

Aus der Forschung

Abgaben gegen die Zersiedelung

Plädoyer für eine stärkere Besteuerung des Bodens statt des Einkommens

Die Zersiedelungsproblematik gewann in den letzten Jahren an Brisanz, ohne dass effektive Instrumente dagegen verfügbar waren. Der Flächenverbrauch hat sich im vergangenen Jahrzehnt sogar beschleunigt. Die deutliche Annahme der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) vom 3. März zeigt den Unmut der Bevölkerung über die derzeitige Siedlungsentwicklung. Damit aber hat der Druck auf die Politik, neue Wege einzuschlagen, nachgelassen. Es geht nun um die Umsetzung, nicht mehr um grundsätzlich neue Strategien. Doch solche wären nötig.

Der Grund dafür ist, dass die derzeitigen Raumplanungsinstrumente, die kürzlich angenommene Zweitwohnungs- und die Kulturlandinitiative wie auch die RPG-Revision zu wenig differenziert, zu wenig aufeinander abgestimmt und teilweise zu unflexibel sind. In Verbindung mit der derzeitigen Steuer- und Tarifpolitik bestehen hinsichtlich Bodennutzung sogar Fehlreize. Keines dieser Instrumente setzt bei Externalitäten an, also bei den der Allgemeinheit durch Einzelne über die Bodennutzung aufgebürdeten Schäden. Dabei haben Güter wie etwa die Landschaftsqualität im öffentlichen Bewusstsein einen hohen Stellenwert.

Hohe externe Kosten für Landnutzung

Die Wirksamkeit der bisherigen Instrumente ist aber auch vor allem deshalb unzureichend, weil die finanziellen Belastungen des Baulandes zu gering sind. Studienergebnisse zur Bewertung von Umweltgütern und Infrastrukturkosten lassen sich hochrechnen und für verschiedene Siedlungstypen differenziert betrachten: Die externen Kosten eines abgelegenen Einfamilienhauses unterscheiden sich von denen einer Wohneinheit in einem Mehrfamilienhaus wegen höheren Flächenverbrauchs um den Faktor 10 bis 20. Sie können jährlich einen mittleren fünfstelligen Betrag ausmachen. Dies wird bis anhin nicht durch die Verursacher, sondern durch die Allgemeinheit getragen. Zersiedelung wird dadurch querfinanziert.

Es braucht deshalb einen Systemwechsel: eine Umschichtung der Steuerbelastung von Einkommen hin zur Bodennutzung unter Berücksichtigung der Externalitäten. Mit dieser Internalisierung wird die Zersiedelung – entsprechend ihren volkswirtschaftlichen Gesamtkosten – stark verteuert und eingedämmt. Ökonomische Anreize führen zu einem verantwortungsvollen Umgang mit dem Boden, ohne interventionistische Blockade, zentralistische Steuerung oder staatliche Verbote.

Dazu sollten in der Steuer- und Tarifpolitik Modifikationen vorgenommen werden. Die Liegenschafts- sowie die Vermögens- bzw. Kapitalsteuer haben die falsche Bemessungsgrundlage bei eingezonten, aber nicht überbauten



Wertvolles Bauland: Mit Lenkungsabgaben liessen sich Fehlreize vermeiden.

Parzellen. Hier soll künftig der wesentlich höhere Verkehrswert anstelle des heutigen landwirtschaftlichen Ertragswerts stehen, weil die heutige Regelung die Baulandhortung und somit die Zersiedelung fördert.

Auch die Grundstückgewinnsteuer tut dies aufgrund des degressiven Verlaufs ihres Steuersatzes und sollte daher gestrichen werden. Die Handänderungssteuer in ihrer heutigen Form verfolgt keine Lenkungsabsicht. Sie wirkt wie eine Handelsschranke, erschwert den Übergang zum besten Nutzer und zu Liegenschaften mit weniger Externalitäten. Sie würde idealerweise künftig auf die reinen Verwaltungskosten reduziert.

Der eigentliche Kern des Reformvorschlages jedoch ist die Modifikation der Liegenschaftssteuer, welche neu zu einer Liegenschaftsabgabe wird. Ihre Bemessung erfolgt verursachergerecht auf Grundlage der Externalitäten. Sie würde somit etwa 25-mal höher ausfallen. Die Abgabe wird auf die Parzellenfläche einschliesslich des Anteils an einer Erschliessungsstrasse erhoben. Jährliche Gebühren statt einmaliger Beiträge schaffen dauerhaften Anreiz zur Verdichtung.

Sie setzen bei Neueinzonungen und auch im Bestand an, um Nachverdichtung anzuregen. Die Erhebung erfolgt ab Einzonung nur zum Teil, weil sonst ein Anreiz zum Bauen bestünde, um die Abgaben über Mieten zu kompensieren. Erst ab Baubeginn erfolgt deshalb die Erhebung in voller Höhe.

Die Abgabenhöhe variiert nach Lage und Siedlungstypen mit unterschiedlichem Flächenverbrauch und unterschiedlichen Externalitäten, die bewertet und abgegolten werden. Die

Fokussierung auf externe Kosten wird eine differenzierte und zielgerichtete Lenkungswirkung erreichen, weil die wahren Kosten dem Verursacher angelastet werden. Dies schafft Anreize zur Verdichtung und zur Abkehr von flächenintensivem, dispersem Bauen.

Lenkungsabgabe statt neuer Steuer

Grundstücke mit hohen Externalitäten werden deutlich stärker belastet, so dass der Zersiedelungsdruck zurückgeht. Attraktive Parzellen mit weniger Externalitäten werden bevorzugt und verdichtet. Nicht benötigtes oder gehortetes Bauland wird freiwillig aufgegeben, Entschädigungen durch Rückzonen sind dann unnötig.

Die Mehreinnahmen aus dieser Abgabe auf Bodennutzung werden aufkommensneutral der Allgemeinheit zurückvergütet. Es handelt sich also um eine Lenkungsabgabe und nicht um eine zusätzliche Steuer, welche die Staatsquote erhöhen würde. Die Einkommens- und Gewinnsteuer kann so um ein Drittel reduziert werden – eine Entlastung jedes Steuerzahlers um jährlich über 4000 Franken.

Durch die Lenkungswirkung der Abgaben werden die Siedlungsstrukturen kompakter, die Kosten der Infrastruktur verringert und Schäden an öffentlichen (Umwelt-)Gütern reduziert. Volkswirtschaftlich gesehen stellen diese Einsparungen Effizienzsteigerungen dar und führen so zu einem Wohlfahrts-gewinn.

Piet Justus Wolf

Der Autor ist Architekt und Projektleiter bei Ernst Basler + Partner AG. Dieser Beitrag entstand im Rahmen der Masterthesis des Studiengangs «MAS UZH in Real Estate» an der Universität Zürich.