

Bodensteuer oder Flächennutzungszertifikate

Marktwirtschaftliche Alternativen zur Lex Koller

Von Wolfram Kägi und Markus Gmünder*

Die mögliche Aufhebung der Lex Koller hat in den vergangenen Wochen zu intensiven Diskussionen geführt. Die Autoren sind der Ansicht, dass ausgesuchte marktwirtschaftliche Instrumente geeigneter und effizienter wären, um Zersiedelung und Zweitwohnungsbau einzudämmen. Sie plädieren für einen Mix aus neuen und bisherigen Raumplanungsinstrumenten.

Der Widerstand gegen die Aufhebung der Lex Koller wächst. Unter anderem wird befürchtet, dass es nach deren Aufhebung zu einer noch höheren Nachfrage nach Zweitwohnungen kommen könnte, mit der Folge einer weiteren Zersiedelung der Landschaft und möglicherweise auch von Mietpreissteigerungen. Doch ist die Lex Koller überhaupt ein probates Mittel, um solchen Zukunftsszenarien vorzubeugen? Die Lex Koller schränkt den Bodenerwerb durch Ausländer ein, wobei das Gesetz im Zuge der Personenfreizügigkeit bereits aufgeweicht worden ist. Auch vermochte der restriktive Erlass nicht zu verhindern, dass der Bau von Zweitwohnungen und die allgemeine Zersiedelung weiter zunahm. Ebenso sind die Boden- und Mietpreise in manchen Regionen bereits heute hoch. Wahrscheinlich aber ist, dass die Zersiedelung und insbesondere der Zweitwohnungsbau mit oder ohne Lex Koller voranschreiten werden.

Das Beispiel USA

Soll die Zersiedelung gestoppt werden, braucht es andere Massnahmen. Klassische raumplanerische Instrumente sind hier eine Option, führen aber zu einer ineffizienten Ressourcenallokation. Eine Alternative sind marktwirtschaftliche Lösungen. Zu diesen gehört die sogenannte Bodensteuer, in Anlehnung an die in den USA bestehende «Property Tax», die dort auf kommunaler Ebene die wichtigste Steuer ist. Sie funktioniert wie folgt: Wer Bauland besitzt, muss eine Steuer bezahlen; Bezugsgrösse ist der Wert des Bodens. Jährlich würden (zum Beispiel anhand der registrierten Handänderungen) die Verkehrspreise aller eingezonten Grundstücke geschätzt. Auf dieser Grundlage wird die jährliche Steuerrechnung verschickt. Die Steuer müsste deutlich höher sein als die heute auf Gemeinde- und Kantonsebene bestehende Grund- oder Liegenschaftsteuer, um die erwünschten Ziele zu erreichen. – Begründen lässt sich eine solche Steuer auf verschiedene

* Wolfram Kägi ist Geschäftsführer der Firma B, S, S. Volkswirtschaftliche Beratung, Markus Gmünder arbeitet dort als Projektleiter und ist Lehrbeauftragter für räumliche Ökonomie an der ETH Zürich sowie an der Fachhochschule Zentralschweiz.

Weise. Erstens kann mit externen Kosten argumentiert werden: Wer durch sein Verhalten andere beeinträchtigt, etwa weil er Abgase ausstösst oder die Landschaft durch Bauten «verschandelt», soll die dadurch der Gemeinschaft aufgebürdeten Kosten tragen. Zweitens ergibt es aus fiskalischer Sicht grundsätzlich Sinn, neben Arbeit, Kapital und Energie vermehrt auch die Nutzung des knappen und zudem immobilienfaktors Boden zu besteuern. Drittens aber – und das soll hier diskutiert werden – könnten von einer solchen Regelung Lenkungsimpulse ausgehen.

Wer Bauland besitzt (ob überbaut oder nicht ist unerheblich), der würde Bodensteuer zahlen. Dies würde dazu führen, dass bestehendes Bauland besser ausgenutzt wird. Und Immobilienbesitzer hätten Anreize, ihre Liegenschaften rentabel zu bewirtschaften, die Steuer bestände ja unabhängig davon, ob auf dem Boden ein gutgehendes Hotel oder ein meist leerstehender Zweitwohnungskomplex steht. Da die Steuer auf Basis des Bodenpreises berechnet wird, führt der Besitz attraktiver Grundstücke, zum Beispiel mit Seeanstoss, zu hohen Steuern. Verhindert würde durch eine solche Steuer insbesondere, dass wenig genutzte Zweitwohnungen an besonders beliebten Lagen entstehen bzw. gehalten werden.

Wie aber sind die Verteilungswirkungen einer solchen Steuer? Zur Gewährung der Staatsquotenneutralität wären andere Steuern entsprechend zu reduzieren, beispielsweise die Einkommenssteuer. Die erwerbstätige Bevölkerung würde somit tendenziell entlastet. Stärker belastet würden Besitzer bzw. auch Mieter grosser, exklusiver Immobilien. Ausländer, die in der Schweiz keine Einnahmen haben, aber grossen Grundbesitz an attraktiver Lage würden – je nach individuellem bisherigem Arrangement – eventuell deutlich mehr Steuern zahlen.

Die Bodensteuer hat schliesslich noch einen anderen aus ökonomischer Sicht begrüssenswerten Effekt: «Windfall Profits», also Gewinne, die ohne ökonomische Aktivität mehr oder weniger durch Zufall entstehen, wie etwa durch Einzonungen, würden deutlich reduziert, da höhere Bodenpreise automatisch zu höheren Bodensteuerrechnungen führen würden. Die Anreize zur Bodenspekulation wären somit reduziert. Wertminderungen hingegen, beispielsweise durch erhöhten Fluglärm, würden ein Stück weit durch geringere Bodensteuern kompensiert.

Zertifikate und ihre Grenzen

Ein zweites mögliches marktwirtschaftliches Instrument zur verbesserten Bodennutzung ist eine Zertifikatelösung. Innerhalb ausgewiesener Bauzonen würden handelbare Flächennutzungszertifikate zugewiesen oder versteigert. Wer Grund als

Bauland nutzen möchte, der muss im Besitz entsprechender Zertifikate sein, wer auf die bauliche Nutzung des Landes verzichtet, kann Zertifikate verkaufen. Die Effekte dieser marktwirtschaftlichen Lösung sind vergleichbar zur Steuerlösung: Wer Bauland hält und dieses bebaut, der bezahlt. Der Vorteil ist, dass die Gesellschaft nicht den Preis, also die Steuerhöhe, festlegt, sondern ein Mengenziel (Menge an Zertifikaten, also eine bestimmte Zahl an Quadratmetern zu überbauendes Land) – der Preis für die Zertifikate wird durch Angebot und Nachfrage bestimmt.

Sicherlich sind Bodensteuer und Zertifikatelösungen keine Allheilmittel. Es gibt Flächen, die aus raumplanerischen Überlegungen heraus um keinen Preis überbaut werden sollen, beispielsweise letzte Grünzonen in Städten oder auch Flächen an See- und Flussufer. Mit Steuern oder Zertifikaten allein können solche Flächen nicht vor der Überbauung bewahrt werden. Hier braucht es also nach wie vor traditionelle raumplanerische Instrumente.

Zudem stellt sich die Frage nach der politischen Umsetzbarkeit. Eine (deutlich erhöhte) Steuer auf Besitz von Bauland und eine allfällige Reduktion der Einkommenssteuern führen zu einer massiven Umverteilung. Natürlich müsste eine solche Veränderung langsam herbeigeführt werden, die Steuern dürften nicht von heute auf morgen in grossen Sprüngen, sondern müssten über eine lange Zeit und in kleinen Schritten ver-

ändert werden. Trotzdem würde eine solch radikale Veränderung des Steuersystems sicherlich Widerstände auslösen. Eine Zertifikatelösung kann hingegen unter Wahrung der Besitzstände eingeführt werden, wenn die Zertifikate an derzeitige Baulandbesitzer unentgeltlich abgegeben (anstatt versteigert) werden. Ferner ist die Idee handelbarer Flächennutzungszertifikate noch neu und wird allein deswegen grosse Skepsis auslösen.

Diskussion als Anstoss

Der Bundesrat ist zum Schluss gekommen, dass das Verbot von Grundstückserwerb durch Ausländer wenig kompatibel ist mit einer weltoffenen, liberalen Schweiz, die sich international als attraktiver Wirtschaftsstandort positionieren möchte. Gleichzeitig möchte die Schweiz auch weiterhin ein touristisch attraktives Land sein und – eventuell noch wichtiger – den hier arbeitenden Menschen weiterhin eine hohe Lebensqualität bieten. Unabdingbar sind hierfür auch natürliche und unverbaute Landschaften. Marktwirtschaftliche Instrumente wie Bodensteuern oder handelbare Flächennutzungszertifikate wären innovative und moderne Instrumente, die helfen, die Ziele der Raumplanung effizient zu erreichen. Bodensteuer oder handelbare Flächennutzungszertifikate mögen Zukunftsmusik sein. Aber die Diskussion um ein von vielen als veraltet angesehenes Gesetz könnte Anlass geben, über modernere Wege der Raumordnung nachzudenken.

Aus dem Bundesgericht

Zu viele Spitalbetten

Anspruch der Krankenkassen auf Rückvergütung

fel. Luzern, 29. August

Das Verwaltungsgericht des Kantons Zug muss im Streit zwischen dem Krankenkassenverband Santésuisse Zentralschweiz und der Zuger Andreas-Klinik über die Bücher. Das Bundesgericht hat eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde von 47 durch Santésuisse Zentralschweiz vertretenen Krankenkassen teilweise gutgeheissen und den vom Zuger Verwaltungsgericht in seiner Eigenschaft als Schiedsgericht für Krankenversicherungsstreitigkeiten gefällten Entscheid aufgehoben, laut dem die von den Krankenkassen erhobene Forderung auf Rückvergütung von über 11 Millionen Franken verwirkt sei.

Hintergrund des Streits bildet der Umstand, dass die vom Bundesgericht unverständlicherweise anonymisierte Andreas-Klinik in Cham mehr als die ihr in der Spitalliste zugewiesenen

50 Betten geführt hat. Das berechtigt die Krankenkassen laut dem einstimmig gefällten Urteil der in Luzern ansässigen II. Sozialrechtlichen Abteilung zur Rückforderung eines Teils der von ihnen bezahlten Leistungen. Aus Sicht des höchsten Gerichts verhält es sich mit den überzähligen Betten wie mit einer Klinik, die gar nicht in die Spitalliste aufgenommen wurde und daher keinen Anspruch auf Leistungen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung hat. Und entgegen der Auffassung des kantonalen Verwaltungsgerichts ist die Rückforderung aus Sicht des höchsten Gerichts nicht verwirkt. An ihrem Anspruch auf Rückvergütung ändert auch der Umstand nichts, dass die Krankenkassen ihre Rückforderung im Juli 2003 angemeldet, aber die Rechnungen der Klinik weiterhin bezahlt hatten. Urteil K 70/06 vom 30. 7. 07 – BGE-Publikation.



Willkommen bei 75 Jahren
Anlagekompetenz.

Willkommen bei Maerki Baumann. Wir sind die Zürcher Privatbank mit dem Know-how aus 75 Jahren Erfahrung in Sachen Vermögensverwaltung. Und ein paar Eigenschaften, die uns noch privater machen als andere. Zum Beispiel die überschaubare Grösse. Die kurzen Entscheidungswege. Ein familiärer Geist. Das Engagement der Besitzerfamilie und vieler langjähriger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Und unsere Unabhängigkeit. Wenn Sie mehr darüber wissen möchten, freuen wir uns darauf, Sie in unserem Haus begrüssen zu dürfen.

MAERKI BAUMANN & Co. AG

DIE ZÜRCHER PRIVATBANK

Maerki Baumann & Co. AG Dreikönigstrasse 6 CH-8002 Zürich Telefon +41 44 286 25 25 www.mbczh.ch