

Mehrwertabgabe – zusätzliche Belastung für Grundeigentümer

Im Zusammenhang mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) wird in Bern heftig über ein Instrument zur Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte debattiert. In den meisten Kantonen wäre die Mehrwertabgabe eine zusätzliche Abgabe für Grundeigentümer.

*Von Michael Landolt
Volkswirtschaftlicher Mitarbeiter
HEV Schweiz, Zürich*

Die Kantone und Gemeinden sind durch Artikel 5 des geltenden Raumplanungsgesetzes angehalten, planungsbedingte Mehrwerte beim Grundeigentümer angemessen abzuschöpfen. Gleichzeitig sind sie verpflichtet, Minderwerte, die aufgrund von öffentlichen Planungen entstehen, abzugelten. Beide Vorgaben sind heute nicht vollumfänglich verwirklicht. In den Kantonen und Gemeinden hat sich jedoch ein System der Abschöpfung und Abgeltung entwickelt, welches die Balance zu halten vermag. Die meisten Kantone verzichten auf die Erhebung einer eigentlichen Mehrwertabgabe und setzen an deren Stelle die Grundstückgewinnsteuer sowie weitere Steuern.

Im Zusammenhang mit der Revision des RPG wird ein Obligatorium zur Einführung der Mehrwertabgabe durch die Kantone diskutiert. Eine Mehrheit des Ständerates will, dass die Kantone bei Neueinzonungen mindestens 25% des Mehrwerts abschöpfen. Eine starke Minderheit im Ständerat möchte darüber hinaus auch den Mehrwert von Auf- und Umzonungen mit maximal 50% abschöpfen. Erfreulicherweise hat der Nationalrat diesen Ansinnen in erster Lesung Ende September 2011 einen Riegel geschoben. Die Vorlage geht nun in die Differenzbereinigung.

Steuern und Abgaben auf Grundeigentum

Das Grundeigentum wird in allen Kantonen durch die Vermögenssteuer und in vielen Kantonen zusätzlich durch die Liegenschaftssteuer besteuert. Wertsteigerungen beim Grundbesitz erhöhen dabei die Belastung. Die Besteuerung erfolgt nicht nur einmalig,

sondern grundsätzlich jährlich wiederkehrend. Beim Verkauf eines Grundstücks wird die Wertsteigerung (auch die inflationsbedingte) durch die Grundstückgewinnsteuer oder die Gewinnsteuer erfasst und teilweise abgeschöpft. Zusätzlich fallen vielerorts Handänderungssteuern an.

Wertminderungen durch Planungsentscheide werden nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nur dann abgegolten, wenn sie einer Enteignung gleichkommen. Mit planerischen Nachteilen sind dabei nicht nur Abzonungen gemeint. Hierzu sind beispielsweise auch Minderwerte durch Verkehrsplanungen oder Auflagen des Natur- und Heimatschutzes zu zählen. Baurechtliche und planerische Eigentumsbeschränkungen werden nur sehr restriktiv als entschädigungspflichtig anerkannt. Sie müssen von den Eigentümern oft entschädigungslos hingenommen werden. Es lässt sich deshalb mit gleichem Recht auch eine bessere Minderwertentschädigung für Planungsentscheide der öffentlichen Hand fordern.

Grosse Umverteilungsübung

Die Mehrwertabgabe wird von ihren Befürwortern als Mittel zur Finanzierung von Rückzonungen verkauft. Im Gegensatz zur Grundstückgewinnsteuer, die in den allgemeinen Gemeindehaushalt fliesst, wäre die Mehrwertabgabe zweckgebunden ausgestaltet. Die Problematik der Umverteilung dieser Gelder zwischen Gemeinwesen wird dabei unterschätzt. Die Abgabenerträge fallen nicht in denselben Gemeinden an, die Rückzonungen vornehmen (müssen). In vielen Fällen müsste die Umverteilung sogar über die Kantonsgrenze hinaus erfolgen. Dabei würden genau die Gemeinden belohnt, die in der Vergangenheit zu grosszügig Bauzonen eingezont haben

und deshalb über viel Bauland verfügen. Gemeinden, die haushälterisch mit dem Boden umgegangen sind, würden bestraft. Bauland würde dadurch gerade an gut erschlossenen Lagen noch knapper und teurer.

Unsichere Bemessungsgrundlage

Durch die planerische Massnahme der Ein-, Auf- oder Umzonung hat der Grundeigentümer, respektive Immobilienbesitzer, noch keinen Franken mehr in der Kasse. Trotzdem würde er bereits abgabepflichtig werden. Die Bemessungsgrundlage ist dabei höchst unsicher, da zu diesem Zeitpunkt noch gar nicht klar ist, wie gross der Wertzuwachs tatsächlich sein wird. Fällig würde die vorgeschlagene Abgabe beim Verkauf des Grundstücks oder der Erstellung von Gebäuden oder zusätzlichen Geschossen. Sowohl die unsichere Bewertungsgrundlage als auch die zeitliche Verzögerung zwischen Bemessung und Fälligkeit sind problematisch. Das Verfahren zur Erhebung der Mehrwertabgabe ist mit grossem administrativem Aufwand verbunden.

Unwahr ist schliesslich die Behauptung, dass der Grundeigentümer nichts zum entstandenen Mehrwert bei Neueinzonungen beigetragen habe. Die Erschliessung der Grundstücke wird über Erschliessungsbeiträge zu einem grossen Teil von den Grundeigentümern selbst finanziert. Damit ist der Eigentümer an der Schaffung des tatsächlich entstandenen Mehrwerts effektiv mitbeteiligt.

Die Immobilienbranche tut gut daran, die laufende Debatte zur Mehrwertabgabe aktiv zu verfolgen. Bei Um- und Aufzonungen betrifft sie nämlich nicht nur das Bauland, sondern den Immobilienbestand als solchen.

*michael.landolt@hev-schweiz.ch
www.hev-schweiz.ch*