

Bundesamt für Verkehr (BAV)

Analyse möglicher Finanzierungsvarianten: Steuerliche Abschöpfung des Mehrwertes durch öV-Erschliessung

Bericht vom 8. Juli 2010



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|------------|--|----------|
| I | Ausgangslage | 3 |
| II | Systemübersicht der öffentlichen Abgaben | 3 |
| III | Abschöpfung der Mehrwertabgabe nach RPG | 4 |
| 1 | Allgemeines | 4 |
| 2 | Art. 5 RPG: Auftrag an die Kantone | 5 |
| 3 | Art. 5 RPG: Kantonale Umsetzungen..... | 5 |
| 3.1 | Abschöpfung des Mehrwertes mittels gesetzlich normierter Abgabe | 5 |
| 3.2 | Abschöpfung des Mehrwertes mittels Grundstückgewinnsteuer | 5 |
| 3.3 | Abschöpfung des Mehrwertes mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag | 6 |
| IV | Möglichkeiten der Mehrwertabschöpfung aufgrund besserer öV-Erschliessung..... | 7 |
| 1 | Mehrwert durch bessere öV-Erschliessung..... | 7 |
| 2 | Möglichkeit der Mehrwertabschöpfung über die Grundstückgewinnsteuer | 8 |
| 2.1 | Grundsätzliches | 8 |
| 2.2 | Würdigung | 8 |
| 3 | Mehrwertabschöpfung mittels neu zu schaffender gesetzlich normierter Abgabe... | 9 |
| 3.1 | Grundeigentümer als Abgabepflichtige | 9 |
| 3.1.1 | Grundsätzliches | 9 |
| 3.1.2 | Würdigung..... | 10 |
| 3.2 | Gemeinde als Abgabepflichtige..... | 10 |
| 3.2.1 | Grundsätzliches | 10 |
| 3.2.2 | Würdigung..... | 11 |
| 3.3 | Kantone als Abgabepflichtige | 11 |
| 3.3.1 | Grundsätzliches | 11 |
| 3.3.2 | Würdigung..... | 11 |
| 4 | Mehrwertabschöpfung mittels Erhebung der Liegenschaftssteuer | 12 |
| 4.1 | Grundsätzliches | 12 |
| 4.2 | Würdigung | 13 |
| 4.3 | Schaffung einer Bundesliegenschaftssteuer | 13 |
| 5 | Schlussfolgerung..... | 13 |

I Ausgangslage

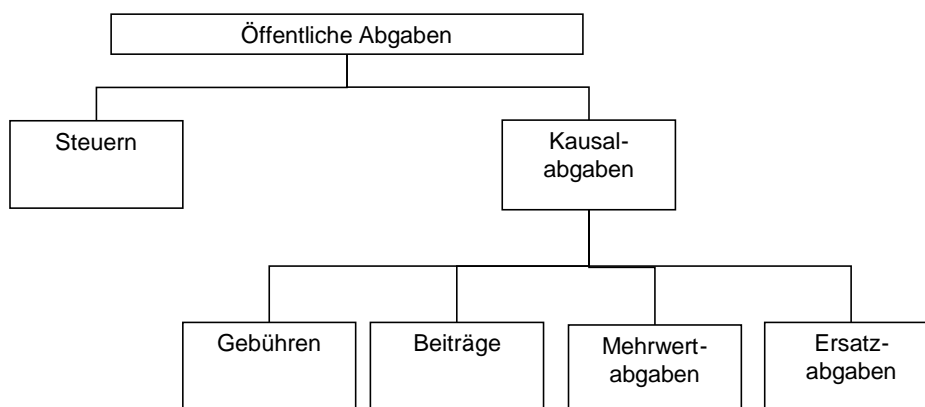
Seit dem 1. September 2009 ist das Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG) in Kraft. Mit dem ZEBG sollen namentlich die Schienenkapazitäten für den Personenverkehr und den Güterverkehr ausgebaut werden. Dies wird zu einer besseren Erschliessung und zu kürzeren Reisezeiten führen. Die Erreichung dieses Ziels bedingt die Durchführung zahlreicher Projekte, die sich über die ganze Schweiz verteilen.

Für die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur hat das Parlament einen Kredit von CHF 5.2 Milliarden bewilligt. Diese Mittel werden indessen nicht ausreichend sein. Der Bundesrat wurde entsprechend in Artikel 10 ZEBG vom Parlament beauftragt, für den weiteren Ausbau der Bahninfrastruktur Vorschläge zur Finanzierung vorzusehen.

Eine bessere Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr führt bei den betroffenen Regionen zu einem Mehrwert. PricewaterhouseCoopers AG wurde vom Bundesamt für Verkehr beauftragt zu überprüfen, inwieweit eine steuerliche Abschöpfung dieses Mehrwertes erreicht werden könnte. Dabei gilt es namentlich Möglichkeiten aufzuzeigen und die entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen zu beleuchten. Es freut uns, dem erteilten Auftrag nachzukommen.

II Systemübersicht der öffentlichen Abgaben

Eine Abschöpfung des auf Basis besserer Erschliessung geschaffenen Mehrwertes ist u.a. mittels öffentlichen Abgaben möglich.



Bundesamt für Verkehr

Bern, 8. Juli 2010

Öffentliche Abgaben können grundsätzlich in zwei Hauptgefässe unterteilt werden: In Steuern und in Kausalabgaben. Steuern sind voraussetzungslos geschuldete öffentliche Abgaben. Demgegenüber haben Kausalabgaben einen besonderen Entstehungsgrund, so dass die Berechtigung besteht, von den Pflichtigen zusätzlich zu ihrer ordentlichen Steuerbelastung eine Abgabe zu erheben.

Bei der vorliegend zur Diskussion stehenden Mehrwertabschöpfung stellt sich die Frage nach der exakten rechtlichen Zuordnung. Zu prüfen ist namentlich die Qualifikation der Abschöpfung als Mehrwertabgabe bzw. als Beitrag.

Mehrwertabgaben werden im Raumplanungsrecht erhoben. Hier wird ein Teil der Wertsteigerung abgeschöpft, die einem Grundeigentümer als Folge raumplanerischer Vorkehren des Gemeinwesens (v.a. Einzonungen) zugewachsen sind. Die Mehrwertabschöpfung findet sich namentlich in Art. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG). Beiträge sind demgegenüber Abgaben als Entgelt für einen wirtschaftlichen Sondervorteil, der Privaten aus der Erstellung einer öffentlichen Einrichtung erwächst. Als Sondervorteil gilt ein Vorteil, der über das hinausgeht, was die öffentliche Einrichtung der Allgemeinheit an Nutzen einträgt (z.B. Grundeigentümerbeiträge an Erschliessungsanlagen).

Bei der hier in Frage stehenden Mehrwertabschöpfung handelt es sich um einen Beitrag. Die rechtliche Qualifikation als Mehrwertabgabe oder als Beitrag ist indessen ohne grosse Bedeutung, da es sich in beiden Fällen um Kausalabgaben handelt. Zu beachten bleibt, dass allfällige Mehrwertabschöpfungen dem Kostendeckungsprinzip entsprechen müssen. Dies bedeutet, dass die Abgabe die Gesamtkosten des Gemeinwesens nicht oder nur geringfügig übersteigen dürfen¹. Zudem muss eine allfällige Mehrwertabschöpfung ebenfalls dem Äquivalenzprinzip entsprechen. Die erhobene Abgabe darf damit im Einzelfall zum objektiven Wert der Leistung nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis stehen.

III Abschöpfung der Mehrwertabgabe nach RPG

1 Allgemeines

Wie Ziff. 3.2.1 des Auftrages entnommen werden kann, orientierte sich das BAV bei der Auftragsumschreibung an der Praxis zur Mehrwertabgabe gemäss RPG. Diese Bezugnahme auf das Raumplanungsgesetz erachten wir als sinnvoll: Die Analyse der heutigen Handhabung der Mehrwertabgabe nach RPG hilft mit, Möglichkeiten der Abschöpfung besserer öV-Erschliessung aufzuzeigen.

¹ Der guten Ordnung halber ist festzuhalten, dass das Kostendeckungsprinzip nicht für raumplanungsrechtliche Mehrwertabgaben gilt.

Bundesamt für Verkehr

Bern, 8. Juli 2010

2 Art. 5 RPG: Auftrag an die Kantone

Art. 5 Abs. 1 RPG bestimmt: „Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen“. Das RPG verlangt also von den Kantonen, dass sie einen Ausgleich für Vorteile und Nachteile, die auf Planungen des RPG zurückgehen, sorgen.

Das RPG schreibt den Kantonen nicht vor, mit welchem System diese den Auftrag von Art. 5 RPG zu erfüllen haben². Den Kantonen obliegt hier eine grosse Gestaltungsfreiheit.

3 Art. 5 RPG: Kantonale Umsetzungen

3.1 Abschöpfung des Mehrwertes mittels gesetzlich normierter Abgabe

Zu beachten ist, dass Art. 5 Abs. 1 RPG nicht unmittelbar anwendbar ist. Für eine Abschöpfung von Mehrwertmitteln mittels einer Abgabe bedarf es daher eines kantonalen Gesetzes im formellen Sinn.

Eine entsprechende gesetzliche Bestimmung wurde etwa im Kanton Basel-Stadt eingeführt. Gemäss § 121 des Bau- und Planungsgesetzes des Kantons Basel-Stadt (BPG) beträgt die Höhe der Abgabe dabei 50% des Bodenmehrwertes. Die Mehrwertabgabe steht dabei den Gemeinden zu, in welchem das belastete Grundstück liegt³. Gesetzlich verankert wurde eine entsprechende Abgabe auch im Kanton Neuenburg (Art. 35 Abs. 1 des neuenburgischen Gesetzes über die Raumplanung, LCAT).

3.2 Abschöpfung des Mehrwertes mittels Grundstückgewinnsteuer

Der Steuerharmonisierungsgesetzgeber gibt den Kantonen die Möglichkeit, Planungsmehrwerte des RPG einer Veräusserung gleichzusetzen und somit der Grundstückgewinnsteuer zu unterstellen. Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG bestimmt wörtlich: „Die Steuerpflicht wird durch jede Veräusserung eines Grundstückes begründet. Den Veräusserungen sind gleichgestellt: [lit. e] die ohne Veräusserung erzielten Planungsmehrwerte im Sinne des Raumplanungsgesetzes, sofern das kantonale Recht diesen Tatbestand der Grundstückgewinnsteuer unterstellt“.

Sofern die Kantone dies vorsehen, können also Mehrwerte mittels Grundstückgewinnsteuer unmittelbar abgeschöpft werden. Unmittelbar bedeutet, dass die Abschöpfung z.B. bereits bei Einzonung und nicht erst bei einer späteren Grundstückveräusserung erfolgen kann. Soweit ersichtlich ist, hat indessen kein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. Planungsbedingte Mehrwerte werden daher in den Kantonen frühestens mit der Veräusserung der Grundstücke der Grundstückgewinnsteuer unterstellt.

² Vgl. hierzu auch Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 27. Februar 1978, S. 1016 f.

³ § 122 BPG.

Zu beachten ist an dieser Stelle die Regelung im Kanton Bern, welcher die Planungsmehrwerte in grundstückgewinnsteuerlicher Hinsicht berücksichtigt hat: Der Kanton Bern legte in Art. 148 Abs. 1 StG-BE fest, dass der Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte mit der Erhebung der Grundstückgewinnsteuer erfolge (allerdings erst im Zeitpunkt der Veräusserung des Grundstückes). Zugleich wird aus Art. 142 Abs. 2 StG-BE indessen ersichtlich, dass allfällige Planungsmehrwerte, die etwa von den Gemeinden mittels öffentlich-rechtlichen Verträgen abgeschöpft wurden, an die Grundstückgewinnsteuerforderung angerechnet werden können⁴. Wurden also beispielsweise im Zeitpunkt der Einzonung Beiträge entrichtet, können diese bei der Grundstückgewinnsteuer in Abzug gebracht werden. Entrichtete Planungsmehrwerte führen damit später zu einer tieferen Grundstückgewinnsteuer.

3.3 Abschöpfung des Mehrwertes mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag

Öffentlich-rechtliche Verträge sind Vereinbarungen, die auf übereinstimmender Willenserklärung von zwei oder mehreren Rechtssubjekten beruhen und die Regelung konkreter Verwaltungsrechtsverhältnisse zum Gegenstand haben. Öffentlich-rechtliche Verträge zwischen der Verwaltung und Privaten setzen dabei voraus, dass das Gesetz diese Vertragsform ausdrücklich oder stillschweigend zulässt, sachliche Gründe für den Vertrag bestehen und der Vertragsinhalt rechtmässig ist.

In einigen Kantonen (z.B. BE, AG) werden planungsbedingte Mehrwerte mit solchen öffentlich-rechtlichen Verträgen abgeschöpft. Exemplarisch ist dies im Kanton Bern wie folgt der Fall: Art. 142 des bernischen Baugesetzes sieht vor, dass Grundeigentümer vertraglich verpflichtet werden können, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen. In der Praxis bedeutet dies, dass die bernischen Gemeinden - in der Regel vor beabsichtigter Einzonungen - mit den betroffenen Grundeigentümern öffentlich-rechtliche Verträge abschliessen, in welchen die Mehrwertabschöpfung geregelt wird.

Öffentlich-rechtliche Verträge setzen einen Konsens zwischen den Parteien voraus. Dies hat entsprechend zur Folge, dass Grundeigentümer nicht zur Leistung der Abgabe verpflichtet werden können. Ein Zwang zur Leistung der Abgabe besteht daher nur indirekt: Die Gemeinden können die Leistung als unabdingbare Voraussetzung zur Einzonung bestimmen.

⁴ Zur Mehrwertabschöpfung im Kanton Bern vgl. nachstehend Ziff. III. 3.3.

IV Möglichkeiten der Mehrwertabschöpfung aufgrund besserer öV-Erschliessung

1 Mehrwert durch bessere öV-Erschliessung

Die Mobilität der Schweizerinnen und Schweizer hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Wie dem Mikrozensus 2005 zum Verkehrsverhalten des Bundesamtes für Statistik entnommen werden kann, legte im Jahre 1950 jede in der Schweiz wohnhafte Person pro Jahr 3'000 Kilometer zurück. Im Jahre 2005 waren es bereits 19'000 Kilometer⁵. Ein beachtlicher Teil dieser Strecken wird mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt. Eine gute öV-Erschliessung ist damit für die Schweizer Bevölkerung von grosser Wichtigkeit.

Die ZEB wird die öV-Erschliessung verbessern. Der Nutzen kommt indessen nicht nur den jeweiligen Bahnutzern zu, sondern indirekt ebenso Gemeinden und Grundeigentümern. Eine vorteilhafte Anbindung an den öffentlichen Verkehr fördert die Attraktivität von Gemeinden und erhöht die Nachfrage und so den Wert der dort liegenden Grundstücke. Dieser Zusammenhang wurde in einer Studie des Statistischen Amtes des Kantons Zürich von 2008 bestätigt: Das Statistische Amt des Kantons Zürich lancierte in Zusammenarbeit mit der Zürcher Kantonalbank eine Studie zum Bodenmarkt im Kanton Zürich. Die Studie beruhte auf einer Vollerhebung der Bodentransaktionen seit 1996 bei den Grundbuchämtern und Notaren. Im Rahmen der Studie konnte ein spezifischer Einfluss der S-Bahn auf die Bodenpreise ermittelt werden. So erzielten Grundstücke, die nur 500 Meter von einer wichtigen S-Bahnstation entfernt liegen, um 14 Prozent höhere Preise als vergleichbare Parzellen, die drei Kilometer von einem solchen Knotenpunkt entfernt waren.

Betreffend der Abschöpfung des Mehrwertes aufgrund besserer öV-Erschliessung sehen wir die folgenden zu diskutierenden Möglichkeiten:

- Mehrwertabschöpfung über Grundstückgewinnsteuer
- Mehrwertabschöpfung mittels separater Kausalabgabe
 - Grundeigentümer als Abgabepflichtige
 - Gemeinde als Abgabepflichtige
 - Kantone als Abgabepflichtige
- Mehrwertabschöpfung mittels Erhebung der Liegenschaftssteuer

⁵ Mikrozensus 2005 zum Verkehrsverhalten, S. 21.

2 Möglichkeit der Mehrwertabschöpfung über die Grundstückgewinnsteuer

2.1 Grundsätzliches

Wie erwähnt, führt eine gute Anbindung an den öffentlichen Verkehr regelmässig zu einer grösseren Beliebtheit des betroffenen Gebietes und damit zu höheren Verkehrswerten der darin gelegenen Grundstücke.

Die Grundstückgewinnsteuer ist eine einmalig erhobene Steuer auf den realisierten Wertzuwächsen, die auf Grundstücken erzielt werden. Sie dient als Spezialeinkommenssteuer dazu, den Wertzuwachs bei Grundstücken im Zeitpunkt der Realisierung zu besteuern. Die Abschöpfung des durch die öV-Erschliessung geschaffenen Mehrwertes mittels der Grundstückgewinnsteuer ist damit aus rechtlicher und steuerrechtlicher Sicht grundsätzlich möglich.

2.2 Würdigung

Bei der Möglichkeit der Mehrwertabschöpfung über die Grundstückgewinnsteuer ist folgendes zu beachten:

- Die Grundstückgewinnsteuer wird bei den Kantonen bereits erhoben (und die Kantone sind dazu aufgrund des StHG auch verpflichtet). Im Rahmen der Abschöpfung könnte damit auf bereits bestehende Strukturen zurückgegriffen werden⁶.
- Die Grundstückgewinnsteuer ist eine kantonale Steuer. Es stellt sich damit die Frage, wie die steuerlichen Mehreinnahmen den ZEB-Projekten zugewiesen werden können. Hier wäre eine neue Verfassungsbestimmung vonnöten (Beschränkung der Souveränität der Kantone durch Bund).
- Die meisten Kantone kennen bei der Grundstückgewinnsteuer einen sogenannten Besitzesdauerabzug, was zur Folge hat, dass bei längerer Besitzdauer die Steuer ermässigt wird. Die maximale Ermässigung bei langer Besitzdauer liegt dabei im Regelfall zwischen 50% und 70%. Das Institut des Besitzesdauerabzuges kann also dazu führen, dass die Mehrwertabschöpfung zumindest teilweise „ausgehebelt“ wird. Zu prüfen ist, ob eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden könnte, die bezüglich Spekulationszuschlag und Besitzesdauerabzug für den hier diskutierten Fall einen Ausnahmetatbestand schafft.

⁶ Dies gilt zumindest bei Kantonen, die das monistische System anwenden (Bern, Zürich, Basel-Stadt, Uri etc.). Bei Kantonen, die das dualistische System verfolgen, wird die Grundstückgewinnsteuer auf der Veräusserung von Grundstücken des Geschäftsvermögens nicht erhoben. Hier erfolgt die Abschöpfung mittels der Einkommens-, bzw. Gewinnsteuer. Die Konsequenz davon wäre die Beschränkung der steuerlichen Erfassung der Mehrwerte auf Privatgrundstücke, was dem Gleichbehandlungsgebot widersprechen würde.

Bundesamt für Verkehr

Bern, 8. Juli 2010

- Es stellt sich die Frage, wann die Grundstückgewinnsteuer erhoben werden soll. Bleibt die Erhebung an die Veräusserung verknüpft, so wird die Abschöpfung auf unbestimmte Zeit (nämlich bis zur Verwertung der Grundstücke) „aufgeschoben“.
- Wird die Grundstückgewinnsteuer indessen vor Veräusserung erhoben, stellt sich die Problematik, dass der Mehrwert abgeschöpft wird, bevor dieser „cashmässig“ realisiert wurde. Im Extremfall könnten Liegenschaftseigentümer bei bereits ausgeschöpfter Fremdfinanzierungs-
limite in finanzielle Bedrängnis kommen.

Wie aus vorstehenden Elementen ersichtlich wird, ist eine Abschöpfung des Mehrwertes mittels Grundstückgewinnsteuer möglich. Die Hauptproblematik liegt wohl darin, dass die Grundstückgewinnsteuer eine kantonale Steuer darstellt und entsprechende Mehreinnahmen grundsätzlich den Kantonen zustehen. Weiter ist fraglich, wie die Deckung der ZEB-Finanzierung zeitnah erfolgen kann, ohne einen groben Systembruch im Bereich der Grundstückgewinnsteuer auszulösen.

3 Mehrwertabschöpfung mittels neu zu schaffender gesetzlich normierter Abgabe

3.1 Grundeigentümer als Abgabepflichtige

3.1.1 Grundsätzliches

Das ZEB schafft eine vorteilhaftere Erschliessung für gewisse Regionen / Gebiete. Diese bessere öV-Erschliessung führt bei den Grundeigentümern dieser Regionen zu einem wirtschaftlichen Sondervorteil. Dieser resultiert daraus, dass die Grundeigentümer aufgrund der eigentumsrechtlichen Anknüpfung und der Wertzunahme einen Nutzen innehaben, der denjenigen der Allgemeinheit übersteigt. Aus rechtlicher Sicht lässt sich der Mehrwert mittels Erhebung eines Beitrages abschöpfen. Ein solcher Beitrag qualifiziert als Kausalabgabe.

Im Rahmen der Einführung einer Kausalabgabe ist zwingend das Legalitätsprinzip zu beachten. Dieses bedeutet, dass alle Verwaltungstätigkeit grundsätzlich an das Gesetz gebunden ist. Ausfluss des Legalitätsprinzips ist Art. 127 BV, welcher nicht nur für Steuern sondern auch für Kausalabgaben gilt⁷. Wie Art. 127 Abs. 1 BV entnommen werden kann, bedarf die Einführung einer Kausalabgabe eines formellen Gesetzes. Dieses Bundesgesetz müsste mindestens den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen umschreiben. Ist dies nicht der Fall, wäre die Erhebung des Beitrages verfassungswidrig.

⁷ Vgl. BGE 128 II 117.

Bundesamt für Verkehr

Bern, 8. Juli 2010

3.1.2 *Würdigung*

Die Abschöpfung des Mehrwertes mittels Erhebung eines Beitrages ist aus rechtlicher wie auch aus steuerrechtlicher Sicht durchführbar. Es ist auf folgende Elemente hinzuweisen:

- Die Abgabe müsste in einem Bundesgesetz statuiert werden. Dies bedarf eines politischen Konsenses. Die Zuweisung des Beitrages in die ZEB-Projekte ist mittels einer Verfassungsbestimmung lösbar.
- Zu beachten bleibt, dass in gewissen Kantonen entrichtete Beiträge im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer angerechnet werden könnten. Dies führt zu einer „Aushebelung“ des Zwecks der neuen Abgabe und vor allem zu Steuerausfällen bei den Kantonen (Minderung Ertrag Grundstückgewinnsteuer). Dieser Mechanismus könnte lediglich durch eine Änderung der kantonalen Gesetze durchbrochen werden.
- Problematisch gestaltet sich die Frage, wie der Mehrwert quantifiziert werden kann. So müsste bestimmt werden, welche Grundstücke aufgrund der ZEB einen Sondervorteil geniessen. Hierbei wären verschiedene Abstufungen vorzunehmen (z.B. je nach Distanz zu einem Bahnhof). Die Zuordnung dürfte sich in der Praxis als ausserordentlich schwierig erweisen.
- Wie bereits unter Ziff. IV. 2.2 erwähnt, könnte ein (einmalig) erhobener Beitrag bei den Grundeigentümern zu finanziellen Problemen führen. Dies namentlich deshalb, weil „cash-mässig“ keine Realisierung stattfand.

3.2 **Gemeinde als Abgabepflichtige**

3.2.1 *Grundsätzliches*

Die bessere Erschliessung erhöht die Attraktivität bestimmter Gemeinden. Damit stellt sich die Frage, inwiefern eine Abgabe von den Gemeinden erhoben werden könnte.

Die Abgabe könnte einerseits mittels öffentlich-rechtlichen Verträgen erhoben werden. Da Hoheitsträger (Bund / Gemeinden) den Vertrag schliessen würden, spricht man von sogenannten koordinationsrechtlichen Verträgen. Die Zulässigkeit solcher Verträge ist kaum problematisch, da sich nur Hoheitsträger, also gleichgeordnete Vertragspartner, gegenüber stehen. Zu beachten bleibt, dass öffentlich-rechtliche Verträge eines Konsenses, also einer übereinstimmenden Willenserklärung, bedürfen.

Die Erhebung eines Beitrages von den Gemeinden kann schliesslich wiederum mittels einer formellen bundesgesetzlichen Grundlage erreicht werden. Die Zuweisung zu den ZEB-Projekten ist mittels einer Verfassungsbestimmung lösbar.

Bundesamt für Verkehr

Bern, 8. Juli 2010

3.2.2 *Würdigung*

Die Abschöpfung des Mehrwertes bei den Gemeinden ist aus rechtlicher und steuerrechtlicher Sicht denkbar. Folgendes bleibt zu beachten:

- Die Abschöpfung mittels koordinationsrechtlicher Verträge wird in der Praxis kaum durchsetzbar sein, zumal eine übereinstimmende Willenserklärung mit unzähligen Gemeinden vonnöten wäre.
- Die formellgesetzliche Grundlage bedarf wiederum eines politischen Konsenses.
- Es stellt sich auch bei dieser Variante die Frage, wie der Mehrwert für die Gemeinden zu bemessen ist. Erforderlich ist die Einordnung der Gemeinden in ein Raster (i.S. eines Gemeinderatings in Bezug auf die ZEB-Projekte).
- Die (einmalige) Abschöpfung des Mehrwertes könnte namentlich für kleinere Gemeinden finanziell schwer zu verkraften sein. Es gelten dieselben Ausführungen wie unter Ziff. IV. 2.2 und 3.1.2.
- Zu erwähnen bleibt, dass die Gemeinden zur Refinanzierung ihrerseits höhere Liegenschaftssteuern erheben können, zumal die ZEB-Projekte zu einer Wertsteigerung der Grundstücke führen⁸.

3.3 **Kantone als Abgabepflichtige**

3.3.1 *Grundsätzliches*

Eine gute öV-Erschliessung wirkt sich ebenfalls auf die Attraktivität der Kantone aus. Die Abgabe kann daher auch bei den Kantonen erhoben werden. Es kann auf die Ausführungen unter Ziff. 3.2 oben verwiesen werden.

3.3.2 *Würdigung*

Die Abschöpfung des Mehrwertes bei den Kantonen ist aus rechtlicher und steuerrechtlicher Sicht denkbar. Folgendes bleibt zu beachten:

- Die Abschöpfung des Mehrwertes bei den Kantonen dürfte in der Praxis einfacher durchzuführen sein als die Abschöpfung bei den Gemeinden. Ein Konsens ist auf kantonaler Ebene leichter zu erzielen. Andererseits würde die Frage der Refinanzierung bei den Gemeinden den Kantonen überbunden.
- Die Erhebung der Abgabe bei den Kantonen bedarf wiederum eines politischen Konsenses.

⁸ Vgl. hierzu aber nachstehend Ziff. IV. 4.

- Schliesslich stellt sich die Frage, wie der Mehrwert für die Kantone zu bemessen ist. Auch hier müsste die Abgabenerhebung wohl anhand einer Einordnung der Kantone in ein spezielles Raster erfolgen. Auf kantonaler Ebene dürfte es indessen - im Vergleich zur kommunalen Ebene - einfacher sein, einen entsprechenden Kompromiss zu finden.

4 Mehrwertabschöpfung mittels Erhebung der Liegenschaftssteuer

4.1 Grundsätzliches

Die Liegenschaftssteuer (auch Grund- oder Grundstücksteuer genannt) wird neben der Vermögens- bzw. Kapitalsteuer erhoben und gilt als Entgelt für eine Sonderbeanspruchung des Gemeindeterritoriums. Die Steuerpflicht wird durch das blosse Vorhandensein eines Grundstückes ausgelöst. Bei der Liegenschaftssteuer handelt es sich um eine kantonale und/oder kommunale Steuer. Der Bund kennt diese nicht. Zu erwähnen ist, dass auch die Kantone ZH, SZ, GL, ZG, SO und BL auf die Erhebung einer Liegenschaftssteuer verzichten. Einige Kantone kennen schliesslich eine sogenannte Minimalsteuer auf Liegenschaftsbesitz, welche anstelle der ordentlichen Einkommens- und Vermögenssteuern (bzw. Gewinn- oder Kapitalsteuern) erhoben werden, wenn jene höher ist als letztere (Kantone LU, OW, NW, BS, SH, AR, AI, SG, AG, TG). Eine Liegenschaftssteuer im eigentlichen Sinn wird daher lediglich von den Kantonen BE, LU, FR, AI, SG, GR, TG, TI, VD, VS, GE und JU erhoben⁹.

In den Kantonen, welche die Liegenschaftssteuer erheben, wird diese auf dem Wert der Grundstücke berechnet, ohne die auf ihnen lastenden Schulden zu berücksichtigen. Basis des Wertes bildet in der Regel der Verkehrswert (evtl. Steuer- od. Gebäudeversicherungswert) bzw. Ertragswert der Liegenschaften. In der Gemeinde Bern beträgt die Liegenschaftssteuer 1.5 Promille auf dem amtlichen Wert.

Wie eingangs erwähnt, führt die bessere Erschliessung zu einer Erhöhung des Verkehrswertes der betroffenen Grundstücke. Damit erhöht sich grundsätzlich auch die potenzielle Bemessungsgrundlage für die Liegenschaftssteuer. Der Mehrwert könnte damit über die Liegenschaftssteuer abgeschöpft werden.

⁹ Im Kanton Neuenburg wird die Liegenschaftssteuer nur auf Liegenschaften von juristischen Personen erhoben, die der Kapitalanlage dienen, sowie auf Liegenschaften von Vorsorgeeinrichtungen, welche gemäss BVG von der Steuer befreit sind.

Bundesamt für Verkehr

Bern, 8. Juli 2010

4.2 Würdigung

Es ist auf Folgendes hinzuweisen:

- Die Liegenschaftssteuer ist eine kantonale und/oder kommunale Steuer. Es stellt sich damit die Frage, wie die steuerlichen Mehreinnahmen den ZEB-Projekten zugewiesen werden können. Hier wäre eine neue Verfassungsbestimmung vonnöten (Beschränkung der Souveränität der Kantone durch Bund).
- Mit der Nutzung einer kommunalen/kantonalen Steuer für die Finanzierung von Bundesprojekten fällt eine fix budgetierte Einnahme bei den Gemeinden (teilweise) weg. Dies könnte jedoch durch leichte - evtl. vorübergehende - Steuerfussanpassungen kompensiert werden.
- Die Liegenschaftssteuer generiert verhältnismässig niedrige Einkünfte, womit die Aufbringung der benötigten Mittel innert nützlicher Frist fraglich ist. Im Gegenzug führt die Liegenschaftssteuer zu jährlich wiederkehrenden Einnahmen.
- Die Liegenschaftssteuer wird in zahlreichen Kantonen nicht erhoben. Damit müsste diese vorgängig implementiert werden. Da es sich um eine indirekte Steuer handelt, kann die Einführung der Liegenschaftssteuer nicht mittels Steuerharmonisierungsgesetz erfolgen. Damit wäre bereits für diese Frage eine Verfassungsänderung vonnöten. Die Abschöpfung des Mehrwertes mittels der kantonalen / kommunalen Liegenschaftssteuern gestaltet sich daher aus rechtlicher Sicht als sehr komplex und wird in der Praxis kaum durchsetzbar sein.¹⁰

4.3 Schaffung einer Bundesliegenschaftssteuer

Möglich wäre schliesslich auch die Schaffung einer vorübergehenden zusätzlichen Bundesliegenschaftssteuer. Diese bedürfte allerdings einer verfassungsmässigen Grundlage. Der Vorteil läge namentlich in der verhältnismässig leichten Erhebung auf Basis der kantonalen Werte (unter Berücksichtigung von Repartitionswerten). Da die Bundesliegenschaftssteuer jährlich erhoben würde, wäre die finanzielle Belastung für die Grundeigentümer zudem leichter verkraftbar.

5 Schlussfolgerung

Die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur wird für zahlreiche Regionen eine bessere öV-Erschliessung zur Folge haben. Diese verbesserte Erschliessung führt zu einer höheren Attraktivität der Region und zu höheren Bodenpreisen.

Wie ausgeführt wurde, bestehen verschiedene Möglichkeiten, wie dieser Mehrwert abgeschöpft werden kann. In sämtlichen Varianten besteht aber mit der Bewertung des Mehrwertes eine beinahe unüberwindbare Schwierigkeit: Es lässt sich in der Praxis kaum bemessen, welche Auswirkungen die verbesserte Erschliessung betragsmässig auf die Bodenwerte bzw. ein Gemeindegebiet

¹⁰ Vgl. hierzu aber die Variante „Bundesliegenschaftssteuer“, nachstehend Ziff. IV. 4.3.

Bundesamt für Verkehr

Bern, 8. Juli 2010

hat. Die konkrete Bezifferung des Mehrwertes ist daher kaum möglich bzw. deren Durchsetzung wird mit grössten Streitigkeiten verbunden sein. Denkbar wäre allenfalls die Abschöpfung des Mehrwertes bei den Kantonen. Hier ist die Kompromissfindung eventuell einfacher zu erreichen.

Bern, 8. Juli 2010

Lukas Scheidegger / Ralph Lehmann / Michael Wegmüller