einführung einer Bodenwertsteuer wegfallen. Da sich der Steuersatz im Prozentbereich bewegt und nicht wie für die Liegenschaftssteuer im Promillebereich, müssten für Härtefälle Ausnahmeregelungen geschaffen werden. Eine Expertengruppe in Philadelphia, USA, die im Rahmen einer Steuerreform auch die Bodenwertsteuer untersucht hat, kam zum Schluss, dass eine Einführungszeit von maximal 10 Jahren realistisch ist³⁰. Die Schweizerische Gesellschaft für ein neues Bodenrecht rechnete für die

²⁹ Josten R., S.230/231.

³⁰ Weitere Hinweise unter: <http://www.philadelphiacontroller.org>, Stichwort „tax reform“. 10 Jahre waren ein Kompromiss, der den Akteuren genug Zeit gibt, sich den veränderten Bedingungen anzupassen.

Umsetzung ihrer Modellvorstellung – die jedoch viel weiter geht als eine Bodenwertsteuer – mit 20 bis 30 Jahren³¹.

Die wohl wichtigste Wirkung der Bodenwertsteuer betrifft die Tendenz, Bodenpreise zu dämpfen. Die Bodenwertsteuer bringt als Ersatz oder Ergänzung der Einkommenssteuer bei gerechter Ausgestaltung in jedem Fall eine Minderbelastung von Steuern und Abgaben für die Mehrheit der Bevölkerung.

Sinkende Bodenwerte hätten für die Pensionskassen Auswirkungen. Die Einführung der obligatorischen zweiten Säule mit dem Kapitaldeckungsverfahren hat dazu geführt, dass alle Pensionskassen neben Aktien und Obligationen auch Immobilien in ihren Portefeuilles haben. Die Erträge daraus sind für die Pensionskassen ein wesentlicher Bestandteil, mit denen sie die Pensionen auszahlen. Sinkende Bodenpreise mindern die Rentabilität der getätigten Immobilienkäufe. Jedoch würde dieser Verlust durch die tieferen Einkommenssteuern sehr wahrscheinlich wieder ausgeglichen. In der wissenschaftlichen Literatur fehlt leider eine vertiefte und sachlich neutrale Aufarbeitung dieser Zusammenhänge.

Die Aussagen zur Wirkung der Bodenwertsteuer sind empirischer Art (Aufgrund von Erfahrung und Beobachtung) und müssten vertieft behandelt werden, da nur sehr wenig wissenschaftliche Literatur zum Thema verfügbar ist.

7.3.1 Vorteile der Bodenwertsteuer

- Der Bodenmarkt wird flüssiger.
- Die Bodenpreise sinken, der Kapitalbedarf sinkt, Realinvestitionen steigen.
- Baulücken werden aufgefüllt.
- Boden in der Bauzone wird optimal genutzt.
- Erschlossenes aber nicht überbautes Bauland wird schneller überbaut, da durch die höhere Steuerlast das Horten von Boden an Attraktivität verlieren wird.
- Zu grosse Bauzonen werden in die Landwirtschaftszone zurückgezont, was aus Gründen des Kulturlandschutzes sehr erwünscht ist.
- Das Baulandangebot auf dem Markt nimmt nach der Einführung der Bodenwertsteuer zu.
- Die Steuerbelastung fördert flächensparende Nutzungen zugunsten von Natur, Landschaft und Bodenschutz.
- Schon stark verdichtete Räume sind gegenüber den anderen Räumen bevorteilt.
- Der Bodenwert wird bei genügend hoher Besteuerung sinken.
- Die Raumplanung wird effizienter.
- Mit den Einnahmen aus der Bodenwertsteuer kann die Einkommenssteuer gesenkt oder ganz abgeschafft werden.
- Geringerer Verwaltungsaufwand als heutige Situation.
- Gerechtere Gesellschaft.

³¹ Blätter für ein neues Bodenrecht, Modellvorstellungen zur Bodenrechtsreform, S. 9.

7.3.2 Nachteile der Bodenwertsteuer

- Heftige Opposition aus den Kreisen der Hauseigentümer und der Immobilienbranche ist vorprogrammiert.

7.4 Einnahmen aus der Bodenwertsteuer

Die Grössenordnung der Einnahmen einer gesamtschweizerischen Bodenwertsteuer kann nur sehr grob abgeschätzt werden. Die Berechnung berücksichtigt aus praktischen Gründen nur das aktuell vorhandene Bauland ohne die Landwirtschaftliche Nutzfläche und stützt sich auf die Berechnung des Bodenwertes im Kapitel 6.2. Die Berechnung ergab **ein Total von 723.6 Milliarden Franken Bodenwerte in der Schweiz**. In Realität wäre der Bodenwert, der über eine konsequent ausgestaltete Bodenwertsteuer besteuert würde, viel höher. Denn zusätzlich würde die Benützung des Bodens für Staumauern, für Flugpisten, für den Verkehr, als Träger des Mobilfunks, etc. in Rechnung gestellt.

Der Bodenwert von 723 Milliarden Franken zu beispielsweise 1 Prozent besteuert, ergäbe eine jährliche Steuereinnahme von 7.2 Milliarden Franken.

Dieser Steuerertrag von 7.2 Milliarden Franken könnte die Einkommenssteuerlast der Steuerpflichtigen bei den Bundes und Kantonssteuern zu einem Fünftel entlasten. Ebenso denkbar ist eine Auszahlung pro Kopf was bei einer Bevölkerung von 7'318'000 Menschen im Jahr 2002 **987 Franken pro Jahr und Bewohner** ausmachen würde.

7.5 Schlussfolgerungen

7.5.1 Kritik an der Bodenwertsteuer

Jede neue Steuer hat den Nachteil, dass die Auswirkungen und Nebeneffekte nicht exakt voraussagbar sind. Mit den heutigen Möglichkeiten der Computersimulation könnten die verschiedenen Auswirkungen jedoch recht exakt prognostiziert werden. Wie im Fall des öffentlichen Baurechts, sind die Widerstände aus Prinzip und die Angst einer Benachteiligung gegenüber dem Ist-Zustand die grösseren Hindernisse für die Einführung einer Bodenwertsteuer als der finanzielle und personelle Aufwand sowie die technische Ausgestaltung.

Folgende Punkte geben Hinweise, warum die Einführung einer Bodenwertsteuer zum heutigen Zeitpunkt sehr schwierig sein würde:

- Fehlendes Bewusstsein in die Zusammenhänge, fehlende Distanz zu den aktuellen Verhältnissen.
- Das Steuerrecht ist komplex. Eine neue Steuer beschäftigt Steuerrechts- und andere Experten für Gutachten und Gegengutachten. Es ist vorauszusehen, dass

anstatt sachlicher Information Gegenpropaganda und fadenscheinige Argumente die Diskussion bestimmen würde.

- Obschon die Bodenwertsteuer in Dänemark und Australien angewendet wird, ist eine Übertragung auf Schweizer Verhältnisse nur schwer möglich. Die Eigentumsverhältnisse sind nicht vergleichbar, da in der Schweiz die Mieter gegenüber den Grundeigentümern überwiegen. Auch die Ausgangslage durch Verfassung und Recht ist unterschiedlich.

7.5.2 Fazit

In der theoretischen Analyse hat die Bodenwertsteuer viele Vorteile aufzuweisen. Die Einbettung der neuen Steuer in den aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext ist einfach, da das Steuersystem vereinfacht würde. Die Vorteile der Steuer müssten einfach und transparent einer Mehrheit der Bevölkerung kommuniziert werden. Es ist leider zu erwarten, dass die neutrale Information unter den Argumenten der Partikularinteressen verschwinden würde.

8 Die Mehrwertabschöpfung

8.1 Kurzer Exkurs in die Raumplanung

Bei der Planung des Raumes werden ursprüngliche Naturräume sowie historisch gewachsene Siedlungen innerhalb der Gemeindegebiete in verschiedene Zonen eingeteilt. Das Raumplanungsgesetz RPG und die Raumplanungsverordnung RPV geben die Vorgaben zur raumplanerischen Ausgestaltung der Schweiz. Die Planung wird auf den drei Stufen Bund, Kantone und Gemeinden vorgenommen. Dabei muss unterschieden werden zwischen behördenverbindlicher Planung und grundeigentümergebundener Planung.

Der **Richtplan** auf der kantonalen Ebene ist behördenverbindlich. Nach dem Raumplanungsgesetz RPG sind die Kantone zur Richtplanung verpflichtet. Darin wird unter anderem in Grundzügen aufgezeigt, wie sich das Kantonsgebiet räumlich entwickeln soll, wo sich Gefahrenzonen befinden, wo die Landschaft für die Erholung besonders wertvoll ist oder wo neue Strassen geplant sind.

Demgegenüber ist die **Nutzungsplanung** auf der Ebene der Gemeinden grundeigentümergebunden. Die Nutzungsplanung trennt das Siedlungsgebiet vom Nichtsiedlungsgebiet und kennt die drei Zonen: **Landwirtschaftszone, Bauzone und Schutzzone**³². Die Zonenplanung und das Baureglement der Gemeinden zeigen *wo und was* gebaut werden darf. Je nach Zone sind die möglichen Bauten Einfamilienhäuser, Wohnblöcke mit festgelegten Stockhöhen, Industrie- und Gewerbebauten oder Büro- und andere Dienstleistungsbauten. Die Planung bestimmt dabei die mögliche Grösse und Form der Bauten und die Lagequalität von Grundstücken.

Die Raumplanung auf der Gemeindeebene weist also den Ist-Zustand aus, die Richtplanung der Kantone gibt neben dem Ist-Zustand noch Hinweise auf mögliche zukünftige räumliche Entwicklungsmöglichkeiten oder Potentiale. Nach Artikel 4 des RPG wird der Information der Bevölkerung ein grosser Stellenwert eingeräumt. Die Mitwirkung ist ausdrücklich erwünscht, die Pläne sind alle öffentlich einsehbar.

8.2 Die Mehrwertabschöpfung als ein Instrument der Raumplanung

8.2.1 Die Geschichte der Mehrwertabschöpfung im Raumplanungsgesetz

Das in einer Expertenkommission ausgearbeitete erste RPG der Schweiz wurde 1972 dem Bundesrat und am 4. Oktober 1974 den Räten unterbreitet. Der Ständerat nahm das Gesetz mit 20 zu 0, der Nationalrat mit 122 zu 20 Stimmen an. Gegen diesen Beschluss und gegen das Gesetz wurde das Referendum ergriffen. Im Entwurf des ersten Raumplanungsgesetzes war eine Mehrwertabschöpfung vorgesehen. Diese Mehrwertabschöpfung wurde heftig kritisiert und war mit ein Grund, warum gegen das Raumplanungsgesetz das Referendum ergriffen wurde. In

³² RPG Art. 14.

der Volksabstimmung im Jahr 1976 wurde das erste Raumplanungsgesetz an der Urne knapp mit 654'233 zu 626'134 Stimmen abgelehnt.

Die Umsetzung dieses in der Volksabstimmung 1976 abgelehnten RPG hätte einen Finanzstrom geschaffen, indem ein Teil der abgeschöpften Mehrwerte für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich verwendet worden wäre³³. Insbesondere die Landwirtschaft und der ländliche Raum hätten von diesem Finanzstrom profitiert.

Die dafür massgebenden beiden Artikel 37 und 45 lauteten:

Art. 37 Mehrwertabschöpfung

¹ Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren sowie durch deren Durchführung erhebliche Mehrwerte geschaffen, so sind sie durch Abgaben oder Landabtretungen von dem nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen auf den Zeitpunkt der Realisierung in angemessener Weise abzuschöpfen.

² Die Abschöpfung von Mehrwerten, soweit sie für die Beschaffung von Realersatz zur Sicherung der bisherigen Existenzgrundlage verwendet werden, ist bis zur Realisierung der Mehrwerte der Ersatzgrundstücke aufzuschieben, wenn diese zum mittleren Preis der in der Gegend getätigten Handänderungen erworben wurden.

³ Der Ertrag der Abschöpfung ist für Raumplanungszwecke zu verwenden, ein Teil davon für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich im Sinne von Artikel 45. Der Bund erlässt die notwendigen Grundsatzbestimmungen.

⁴ Das kantonale Recht regelt die Einzelheiten.

⁵ Der Bundesrat erlässt Richtlinien über die anwendbaren Kriterien und die Höhe der Abschöpfung.

Art. 45 Volkswirtschaftlicher Ausgleich und Abgeltung

¹ Der Bund regelt durch Spezialgesetz einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft als Abgeltung für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung.

² In gleicher Weise ist ein Ausgleich zugunsten von Gebieten vorzunehmen, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsgrad aufweisen.

³ An Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiete oder Grundstücke für Erholungs- und Schutzzwecke in unzumutbarer Weise beansprucht werden, kann der Bund Entschädigungen leisten. Die Entschädigungen können von angemessenen Leistungen der interessierten Kantone oder Gemeinden, allenfalls auch der Bewirtschafter, abhängig gemacht werden.

³³ Moor H., S. 23 ff.

Nach der Ablehnung an der Urne wurde das RPG neu überarbeitet und trat am 22. Juni 1979 in Kraft. Die Mehrwertabschöpfung wurde zwar auch in die überarbeitete Version aufgenommen, jedoch in veränderter Form. Neu regelt sich die Mehrwertabschöpfung nach Artikel 5 RPG Abs. 1 Ausgleich und Entschädigung³⁴.

Art. 5 RPG Abs. 1 Ausgleich und Entschädigung

¹ Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch die Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

Während in der ersten Fassung des RPG der Bund für die Spezialgesetzgebung verantwortlich gewesen wäre, wurde im revidierten und heute gültigen Gesetz die Kompetenz zur Mehrwertabschöpfung den Kantonen übertragen. Mit der Konsequenz, dass heute, über 20 Jahre nach Inkrafttreten des RPG, nur zwei Kantone einen Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte durchführen. Es sind dies Basel-Stadt und Neuenburg. Ein entsprechendes Gesetz wurde im Kanton Solothurn im Frühling 1992 an der Urne verworfen. In einzelnen Kantonen werden auf der Gemeindeebene Mehrwerte abgeschöpft, so zum Beispiel im Kanton Bern.

Seit Inkrafttreten des RPG wurden mehrere Gesetzesänderungen vorgenommen. Aktuell wird insbesondere das Bauen ausserhalb der Bauzonen und die Umnutzung nicht mehr gebrauchter Landwirtschaftsbauten kontrovers diskutiert. Der Druck interessenorientierter Organisationen zur Aufweichung des RPG und der RPV ist enorm.

8.2.2 Anfall der Mehrwerte

Die durch die Raumplanung geschaffenen Mehrwerte entstehen hauptsächlich durch drei verschiedene Massnahmen³⁵:

- **Umwandlung von Landwirtschaftsland in baureifes Land.** Die dazu notwendige Umzonung erfolgt meist in einem Mehrheits-Beschluss durch den Gemeinderat oder durch die Gemeindeversammlung auf Antrag der zuständigen Planungsbehörde. Hier fallen die höchsten Mehrwerte an, da die Differenz der Bodenwerte zwischen dem Landwirtschaftsland und dem Bauland bis zu einem Faktor Tausend höher sein können.
- **Auf- oder Umzonung von Liegenschaften in eine Zone ertragreicherer Nutzungsart oder intensiverer baulicher Nutzbarkeit.** Das heisst, es darf höher gebaut werden oder es dürfen neu Geschäfte und Büros statt wie bisher Wohnungen vermietet werden, was dem Eigentümer einen höheren Mietertrag einbringt.

³⁴ RPG, SR 700.

³⁵ Wirth M., Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung, S. 212.

- **Öffentliche Ausstattungs- und Verkehrserschliessungsmassnahmen.** Wenn eine Gemeinde, ein Kanton oder der Bund in öffentliche Gebäude, in öffentliche Verkehrsmittel oder in sonstige Infrastrukturanlagen investiert, führt das meistens, quasi als Nebeneffekt, zu einer qualitativen Aufwertung des umliegenden Siedlungsgebietes.

In allen drei Varianten der Mehrwertentstehung hat die öffentliche Hand agiert oder sogar investiert. Der private Grundstückeigentümer profitiert finanziell ohne eigenes Zutun, also leistungslos, durch höhere Mietzinseinnahmen und einem entsprechend höheren Wert seines Grundstücks.

8.2.3 Begründung der Mehrwertabschöpfung

in Fachkreisen ist unbestritten, dass die raumplanerisch verursachten Mehrwerten in irgendeiner Art wieder der Allgemeinheit zufließen sollen³⁶. Auch über die Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung besteht an sich weitgehend Konsens. So sollte die Abschöpfung der Mehrwerte aus ökonomischer, bodenordnungs- und gerechtigkeitspolitischer Sicht idealerweise sämtliche planungs- und ausstattungsbedingte Vorteile umfassen, und es sollte vollumfänglich abgeschöpft werden³⁷.

Der **Grundsatz der Rechtsgleichheit** in der Bundesverfassung verlangt, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich gestellt sind³⁸. Daraus ergibt sich nicht nur eine Gleichbehandlung im Nachteil, sondern auch im Vorteil. Oder anders gesagt, so wie eine entschädigungslose Sonderbelastung Einzelner zugunsten der Allgemeinheit auszuschliessen ist, ist ebenfalls eine Sonderbegünstigung Einzelner durch Massnahmen der Allgemeinheit auszuschliessen. Man spricht vom **Grundsatz der Vorteilsgleichheit**³⁹.

Auch die Ethik begründet an sich einen Ausgleich planerischer Mehrwerte. Denn „die Raumplanung schafft eine Grundordnung des Lebensraumes und fördert die Lebensqualität. Ihre Chancen sind das Ungewisse und das Unausweichliche in Raum und Zeit. Der ethische Rückhalt aber ist der Respekt vor dem Leben“⁴⁰. Eine Gesellschaft zeigt sich dann als ethisch korrekt und gerecht handelnd und hat dann **Respekt vor dem Leben**, wenn allen zugeteilt wird, was auch allen gehört, ohne dass sich einzelne auf Kosten der Allgemeinheit bereichern können.

Durch die RP entstehen nicht nur Mehr- sondern auch Minderwerte. Die konsequente Umsetzung einer Mehrwertabschöpfung würde es ermöglichen, mit den Einnahmen aus der Mehrwertabschöpfung planungsbedingte Nachteile zu entschädigen.

³⁶ siehe z.B. Wirth M., S. 72 ff.

³⁷ Locher P.; VLP-Schrift, Nr. 57, Seite 9.

³⁸ Bundesverfassung, Art. 8.

³⁹ Wirth M., S. 212.

⁴⁰ Lendi M., DISP Nr. 141. S. 17 ff.

8.2.4 Wirkung und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung

Die Wirkungen der Mehrwertabschöpfung sind durch die wissenschaftliche Theorie und durch praktische Erfahrungen gut bekannt. Nach Aussage des Baudepartements Basel-Stadt hat die Mehrwertabschöpfung keinen Einfluss auf das Investorenverhalten. Die Preise für Bauland bzw. für neu erstellte Wohnungen in Miete oder Eigentum werden am Bauland- bzw. am Mietmarkt gebildet. Und „da beide Märkte in weiten Bereichen frei und unreglementiert sind, bestimmen Angebot und Nachfrage den Preis. Der ursprüngliche Erwerbspreis für das Land, die Steuerbelastung oder die Abschöpfung von Mehrwerten können deshalb auf den Baulandpreis oder die Mietzinshöhe keinen Einfluss haben“, meint Egon Stirnemann, Direktor der kantonalen Planungsgruppe Bern⁴¹.

Und Thomas C. Guggenheim schreibt: „Die Abschöpfung von Planungsvorteilen respektive der Mehrwerte:

- hat keine preistreibende Wirkung;
- führt nicht zur Erhöhung von Mieten und Wohnkosten;
- setzt den Marktmechanismus nicht ausser Kraft;
- schmälert hingegen die Renditeerwartung der Eigentümer und
- hat möglicherweise eine stabilisierende Wirkung auf das Preisniveau.“⁴²

Die beiden wichtigsten Fragen zur Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung sind **der Zeitpunkt** der Abgabebearhebung und **die Berechnung** des abgabepflichtigen Mehrwertes. Abgabepflichtig ist der Grundstückeigentümer.

Der Zeitpunkt der Abgabebearhebung kann wie folgt festgesetzt werden:

- wenn das begünstigte Grundstück veräussert wird;
- nach erfolgter Erhöhung des Nutzungsertrages, oder
- nach erfolgter Überbauung.

Die Berechnung des abgabepflichtigen Mehrwertes bezieht sich in der Regel auf die Differenz zwischen dem Landwert oder Bodenwert vor- und nach planerischen Veränderungen.

Ein einfaches Beispiel soll dies verdeutlichen:

Ein Mehrfamilienhaus steht an einer stark befahrenen Strasse. Es ist laut, die Wohnungen können nur dank tiefen Mieten besetzt werden.

In einer Volksabstimmung wird eine neue Umfahrungsstrasse für 10 Millionen Franken angenommen. Diese entlastet die Strasse und damit das Haus vom Durchgangsverkehr. Die vorher unattraktive Wohnlage wird nach dem Bau der Umfahrungsstrasse wegen der tieferen Verkehrsbelastung stark aufgewertet. Die Wohnungen können jetzt besser und teurer vermietet werden. Der Mehrwert des Grundstücks beträgt im nachfolgenden vereinfachten Beispiel 1 Million Franken. Dabei profitiert zwar der Mieter von der ruhigen Wohnlage, er bezahlt dies aber gleich doppelt. Erstens die Umfahrungsstrasse mit seinem Steueranteil und zweitens die höhere Miete. Der Vermieter hat ohne eigenes Zutun eine rentablere Immobilie, die einen höheren Ertrag abwirft.

⁴¹ Stirnemann E.: VLP-Schrift Nr. 57, S. 66.

⁴² Guggenheim T.C.: KPG-Schrift 5/1991.

Beispiel Anfall Mehrwert	Vor der neuen Umfahrungsstrasse	Nach der neuen Umfahrungsstrasse
Baukosten* für ein Mehrfamilienhaus (m ³ x Fr./m ³)	1'000'000.-	1'000'000.-
Ertragswert* (500 m ² x 200 Fr./m ² Vorher und 500 m ² x 300 Fr./m ² Nachher) kapitalisiert zu 5%	100'000.- = 2'000'000.-	150'000.- = 3'000'000.-
Landwert Ertragswert minus Baukosten	2'000'000.- - 1'000'000.- = 1'000'000.-	3'000'000.- - 1'000'000.- = 2'000'000.-
Mehrwert		= 1'000'000.-
* Der m ³ -Wert der Baukosten und der m ² -Wert vom Ertragswert sind projektabhängige Grössen, je nach Zone und Lage. In Basel-Stadt berechnet der Kanton die beiden Werte.		

Quelle: eigenes Beispiel+

8.2.5 Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer

Die Mehrwertabschöpfung ist eine Ergänzung zur Grundstückgewinnsteuer, da die Grundstückgewinnsteuer unabhängig ist von den Gründen, die zu den Gewinnen geführt haben. In der wissenschaftlichen Literatur finden sich verschiedene Berechnungsarten, wie die Mehrwertabschöpfung neben der Grundstückgewinnsteuer eingezogen werden kann, ohne dass eine Doppelbesteuerung auftritt⁴³.

8.2.6 Die aktuelle Situation

Wie schon erwähnt, werden bis heute nur in zwei Kantonen Mehrwerte nach dem RPG abgeschöpft. Dabei wird aus politisch-pragmatischen Gründen nicht der ganze Mehrwert abgeschöpft, sondern nur ein prozentualer Anteil. In Basel-Stadt ist es die Hälfte des Mehrwerts der abgeschöpft wird, in Neuenburg sind es 20 Prozent.

Das Beispiel Basel-Stadt zeigt, in welcher Grössenordnung Mehrwerte anfallen. Der Kanton kennt schon seit 1978 eine Mehrwertabschöpfung auf Stadtgebiet. Bis ins Jahr 1999 flossen die Erträge in die allgemeine Staatskasse. Seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2000 fliessen die Einnahmen in einen Fonds und müssen nun zweckgebunden für den Grünbereich eingesetzt werden. Jedoch nur für Neuanlagen und nicht für den Unterhalt, was nicht befriedigend und logisch ist, wie mir eine Kontaktperson in der Verwaltung telefonisch mitgeteilt hat.

⁴³ Siehe z.B. Wirth M., S. 210 ff.

Die Einnahmen der Stadt Basel aus der Mehrwertabschöpfung:

- 1978 – 1990: 4.9 Millionen Franken;
- 1991 – 1999: 15.8 Millionen Franken;
- 2000 – 2003: 26.8 Millionen Franken (in diese Zeitperiode fallen mehrere grössere Umnutzungen und Neubauten, zum Beispiel der Messeturm Basel).

Der gesamte Ertrag aus der Mehrwertabschöpfung seit 1991 beträgt 42.6 Millionen Franken. Das ergibt eine durchschnittliche Einnahme von 3.5 Millionen Franken pro Jahr. Da die Abschöpfung mit 50 Prozent veranschlagt ist, ergibt sich ein Gewinn in gleicher Höhe für die Investoren.

Die Schätzung der jährlich anfallenden Mehrwerte für die ganze Schweiz zeigt folgende Rechnung: Basel-Stadt dient mit 7 Millionen Franken Mehrwerte pro Jahr als Referenz. Es wird angenommen, dass dieser Wert ebenfalls in den 10 grössten Kantonen der Schweiz anfällt. Das würde dann 70 Millionen Franken pro Jahr als Mittelwert ausmachen, oder bei einer Schätzgenauigkeit von 25 Prozent ein Wert zwischen 50 – 90 Millionen Franken.

8.3 Schlussbetrachtung

Die Mehrwertabschöpfung war ursprünglich ein wichtiger Pfeiler in der raumplanerischen Gesetzgebung. Denn wo der Staat in den Raum eingreift, gibt es gezwungenermassen Gewinner und Verlierer sowie Vorteile und Nachteile aus der Planung. Dagegen würde die Mehrwertabschöpfung für eine ausgleichende Gerechtigkeit und Rechtsgleichheit sorgen. Leider konnten diese Vorteile der Allgemeinheit weder im ersten RPG - es wurde in einer eidgenössischen Volksabstimmung abgelehnt - noch im zweiten RPG auf kantonaler Ebene - wo die meisten Kantone gar nie einen Anlauf zur Umsetzung des Gesetzesauftrages vorgenommen haben - vermittelt werden.

Eine Hochrechnung zeigt, dass jährliche Mehrwerte in der Grössenordnung zwischen 50 – 90 Millionen Schweizer Franken in die Taschen privater Investoren und Bodeneigentümer fliessen, eine Summe, die nach Bundesgerichtsentscheiden bis zu mindestens 60 Prozent der Allgemeinheit gehört.

9 Schlussfolgerungen

9.1 Zusammenfassende Betrachtung der drei Instrumente

	Öffentliches Baurecht	Bodenwertsteuer	Mehrwertabschöpfung
Rechtsquelle:	Nach ZGB geregelt.	Es gibt keine direkte Bodenwertsteuer in der Schweiz. Der Bodenwert wird in mehreren Kantonen indirekt und mit tiefem Steuersatz im Promillebereich durch die Liegenschaftssteuer besteuert.	Nach RPG geregelt.
Praxiserfahrungen:	Baurechte werden auf Ebene Bund, Kantone und Gemeinden vergeben. In der Praxis seit Jahrzehnten bewährt.	Die Burgergemeinde in Bern finanziert sich aus den Liegenschaftserträgen. In Dänemark und Australien seit Jahrzehnten angewendet.	In den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg seit über zehn Jahren angewendet. Hat sich in der Praxis bewährt.
Ausgestaltung:	Relativ grosse Freiheit in der Ausgestaltung der Verträge.	Grosse Freiheit in der Ausgestaltung der Steuer.	Enge Definition, was unter Mehrwert zu verstehen ist.
Erträge:	Periodisch anfallender Steuerertrag in Form des Baurechtszinses.	Periodisch anfallender Steuerertrag.	In der Regel einmaliger Ertrag pro Grundstück.
Höhe der Einnahmen:	Höhe der Einnahmen abhängig von der Grösse der öffentlichen Baurechtsfläche und dem Baurechtszins.	Höhe der Steuer abhängig vom gewählten Steuersatz. In Dänemark und Australien sind die Erträge eher gering.	Höhe der Einnahmen im Verhältnis zu den übrigen Steuereinnahmen gering.
Ertrags-schätzung für die Schweiz:	Aktuell anfallende Erträge nicht schätzbar. Ein gesamtschweizerisches Baurecht zu 3 % würde zu jährlichen Einnahmen von ca. 22 Milliarden Franken pro Jahr führen.	Ca. 7 Milliarden Franken pro Jahr bei einem Satz von 1 Prozent.	Ca. 50 – 90 Millionen Franken pro Jahr.
Motiv:	Erfüllt das Kriterium der Nachhaltigkeit gemäss Bundesverfassung. Gerechtes Bodenrecht.	Ethische und soziale Gerechtigkeit. Ökonomische Effizienz.	Die Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz nach Bundesverfassung.
Argumente für die Umsetzung:	Das Baurecht nützt der heutigen Generation durch periodische Zinseinnahmen	Der Eigentümer besetzt den Boden und schliesst andere Nutzungsarten und	In der kleinräumigen Schweiz schafft die RP mit jedem Eingriff

	und erhält den bodenbezogenen Handlungsspielraum für die nächsten Generationen. Die Gemeinden können mit der Baurechtsvergabe aktiv gewünschte Unternehmen fördern und Arbeitsplätze schaffen.	Nutzer aus. Dieses Privileg darf etwas kosten. Jedes knappe öffentliche Gut hat seinen Preis, dessen Ertrag der Allgemeinheit zufließen soll.	Mehrwerte und Minderwerte. Die Mehrwertabschöpfung erfüllt das Postulat der Gleichheit der Bürger vor dem Gesetz.
Hindernisse die eine Umsetzung erschweren:	Das kurzfristige Denken in Wirtschaft und Politik behindert positive Bestrebungen, die erst in der weiteren Zukunft Vorteile für die Allgemeinheit bringen werden. Unbeliebtes Instrument bei Banken und Investoren. Das „Eigentumsdenken“ stellt eine hohe psychologische und ideologische Hürde dar.	Akzeptanz in der Bevölkerung für eine neue Steuer eher nicht gegeben. Angst vor Neuem und vor willkürlicher Festlegung der Bodenwerte.	Politischer Druck der Bau- und Investorenlobby verhindert seit Jahren mit Erfolg die Umsetzung. Politischer Wille fehlt. Mangelnde Kenntnisse des Instruments in Politik und Bevölkerung.
Fazit:	Das öffentliche Baurecht hat nach wie vor seine grösste Berechtigung. Muss in die Nachhaltigkeitsdiskussion eingebracht werden. Ein Nachteil besteht darin, dass das Baurecht nur einem kleinen Kreis von Experten bekannt ist.	Ein gutes Steuerinstrument, das theoretisch viele Probleme löst. Der Entwurf müsste in einem interdisziplinären Team bearbeitet werden.	Die Mehrwertabschöpfung ist immer noch aktuell. Wo möglich unbedingt in Diskussionen einbringen.

9.2 Erreichen der Studienziele

Die Studie analysierte die drei Instrumente öffentliches Baurecht, Bodenwertsteuer und Mehrwertabschöpfung. Ihre Erträge sollen die Belastung der Einkommen aus der Erwerbsarbeit senken.

Nachfolgend wird nun die Frage beantwortet, ob die drei untersuchten Instrumente die oben genannte Forderung erfüllen. Dazu können folgende Aussagen gemacht werden:

- **Das öffentliche Baurecht** erfüllt die Forderung. Das Kriterium der Nachhaltigkeit wird in idealer Weise umgesetzt. Je mehr Boden in den Gemeinden als öffentliches Baurecht vergeben ist, desto höher sind die Einnahmen. Die Baurechtszinsen bedeuten einen regelmässigen Ertrag in die Gemeindekasse. Die Raumplanung und die nachkommende Generation profitieren. Jedoch muss dafür gesorgt werden, dass die Baurechtszinsen nicht als Mehreinnahmen vom Gemeinwesen verbraucht werden, sondern pro Kopf der Bevölkerung zurückbezahlt werden oder mit den Einnahmen die Einkommenssteuern gesenkt

werden. Die Baurechtspraxis hat sich bewährt. Wie das Beispiel Mystery Park mit 120 neuen Arbeitsplätzen zeigt, erlaubt das öffentliche Baurecht die Realisierung von Projekten, welche durch den Wegfall teurer Bodenkäufe erst ermöglicht werden. Ein weiterer wichtiger Vorteil des öffentlichen Baurechts ist der, dass keine privatisierten Bodenwertgewinne anfallen. Die heutigen Baurechtsverträge der Gemeinden sollten unbedingt weitergeführt werden. Der Verkauf von Boden in öffentlichem Eigentum sollte gestoppt werden. Der visionäre Idealzustand eines gesamtschweizerischen öffentlichen Baurechts wird wohl auch in ferner Zukunft eine Utopie bleiben.

- **Die Bodenwertsteuer** kann so ausgestaltet werden, dass mit ihr das geforderte Ziel erreicht werden könnte. Dazu braucht es jedoch ein interdisziplinäres Expertenteam, das sich der Aufgabe der Ausgestaltung der Steuer annimmt und die notwendigen Schritte aufzeigt.
- **Die Mehrwertabschöpfung** erfüllt die oben gestellte Forderung nicht. Die Mehrwertabschöpfung ist ein Instrument, das aus Gerechtigkeitsgründen angewendet werden soll und nicht, um damit Wirtschaftspolitik zu betreiben. Bodenwertgewinne aus planerischen Gründen werden abgeschöpft, nicht jedoch Gewinne aus spekulativer Quelle.

Die gesellschaftlichen Fragen rund um das Bodeneigentum tangieren juristische, politische, ethische und auch psychologische und damit irrationale Bereiche. Die bodenrelevanten Initiativen und Vorstösse in den letzten 40 Jahren haben direkt nicht das gebracht, was möglich und notwendig gewesen wäre. Jedoch darf der indirekte Einfluss auf die Gesetzgebung und die Meinungsbildung nicht unterschätzt werden. Visionäre oder sogar utopische Ideen und Vorschläge sollten in der Bodendiskussion ihren Platz haben. Denn sie zeigen auf, was theoretisch möglich wäre und weisen damit den Weg für realistische und mehrheitsfähige Vorstösse.

Solange Verbesserungen zum herrschenden Zustand möglich sind, müssen die sehr guten Argumente für ein gerechteres Bodenrecht in politische Diskussionen eingebracht werden und darf der Wille für das Erreichen einer gerechteren Gesellschaft nicht erlahmen.

10 Literaturverzeichnis

- Agra-Europe: Presse und Informationsdienst GmbH, Kessenicherstr. 219/221, D-53129 Bonn. <http://www.agra-europe.de>.
- Blätter für ein neues Bodenrecht: *Modellvorstellungen zur Bodenrechtsreform*. Herausgegeben von der Schweizerischen Gesellschaft für ein neues Bodenrecht. 2. Auflage Bern 1983. Die Gesellschaft ist nicht mehr aktiv. Kopien der Studie können beim Autor mit frankiertem Rückantwortkuvert bezogen werden.
- Bundesamt für Statistik BFS: *Bodennutzung der Schweiz*. Arealstatistik 1979/1985. Bern 1992.
- Bundesverfassung: *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft*. SR 101.
- Eidgenössische Steuerverwaltung: *-Informationsstelle für Steuerfragen*. <http://www.estv.admin.ch/data/ist/d/index/htm>.
-Gesamtschweizerische Vermögensstatistik der natürlichen Personen 1997. <http://www.estv.admin.ch/data/sd/d/verstat/ver97.pdf>
-Die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Bern 2002.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement: *Der Wachstumsbericht*. Bern April 2002. <http://www.seco.admin.ch>. Stichwort: Wachstumsbericht.
Giuliani G.: *Landwirtschaftlicher Bodenmarkt und landwirtschaftliche Bodenpolitik in der Schweiz*. Diss ETH. Aachen 2002 (Shaker Verlag).
- Guggenheim T.C.: *Auswirkungen der Abschöpfung von Planungsvorteilen auf Mietzinse und Wohneigentum*. KPG Bulletin. Nr. 5/1991.
- Fromm E.: *Haben oder Sein*. 1976 (Deutsche Verlags-Anstalt).
Institut für Sozialethik der SEK und Schweizerische Nationalkommission Justitia et Pax: *Welches Bodenrecht ist für Mensch und Boden recht?* Institut für Sozialethik des Schweizerischen Evangelischen Kirchenbundes SEK und der Schweizerischen Nationalkommission Justitia et Pax. Studie Nr. 38 der SEK, Sulgenauweg 26, 3007 Bern. Bern und Lausanne 1987.
- Josten R.: *Die Bodenwertsteuer – eine praxisorientierte Untersuchung zur Reform der Grundsteuer*. Stuttgart 2000. (Verlag W. Kohlhammer GmbH).
- Lendi M.: *Ethik und Raumplanung – Raumplanungsethik*. DISP 141 2/2000. S. 17 ff. Zürich. <http://www.nsl.ethz.ch>.
- Mäusli-Allenspach P., Oertli M., Meier A., Furrer J.: *Das schweizerische Steuerrecht*. Ein Grundriss mit Beispielen. Muri/Bern 2001. (Cosmos Verlag AG).
Der Einfluss der Besteuerung auf den Bodenmarkt, die Bodennutzung und die Bodenrente. Bericht 19 des Nationalen Forschungsprogramm „Boden“. Liebfeld-Bern 1988.
- Meier R., Messerli P., Stephan G.: *Ökologische Steuerreform für die Schweiz*. Zürich 1998. (Verlag Rüegger).
- Meier-Solfrian W.: *Globale Neue Welt: Reformkonzepte für eine integrierte Wirtschaft*. Zürich 2000 (Orell Füssli).
- Moor H.: *Die Wohlfahrtsfunktion der Landwirtschaft und deren Abgeltung*. Bern 1975 (Verlag Lang).
- Raumplanungsgesetz RPG: *Bundesgesetz über die Raumplanung*. SR 700.
Rosenberger W.: *Boden nutzen statt besitzen*. Erste Auflage 1997. Herausgeber: Inwo Schweiz, Postfach, 5001 Aarau.

Statistisches Amt des
Kantons Basel-Landschaft:
Studer T., Frey R., Rüst P.:

Handänderungsstatistik. Nr. 260/2003. Liestal 2002.

Tax reform Philadelphia:
VLP-Schrift:

Der partnerschaftliche Baurechtszins. Basel 1987.
Herausgeber: Basler Kantonalbank.
<http://www.philadelphiacontroller.org>. Stichwort: tax reform.
Mehrwertausgleich in der Raumplanung, Zum Stand des
Ausgleichs planungsbedingter Mehr- und Minderwerte in der
Schweiz. Schriftenfolge Nr. 57. Bern 1992. Herausgeber:
Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP Bern.
Grundlagen und Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung.
ORL-Institut ETHZ. Zürich 1976. Schriftenreihe zur Orts-,
Regional- und Landesplanung.

Wirth M.:

10.1 Weitere empfehlenswerte Literatur zum Thema

Heinsohn G.,
Steiger O.:

*Eigentumstheorie des Wirtschaftens versus Wirtschaftstheorie
ohne Eigentum*. Marburg 2002 (Metropolis Verlag).
Ergänzungsband zur Neuauflage von „Eigentum, Zins und
Geld“.

Matthias R.:

Ökologie und Bodenreform. 2. Auflage. Winterthur 1988.
Kann bei der INWO bezogen werden.

Schweizerische
Gesellschaft für ein neues
Bodenrecht:
Tschäni H.:

Landvergabe im Baurecht. Eine Dokumentation zuhanden der
Gemeinden. 3. Überarbeitete und erweiterte Auflage. Herbst
1984. Zu beziehen bei: Inwo Schweiz, Postfach, 5001 Aarau.
Wem gehört die Schweiz? Eine kritische Sicht auf den
Umgang mit Eigentum in der Vergangenheit und heute. Zürich
1986 (Orell-Fussli).

Vontobel W.:
Zeitschrift „Fragen der
Freiheit“:

Sanierungsfall Bau. Zürich 1993 (Werd-Verlag).
Ausgabe Nr. 245, 1997: Fortschritt und Armut. Leben und
Werk Henry Georges.
Ausgabe Nr. 257, 2001: Wie viel Erde braucht der Mensch?
Herausgeber: Seminar für freiheitliche Ordnung e. V. D-73087
Bad Boll. <http://www.sffo.de>.

Zeitschrift für
Sozialökonomie:

Herausgeber: Stiftung für Reform der Geld- und
Bodenordnung in Zusammenarbeit mit der
Sozialwissenschaftlichen Gesellschaft 1950 e.V.
Redaktion: Dipl. Ökonom W. Onken. Mail: [redaktion-
onken@web.de](mailto:redaktion-onken@web.de).

11 Adressverzeichnis

Initiative für Natürliche Wirtschaftsordnung INWO

Sekretariat INWO Schweiz
5001 Aarau

Telefon: 062 822 84 86
Fax: 062 823 67 55
Mail: info@inwo.ch
Web : www.inwo.ch

Präsident: Marco Lustenberger

Anna Maria und Karl Kramer-Stiftung

Röslistrasse 2
8006 Zürich

Telefon: 01 362 27 73
Mail: nellinaef@bluewin.ch

Präsident: Hansruedi Weber

Stiftung für natürliche Wirtschaftsordnung NWO

Postfach 247
8807 Freienbach

Präsident: Heinz Girschweiler
Sekretär: Othmar Metzger, Telefon: 01 700 12 07

Autor der Studie:

Liner Marcel
Dipl. Ing.-Agr. ETH
Brunnweg 4
4143 Dornach

Telefon: 061 701 51 44
Mail: marcel.liner@gmx.ch