

# Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme

Fabian Waltert, Marco Pütz, Rosa Böni und Irmi Seidl



Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Bundesamt für Umwelt BAFU**

**Bundesamt für Raumentwicklung ARE**



# **Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme**

Fabian Waltert, Marco Pütz, Rosa Böni und Irmi Seidl

Herausgeber

Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL

Bundesamt für Umwelt BAFU und Bundesamt für Raumentwicklung ARE

**Herausgeber**

Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL  
Bundesamt für Umwelt (BAFU)  
Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)

**AutorInnen**

Fabian Waltert (fabian.waltert@wsl.ch)  
Marco Pütz  
Rosa Böni  
Irmi Seidl (Projektleitung) (irmi.seidl@wsl.ch)  
Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL  
Zürcherstrasse 111, CH-8903 Birmensdorf

**Auftraggeber**

Bundesamt für Umwelt (BAFU) und Bundesamt für Raumentwicklung (ARE)  
BAFU und ARE sind Ämter des Eidg. Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

**Begleitung BAFU**

Thomas Stadler, Andreas Hauser, Sonia Pellegrini, Romina Schwarz (Ökonomie und Umweltbeobachtung)  
Christian Kilchhofer, Christina von Arx (Recht)  
Andreas Stalder (Natur und Landschaft)

**Begleitung ARE**

Reto Lorenzi, Adrian Bader (Verkehrspolitik)

**Zitiervorschlag**

Waltert, F.; Pütz, M.; Böni, R.; Seidl, I., 2010: Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme. [published online Oktober 2010] Available from World Wide Web <<http://www.wsl.ch/publikationen/pdf/10058.pdf>> Birmensdorf, Eidg. Forschungsanstalt WSL; Bern, Bundesamt für Umwelt; Bern, Bundesamt für Raumentwicklung. 95 S.

**Bezug**

PDF Download unter: [www.wsl.ch/publikationen/pdf/10058.pdf](http://www.wsl.ch/publikationen/pdf/10058.pdf)  
BAFU: <http://www.umwelt-schweiz.ch/ud-1011-d>  
ARE: <http://www.are.admin.ch/publikationen>

## **Abstract**

### **Fiscal instruments and land consumption**

Even though promoting sustainable spatial development is part of official Swiss federal policy and law, land consumption and urban sprawl in Switzerland are progressing at an unsustainable pace. Recent settlement developments tend to be associated with increases in traffic-related pollution, the degradation of natural scenery, landscape fragmentation and increasing expenditure on public infrastructure. While spatial planning is the traditional instrument to regulate settlement development, it may also be intentionally or unintentionally affected by various government policies and social developments.

This report investigates how fiscal instruments and incentives affect land consumption and urban sprawl in Switzerland. An inventory lists those taxes and subsidies that are directly or indirectly linked to the possession and transfer of property and land, which comprise incentives that affect the location and density of private, business and industrial properties. Given Switzerland's federalist structure, however, these policies differ considerably between cantons.

The Swiss tax system has major shortcomings with respect to sustainable spatial development due to the systematic taxation of properties below market value and the existence of a variety of tax-induced incentives that foster mobility and undermine spatial planning policies. Several policies to do with transportation, housing and agriculture, and the economic promotion of locations also include subsidies that affect land consumption. A major driver of urban sprawl is the insufficient internalisation of costs of public infrastructure, especially in the transportation sector.

### **Keywords:**

land consumption, fiscal instruments, urban sprawl, spatial development, fiscal incentives, property taxation, spatial planning

## Vorwort

Die Raumplanung wandelt sich zur Raumentwicklung. Dies ist nicht nur ein Begriffswechsel, dahinter verbirgt sich auch ein Sinneswandel. Raumentwicklung bedeutet, dass die Raumstruktur nicht statisch sondern primär in ihrer Veränderung zu begreifen ist. Auch unser Steuer- und Subventionssystem beeinflusst den Flächenverbrauch. Daher ist die Kenntnis über die fiskalischen Anreize sowie die Marktmechanismen von entscheidender Bedeutung für die künftige Raumentwicklung unseres Landes.

Die Siedlungsfläche in der Schweiz hat in den letzten zwei Jahrzehnten zu Lasten der Landwirtschaftsfläche zugenommen. Immer noch wird pro Sekunde rund ein Quadratmeter freie Fläche für Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturzwecke überbaut. Diese Entwicklung ist nicht nachhaltig und wirkt sich negativ auf die Umwelt aus: Sie führt zu umweltbelastendem Mehrverkehr, beeinträchtigt das Landschaftsbild und führt zur weiteren Zerschneidung von Lebensräumen, welche für die Biodiversität wichtig sind.

Die Studie «Fiskalische Instrumente und Flächeninanspruchnahme» wurde im Auftrag des Bundesamts für Umwelt BAFU und des Bundesamts für Raumentwicklung ARE verfasst – in einer Phase, in der das Vernehmlassungsergebnis des Entwurfes des Raumentwicklungsgesetzes noch nicht bekannt war.

Die Studie, welche die Meinung der Autoren wiedergibt, durchleuchtet unser Steuer- und Subventionssystem und identifiziert, welche Steuern und Subventionen im Zusammenhang mit Grundeigentum stehen und dadurch eine Rolle beim Flächenverbrauch spielen. Sie liefert damit erstmals einen systematischen Überblick über das heute in der Schweiz bestehende Anreizsystem und wird damit zur unverzichtbaren Grundlage für die Weiterentwicklung des raumplanerischen Instrumentariums in der Schweiz.

Dr. Bruno Oberle  
Direktor Bundesamt für Umwelt

Dr. Maria Lezzi  
Direktorin Bundesamt für Raumentwicklung

# Inhalt

<b>Vorwort</b>	<b>4</b>
<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
<b>Résumé</b>	<b>13</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>21</b>
<b>2 Bodennutzung in der Schweiz</b>	<b>23</b>
2.1 Überblick	23
2.2 Sektorielle Betrachtung	24
2.3 Räumliche Betrachtung	26
2.4 Zusammenfassung und Beurteilung	30
<b>3 Flächenrelevante fiskalische Anreize in der Schweiz</b>	<b>32</b>
3.1 Überblick und Abgrenzung	32
3.2 Bestehende flächenrelevante Steuern	32
3.2.1 Steuern auf Eigentum oder Erträge von Boden	35
3.2.2 Steuern auf die Transaktion von Boden	38
3.2.3 Begrenzter Zusammenhang zwischen Baulandpreis und Flächeninanspruchnahme	39
3.3 Bestehende flächenrelevante Subventionen des Bundes	39
3.3.1 Strassenverkehr	40
3.3.2 Wirtschaftsförderung	42
3.3.3 Wohnungswesen	43
3.3.4 Landwirtschaft	45
3.3.5 Regionalpolitik	46
3.4 Weitere flächenrelevante Anreize und Steuerabzüge	46
3.4.1 Abzüge für Fahrkosten im Rahmen der Einkommenssteuer	46
3.4.2 Besteuerung von Wohneigentum und Einfluss der Kreditfinanzierung	47
3.5 Allgemeine in der Literatur diskutierte Reformvorschläge	48
3.5.1 Flächennutzungssteuer	48
3.5.2 Grundrentenabschöpfung durch Sollertrags-, Bodenwert- und Ressourcensteuer	49
3.5.3 Zweitwohnungssteuer	50
3.6 Zusammenfassung und Beurteilung	50
<b>4 Vertiefungen: Spezifische Flächennutzungen in den Kantonen Freiburg und Thurgau</b>	<b>52</b>
4.1 Freiburg und Thurgau im Überblick	52
4.1.1 Kanton Freiburg	52
4.1.2 Kanton Thurgau	53

---

4.2	Gewerbe- und Industrieflächen: Situation, Entwicklung und Anreizinstrumente in den Kantonen Freiburg und Thurgau	54
4.2.1	Übersicht	54
4.2.2	Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie	54
4.2.3	Nichtfiskalische Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme	56
4.2.4	Fiskalische Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme	59
4.3	Einfamilienhäuser: Situation, Entwicklung und Anreizinstrumente im Kanton Thurgau	62
4.3.1	Übersicht	62
4.3.2	Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen	63
4.3.3	Nichtfiskalische Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme	65
4.3.4	Fiskalische Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme	67
4.4	Zusammenfassung und Beurteilung	70
<b>5</b>	<b>Folgerungen</b>	<b>72</b>
5.1	Reformvorschläge	72
5.2	Beurteilung der Reformvorschläge	75
<b>6</b>	<b>Literatur</b>	<b>78</b>
<b>7</b>	<b>Gesetzliche Grundlagen</b>	<b>82</b>
<b>8</b>	<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>83</b>
<b>9</b>	<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>83</b>
<b>10</b>	<b>Anhang</b>	<b>84</b>

## Zusammenfassung

### Bodennutzung in der Schweiz

Die Entwicklung der Siedlungsfläche der Schweiz führt zu umweltbelastendem Mehrverkehr, beeinträchtigt das Landschaftsbild und führt zur weiteren Zerschneidung von Lebensräumen, welche für die Biodiversität wichtig wären. Sie ist nicht nachhaltig und entspricht nicht den Zielen des Raumplanungsgesetzes. Das Wachstum der Siedlungsfläche setzt sich aktuell fort, wenn auch gemäss ersten Ergebnissen der Arealstatistik 2004/09 mit etwas niedrigeren Raten als in den 1980er und 1990er Jahren. Problematisch sind vor allem die hohen Bauzonenreserven, deren nicht der Nachfrage entsprechende, räumliche Verteilung sowie die lebhaftige Bautätigkeit ausserhalb der Bauzonen.

**Wachstum der Siedlungsfläche nicht nachhaltig**

Eine räumlich-differenzierte Betrachtung der Siedlungsflächenentwicklung zeigt, dass viele Kantone und Gemeinden eine aufholende Entwicklung erleben – vor allem im periurbanen und ländlichen Raum. Die Mehrheit der Kantone mit unterdurchschnittlichen Anteilen an Siedlungsflächen, Ein- und Zweifamilienhausarealen oder Industriearealen weist überdurchschnittliche Wachstumsraten auf. Doch auch Kantone mit überdurchschnittlichen Anteilen kennen überdurchschnittliche Wachstumsraten bei diesen Flächennutzungen. In den übrigen Kantonen verläuft die Siedlungsdynamik zwar moderater, die Siedlungsfläche nimmt jedoch auch hier weiter zu.

**Aufholende Entwicklung der Flächeninanspruchnahme in ländlichen und periurbanen Regionen**

### Einflussfaktoren der Flächeninanspruchnahme in den Kantonen Freiburg und Thurgau

Die Analysen der Flächenentwicklung in den Kantonen Freiburg und Thurgau (FR: Gewerbe- und Industrieflächen, TG: Gewerbe- und Industrieflächen, Einfamilienhausareal) haben gezeigt, dass das überdurchschnittliche Wachstum dieser Flächentypen auf eine Vielzahl an Einflussfaktoren zurückzuführen ist:

- Niedrige Baulandpreise und Pflege derselben als Standortfaktor;
- Hohe Bauzonenreserven;
- Explizite und implizite Förderung des Wohneigentums über grosszügige Festlegungen von Verkehrswerten, Eigenmietwerten, Steuersätzen, Abgabe von günstigem Bauland durch Gemeinden;
- Vergünstigte Vergabe von Industrieland durch gewisse Gemeinden im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik in beiden Kantonen. Im Kanton FR teilweise auch aktive Rolle des Kantons im Bodenmarkt.
- Aktive Ansiedlungspolitik und Wirtschaftsförderung in beiden Kantonen mit dem Ziel, die kantonale Wettbewerbsfähigkeit zu sichern sowie eine niedrige Steuerbelastung und ein hohes Steuereinkommen zu erreichen – u.a. mit fiskalischen Anreizen (Freiburg: v.a. fiskalische Spezialanreize, Thurgau: v.a. niedrige Steuersätze);

- Starker landwirtschaftlicher Sektor und intensiver Strukturwandel in beiden Kantonen; dadurch werden Flächen verfügbar oder werden durch stark artikuliertes Interesse an Einzonungen seitens Landwirtschaft und Immobilienfirmen verfügbar gemacht;
- Starker Industriesektor, besonders im Kanton Thurgau. In beiden Kantonen sind relativ wertschöpfungsarme und flächenintensive Branchen des 2. Sektors tendenziell überdurchschnittlich stark vertreten. Die Bemühungen der Kantone, Unternehmen mit höherer Wertschöpfung pro Flächeneinheit anzusiedeln waren in den letzten Jahren teilweise erfolgreich, werden aber u.a. durch die begrenzte Verfügbarkeit an hochqualifizierten Arbeitskräften limitiert.
- Beide Kantone liegen im Einzugsgebiet grosser Agglomerationen und können gute Wohnlagen zu vergleichsweise günstigen Immobilienpreisen anbieten;
- Sehr gute Verkehrsanbindung;
- Wettbewerb zwischen Gemeinden um Steuereinnahmen von Unternehmen und Einwohnern; z.T. besteht die Notwendigkeit, die Kapazitäten der vorhandenen sozialen Infrastruktur auszulasten.

### **Flächenrelevante Steuern, Abgaben und Subventionen**

Die vorliegende Studie untersucht flächenrelevante Steuern, Steuerabzüge, Abgaben und Subventionen auf Bundes- und Kantonsebene. Flächenrelevant sind diese fiskalischen Instrumente dann, wenn von ihnen Anreize zur Flächeninanspruchnahme ausgehen. Es ist schwierig, die Flächenrelevanz fiskalischer Instrumente zu beurteilen, weil Steuern und Abgaben in den föderalistischen Strukturen der Schweiz sehr unterschiedlich eingesetzt werden können. Selbst bei einheitlichem Einsatz können fiskalische Instrumente durch Abwälzung und Vermeidung unterschiedliche Wirkungen und Nebenwirkungen erzeugen. Bei Subventionen erschweren zudem schwierig zu schätzende Nachfrageelastizitäten, Subventionskumulationen und Mitnahmeeffekte<sup>1</sup> die Beurteilung der Flächenrelevanz.

Es können flächenrelevante Objekt- und Subjektsteuern unterschieden werden:

- Flächenrelevante Objektsteuern knüpfen am Steuerobjekt an und umfassen Liegenschaftssteuer (Grundsteuer), Grundstückgewinnsteuer und Handänderungssteuer;
- Flächenrelevante Subjektsteuern beziehen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Besteuereten ein: Einkommens- und Vermögenssteuer (für natürliche Personen), Gewinn- und Kapitalsteuern (für Kapitalgesellschaften) und Erbschafts-/Schenkungssteuern.

**Zahlreiche Instrumente, schwierige Abschätzung der Wirkung auf Flächeninanspruchnahme**

---

<sup>1</sup> Der Mitnahmeeffekt bezeichnet die Inanspruchnahme von Subventionen oder anderer finanzieller Anreize als Belohnung für ein Verhalten, das auch ohne den zusätzlichen Anreiz stattgefunden hätte.

Von den rund 14,5 Mrd. Fr. Steuereinnahmen in der Schweiz, die Grundeigentum zur Quelle haben, fallen rd. 2,5 Mrd. Fr. durch Objektsteuern an und rd. 12 Mrd. Fr. durch Subjektsteuern. Dabei kann die steuerliche Belastung u.a. von Immobilien in der Schweiz sehr unterschiedlich sein. Die Steuerbelastung in der Westschweiz ist eindeutig höher als in der Deutschschweiz, wobei die Steuerbelastung teilweise in den Bodenpreisen kapitalisiert zu sein scheint. Kantone mit hoher Steuerbelastung weisen im Schnitt niedrigere Bodenpreise auf.

**Hohe Bedeutung von Liegenschaften als Steuersubstrat**

Einen Überblick über flächenrelevante Steuern und Abgaben in der Schweiz gibt Tabelle 0-1d (S. 11). Zusammenfassend stechen bei den flächenrelevanten Steuern heute vor allem zwei Problemfelder hervor:

**Systematische Unterbewertung von Liegenschaften, problematische Anreize bei diversen Steuern**

- (1) Liegenschaften werden heute bei der Besteuerung systematisch zu tief bemessen (unter Marktwert). Dadurch werden sie gegenüber anderen Anlagen steuerlich bevorzugt.
- (2) Das heutige steuerliche Instrumentarium enthält im Hinblick auf eine haushälterische Flächeninanspruchnahme verschiedene Fehlanreize. Die Abzugsmöglichkeit der Fahrkosten im Rahmen der Einkommenssteuer begünstigt die Zersiedlung. Die Höhe dieser Fahrkostenabzüge ist als erheblich einzustufen. Alleine bei der Bundessteuer führen sie zu Mindereinnahmen von 3,7–6,9 %. Die Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen und Unterhaltskosten im Rahmen der Einkommenssteuer sowie der Hypothekarkredite im Rahmen der Vermögenssteuer erhöht die Attraktivität für flächenintensives Wohneigentum. Dies ist insofern ein Problem, als Eigenmietwerte<sup>2</sup> und Steuerwerte bereits unter dem Marktwert festgesetzt werden.

Nebst einigen Steuern sind verschiedene Subventionen aus den Bereichen Verkehr, Wirtschaftsförderung, Wohnungswesen und Landwirtschaft als flächenrelevant einzustufen (siehe Tabelle 0-1d, S. 11). Noch bedeutender als die Subventionen im engeren Sinne dürfte die mangelnde Kostenwahrheit sein, die teilweise vor allem in den Bereichen Verkehr und Infrastruktur herrscht. Durch die Abwälzung eines Teils dieser Kosten auf die Gesellschaft wird die Zersiedelung begünstigt.

**Nichtinternalisierung von Verkehrs- und Infrastrukturkosten begünstigen Zersiedelung**

Ausgehend von der Analyse flächenrelevanter fiskalischer Instrumente präsentiert diese Studie verschiedene Reformansätze (vgl. Tabelle 0-2d, S. 12). Ziel dieser Vorschläge ist es, einer haushälterischen Flächeninanspruchnahme im Rahmen des Steuer- und Subventionssystems mehr Gewicht zu verleihen. Dabei wird von der grundsätzlichen Beibehaltung des aktuellen Steuersystems ausgegangen. Die Reformansätze setzen grösstenteils bei den oben erwähnten Problemfeldern an: Liegenschafts-

---

<sup>2</sup> Die Besteuerung des Eigenmietwerts ist Gegenstand einer aktuellen politischen Debatte, deren Ergebnisse erst nach Verfassung dieser Studie vorlagen. Der Bundesrat schlägt dem Parlament im Rahmen eines indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter» vor, die Besteuerung des Eigenmietwerts abzuschaffen und gleichzeitig die zulässigen Abzüge deutlich zu beschränken (Stand Juni 2010).

bewertung, Fehlanreize (insbesondere bei der Einkommenssteuer) und externe Kosten.

### **Weitere fiskalische Reformkonzepte**

Die oben aufgelisteten Reformvorschläge bauen auf dem bestehenden fiskalischen Instrumentarium auf und waren / sind teilweise Gegenstand politischer Debatten und Vorstösse. Zwei neue flächenrelevante Abgaben waren im Vernehmlassungsentwurf zum Raumentwicklungsgesetz (REG) vorgesehen (Entwurf vom Dezember 2008, Art. 65–69)<sup>3</sup>, beide hätten dabei ausschliesslich ausserhalb der Bauzonen gegolten: Eine Versiegelungsabgabe wurde als einmalige Abgabe auf versiegelten Boden ohne direkten Landwirtschaftsbezug vorgeschlagen. Weiter enthielt der Vernehmlassungsentwurf eine so genannte Wohnflächensteuer, die einmalig auf neue Wohnflächen ausserhalb der Bauzonen entrichtet werden müsste. Diese Abgaben hätten bei konsequenter Durchsetzung die Zersiedlung ausserhalb der Bauzonen bremsen können. Weiter gibt es zum Teil realisierte Vorschläge von Abgaben auf kantonaler oder kommunaler Ebene, um sehr flächennutzungsspezifisch zu lenken (z.B. Parkgebühren, Versiegelung).

Weitere, in der Literatur diskutierte Reformvorschläge für eine sparsamere Flächeninanspruchnahme sind die Flächennutzungssteuer, die Grundrentenabschöpfung durch Sollertrags-, Bodenwert- oder Ressourcensteuer sowie die Zweitwohnungssteuer. Abgesehen von letzterer waren diese Reformvorschläge in der Schweiz kaum Gegenstand politischer Debatten und Vorstösse. Die Flächennutzungssteuer wird zurzeit in Deutschland diskutiert.

### **Politische Zielkonflikte: Umwelt vs. Wirtschaft und Gesellschaft**

Die vertiefte Analyse in den Kantonen Freiburg und Thurgau hat die aus der Literatur bekannten Widersprüche zwischen den politischen Zielen der Wohneigentumsförderung sowie der Wirtschaftsförderung und der haushälterischen Flächeninanspruchnahme bestätigt. Ausserdem fällt auf, dass sich kantonale und kommunale Steuerverwaltungen kaum bewusst sind, welche Wirkungen Steuern auf die Flächennutzung haben können. Zukünftig kommt es auch darauf an, die politischen Ziele und die Arbeit der jeweiligen Ressorts besser abzustimmen.

---

<sup>3</sup> E-REG, welcher in dieser Art nicht weiter verfolgt wird. Es werden / wurden entscheidende Punkte im RPG mit grösstem Handlungsbedarf in zwei Teilen revidiert.

**Tabelle 0-1d:** Übersicht flächenrelevante Steuern und Subventionen

	Instrument	Beschreibung	Heutige Wirkung auf Flächeninanspruchnahme / Zersiedelung
Steuern	Liegenschaftssteuer	- Jährliche Steuer - Aufkommen ca. 1 Mrd. Fr. - In 20 Kantonen erhoben	- Bemessung meist unter Marktwert (Mischwert Ertrags- und Verkehrswert) - Setzt Anreize zum Flächensparen, allerdings gering (wegen Verbreitung, Höhe)
	Einkommens- und Gewinnsteuer	- Nettoerträge auf Liegenschaften (bzw. Eigenmietwert) werden dem Einkommen / Gewinn zugerechnet - Aufkommen mit Liegenschaftsbezug ca. 10 Mrd. Fr.	- Eigenmietwerte <sup>2</sup> zu tief angesetzt bei gleichzeitiger Abzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen und Unterhaltskosten. Führt zu erhöhter Attraktivität von flächenintensivem Wohneigentum - Fehlanreiz: Fahrkostenabzüge fördern die Zersiedelung
	Vermögens- und Kapitalsteuer	- Nettosteuerwert der Liegenschaften wird dem Vermögen / Kapital zugerechnet - Aufkommen mit Liegenschaftsbezug ca. 2 Mrd. Fr.	- Bemessung meist unter Marktwert (Mischwert Ertrags- und Verkehrswert), gilt oft auch für nichtlandwirtschaftliche Grundstücke ausserhalb Bauzone oder eingezontes Landwirtschaftsland - gleichzeitig volle Abzugsfähigkeit von Hypothekarkrediten
	Planungsmehrwertabschöpfung (NE, BS)	- Abgabe auf Bodenwertsteigerungen bei Ein- oder Umzonungen	- heute wegen geringer Verbreitung und bereits hohen Bauzonenreserven kaum Einfluss
	Grundstückgewinnsteuer	- Einmalige Steuer - Aufkommen ca. 1 Mrd. Fr. - In allen Kt. erhoben	- grosse kt. Unterschiede in Ausgestaltung (Satzhöhe, Besitzdauerabatte) - Fehlanreiz: hohe Besitzdauerabatte fördern Hortung und damit Zersiedelung
	Erbschafts- und Schenkungssteuer	- Steuerwert von Liegenschaften unterliegt Steuer - In meisten Kt. reduzierte Sätze / Befreiung für Ehegatten und Nachkommen - Aufkommen mit Liegenschaftsbezug ca. 1 Mrd. Fr.	- Erbschaftssteuer kann theoretisch Verflüssigung und damit effizientere Nutzung begünstigen - Allerdings: Ehegatten und Nachkommen profitieren in den meisten Kantonen von tieferen Sätzen oder sind von der Steuer befreit
Subventionen	Strassenverkehr	- Fonds aus zweckgebundenen Mitteln und Subventionen für Investitionen und Unterhalt (MinVG, NSG)	- V. a. gesellsch. Subvention der externen Kosten des Strassenverkehrs (Unfall- u. Umweltkosten = 5-8 Mrd. Fr.) verbilligt Verkehr und ist deshalb flächenrelevant
	Wirtschaftsförderung	- Steuererleichterungen bei Bundessteuer in strukturschwachen Regionen im Rahmen der NRP - Steuererleichterungen im Rahmen der kt. Wirtschaftsförderung	- Steuererleichterungen Bundessteuer: Abnehmende Bedeutung - Wichtiger: Steuererleichterungen im Rahmen der kt. Wirtschaftsförderung - Auswirkungen bezüglich Flächeninanspruchnahme hängen stark von Vergabekriterien ab
	Wohnförderung	- V. a. Unterstützung des Bauens von günstigen Mietwohnungen (WEG)	- begrenzt flächenrelevant (Volumen ca. 120 Mio. Fr. auf Bundesebene) - weit bedeutender: Wohn- und Wohneigentumsförderung im Rahmen des Steuersystems (siehe oben)
	Landwirtschaftsbeiträge	- U. a. Förderung von Wegebauten und Gebäuden ausserhalb der Bauzone (LwG)	- Volumen mit ca. 200 Mio. Fr. gering - fördern tendenziell Zersiedelung, v.a. ausserhalb der Bauzonen

**Tabelle 0-2d:** Die wichtigsten Reformvorschläge

Reformvorschlag	Beschreibung	Geschätzte Reduktion Flächeninanspruchnahme	Umsetzbarkeit / Probleme
<b>Bemessung</b>			
Bemessungsgrundlagen für Liegenschaften auf Höhe des Verkehrswerts harmonisieren	Gilt für Liegenschafts-, Vermögens- und Kapitalsteuer. Auch bei nicht-landwirtschaftlich genutztem Land ausserhalb der Bauzone. Auch Bindung an Ausnutzungsziffer denkbar.	mittel – hoch	Hoher polit. Widerstand zu erwarten (Hauseigentümer, Unternehmen)
<b>Einkommenssteuer</b>			
Eigenmietwert: Harmonisierung auf Höhe der marktüblichen Miete, Abschaffung Selbstnutzungsabzüge	Alternativ auch Beschränkung der Steuerabzüge von Hypothekarzinsen denkbar. Eigenmietwert und Abzüge müssen als Ganzes betrachtet werden.	mittel – hoch	Zielkonflikt mit Wohneigentumsförderung
Erhöhung der Steuerbelastung auf Zweitwohnungen	Z.B. Multiplikator auf Eigenmietwert von Zweitwohnungen einführen.	mittel	
Bindung des steuerbaren Eigenmietwertes an Bebauungsdichte	Z.B. Multiplikator auf Eigenmietwert, abhängig von Bebauungsdichte, Ausnutzungsziffer oder Haustyp.	mittel	Evtl. hoher Erhebungsaufwand
Abschaffung der Fahrkostenabzüge / Ersatz durch Pauschale	Weitere Möglichkeiten: Beschränkung auf Höchststanz, Abzugsmöglichkeit nur für ÖV, Bonus für Benutzer von Velo und Fussgänger.	hoch	Umverteilungswirkung Peripherie – Zentren
<b>Wirtschaftsförderung</b>			
Steuererleichterungen Bundessteuer (NRP) an flächenpolitische Ziele binden	Ziele: Z.B. keine Flächennutzung ausserhalb Bauzone, günstiges Verhältnis zwischen Flächennutzung, Arbeitsplätzen und Wertschöpfung, Nutzung von Brachflächen.	tief	Schwierige Festlegung geeigneter Vorgabekriterien und evtl. hoher Kontrollaufwand
Steuererleichterungen im Rahmen der kt. Wirtschaftsförderung: Flächenpolitische Ziele verbindlich in Vergabekriterien einbauen		tief – mittel	
Planungsmehrwertabschöpfung in Form einer Kausalabgabe durchsetzen	In allen Kantonen bei Ein- und Umzonungen durchsetzen.	mittel	Kantone wären dazu verpflichtet (RPG)
Bandinfrastruktur <sup>1</sup> : Verursachergerechte Abgaben durchsetzen		tief – mittel	
Externe Kosten des Verkehrs internalisieren	z.B. Road Pricing, Energiesteuer, CO <sub>2</sub> -Abgabe auf Treibstoffe.	hoch	
Berücksichtigung der Flächeninanspruchnahme im Finanzausgleich	Ziel: Wachstumsdruck mindern, Haushälterische Flächenpolitik belohnen.	unbekannt	Bedingt weitere Forschung

<sup>1</sup> Bandinfrastruktur umfasst Strasse, Schiene, Versorgungsleitungen (Strom, Wasser, Gas etc.)

## Résumé

### Utilisation du sol en Suisse

La progression des surfaces d'habitat et d'infrastructure en Suisse entraîne un surcroît de trafic préjudiciable à l'environnement, porte atteinte au paysage et aggrave la fragmentation des habitats, d'où un appauvrissement de la biodiversité. Cette tendance est contraire au principe du développement durable et ne correspond pas non plus aux objectifs fixés par la loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Actuellement, d'après les premiers résultats de la statistique de la superficie 2004/09, la croissance des surfaces d'habitat et d'infrastructure se poursuit, bien qu'à des taux légèrement moindres que dans les années 1980 et 1990. Ce sont avant tout les réserves de zones à bâtir surdimensionnées qui posent problème, leur répartition territoriale en inadéquation avec la demande, ainsi que la hausse de la construction à l'extérieur des zones à bâtir.

L'observation différenciée par région met en évidence un effet de rattrapage dans de nombreux cantons et communes, principalement dans les régions rurales et périurbaines. La majorité des cantons où la proportion de surfaces d'habitat et d'infrastructure, d'aires d'habitation consacrées aux maisons individuelles et aux maisons de deux logements et d'aires industrielles est inférieure à la moyenne présente en effet des taux de croissance supérieurs à la moyenne. Certains cantons où cette proportion est supérieure à la moyenne connaissent toutefois eux aussi des taux de croissance supérieurs quant à l'utilisation de ces surfaces. Dans les autres cantons, les surfaces d'habitat et d'infrastructure progressent elles aussi, bien que moins rapidement.

### Facteurs d'influence sur l'utilisation accrue des surfaces dans les cantons de Fribourg et de Thurgovie

L'analyse de l'évolution des surfaces d'habitat et d'infrastructure dans les cantons de Fribourg et de Thurgovie (FR: surfaces industrielles et artisanales, TG: surfaces industrielles et artisanales, aires d'habitation réservées aux maisons individuelles) a montré qu'une croissance supérieure à la moyenne dépend de nombreux facteurs:

- bas prix du terrain à bâtir et son maintien comme facteur d'implantation;
- importantes réserves de zones à bâtir;
- encouragement implicite et explicite à la propriété du logement en fixant de manière généreuse la valeur vénale, la valeur locative du logement occupé par son propriétaire (ci-après simplement "valeur locative"), les taux d'imposition ou la remise de terrains à bâtir bon marché par les communes;
- Remise par certaines communes de terrains industriels à des prix modérés dans le cadre de la politique communale de promotion économique dans les deux cantons. Le canton de Fribourg joue également un rôle actif dans le marché foncier.

**L'extension des surfaces d'habitat et d'infrastructure est contraire au principe du développement durable**

**Le développement de l'utilisation des surfaces dans les régions rurales et périurbaines est galopant**

- politique d'implantation active et promotion du commerce et de l'industrie dans les deux cantons, avec l'objectif de préserver la compétitivité cantonale, d'offrir un faible taux d'imposition et d'obtenir des recettes fiscales élevées, notamment grâce à des mesures d'incitation fiscales (Fribourg: principalement par des incitations fiscales spécifiques, Thurgovie: par un faible taux d'imposition);
- secteur agricole fort et restructuration intensive dans les deux cantons; ce remaniement, ainsi qu'un intérêt marqué des secteurs agricole et immobilier pour la mise en zone constructible, permettent de libérer des surfaces;
- secteur industriel influent, particulièrement dans le canton de Thurgovie. Dans les deux cantons, les entreprises du secteur secondaire à faible valeur ajoutée et gourmandes en surfaces sont généralement plus fortement représentées que dans la moyenne des autres cantons. Au cours des dernières années, les efforts déployés par les cantons pour attirer des entreprises à forte valeur ajoutée par unité de surface ont en partie porté leurs fruits, mais sont entre autres limités par le manque de main d'œuvre hautement qualifiée.
- les deux cantons se trouvent à proximité d'importantes agglomérations et peuvent proposer des zones d'habitation agréables à des prix comparativement avantageux;
- excellents réseaux de transports;
- concurrence entre les communes par rapport aux recettes fiscales des entreprises et des habitants; par endroits, nécessité de mieux utiliser les capacités de l'infrastructure sociale à disposition.

### **Impôts, taxes et subventions ayant des répercussions sur l'utilisation du territoire**

La présente étude examine les impôts, les déductions fiscales, les taxes et les subventions ayant des répercussions sur l'utilisation du territoire aux niveaux fédéral et cantonal. Ces instruments fiscaux ont des répercussions sur l'utilisation du territoire dès lors qu'ils stimulent les besoins en surfaces. Il est toutefois difficile d'évaluer ces répercussions en raison des structures fédéralistes de la Suisse, les cantons et les communes recourant de façon très différenciée aux impôts et taxes. Même s'ils sont appliqués de manière homogène, les instruments fiscaux peuvent, par le biais du transfert de l'impôt ou de l'évitement fiscal, produire des effets principaux ou secondaires très différents. Concernant les subventions, certains facteurs d'incertitude, comme l'élasticité de la demande, le cumul des subventions ou l'effet d'aubaine<sup>4</sup>, accentuent la difficulté d'évaluer l'impact sur l'utilisation du territoire.

**Les instruments sont nombreux et il est difficile d'estimer leurs répercussions sur l'utilisation des surfaces**

---

<sup>4</sup> L'effet d'aubaine désigne un profit inattendu. Lorsqu'une subvention ou une autre incitation financière incite les agents économiques à prendre une certaine décision, on parle d'effet d'aubaine pour désigner le fait que la subvention bénéficiera aussi à ceux qui de toute façon auraient pris cette décision.

En termes de répercussions sur l'utilisation du territoire, on fait une distinction entre impôt réel et impôt personnel:

- l'impôt réel ayant des répercussions sur l'utilisation du territoire, lié à l'objet de l'impôt, comprend l'impôt immobilier (impôt foncier), l'impôt sur les gains immobiliers et les droits de mutation;
- l'impôt personnel ayant des répercussions sur l'utilisation du territoire prend en considération la capacité contributive personnelle du contribuable: impôt sur le revenu et sur la fortune (pour les personnes physiques), impôts sur le bénéfice et sur le capital (pour les sociétés de capitaux) et droits de succession/ impôt sur les donations.

Sur les quelque 14,5 milliards de francs de recettes fiscales en Suisse ayant pour source la propriété foncière, près de 2,5 milliards proviennent d'impôts réels et près de 12 milliards d'impôts personnels. A ce propos, la charge fiscale, notamment sur les biens immobiliers, peut varier considérablement selon les cantons. La charge fiscale en Suisse romande est nettement plus élevée qu'en Suisse allemande, où elle semble toutefois être capitalisée en partie dans le prix du terrain. Dans les cantons où la charge fiscale est importante, le prix du terrain est en moyenne moins élevé.

**Les biens-fonds représentent une part importante de la substance fiscale**

Le tableau 0-1f fournit un aperçu des impôts et des taxes ayant des répercussions sur l'utilisation du territoire en Suisse (p. 17). En résumé, nous nous trouvons aujourd'hui face à deux types de problèmes:

**Les biens-fonds sont systématiquement sous-évalués, certaines incitations fiscales posent problème**

- (1) Les biens-fonds sont systématiquement sous-évalués (comparé à la valeur marchande). Par conséquent, ils bénéficient d'avantages fiscaux par rapport à d'autres placements.
- (2) Les instruments fiscaux actuels créent différentes fausses incitations, compte tenu de l'objectif, qui est d'utiliser les surfaces avec plus de retenue. La possibilité de déduire les frais de déplacement dans le cadre de l'impôt sur le revenu est par exemple un facteur qui favorise le mitage du paysage. Or, la somme des frais de déplacement déductibles est considérable. Pour l'impôt fédéral uniquement, ces déductions entraînent des pertes fiscales allant de 3,7 à 6,9 %. La déductibilité des taux hypothécaires et des frais d'entretien d'immeuble dans le cadre de l'impôt sur le revenu ainsi que des crédits hypothécaires dans le cadre de l'impôt sur la fortune augmente par ailleurs l'attractivité de la propriété de logements gourmands en surfaces. C'est un problème en ceci que la valeur locative<sup>5</sup> et la valeur fiscale sont déjà fixées au-dessous de leur valeur vénale.

En plus de certains impôts, différentes subventions dans le domaine des transports, de la promotion économique, du logement et de l'agriculture ont des répercussions sur la demande accrue en surfaces (voir Tableau

**La non-intériorisation des frais de transport et des coûts structurels favorise le mitage du paysage**

<sup>5</sup> L'imposition de la valeur locative fait actuellement l'objet d'un débat politique, dont les premiers résultats n'étaient pas encore connus lors de la rédaction de la présente étude. Le Conseil fédéral propose au Parlement, dans le cadre d'un contre-projet indirect à l'initiative populaire «Sécurité du logement à la retraite», de supprimer l'imposition de la valeur locative tout en limitant strictement les déductions autorisées (état en juin 2010).

0-1f, p. 17). Mais l'absence de vérité des coûts dans les transports et l'infrastructure joue un rôle plus déterminant encore que ces subventions au sens strict. La répercussion d'une partie de ces coûts sur la collectivité favorise le mitage du paysage.

En s'appuyant sur l'analyse des instruments fiscaux ayant des répercussions sur l'utilisation des surfaces, cette étude présente différentes propositions de réforme (voir Tableau 0-2f, p. 19), qui visent à favoriser une utilisation des surfaces plus parcimonieuse, partant du principe que le système d'imposition actuel ne connaîtra pas de modification fondamentale. Ces propositions touchent principalement les domaines évoqués ci-dessus: l'évaluation des biens-fonds et les fausses incitations (surtout concernant l'impôt sur le revenu) et les coûts externes.

### **Autres réformes fiscales**

Les propositions de réformes énumérées ci-dessus reposent sur le système fiscal existant et ont fait ou font encore l'objet de différents débats politiques et interventions parlementaires. Le projet soumis à consultation concernant la loi fédérale sur le développement territorial (LDTer) prévoyait deux nouvelles taxes ayant des répercussions sur l'utilisation du territoire, toutes deux frappant exclusivement les terrains sis en dehors des zones à bâtir (projet de décembre 2008, art. 65 à 69): d'une part une taxe d'imperméabilisation comme taxe unique sur le sol imperméabilisé sans lien direct avec l'agriculture, et d'autre part un impôt unique sur les surfaces habitables, prélevé sur les nouvelles surfaces habitables en dehors des zones à bâtir. Ces taxes, appliquées de manière systématique, auraient pu freiner le mitage du paysage en dehors des zones à bâtir. Il existe par ailleurs quelques propositions déjà mises en œuvre concernant des taxes au niveau cantonal ou communal permettant d'influencer spécifiquement l'utilisation des surfaces (p. ex. taxe de stationnement, imperméabilisation).

Parmi les autres propositions de réforme traitées dans la littérature spécialisée, citons la taxe d'utilisation des surfaces, le prélèvement des rentes de base via le produit global de l'impôt, de l'impôt sur la valeur du terrain ou d'un impôt sur les ressources ainsi que l'impôt sur les résidences secondaires. A l'exception de l'impôt sur les résidences secondaires, ces propositions de réforme n'ont pour ainsi dire jamais fait l'objet d'un débat politique ou d'une intervention parlementaire en Suisse. La taxe d'utilisation des surfaces est actuellement discutée en Allemagne.

### **Conflits d'objectifs entre environnement et économie/société**

L'analyse approfondie de la situation dans les cantons de Fribourg et de Thurgovie a confirmé les contradictions que l'on connaît entre, d'une part, les différents objectifs politiques poursuivis par l'encouragement à la propriété du logement ou par la promotion économique et, d'autre part, l'utilisation parcimonieuse des surfaces. Cette étude a par ailleurs montré que les administrations fiscales cantonales et communales ne se rendent la plupart du temps pas compte des répercussions éventuelles des impôts sur l'utilisation du territoire. A l'avenir, il faudra en outre veiller à ce que les objectifs politiques et le travail des différents secteurs soient mieux coordonnés.

**Tableau 0-1f:** Vue d'ensemble des impôts et des subventions ayant des répercussions sur l'utilisation du territoire

Instrument	Description	Effet actuel sur le besoin en surfaces d'habitat et d'infrastructure / sur le mitage du paysage	
Impôts	Impôt immobilier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impôt annuel</li> <li>- Rentrées d'un milliard de francs environ</li> <li>- Perçu dans 20 cantons</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evalué le plus souvent en dessous de la valeur marchande (valeur obtenue à partir de la valeur de rendement et de la valeur vénale)</li> <li>- Favorise, bien que dans une moindre mesure (vu la fréquence et le montant), l'utilisation parcimonieuse des surfaces</li> </ul>
	Impôt sur le revenu et impôt sur le bénéfice	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rendements nets sur les biens-fonds (ou la valeur locative) imputés au revenu / gain</li> <li>- Rentrées des perceptions sur les biens-fonds: dix milliards de francs environ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valeur locative<sup>5</sup> fixée trop bas et déductibilité simultanée des intérêts hypothécaires et des frais d'entretien. Accroît l'attractivité de logements gourmands en surfaces</li> <li>- Fausses incitations: les déductions pour frais de déplacement encouragent le mitage du paysage</li> </ul>
	Impôt sur la fortune et impôt sur le capital	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valeur fiscale nette des biens-fonds imputée à la fortune / au capital</li> <li>- Rentrées des perceptions sur les biens-fonds: deux milliards de francs environ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evalué le plus souvent en dessous de la valeur marchande (valeur obtenue à partir de la valeur de rendement et de la valeur vénale), vaut souvent aussi pour les terrains non agricoles situés en dehors des zones à bâtir ou des terres agricoles en zone constructible</li> <li>- Simultanément, déductibilité complète des crédits hypothécaires</li> </ul>
	Prélèvement de plus-values dues à des mesures d'aménagement (NE, BS)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taxe sur la hausse de la valeur foncière en cas de mise en zone constructible ou de changement d'affectation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- N'a actuellement presque plus aucune importance en raison de sa rare existence en Suisse et des réserves de zones à bâtir déjà considérables</li> </ul>
	Impôt sur les gains immobiliers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Impôt unique</li> <li>- Rentrées d'un milliard de francs environ</li> <li>- Perçu dans tous les cantons</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortes divergences intercantionales par rapport aux modalités (taux de l'impôt, rabais en fonction de la durée de la propriété)</li> <li>- Fausses incitations: les rabais octroyés par rapport à la durée de la propriété encouragent l'accaparement du terrain et par conséquent le mitage du paysage</li> </ul>
	Droits de succession et impôt sur les donations	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Valeur fiscale des biens-fonds soumise à l'impôt</li> <li>- Dans la plupart des cantons, taux réduits / exonération pour les époux et la descendance</li> <li>- Rentrées des perceptions sur les biens-fonds: un milliard de francs environ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En théorie, les droits de succession peuvent augmenter la fluidité du marché de l'immobilier et par conséquent favoriser une utilisation plus efficace</li> <li>- Toutefois: dans la plupart des cantons, les époux et la descendance profitent de taux plus bas ou sont exonérés d'impôts</li> </ul>

Instrument	Description	Effet actuel sur le besoin en surfaces d'habitat et d'infrastructure / sur le mitage du paysage	
Subventions	Trafic routier	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fonds provenant des subventions et des moyens affectés pour les investissements et l'entretien (LUMin, LRN)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le subventionnement par la collectivité des coûts externes du trafic routier (les coûts des accidents et des dommages à l'environnement vont de cinq à huit milliards de francs), avant tout, réduit les coûts du trafic et a de ce fait des répercussions sur la demande en surfaces</li> </ul>
	Promotion économique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allégements fiscaux par rapport à l'impôt fédéral pour les régions structurellement faibles dans le cadre de la nouvelle politique régionale (NPR)</li> <li>- Allégements fiscaux dans le cadre des mesures cantonales de promotion économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Allégements fiscaux de l'impôt fédéral: importance en baisse</li> <li>- Plus important: allégements fiscaux dans le cadre des mesures cantonales de promotion économique</li> <li>- Les répercussions sur l'utilisation des surfaces dépendent en grande partie des critères d'attribution.</li> </ul>
	Aide au logement	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Avant tout soutien à la construction de logements locatifs bon marché (LCAP)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Répercussions moindres sur la demande en surfaces (volume avoisinant les 120 millions de francs au niveau national)</li> <li>- Nettement plus significatif: encouragement à la construction et à l'accession à la propriété de logements dans le cadre du système d'imposition (voir ci-dessus).</li> </ul>
	Subventions agricoles	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Subvention pour la construction de chemins et de bâtiments en dehors des zones à bâtir (LAgr), entre autres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Volume minime avec environ 200 millions de francs</li> <li>- Ont tendance à encourager le mitage du paysage, principalement en dehors des zones à bâtir</li> </ul>

**Tableau 0-2f:** Principales propositions de réformes

Proposition de réforme	Description	Estimation de la réduction de l'utilisation des surfaces	Mise en œuvre / problèmes
Calcul de l'impôt			
Harmoniser la base de calcul de l'imposition des biens-fonds à hauteur de la valeur vénale	Vaut pour l'impôt foncier, l'impôt sur la fortune et sur l'impôt sur le capital. Vaut également pour les terrains non agricoles en dehors des zones à bâtir. Corrélation à envisager avec l'indice d'utilisation	Moyenne à élevée	Forte résistance politique prévisible (propriétaires, entreprises)
Impôt sur le revenu			
Valeur locative: harmonisation à hauteur des loyers sur le marché, suppression des déductions pour usage personnel	De façon alternative, possibilité d'envisager de limiter les déductions fiscales sur les intérêts hypothécaires. Valeur locative et déductions doivent être considérées comme un ensemble	Moyenne à élevée	Conflit d'objectifs avec encouragement à la propriété du logement
Augmenter la charge fiscale sur les résidences secondaires	Par exemple, introduction d'un multiplicateur sur la valeur locative des résidences secondaires	Moyenne	
Etablir une corrélation entre la valeur locative imposable et la densité des constructions	Par exemple, multiplicateur sur la valeur locative, en fonction de la densité des constructions, de l'indice d'utilisation ou du type de logement	Moyenne	Eventuellement processus de saisie plus compliqué
Supprimer les déductions des frais de déplacement / remplacées par des forfaits	Autres possibilités: limitation à la distance maximale, possibilité de déduction uniquement pour les transports publics, bonus pour les cyclistes et les piétons.	Elevée	Effet de redistribution périphérie-centres
Promotion économique			
Etablir une corrélation entre l'allègement fiscal de l'impôt fédéral (NPR) et les objectifs politiques en termes de surfaces	Objectifs: par exemple aucune utilisation des surfaces en dehors des zones à bâtir, rapport avantageux entre l'utilisation des surfaces, les places de travail et la création de valeur, utilisation de zones en friche.	Faible	Difficulté à déterminer des critères appropriés; éventuellement travail supplémentaire pour effectuer les contrôles
Allègement fiscal dans le cadre des mesures cantonales de promotion économique: intégration des objectifs en matière de surface dans les critères d'octroi		Faible à moyenne	
Imposer le prélèvement d'une taxe causale sur les plus-values résultant de mesures d'aménagement	L'imposer dans chaque canton pour toute mise en zone constructible ou tout changement d'affectation.	Moyenne	Les cantons y seraient contraints (LAT)

Proposition de réforme	Description	Estimation de la réduction de l'utilisation des surfaces	Mise en œuvre / problèmes
Infrastructure de réseau <sup>6</sup> : instaurer des taxes conformes au principe de causalité		Faible à moyenne	
Internaliser les coûts externes du trafic	Par exemple, péages routiers, taxe énergétique, taxe CO <sub>2</sub> sur les carburants.	Elevée	
Considérer l'utilisation des surfaces dans la péréquation financière	Objectif: diminuer la pression de croissance, récompenser les politiques peu gourmandes en surfaces.	Inconnue	Nécessite des recherches supplémentaires

---

<sup>6</sup> Englobe les routes, les rails et les réseaux d'approvisionnement (électricité, eau, gaz, etc.)

# 1 Einleitung

Die Siedlungsfläche in der Schweiz hat sich in den letzten beiden Jahrzehnten zu Lasten der Landwirtschaftsfläche ausgedehnt. Der Zuwachs betrug in den 1990er Jahren einen Quadratmeter pro Sekunde und hat sich seither nicht deutlich verringert. Als Massstab zur Beurteilung der Siedlungsentwicklung gilt die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme, d.h. die Umwandlung freier Fläche in bebaute Fläche für Siedlungs-, Verkehrs- und Infrastrukturzwecke. Die hohe Flächeninanspruchnahme wird aufgrund der damit verbundenen ökologischen und räumlichen Folgen vom Schweizer Nachhaltigkeitsmonitoring MONET sowie vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) im Raumentwicklungsbericht 2005 als negativ und nicht nachhaltig beurteilt. Die gegenwärtige Siedlungsentwicklung ist problematisch, weil sie zum einen hohe Wachstumsraten und hohe Bauzonenreserven aufweist sowie teilweise ausserhalb der Bauzone stattfindet. Ausserdem ist es für viele Kantone schwierig, den Sachplan Fruchtfolgeflächen einzuhalten. Zum anderen ist die Siedlungsentwicklung problematisch, weil sie mit primären und sekundären Folgen verbunden ist. Zu den primären Folgen gehören u.a. der Verlust von Freiflächen und Kulturland, Zersiedelung und andere Veränderungen der Siedlungsstruktur, Landschaftszerschneidung und Bodenversiegelung. Zu den sekundären Folgen zählen u.a. Beeinträchtigungen des Wasserhaushalts im Boden, Veränderungen der Biodiversität, Beeinträchtigungen der Landschaftsästhetik, Veränderungen von Boden- und Immobilienpreisen oder Folgekosten für die Errichtung von Infrastrukturen.

Diesen Befunden zur aktuellen Siedlungsentwicklung in der Schweiz stehen verschiedene Ziele des Bundes gegenüber. Im Raumplanungsgesetz ist festgelegt, den Boden haushälterisch zu nutzen, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, die Landschaft zu schonen und die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen (RPG, Art. 1 und Art. 3). Bauzonen sollen nur so gross sein, dass sie innert 15 Jahren benötigt und erschlossen werden (RPG, Art. 15 Bst b). Der Schweizer Bundesrat setzt in seiner «Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011» das Ziel, «im Sinne einer Referenzgrösse [...] die Siedlungsfläche bei 400 m<sup>2</sup> pro Kopf der Bevölkerung» zu stabilisieren (derzeit 397 m<sup>2</sup>, Bundesrat 2008).

Um diese Ziele zu erreichen, werden neben einer Reform der traditionellen Instrumente der Raumordnung und Raumplanung zunehmend marktwirtschaftliche Steuerungsmechanismen und vor allem die Anwendung fiskalischer Anreizinstrumente geprüft. Offen ist jedoch derzeit, welche Steuern und Subventionen eingesetzt oder modifiziert werden sollten, um die Flächeninanspruchnahme zu reduzieren, und welche Wirkungen sie entfachen können. Daher verfolgt die vorliegende Studie zwei Ziele: (1) Identifikation und Evaluation der Wirkungen der bestehenden fiskalischen Anreizinstrumente auf die Flächeninanspruchnahme; (2) Identifikation und Evaluation der flächenrelevanten fiskalischen Instrumente für die Nutzung von Gewerbe- und Industrieflächen in den Kantonen Freiburg und Thurgau sowie für die Flächeninanspruchnahme für Einfamilienhäuser (EFH) im Kanton Thurgau.

Im Anschluss an die Einleitung werden in Kapitel 2 zunächst die problematischen Aspekte der Flächeninanspruchnahme in der Schweiz identifiziert. Dabei wird eine raumbezogene und nicht eine (landschafts-)ökologische Perspektive gewählt, weil sich fiskalische Instrumente eher für eine Grobsteuerung und nicht für eine zielgenaue Lenkung der Flächennutzung im Sinne des Landschafts- oder Habitatschutzes eignen. In Kapitel 3 werden die flächenrelevanten fiskalischen Anreizinstrumente auf Bundesebene systematisiert und hinsichtlich ihrer Wirkungen auf die Flächeninanspruchnahme evaluiert. In Kapitel 4 werden zwei Vertiefungen auf kantonaler Ebene vorgestellt. Anhand der Beispielkantone Freiburg und Thurgau wird auf die Entwicklung der Gewerbe- und Industrieflächen eingegangen und die diesbezüglich relevanten fiskalischen Instrumente identifiziert. Die zweite Vertiefung beschäftigt sich mit dem flächenintensiven Einfamilienhausbau und den relevanten fiskalischen Instru-

menten. Zum Abschluss wird in Kapitel 5 ein Fazit gezogen, indem die wichtigsten Reformvorschläge zusammengefasst und grob beurteilt werden.

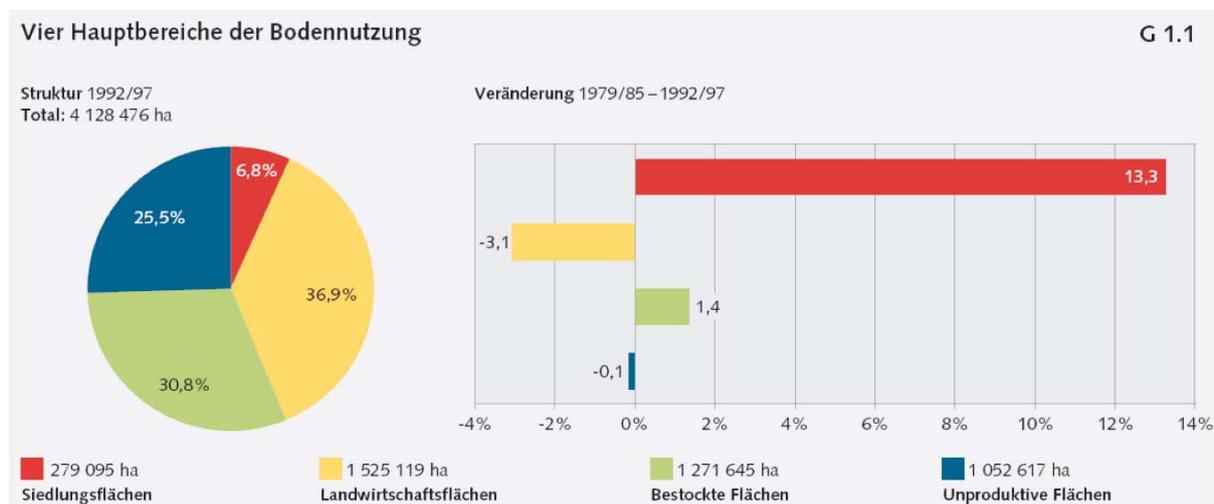
Die AutorInnen bedanken sich beim Team Volkswirtschaft, Abteilung Grundlagen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (Martin Baur, Martin Daepf, Marc Dubach, Bruno Jeitziner, Rudi Peters) für ihre wertvollen Kommentare und Anregungen aus steuerökonomischer Sicht und bei Daniel Baumgartner (Eidg. Forschungsanstalt WSL) für das Erstellen thematischer Karten. Des Weiteren danken wir der Wüest & Partner AG für die Bereitstellung wertvoller Grafiken (Abb. 6 und 7) und den VertreterInnen der kommunalen und kantonalen Verwaltung und Politik, die für diese Studie befragt wurden (vgl. Anhang VI). Die AutorInnen sind verantwortlich für den Inhalt der Studie.

## 2 Bodennutzung in der Schweiz

### 2.1 Überblick

Die Flächeninanspruchnahme für Siedlungszwecke hat sich in der Schweiz in den letzten vier Jahrzehnten stark erhöht. Wurden 1972 lediglich 4,3 % der Landesfläche für Siedlungen genutzt, so waren es 1992/97, zum Zeitpunkt der letzten landesweiten Erhebung der Arealstatistik, 6,8 %. Fast 60 % des Siedlungsgebietes konzentrieren sich auf das Schweizer Mittelland, das lediglich 27 % der Landesfläche ausmacht. Bei einer leicht zunehmenden und gesetzlich geschützten Waldfläche geht das Siedlungswachstum gänzlich auf Kosten der Landwirtschaftsfläche. Die unproduktiven Flächen mit einem Landesflächenanteil von 25,5 % haben von 1979/85–1992/97 lediglich 0,1 % abgenommen. Abbildung 1 zeigt die Struktur und Entwicklung der vier Hauptbereiche der Bodennutzung.

**Abbildung 1:** Struktur und Entwicklung der Hauptbodennutzungen (BFS 2005)



Die mittlerweile für acht Kantone vorliegenden Resultate der Arealstatistik 2004/09 weisen auf eine reduzierte Wachstumsrate, nicht jedoch auf eine Stabilisierung der Flächeninanspruchnahme hin.

Die Pro-Kopf-Inanspruchnahme von Siedlungsfläche beträgt im Schweizer Durchschnitt 397 m<sup>2</sup>/Kopf (Stand 1992/97). Dabei werden im städtischen Gebiet 290,3 m<sup>2</sup>/Kopf für Siedlungszwecke in Anspruch genommen, im ländlichen Gebiet 646,7 m<sup>2</sup>/Kopf.

Parallel zur steigenden Flächeninanspruchnahme erfolgt Zersiedelung. Sie ist zum einen zurückzuführen auf das Bauen ausserhalb der Bauzonen. Zurzeit werden rund 5 % des jährlichen Neubaues von Gebäuden mit Wohnnutzung ausserhalb der Bauzonen realisiert (ARE 2005). Zu den weiteren Ursachen für die Zersiedelung gehören die grossen Baulandreserven besonders in ländlichen Gebieten sowie die Ausdehnung der Agglomerationsgürtel durch den Bau von Ein- und Zweifamilienhäusern.

Die Folgen und Wirkungen der Flächeninanspruchnahme sind zeitlich, massstäblich und regional unterschiedlich relevant und beinhalten sowohl eine quantitative als auch eine qualitative Dimension (vgl. Pütz 2004). Die quantitative Dimension bezieht sich auf das der Arealstatistik und den Raumplanungsberichten von Bund und Kantonen zu entnehmende quantitative Ausmass der Flächeninanspruchnahme. Die qualitative Dimension beschreibt die Art und Intensität der Flächennutzung und bezieht sich auf die Folgen des Flächennutzungswandels.

Um die Entwicklung aus ökologischer Sicht zu untersuchen, können primäre und sekundäre Folgen der Flächeninanspruchnahme unterschieden werden. Zu den primären Folgen gehören Landschaftszerschneidung, Bodenversiegelung sowie der Verlust an Freifläche, offener Landschaft und wertvollem Ackerland. Zu den sekundären Folgen gehören Schädigungen von Boden und Vegetation, Veränderungen des Kleinklimas, Mehrverkehr und damit verbunden vermehrter Ausstoss von Treibhausgasen, Immissionen (Schadstoffe, Lärm), Veränderungen des Wasserhaushalts, Fragmentierung der Habitate von Tieren und Pflanzen sowie Veränderungen der Siedlungsstruktur und des Landschaftsbildes (vgl. Johnson 2001, Lockwood und McKinney 2001, McKinney 2002, Jaeger et al. 2005, Jaeger et al. 2008).

Den stark frequentierten und dichten Verkehrsnetzen wird eine besonders starke Zerschneidungswirkung zugeschrieben. Insbesondere die Autobahnen und stark frequentierten Bahnstrecken haben eine starke Barrierewirkung und bedeuten für verschiedene Tierarten den Verlust von Lebensräumen (BUWAL 2001). Bei kleinen Tieren wie beispielsweise Fröschen, Mäusen oder Laufkäfern können Strassen und Bahnlinien den genetischen Austausch besonders stark behindern. Für die Überlebensfähigkeit vieler Wildtierpopulationen sind neben der Verkehrsdichte der Strassen und dem Grad der Zersiedelung auch andere Faktoren wie Habitatgrösse und Raumnutzungsverhalten entscheidend. Pflanzen sind von der Barrierewirkung der Verkehrswege weniger betroffen (vgl. Dannemann 2000), allerdings stark von Habitatsverkleinerungen und -verlusten.

## 2.2 Sektorielle Betrachtung

Im Folgenden wird die Flächeninanspruchnahme der Schweiz nach verschiedenen Bodennutzungstypen differenziert. Die Arealstatistik zeigt, dass 1992/97 knapp die Hälfte der Siedlungsfläche auf das Gebäudeareal entfällt (49,2 %) und die Verkehrsflächen rund ein Drittel ausmachen (32,0 %). Deutlich geringer sind die Anteile des Industrieareals (7,2 %), der besonderen Siedlungsflächen (5,8 %, Baustellen, Abbauflächen, Deponien, Ver- und Entsorgungsanlagen) und der Erholungs- und Grünanlagen (5,7 %) (BFS 2005).

Betrachtet man die Veränderungsraten 1979/85–1992/97, sind die Industrieflächen mit 24,4 % am stärksten gewachsen. Die Zunahme des Industrieareals erfolgte vor allem in Gemeinden mit National- und Schnellstrassenanschluss, wobei ein Schwergewicht auf Mittellandgemeinden liegt (Zollinger 2005). Es folgen Erholungs- und Grünanlagen mit einem Wachstum von 16,8 % und das Gebäudeareal mit 16,5 %. Die Wachstumsrate des Gebäudeareals ist insofern bemerkenswert, als sie auf einem hohen Ausgangsniveau basiert. Ein Blick auf die Untergruppen der Siedlungsfläche zeigt, dass 1979/85–1992/97 Mehrfamilienhäuser um 31,8 % und Reihen- und Terrassenhäuser sogar um 70,9 % (jeweils inkl. Gebäudeumschwung) zugenommen haben (vgl. Tab. 1), wobei bei letzter Kategorie allerdings das Ausgangsniveau niedrig ist. Diese Wohnformen haben auch in jüngerer Zeit weiter an Bedeutung gewonnen (Gerhäuser 2004).

Das Wachstum der Verkehrsflächen ist mit 9,6 % zwar unterdurchschnittlich, unterscheidet sich jedoch nach Strasse und Schiene sehr stark. Während das Bahnareal nur um 1,3 % zunahm, ist das Strassenareal um insgesamt 10,7 % gewachsen. Das Autobahnareal ist dabei sogar um 32,5 % gewachsen, nimmt aber nur einen Anteil von 6,5 % der Verkehrsflächen ein, die von der Grösse des Strassenareals (82,3 %) dominiert werden.

**Tabelle 1:** Struktur und Entwicklung der Bodenbedeckung: Arealstatistik 1992/97

Kategorie Arealstatistik	% Anteil Landesfläche	
	1992/97	% Veränderung 1979/1985–1992/1997
Siedlungsflächen	6,76	13,3
Ein- und Zweifamilienhäuser*	1,37	21,8
Reihen- und Terrassenhäuser*	0,07	70,9
Mehrfamilienhäuser*	0,47	31,8
Landwirtschaftliche Gebäude*	0,58	10,3
Nicht spezifizierte Gebäude*	0,84	3,8
Industrieareal	0,49	24,4
Besondere Siedlungsflächen	0,39	-5,0
Erholungs- und Grünanlagen	0,38	16,8
Strassenareal	1,92	10,7
Bahnareal	0,20	1,3
Flugplatzareal	0,04	5,0
Bestockte Flächen	30,80	1,4
Landwirtschaftsflächen	36,94	-3,1
Unproduktive Flächen	25,50	-0,1

Anmerkung: \*) inklusive Gebäudeumschwung

Quelle: Arealstatistik BFS, eigene Berechnungen WSL

Die bisher erfolgte Auswertung der Arealstatistik 2004/09 für acht Kantone bestätigt im Prinzip die bisherigen Tendenzen (vgl. Tab. 2). Die Veränderungsdaten 1992/97–2004/09 liegen zwar unter denen der Periode 1979/85–1992/97 – mit Ausnahme der landwirtschaftlichen und nicht-spezifizierten Gebäude. Die Siedlungsflächentypen mit den höchsten Zuwächsen bleiben die Reihen- und Terrassenhäuser (30,9 %), die Erholungs- und Grünanlagen (16,2 %), die Mehrfamilienhäuser (12,9 %) und die Ein- und Zweifamilienhäuser (12,8 %). Wie bereits in der vorangegangenen Periode geht das Siedlungsflächenwachstum zu Lasten der Landwirtschaftsflächen (-1,8 %).

Die Auswertung der Bauzonenstatistik 2008 (ARE 2008) zeigt, dass die Bauzonenreserven in den Wohnzonen mit über 100'000 ha mit Abstand am grössten sind. Es folgen die Arbeitszonen mit gut 30'000 ha, Mischzonen, Zonen für öffentliche Nutzungen und Ortsbildschutzzonen. Während die Zonen für öffentliche Nutzungen zu 100 % überbaut sind – wie auch die eingeschränkten Bauzonen, Sonderbauzonen, Verkehrszonen und kombinierten Bauzonen – sind in den Arbeitszonen 40 % noch nicht überbaut. Einen höheren Anteil unüberbauter Bauzonen weisen nur die Tourismus- und Freizeitzone mit rund 60 % auf. Aufgrund ihrer geringen Grösse von wenigen Hektaren ist ihre absolute Bedeutung jedoch (noch) zu vernachlässigen.

**Tabelle 2:** Entwicklung der Bodenbedeckung: Arealstatistik 2004/09

Kategorie Arealstatistik	% Veränderung	
	1979/1985–1992/1997	1992/1997–2004/09
Siedlungsflächen	13,6	8,9
Ein- und Zweifamilienhäuser*	22,3	12,8
Reihen- und Terrassenhäuser*	67,2	30,9
Mehrfamilienhäuser*	25,6	12,9
Landwirtschaftliche Gebäude*	3,5	5,9
Nicht spezifizierte Gebäude*	4,8	5,4
Industrieareal	25,0	8,7
Besondere Siedlungsflächen	-10,4	-6,6
Erholungs- und Grünanlagen	18,6	16,2
Strassenareal	10,9	7,3
Bahnareal	0,6	1,2
Flugplatzareal	6,6	3,8
Bestockte Flächen	0,7	0,0
Landwirtschaftsflächen	-2,8	-1,8
Unproduktive Flächen	-1,0	-0,5

Anmerkung: Enthält nur Daten der 8 Kantone FR, SO, BS, BL, VD, NE, GE, JU (=19,7 % des CH-Territoriums). Restliche Kantone noch nicht ausgewertet, \*) inklusive Gebäudeumschwung.

Quelle: BFS: Arealstatistik, eigene Berechnungen WSL

### 2.3 Räumliche Betrachtung

Eine raumbezogene Analyse der Flächenerhebungen macht deutlich, dass die allgemeinen Trends der Flächeninanspruchnahme regional sehr unterschiedlich sind. Der Vergleich nach Kantonen und Gemeindetypen gibt Hinweise auf die räumlichen Schwerpunkte des Siedlungsflächenwachstums.

Mit Hilfe von Portfolioanalysen kann für die einzelnen Siedlungsflächentypen gezeigt werden, welche Kantone sich über- oder unterdurchschnittlich entwickelt haben und wie über- oder unterdurchschnittlich der jeweilige Anteil am gesamten Siedlungsflächentyp ist (siehe Anhang I). Die Portfolioanalysen, basierend auf den Ergebnissen der 2. und 3. Arealstatistik, zeigen die folgenden kantonalen Unterschiede bei den wichtigsten Typen der Siedlungsfläche (Graph. Darstellung in Anhang I):

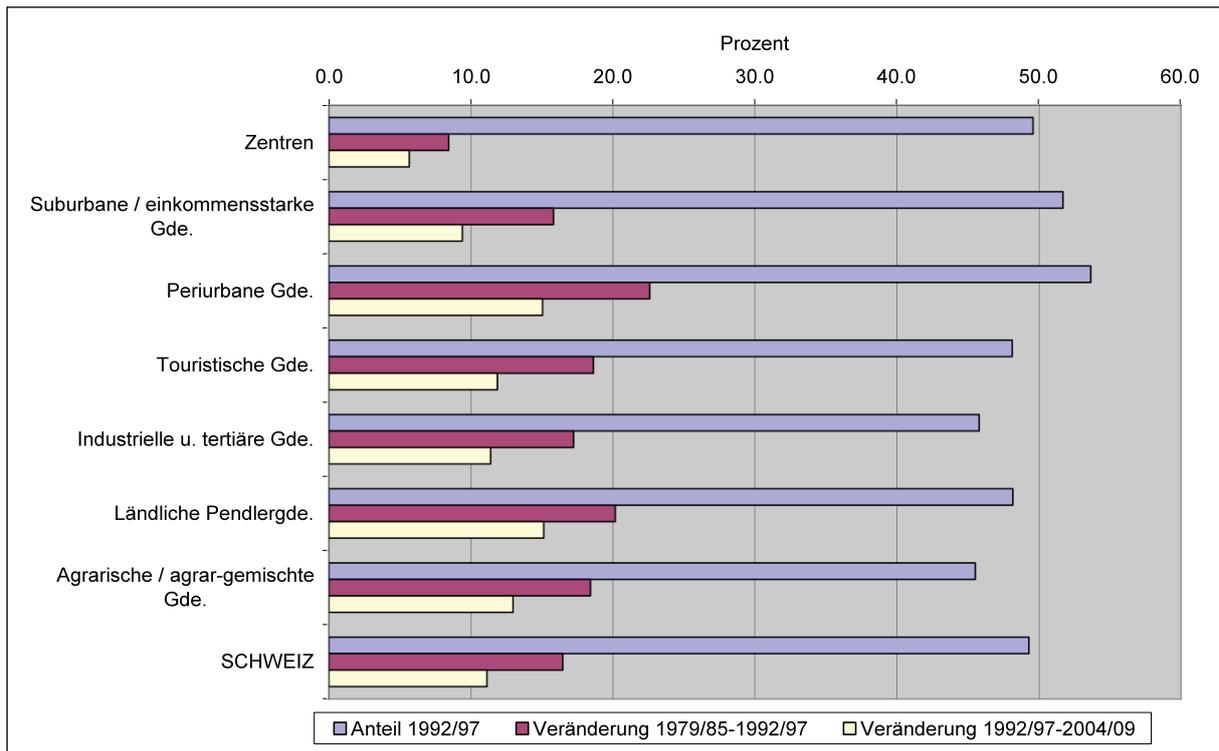
- Das Gebäudeareal ist in den Kantonen Wallis, Freiburg, Schwyz, Nidwalden und Obwalden überdurchschnittlich gewachsen – bei unterdurchschnittlichem Gebäudeanteil. Auf etwas geringerem Niveau hat das Gebäudeareal in den Kantonen Luzern, Zug und Thurgau zugenommen, allerdings bei bereits überdurchschnittlichem Gebäudeanteil. Die beiden Stadtkantone Basel und Genf weisen naturgemäss die mit Abstand höchsten Gebäudeanteile auf, gefolgt von Zürich, Basel Landschaft und Aargau. Der Gebäudeanteil ist in den städtischen Kantonen naturgemäss höher als in den ländlichen (vgl. Anhang Ia).

- Bei Ein- und Zweifamilienhäusern verzeichnen Freiburg, Wallis, Appenzell-Innerrhoden, Luzern und Schwyz die höchsten Zuwächse – bei jeweils unterdurchschnittlichem Anteil der Ein- und Zweifamilienhäuser an der Gesamtfläche (ohne unproduktive Fläche). Der Thurgau ist der einzige Kanton mit überdurchschnittlichen Zunahmen bei ebenfalls überdurchschnittlichem Ein- und Zweifamilienhausanteil (vgl. Anhang Ib).
- Das Industrieareal wächst in den Kantonen Freiburg, Jura, Wallis und Waadt am stärksten; das Ausgangsniveau ist dabei unterdurchschnittlich. Eine überdurchschnittliche Zunahme bei einem leicht überdurchschnittlichen Industrieflächenanteil verzeichnen die Kantone Zug, Luzern und Thurgau. Die geringsten Industrieflächenzuwächse bei unterdurchschnittlichem Ausgangsniveau haben die Bergkantone Uri und Glarus. In den Stadtkantonen Basel und Genf sowie in den Kantonen Basel Landschaft, Aargau und Zürich bestehen zwar die höchsten Industrieflächenanteile, diese wachsen jedoch unterdurchschnittlich (vgl. Anhang Ic).
- Das Strassenareal wächst am stärksten in den Kantonen Obwalden, Jura, Wallis und Freiburg. Nur in den beiden Kantonen Luzern und Waadt ist das Wachstum überdurchschnittlich und basiert gleichzeitig auf einem überdurchschnittlichen Anteil des Strassenareals. Am meisten unter dem Durchschnitt liegt das Strassenarealwachstum in Schaffhausen und Zug (vgl. Anhang Id).

Die räumliche Differenzierung des Gebäudeareals nach Gemeindetypen zeigt, dass sein Anteil an der Siedlungsfläche in periurbanen Gemeinden mit über 50 % am höchsten ist, gefolgt von suburbanen/einkommensstarken Gemeinden und Zentren (vgl. Abb. 2). Der Anteil des Gebäudeareals an der Siedlungsfläche ist schweizweit räumlich gesehen relativ homogen (zwischen 46–54 %). Die Veränderungsrate des Gebäudeareals 1992/97–2004/09 liegen in allen Gemeindetypen unter denen der Periode 1979/85–1992/97. Die höchsten Wachstumsraten verzeichnen die ländlichen Pendlergemeinden und periurbane Gemeinden.

Die räumliche Differenzierung des Industrieareals nach Gemeindetypen zeigt, dass sein Anteil an der Siedlungsfläche erwartungsgemäss in den Zentren, in den suburbanen/einkommensstarken Gemeinden sowie in den industriellen/tertiären Gemeinden am höchsten ist (vgl. Abb. 3). Wie beim Gebäudeareal liegen die Veränderungsrate des Industrieareals 1992/97–2004/09 in allen Gemeindetypen unter denen der Periode 1979/85–1992/97. Das Industrieareal wächst in den touristischen Gemeinden deutlich am stärksten – bei allerdings geringem Ausgangsniveau. Ebenfalls hohe Zuwächse verzeichnen die ländlichen Pendlergemeinden, die industriellen/tertiären Gemeinden und die periurbanen Gemeinden.

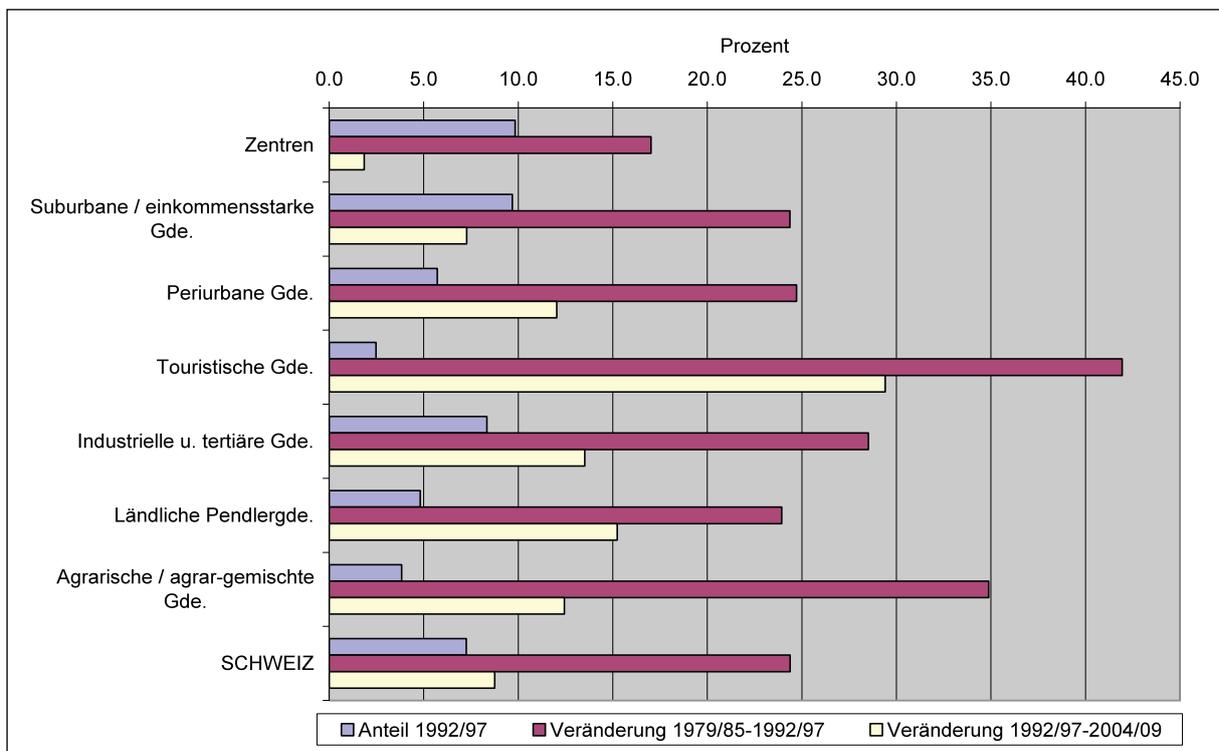
**Abbildung 2:** Umfang und Entwicklung des Gebäudeareals, in % der Siedlungsfläche



Anmerkung: Veränderung 1992/97–2004/09: 1395 Gemeinden (Westschweiz, 30,9 % des gesamtschweizerischen Territoriums)

Quelle: BFS Arealstatistik, eigene Berechnungen WSL

**Abbildung 3:** Umfang und Entwicklung des Industriearcals, in % der Siedlungsfläche

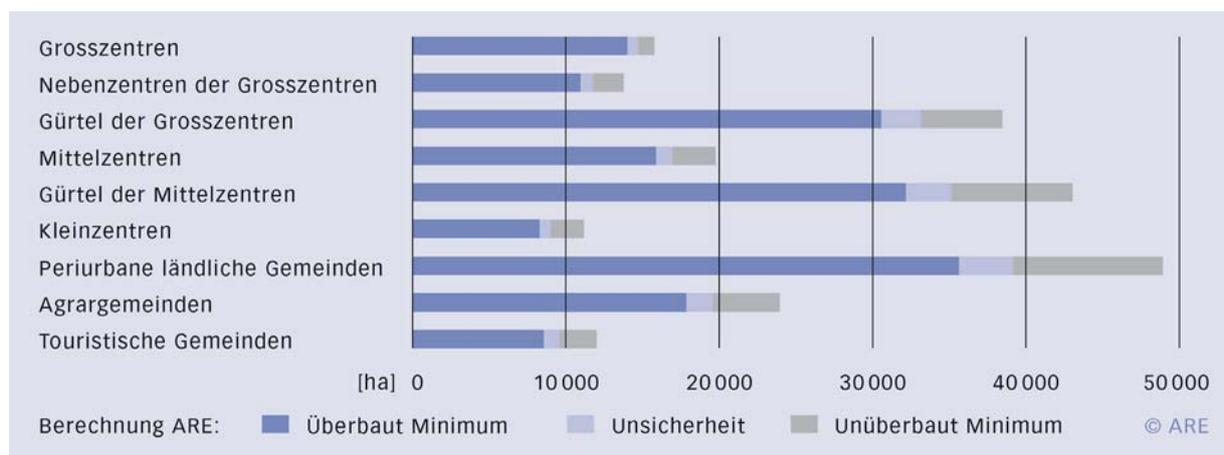


Anmerkung: Veränderung 1992/97–2004/09: 1395 Gemeinden (Westschweiz, 30,9 % des gesamtschweizerischen Territoriums)

Quelle: BFS: Arealstatistik, eigene Berechnungen WSL

Eine Unterscheidung der Bauzonen nach Gemeindetypen bestätigt die für das Gebäude- und Industrieareal skizzierte Dynamik und regionale Differenzierung der Siedlungsflächenentwicklung. In den periurbanen ländlichen Gemeinden und in den Gürteln der Gross- und Mittelzentren sind die Bauzonen am grössten (vgl. Abb. 4). Touristische Gemeinden und Kleinzentren besitzen flächenmässig die kleinsten Bauzonen. Allerdings ist der Anteil der unüberbauten Bauzonen in den touristischen Gemeinden<sup>7</sup>, den Kleinzentren, den periurbanen ländlichen Gemeinden und den Agrargemeinden mit jeweils rund 20–30 % am grössten. In den Grosszentren sind die Bauzonenreserven erwartungsgemäss am geringsten, sie betragen dort nur noch rund 10 % (ARE 2008).

**Abbildung 4:** Bauzonen nach Gemeindetypen (in Hektaren)



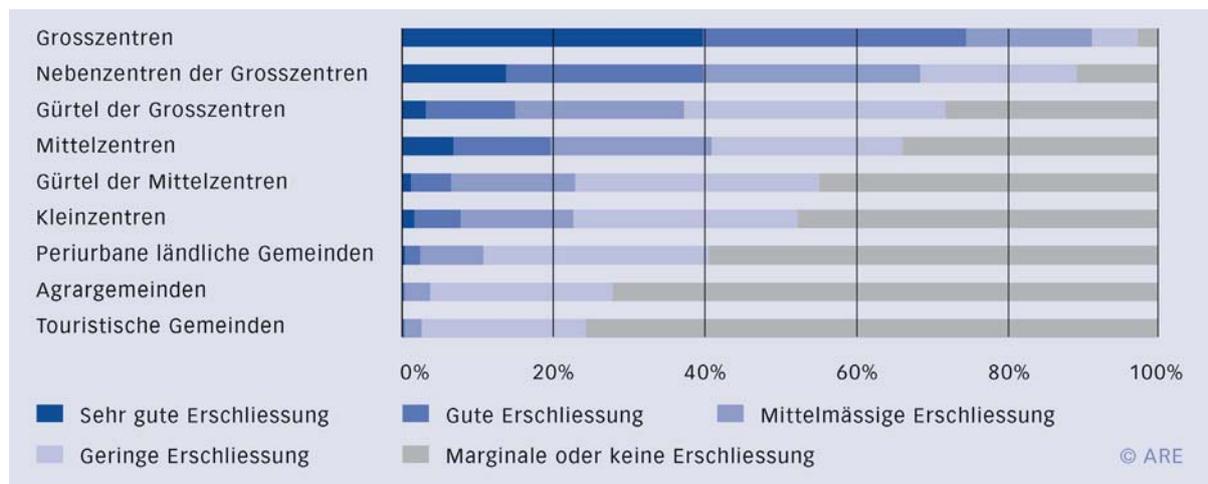
Quelle: ARE Bauzonenstatistik 2008

Werden die Bauzonen auf die Anzahl der EinwohnerInnen bezogen, liegen die touristischen Gemeinden mit fast 800 m<sup>2</sup> Bauzone/EinwohnerIn vorne, gefolgt von den Agrargemeinden und den periurbanen ländlichen Gemeinden. In den Grosszentren sind die Bauzonen mit etwa 130 m<sup>2</sup> Bauzone/EinwohnerIn am geringsten.

Insgesamt sind die aktuell verfügbaren Bauzonenreserven deutlich grösser als es die Nachfrage nach Bauzonenfläche in den nächsten 20–30 Jahren erwarten lässt. So zeigen Fahrländer Partner in einer aktuellen Studie zu den Bauzonen in der Schweiz, dass aktuell 52'800 ha Bauzonenreserven verfügbar sind, die Nachfrage im Zeitraum 2005–2030 jedoch nur 27'300 ha betragen dürften (Fahrländer Partner 2008). Die Bauzonenreserven für Arbeitsnutzung sind sowohl in und um die Zentren wie auch in der ländlichen Schweiz massiv überdimensioniert. Die Bauzonenreserven für Wohnnutzung befinden sich am falschen Ort. Im ländlichen Raum und um die Klein- und Mittelzentren sind sie oft überdimensioniert. In den Agglomerationen der Grosszentren und entlang der Hauptverkehrsachsen dagegen reichen die Reserven nicht aus, um die zu erwartende Nachfrage nach Wohnungen zu decken.

Wird die Qualität der Bauzonenreserven hinsichtlich ihrer Erschliessung durch den ÖV bewertet, zeigt sich deutlich, dass nur die Grosszentren und die Nebenzentren der Grosszentren hohe Anteile einer guten bis sehr guten Erschliessung bieten können. Kleinzentren, periurbane ländliche Gemeinden, Agrargemeinden und touristische Gemeinden sind mindestens zur Hälfte gering bis gar nicht mit dem ÖV erschlossen (Abb. 5).

<sup>7</sup> Es ist davon auszugehen, dass die Bauzonenstatistik 2007 den Überbauungsgrad in den touristischen Gemeinden unterschätzt. Bei der Methodik der Bauzonenstatistik werden Parkanlagen von Hotels und Kureinrichtungen als unüberbaut angenommen, auch wenn diese als überbaut betrachtet werden müssten. In der Publikation zur Bauzonenstatistik (ARE 2008) wird auf diese und weitere Grenzen der Erhebungsmethodik hingewiesen.

**Abbildung 5:** Erschliessung der Bauzonen mit ÖV, nach Gemeindetypen (in %)

Quelle: ARE Bauzonenstatistik 2008

Eine weitere auffällige Entwicklung ist das Bauen ausserhalb der Bauzone. Die im Raumplanungsgesetz vorgesehene Trennung von Bau- und Nichtbauzonen (Art. 14 RPG) ist nicht zufrieden stellend realisiert. Siedlungen ausserhalb der Bauzone tragen stark zur Zersiedelung bei, sie führen zu einem hohen Verkehrsaufkommen, zerschneiden Landschaften und Habitate und generieren hohe Infrastrukturkosten. 30 % aller Gebäude befinden sich ausserhalb der Bauzonen und es leben dort rund 500'000 Personen auf 50'000 ha überbauter Fläche (innerhalb Bauzone sind 160'000 ha überbaut; jeweils ohne Verkehrsflächen). Mind. 13 % der 2002 projektierten Bauvorhaben lagen ausserhalb der Bauzone (ARE 2005).

Den höchsten Anteil an Gebäuden und Wohnungen ausserhalb der Bauzone weisen die Kantone Obwalden, Appenzell Innerrhoden und Appenzell Ausserrhoden auf, gefolgt von Bern, Uri, Schwyz und Nidwalden. Da rund 60 % der Gebäude ausserhalb der Bauzone von Personen bewohnt werden, die nicht in der Landwirtschaft tätig sind (mit steigender Tendenz), überrascht es auch nicht so, dass von allen Gemeindetypen die Zentren und die touristischen Gemeinden die höchsten Anteile neuer Wohnungen ausserhalb der Bauzone aufweisen (ARE/BFS 2005).

## 2.4 Zusammenfassung und Beurteilung

Die Siedlungsflächenentwicklung der Schweiz ist nicht nachhaltig und entspricht nicht den Zielen von Nachhaltigkeitsstrategie und Raumplanungsgesetz. Sie wirkt negativ auf die Biodiversität, die Qualität von Erholungsräumen und führt zu Verkehrszunahme. Wohngebäude und Strassen sind mit einem Anteil von je 1,9 % an der Landesfläche die bedeutendsten Flächennutzungstypen der Siedlungsflächenentwicklung. Mit weiterem Wachstum ist zu rechnen, auch wenn die Wachstumsraten zwischen der dritten und vierten Arealstatistik auf geringerem Niveau liegen als in der Periode davor. Die Bauzonenreserven sind insgesamt deutlich höher als sie es gemäss Raumplanungsgesetz sein sollten. Ihre ungleiche räumliche Verteilung könnte dazu führen, dass in Grosszentrumsgebieten, wo kaum Bauzonenreserven vorhanden sind, weitere Einzonungen stattfinden werden. Kommt es zu keinem Transfer oder Anpassungen von Bauzonenreserven, so dürfte die starke Siedlungsentwicklung in Stadt und Land weitergehen.

Die räumlich-differenzierte Betrachtung der Siedlungsflächenentwicklung zeigt, dass viele Kantone und Gemeinden eine aufholende Entwicklung erleben. Kantone mit unterdurch-

schnittlichen Anteilen an Siedlungsflächen, wie z.B. Freiburg, Wallis, Schwyz oder Nid- und Obwalden, weisen überdurchschnittliche Wachstumsraten des Gebäudeareals sowie der Ein- und Zweifamilienhäuser auf. Beim Industrieareal weisen Freiburg, Wallis, Jura und Waadt einen unterdurchschnittlichen Anteil, aber ein überdurchschnittliches Wachstum auf. Angesichts dieser nachholenden Entwicklung ist zu fragen, ob nicht eine flächensparendere Entwicklung denk- und realisierbar ist.

Doch auch Kantone mit überdurchschnittlichem Gebäudearealanteil kennen überdurchschnittliches Wachstum, z.B. die Kantone im Grossraum Zürich: Zug, Thurgau und Luzern. Thurgau zeichnet sich dadurch aus, dass er der einzige Kanton ist, der bei einem überdurchschnittlichen Anteil EFH ein überdurchschnittliches Wachstum dieser Kategorie aufweist. Die Kantone Zug, Thurgau und Luzern weisen bei einem überdurchschnittlichen Anteil Industrieareal ein überdurchschnittliches Wachstum auf. Zu fragen ist, wie die Flächeninanspruchnahme stabilisiert werden kann. Im Thurgau stellt der starke Fokus auf Einfamilienhäuser eine kritische Entwicklung dar. Letzteres nicht zuletzt wegen des demografischen Wandels, der hohe Infrastrukturfolgekosten der Einfamilienhausbesiedlung verursacht (Ecoplan 2000) sowie der möglichen künftigen Verteuerung des Privatverkehrs.

Die Bautätigkeit durch Landwirtschaft und Nicht-Landwirtschaft ausserhalb der Bauzonen ist aus siedlungspolitischen, ökonomischen und ökologischen Gründen ein grosses Problem der Schweizer Siedlungsentwicklung. Im «Windschatten» der starken landwirtschaftlichen Interessen lassen sich auch andere Personenkreise fernab von dicht besiedelten Gebieten nieder.

### 3 Flächenrelevante fiskalische Anreize in der Schweiz

#### 3.1 Überblick und Abgrenzung

Ziel dieses Kapitels ist die Erstellung eines Inventars flächenrelevanter Steuern, Subventionen und anderer fiskalischer Instrumente. Flächenrelevant sind diese Instrumente dann, wenn von ihnen Anreize zur Flächeninanspruchnahme ausgehen. Neben der Inventarisierung wird im Folgenden die Wirkung der Instrumente in ihrer heutigen Ausgestaltung evaluiert. Ausserdem werden Änderungsvorschläge bei den jeweiligen Instrumenten unterbreitet.

Das schweizerische Steuersystem ist durch den Föderalismus geprägt und entsprechend unterscheidet sich die Gestaltung der Instrumente zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden beträchtlich. Die Abschätzung von Steuerwirkungen ist äusserst komplex. Diese hängen von der genauen Ausgestaltung der Steuer (Bemessungsgrundlage, Tarif, Erhebungszeitpunkt etc.), von Preiselastizitäten und von Vermeidungs- und Abwälzungsprozessen ab.<sup>8</sup> Es kann daher in diesem Rahmen nicht das Ziel sein, tiefgehende Inzidenzanalysen durchzuführen, vielmehr sollen von einzelnen Instrumenten ausgehende Anreizwirkungen bezüglich Flächeninanspruchnahme grob eingeschätzt werden. Ausserdem ist zu beachten, dass die Instrumente nebst rein fiskalischen verschiedene politische Ziele (z.B. Verfügbarkeit von Wohnraum) verfolgen, die teilweise in Konkurrenz zueinander stehen.

Auch das Subventionswesen ist durch den Föderalismus geprägt und entsprechend lassen sich auf allen drei Staatsebenen gewichtige flächenrelevante Subventionen identifizieren. Kategorie und Umfang der Subventionen sind im Wesentlichen vom politischen Aufgabenschwerpunkt der jeweiligen gewährenden politischen Ebene bestimmt. Je mehr Akteure es auf der jeweiligen Ebene gibt (z.B. Gemeindeebene), desto heterogener sind die Subventionen. In diesem Kapitel werden lediglich Bundessubventionen betrachtet. Die Abschätzung der Wirkungen ist schwierig, denn diese sind bestimmt von der genauen Ausgestaltung (Bedingungen, jeweilige Höhe etc.), von möglichen Subventionskumulationen (Ergänzung durch kantonale oder kommunale Subventionen) und von Mitnahmeeffekten. Entsprechend kann auch hier lediglich eine grobe Einschätzung geleistet werden.

#### 3.2 Bestehende flächenrelevante Steuern

Der Besitz sowie der Verkauf oder die Transaktion von Boden ist in der Schweiz Gegenstand zahlreicher Steuern und Abgaben, die auf eidgenössischer, kantonaler oder kommunaler Ebene erhoben werden und sich auch innerhalb einer administrativen Ebene – sowohl in der formellen Ausgestaltung als auch in der Steuerhöhe – beträchtlich unterscheiden können. Bei einem Teil dieser Steuern handelt es sich um *Objektsteuern*, die direkt an das Steuerobjekt anknüpfen, ohne dabei die Leistungsfähigkeit des Steuerpflichtigen zu berücksichtigen. Es sind dies die Bodensteuern im engsten Sinne, die sich durch ihre Namen auch direkt als solche identifizieren lassen: Liegenschaftssteuer (Grundsteuer), Grundstückgewinnsteuer und die Handänderungssteuer. Es gibt weitere Steuern, die einen direkten oder indirekten Zusammenhang mit dem Eigentum, den Erträgen, der Transaktion oder der Nutzbarkeit von Boden aufweisen. Dazu gehören die *Subjektsteuern*, d.h. die Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen und die Gewinn- und Kapitalsteuern der Kapitalgesellschaften. Eine Zusammenstellung der flächenrelevanten Steuern und Abgaben in Tabellenform ist Anhang III. zu entnehmen.

---

<sup>8</sup> Vgl. Literatur zur Steuerwirkung von Steuern auf Boden und Immobilien. Einen kurzen Abriss gibt Homburg (2003, S. 119–124).

Um die Anreize zur Flächeninanspruchnahme beurteilen zu können, müssen die Instrumente nach verschiedenen Gesichtspunkten betrachtet werden:

- **Relevanz:** Wie relevant sind die einzelnen Instrumente heute? Es muss dabei zwischen Relevanz für den Fiskus und Relevanz als Lenkungsinstrument unterschieden werden. Selbst wenn eine Steuer geringe Einnahmen generiert, kann eine Lenkungswirkung vorhanden sein. Dies ist der Fall, wenn besonders starke Verhaltensänderungen zwecks Steuervermeidung auftreten.
- **Bemessungsgrundlage:** Wie ist die Bemessungsgrundlage der Steuer definiert? Beispielsweise kann die Anreizwirkung einer Ertragswertbesteuerung von einer Verkehrswertbesteuerung wesentlich abweichen.
- **Steuertarif:** Wie ist der Steuertarif ausgestaltet? (z.B. Progression, Freibeträge). Wie hoch ist die effektive Belastung?
- **Fälligkeit:** Wann wird die Steuer fällig?

Im Folgenden wird zuerst ein Überblick über Steuern mit Boden- und Immobilienbezug gegeben. Darauf folgt eine Diskussion der einzelnen Instrumente (3.2.1. und 3.2.2.).

Gemäss einer Studie von Wüest & Partner (2006) haben in der Schweiz ca. 15 % aller Steuereinnahmen der öffentlichen Hand Grundeigentum als Quelle (vgl. Abb. 6). Von den 14,5 Mrd. Fr. Steuereinnahmen mit Boden- und Immobilienbezug, die Gemeinden, Kantone und der Bund jährlich einnehmen, fallen rund 12 Mrd. Fr. auf die Subjektsteuern, wovon der grösste Teil im Rahmen der Einkommenssteuer erhoben wird. Die Einnahmen aus den Objektsteuern (Liegenschafts-, Grundstückgewinn- und Handänderungssteuer) liegen mit je ca. 1 Mrd. Fr. deutlich tiefer.<sup>9</sup>

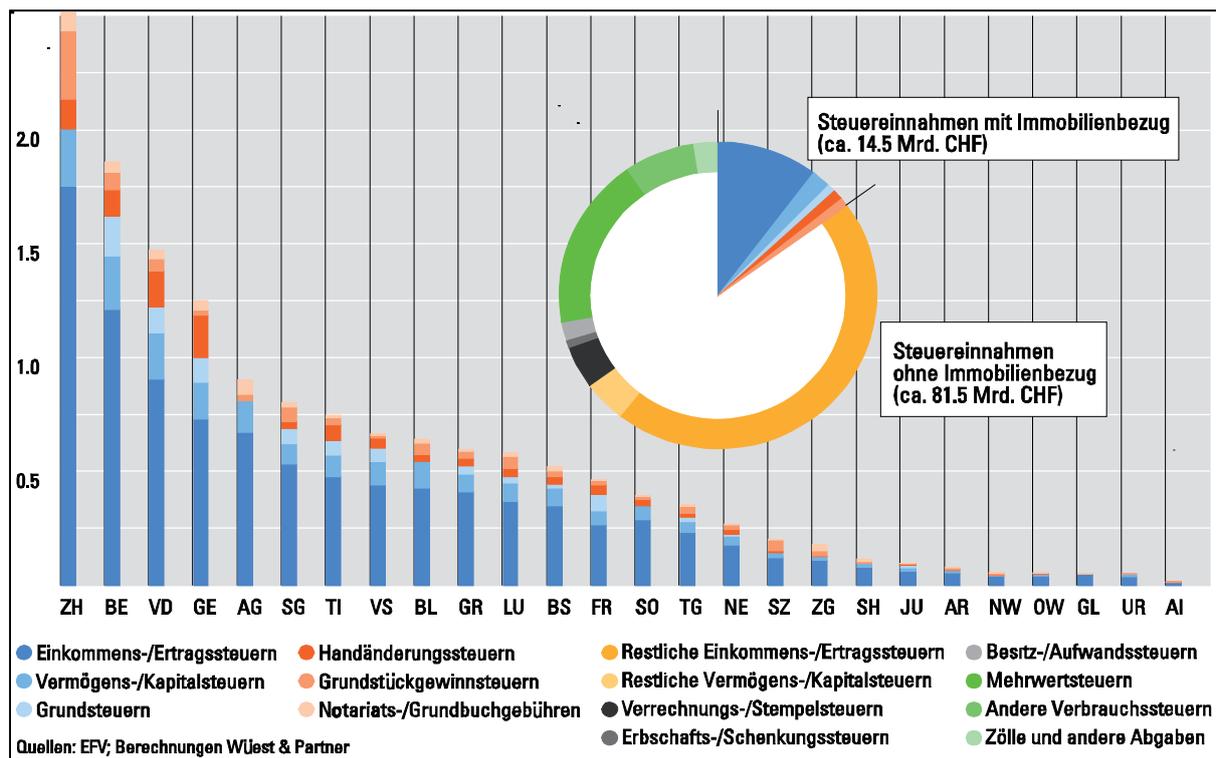
Die Tatsache, dass Subjektsteuern den überwiegenden Teil der Steuereinnahmen mit Grundeigentumsbezug generieren, gilt über alle 26 Kantone. Allerdings variiert die gesamthafte steuerliche Belastung der Immobilienrenditen zwischen den verschiedenen Kantonen beträchtlich (vor allem für Privatpersonen) und auch innerhalb eines Kantons können Unterschiede auftreten. Während sich die Belastung durch Objektsteuern direkt aus der Höhe der Steuersätze ergibt, hängt die Belastung durch Subjektsteuern u.a. von der Leistungsfähigkeit des Besteuernden (Einkommen, Vermögen) ab. Die Gesamtsteuerbelastung durch Subjektsteuern und Objektsteuern kann daher nur auf exemplarischer Basis verglichen werden. Wüest & Partner (2006) führten einen solchen Vergleich anhand eines Investitionsbeispiels durch. Dieses identifiziert massive regionale Belastungsunterschiede (siehe Abbildung 7). Während die Belastung der Rendite auf Liegenschaften in Teilen der Innerschweiz, der Nordostschweiz, des Kantons Zürich und des Tessins mit 13 % bis 26 % relativ tief ist, fällt sie im Wallis, in den Kantonen Graubünden und St. Gallen und vor allem in der Westschweiz mit bis über 36 % deutlich höher aus. Dies ist zum einen auf eine höhere Belastung mit direkten Steuern zurückzuführen, zum anderen aber auch darauf, dass die meisten Gemeinden der Westschweiz Liegenschaftssteuer und Handänderungssteuer anwenden, während diese in anderen Regionen teilweise nicht oder nicht mehr existieren (siehe auch Kapitel 3.2.1. und 3.2.2.). Ein Blick auf die Verteilung der Baulandpreise lässt vermuten, dass die Steuerbelastung teilweise in diesen kapitalisiert ist. In den Hochsteuerregionen sind sie im Durchschnitt tiefer.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Bei diesen Werten handelt es sich um Schätzungen. Die Berechnungsmethode ist dabei nicht vollständig nachvollziehbar. Gemäss Auskunft der Eidgenössischen Steuerverwaltung erscheinen die Zahlen eher zu hoch angesetzt.

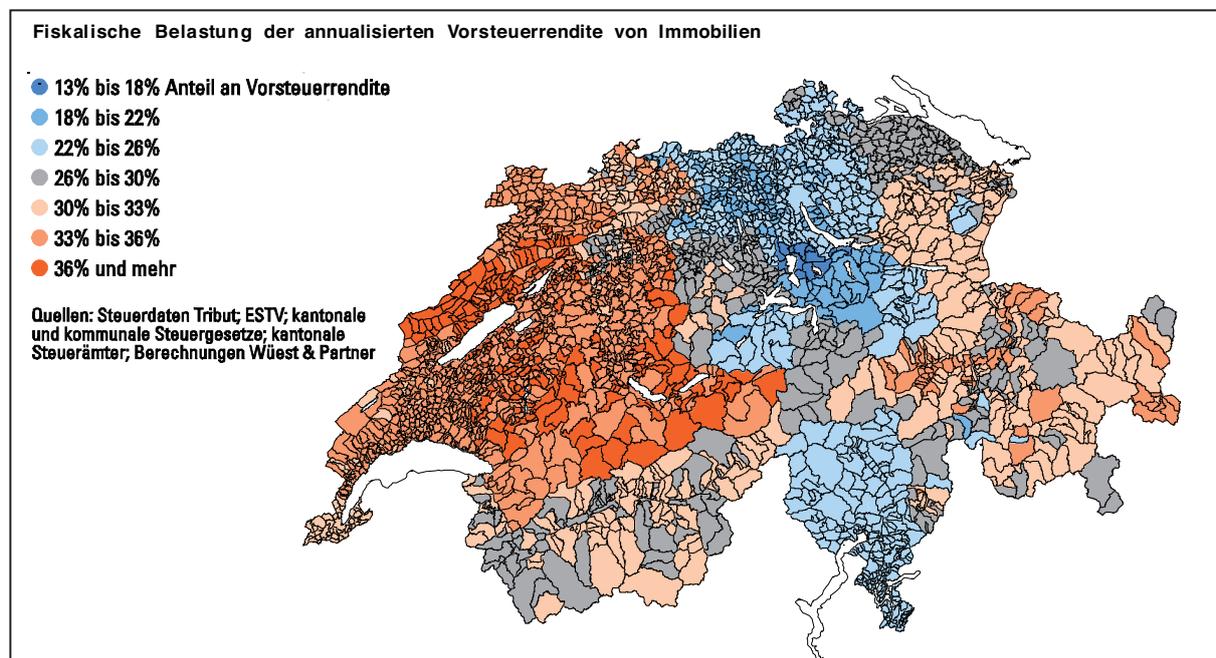
<sup>10</sup> Eine offizielle Baulandpreisstatistik gibt es in der Schweiz nicht. Diese werden aber teilweise von privaten Immobilienberatungsfirmen erhoben (vgl. Wüest & Partner 2008).

**Abbildung 6:** Bedeutung von Boden / Immobilien als Steuersubstrat



Quelle: Wüest & Partner (2006)

**Abbildung 7:** Beispielrechnung steuerliche Belastung der Rendite auf Liegenschaften



Anmerkung: Unterlegtes Berechnungsbeispiel: Doppelverdienerpaar ohne Kinder (Bruttoeinkommen 240'000 Fr., steuerbares Vermögen 2 Mio. Fr.) kauft 2005 ein Mehrfamilienhaus als Anlageobjekt für 2 Mio. Fr. (60 % fremdfinanziert, Festhypothek zu 3,75%). Käufer übernimmt Handänderungssteuer und die Hälfte der Transaktionsgebühren. Objekt wird in den folgenden 10 Jahren bewirtschaftet (jährlicher Nettocashflow vor Liegenschaftssteuer: 100'000 Fr.). Danach Verkauf des Objekts für 2,5 Mio. Fr. Für Verkäufer werden die Hälfte der Transaktionsgebühren sowie die Grundstückgewinssteuer fällt.

Quelle: Wüest & Partner (2006)

Im Folgenden werden die einzelnen flächenrelevanten Steuern genauer betrachtet. Dabei wird auch auf die jeweiligen Anreize zur Flächeninanspruchnahme eingegangen (siehe auch Übersichtstabelle in Anhang III).

### 3.2.1 Steuern auf Eigentum oder Erträge von Boden

#### *Liegenschaftssteuer (Grundsteuer)<sup>11</sup>*

Die Liegenschaftssteuer oder Grundsteuer ist eine Objektsteuer auf den Wert von Grundstücken und Immobilien, die jährlich erhoben wird. Sie wird rechtlich als Entgelt für eine Beanspruchung des Gemeindeterritoriums betrachtet. In sechs Kantonen (GL, ZG, SZ, ZH, BL, SO) wird vollständig auf ihre Erhebung verzichtet, andernorts wird die Steuer vom Kanton, von der Gemeinde, oder von beiden erhoben. Einige Kantone (OW, NW, BS, SH, AG) kennen ausschliesslich eine so genannte Minimalsteuer der juristischen und/oder natürlichen Personen, die nur dann geschuldet wird, wenn diese höher ausfällt als die Gewinn- und Kapitalsteuern (respektive Einkommens- und Vermögenssteuern). Die Liegenschaftssteuer muss am Ort der Liegenschaft bezahlt werden. Bemessungsgrundlage<sup>12</sup> ist in der Regel der amtliche Steuerwert (oft ein Mischwert aus Verkehrs- und Ertragswert<sup>13</sup>). Im Gegensatz dazu werden landwirtschaftliche Liegenschaften zum Ertragswert besteuert. Das schweizweite Steueraufkommen der Liegenschaftssteuer ist mit ca. 1 Mrd. Fr. vergleichsweise moderat. Die Satzhöhe variiert je nach Kanton oder Gemeinde zwischen 0,03 % und 0,4 % des Steuerwerts, in der Westschweiz sind die Sätze vor allem für juristische Personen tendenziell höher als in der übrigen Schweiz. Die Anreizwirkung für eine haushälterische Flächeninanspruchnahme hängt stark von Satzhöhe, Bemessungsgrundlage, Vermeidungs- und Abwälzungsmöglichkeiten ab und ist angesichts der grossen regionalen Heterogenität der Ausgestaltung schwierig zu beurteilen. Grundsätzlich ist deren heutige Anreizwirkung als eher gering, aber in Richtung einer geringeren Flächeninanspruchnahme einzustufen.

#### *Änderungsvorschläge*

Eine verbesserte Anreizwirkung könnte durch eine konsequente Bemessung am Verkehrswert bei nichtlandwirtschaftlich genutzten Grundstücken erreicht werden. Damit würde auch der Druck in Richtung einer effektiven Bodennutzung zunehmen und die Hortung von unbebautem Land verlöre an Attraktivität. Zusätzliche Anreize könnten geschaffen werden, indem z.B. durch einen Multiplikator eine inverse Beziehung zwischen Ausnützungsziffer<sup>14</sup> und Steuerhöhe geschaffen würde. Ein ähnliches Vorgehen wäre bei Grundstücken ausserhalb der Bauzone denkbar (so könnte z.B. bei Bauten ausserhalb der Bauzone die Bemessungsgrundlage mit einem zu bestimmenden Faktor multipliziert werden). Analog könnte ein solcher Multiplikator für Zweitwohnungen eingeführt werden.<sup>15</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. ESTV (2007b), Expertenkommission (1994), Meier und Furrer (1988), Thalmann (2007), Wachter (1993), Wüest & Partner (2006).

<sup>12</sup> Die Bemessungsgrundlage der Liegenschaftssteuer bezieht sich auf den Bruttowert, d.h. auf den Grundstücken lastende Schulden können nicht abgezogen werden.

<sup>13</sup> Verkehrswert = nach Steuergesetz errechneter Liegenschaftswert, der sich am Marktwert orientiert. Ertragswert = Wert der Liegenschaft bei aktueller Nutzung (abdiskontierte erwartete zukünftige Erträge). Der amtlich errechnete Verkehrswert liegt oft unter dem aktuellen Marktwert (deutliche Unterschiede zwischen den Kantonen), jedoch über dem Ertragswert (v.a. bei landwirtschaftlichen Grundstücken und Einfamilienhäusern).

<sup>14</sup> Unter der Ausnützungsziffer wird das Verhältnis der anrechenbaren Geschossflächen zur anrechenbaren Grundstücksfläche verstanden.

<sup>15</sup> Bereits heute werden in gewissen Kantonen (z.B. Aargau) Steuerwerte von Zweitwohnungen höher angesetzt als jene von Erstwohnungen.

### ***Einkommens- und Gewinnsteuer<sup>16</sup>***

Erträge, die im Eigentum von Boden und Liegenschaften gründen, werden auch im Rahmen der Einkommenssteuer der natürlichen Personen und der Gewinnsteuer der Kapitalgesellschaften belastet.<sup>17</sup> Bei Grundstücken und Liegenschaften, die zu Anlagezwecken gehalten werden, sind die Nettoerträge – die Erträge nach Unterhaltskosten und Schuldzinsen<sup>18</sup> – dem Einkommen beziehungsweise dem Gewinn zuzurechnen.

Gemäss Berechnungen von Wüest & Partner (2006) generiert der Tatbestand des Eigentums an Boden und Liegenschaften im Rahmen von Einkommens- und Gewinnsteuer ein Steueraufkommen von 10 Mrd. Fr. Davon ist der grösste Anteil der Einkommenssteuer anzurechnen. Die Belastungsunterschiede sind dabei – abhängig von Leistungsfähigkeit, kantonalen Tarifen und kommunalen Sätzen – besonders bei der Einkommenssteuer erheblich. Gewinn- und vor allem Einkommenssteuer gehören zu den wichtigsten Einnahmequellen der öffentlichen Hand. Bedingt durch die Abhängigkeit der Steuerhöhe von Abzügen und individueller Leistungsfähigkeit ist ihre Wirkung bezüglich der Flächeninanspruchnahme komplexer als bei der Liegenschaftsteuer.

#### *Änderungsvorschläge*

Die Einkommenssteuer ist kein bodenpolitisches Instrument und soll auch nicht als ein solches verwendet werden, weil damit dieses Instrument zu undurchsichtig würde und die Vermischung einer Vielzahl von Lenkungszielen und dem Ziel der Finanzierung der Staatstätigkeit zu Ineffizienzen führt. Die gleichwohl bestehenden Fehlanreize für die Flächennutzung bestehen in der Möglichkeit, Steuerabzüge für Fahrkosten geltend zu machen sowie im Zusammenspiel von zu tief angesetzten Eigenmietwerten und der vollen Abzugsfähigkeit von Hypothekarkrediten. Diese Anreize werden in Kapitel 3.4. thematisiert.

### ***Vermögens- und Kapitalsteuer<sup>19</sup>***

Ebenfalls durch Subjektsteuern werden Liegenschaftswerte im Rahmen von Vermögens- und Kapitalsteuer belastet. Auch hier können – im Unterschied zur Liegenschaftsteuer – auf den Objekten lastende Schulden vom Bruttowert abgezogen werden. Mit ca. 2 Mrd. Fr. (Wüest & Partner 2006) ist hier das Steueraufkommen im Vergleich zu den Einkommens- und Gewinnsteuern deutlich geringer. Die Bemessungsgrundlage ist – ähnlich wie bei der Liegenschaftsteuer – ein Mischwert aus Verkehrs- und Ertragswert, die genaue Berechnung unterscheidet sich von Kanton zu Kanton.<sup>20</sup> Der Steuerwert dürfte in vielen Fällen deutlich unter dem Verkehrswert liegen. Somit wird Boden im Vergleich zu anderen Vermögensteilen steuerlich bevorzugt.

Als Ergänzung zur Einkommens- und Gewinnsteuer sind auch Vermögens- und Kapitalsteuer keine bodenpolitischen Instrumente. Problematisch ist jedoch, dass landwirtschaftlich genutzte Flächen teilweise selbst dann zum Ertragswert besteuert werden, wenn sich diese in einer erschlossenen Bauzone befinden (vgl. Expertenkommission 1994; derzeit z.B. im Kanton Freiburg). Dies begünstigt den Einzonungsdruck, die Landhortung und ist einer von verschiedenen Gründen dafür, dass günstig gelegene Grundstücke im Ortszentrum oft lange unbebaut bleiben, was die Zersiedelung begünstigen kann (siehe auch Grundstückgewinnsteuer).

#### *Änderungsvorschläge*

Analog zur Liegenschaftsteuer wäre für alle als Bauzone deklarieren Flächen ein Übergang zur konsequenten Verkehrswertbesteuerung wünschenswert. Hierzu müsste allenfalls der ent-

<sup>16</sup> Vgl. ESTV (2007a,b), Frey (2007), Meier und Furrer (1988), Wüest & Partner (2006).

<sup>17</sup> Selbstgenutzte Eigentümerwohnungen unterliegen dabei der Besteuerung des Eigenmietwerts.

<sup>18</sup> Vgl. Kapitel 3.4.

<sup>19</sup> Vgl. ESTV (2007a), Expertenkommission (1994), Meier und Furrer (1988), Wüest & Partner (2006).

<sup>20</sup> Bei landwirtschaftlichen Flächen kommt normalerweise der Ertragswert zur Anwendung.

sprechende Artikel im StHG restriktiver formuliert werden (Art. 14 Abs. 1). Ausserdem sollte die Besteuerung zum Verkehrswert bei nichtlandwirtschaftlichen Flächennutzungen ausserhalb der Bauzone durchgesetzt werden, wobei sich der Verkehrswert an Flächen innerhalb von Bauzonen orientieren müsste.

### ***Planungsmehrwertabschöpfung (Mehrwertausgleich / Mehrwertabgabe)<sup>21</sup>***

Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG haben Kantone erhebliche Vor- und Nachteile, die durch raumplanerische Massnahmen entstehen, auszugleichen. Sehr grosse Vorteile entstehen etwa bei der Einzonung von vormals landwirtschaftlich genutzten Flächen. Aufgrund der im landwirtschaftlichen Bodenrecht (BGBB) gründenden getrennten Bodenmärkte sind dadurch sehr hohe Gewinne<sup>22</sup> möglich, die einzig auf planerische Massnahmen und nicht auf eigene Verdienste zurückzuführen sind. Eine ungenügende Abschöpfung dieser Planungsgewinne erhöht folglich die Anreize zur Umwandlung von Kultur- in Bauland. Die Mehrwertabschöpfung wird bisher von den meisten Kantonen nicht oder nur teilweise (im Rahmen der Gewinn- oder der Grundstückgewinnsteuer) umgesetzt. Eine eigentliche Mehrwertabschöpfung in Ausgestaltung als Kausalabgabe kennen bisher nur die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg. In Basel-Stadt werden Vorteile durch Änderungen der Zonenvorschriften (z.B. max. zulässige Geschossfläche) mit 50 % belastet.<sup>23</sup> Im Kanton Neuenburg beträgt die Mehrwertabgabe auf Ein- und Umzonungen 20 %. Ein aktueller Entwurf zum Baugesetz des Kantons Aargau sieht eine Mehrwertabgabe von 30 % vor, die beim Verkauf eines Grundstücks, spätestens aber nach 10 Jahren fällig würde. Weitere Vorstösse sind zurzeit in den Kantonen Zürich und Thurgau hängig. In den Kantonen Bern und Graubünden werden Mehrwerte ausserdem zum Teil auf vertraglicher Basis durch die Gemeinden abgeschöpft.

### ***Änderungsvorschläge***

Es wäre wünschenswert, alle Kantone würden die Planungsmehrwertabschöpfung einführen (siehe auch Frey 2007). Dies dürfte aus folgenden Gründen eine haushälterische Flächeninanspruchnahme begünstigen, besonders wenn die Abgabe relativ hoch ist: (1) Die Anreize, Kulturland einzuzonen werden kleiner. (2) Die Landhortung wird weniger attraktiv (abhängig von Erhebungszeitpunkt). Dazu sollte die Steuer möglichst direkt nach der Ein-/Umzonung fällig werden (vgl. Egloff 2008). Werden die Einnahmen der Mehrwertabgabe zweckgebunden für Entschädigungen (bei Rück- oder Umzonungen) und Aufwertungsmassnahmen in den Gemeinden oder für die Kürzung anderer nicht flächenrelevanter Steuern verwendet, so kann dies die politische Akzeptanz erhöhen und Staatsquotenneutralität sicherstellen. Der Empfehlung zur flächendeckenden Einführung einer Mehrwertabgabe wurde im Entwurf zum Raumentwicklungsgesetz REG (Stand Dezember 2008), welches das heute gültige Raumplanungsgesetz (RPG) ablösen sollte, nicht berücksichtigt. Art. 70 hätte die Entscheidung, ob ein- und umzonungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen sind, den Kantonen überlassen. Grundsätzlich zu begrüssen wären aber die im REG-Entwurf vorgeschlagen einmaligen Versiegelungs- und Wohnflächenabgaben gewesen, welche das (nichtlandwirtschaftliche) Bauen ausserhalb der Bauzonen verteuert und dort Mehrwerte teilweise abgeschöpft hätten. Hier hätten aber Ausnahmebestimmungen<sup>24</sup> bestanden und es wäre zu befürchten gewesen, dass diese zu grosszügig interpretiert worden wären.

<sup>21</sup> Vgl. Egloff (2008). Siehe auch Dieterich und Dieterich-Buchwald (1983) Kallenberger (1979), Plattner (1992), Wachter (1993).

<sup>22</sup> Im Kanton Aargau wird mit durchschnittlichen Bruttoeinzonungsmehrwerten von ca. Fr. 300 pro Quadratmeter gerechnet (vgl. Egloff 2008).

<sup>23</sup> Neueinzonungen sind in diesem Kanton aufgrund beschränkter Kantonsfläche kaum mehr möglich.

<sup>24</sup> Art. 65, Abs. 2: «Keine Versiegelungsabgabe ist zu entrichten, wenn eine Bewilligung nach Artikel 53 erteilt wird. Der Bundesrat und das kantonale Recht können weitere, im öffentlichen Interesse stehende Nutzungen von der Abgabepflicht befreien».

### 3.2.2 Steuern auf die Transaktion von Boden

#### *Grundstückgewinnsteuer*<sup>25</sup>

Die Grundstückgewinnsteuer ist eine Sondersteuer, die im Falle natürlicher Personen von allen Kantonen und teilweise von Gemeinden beim Verkäufer erhoben wird. Handelt es sich beim Besitzer um eine Unternehmung, werden diese Gewinne in einem Teil der Kantone – statt über die Grundstückgewinnsteuer – über die ordentliche Gewinnsteuer besteuert (sog. dualistisches System). Andere Kantone unterstellen Gewinne aus Liegenschaftsverkäufen juristischer und natürlicher Personen exklusiv der Grundstückgewinnsteuer (monistisches System). In den meisten Kantonen werden Planungsmehrwerte (siehe oben) ausschliesslich über Gewinn- und Grundstückgewinnsteuer abgeschöpft. Die Anreizsituation bezüglich Flächeninanspruchnahme ist dabei problematisch: Da die Höhe der Grundstückgewinnsteuer im Normalfall mit zunehmender Haltedauer abnimmt (von teilweise 40 % bei sofortigem Weiterverkauf auf bis zu 4 % beim Halten von 20 und mehr Jahren), wird eingezontes Land oft lange gehalten.<sup>26</sup> Bei landwirtschaftlicher Nutzung kann ein Landwirt dabei teilweise zusätzlich noch von der Vermögensbesteuerung zum Ertragswert profitieren (siehe oben, vgl. Egloff 2008). Derart motivierte Hortung von Bauland in guten Lagen kann die Zersiedelung begünstigen.

#### *Änderungsvorschlag:*

Es empfiehlt sich, aus oben genannten Gründen die Besitzdauerabatte zu begrenzen und Planungsgewinne über eine Mehrwertabgabe abzuschöpfen.

#### *Handänderungssteuer*<sup>27</sup>

Die Handänderungssteuer hat sich aus den Notariats- und Grundbuchgebühren entwickelt und bemisst sich üblicherweise direkt proportional am Transaktionspreis einer Liegenschaft. Steuersubjekt ist der Erwerber. Im Kanton Zürich wurde sie 2005 und im Kanton Schwyz 2008 abgeschafft, auch Aargau, Schaffhausen, Uri und Glarus kennen keine Handänderungssteuer oder haben diese auf das Niveau einer Verwaltungsgebühr zurückgestuft. In den übrigen Kantonen beträgt sie meist zwischen 1 und 3 % des Verkaufspreises. Die Steuer senkt die Anreize für Liegenschaftstransaktionen zu Anlagezwecken. Sie ist kein geeignetes Instrument zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme.

#### *Änderungsvorschlag:*

Oft wird die Reduktion auf Gebührenniveau empfohlen (z.B. Meier und Furrer 1988). Dies könnte den Übergang zum besten Nutzer etwas erleichtern, würde aber auch die Gefahr in sich bergen, dass Boden vermehrt zu Anlagezwecken erworben wird, statt zur Deckung eines Bedürfnisses. Es kann aber nicht erwartet werden, dass eine Beibehaltung oder Abschaffung eine messbar dämpfende Wirkung auf Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung hätte.

#### *Erbschafts- und Schenkungssteuer*<sup>28</sup>

Ebenfalls teilweise von einer Steuer betroffen ist der Übergang von Boden und Immobilien im Rahmen von Erbschaften und Schenkungen. Steuersubjekt ist der Empfänger. Die Relevanz ist allerdings beschränkt: Zwar wird diese Steuer (mit Ausnahme von Luzern<sup>29</sup> und

---

<sup>25</sup> Vgl. ESTV (2007c), Expertenkommission (1994), Meier und Furrer (1988), Egloff (2008), Wachter (1996), Wüest & Partner (2006).

<sup>26</sup> Weitere Anreize, die die Hortung von eingezontem Land begünstigen können, gehen vom BGBB aus und liegen in dem im bäuerlichen Bodenerbrecht vorgesehenen Gewinnanspruch der Miterben, der mit zunehmender Haltefrist abnimmt (vgl. Egloff 2008, 16f.).

<sup>27</sup> Vgl. ESTV (2007c), Meier und Furrer (1988), Wüest & Partner (2006).

<sup>28</sup> Vgl. ESTV (2007c), Meier und Furrer (1988).

<sup>29</sup> Im Kanton Luzern werden Erbschaften, nicht aber Schenkungen besteuert.

Schwyz) in allen Kantonen erhoben. Die Ehegatten sind aber in sämtlichen 26 Kantonen von der Steuer befreit. Die direkten Nachkommen werden nur in 6 Kantonen besteuert und dies zu stark reduzierten Sätzen (vgl. Anhang III). Der Steuertarif hängt vom Verwandtschaftsgrad ab. Die Auswirkungen dieser Steuer auf den Bodenmarkt dürften heute sehr gering sein (Meier und Furrer 1988).

Heute sind in der Schweiz viele ursprünglich für die Bedürfnisse von Familien erbaute Einfamilienhäuser im Besitz von Alleinstehenden oder Ehepaaren im höheren Alter. Die Erbschaftssteuer dürfte gewisse Anreize setzen, eine Liegenschaft zu Lebzeiten zu verkaufen. Vor allem aber kann durch die Steuer ein Verkaufsdruck beim Erben entstehen, wenn dieser nicht über genug Liquidität verfügt, die Steuer zu bezahlen. Dieser Effekt der Erbschaftssteuer wirkt tendenziell verflüssigend, schlecht ausgenutzter Wohnraum kann an Nutzer transferiert werden, die ihn effizienter nutzen (z.B. Familien). Dieser Effekt ist aber höchstens dann nennenswert, wenn auch direkte Nachkommen besteuert werden. Der Anteil der Erbsummen, die an Nachkommen gehen, wird von der Eidgenössischen Steuerverwaltung (Daepf 2003) auf 57 % geschätzt, weitere 18% erhalten die Ehepartner. Stutz et al. (2007) schätzen das jährliche Gesamtvolumen der Erbschaften auf 28,5 Mrd. Fr. Rund ein Drittel dieser Vermögen besteht aus Immobilien.

#### *Änderungsvorschlag:*

Aus der Perspektive einer haushälterischen Flächeninanspruchnahme ist die Erbschaftssteuer eher beizubehalten und von einer Befreiung der direkten Nachkommen abzusehen. Der resultierende Effekt dürfte aber eher gering sein, da für die Erbschaftssteuer Ausweichmöglichkeiten bestehen und Erben die Liegenschaftssteuer auch über einen Kredit finanzieren können.

### **3.2.3 Begrenzter Zusammenhang zwischen Baulandpreis und Flächeninanspruchnahme**

Die Debatte über mögliche Lenkungseffekte von Steuern und Abgaben lenkt die Frage auf den Einfluss des Bodenpreises auf die Flächeninanspruchnahme. Schmitt und Seidl (2006) untersuchten den Einfluss des Bodenpreisniveaus auf die Inanspruchnahme und Bebauungsdichte von Wohnareal. Anhand einer empirischen Untersuchung in den Kantonen Basel-Landschaft und Zürich (diese Kantone wurden aus Gründen der Datenverfügbarkeit gewählt) zeigte sich eine signifikant positive, allerdings geringe Beziehung zwischen Bodenpreisniveau und Ausbaugrad oder realisierte Ausnützungsziffer. Es zeigte sich auch, dass bei Einfamilienhaus-Bauvorhaben weniger stark die möglichen Ausnützungsziffern reagiert wird als bei anderen Haustypen und es konnte kein Zusammenhang zwischen Bodenpreisniveau und Grundstücksgrösse von Einfamilienhäusern nachgewiesen werden. Diese Untersuchungen zeigen, dass erhöhte Bodenpreise im Bereich des heute Üblichen bei Einfamilienhausbauten keinen sparsameren Umgang mit Bauland generieren. Allerdings beeinflusst der Bodenpreis deutlich die tatsächliche Flächenausnutzung bei Mehrfamilienhäusern. Wie es sich bei Preisen verhält, die das heute übliche Preisniveau deutlich überschreiten, ist wegen fehlenden empirischen Daten nicht berechenbar.

## **3.3 Bestehende flächenrelevante Subventionen des Bundes**

Subventionen sind öffentlich-rechtliche Leistungen des Staates, die im Prinzip der Erreichung eines bestimmten, im öffentlichen Interesse gelegenen Zweckes dienen. Unter diese Kategorie fallen A-fonds-perdu-Beiträge, Darlehen/Zinsvergünstigungen, Bürgschaften und Abgeltun-

gen für Nutzungsverzicht.<sup>30</sup> Problematisch sind Subventionen v.a. dann, wenn sie unerwünschte Nebenwirkungen bzw. Mitnahmeeffekte haben, die den beabsichtigten Nutzen schmälern oder gar übersteigen, und wenn Subventionen trotz Erfüllung oder Wegfall des Zweckes weiter ausgerichtet werden.

Im Folgenden sind jene Bundessubventionen aufgelistet, die als flächenrelevant einzustufen sind, weil sie die Flächeninanspruchnahme oder Zersiedelung erhöhen. Hingegen sind Subventionen, die z.B. die Boden- oder Habitatqualität beeinflussen, nicht berücksichtigt<sup>31</sup>. Die folgende Auflistung ist untergliedert in die Themenbereiche Verkehr, Wirtschaftsförderung, Wohnungswesen und Landwirtschaft und Regionalpolitik. Grundlage für die Identifikation der Subventionen ist v.a. die Datenbank für Bundessubventionen<sup>32</sup>.

### 3.3.1 Strassenverkehr

Bevor die einzelnen flächenrelevanten Verkehrssubventionen im Strassenbereich aufgezeigt werden, sei darauf hingewiesen, dass sich in der Schweizer Strassenrechnung die Einnahmen und Ausgaben mehr oder weniger die Waage halten, was auf der sog. Spezialfinanzierung Strassenverkehr (SFSV) basiert. 2006 betragen die Bruttoausgaben 7,4 Mrd., die Einnahmen 8,0 Mrd. Franken. Die Einnahmen bestehen aus verschiedenen Steuern und Abgaben, die die Strassennutzung zur Grundlage haben (Mineralölsteuer, Autobahnvignette, Kantonale Motorfahrzeugsteuer etc.)<sup>33</sup>. Die Strasseninvestitionen beliefen sich auf 4,3 Mrd. Franken (mit der Unterkategorie Landerwerb: 64 Mio. Fr.), die Betriebsausgaben auf 3,2 Mrd. Franken (BFS 2008). Unberücksichtigt in der Strassenrechnung sind die Umweltkosten<sup>34</sup> und Unfallkosten (interne und externe) des Privatverkehrs (Umweltkosten: 4,4 Mrd. Fr., Unfallkosten: 1,2 Mrd. Fr., Transportrechnung 2003<sup>35</sup>; das ARE geht von externen Kosten des Strassenverkehrs von rd. 8 Mrd. Fr. im Jahre 2005 aus<sup>36</sup>). Dies lässt sich als eine Subvention der Gesellschaft zugunsten des Strassenverkehrs interpretieren.

Strasseninvestitionsbeiträge fördern den Neu- oder Ausbau von Strassen und dies erhöht oft über neue oder verbesserte Erschliessungen die Attraktivität abgelegener und unüberbauter Gebiete. Schliesslich ist der Strassenbau auch ein wichtiger Faktor bei der Zersiedelung.

Folgende Bundessubventionen sind flächenrelevant (in Fr.):

Strassenbeiträge				
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2006</i>	<i>Betrag 2000</i>
Kantone werden für den Bau, Betrieb und Unterhalt ihres Strassennetzes finanziell unterstützt	MinVG	Schaffung und Erhalt eines funktionstüchtigen Strassennetzes	423 Mio.	424 Mio.

<sup>30</sup> Gemäss einem erweiterten (ökonomischen) Begriffsverständnis ist auch eine fehlende verursachergerechte Zuweisung externer Kosten eine Subvention. Auch Steuererleichterungen können als einnahmenseitig gewährte Subventionen betrachtet werden.

<sup>31</sup> Für eine Sammlung von Subventionen mit Landschaftsrelevanz siehe Rodewald und Neff (2001).

<sup>32</sup> <http://www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/subventionen/subventionsdb.php>, Zugriff, 2.12.08

<sup>33</sup> Aufgrund der Zweckbindung dieser Steuern und Abgaben wird es teilweise abgelehnt, die Strassenbeiträge als Subvention zu bezeichnen. Da es sich allerdings um klassische Verbrauchssteuern handelt, die aus politischen Gründen in der Schweiz zweckgebunden sind, werden die Strassenbeiträge hier gleichwohl als Subvention betrachtet.

<sup>34</sup> Umweltkosten umfassen hier: Gesundheit, Lärm, Klima, Natur und Landschaft, Gebäudeschäden.

<sup>35</sup> <http://www.are.admin.ch/themen/verkehr/00252/00472/00479/index.html?lang=de>, Zugriff, 6.2.09

<sup>36</sup> Berücksichtigt sind: Kosten durch Unfälle, Lärm, Gesundheit, Gebäude, Klima, weitere Umweltbereiche, Natur und Landschaft (ARE / BAFU 2008).

Beiträge für Hauptstrassen				
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2006</i>	<i>Betrag 2000</i>
Neu- oder Ausbau des Hauptstrassennetzes	MinVG	Verbesserung der Verkehrssicherheit; Erleichterung der Mobilität und des Zugangs zu bestimmten Regionen der Schweiz	188 Mio.	230 Mio.

Infrastrukturfonds (ab 2008)			
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Ab 2008 für 20 Jahre</i>
Bund beteiligt sich an Kosten für Nationalstrassennetz, Agglomerationsverkehr, Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen	NSG, MinVG	Fertigstellung und Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Nationalstrassennetzes	8,5 Mrd.: Fertigstellung Nationalstrassennetz 5,5 Mrd.: Beseitigung von Engpässen auf bestehenden Nationalstrassen 6 Mrd.: Infrastrukturen des Agglomerationsverkehrs 0,8 Mrd.: Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (13 Kantone)

Beiträge für Kantone ohne Nationalstrassen			
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2009</i>
Kantone, durch deren Gebiet keine Nationalstrassen führen (AI, AR), erhalten jährliche Ausgleichsbeiträge	MinVG	Kantone erhalten Ausgleich, weil Nationalstrassen mit NFA in Bundesverantwortung, den Kantonen ohne Nationalstrassen aber Kosten für stark frequentierte Strassen verbleiben	Unbekannt, da neue Subvention im Rahmen NFA

### *Änderungsvorschläge*

- 1) Strassenbeiträge könnten gestrichen und über andere Massnahmen wie Road pricing finanziert werden (ähnlich Rodewald und Neff 2001, 66). Dies würde zweifellos das Verursacherprinzip stärken, was zwei flächenrelevante Effekte haben dürfte: erstens dürfte sich die Distanz zwischen Arbeits- und Wohnort verringern, was Verdichtungen in Zentren und eine Begrenzung der Zersiedelung auslösen dürfte; zweitens dürfte der Neu- und Ausbau von Strassen besser auf die ökonomische Rentabilität hin geprüft werden, was zu weniger Neu- und Ausbau führen könnte.
- 2) Die Beiträge für Hauptstrassen könnten reduziert werden (ähnlich Rodewald und Neff 2001, 62).
- 3) Neben der Abschaffung oder Reduktion der Subventionen für Strassenneubau könnte eine Planungsmehrwertabschöpfung eingeführt werden: Die Preisdifferenz zwischen in Anspruch genommenem Landwirtschaftsland für Strassenbau und z.B. Gewerbefläche könnte abgeschöpft werden und z.B. für Strassenrückbau oder andere Rückbaumassnahmen verwendet werden. Hierbei ist allerdings anzufügen, dass die Ausgaben für den Landerwerb für Strasseninvestitionen 2006 lediglich 64 Mio. Fr. betragen (1995 noch 243 Mio. Franken) (BFS 2008).

Deshalb ist zu bezweifeln, ob eine solche Abschöpfung lenkend wirkt, selbst wenn die gesamte Preisdifferenz zwischen Landwirtschaftsland und Gewerbeland abgeschöpft wird (dies dürfte einem Faktor von 10–15 entsprechen). Hinzu kommt, dass die Preisnachfrageelastizität der öffentlichen Hand recht klein sein dürfte, d.h. die neu verbaute Fläche kaum zurückgehen dürfte, trotz Preiserhöhung. Eine Planungsmehrwertabschöpfung im Strassenbaubereich würde bedeuten, dass die öffentliche Hand selbst die Abgabe bezahlt und einen entsprechenden Fonds speist. Doch auch dies wäre ein Schritt Richtung Verursacherprinzip.

### 3.3.2 Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderung ist flächenrelevant, weil sie häufig mit Neuansiedlungen verbunden ist, die oft auf der grünen Wiese und (noch) nicht ausreichend auf Industrie- und Gewerbebrachflächen stattfinden (ARE 2008a, Valda/Westermann 2004). Zwar macht das Industrieareal lediglich 0,5 % der Landesfläche aus, doch betrug sein Wachstum zwischen der 2. und 3. Arealstatistik 24,4 %. Ausserdem sind in den Arbeitszonen noch sehr grosse Baulandreserven vorhanden (vgl. Kapitel 2.3).

Auf Bundesebene wurden lediglich zwei Subventionen sowie eine Steuererleichterung im Bereich der Wirtschaftsförderung als flächenrelevant identifiziert. Weitere Massnahmen der Wirtschaftsförderung sind bei den Kantonen und Gemeinden angesiedelt. Weil die beiden Bundessubventionen sowohl finanziell unbedeutend als auch kaum flächenrelevant sind, seien sie hier nur kurz genannt: a) Unterstützung von Bürgerschaftsgenossenschaften für KMU, damit diese leichter Zugang zu Bankkrediten erhalten (Betrag 2006: 2,3 Mio. Franken.); b) Bürgerschaftsgewährung für die erleichterte Mittelbeschaffung von KMU im Berggebiet (2006: 1,0 Mio. Franken).

Etwas bedeutsamer dürfte hingegen die Steuererleichterung für Unternehmensvorhaben in strukturschwachen Regionen sein.<sup>37</sup> Zum 1.1.2008 wurde der Perimeter der Berechtigten neu enger gezogen (die ausgeschlossenen Regionen erhalten auf Grundlage einer Übergangslösung bis 2010 bis 50 % der bisherigen Steuererleichterungen). Grundlage der ab 2008 geltenden Steuererleichterungen von Bund und Kantonen ist die Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik. Diese Steuererleichterung des Bundes orientiert sich an der gewährten kantonalen Steuererleichterung, kann diese aber nicht überschreiten und beschränkt sich auf max. 50 %. Die Bedeutung des Instruments ist begrenzt. Bis 2006 wurden jährlich rund 45 Gesuche für Steuererleichterungen durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) genehmigt (insgesamt genossen bis dahin rund 200 Projekte eine Steuererleichterung). 2007 wurden 100 Gesuche genehmigt, 2008 lediglich 9. Beim SECO rechnet man mit einem Einpendeln auf etwa 20 Zusagen/Jahr (mündl. Mitteilung). Im Jahr 2004 (letzte verfügbare Daten) betrug die Steuerausfälle bei der direkten Bundessteuer durch Steuererleichterung 118 Mio. Fr.

Diese Steuererleichterung dürfte, zusammen mit anderen Anreizinstrumenten, Neuansiedlungen sowie Unternehmensausbau oder -umbau fördern. Sie ist sicherlich flächenrelevant, die Implikationen dürften allerdings künftig durch die deutliche Begrenzung des Perimeters abnehmen.

#### *Änderungsvorschläge*

Die Steuererleichterung sollte an eine haushälterische Flächennutzung gebunden werden. Eine Steuererleichterung könnte versagt oder reduziert werden, wenn Neueinzonungen von Kulturland zu Arbeitszonen stattfinden. Angesichts der Tatsache, dass es um nicht sehr viele Zusagen pro Jahr geht, böte dieses Instrument eine gute Möglichkeit, Erfahrungen mit einer Flächenbindung zu sammeln.

---

<sup>37</sup> Diese Steuererleichterungen des Bundes waren ursprünglich als «Lex Bonny» bekannt.

Eine Steuererleichterung, die auf Bundesebene festgelegt ist, aber die kantonale Steuer betrifft, ist jene nach StHG, Art. 5. Danach können Kantone «für Unternehmen, die neu eröffnet werden und dem wirtschaftlichen Interesse des Kantons dienen, für das Gründungsjahr und die neun folgenden Jahre Steuererleichterungen vorsehen» (siehe auch Kapitel 4.2.4). Diese Steuererleichterung ist als flächenrelevant einzustufen. Allerdings ist zu bedenken, dass bei einer Einschränkung des Gebrauchs dieses Instruments mittels Bundesrecht die Kantone auf andere Förderungsinstrumente ausweichen könnten (z.B. Subventionen von Boden und Erschliessung, die wiederum die Flächeninanspruchnahme fördern könnten).

#### *Änderungsvorschläge*

Es ist denkbar, die Möglichkeit für kantonale Steuererleichterungen an die tatsächliche Einhaltung des Sachplans Fruchtfolgeflächen zu binden, was bedingen würde, dass die Einhaltung dieses Sachplans besser kontrolliert werden müsste.<sup>38</sup>

### 3.3.3 Wohnungswesen

Grundsätzlich können Subventionen im Wohnungswesen stark flächenrelevant sein, insbesondere angesichts des Trends zu grösseren individuellen Wohnflächen.

Folgende Bundessubventionen wurden identifiziert:

Unterstützung von Wohnungsbau				
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2006</i>	<i>Betrag 2000</i>
Verbilligung der Wohnungsmieten	WEG	Unterstützung des Baus von Wohnungen zu besonders günstigen Mietzinsen durch gezielte Massnahmen (Zusatzverbilligung).	101 Mio.	143 Mio.

Erschliessung von Bauland (Titel: Verzinsung von Bankdarlehen)				
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2006</i>	<i>Betrag 2000</i>
Beiträge an die Kapitalverzinsung von Bankdarlehen für die Erschliessung von Bauland	WEG	Förderung und Sicherstellung der Grob- und Feinerschliessung sowie der Beschaffung von Land für den Wohnungsbau.	0 (2005: 0,1 Mio.)	0,5 Mio.

Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten				
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2006</i>	<i>Betrag 2000</i>
Leistung von einmaligen Baukostenbeiträgen à fonds-perdu bei Wohnungserneuerung sowie bei der Erstellung von Ersatzneubauten	Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten	Schaffung gesunder Wohnverhältnisse für Familien und Personen in bescheidenen finanziellen Verhältnissen im Berggebiet.	8,5 Mio.	7,5 Mio.

<sup>38</sup> Es wird verschiedentlich festgestellt, dass die Einhaltung des Sachplans nicht genau kontrolliert wird, bzw. die Kriterien für die Anrechnung von Fruchtfolgeflächen grosse Interpretationsspielräume bieten.

Verluste aus Garantieverpflichtungen für Wohnungsbau				
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2006</i>	<i>Betrag 2000</i>
Übernahme von Verlusten aus Verbürgungen	WEG	Die Zahlungen sind die Konsequenz aus den WEG-Aktivitäten und Immobilienkrise. Ursprüngliches Ziel war die Förderung der Eigentumsbildung und des sozialen Wohnungsbaus.	9 Mio.	45 Mio.

#### *Art der Flächenrelevanz und Einfluss auf Flächeninanspruchnahme / Zersiedelung*

- 1) Die Subvention zur Unterstützung von Wohnungsbau zu besonders günstigen Mietzinsen fördert vermutlich den Flächenverbrauch, weil dadurch grössere Wohnflächen oder geringere Belegung erschwinglich werden.
- 2) Die Subvention zur Erschliessung von Bauland dürfte direkt stark flächenrelevant sein, doch angesichts der inzwischen geringen Subventionssumme dürfte sie irrelevant sein. Problematischer ist, dass Gemeinden vielmals die Erschliessungskosten nicht verursachergerecht umlegen (Ecoplan 2000). Darauf wird am Ende dieses Abschnittes kurz eingegangen.
- 3) Die Subvention zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten dürfte den Baulandverbrauch begrenzt beeinflussen, weil sie lediglich für Ersatzbauten gewährt wird, wobei diese möglicherweise häufig grösser ausfallen dürften als die ursprünglichen Bauten.
- 4) Die Subvention zur Deckung von Verlusten aus Garantieverpflichtungen für Wohnungsbau hat keinen Einfluss auf den Flächenverbrauch, weil sie deutlich nach der Erstellung gesprochen wird und in ihrem Umfang nicht mehr hoch ist.

#### *Änderungsvorschläge*

- 1) Die Subvention zur Verbilligung von Wohnungsmieten und Unterstützung von Wohnungsbau sollte an innere Verdichtung und haushälterische Flächennutzung gebunden werden. Sie könnte Kantonen/Gemeinden versagt werden, die eine überdurchschnittliche Bodenverbrauchsrate haben (Rodewald und Neff 2001, 136). Im Falle einer Abschaffung könnten Personenkreise in knappen finanziellen Verhältnissen mit Mietzinsbeiträgen unterstützt werden.
- 2) Die Unterstützung zur Erschliessung von Bauland in Form von Beiträgen an die Kapitalverzinsung sollte abgeschafft werden, nicht zu letzt, um dem Verursacherprinzip Geltung zu verschaffen.
- 3) Die Subvention zur «Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten» sollte abgeschafft werden. Die Berechtigung dieser 1970 eingeführten Situation dürfte aufgrund verbesserter wirtschaftlicher Verhältnisse im Berggebiet weitgehend weggefallen sein. Sozialpolitik sollte eher über die Kantone oder Gemeinden betrieben werden. Falls keine Abschaffung stattfindet, sollte die Gewährung an eine geringe Überbauung zusätzlicher Fläche gebunden werden und nur für Bauten innerhalb der Bauzone gewährt werden (ähnlich Rodewald und Neff 2001, 138).
- 4) Die Übernahme von Verlusten aus Verbürgungen sollte möglichst abgeschafft werden, um Kreditgebern keine Anreize zu risikoreichem Verhalten zu geben.

### 3.3.4 Landwirtschaft

Subventionen im Landwirtschaftsbereich zur Entwicklung von Infrastrukturen haben Auswirkungen auf die Flächeninanspruchnahme innerhalb und ausserhalb der Bauzone sowie auf die Zersiedelung.

Folgende zwei Bundessubventionen wurden identifiziert:

Landwirtschaftliche Strukturverbesserungen				
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2006</i>	<i>Betrag 2000</i>
Unterstützung verschiedener strukturverbessernder Massnahmen (z.B. Landumlegungen mit Infrastrukturmassnahmen, Wegebauten, Wasserversorgungen, Behebung von Unweterschäden, landwirtschaftliche Ökonomiegebäude)	LwG	Verbesserung der landwirtschaftlichen Produktionsgrundlagen (Bodenverbesserungen, landwirtschaftliche Gebäude) zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaftsbetriebe und zur Sicherung der nachhaltigen Nutzung	107 Mio.	87 Mio.

Landwirtschaftliche Investitionskredite				
<i>Aufgabe / Leistung</i>	<i>Gesetz</i>	<i>Übergeordnetes Ziel</i>	<i>Betrag 2006</i>	<i>Betrag 2000</i>
Starthilfe für Junglandwirte, Ökonomie- und Wohngebäude, Gemeinschaftlicher Inventarkauf, gemeinschaftliche Bauten zur Verarbeitung, Lagerung und Vermarktung landw. Produkte, Kauf Betrieb durch Pächter	LwG	Verbesserung der Produktionsgrundlagen in der Landwirtschaft. Investitionskredite sollen beitragen, Zinsbelastung zu senken und Landwirtschaft zu entschulden. Arten: Zinslose Darlehen zur Finanzierung insbesondere von Wohn- und Ökonomiegebäuden sowie als Starthilfe für JunglandwirtInnen. Freie Verfügbarkeit über Starthilfe.	68,5 Mio.	100 Mio.

#### *Art der Flächenrelevanz und Einfluss auf Flächeninanspruchnahme / Zersiedelung*

Beide Subventionen fördern die Flächeninanspruchnahme durch Wegebauten sowie Gebäude und, weil viele dieser Bauten ausserhalb der Bauzone liegen dürften, auch die Zersiedelung.

#### *Änderungsvorschläge*

Zu diesen beiden landwirtschaftlichen Subventionen sind folgende flächenrelevante Verbesserungsvorschläge denkbar (s. auch Rodewald und Neff 2001, 97f.):

- 1) Umlagerung von Unterstützungen für Alpstrassenbau in Unterhaltsbeiträge für landwirtschaftlich angepasste Erschliessungsformen (Seilbahnen, alte Wege, Spezialfahrzeuge).
- 2) Vermeidung der Erschliessung des Sömmerungsgebietes mit neuen Strassen. Stattdessen sollten bei fehlender Zufahrtsmöglichkeit höhere Subventionen aufgrund besonderer Erschwernisse gewährt werden.

3) Bindung von Subventionen für den Neubau eines Gebäudes an den Rückbau/Abriss eines nicht mehr benötigten Gebäudes oder Bindung der Subvention an die Erweiterung einer bestehenden Bausubstanz.

4) Der Strassenneu- und -ausbau sollte grundsätzlich begrenzt und an einen Rückbau von Strassen gebunden werden. Weiter sollten die Subventionssätze gesenkt werden, wenn die Baumassnahmen ausserhalb von Siedlungsgebieten stattfinden.

### **3.3.5 Regionalpolitik**

Mit der Neuen Regionalpolitik ändert sich die bisherige Förderpolitik des Bundes. Der Bund sieht im Mehrjahresprogramm 2008–2015 für die Regionalpolitik jährlich rund 40 Mio. Fr. à fonds perdu und 50 Mio. Fr. für rückzahlbare Darlehen vor. Hauptpfeiler ist die Stärkung der Wirtschaft in den Regionen, die Entwicklung von Innovationen, die Steigerung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit und die Anpassung der Regionen an die Bedingungen der Globalisierung (SECO o.D.). Inwiefern diese Beiträge flächenrelevant sind, lässt sich angesichts der erst 2008 erfolgten Einführung der Regionalpolitik schwer abschätzen.

Neben den Subventionen auf Bundesebene gibt es Subventionen auf Kantons- und Gemeindeebene. Über die Höhe und Arten liegen für die Kantone und Gemeinden keine gesammelten Daten vor. Gleichwohl sei hier auf die Ecoplan-Studie von 2000 hingewiesen, die den Zusammenhang von Siedlungsformen und Trägerschaft der Infrastrukturkosten untersucht hat. Die AutorInnen der Studie zeigen, dass Zersiedelung bzw. eine nicht kompakte Siedlungsstruktur deutlich höhere Infrastrukturkosten mit sich bringt als kompakte Siedlungen (z.B. Streusiedlung und Einfamilienhaussiedlung gegenüber Reiheneinfamilienhaussiedlung, dreigeschossigen Wohnblocks oder Hochhäusern) und die öffentliche Hand noch auf absehbare Zeit einen allerdings deutlich abnehmenden Teil der Kosten in den Infrastrukturbereichen Abwasserentsorgung, Wasserversorgung und Verkehr mittragen wird. Es liegt hier also eine Subventionierung von Zersiedelung und wenig kompakter Besiedlung über die Infrastrukturbereiche vor. Innerhalb von Gemeinden kommt es ausserdem zu einer Querfinanzierung von jenen Nutzern, die in dichten Siedlungen leben zugunsten jener in wenig kompakten Siedlungsformen. Daraus resultiert die Forderung nach stärker verursacherorientierten Tarifierungssystemen.

#### *Änderungsvorschlag:*

Um bei Gemeinden Anreize für eine verursacherorientierte Tarifierung zu schaffen, könnte die Subvention zur «Erstellung von Abwasserreinigungsanlagen, Abfallanlagen und generelle Entwässerungspläne» (2006: 46 Mio. Franken) zu einem Darlehen zu Vorzugsbedingungen umgestaltet oder an eine verursachergerechte Tarifierung gebunden werden.

## **3.4 Weitere flächenrelevante Anreize und Steuerabzüge**

An dieser Stelle soll näher auf Steuerabzugsmöglichkeiten (Einkommenssteuer) für Arbeitsfahrkosten und Hypothekarzinsen eingegangen werden, von denen im heutigen System Anreize ausgehen, die eine haushälterische Flächeninanspruchnahme behindern können.

### **3.4.1 Abzüge für Fahrkosten im Rahmen der Einkommenssteuer**

Bei der Einkommenssteuer können beim Bund und in allen Kantonen Abzüge für Berufspendeln, d.h. für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeits- oder Ausbildungsstätte geltend gemacht werden. Damit wird die Separierung von Wohn- und Arbeitsort – im Grundsatz und Bezug auf die Distanzen – fiskalisch gefördert, was zur Zersiedelung des Landes beiträgt. Zur unge-

nügenden Kostenwahrheit im Bereich des Verkehrs, bei dem hohe externe Kosten anfallen, kommt also eine steuerliche Begünstigung einer hohen Mobilität im Rahmen der Einkommenssteuer. Eine Schätzung der gesamtschweizerischen Höhe der Pendlerabzüge im Rahmen der Einkommensteuer (Bund, Kantone, Gemeinden) liegt nicht vor. Die Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) hat aber in einer Studie (Peters 2005) anhand von Daten von 1995/96 für einzelne Kantone (FR, GL) gesamtschweizerische Hochrechnungen für Mindereinnahmen, die im Rahmen der direkten Bundessteuer durch Fahrkostenabzüge anfallen, durchgeführt. Gemäss diesen Schätzungen würde eine Abschaffung der Fahrkostenabzüge Mehreinnahmen von 3,7–6,9 % generieren. Eine neuere Schätzung (Peters 2009) mit Daten für den Kanton Bern aus dem Jahr 2005 ergibt, dass die Abschaffung der Fahrkostenabzüge – unter der Annahme, dass sich sonst nichts verändert – die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer um 6,1 % erhöhen würde. Dabei ziehen 56,5 % der Steuerpflichtigen durchschnittlich 3292 Fr. ab.

#### *Änderungsvorschläge:*

Vor dem dargelegten Hintergrund sind die Pendlerabzüge als fragwürdig einzustufen (siehe auch Frey 2007) und sollten stufenweise reduziert werden. Folgende Möglichkeiten sind denkbar: a) mit einer Pauschale die Nichtverwendung von Verkehrsmitteln belohnen; b) Abzugsmöglichkeiten kürzen oder gar streichen; c) nur noch Abzüge für ÖV zulassen<sup>39</sup> (siehe auch Vorschläge Rodewald und Neff 2001, S. 128).

### **3.4.2 Besteuerung von Wohneigentum und Einfluss der Kreditfinanzierung**

Das politische Ziel der Wohneigentumsförderung wird u.a. im Rahmen des Schweizer Steuersystems verfolgt. So werden in allen Kantonen die Steuerwerte des selbst genutzten Wohneigentums (Eigenmietwert)<sup>40</sup> systematisch unter dem Marktwert festgelegt (Selbstnutzungsabzug; gemäss Bundesgerichtsurteil vom 11.12.1998 muss «der steuerbare Eigenmietwert [...] mindestens 60 % des effektiven Marktwertes betragen»). Hinzu kommt, dass auf Mieten und Eigenmietwert keine Mehrwertsteuer erhoben wird und somit der Konsum des Gutes Wohnen gegenüber anderen Konsumformen fiskalisch begünstigt wird (vgl. Frey 2007).

Trotz zu tiefen Eigenmietwerten können Hypothekarkredite (bei Vermögenssteuer), sowie Hypothekarzinsen und Unterhaltskosten (bei Einkommenssteuer) zeitlich unbegrenzt geltend gemacht werden. Diese Abzüge sind gewichtig – bei der direkten Bundessteuer wird ihr Anteil an den gesamthaft geltend gemachten Steuerabzügen auf ca. 30 % geschätzt<sup>41</sup> (vgl. Peters 2009). Diese steuerlichen Anreize dürften – zusammen mit dem niedrigen Hypothekarzinssatz – die Attraktivität von Wohneigentum und den Bau eines eigenen Hauses erhöhen. Bodenversiegelung und Zersiedelung werden so gefördert.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Es kann argumentiert werden, dass der MIV aus folgenden Gründen aus der Sicht des Ziels einer haushälterischen Flächeninanspruchnahme schädlicher ist als der ÖV: (1) Die versiegelten Flächen durch MIV sind grösser, (2) die Zerschneidungswirkung des Strassenbaus durch MIV ist grösser. Trotzdem hat auch der ÖV eine zersiedelnde Wirkung.

<sup>40</sup> Die Besteuerung des Eigenmietwerts ist Gegenstand einer aktuellen politischen Debatte, deren Ergebnisse erst nach Verfassung dieser Studie vorlagen. Der Bundesrat schlägt dem Parlament im Rahmen eines indirekten Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter» vor, die Besteuerung des Eigenmietwerts abzuschaffen und gleichzeitig die zulässigen Abzüge deutlich zu beschränken (Stand Juni 2010).

<sup>41</sup> Schätzung anhand von Daten von 2005 für den Kanton Bern. Das hohe Gewicht der Abzüge für Hypothekarzinsen und Unterhaltskosten lässt sich auch folgendermassen illustrieren: Eine unkompenzierte Abschaffung der Unterhaltskostenabzüge würde die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer um 20,5 % erhöhen. Bei den Schuldzinsen (hauptsächlich aber nicht ausschliesslich aus Hypothekarkrediten) wären es 18,7 %. Vgl. Peters (2009).

<sup>42</sup> Die vergleichsweise niedrigen Hypothekarzinsen und die teilweise grosszügige Kreditvergabe durch die Banken bewirken ausserdem Überbelehungen durch mutmasslich zu hoch angesetzte Hauswertschätzungen durch letztere. Teilweise können so über Hypotheken Konsum und anderweitige Investitionen, inkl. Finanzanlagen, finanziert werden. Es finden Mitnahmeeffekte statt.

Es kann vermutet werden, dass das in der Schweiz im europäischen Vergleich generell tiefe Zinsniveau den privaten Einfamilienhausbau zusätzlich fördert. Andererseits ist die Wohneigentumsquote relativ tief und die relativ tiefen Zinssätze gelten auch für die Finanzierung anderer Investitionen. Die CREDIT SUISSE Economic Research & Consulting (2002, S. 17f.) stellt denn auch fest, dass tiefe Zinsen grundsätzlich förderlich sind für die Nachfrage nach den eigenen vier Wänden, der Zusammenhang aber weniger ausgeprägt ist als gemeinhin vermutet. Einen grösseren Einfluss üben gemäss CREDIT SUISSE die demografische Entwicklung sowie das Einkommensniveau aus. Bei Investitionen in den Mietwohnungsbau beispielsweise ist v.a. die Nachfrage relevant, weniger das Zinsniveau.

#### *Änderungsvorschläge:*

Aus Sicht einer haushälterischen Flächeninanspruchnahme ist von einer steuerlichen Förderung des tendenziell flächenintensiven Wohneigentums abzusehen. Dabei müssen Eigenmietwert und Abzüge (Kredit, Kreditzinsen und Unterhaltskosten) gemeinsam betrachtet werden (vgl. ESTV 2003). Wenn an der vollständigen Abzugsfähigkeit der Hypothekarkredite festgehalten wird, sollten die Eigenmietwerte sich am Marktwert orientieren, von Selbstnutzungsabzügen ist abzusehen. Ausserdem muss die Mehrwertsteuerbefreiung von Wohnungsmieten und Eigenmietwerten überdacht werden.

### **3.5 Allgemeine in der Literatur diskutierte Reformvorschläge**

#### **3.5.1 Flächennutzungssteuer**

Hintergrund dieses deutschen Instrumentenvorschlags (z.B. Bizer/Lang 2000) ist die Feststellung, dass Umweltbelastungen und -probleme bei Boden und Fläche auf die Nutzung bzw. die verschiedenen Nutzungsarten zurückgehen. Entsprechend können, so die These, nur Steuern eine ökologische Wirkung entfalten, wenn die Nutzungsarten Gegenstand steuerlicher Belastungsdifferenzierung sind. Als umweltpolitisch nicht sinnvoll wird eine Besteuerung von Verkehrs- oder Ertragswerten, Eigenmietwerten etc. angesehen. Eine Korrektur einer solchen Besteuerung mit dem Zweck, umweltschädigende Effekte zu verringern, wird als suboptimal angesehen. Vielmehr wird eine Reform der deutschen Grundsteuer vorgeschlagen, die auf dem Verursacherprinzip aufbaut, und eine rein ökologische Besteuerung der Flächennutzung einführt.

Die Flächennutzungsarten werden in sieben Steuerklassen unterteilt. Jeder Klasse wird eine Steuermesszahl zugeordnet (steigend mit Beeinträchtigungsgrad), die die Gemeinden mit Steuersätzen belegen (Hebesatzrecht).

Die Flächennutzungsarten werden in den folgenden sieben Steuerklassen berücksichtigt:

Klasse	Flächennutzungsart
I	Naturbelassene Flächen
II	Naturschonend genutzte Flächen
III	Forstwirtschaftliche Flächen
IV	Sonstige Freiflächen
V	Versiegelte Flächen im Aussenbereich
VI	Versiegelte Flächen im Innenbereich
VII	Besonders naturschädlich genutzte Flächen

Die Autoren heben hervor, dass mit dieser Art der Besteuerung nicht nur ein sparsamer Umgang mit Fläche gefördert wird, sondern ein Umstieg auf umweltschonendere Nutzungen stattfindet. Auch ein Verdichtungseffekt wird erwartet. Anders als bei anderen Umweltsteuern (Energie etc.), bei denen teilweise befürchtet wird, dass durch erfolgreiche Lenkung das Steueraufkommen stark zurückgeht, ist dies bei dieser Steuer nicht zu befürchten, da Flächennutzung unvermeidbar ist.

Eine Anwendung der Flächennutzungssteuer in der Schweiz an Stelle der derzeitigen Steuern mit Immobilienbezug ist prinzipiell denkbar, wobei zu prüfen ist, ob diese Steuer verfassungskonform wäre (Art. 127 BV, Allgemeinheit, Gleichmässigkeit und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit). Gemeinden und Kantone könnten Hebelsätze festlegen und einen Teil der Steuereinnahmen selbst behalten. Eine Flächennutzungssteuer anstelle der verschiedenen Steuern mit Immobilienbezug käme einer Vereinfachung gleich. Um die umweltpolitische Zielsetzung zu realisieren, wäre zugleich die Abzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen aufzuheben. Bislang gibt es scheinbar keine Studien, die eine Flächennutzungssteuer für die Schweiz thematisieren.

### 3.5.2 Grundrentenabschöpfung durch Sollertrags-, Bodenwert- und Ressourcensteuer

Die **Sollertragssteuer** («single tax» von H. George) geht auf das 19. Jh. zurück und wurde konzipiert als einzige zu erhebende Steuer. Sie basiert auf der These, dass Grund und Boden eine zentrale Grundlage für Wertschöpfung sind und diese ökonomische Rente des Bodens dem Gemeinwesen zukommen soll. Besteuert wird nicht der Verkehrswert oder momentane Ertragswert, sondern die potenziell mögliche, realisierbare Bodenrente (deshalb: Sollertragssteuer). Die Befürworter betonen, dass diese Steuer der Spekulation entgegenwirkt, eine intensive und ökonomische Bodennutzung bewirkt, die Bodenpreise sinken sowie unverdiente Wertsteigerungen abgeschöpft werden (Dieterich / Dieterich-Buchwald 1983). Die politische Realisierbarkeit in der Schweiz wird von der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele (Expertenkommission 1994) als gering eingestuft und deshalb in dem Bericht nicht weiterverfolgt.

Die **Bodenwertsteuer** hat als Bemessungsgrundlage den Verkehrswert eines Grundstückes, wobei der Wert der Gebäude nicht berücksichtigt ist. Es wird davon ausgegangen, dass diese Steuer bei ausreichend hohem Steuersatz der Spekulation entgegenwirkt, der Bodenmarkt verflüssigt wird, eine Verdichtung und eine sparsamere Flächeninanspruchnahme stattfinden. Auch wird von einer verteilungspolitischen Wirkung ausgegangen. Die Bodenwertsteuer lässt sich nach Nutzungsgruppen und räumlich differenzieren, allenfalls auch progressiv ausgestalten (Bizer / Lang 2000). Eine Anwendung in der Schweiz dürfte aufgrund der bestehenden Verkehrswert-/Ertragswertbesteuerung wenig plausibel erscheinen, auch wenn die Festlegung der Bemessungsgrundlage bei einer Bodenwertbesteuerung deutlich einfacher ist als wenn der Verkehrswert einer Liegenschaft inkl. Gebäude zu bewerten ist. Den Zielen wäre in der Schweiz schon gedient, wenn der Verkehrswert als Bemessungsgrundlage strikter angewendet bzw. die gesetzlich erlaubte Abweichung weniger grosszügig wäre (Art. 14 Abs. 1, StHG).

Die **Bodenflächensteuer** wird in Deutschland regelmässig im Zusammenhang mit der Bodenwertsteuer genannt (Bodenwert- und Bodenflächensteuer). Die Bemessungsgrundlage dieser Steuer ist die Grundstücksfläche in Quadratmetern, wobei pro Flächeneinheit ein bestimmter Steuersatz vorgegeben wird (z.B. Bizer / Lang 2000). Damit soll v.a. die Haltung grosser Grundstücke belastet werden. In der Schweiz wurde diese Steuer bislang nicht thematisiert. Sie dürfte bei der Festlegung, was gross ist, Vollzugsprobleme und Rechtsstreit mit sich bringen.

Die **Ressourcensteuer** (Grundrentenabschöpfung) baut auf der Sollertragssteuer auf. Doch das Steuerobjekt ist das Renteneinkommen auf einer Liegenschaft, also der tatsächliche Ertrag aus dem Boden unter Ausklammerung vorhandener Gebäude, nicht der potenzielle Ertrag. Vor allem verteilungspolitische Argumente sprechen für diese Steuer. Vorzüge aus umwelt-politischer Sicht sind nicht erkenntlich. Dieser Ansatz, eine mögliche Ausgestaltung sowie eine Einführung in der Schweiz wurde von der Expertenkommission (1994) ausführlicher diskutiert, aber als politisch kaum realisierbar beurteilt. Auch wäre die Verfassungskonformität zu klären.

### 3.5.3 Zweitwohnungssteuer

In dem Bericht der Expertenkommission (1994) wird empfohlen, eine Zweitwohnungssteuer einzuführen. Zunächst sollten dies die Kantone tun, längerfristig sollte dies auf Bundesebene geregelt werden. Die Autoren schlagen vor (dgl. S. 108–114), bei der Besteuerung an bestehende Liegenschaftssteuern anzuknüpfen, allerdings vom ungekürzten Verkehrswert auszugehen, keine Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen zuzulassen und einen ausreichend hohen Steuersatz zu wählen. Bei der Einkommenssteuer ist vom Eigenmietwert auszugehen und, wie dies schon einige Kantone tun, keine Reduktion des Eigenmietwertes zuzulassen. Diese Steuer könnte eine (erste) Massnahme gegen das Problem der kalten Betten darstellen.

## 3.6 Zusammenfassung und Beurteilung

Mit rund 15 % Anteil an den Steuereinnahmen der öffentlichen Hand sind Boden und Liegenschaften wichtige Steuerobjekte. Bei den meisten Steuern (besonders bei den direkten) handelt es sich aber nicht um bodenpolitische Instrumente, vielmehr sind sie rein fiskalisch motiviert oder verfolgen andere politische Ziele. Trotzdem besteht auch ohne umfassende Revision des Steuersystems im Sinne einer ökologischen (Boden-)Steuerreform einiges an Verbesserungspotenzial hinsichtlich fiskalischer Anreizwirkungen auf die Flächeninanspruchnahme. Hierbei ist vor allem an (1) Anpassungen bei der Bemessungsgrundlage (Besteuerung des Verkehrs- anstelle des Ertragswerts bei der Liegenschafts- und bei den Subjektsteuern), (2) evtl. Beschränkung der Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen und Hypothekarkrediten bei Einkommens- und Vermögenssteuer (Abzüge müssen gemeinsam mit Liegenschaftsbewertung betrachtet werden), (3) konsequente Mehrwertwertabschöpfung bei Ein- und Umzonungen mittels einer Kausalabgabe und Zweckbindung der Einnahmen, (4) Kürzung / Abschaffung der Besitzdauerabgabe bei der Grundstückgewinnsteuer und (5) Belohnung von flächensparsamem Bauen bei der Liegenschaftssteuer zu denken.

Weiter müssen einzelne Steuerabzüge überdacht werden. Die Fahrkostenabzüge führen zu einer erhöhten Attraktivität der räumlichen Trennung von Wohn- und Arbeitsort und begünstigen damit die Zersiedelungsprozesse. Zu tiefe Eigenmietwerte bei den Subjektsteuern machen den Besitz von flächenintensivem Wohneigentum attraktiv.

Von den Bundessubventionen sind jene zugunsten von Strassenbau und -unterhalt sowie einzelne zugunsten der Landwirtschaft als am flächenrelevantesten einzustufen. Vorschläge, um die Anreizwirkung der relevanten Subventionen im Strassenbereich zu verringern, umfassen Road-Pricing, Reduktion der Subventionen, insbesondere für Neubau, Planungswertabschöpfung (allerdings kaum mit Lenkungs- aber Finanzierungswirkung). Die hohe Subvention der Gesellschaft zugunsten des Strassenverkehrs in Form von Umwelt- und Unfallkosten (4,4 Mrd. Fr. und 10,2 Mrd. Fr.) ist mit einer Internalisierung dieser Kosten zu korrigieren. Dies hätte zweifellos positive Auswirkungen auf eine haushälterische Flächennutzung im Verkehrsbereich. Die beiden relevanten Landwirtschaftssubventionen könnten über Einschränk-

kungen wie einer Nichtgewährung bei Neuerschliessungen mit Strassen und bei Neubauten ohne Abriss alter Gebäude im Sinne einer haushälterischen Flächennutzung umgestaltet werden.

Dass die zwei identifizierten Bundessubventionen zugunsten der Wirtschaftsförderung unbedeutend sind, verwundert insofern nicht, als die Wirtschaftsförderung eine kantonale und kommunale Aufgabe ist. Allerdings dürfte die Steuererleichterung für Unternehmensvorhaben in strukturschwachen Regionen sowie die Ermöglichung erleichterter Kantonssteuern gemäss StHG, Art. 5 durchaus Anreizwirkung auf die Flächeninanspruchnahme haben. Die Anreizwirkung könnte gesenkt werden durch eine Bindung der Steuererleichterung an eine haushälterische Flächennutzung und die Einhaltung des Sachplans Fruchtfolgefleichen durch den Kanton sowie durch eine Nichtgewährung bei Vorhaben ausserhalb der Bauzone.

Der Umfang der Bundessubventionen im Wohnungswesen ist sehr begrenzt, so dass sie nur in geringem Ausmasse flächenwirksam sein dürften. Gleichwohl lassen sie sich z.B. an eine haushälterische Flächennutzung oder innere Verdichtung binden.

Eine Bundessubvention, die eingesetzt werden sollte, um bei Gemeinden eine verursachergerechte Tarifierung des Wasser- und Abwasserwesens durchzusetzen, ist die Subvention zur Erstellung von Abwasserreinigungsanlagen. Dies ist insofern angesagt, als nicht verursachergerechte Tarife im Infrastrukturbereich die Zersiedelung und die nicht kompakten Siedlungsweisen begünstigen.

Während alle oben erwähnten fiskalischen Instrumente in ihrer heutigen Ausgestaltung eine haushälterische Flächeninanspruchnahme mehr oder weniger behindern, gibt es solche, deren Anreizwirkung sich besonders in der Förderung der Zersiedelung niederschlägt. Zum einen subventionieren einige Instrumente die Mobilität. Besonders zu erwähnen sind hierbei die Fahrkostenabzüge, die Verkehrssubventionen und die unvollständige Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs. Zum anderen fördert eine Bemessung unter dem Verkehrswert bei nichtlandwirtschaftlichen Grundstücken in der Landwirtschaftszone das Bauen ausserhalb der Bauzone.

Ein wichtiger Grundsatz für ein Steuer- und Subventionssystem, das Anreize zu einem sparsameren Umgang mit der Ressource Boden schafft, ist die Orientierung an den Grundpfeilern Äquivalenz<sup>43</sup>- und Verursacherprinzip (vgl. Frey 2007). Externe Kosten sind möglichst zu internalisieren, Gebühren und Abgaben müssen verursachergerecht sein.

---

<sup>43</sup> Äquivalenzprinzip: Nutzniessende öffentlicher Leistungen tragen deren Kosten.

## 4 Vertiefungen: Spezifische Flächennutzungen in den Kantonen Freiburg und Thurgau

### 4.1 Freiburg und Thurgau im Überblick

#### 4.1.1 Kanton Freiburg

Im Kanton Freiburg (FR) wohnen 263'241 Personen (Stand 2007). Der Kanton ist in 7 Bezirke mit insgesamt 168 politischen Gemeinden gegliedert.

Der Kanton weist verschiedene Charakteristika auf: die Zweisprachigkeit, die zentrale Lage in der Schweiz und zwischen den Agglomerationen Lausanne und Vevey-Montreux sowie Bern, die in die Agglomeration Freiburg übergeht. Daneben gibt es im Kanton Freiburg die Agglomeration Bulle, sonst grössere ländliche Regionen. Weiter zeichnet sich der Kanton durch einen überdurchschnittlichen Beschäftigtenanteil von 10 % in der Landwirtschaft (Schweiz: 5,3 %) aus. Im Dienstleistungsbereich arbeiten 62,2 % der Beschäftigten (Schweiz 69,2 %) (Zahlen von 2005, Freiburger Kantonalbank 2008).

Die Standortqualität bewertet Credit Suisse mit dem 21. Rang deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt (Credit Suisse 2008c)<sup>44</sup>. Folgende steuerliche und verkehrstechnische Situation fliesst in die Rangbildung ein: Die Steuerbelastung natürlicher Personen liegt im Kanton Freiburg deutlich über dem Schweizer Durchschnitt ebenso wie die Steuerbelastung juristischer Personen (lediglich letztere liegt bei den Regionen Murten und Sense unter bzw. im Durchschnitt). Die verkehrstechnische Erreichbarkeit ist z.T. sehr gut, in den Regionen Greyerz und Glane/Vivisbach jedoch unterdurchschnittlich (Credit Suisse 2004).<sup>45</sup>

Das Bevölkerungswachstum betrug zwischen 1995 und 2007 17,2 %, womit Freiburg der nach dem Kanton Zug am zweitstärksten wachsende Kanton ist. Der Ausländeranteil liegt mit 14,6 % deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt von 21,1 % (Stand 2007).

Der Kanton Freiburg gehört beim Gebäude- wie auch beim Industrieareal zu den Kantonen mit dem stärksten Wachstum, wenn auch von leicht unterdurchschnittlichem Niveau ausgehend (vgl. Kapitel 2.3). Das Wachstum der Flächeninanspruchnahme findet im Kanton Freiburg hauptsächlich innerhalb der Bauzonen statt. Die Zersiedelung durch Bauten ausserhalb der Bauzonen liegt ungefähr im Schweizer Mittel: 13,8 % aller Gebäude liegen ausserhalb der Bauzone (aBZ) (CH: 10,1 %). Von den dort bewohnten Gebäuden werden 36,7 % von Erwerbstätigen in der Landwirtschaft bewohnt (CH: 38,7 %). Der Anteil nur zeitweise bewohnter Wohnungen aBZ am Total aller Wohnungen aBZ beträgt lediglich 13 % (CH: 23,5 %), was auf einen geringen Zweitwohnungsbestand aBZ schliessen lässt (Zahlen 2000, ARE und BFS 2005).

---

<sup>44</sup> Standortqualität wird gemessen an Steuerbelastung natürlicher und juristischer Personen, Ausbildungsstand der Bevölkerung, Verfügbarkeit von Hochqualifizierten, verkehrstechnische Erreichbarkeit.

<sup>45</sup> Weiter bestimmend für die Standortqualität sind: Der Ausbildungsstand der BewohnerInnen liegt unter dem Durchschnitt, ausser in der Region Murten (Credit Suisse 2004), und die Verfügbarkeit Hochqualifizierter ist lediglich in Murten und Saane überdurchschnittlich.

### 4.1.2 Kanton Thurgau

Im Kanton Thurgau (TG) wohnen 237'515 Personen (Stand 2007). Der Kanton ist unterteilt in 8 Bezirke und 80 politische Gemeinden. 5 Agglomeration führen zu einem polyzentrischen Kantonsgebilde: Frauenfeld, Amriswil-Romanshorn, ganz auf Kantonsgebiet, Wil und Arbon-Rorschach mit Zentren im Kanton St. Gallen sowie Kreuzlingen, das mit Konstanz eine Agglomeration bildet.

Der Kanton weist verschiedene Charakteristika auf: die erwähnte polyzentrische Struktur, die geografisch bedingte Grenz- und Randlage, das Nebeneinander von Agglomerationen und stark landwirtschaftlich geprägten Gegenden dazwischen, die Nähe zu Zürich und Winterthur und damit eine enge Verflechtung mit diesem Metropolitanraum sowie die sehr gute verkehrstechnische Erschliessung (sowohl Strassen wie auch ÖV). Weiter zeichnet sich der Kanton durch einen überdurchschnittlichen Beschäftigtenanteil von 9,2 % in der Landwirtschaft (Schweiz: 5,3 %) und im Baugewerbe mit einem Beschäftigtenanteil von 8,4 % (Schweiz: 7,7 %) aus.

Die Standortqualität bewertet Credit Suisse mit dem 9. Rang deutlich über dem Schweizer Durchschnitt (Credit Suisse 2008)<sup>46</sup>, wobei die Stärken von Thurgau in der verkehrstechnischen Erreichbarkeit und Steuerbelastung für Unternehmen liegen. Was die Steuerbelastung im Schweizer Vergleich anbelangt, so liegt der Kanton (der Kantonshauptort) bei juristischen Personen auf Rang 5 und jener bei natürlichen Personen auf Rang 6 (Staatskanzlei 2008a, siehe auch Tabelle 4). Diese leicht unterschiedliche Steuerbelastung zwischen natürlichen und juristischen Personen ist gemäss einem Interviewpartner aus der Kantonsverwaltung politisch gewollt, denn 86 % der Steuereinnahmen kommen von natürlichen Personen, 14 % von juristischen; dieses Verhältnis erlaubt es, juristischen Personen gute Steuerbedingungen zu bieten, ohne die gesamten Steuereinnahmen zu stark zu reduzieren.

Das Bevölkerungswachstum bleibt im Thurgau zwischen 1995 und 2007 mit 6,7 % leicht hinter jenem der Schweiz zurück (7,5 %), wobei der Thurgau im Vergleich zu Nachbarkantonen (ausser ZH) ein stärkeres Bevölkerungswachstum aufwies als diese (Credit Suisse 2008). In ländlich geprägten Gemeinden mit geringer Bevölkerungsdichte ist Abwanderung zu verzeichnen, Zuwanderung findet v.a. in Seegemeinden und in Zentren sowie deren Einzugsbereich statt. Die Zuwanderung ist stark auf ausländische Personen zurückzuführen, wobei der Thurgau mit einem Ausländeranteil von 19,6 % unter dem Schweizer Durchschnitt von 21,1 % liegt (Stand 2007).

Der Kanton Thurgau verfügt – bereits von überdurchschnittlichem Niveau ausgehend – beim Gebäude- wie auch beim Industrieareal über leicht überdurchschnittliche Wachstumsraten (vgl. Kapitel 2.3). Das Wachstum der Flächeninanspruchnahme findet im Kanton Thurgau hauptsächlich innerhalb der Bauzonen statt. Die Zersiedelung durch Bauten ausserhalb der Bauzonen liegt unter dem Schweizer Mittel: 6,7 % aller Gebäude liegen ausserhalb der Bauzone (aBZ) (CH: 10,1 %). Von den bewohnten Gebäuden werden 46 % von Erwerbstätigen in der Landwirtschaft bewohnt (CH: 38,7 %). Der Anteil zeitweise bewohnter Wohnungen aBZ am Total aller Wohnungen aBZ beträgt lediglich 10,2 % (CH: 23,5 %), was auf einen geringen Zweitwohnungsbestand aBZ schliessen lässt (Zahlen 2000, ARE und BFS 2005).

---

<sup>46</sup> Standortqualität wird gemessen an Steuerbelastung natürlicher und juristischer Personen, Ausbildungsstand der Bevölkerung, Verfügbarkeit von Hochqualifizierten, verkehrstechnische Erreichbarkeit.

## 4.2 Gewerbe- und Industrieflächen: Situation, Entwicklung und Anreizinstrumente in den Kantonen Freiburg und Thurgau

### 4.2.1 Übersicht

Wie die Analysen in Kapitel 2 gezeigt haben, ist der Anteil des Industrieareals an der Schweiz weiten Siedlungsfläche mit 7,2 % zwar relativ klein, das Wachstum war jedoch mit 24,4 % zwischen den Arealstatistiken 1979/85 und 1992/97 sehr stark. Ausserdem kann davon ausgegangen werden, dass eine unnachhaltige oder räumlich ungünstig verteilte Flächeninanspruchnahme durch Industrie und Gewerbe besonders problematisch ist, da diese Nutzungsart zu starken Emissionen tendiert, etwa durch Produktionsexternalitäten und ein erhöhtes Aufkommen von Schwerverkehr.

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie in zwei Beispielkantonen – Freiburg und Thurgau - ausführlicher analysiert. Das Hauptaugenmerk gilt dabei der Frage nach dem Stellenwert von fiskalischen Anreizen. Dabei sollen in erster Linie die folgenden Fragen beantwortet werden: (1) Welche Anreize beeinflussen die Entwicklung des Industrie- und Gewerbeareals und welches Gewicht haben sie im Vergleich zu weiteren, nichtfiskalischen Einflussfaktoren? (2) Wo liegen mögliche Reformansätze im Bereich der flächenrelevanten fiskalischen Instrumente?

Nebst bestehender Daten und amtlichen Publikationen stützt sich diese Fallstudie auf Gespräche mit Akteuren der kantonalen Raumplanung, Steuerverwaltung, Wirtschaftsverwaltung und der Gemeinden.<sup>47</sup>

### 4.2.2 Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie

Beim Kanton Freiburg sowie beim Kanton Thurgau handelt es sich um agrarisch-ländlich geprägte Kantone. Der Kanton Thurgau hat eine lange industrielle Tradition, besonders in der Textilindustrie und im Maschinenbau. Der Anteil des Industrieareals an der produktiven Kantonsfläche liegt deutlich über dem Schweizer Durchschnitt und die Siedlungsdynamik ist bis heute leicht überdurchschnittlich geblieben. Beim Kanton Freiburg hingegen setzte der Strukturwandel später ein. Während das Niveau der Flächeninanspruchnahme durch Arbeitsnutzung noch unter dem Schweizer Durchschnitt liegt, war in den letzten Jahrzehnten eine sehr starke Zunahme zu beobachten (vgl. Anhang Ic). Die für Freiburg bereits veröffentlichten Ergebnisse der vierten Arealstatistik zeigen (vgl. Anhangs Ic), dass – wie in fast allen anderen Regionen – das Wachstum des Industrieareals sich mittlerweile etwas stabilisiert hat. Trotzdem weist der Kanton Freiburg unter den acht bereits ausgewerteten Kantonen zwischen 1992/97 und 2004/09 den höchsten Zuwachs aller Kantone beim Industrieareal aus.

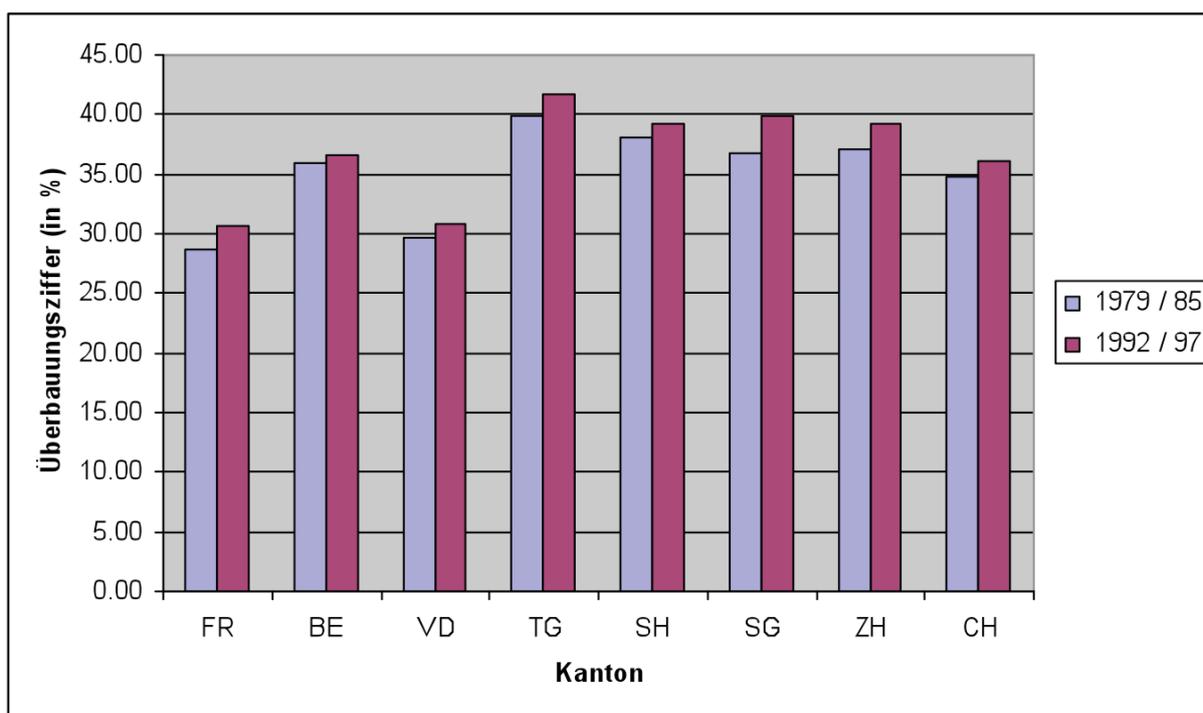
Abbildung 8 vergleicht die Überbauungsziffer des Industrieareals der Kantone Freiburg und Thurgau mit derjenigen ihrer Nachbarkantone und der Gesamtschweiz. Die Überbauungsziffer entspricht dabei dem prozentualen Anteil der Industriegebäude am gesamten Industrieareal, das aus den Gebäuden und dem Umschwung besteht. Die derart berechnete Überbauungsziffer kann als Mass für die Baudichte verwendet werden. Aus Abbildung 8 wird deutlich, dass diese im Kanton Freiburg (1979/85: 28,6 %, 1992/97: 30,7 %) ähnlich wie im Nachbarkanton Waadt, aber klar tiefer als im Schweizer Durchschnitt ist. Gemäss Arealstatistik 1992/97 verfügen nur die peripheren Kantone Uri, Jura, Wallis, Graubünden und Nidwalden über eine noch geringere Überbauung. Dies weist darauf hin, dass im Kanton Freiburg

---

<sup>47</sup> Vgl. Anhang VI.

ein relativ grosses Verdichtungspotenzial in den Industrie- und Gewerbebezonen besteht. Anders sieht hier die Lage im Kanton Thurgau (1979/85: 39,9 %, 1992/97: 41,6 %) aus. Der Thurgau übertrifft die Überbauungsziffer seiner Nachbarkantone – auch jene des urbanen Kantons Zürich – und weist auch im gesamtschweizerischen Vergleich eine überdurchschnittliche Ausnutzung des Industrieareals auf.

**Abbildung 8:** Überbauungsziffer Industrieareal in Freiburg, Thurgau und ihren Nachbarkantonen



Anmerkung: Überbauungsziffer wurde definiert als Anteil der Industriegebäude am Industrieareal (=Industriegebäude + Industrieumschwung).

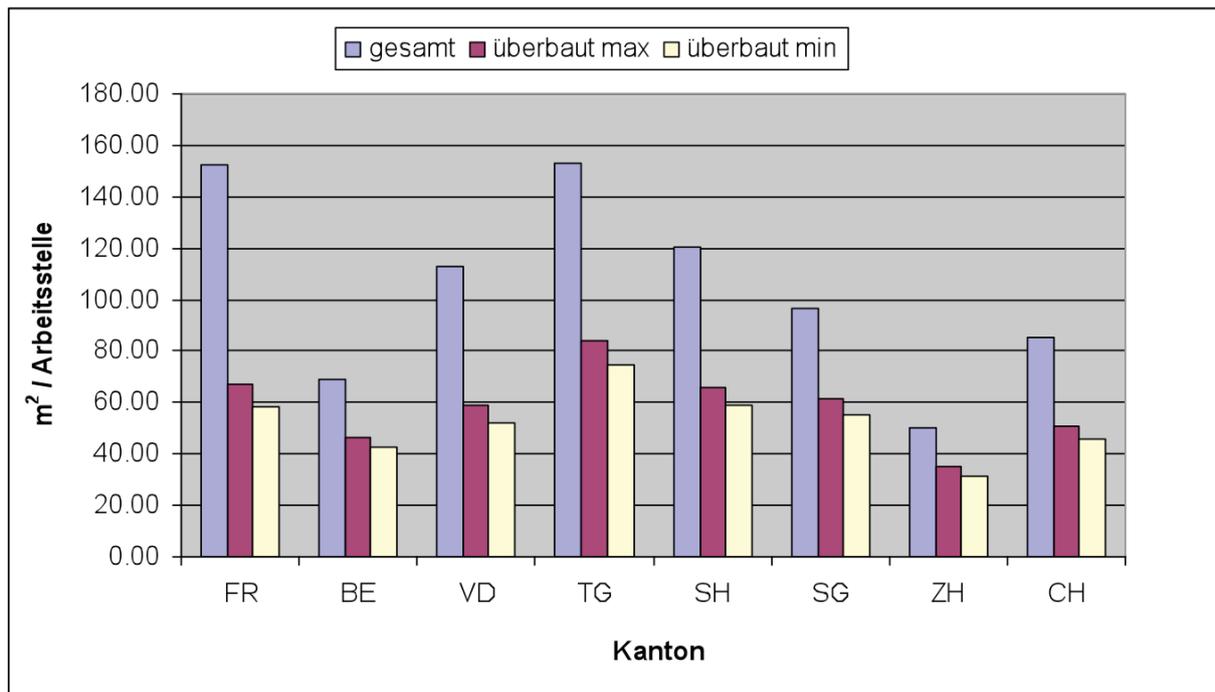
Quelle: BFS: Arealstatistik, eigene Berechnungen WSL

Ein weiterer Indikator für eine haushälterische Flächennutzung durch Industrie und Gewerbe ist die Fläche, die ein Arbeitsplatz im Durchschnitt beansprucht. Abbildung 9 vergleicht die Arbeitsplatzdichte der Kantone Freiburg und Thurgau mit deren Nachbarkantonen und der Gesamtschweiz.<sup>48</sup> Sowohl der Freiburger wie auch der Thurgauer Arbeitsplatz beansprucht deutlich mehr Arbeitszonenfläche als der durchschnittliche Schweizer Arbeitsplatz. Dieses Resultat ist besonders deutlich, wenn die Dichte in Relation zur gesamten Arbeitszonenfläche (inklusive Reserven) berechnet wird. Die Arbeitsplatzdichte von Freiburg wird dann nur noch durch jene der Kantone Thurgau und Wallis unterschritten. Dies widerspiegelt teilweise auch die hohen Arbeitszonenreserven, über die diese beiden Kantone verfügen (vgl. Kapitel 4.2.3). Bezieht man die Anzahl der Beschäftigten auf den überbauten Teil der Arbeitszonen, fällt die Arbeitsplatzdichte im Fall des Kantons Freiburg etwas höher aus, beide Kantone liegen aber

<sup>48</sup> Der hier verwendete Indikator für die Arbeitsplatzdichte ist nur als grobe Annäherung zu verstehen. In Abbildung 7 ist die Arbeitszonenfläche pro im Kanton Beschäftigter dargestellt. Es ist aber zu beachten, dass sich ein wesentlicher Teil der Arbeitsplätze ausserhalb der Arbeitszonen (v.a. in Misch-, aber auch in Wohn-, Zentrums- und Spezialzonen) befindet. Werden die relativ gewichtigen Mischzonen zur Berechnung der Arbeitsplatzdichte miteinbezogen, ändert sich trotzdem nichts daran, dass die Arbeitsplatzdichten in den Kanton Thurgau und Freiburg klar unterdurchschnittlich sind.

auch so noch deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt.<sup>49</sup> Daraus lässt sich schliessen, dass Freiburg und vor allem der Thurgau über einen hohen Anteil von Industrie und Gewerbe mit – relativ zur Arbeitsintensität – hoher Flächenintensität verfügen (siehe auch Branchenstruktur, Kapitel 4.2.3). Allerdings kann aus einer hohen Flächenintensität nicht direkt geschlossen werden, dass der Umgang mit Boden nicht haushälterisch ist. Vielmehr muss dieser Indikator auch vor dem Hintergrund anderer Aspekte gesehen werden (z.B. Wirtschaftsstruktur, vgl. nachfolgender Abschnitt).

**Abbildung 9:** Arbeitsplatzdichte in Arbeitszonen von Freiburg, Thurgau und ihren Nachbarkantonen



Anmerkung: Überbaut max und überbaut min ist von der Bauzonenstatistik übernommen, die mit einer Unsicherheitspanne arbeitet.

Quelle: ARE Bauzonenstatistik 2007, BFS Betriebszählung 2005, eigene Berechnungen WSL

### 4.2.3 Nichtfiskalische Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme

#### *Bauzonenreserven und Baulandpreise*

Als wichtige Standortvorteile werden für den Kanton Freiburg wie auch für den Thurgau das vergleichsweise hohe Angebot an Industriebauland und die dementsprechend relativ tiefen Boden- und Liegenschaftspreise ins Feld geführt. Tatsächlich verfügt der Kanton Freiburg mit 56,1 % über die zweithöchsten Reserven in den Arbeitszonen aller 26 Kantone (vgl. Abbildung 10). Auch der Kanton Thurgau liegt mit 45,1 % klar über dem landesweiten Durchschnitt von 40,2 %.<sup>50</sup> Auffällig ist, dass sich die Westschweizer Kantone allesamt auffällig

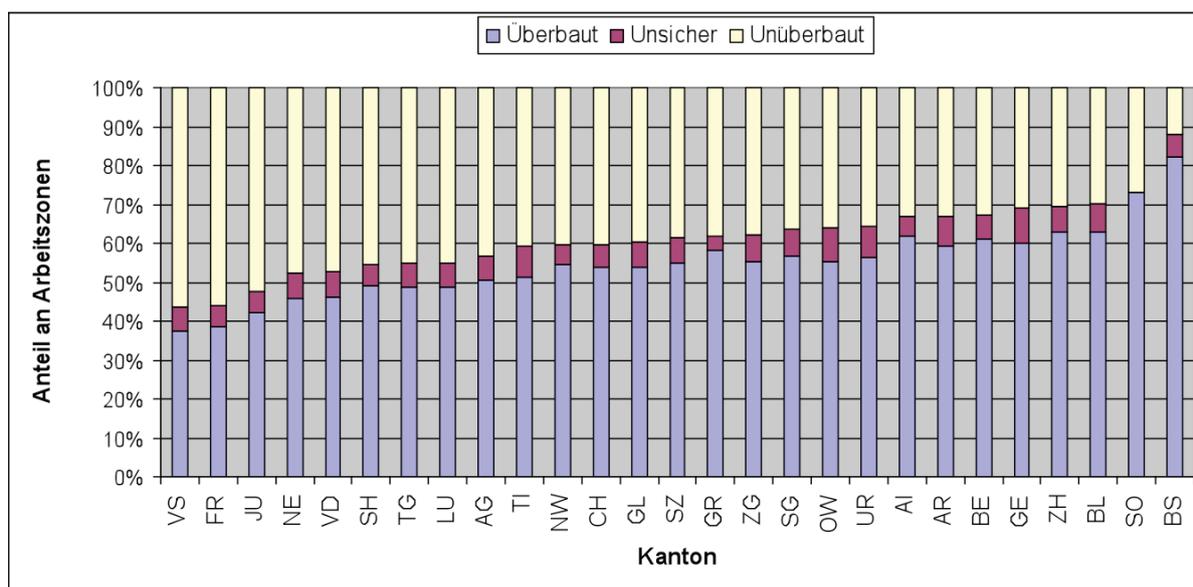
<sup>49</sup> Berechnet man die Arbeitsplatzdichte alternativ als Fläche in Arbeits- und Mischzone pro Arbeitnehmer, liegt jene des Kantons Thurgau bei allen drei Dichtemassen tiefer als die restlichen 25 Kantone. Die Arbeitsplatzdichte des Kantons Freiburg erhöht sich relativ zu den anderen Kantonen etwas.

<sup>50</sup> Diese Zahlen müssen mit Vorsicht betrachtet werden. Gemäss ARE (2008) ist die Methodik zur Schätzung der Bauzonenreserven bei den Arbeitszonen beschränkt zuverlässig, insbesondere weil Parkplätze und Lagerflächen als unüberbaut angenommen werden. Das Amt für Raumplanung des Kantons Thurgau schätzt – anhand von direkt bei den Gemeinden erhobenen Daten – die Bauzonenreserven in den Arbeitszonen mit 32 % im Vergleich zur Bauzonenstatistik 2007 (ARE 2008) wesentlich tiefer ein.

grosse Arbeitszonenreserven leisten. Dieses hohe Angebot widerspiegelt sich in klar unterdurchschnittlichen Baulandpreisen (vgl. Wüest & Partner 2008).

Trotz hoher Bauzonenreserven verfügen gewisse Gemeinden im Kanton Freiburg und Thurgau kaum mehr über grössere kurzfristig handelbare Grundstücke für potenzielle Neuansiedlungen. So verfügt etwa die Freiburger Gemeinde Murten laut Statistik über 21–30 % Bauzonenreserven (Kanton Freiburg 2008), laut Auskunft des befragten Gemeinderats sind diese aber zum grossen Teil im Besitz der ansässigen Industriebetriebe, die sich Erweiterungsmöglichkeiten offen halten wollen. Derartige Hortung bewegt Gemeinden teilweise dazu, neue Flächen einzuzonen, um Neuansiedlungen zu ermöglichen.

**Abbildung 10:** Reserven Arbeitszonen in den Kantonen



Quelle: ARE Bauzonenstatistik 2007, eigene Berechnungen WSL

### *Wirtschaftsstruktur*

Das Ausmass der Flächeninanspruchnahme durch Industrie und Gewerbe ist in hohem Masse von der Wirtschaftsstruktur eines Kantons abhängig. Während etwa Finanz- und Unternehmensdienstleistungen typischerweise eine hohe Arbeitsplatzdichte aufweisen, ist der Flächenverbrauch im Detailhandel oder der Logistikbranche bedeutend höher. Der Anteil des Primärsektors liegt in den agrarisch geprägten Kantonen Freiburg (10 %) und Thurgau (9,2 %) deutlich über dem Schweizer Durchschnitt von 5,3 %. Tabelle 3 vergleicht die Branchenstruktur (2. und 3. Sektor) der Kantone Freiburg und Thurgau mit dem Schweizer Mittel. Der Industriesektor ist im Kanton Freiburg überdurchschnittlich vertreten<sup>51</sup>, noch viel deutlicher ist dies im traditionellen Industriekanton Thurgau. Auffällig scheint, dass in beiden Kantonen die eher wertschöpfungsarmen und tendenziell flächenintensiven Branchen Nahrungsmittelindustrie, Holzindustrie sowie Baugewerbe deutlich übervertreten sind. Im Thurgau sind auch die tendenziell wertschöpfungsintensiveren Industrien Metal, Chemie und Maschinen übervertreten, im Kanton Freiburg die Elektronik und Präzisionsmechanik.

<sup>51</sup> Trotzdem ist der Anteil des Industrieareals an der produktiven Kantonsfläche im schweizerischen Vergleich unterdurchschnittlich (wenn auch stark wachsend, vgl. Anhang Ic). Dies ist kein Widerspruch und hat folgende Gründe: (1) Überdurchschnittlich grosse Agrarflächen, (2) Das Industrieareal umfasst auch Gewerbebetriebe aus dem 3. Sektor.

Die Beschäftigung im 3. Sektor liegt vor allem im Thurgau, aber auch im Kanton Freiburg, unter dem Schweizer Durchschnitt. Auch hier fällt auf, dass gewisse tendenziell flächenintensive Branchen übervertreten sind, es handelt sich um den Automobil- und im Falle des Kantons Freiburg auch um den Detailhandel. Untervertreten sind dafür wertschöpfungsintensive Wirtschaftszweige wie Verkehr und Nachrichtenübermittlung, Kreditinstitute und Versicherungen, IT Unternehmen und unternehmensbezogene Dienstleistungen. Diese untervertretenen Branchen zeichnen sich typischerweise durch unterdurchschnittlichen Flächenverbrauch aus.

**Tabelle 3:** Wirtschaftsstruktur der Kantone Freiburg und Thurgau, nach Beschäftigungsanteil (%)

Wirtschaftszweig	FR	TG	CH
Nahrungsmittel, Tabak	3,8	3,2	1,7
Holzindustrie	1,7	1,8	1,0
Papier, Verlag, Druck	1,7	1,7	1,6
Kokerei, Chemie, Gummi	2,1	3,4	2,5
Metallindustrie	2,6	5,8	2,6
Maschinenbau	2,5	5,4	2,7
Elektronik, Präzisionsmechanik	4,3	2,4	3,7
Baugewerbe	9,4	9,3	8,1
Übrige	2,8	6,1	3,0
Total 2, Sektor	30,9	39,0	27,0
Automobilhandel, Reparatur	3,1	2,9	2,4
Grosshandel	5,1	4,8	5,1
Detailhandel	9,6	7,4	8,4
Gastgewerbe	5,8	4,9	6,0
Verkehr, Nachrichtenübermittlung	4,5	4,6	6,7
Kreditinstitute, Versicherungen	2,7	2,4	5,4
IT-Tätigkeiten	0,7	1,0	1,7
Unternehmensbezogene Dienstleistungen	6,4	6,7	9,2
Erziehung und Unterricht	8,9	6,1	6,5
Gesundheits- und Sozialwesen	12,0	12,3	11,9
Übrige	10,2	7,9	9,8
Total 3, Sektor	69,1	61,0	73,0
TOTAL	100	100	100

Quelle: BFS (2007), eigene Berechnungen WSL

Es kann davon ausgegangen werden, dass das relativ hohe Gewicht von flächenintensiven Branchen in den Kantonen Freiburg und Thurgau mindestens teilweise das Resultat der hohen Baulandreserven und der tiefen Boden- und Liegenschaftspreise ist. Die unterdurchschnittliche Anzahl Beschäftigter in wertschöpfungsintensiven Dienstleistungssektoren dürfte aber nur bedingt steuerbar sein, konzentrieren sich diese Wirtschaftszweige doch tendenziell auf die Grosszentren. Es dürfte im Interesse der Kantone liegen, die Förderung gezielt auf wertschöpfungsintensive Unternehmungen auszurichten. Die befragten Wirtschaftsförderer bestätigen im Wesentlichen diese Strategie (vgl. Kapitel 4.2.4).

Zur Beurteilung der regionalen Wirtschaftsdynamik kann die Statistik der Unternehmensdemographie (UDEMO) herangezogen werden.<sup>52</sup> Die Gründungsdynamik nach Branchen ist in beiden Kantonen ähnlich und entspricht im Wesentlichen dem Schweizer Durchschnitt. Die höchsten Werte erzielen in beiden Kantonen unternehmensnahe Dienstleistungen. Da diese tendenziell wertschöpfungsintensive und flächenarme Branche in beiden Kantonen deutlich untervertreten ist (vgl. Tabelle 3), kann hier von einer nachholenden Entwicklung im Rahmen des wirtschaftlichen Strukturwandels gesprochen werden. Im Thurgau folgen mit deutlichem Abstand zu den unternehmensnahen Dienstleistungen Gründungen in den Branchen Handelsvermittlung und Grosshandel, Bau, Detailhandel sowie Automobilhandel, -instandhaltung und Tankstellen. Im Kanton Freiburg folgt das Baugewerbe und mit grösserem Abstand Handelsvermittlung und Grosshandel, Detailhandel sowie Datenverarbeitung und Datenbanken.

### *Erreichbarkeit*

Als weiterer Standortvorteil wird von Vertretern beider Kantone die günstige Erreichbarkeit angegeben. Im Fall von Freiburg ist damit in erster Linie die gute Erschliessung durch zwei Autobahnen (A1, A12) gemeint. Thurgau profitiert von der Nähe zum Grossraum Zürich-Winterthur, zu Deutschland und zu St. Gallen und hat ebenfalls gute Autobahnanschlüsse (A1, A7)

## **4.2.4 Fiskalische Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme**

### ***Steuern***

#### *Steuerbelastung durch Subjektsteuern*

Die Steuerbelastung durch Gewinn- und Kapitalsteuern der Unternehmen ist in den beiden Kantonen Freiburg und Thurgau unterschiedlich hoch. Im Kanton Freiburg liegt die Belastung im Durchschnitt 10 % über dem gesamtschweizerischen Mittel, nur in sieben Kantonen ist sie noch höher (vgl. Tabelle 4). Der Thurgau hingegen hat den Steuertarif in den letzten Jahren deutlich gesenkt und belastet Unternehmensgewinne und Unternehmenskapital mit bloss 68,8 % des landesweiten Durchschnitts. Damit liegt er an fünfter Stelle in der Rangliste der Kantone mit der tiefsten Unternehmenssteuerbelastung. Im Vergleich dazu ist die Belastung durch Einkommens- und Vermögenssteuer der natürlichen Personen gemessen am Schweizer Durchschnitt in beiden Kantonen etwas höher. Es ist zu beachten, dass bei der Steuerbelastung teilweise beträchtliche innerkantonale Unterschiede vorliegen. So liegt etwa die Steuerbelastung im Freiburger Seebezirk deutlich unter dem kantonalen Schnitt.

#### *Steuerbelastung durch Objektsteuern*

Sowohl im Kanton Freiburg wie auch im Thurgau unterliegen Boden- und Immobilienwerte einer Liegenschaftssteuer. Im Thurgau liegen dabei die Steuersätze mit 0,05 % des Steuerwerts sehr tief (Wüest & Partner 2006). Die Steuer dürfte den Flächenverbrauch folglich kaum nennenswert beeinflussen. Die Liegenschaftssteuersätze im Kanton Freiburg hingegen gehören mit bis über 0,4 % zu den höchsten der Schweiz. Gemäss Wüest & Partner 2006 kann das mehr als 5 % des jährlichen Bruttoertrags von Renditeliegenschaften ausmachen. Auch wenn anzunehmen ist, dass diese Steuer zu einem Teil in den Bodenpreisen kapitalisiert ist, könnte eine gewisse Lenkungswirkung von dieser Steuer ausgehen. Aus Sicht der kantonalen

---

<sup>52</sup> UDEMO basiert auf dem Betriebs- und Unternehmensregister (BUR) des BFS und wird seit 1999 jährlich vom BFS herausgegeben. UDEMO umfasst mehrere Statistiken, die sich für die Bestand- und Strukturentwicklung der schweizerischen Unternehmen interessieren und gibt u.a. Auskunft über das Gründungsgeschehen in der Schweiz.

Steuerverwaltung handelt es sich aber um ein auf Einnahmen ausgerichtetes Instrument ohne (beabsichtigte oder unbeabsichtigte) Lenkungswirkung auf den Flächenverbrauch. Anders als im Kanton Thurgau kennt der Kanton Freiburg zusätzlich zur kantonalen Liegenschaftssteuer für juristische Personen eine fakultative Gemeindesteuer. Laut Aussagen der befragten Kantons- und Gemeindevertreter gibt es in gewissen Gemeinden und auch im Kanton einen gewissen politischen Druck zur Abschaffung der Liegenschaftssteuer.

**Tabelle 4:** Totalindex der Steuerbelastung Aktiengesellschaften und der nat. Pers., 2006

Kanton	Index Aktiengesellschaften	Kanton	Index natürliche Personen	Rang
OW	48,2	ZG	50,3	1
ZG	53,8	TI	64,6	2
AI	58,9	SZ	66,5	3
NW	68,5	NW	79,1	4
<b>TG</b>	<b>68,7</b>	ZH	82,9	5
SZ	68,8	<b>TG</b>	<b>86,6</b>	6
AR	74,4	AG	87,4	7
LU	88,6	GE	89,8	8
VS	91	BL	92,5	9
BE	92,3	AI	105,6	10
GL	93	VD	106,2	11
SO	94,4	GR	112,2	12
ZH	95,1	BS	113,1	13
TI	96,7	SH	114,6	14
SG	102,3	SG	115,5	15
SH	107,7	SO	116,9	16
JU	109,2	LU	119	17
VD	109,6	VS	121,3	18
<b>FR</b>	<b>110</b>	AR	121,7	19
UR	111,9	BE	123,1	20
AG	112,2	<b>FR</b>	<b>126,4</b>	21
BL	114,2	JU	126,6	22
NE	121,3	GL	134,8	23
BS	124	NE	137,1	24
GE	127,8	UR	144,2	25
GR	139,1	OW	146,5	26

Quelle: ESTV (2007d)

Beide Kantone kennen bisher keine Mehrwertabschöpfung auf Ein- und Umzonen mittels einer speziellen Kausalabgabe. Die befragten Kantonsplaner bedauern dies, sehen das Instrument aber in erster Linie als verteilungspolitisches Instrument, dessen Anreizwirkung auf die Flächeninanspruchnahme sehr limitiert wäre. Teilweise abgeschöpft werden Planungsmehrwerte im Rahmen der Grundstückgewinnsteuer, beziehungsweise im Rahmen der Gewinnsteuer bei den Kapitalgesellschaften. Eine Einführung einer Mehrwertschöpfungsabgabe wird ausserdem in beiden Kantonen diskutiert.

Die Steuerbelastung der Grundstücksgewinne gehört im Kanton Thurgau zu den höchsten der Schweiz: Je nach Haltedauer betragen die Sätze 11,2–40 % (vgl. Egloff 2008). Dabei wird zwar ein Teil der Planungsmehrwerte abgeschöpft, problematisch ist aber der von der Besitzdauer abhängige Tarif (vgl. Kapitel 3.22), der zu Landhortung animiert. Ein grösseres Problem scheint diese Form der Landhortung in den zwei Kantonen – wohl nicht zuletzt aufgrund der noch hohen Baulandreserven – nicht zu sein. Trotzdem bestätigen einzelne befragte Gemeindevertreter, dass sie schon beobachtet worden ist. Im Kanton Freiburg liegt die Höhe der Grundstückgewinnsteuer mit 10–22 % (vgl. Egloff 2008) leicht unter dem Schweizer Durchschnitt (vgl. Wüest & Partner 2006), die Besitzdauerrabatte sind geringer als im Kanton Thurgau.

### ***Subventionen***

Es gibt keine Dokumente, die es erlauben würden, die flächenrelevanten Subventionen der Kantone Freiburg und Thurgau und ihrer Gemeinden zu identifizieren. Es kann vermutet werden, dass direkte flächenrelevante Subventionen, abgesehen vom Strassenbau, gering sind. Leicht bedeutsamer dürften Eingriffe in den Bodenmarkt sein. Beide Kantone, vor allem aber die Gemeinden, kaufen teilweise Flächen auf und geben sie als – oft erschlossene – Gewerbeflächen oder Bauflächen unter oder zum Marktwert ab (siehe auch unten). Ob es sich dabei um tatsächliche Subventionen oder Verzicht auf Planungsmehrwerte handelt, kann nicht immer gesagt werden. Unbestritten ist, dass die Bandinfrastruktur auf Gemeindeebene teilweise subventioniert bzw. die Kosten nicht verursachergerecht umgelegt werden. Hierbei scheint es aber zwischen den Gemeinden beträchtliche Unterschiede zu geben.

### ***Wirtschaftsförderung***

#### *Generelle Anmerkungen zur Wirtschaftsförderungspolitik der Kantone Freiburg und Thurgau*

Die Wirtschaftsförderungspolitik der beiden Kantone unterscheidet sich in ihrem Stellenwert und in den verwendeten Instrumenten. Der Kanton Thurgau konnte die Attraktivität seiner Rahmenbedingungen in den letzten Jahren – unter anderem durch Senkung der Steuerbelastung für Unternehmen, aber auch für natürliche Personen – deutlich erhöhen. Gemäss Aussagen der Thurgauer Wirtschaftsförderungsstelle haben damit selektive Instrumente der finanziellen Wirtschaftsförderung wie Steuererleichterungen und Subventionen im Thurgau eher an Bedeutung verloren. Der Kanton Freiburg hingegen setzt – wie die meisten Westschweizer Kantone – weiterhin auf Instrumente der Wirtschaftsförderung. Die Thurgauer Wirtschaftsförderung hat einen gewissen Fokus auf inhabergeführte KMUs, jedoch keinen engeren Branchenfokus. Nebst der engeren Tätigkeit der Wirtschaftsförderer unterstützt sie auch interessante Privatpersonen bei der Ansiedlung und leistet Beiträge zum Marketing / Imageverbesserung des Thurgaus. Die Wirtschaftsförderung des Kantons Freiburg konzentriert sich auf Unternehmensansiedlungen und -erweiterungen, Bestandesspflege sowie auf die Umsetzung der Neuen Regionalpolitik (NRP).

#### *Steuererleichterungen im Rahmen der Wirtschaftsförderung*

Die Revision des «Bonny-Beschlusses» im Rahmen der Neuen Regionalpolitik (NRP) tangiert beide Kantone: Bis 2010 sind noch Reduktionen der Bundessteuer bis 50 % möglich, danach gibt es in beiden Kantonen keine Gemeinden mit Anspruch auf eine solche Reduktion der Bundessteuer mehr.

Bedeutender als die Steuererleichterungen im Rahmen des «Bonny-Beschlusses» sind die Erleichterungen bei Kantons- und Gemeindesteuern. Der Kanton Freiburg nützt den vom

Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) vorgegebenen Handlungsspielraum aus, Unternehmen auf Kantons- und Gemeindeebene die Gewinn- und Kapitalsteuer für bis zu 10 Jahren zu reduzieren oder gar vollständig zu erlassen. Dabei wird seitens der Freiburger Wirtschaftsförderung betont, dass solche Erleichterungen in Abhängigkeit der Bedeutung eines Projektes für die Wirtschaft des Kantons gewährt würden (Höhe der Investitionen / Anzahl und Art der neu geschaffenen Arbeitsplätze) und zudem an spezielle Regeln gebunden seien. So würde etwa der flächenintensive Detailhandel weder finanziell, noch steuerlich unterstützt. Dies sei nicht wünschenswert und eine Unterstützung schon aus wettbewerbsrechtlichen Gründen (Verbot der finanziellen Förderung von Unternehmen mit direkten Konkurrenten innerhalb des Kantons) gar nicht möglich. Im Kanton Thurgau werden Unternehmen bei Ansiedlungen oder Erweiterungen normalerweise bis zu 50 % von der Gewinn- und Kapitalsteuer befreit, zunächst beschränkt auf 5 Jahre. Ausserdem hängt die Unterstützung gemäss Aussagen der kantonalen Wirtschaftsförderung ebenfalls von der Erfüllung gewisser Kriterien ab, v.a. Innovation, Höhe der Wertschöpfung und Arbeitsplatzdichte.

Bezüglich Anzahl Unternehmungen die von Steuererleichterungen profitieren und gesamthafter Höhe der Erleichterungen werden weder vom Kanton Freiburg noch vom Thurgau Zahlen veröffentlicht. Die Bedeutung dieses Instruments ist daher kaum genauer zu quantifizieren. Seitens der Wirtschaftsförderung des Kantons Thurgau wird geschätzt, dass insgesamt höchstens 1 % der Unternehmen des Kantons aktuell von Steuererleichterungen profitieren.

Die Grundstückgewinnsteuer wird sowohl im Thurgau als auch im Kanton Freiburg unter keinen Umständen erlassen. Im Kanton Freiburg können die Gemeinden prinzipiell eine Unternehmung von der Liegenschaftssteuer befreien. Gemäss Aussagen der Gemeinden und der Wirtschaftsförderung wird von dieser Möglichkeit aber höchst selten Gebrauch gemacht.

#### *Subventionen im Rahmen der Wirtschaftsförderung*

Gemäss Aussagen seitens der Thurgauer Wirtschaftsförderung sind Subventionen im Rahmen der kantonalen Wirtschaftsförderung kaum ein Thema. Es würden höchstens Subventionen zur Altlastensanierung vergeben. Der Kanton Freiburg erhält auf Grundlage des neuen kantonalen Wirtschaftsförderungsgesetzes (vgl. Kanton Freiburg 2007) mit der aktiven Bodenpolitik die Möglichkeit, Gemeinden beim Kauf und/oder der Erschliessung von neuen Arbeitszonen finanziell zu unterstützen. In Ausnahmefällen wird auch der Kanton Grundstücke und Immobilien an strategischer Lage erwerben können.

In den Gemeinden beider Kantone werden solche Subventionen sehr unterschiedlich gehandhabt. Die befragten Gemeindevertreter führen folgende Argumente für eine aktive Bodenpolitik ins Felde: (1) Es soll gewährleistet werden, dass grössere zusammenhängende Grundstücke angeboten werden können. (2) Die Siedlungsentwicklung soll gezielt beeinflusst werden. (3) Es sollen gezielt wertschöpfungsintensive und arbeitsplatzreiche Unternehmungen gefördert werden. Dabei bieten die Gemeinden erwünschten Unternehmungen mitunter aber auch einen vergünstigten Landpreis oder die Übernahme eines Teils der Erschliessungskosten an.

### **4.3 Einfamilienhäuser: Situation, Entwicklung und Anreizinstrumente im Kanton Thurgau**

#### **4.3.1 Übersicht**

Schweizweit belegen Ein- und Zweifamilienhäuser inzwischen 564 km<sup>2</sup> (entspricht der doppelten Fläche des Kantons Genf), nachdem die entsprechende Fläche zwischen den Arealstatistiken 1979/85 und 1992/97 um 21,8 % gewachsen ist. Im Folgenden sind die Zweifamili-

enhäuser mit ihrem Anteil von 23 % an dieser Kategorie im Jahre 2000 und einer Abnahme um 0,7 % zwischen 1990 und 2000 ausgeklammert.<sup>53</sup> Der hohe Anteil an Einfamilienhäusern (EFH) ist wegen der hohen Flächeninanspruchnahme und ihren Konsequenzen (Landschaftszerschneidung, Mehrverkehr etc.) ökologisch bedenklich, kann hohe Infrastruktur- und Folgekosten v.a. für Gemeinden auslösen und könnte mit dem demografischen Wandel zu Wertverlust führen und Versorgungskosten steigen lassen.

In diesem Kapitel wird die Entwicklung der Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung durch Einfamilienhäuser am Beispiel des Kantons Thurgau analysiert. Das Hauptaugenmerk gilt dabei der Frage nach dem Stellenwert von fiskalischen Anreizen. Dabei soll in erster Linie die folgende Frage beantwortet werden: Welche Anreize beeinflussen die Entwicklung des EFHbaus und welches Gewicht haben sie im Vergleich zu weiteren, nichtfiskalischen Einflussfaktoren? Die Ergebnisse sollen in die Reformvorschläge (siehe Kapitel 5.1) einfließen.

Empirisch stützt sich die Fallstudie auf Daten der amtlichen Statistik, Publikationen der öffentlichen Verwaltung und Interviews mit Akteuren aus der Kantonsverwaltung und aus den Gemeinden (siehe Anhang VI).

#### 4.3.2 Entwicklung der Flächeninanspruchnahme durch Wohnen

Thurgau gehört neben Zug und Luzern zu den drei Kantonen, die einen überdurchschnittlichen Gebäudearealanteil mit überdurchschnittlichem Wachstum aufweisen.<sup>54</sup> Ausserdem ist Thurgau der einzige Kanton, der bei einem überdurchschnittlichen Anteil Einfamilienhäuser (EFH) ein überdurchschnittliches Wachstum dieser Kategorie hat.<sup>55</sup>

Mindestens seit 1990 liegt der Anteil EFH an neu erstellten Wohnungen deutlich über dem Schweizer Durchschnitt. In Spitzenjahren waren 70 % der neu erstellten Wohnungen EFH (CH: rd. 40 %), im Jahr 2007 waren es 49 % (CH: rd. 30 %) (Staatskanzlei Thurgau 2008b, S. 4). Mit dem hohen Anteil an EFH im Thurgau dürfte auch die überdurchschnittliche Wohneigentumsquote zusammenhängen. Sie betrug im Jahre 2000 43,3 % (Schweizer Durchschnitt: 34,6 %). Seit 1990 hat die Wohneigentumsquote deutlich zugenommen, betrug sie doch damals im Thurgau noch 38,6 % (Schweizer Durchschnitt: 31,3 %) (Staatskanzlei Thurgau 2008a).

##### *Bauliche Entwicklung – und wo?*

Der Trend des boomenden EFH-Baus scheint, wie Credit Suisse (2008c) aufzeigt, neuerdings von einem Boom im Bau von Mehrfamilienhäusern (MFH) überlagert zu werden: 2008 gab es deutlich mehr Gesuche und Bewilligungen für MFH als für EFH. Die MFH bieten i.d.R. Mietwohnungen, die oft zunächst von Zuzüglern nachgefragt werden, bevor diese sich mit eigenem Immobilieneigentum sesshaft machen. Abb. 11 zeigt die Stagnation bei der Verteilung von Baubewilligungen für EFH und die Zunahme der Baubewilligungen für Miet- und Eigentumswohnungen auf, die i.d.R. in Mehrfamilienhäusern entstehen.

Die Verläufe der Baubewilligungen erklären, weshalb der Kanton für das Jahr 2008 wieder von einem «positiven Baujahr» spricht (Staatskanzlei Thurgau 2008b): Im Bereich Wohnen erwartet man eine Zunahme der Investitionen um 33,4% und in den Bereichen Industrie, Ge-

<sup>53</sup> Gemäss Volkszählung 2000 standen in der Schweiz 711'579 EFH und 211'521 ZFH (77 % / 23 %). Hervorzuheben ist, dass zwischen 1990 und 2000 die Anzahl der EFH um 19,5 % zugenommen, die Anzahl der ZFH jedoch um 0,7 % abgenommen hat (Gerhäuser 2004).

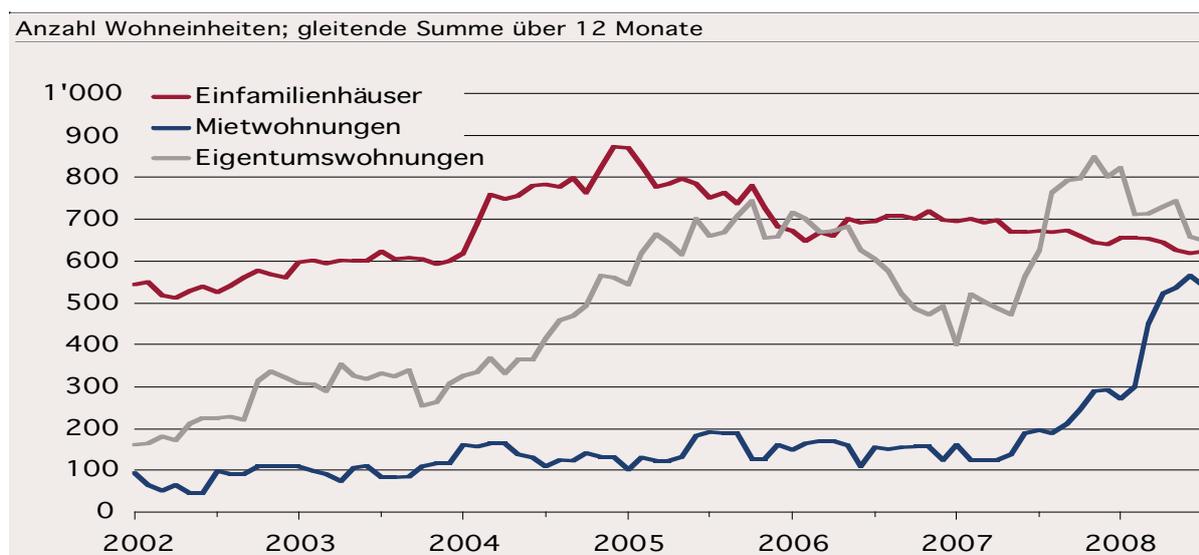
<sup>54</sup> TG: Gebäudeareal 1992/97: 6,3 % der Kantonsfläche; Wachstum zwischen 1997/85 und 1992/97: 18,6 %, s. Anhang Ia

<sup>55</sup> TG: EFH und ZFH incl. Umschwung: 1992/97: 2,32 % der Kantonsfläche; Wachstum zwischen 1997/85 und 1992/97: 27,4 %

werbe und Dienstleistungen eine Zunahme von 30,9 % (Staatskanzlei Thurgau 2008a). Erwähnenswert sind die Investitionsvolumina: Im Bereich Wohnen werden Bauvorhaben im Umfang von 994 Mio. Fr. erwartet, im Bereich Industrie, Gewerbe und Dienstleistungen im Umfang von 371 Mio. Fr. Ein Übergewicht der Bauausgaben im Bereich Wohnen lässt sich seit 1990 beobachten, allerdings hat die Differenz seit 2002 zugenommen.

Der Fokus der Baugesuche 2007/2008 liegt laut Credit Suisse (2008c) mit 61 % aller Baugesuche in den Gemeinden Frauenfeld, Weinfelden und Kreuzlingen. Die starken Bauaktivitäten in Kreuzlingen wurden von Thurgauer Interviewpartnern v.a. mit einer hohen Nachfrage durch deutsche Zuzüger erklärt.

**Abbildung 11:** Verteilung der Baubewilligungen nach Wohnform im Kanton Thurgau



Quelle: Credit Suisse (2008c, S. 45)

#### *Verteilung des EFH-Anteils innerhalb des Kantons*

Der Anteil EFH am gesamten Wohngebäudebestand variiert etwas innerhalb des Kantons (siehe Tab. 5). Im Jahr 2000 waren kantonsweit 76 % der Wohngebäude EFH mit einer Spanne zwischen den Bezirken von 69 bis 81 %. Der industriell geprägte Bezirk Arbon weist mit 69 % die tiefste Quote auf. Der Bezirk Frauenfeld kommt auf 77 %, wobei in den nach Winterthur und Zürich orientierten Gemeinden westlich der Kantonshauptstadt Frauenfeld (z. B. Aadorf und Gachnang) noch deutlich höhere EFH-Anteile erreicht werden dürften.

**Tabelle 5:** Anteil EFH am Total der Wohngebäude im Kanton Thurgau und seinen Bezirken

Bezirk	Anteil EFH am Wohngebäudebestand
Arbon	0,69
Bischofszell	0,74
Diessenhofen	0,79
Frauenfeld	0,77
Kreuzlingen	0,72
Münchwilen	0,81
Steckborn	0,80
Weinfelden	0,77
Kanton Thurgau	0,76

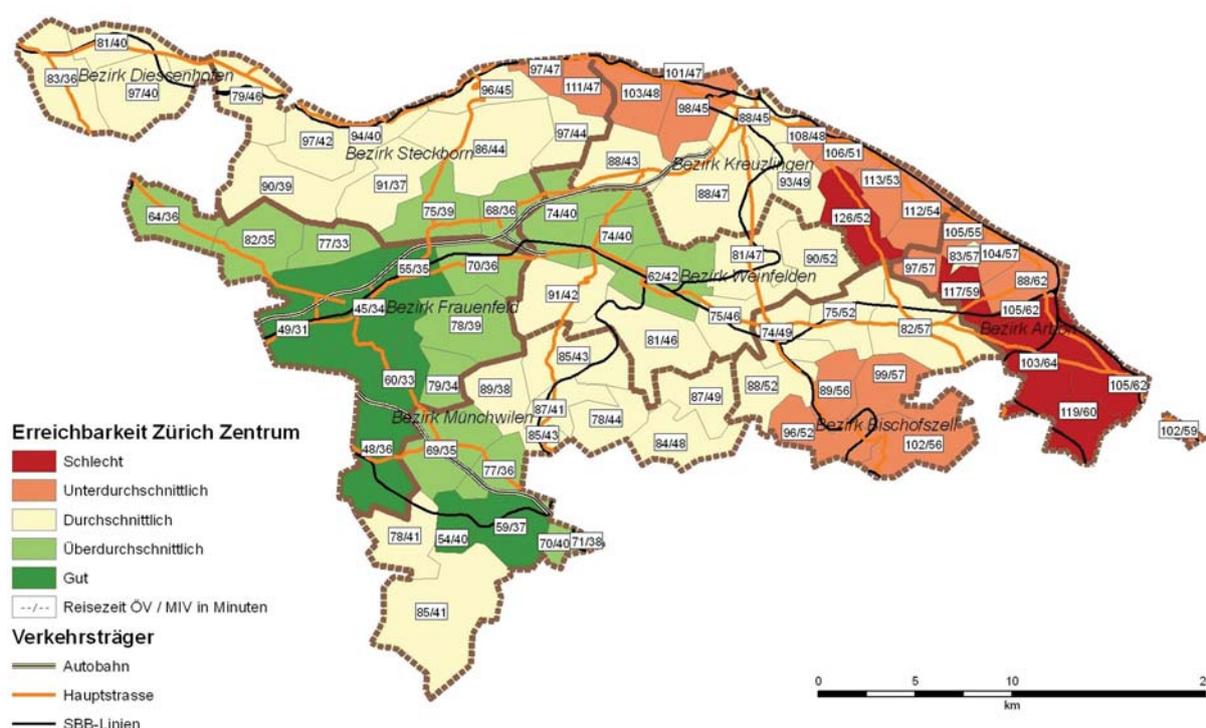
Quelle: Dienststelle für Statistik des Kt. TG (2000), Auswertung der Eidg. Volkszählung, eigene Berechnungen

### 4.3.3 Nichtfiskalische Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme

#### *Erreichbarkeit und Pendlermobilität*

Abbildung 12 stellt die Attraktivität der Stadt Zürich aus Sicht der Erreichbarkeit aus den Thurgauer Gemeinden dar. Der Bezirk Frauenfeld sowie Teile der Bezirke Weinfelden und Münchwilen zeichnen sich durch sehr gute Verkehrsverbindungen in das Wirtschaftszentrum Zürich aus. Dank den Autobahnen A1 und A7 ist Zürich innerhalb gut 30 Autominuten zu erreichen, Winterthur gar ab gut 15 Minuten (siehe Anhang IVa). Viele Gemeinden in dieser Region verfügen auch über einen S-Bahn Anschluss, wodurch Zürich und Winterthur ab 45 respektive 23 Minuten zu erreichen sind. Die Bezirke Arbon und Bischofszell sind vor allem von Wil und St.Gallen gut erreichbar (vgl. Anhang IVb) und entsprechend deutlich weniger in Richtung Zürich orientiert.

**Abbildung 12:** Erreichbarkeit der Stadt Zürich aus den Gemeinden des Kt. Thurgau



Anmerkung: Die Erreichbarkeitszeiten (weisse Rechtecke) verstehen sich inklusive Anbindung, d.h. Zugangszeit zu Anschluss ÖV ab dem Bevölkerungsschwerpunkt der Gemeinde respektive der Zugangszeit zum Strassennetz.

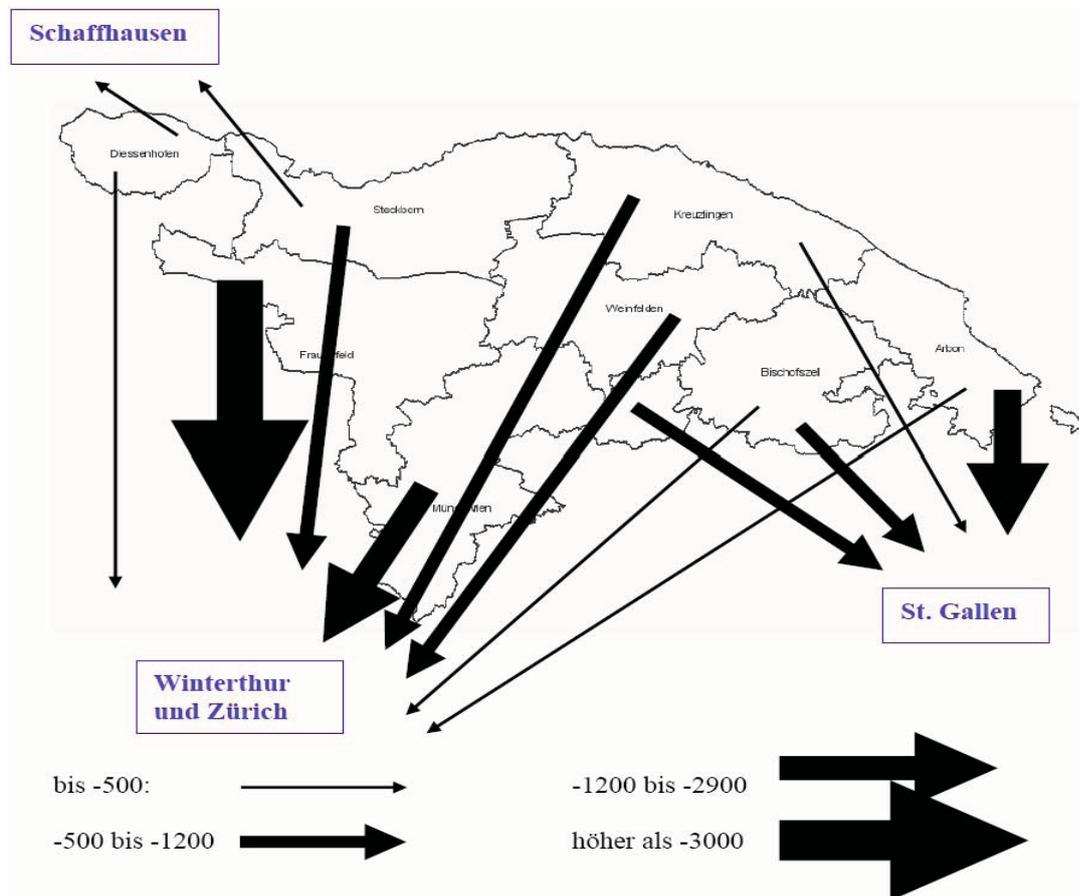
Quelle: ETH Zürich / Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT), Kartengrundlage: VECTOR200 © 2009 swisstopo (JD082774). Eigene Darstellung WSL.

Die Quote der im Kanton wohnhaften Beschäftigten liegt im Thurgau zwischen 61 und 62 % (Schweiz 64 %) und bedeutet hohe Wegpendlerquoten (Credit Suisse 2008c:26). Abbildung 13 zeigt die hohen Pendlerströme zu ausserkantonalen Zielen, besonders zum Raum Zürich-Winterthur auf. Den bedeutendsten interkantonalen Netto-Pendlerstrom in diese Richtung weist der Bezirk Frauenfeld auf. Die Nettopendlerströme korrelieren erwartungsgemäss stark mit den Erreichbarkeiten.

Werden die inter- und intrakantonalen Pendlerbewegungen betrachtet, weisen alle Bezirke ausser Frauenfeld negative Pendlersalden auf (Tab. 6). Der leicht positive Saldo von Frauenfeld resultiert aus der Position als Kantonshauptstadt und kantonales Wirtschaftszentrum.

Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass vor allem Grenzgemeinden westlich von Frauenfeld massive Wegpendlerzahlen in den Kanton Zürich aufweisen. Gemeinden wie Gachnang und Aadorf können zum Urban Sprawl der Zentren des Kantons Zürich gezählt werden.

**Abbildung 13:** Pendlersaldi des Kantons Thurgau mit benachbarten Städten\*



Quellen: Bundesamt für Statistik BfS ([www.pendlerstatistik.admin.ch](http://www.pendlerstatistik.admin.ch)), Thurgauer Geografisches Informationssystem ([www.thurgis.tg.ch](http://www.thurgis.tg.ch)) (Graphik: WSL)

\*) Pendlersaldo pro Bezirk der grossen Pendlerströme aus dem Kanton Thurgau in die Städte Zürich und Winterthur, St. Gallen und Schaffhausen (nach St. Gallen nur von Arbon, Bischofszell, Kreuzlingen und Münchwilen und nach Schaffhausen nur von Diessenhofen und Steckborn), Stand 2000.

### *Bauzonenreserven und Baulandpreise*

Als Standortvorteile Thurgaus werden die Verfügbarkeit von Bauland und die günstigen Bodenpreise ins Feld geführt. In der Tat gibt es ausreichend eingezontes, unbebautes Land, wie der Überbauungsgrad von 78 % bei Wohnzonen und 79 % bei Bauzonen insgesamt zeigt (Spanne von 72–94 % bei den Gemeinden, Staatskanzlei Thurgau 2008a). Die Bodenpreise für EFH variieren zwischen 170 und 500 Fr./m<sup>2</sup> (Medianwerte, aus Staatskanzlei Thurgau 2008a). Die moderaten Bodenpreise gelten bei der kantonalen Raumplanung als ein Grund für den starken EFH-Bau. Günstiger noch sind laut Wüest & Partner (2008, Nr. 2:129) die Baulandpreise für Mehrfamilienhäuser. Sie liegen hauptsächlich unter 150 Fr., teilweise zwischen 150 und 300 Fr. Die Wirtschaftsförderung rechnet nicht damit, dass sich in den nächsten Jahren die Bodenpreise deutlich erhöhen werden; die Preise werden lediglich leicht anziehen, weil die Fläche knapper wird. In den attraktiven nach Zürich und Winterthur orientierten Gemeinden im Westen des Kantons nähern sich die Bodenpreise allerdings bereits denen im Nachbarkanton an.

**Tabelle 6:** Pendlersaldi der Bezirke des Kt. TG, in % der Wohnbevölkerung, 2000

Bezirk	Zupendler 2000	Wegpendler 2000	Pendlersaldo 2000	in % der Wohn- bevölkerung
Arbon	7184	8007	- 823	- 2,24 %
Bischofszell	4574	7762	- 3188	- 10,37 %
Diessenhofen	1195	1894	- 699	- 11,17 %
Frauenfeld	10637	9825	812	1,9 %
Kreuzlingen	5742	6362	- 620	- 1,75 %
Münchwilen	4197	10350	- 6153	- 17,49 %
Steckborn	2373	5426	- 3053	- 17,74 %
Weinfelden	5222	6234	- 1012	- 4,18 %
Total	41124	55860	- 14736	-6,45 %

Quelle: Bundesamt für Statistik ([www.pendlerstatistik.admin.ch](http://www.pendlerstatistik.admin.ch)), Dienststelle für Statistik Thurgau ([www.statistik.tg.ch](http://www.statistik.tg.ch)). Pendlersaldi umfassen intra- und interkantonale Bewegungen.

### *Preise von Wohneigentum*

Credit Suisse (2008c) stellt fest, dass im Kanton Thurgau neu gebautes Wohneigentum im Vergleich zum Kanton ZH weiterhin erschwinglich ist, wobei Zürcher Preise auf Thurgauer Zentrumsgemeinden und Grenzgemeinden überzuschwappen beginnen. In solchen Gemeinden kostet ein EFH (Standardform) rund 760'000; ein ähnliches Preisniveau lässt sich in einzelnen Seegemeinden finden (720'000 bis 790'000 Fr.), während in anderen Teilen des Kantons EFH für 500'000 Franken und darunter zu finden sind.

## **4.3.4 Fiskalische Einflussfaktoren auf die Flächeninanspruchnahme**

### ***Steuern***

#### *Objektsteuern*

Die Liegenschaftssteuer ist im Thurgau eine Kantonssteuer, die auch auf Liegenschaften natürlicher Personen erhoben wird. Sätze und Bemessungsgrundlage werden vom Kanton festgelegt. Die Gemeinden erhalten 55 % der Steuereinnahmen. Die Steuerbelastung ist mit 0,05 % des Steuerwerts vergleichsweise tief. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass von dieser Steuer nennenswerte Anreize zu verdichtetem Bauen ausgehen. Das Steueraufkommen ist mit 20,4 Mio. Fr. (2008) relativ gering. Es handelt sich aber um relativ konstante Steuereinnahmen. Die ebenfalls als Kantonssteuer ausgestaltete Grundstückgewinnsteuer ist hoch und die hohen Besitzdauerabzüge sind problematisch, da sie die Baulandhortung fördern können (vgl. Kapitel 4.2.4). 55 % des Steueraufkommens gehen an den Kanton, der Rest wird zwischen politischer, Schul- und Kirchgemeinde aufgeteilt. Die Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer variieren dabei sowohl zeitlich als auch zwischen den Gemeinden erheblich. Befragte Kantonsvertreter bestätigen, dass gewisse dynamische Gemeinden mit vielen Neueinzonungen oder -erschliessungen beträchtliche Einnahmen durch dieses Instrument generieren konnten.

*Steuerbelastung Wohneigentum im Rahmen von Einkommens- und Vermögenssteuer*

Im Jahr 2005 betrug der Nettoertrag aus Liegenschaften im Rahmen der Einkommenssteuer 553 Mio. Fr. (vor Steuerabzügen), was 6 % der in den Steuererklärungen deklarierten Einkünfte betrug (Steuerverwaltung Thurgau 2008). Das in Form von Liegenschaften gebundene Vermögen betrug 28,189 Mrd. Fr. (ebenfalls vor Abzügen). Dies entspricht 51% der aufsummierten Vermögenswerte. Wie in anderen Kantonen auch ist Wohneigentum im Kanton Thurgau steuerlich sehr attraktiv, was auch von den befragten Kantons- und Gemeindevertreter bestätigt wird. Der Steuerwert der nichtlandwirtschaftlichen Liegenschaften (für Subjektsteuern und Liegenschaftssteuer) wird als Mischwert aus Ertrags- und Realwert berechnet. Gemäss Aussagen eines Gemeindevertreters war der Steuerwert früher massiv unter dem Marktwert angesetzt, inzwischen seien im Rahmen einer Reform des Schätzungswesens gewisse Korrekturen nach oben erfolgt. Die Bemessung der Liegenschaften hängt auch vom Zeitpunkt der Liegenschaftsschätzung, die normalerweise alle 10 Jahre durchgeführt wird, ab.

*Eigenmietwerte*

Politisch umstritten sind die Eigenmietwerte, die in vielen Kantonen als zu tief angesetzt gelten. Der Hauseigentümerverband des Kantons Thurgau betrachtet sie als zu hoch angesetzt und argumentiert, Inseratpreise (Angebotspreise) seien eine schlechte Orientierungsgrundlage (Protokoll der Delegiertenversammlung vom 15.5.08). Tatsächlich beträgt im Kanton Thurgau aber der Eigenmietwert lediglich 60 % des effektiven Marktwertes (40 % Selbstnutzungsabzug) womit der volle Spielraum der Rechtsprechung des Bundes ausgenutzt wird. Die Unzufriedenheit des Hauseigentümerverbandes verweist darauf, dass nicht nur Spielraum bei der Festlegung des tatsächlichen Eigenmietwertes besteht, sondern auch bei der Bestimmung des ihm zugrunde liegenden «Marktmietwertes». Dieser Marktmietwert ist an einen jährlich aktualisierten Index gebunden.

*Abzugsmöglichkeiten für Schuldzinsen*

Die im Jahr 2005 von Einkommen abgezogenen Schuldzinsen betrugen 585,9 Mio. Fr., 9,1 % des steuerbaren Einkommens (vgl. Tabelle 7). Gemäss sämtlichen befragten Gemeinde- und Kantonsvertretern handelt es sich beim Löwenanteil dieser Schuldzinsen um Hypothekarzinsen. Genaue Daten sind zwar nicht verfügbar, ihr Anteil wurde aber auf bis 90 % oder gar höher geschätzt. Zu den Schuldzinsabzügen im Rahmen der Einkommenssteuer kommen die Kreditabzüge bei der Vermögenssteuer. Diese betrugen im Kanton Thurgau im Jahr 2005 25,4 Mrd. Fr., was 89,3 % (!) des steuerbaren Vermögens entspricht.

**Tabelle 7:** Steuerabzüge Einkommen für Fahrkosten und Schuldzinsen im Kanton Thurgau

Bezeichnung	Anzahl Steuerpflichtige <sup>1</sup>	Betrag in Mio. Fr.	In % des steuerbaren Eink. <sup>2</sup>
Fahrkosten (total)		272,4	4,2
Abonnementkosten für öffentliche Verkehrsmittel	17'234	23,0	0,4
Fahrrad oder Kleinmotorrad	30'626	19,3	0,3
Auto oder Motorrad	52'635	230,1	3,6
Schuldzinsen	53'685	585,9	9,1
Total aller Abzüge (inkl. zahlreicher nicht aufgeführter)	127'287	2199,5	34,1

Anmerkung: <sup>1</sup> Anzahl Steuerpflichtige total: 130'156, <sup>2</sup> Steuerbares Einkommen (Bemessungsgrundlage): 6'445,5 Mio. Fr.

Quelle: Steuerverwaltung Thurgau (2008)

### *Abzugsmöglichkeiten für Fahrkosten*

Im Jahr 2005 wurden im Kanton Thurgau insgesamt 272,4 Mio. Fr. für Fahrkosten im Rahmen der Einkommenssteuer abgezogen. Der grösste Anteil entfällt dabei auf Abzüge für die Nutzung des motorisierten Individualverkehrs. Eine Aufhebung der Fahrkostenabzüge würde – unter der (langfristig unrealistischen) Annahme, dass diese keine Verhaltensänderungen bewirkt – die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer um 4,2 % erhöhen. In typischen Wohngemeinden mit vielen interkantonalen Pendlern (z.B. Gachnang und Aadorf) dürfte dieser Wert noch etwas höher sein. Genaue Schätzungen für die Mindereinnahmen durch Fahrkostenabzüge bei der Einkommensteuer sind auf kantonaler Ebene nicht vorhanden. Diese sind aber – aufgrund des progressiven Steuertarifs – noch etwas höher als 4,2 % (vgl. Kapitel 3.4). Gemäss Auskunft der kantonalen Steuerverwaltung rechnet diese damit, dass eine Streichung der Fahrkostenabzüge durch verminderte Attraktivität als Wohnstandort (weniger Zuzüge, Wegzüge) die Steuereinnahmen wesentlich senken würde. Die zersiedelnde Wirkung der Fahrkostenabzüge wird durch diese Aussage bestätigt.

### *Geplante Einführung einer Flat Rate Tax*

Die Regierung des Kantons Thurgau beabsichtigt im Rahmen der Steuergesetzrevision 2010 eine so genannte Flat Rate Tax einzuführen. Dabei soll die Steuerlast bei der Kantonssteuer proportional 5,88 % des Einkommens betragen. Eine ähnliche Steuerreform wurde bereits im Kanton Obwalden eingeführt und im Kanton Uri vom Volk genehmigt. Die Flat Rate Tax darf dabei nicht mit der Flat Tax verwechselt werden: Neue Sozialabzüge sollen eine indirekte Progression schaffen, ausserdem bleiben – anders als bei einer Flat Tax – alle heute möglichen Abzüge, beispielsweise jene für die Fahrkosten und die Kreditzinsen, erhalten (vgl. NZZ vom 11.4.2008 und Regierungsrat des Kantons Thurgau 2008). Es ist folglich keine fundamentale Änderung der Flächenwirkung des Steuersystems zu erwarten.

### ***Subventionen***

Abgesehen von Subventionen im Verkehrsbereich dürften Subventionen, die den EFH-Bau massgeblich fördern, auf Gemeindeebene angesiedelt und von Gemeinde zu Gemeinde sehr verschieden sein. Gewisse Gemeinden betreiben eine aktive Bodenpolitik (Landkreditkonten: siehe unten) und verkaufen teilweise erschlossenes Land zu Preisen unter dem Marktpreis an Investoren im Wohnbaubereich oder beteiligen sich an den Erschliessungskosten. Laut befragten Gemeinde- und Kantonsvertretern wird eine solche Politik teilweise angestrebt, um eine geordnete Besiedlung der Gemeinde zu ermöglichen oder den Bedürfnissen der Gemeinde entsprechende Wohnbauprojekte zu fördern. Aktive Eingriffe in den Bodenmarkt dürften teilweise auch als Instrument zur Steigerung der Gemeindeeinnahmen eingesetzt werden.

### ***Weitere Instrumente***

#### *Landkreditkonten*

Auf der Grundlage des kantonalen Gesetzes über die Gemeinden können diese Land kaufen, halten, tauschen oder weiterverkaufen und so in den Bodenmarkt eingreifen. Der Kanton selbst nutzt dieses Instrument nicht, allerdings nutzen es verschiedene Gemeinden. Gewisse Gemeinden setzen auch Einnahmen aus der Grundstückgewinnsteuer für den Landkauf ein.

#### *Planungsmehrwertabschöpfung*

Im Kanton Thurgau gibt es keine systematische Planungsmehrwertabschöpfung im Sinne einer Kausalabgabe. Im Oktober 2007 ist aber eine Motion für erheblich erklärt worden, die

die Einführung einer Mehrwertabschöpfung verlangt (vgl. Grosser Rat des Kantons Thurgau 2007). Eine Einführung dieses Instrumentes hätte derzeit eine begrenzte Bedeutung, weil noch ausreichend Baulandreserven vorhanden sind, so dass faktisch kaum neu eingezont wird. Hält sich der Kanton an seinen politischen Ziel, keine weitere Fläche einzuzonen, so ist die Lenkungswirkung einer Planungsmehrwertabschöpfung begrenzt. Bei ausreichender Abschöpfung könnten gleichwohl ansehnliche Finanzeinnahmen resultieren, die z.B. für Auszonungen und Rückbauten verwendbar wären.

Es ist zu erwähnen, dass einzelne Thurgauer Gemeinden bereits über Verträge bzw. die Nutzung von Landkreditkonten theoretisch einen Teil von Planungsmehrwerten abschöpfen können, dieses Instrument aber eher dafür verwendet dürften, günstig und geordnet Bauland zur Verfügung zu stellen.

#### 4.4 Zusammenfassung und Beurteilung

Das überdurchschnittliche *Wachstum der Industriearale* in den beiden Kantonen (s. Anhang Ic.) ist auf folgende Einflussfaktoren zurückzuführen:

- Günstige Baulandpreise, hohe Reserven von Arbeitszonen sowie eine Pflege der günstigen Baulandpreise als Standortfaktor mit entsprechender Ausweisungspolitik;
- Nachholende wirtschaftliche Entwicklung; beide Kantone sind stark landwirtschaftlich geprägt, erleben einen starken landwirtschaftlichen Strukturwandel mit wachsendem 2. und 3. Sektor. Der hohe Anteil landwirtschaftlicher Fläche, die Standortgunst, sowie die im Zuge des landwirtschaftlichen Strukturwandels frei werdende Flächen dürften auf der Angebotsseite eine Erklärung für die günstigen Baulandpreise sein;
- Wirtschaftsstruktur mit tendenziell flächenintensiven Branchen; beide Kantone verfolgen intensiv eine Politik, wertschöpfungsintensive Branchen, die oftmals wenig flächenintensiv sind, anzusiedeln und zu entwickeln, doch sind dem u.a. aufgrund der Verfügbarkeit von entsprechenden Arbeitskräften Grenzen gesetzt. Dabei ist zu erwähnen, dass die Ansiedlungen der letzten Jahre teilweise dem politischen Anspruch genügen.
- Aktive Politik der Senkung von Steuersätzen im Kanton Thurgau mit reger Ansiedlungspolitik v.a. inhabergeführter KMUs; im Kanton Freiburg aktive Ansiedlungspolitik mit im Vergleich zu Thurgau stärkeren fiskalischen Anreizen (Steuererleichterungen, günstige Grundstücke, grosszügige Eigenmietwerte). Diese Politik ist definitiv flächenrelevant und zwar in allen Siedlungsbereichen (Wohnen, Gewerbe, Strasse).
- Beide Kantone gehören traditionell zu den eher wirtschaftlich schwächeren (was inzwischen für Thurgau allerdings kaum mehr gilt), sie stehen im kantonalen Wettbewerb, möchten in der wirtschaftlichen Entwicklung aufholen, eine günstige Steuerbelastung erreichen und das Steuereinkommen erhöhen. Dass dazu viele Flächen überbaut werden müssen, scheint im Allgemeinen nicht als Problem angesehen zu werden.

Die starke *Dynamik beim EFH-Bau* im Kanton Thurgau ist in erster Linie auf das Zusammenspiel von hohen Baulandreserven und den damit verbundenen tiefen Baulandpreisen, der guten verkehrstechnischen Erschliessung und der daraus resultierenden hohen Erreichbarkeit der wirtschaftlichen Zentren zurückzuführen. Die Entwicklung im an den Kanton Zürich grenzenden Westen des Kantons ist ein klassisches Beispiel für Urban Sprawl: Einige dieser Gemeinden, besonders im Bezirk Frauenfeld (z.B. Aadorf, Gachnang), haben sehr hohe Zuzügerzahlen zu verzeichnen. Dabei stammen teilweise mehr als die Hälfte der Zuzüger aus dem Kanton Zürich. Diese Zuzüger – oft junge Familien – behalten meist ihren Arbeitsort,

kaufen Wohneigentum und werden zu interkantonalen Pendlern. Die aus dem Kanton Zürich Zugezogenen profitieren nicht nur von den günstigen Bodenpreisen, sondern auch vom tiefen Eigenmietwert, Hypothekarzinsabzügen und hohen Fahrkostenabzügen. Die Steuerbelastung auf Vermögen und Einkommen ist ausserdem im Durchschnitt nur unwesentlich höher als im Kanton Zürich (vgl. Tabelle 4), einige liegen gar unter der durchschnittlichen Zürcher Steuerbelastung. Dazu kommen weiche Faktoren wie die hohe Verfügbarkeit von Freiflächen und natürlichen Naherholungsgebieten, die die Attraktivität dieser Region verstärken.

Ein häufiges Argument von Gemeinden bei der Einzonung oder Erschliessung von Flächen für Wohngebäude ist die Erhöhung der Steuereinnahmen und die Auslastung der Infrastruktur (inkl. Schulen). Die Kantonsplanung stellt allerdings fest, dass diese Argumentation in den Gemeinden selbst ansatzweise kritisch hinterfragt wurde. Verschiedene Gemeinden mussten nämlich die Erfahrung machen, dass durch Zuzüger neue Investitionen in die Infrastrukturen notwendig wurden, gleichzeitig aber die Steuereinnahmen nicht stark stiegen, weil hohe Hypothekarschulden und Abzüge für den Arbeitsweg die Steuereinnahmen verringern.

## 5 Folgerungen

### 5.1 Reformvorschläge

Die folgenden Reformvorschläge sollten geprüft werden:

#### **1) Bemessungsgrundlagen für die Besteuerung von Immobilien und Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen**

##### *Vermögenssteuer und Immobilienbesteuerung*

Art. 14 StHG legt fest, dass Vermögen wie Immobilien zum Verkehrswert bewertet wird. Dabei kann der Ertragswert angemessen berücksichtigt werden. Im Kanton Thurgau bedeutet dies beispielsweise, dass ein Mischwert aus Ertragswert und Realwert ermittelt wird, im Kanton Freiburg errechnet sich der zu versteuernde Verkehrswert aus einem Mittel aus Verkehrswert und 2 Mal Ertragswert.

Auch hier ist eine Harmonisierung idealerweise auf Höhe des Verkehrswertes anzustreben. Zugleich sollte der Verkehrswert bei der Vermögensbesteuerung nicht landwirtschaftlicher Liegenschaften ausserhalb der Bauzone angesetzt werden, um die Verlagerung der Bautätigkeit in die Landwirtschaftszone zu bremsen.

##### *Einkommenssteuer und Eigennutzung von Grundstücken*

Die Besteuerung des Eigenmietwertes im Rahmen der direkten Bundessteuer ist in StHG Art. 7 Abs. 1 geregelt. In der Praxis muss der Eigenmietwert bei der direkten Bundessteuer mindestens 70 % des Marktmietwertes betragen. Auch in den Kantonen gehört die Eigennutzung von Immobilien seit jeher zu den steuerbaren Einkünften. Verschiedene Kantone erlauben Abzüge vom ortsüblichen Eigenmietwert (Selbstnutzungsabzug) um bis 40 % der marktüblichen Miete. Dieser Spielraum wird vom Kanton Thurgau und einigen weiteren Kantonen (z.B. GL, BL, ZG, SZ) ausgenutzt.

Die Spielräume der Kantone bei der Festlegung des Eigenmietwertes führen zu unterschiedlicher Besteuerung sowie zu Förderung von Wohneigentum. Anzustreben ist eine volle Versteuerung des Eigenmietwertes, der sich am Verkehrswert (marktübliche Miete) orientiert.

##### *Abzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen*

Art. 9 StHG legt fest, dass private Schuldzinsen im Umfang des steuerbaren Vermögensertrages und weiterer 50'000 Fr. abzugsfähig sind. Dies erhöht die Attraktivität einer Finanzierung durch Hypotheken.

Die Hypothekarzinsabzüge müssen zusammen mit den Abzügen für Unterhaltskosten und den Eigenmietwerten als Ganzes betrachtet werden. Eine nahe liegende Reform wäre, die Eigenmietwerte konsequent zum Marktpreis zu besteuern und Selbstnutzungsabzüge abzuschaffen. Damit würde auch das Mietverhältnis gegenüber dem tendenziell flächenintensiven Wohneigentum steuerlich nicht mehr benachteiligt.

Die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung bei gleichzeitiger Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen war u.a. Gegenstand eines Ständerreferendums in 2004 (Bundesgesetz vom 20.06.2003 über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben). Das Bun-

desgesetz wurde abgelehnt.<sup>56</sup> Die Einführung eines Systems ohne Eigenmietwertbesteuerung und ohne Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten (sogenanntes Null-Null-Null Modell) hätte v.a. den Vorteil, dass die Erhebungskosten deutlich gesenkt werden könnten. Im Vergleich zum jetzigen Modell dürfte Wohneigentum auch steuerlich etwas stärker belastet werden. Würde allerdings der Eigenmietwert konsequent beim Marktmietwert angesetzt, wäre die Steuerbelastung auf dem Wohneigentum noch beim heutigen Modell höher als beim Null-Null-Null Modell (vgl. ESTV 2003).

*Weiter sind folgende Massnahmen im Bereich der Besteuerung von Wohneigentum denkbar:*

- Erhöhung der Steuerbelastung auf Zweitwohnungen. Hier könnte etwa der Eigenmietwert mit einem zu bestimmenden Faktor multipliziert werden.
- Erhebung der Mehrwertsteuer auf Mieten und Eigenmietwert
- Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen und -schulden, wenn andere Vermögenseinkünfte bestehen – um Mitnahmeeffekte zu verhindern (z.B. Umfang des Vermögens)

*Weitergehende, explizit flächenpolitisch motivierte Reformansätze sind:*

- Bindung des steuerbaren Eigenmietwertes an Flächeninanspruchnahme (z.B. Bebauungsdichte, Ausnutzungsziffer, Haustyp)
- Bindung der Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen an Flächeninanspruchnahme (steuersystematisch aber weniger ideal, nicht finanzierungsneutral)

### *Gestaltung der Liegenschaftssteuer*

Die Liegenschaftssteuer als Objektsteuer bietet die Möglichkeit, flächenpolitische Ziele direkt in die Besteuerung einfließen zu lassen. Neben der konsequenten Bewertung zum Verkehrswert könnte über einen Multiplikator eine inverse Beziehung zwischen Ausnutzungsziffer/Bebauungsdichte und Steuerbelastung geschaffen werden. Auch könnte die Liegenschaftssteuer nach Haustypen differenziert werden. Überlegungen der Flächennutzungssteuer könnten in eine flächenpolitische Modifikation der Liegenschaftssteuer einfließen.

Da derzeit nicht alle Kantone eine Liegenschaftssteuer erheben, wäre eine Verpflichtung für die Kantone über das Steuerharmonisierungsgesetz einzuführen. Die Einnahmen könnten weiterhin bei den Kantonen und/oder Gemeinden verbleiben.

## **2) Reduktion der Abzugsfähigkeit von Fahrkosten**

Grundlage der Abzugsfähigkeit von Fahrkosten sind Art. 26 Abs. 1 DBG<sup>57</sup>, Berufskostenverordnung<sup>58</sup>, und Art. 9 Abs. 1 StHG<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> Der aktuell vom Bundesrat ausgearbeitete indirekte Gegenvorschlag zur Volksinitiative «Sicheres Wohnen im Alter» beinhaltet ebenfalls die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung. Unterhaltskosten würden nicht vollständig abgeschafft aber auf energetische Sanierungen beschränkt; Hypothekarzinsabzüge wären nur noch für Ersterwerber in stark begrenzter Höhe und Zeitdauer zulässig (Stand Juni 2010).

<sup>57</sup> Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG). Art. 26 Abs.1: «Als Berufskosten werden abgezogen: [...] die notwendigen Kosten für Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte;»

<sup>58</sup> Vollständiger Name: Verordnung des EFD vom 10. Februar 1993 über den Abzug von Berufskosten der unselbständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer

<sup>59</sup> Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG). Art. 9 Abs. 1: «Von den gesamten steuerbaren Einkünften werden die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen ... abgerechnet.»

Reformansätze sind:

- Abschaffung der Abzugsmöglichkeit
- Pauschalabzug unabhängig von tatsächlichen Verkehrskosten
- Begrenzung der Abzugsmöglichkeit auf eine Höchstdistanz (Ziel: Verringerung des Verkehrsaufkommens und Annäherung von Wohn- und Arbeitsort)
- Abzugsmöglichkeit lediglich für ÖV
- Bonus für Benutzer von Velo und Fussgänger

### **3) Planungsmehrwertabschöpfung durchsetzen**

Eine Einführung der Planungsmehrwertabschöpfung sollte durch den Bund durchgesetzt und nicht wie im Entwurf zum Raumentwicklungsgesetz (REG, Stand Dezember 2008) fakultativ den Kantonen überlassen werden.<sup>60</sup> Selbst wenn die Lenkungsfunktion nicht so stark sein kann, wie sie es in den 1980er und 1990er Jahren gewesen wäre: die Einnahmen einer solchen Abgabe wären eine notwendige und nützliche Quelle, um Rückzonungen und Rückbau zu finanzieren. Auch die Nutzung von Fläche für Strassenbau könnte einer Planungsmehrwertschöpfung unterstellt werden, falls nicht Flächen im gleichen Umfang rückgebaut werden.

### **4) Restriktivere Handhabung von Steuererleichterungen und Subventionen im Rahmen der Wirtschaftsförderung**

Auf Bundesebene wurden mit der Einführung der neuen Regionalpolitik die Steuererleichterungen begrenzt. Die Kantone können aber noch recht frei damit umgehen. Da dieses Instrument bei einer Abschaffung durch andere Instrumente ersetzt werden dürfte, sollten die Steuererleichterungen nicht abgeschafft, sondern an flächenpolitische Ziele wie folgende gebunden werden: keine Flächennutzung ausserhalb der Bauzone, günstiges Verhältnis zwischen Flächennutzung, Arbeitsplatzschaffung und Wertschöpfung; Nutzung von Brachflächen. Die Steuererleichterung auf Bundesebene mit den zu erwartenden 20 jährlichen Neuzusagen bietet eine gute Möglichkeit, flächenpolitische Kriterien einzuführen und so Erfahrungen zu sammeln.

Bei Subventionen im Rahmen der Wirtschaftsförderung ist v.a. die Bereitstellung und Erschliessung von Flächen von Bedeutung. Das Verursacherprinzip und eine Bindung an Marktpreise sollte hier durchgesetzt werden.

### **5) Verursachergerechte Infrastrukturabgaben**

Gemeinden belasten Nutzern die Kosten der Bandinfrastruktur oft nicht verursachergerecht. Eine verursachergerechte Tarifierung könnte Bedingung sein für die Gewährung von Bundessubventionen (z.B. für die Beiträge für Hauptstrassen) oder für den vollen geografisch-topografischen Lastenausgleich im Rahmen des Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen. Auf Kantons-Gemeinde-Ebene sind ähnlich gelagerte Anreizmittel denkbar.

### **6) Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs**

Ein wichtiges Element fiskalischer Reformvorschläge ist die Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs. Davon sind starke Effekte gegen eine weitere Zersiedlung und flächenintensives Bauen zu erwarten. Eine Internalisierung der Kosten der Energiennutzung könnte den Wohnflächenbedarf beeinflussen.

---

<sup>60</sup> Siehe auch Kapitel 3.2.1

### **7) Berücksichtigung der Flächeninanspruchnahme im Finanzausgleich**

Bei Interviews in den Kantonen Freiburg und Thurgau wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass ein Anschluss dieser Kantone an die finanzkräftigen und steuergünstigen Kantone nicht ohne nachholende Entwicklung – auch im Hinblick auf die Flächeninanspruchnahme – möglich ist. Um den Entwicklungs- und Wachstumsdruck zu mindern und eine haushälterische Flächennutzung zu unterstützen, ist eine Berücksichtigung der Flächeninanspruchnahme im interkantonalen und interkommunalen Finanzausgleich zu prüfen. Bevor Gestaltungsempfehlungen formuliert werden, sollten zunächst erste Erfahrungen mit dem Neuen Finanzausgleich abgewartet werden.

## **5.2 Beurteilung der Reformvorschläge**

Abschliessend wird versucht, die erarbeiteten Reformvorschläge bezüglich verschiedener Kriterien grob zu bewerten (Tabelle 8). Ziel ist es dabei, die verschiedenen Massnahmen einer ersten Beurteilung bezüglich Kosten und Nutzen zu unterstellen. Reformen sollten darauf abzielen, eine möglichst günstige Kombination von Nutzen (entspricht hier den erreichten Verbesserung in den Bereichen Flächeninanspruchnahme und Begrenzung der Zersiedelung) und Kosten / Risiken (Realisierbarkeit, Erhebungskosten, Nebenwirkungen, Effizienzeinbussen) zu erreichen. Die Reformansätze wurden nach folgenden Kriterien bewertet:

- **Wirkung**  
Wie hoch ist die erwartete Bremswirkung der Massnahme auf Flächeninanspruchnahme und Zersiedelung?
- **Politische Akzeptanz**  
Wie hoch ist der zu erwartende politische Widerstand gegen die Massnahme?
- **Technische Realisierbarkeit**  
Ist die Massnahme technisch umsetzbar? Wie hoch sind Erhebungskosten und Kontrollaufwand?
- **Rechtliche Umsetzbarkeit**  
Wie hoch ist die Vereinbarkeit der Massnahme mit geltendem Recht? Besteht bereits eine rechtliche Grundlage für die Massnahme?
- **Nebenwirkungen**  
Als wie gewichtig sind zu erwartende Nebenwirkungen der Massnahmen einzustufen? Bestehen Nebenwirkungen, die die Ziele anderer politischer Bereiche behindern?
- **Forschungsbedarf**  
Wie viel ist bereits über Wirkung und Umsetzung der Massnahme bekannt? Wie viel Forschungsaufwand ist für eine präzise Beurteilung und Ausgestaltung der Massnahme notwendig?

**Tabelle 8:** Beurteilung der Reformvorschläge

Reformvorschlag	Hohe Wirkung	Hohe politische Akzeptanz	Hohe technische Realisierbarkeit	Hohe rechtliche Umsetzbarkeit	Geringe Nebenwirkungen	Geringer Forschungsbedarf	Anmerkungen
Bemessung							1 = trifft wenig zu 2 = trifft zu 3 = trifft in hohem Masse zu
Bemessungsgrundlagen für Liegenschaften auf Höhe des Verkehrswerts harmonisieren	2–3	1–2	2	3	2	2	Hoher politischer Widerstand zu erwarten (Haus-eigentümer, Gewerbe und Industrie)
Einkommenssteuer							
Eigenmietwert: Harmonisierung auf Höhe der marktüblichen Miete, Abschaffung Selbstnutzungsabzüge (oder Begrenzung Abzugsfähigkeit Hypothekarzinsen)	2–3	1–2	2	2	1–2	2	Hoher Widerstand seitens Hausbesitzerverbände zu erwarten, Zielkonflikt mit Ziel der Wohneigentumsförderung
Erhöhung der Steuerbelastung auf Zweitwohnungen	2	2	3	2–3	2	2–3	
Bindung des steuerbaren Eigenmietwertes an Bebauungsdichte	2	2	1–2	2–3	2–3	1–2	Erhebungsaufwand und Wirkung hängen stark von Ausgestaltung ab
Fahrkostenabzüge							
Abschaffung	3	1–2	3	1–2	1–2	2	Umverteilungswirkung Peripherie-Zentren
Ersatz durch Pauschalen	3	2	3	2	1–2	2	
Wirtschaftsförderung							
Steuererleichterungen Bundessteuer (NRP) an flächenpolitische Ziele binden	1	2–3	2	2–3	3	2	Kleine Wirkung, da dieses Instrument mit NRP an Bedeutung verliert
Steuererleichterungen im Rahmen der kt. Wirtschaftsförderung: Flächenpolitische Ziele verbindlich in Vergabekriterien einbauen	1–2	1–2	1–2	2	2	2	Schwierige Festlegung geeigneter Vergabekriterien und evtl. hoher Kontrollaufwand, Widerstand von Kt. zu erwarten
Planungsmehrwertabschöpfung durchsetzen	2	2	2	3	3	2–3	Rechtliche Grundlagen bereits in RPG vorhanden
Erhebung der Mehrwertsteuer auf Mieten und Eigenmietwert	2	1	1–2	2	1–2	1–2	Breiter Widerstand zu erwarten, hoher Aufwand
Bandinfrastruktur: Verursachergerechte Abgaben	1–2	2–3	2	3	3	2	
Externe Kosten des Verkehrs internalisieren	3	1–2	2	2–3	2	1–2	
Berücksichtigung der Flächeninanspruchnahme im Finanzausgleich	1–2 (?)	2	1–2	2	1–2	1	Bedingt weitere Forschung

Gemäss Tabelle 8 weisen folgende Reformansätze die günstigsten Verhältnisse von Wirkung und Risiken/Kosten auf:

- Fahrkostenabzüge durch Pauschalen ersetzen
- Externe Kosten des Verkehrs internalisieren
- Bemessungsgrundlagen für Liegenschaften auf Höhe des Verkehrswerts harmonisieren
- Planungsmehrwertabschöpfung durchsetzen
- Erhöhung der Steuerbelastung auf Zweitwohnungen
- Erhöhung der Eigenmietwerte / Abschaffung der Selbstnutzungsabzüge

Bei den anderen Reformansätzen scheint die Wirkung begrenzt (v.a. Massnahmen im Bereich der Wirtschaftsförderung) oder die Kosten/Risiken verhältnismässig hoch (v.a. Erhebung der MwSt auf Mieten und Eigenmietwert).

Es gilt dabei zu beachten, dass es sich um hierbei bloss um eine grobe Einschätzung handelt. Gerade beim Thema Steuern und Subventionen steckt der Teufel oft im Detail, kleine Änderungen in der Ausgestaltung der Instrumente können zu grossen Wirkungsänderungen führen.

## 6 Literatur

- ARE 2005. Raumentwicklungsbericht 2005. Bundesamt für Raumentwicklung, Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Hrsg.), Bern.
- ARE 2008. Bauzonenstatistik Schweiz 2007. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern.
- ARE 2008a. Die Branchen der Schweiz. Reporting 2008. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern.
- ARE, BAFU 2008. Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz. Aktualisierung für das Jahr 2005 mit Bandbreiten Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bern.
- ARE, BFS 2005. Gebäude, Wohnungen und Bevölkerung ausserhalb der Bauzone: Auswertung der eidg. Volkszählung 2000, Vergleich mit 1990. Bundesamt für Raumentwicklung, Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Bern.
- BFS 2001. Arealstatistik Schweiz: Bodennutzung im Wandel. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- BFS 2005. Arealstatistik Schweiz: Zahlen – Fakten – Analysen. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- BFS 2008. Strassenrechnung der Schweiz. Definitive Resultate 2006. Bundesamt für Statistik, Neuchâtel.
- Bizer, K., Lang, J. 2000. Ansätze für ökonomische Anreize zum sparsamen und schonenden Umgang mit Bodenflächen. Berlin, Umweltbundesamt.
- Bundesrat, Schweizerischer 2008. Strategie Nachhaltige Entwicklung: Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011. Bericht des Schweizerischen Bundesrates vom 16. April 2008. Bern, Verkauf Bundespublikationen.
- BUWAL 2001. Zerschneidung von Lebensräumen durch Verkehrsinfrastrukturen. Aktion Cost 341. Schriftenreihe Umwelt Nr. 332.
- Credit Suisse Economic Research & Consulting 2002. Der Schweizer Immobilienmarkt – Fakten und Trends, Februar 2002, Zürich.
- Credit Suisse Economic Research & Consulting 2004. Westschweiz. Struktur und Perspektiven, Oktober 2004, Zürich.
- Credit Suisse Economic Research & Consulting 2004a. Der Kanton Thurgau. Struktur und Perspektiven, September 2004, Zürich
- Credit Suisse Economic Research & Consulting 2008. Swiss Issues Regionen. Die Kantone Thurgau und Schaffhausen. September 2008, Zürich.
- Dannemann, A. 2000. Der Einfluss von Fragmentierung und Populationsgröße auf die genetische Variation und Fitness von seltenen Pflanzenarten am Beispiel von *Biscutella laevigata* (Brassicaceae). Dissertationes Botanicae, Band 330, Cramer, Berlin.
- Daepf, M. 2003. Zum Einnahmepotenzial einer Bundes-Erbschafts- und -Schenkungssteuer. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- Dienststelle für Statistik des Kantons Thurgau (2000). Wohngebäude nach Anzahl Wohneinheiten pro Gebäude und Gemeinden, [http://www.statistik.tg.ch/documents/WohngebaeudeNachAnzahlWohneinheitenProGebaeude\\_Gemeinden\\_2000.pdf](http://www.statistik.tg.ch/documents/WohngebaeudeNachAnzahlWohneinheitenProGebaeude_Gemeinden_2000.pdf) (Zugriff 10.12.08).

- Dieterich, H., Dieterich-Buchwald, B. 1983. Lösung der Bodenprobleme durch eine Bodenwertsteuer. *Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht*, 6, 3 (Juni) / 4 (August) / 5 (Oktober): 113–9 / 80–05 / 213–20.
- Ecoplan 2000. Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Bern, Bundesamt für Raumentwicklung, Staatssekretariat für Wirtschaft, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern.
- Egloff, D. 2008. Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG: Eine Darstellung unter Einbezug von steuerrechtlichen und anderen nicht raumplanerischen Aspekten. *Raum & Umwelt* 3/08, Bern, VLP-ASPAN.
- ESTV 2003. Grundlegende Steuerreformen – eine Auslegeordnung: Zwischenbericht Projekt ZUWACHS. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- ESTV 2007a. Steuermäppchen der Schweiz: I. Teil. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- ESTV 2007b. Steuermäppchen der Schweiz: II. Teil. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- ESTV 2007c. Steuermäppchen der Schweiz: III. Teil. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- ESTV 2007d. Steuerbelastung in der Schweiz: Kantonshauptorte – Kantonsziffer 2006. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- Expertenkommission 1994. Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele. Eidgenössisches Finanzdepartement (Hrsg.), Bern.
- Fahrländer Partner 2008. Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesamt für Raumentwicklung, Bern.
- Freiburger Kantonalbank 2008. Der Kanton Freiburg in Zahlen, [www.stat-fr.ch](http://www.stat-fr.ch) (Zugriff: 12.12.08).
- Frey, R. 2007. Grundzüge eines ressourcenoptimalen Steuersystems für die Schweiz. *Umwelt-Wissen* Nr. 0710. Bundesamt für Umwelt, Bern.
- Gerhäuser, F. W. 2004. Wohnversorgung und Wohnverhältnisse. Entwicklungen 1990–2000. Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Neuchâtel.
- Grosser Rat des Kantons Thurgau 2007. 1. Motion Peter Kummer betreffend Umsetzung der Bundesvorgabe zur Regelung der entstehenden Mehr- und Minderwerte bei Umzonungen (04/MO 24/237). Auszug aus: Protokoll des Grossen Rates Nr. 64 vom 24. Oktober 2007.
- Homburg, S. 2003. *Allgemeine Steuerlehre*. München: Verlag Vahlen.
- Jaeger, J., Grau, S., Haber, W. 2005. Landschaftszerschneidung und die Folgen. *GAIA* 14(2): 98–100.
- Jaeger, J., Schwick, C., Bertiller, R., Kienast, F. 2008. Landschaftszersiedelung Schweiz – Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Wissenschaftlicher Abschlussbericht. Schweizerischer Nationalfonds, Nationales Forschungsprogramm NFP 54 «Nachhaltige Siedlungs- und Infrastrukturentwicklung», Zürich.
- Johnson, M. P. 2001. “Environmental Impacts of Urban Sprawl: A Survey of the Literature and Proposed Research Agenda.” *Environment and Planning* 33: 717–735.
- Kallenberger, W. 1979. *Bodenreform-Konzeptionen: Eine rechtspolitische Untersuchung*. Zürich: Verlag Reihe W.

- Kanton Freiburg 2007. Erläuternder Bericht zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Gesetzes über die Wirtschaftsförderung (WFG) vom 3. Oktober 1996, Freiburg.
- Kanton Freiburg 2008. Raumplanungsbericht. Raumplanungs-, Umwelt- und Baudirektion, Freiburg.
- Kanton Zürich 2001. Raumplanungsbericht 2001. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat. Zürich.
- Lockwood, J. L., McKinney, M. L. (Hrsg.) 2001. Biotic Homogenization. New York: Kluwer Academic / Plenum Publishers.
- McKinney, M. L. 2002. Urbanization, Biodiversity, and Conservation. *BioScience* 52(10): 883-890.
- Meier, A., Furrer, J. 1988. Der Einfluss der Besteuerung auf den Bodenmarkt, die Bodennutzung und die Bodenrente. Bericht 19 des Nationalen Forschungsprogramms «Boden». Liebefeld-Bern.
- NZZ vom 11.4.2008. Thurgauer Regierung will Flat Rate Tax einführen. Neue Zürcher Zeitung, Zürich.
- Peters, R. 2005. Effet des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques: Etude menée dans le cadre de l'interpellation 04.3429 «A qui profitent les déductions fiscales?» Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- Peters, R. 2009. Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification: Une analyse des données fiscales du canton de Berne, année 2005. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern.
- Plattner, R.M. 1992. Das Modell Basel: Mehrwert abschöpfen, Minderwert abgelten. *Raum – Österreichische Zeitschrift für Raumplanung und Regionalpolitik*, März, 30–31.
- Pütz, M. 2004. Warum Freifläche zu Siedlungs- und Verkehrsfläche wird – Systematisierung der Einflussfaktoren des Siedlungs- und Verkehrsflächenwachstums und empirische Befunde aus Bayern. *Mitteilungen der Geographischen Gesellschaft in München*, 87, 145–166.
- Regierungsrat des Kantons Thurgau 2008. Botschaft zur Änderung des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz) vom 14. September 1992.
- Rodewald, R., Neff, C. 2001. Bundessubventionen – landschaftszerstörend oder landschaftserhaltend? Praxisanalyse und Handlungsprogramm. Bern, Fonds Landschaft Schweiz (FLS).
- Schmitt, M., Seidl, I. 2006. Der Einfluss des Bodenpreisniveaus auf die Bebauungsdichte von Wohnareal. *Raumforschung und Raumordnung* 64(2): 93–103.
- SECO o.D. Die Regionalpolitik des Bundes, seco, Bern.
- Staatskanzlei Thurgau 2008a. Thurgau in Zahlen 2008, Dienststelle des Kantons Thurgau, Frauenfeld.
- Staatskanzlei Thurgau 2008b. Bautätigkeit, Statistische Mitteilungen Nr. 6/2008.
- Stahelin-Witt, E., Plattner, R. M. 1998. Wirtschaft und Raumplanung: Beziehungen – Konflikte – Lösungen. Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.), Bern.
- Steuerverwaltung Thurgau 2008. Steuerstatistik 2005: Einkommens- und Vermögenssteuer Natürliche Personen, Statistische Mitteilungen Nr. 5/2008.

- Stutz, H., Bauer, T., Schmutz, S. 2007. Erben in der Schweiz: Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen. Zusammenfassung Forschungsprojekt Nr. 4045-059627 (NRP 52 Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel).
- Thalmann, P. 2007. Instruments économiques pour la gestion du territoire dans le canton de Vaud: Variantes, conception, conséquences. Rapport réalisé sur mandat du Département des Infrastructures du canton de Vaud (DINF). EPFL, Lausanne.
- Valda, A., Westermann, R. 2004. Die brachliegende Schweiz – Entwicklungschancen im Herzen von Agglomerationen. Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft BUWAL, Bern.
- Wachter, D. 1993. Bodenmarktpolitik: Grundlegung einer Politik des Bodenmarktes in einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft. Bern: Paul Haupt.
- Wachter, D. 1996. Nachhaltige Entwicklung: Folgerungen für die Schweizerische Bodenpolitik. DISP 124, 10, 10–6.
- Wüest & Partner 2006. Immo-Monitoring 2006/3, Zürich.
- Wüest & Partner 2008. Immo-Monitoring 2008/2, Zürich.
- Zollinger, F. 2005. Schweizer Wachstumsmarkt «Industrieareal». Anhaltender Flächenverbrauch für Industrie- und Logistikknutzungen: Hintergründe und mögliche Gegenstrategien. WSL, unveröffentlichtes Manuskript.

## 7 Gesetzliche Grundlagen

BGB: Bundesgesetz vom 25.06.1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (SR 901.2)

BGBB: Bundesgesetz vom 4. Oktober 1991 über das bäuerliche Bodenrecht (SR 211.412.11)

Bundesbeschluss über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften vom 22.12.1949 (SR 951.24)

Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 6. Oktober 1995 (SR 951.93)

Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 20.03.1970 (SR 844)

Bundesgesetz über die Änderung des Bundesbeschlusses über die Unterstützung des Strukturwandels im ländlichen Raum vom 23. Juni 2006 (SR 901.3)

DBG: Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer

IHG: Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete vom 27.03.1997 (SR 901.1)

LwG: Bundesgesetz über die Landwirtschaft vom 29.04.1998 (SR 910.1)

MinVG: Bundesgesetz über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer vom 22.03.1985 (SR 725.116.2)

NSG: Bundesgesetz über die Nationalstrassen vom 8.3.1960 (SR 725.11)

RPG: Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700)

StHG: Bundesgesetz vom 14.12.1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14)

Verordnung des EFD vom 10. Februar 1993 über den Abzug von Berufskosten der unselbstständigen Erwerbstätigkeit bei der direkten Bundessteuer

Verordnung über die Gewährung von Steuererleichterungen im Rahmen der Regionalpolitik vom 28.11.2007

WEG: Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 04.10.1974 (SR 843)

## 8 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Struktur und Entwicklung der Hauptbodennutzungen (BFS 2005)	23
Abbildung 2:	Umfang und Entwicklung des Gebäudeareals, in % der Siedlungsfläche	28
Abbildung 3:	Umfang und Entwicklung des Industrieareals, in % der Siedlungsfläche	28
Abbildung 4:	Bauzonen nach Gemeindetypen (in Hektaren)	29
Abbildung 5:	Erschliessung der Bauzonen mit ÖV, nach Gemeindetypen (in %)	30
Abbildung 6:	Bedeutung von Boden / Immobilien als Steuersubstrat	34
Abbildung 7:	Beispielrechnung steuerliche Belastung der Rendite auf Liegenschaften	34
Abbildung 8:	Überbauungsziffer Industrieareal in Freiburg, Thurgau und ihren Nachbarkantonen	55
Abbildung 9:	Arbeitsplatzdichte in Arbeitszonen von Freiburg, Thurgau und ihren Nachbarkantonen	56
Abbildung 10:	Reserven Arbeitszonen in den Kantonen	57
Abbildung 11:	Verteilung der Baubewilligungen nach Wohnform im Kanton Thurgau	64
Abbildung 12:	Erreichbarkeit der Stadt Zürich aus den Gemeinden des Kt. Thurgau	65
Abbildung 13:	Pendlersaldi des Kantons Thurgau mit benachbarten Städten	66

## 9 Tabellenverzeichnis

Tabelle 0-1d:	Übersicht flächenrelevante Steuern und Subventionen	11
Tabelle 0-2d:	Die wichtigsten Reformvorschläge	12
Tableau 0-1f:	Vue d'ensemble des impôts et des subventions ayant des répercussion sur l'utilisation du territoire	17
Tableau 0-2f:	Principales propositions de réformes	19
Tabelle 1:	Struktur und Entwicklung der Bodenbedeckung (Arealstatistik)	25
Tabelle 2:	Entwicklung der Bodenbedeckung: Arealstatistik 2004/09	26
Tabelle 3:	Wirtschaftsstruktur der Kantone FR und TG, nach Beschäftigungsanteil	58
Tabelle 4:	Totalindex der Steuerbelastung Aktiengesellschaften und der nat. Pers., 2006	60
Tabelle 5:	Anteil EFH am Total der Wohngebäude im Kt. Thurgau und seinen Bezirken	64
Tabelle 6:	Pendlersaldi der Bezirke des Kt. TG, in % der Wohnbevölkerung, 2000	67
Tabelle 7:	Steuerabzüge Einkommen für Fahrkosten und Schuldzinsen im Kanton TG	68
Tabelle 8:	Beurteilung der Reformvorschläge	76

## **10 Anhang**

Anhang I: Portfolioanalysen

Anhang II: Reserven und Nachfrage nach Bauzonen

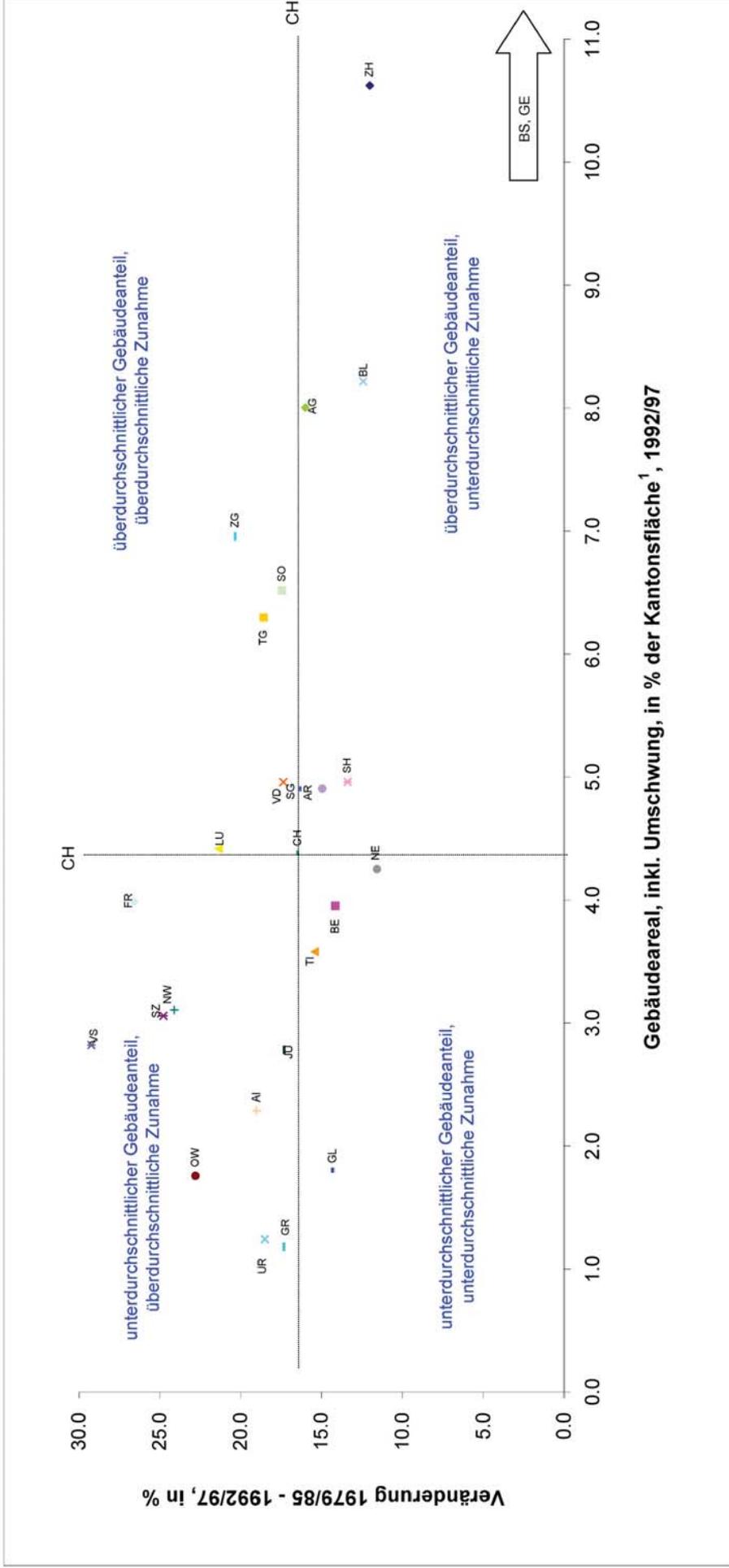
Anhang III: Flächenrelevante Besteuerung in der Schweiz

Anhang IV: Erreichbarkeit von Winterthur und St. Gallen aus den Gemeinden des Kt. TG

Anhang V: Forschungsbedarf

Anhang VI: Interviewpartner

# Anhang Ia: Portfolioanalyse Gebäudeareal, 1979/85– 1992/97

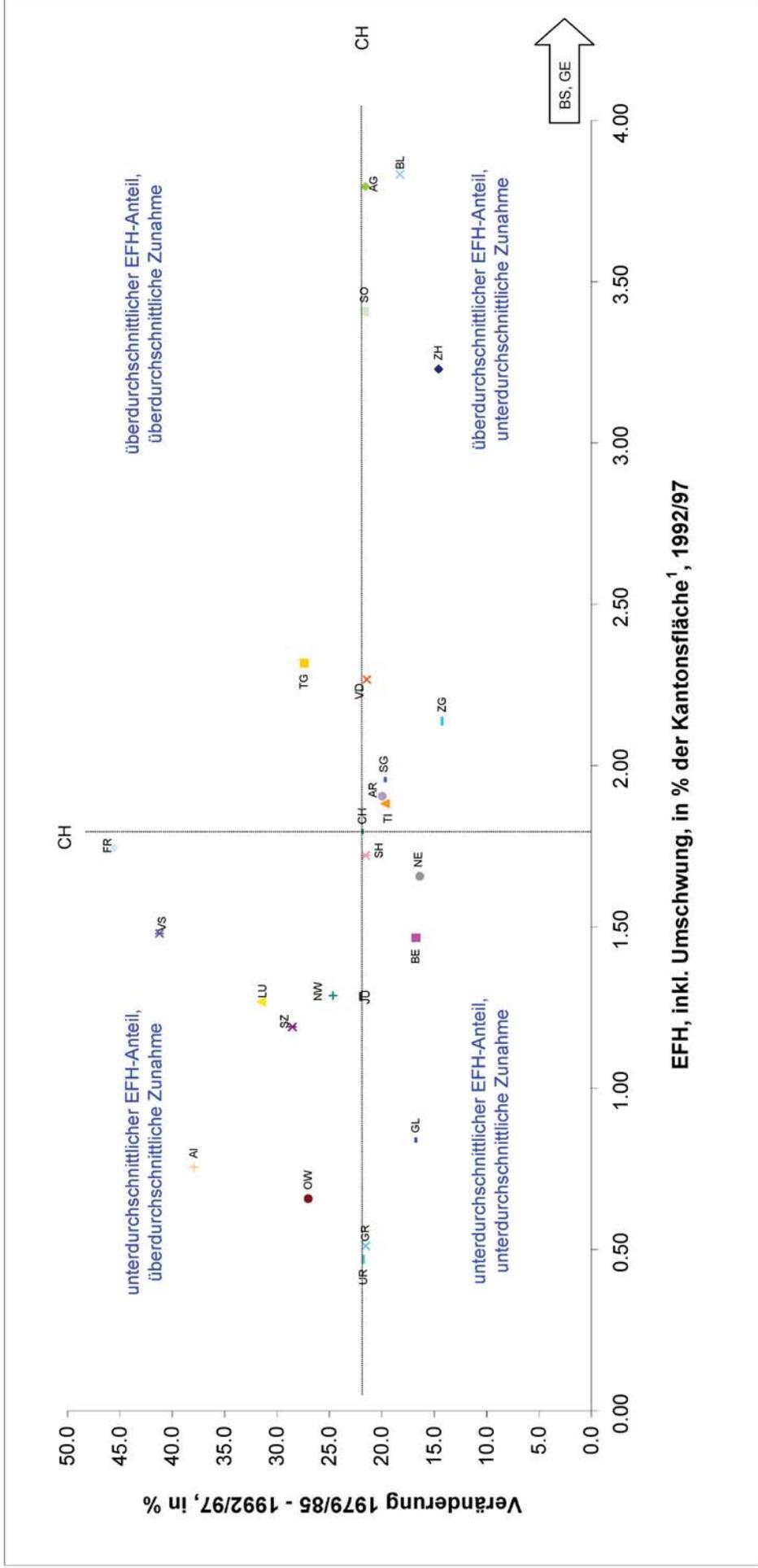


	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	CH
<b>Gebäudeareal, 1992/97</b>	10.6	4.0	4.4	1.2	3.1	1.8	3.1	1.8	7.0	4.0	6.5	38.1	8.2	5.0	4.9	2.3	4.9	1.2	8.0	6.3	3.6	5.0	2.8	4.3	20.3	2.8	4.4
<b>Veränderung 1979/85 - 1992/97</b>	12.0	14.1	21.4	18.5	24.8	22.8	24.1	14.3	20.3	26.6	17.4	1.0	12.4	13.4	14.9	19.0	16.3	17.3	16.0	18.6	15.4	17.4	29.2	11.6	10.5	17.3	16.5
<b>Veränderung 1992/97 - 2004/09</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	18.3	11.6	3.0	11.9	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10.7	-	7.6	6.7	13.9	-

Anmerkung:  
<sup>1</sup> abzüglich unproduktive Flächen

Quelle: BFS Arealstatistik, eigene Berechnungen WSL

Anhang Ib: Portfolioanalyse Ein- und Zweifamilienhäuser, 1979/85–1992/97



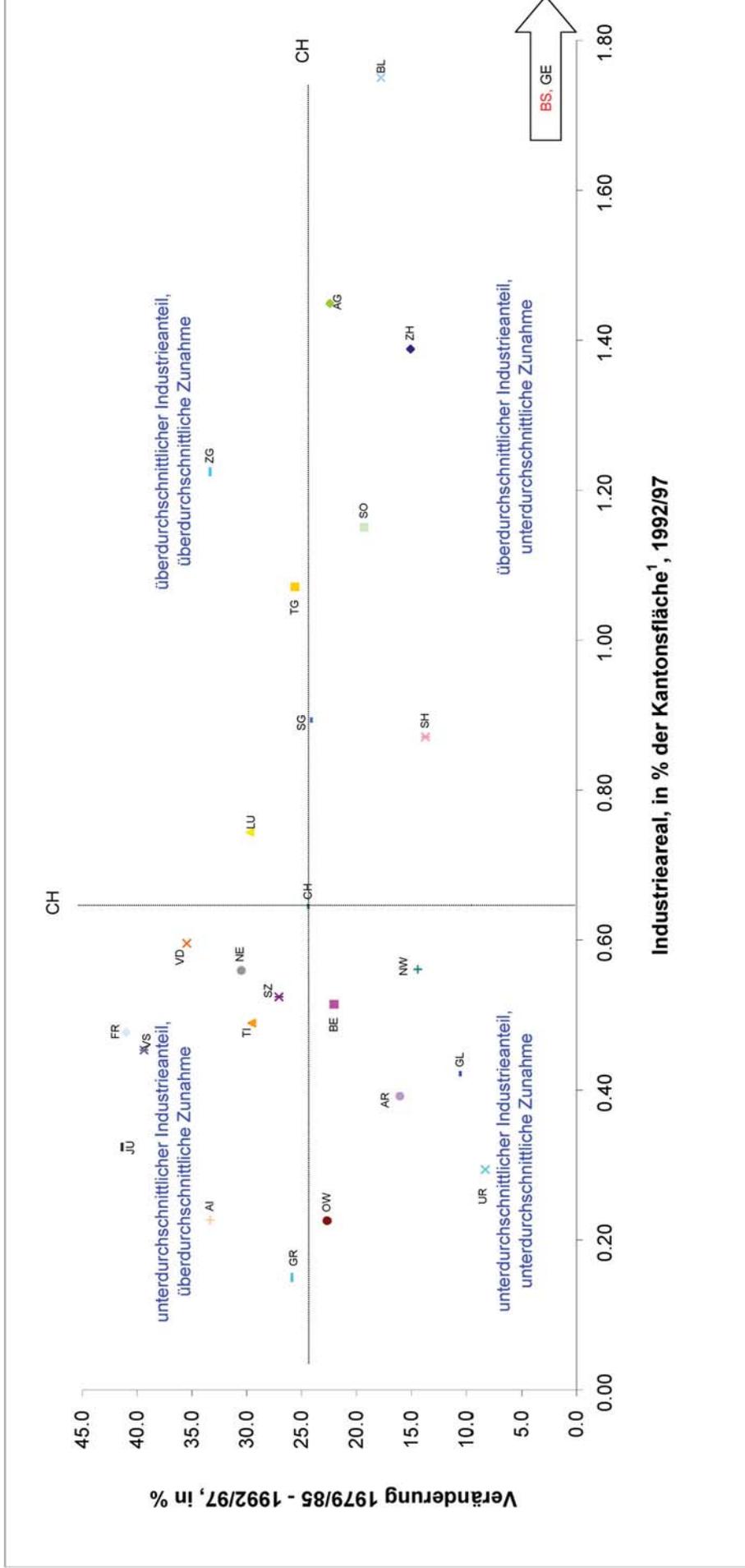
EFH, inkl. Umschwung, in % der Kantonsfläche<sup>1</sup>, 1992/97

	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	CH
EFH inkl. Umschwung, 1992/97	3.23	1.47	1.27	0.51	1.19	0.66	1.29	0.83	2.14	1.75	3.41	6.23	3.83	1.72	1.91	0.76	1.95	0.47	3.79	2.32	1.88	2.27	1.48	1.66	9.50	1.28	1.79
Veränderung 1979/85 - 1992/97	14.6	16.8	31.5	21.5	28.5	27.0	24.7	16.8	14.2	45.6	21.6	4.2	18.3	21.5	19.9	37.9	19.7	21.7	21.6	27.4	19.7	21.4	41.2	16.4	10.9	22.0	21.8
Veränderung 1992/97 - 2004/09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	24.9	14.9	1.6	11.8	-	-	-	-	-	-	-	-	11.9	-	8.4	2.0	15.6	-

Anmerkung:  
<sup>1</sup> abzüglich unproduktive Flächen

Quelle: BFS Arealstatistik, eigene Berechnungen WSL

# Anhang Ic: Portfolioanalyse Industrieareal, 1979/85–1992/97

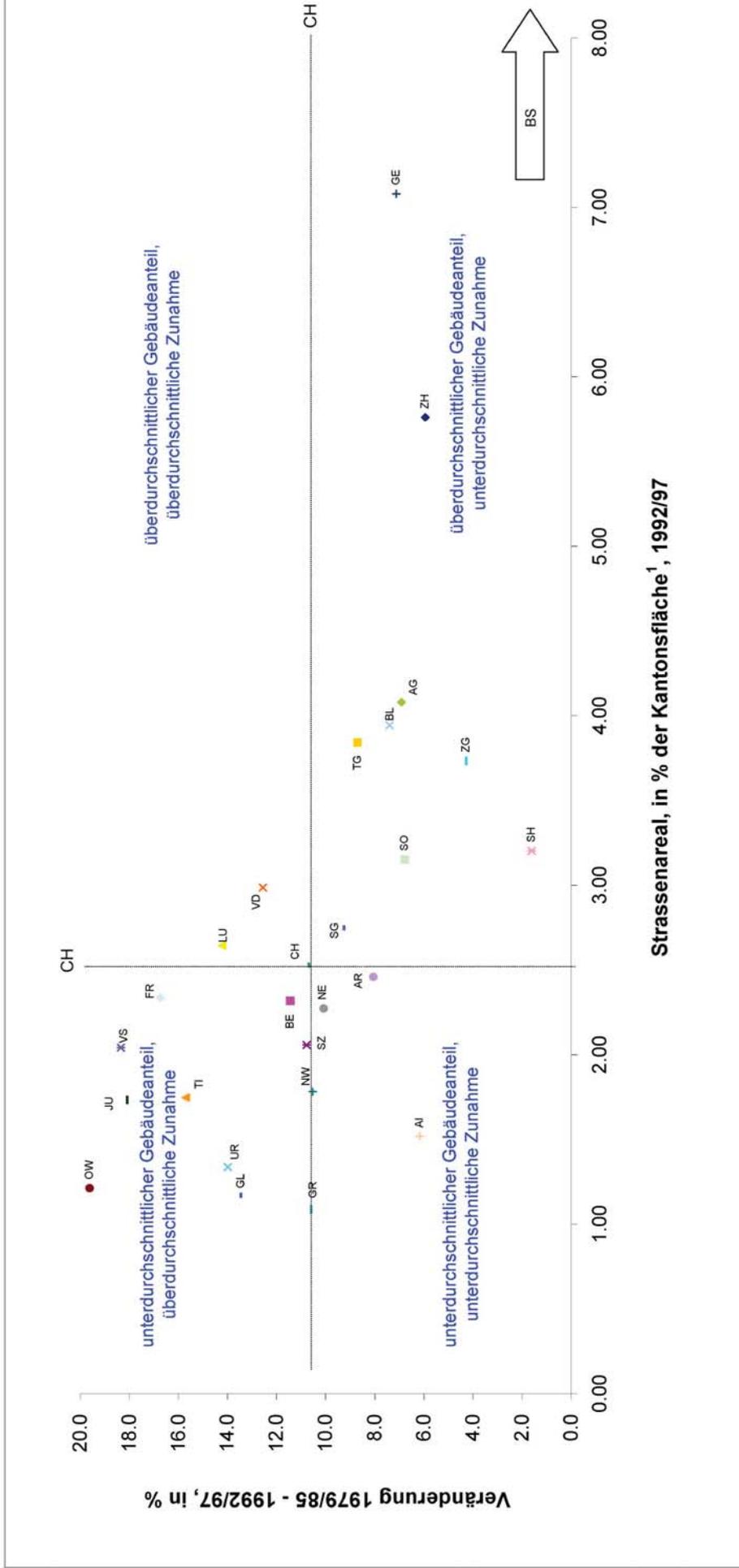


	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	CH
Industrieareal, 1992/97	1.39	0.51	0.74	0.29	0.52	0.23	0.56	0.42	1.22	0.48	1.15	6.06	1.75	0.87	0.39	0.23	0.89	0.15	1.45	1.07	0.49	0.60	0.45	0.56	2.09	0.32	0.64
Veränderung 1979/85 - 1992/97	15.1	22.0	29.7	8.3	27.1	22.7	14.4	10.5	33.3	41.0	19.3	-2.7	17.8	13.7	16.0	33.3	24.1	25.9	22.4	25.6	29.5	35.5	39.4	30.5	20.8	41.4	24.4
Veränderung 1992/97 - 2004/09	-	-	-	-	-	-	-	-	-	16.9	10.5	-8.2	2.5	-	-	-	-	-	-	-	-	9.0	-	11.1	7.7	12.2	-

Anmerkung:  
<sup>1</sup> abzüglich unproduktive Flächen

Quelle: BFS Arealstatistik, eigene Berechnungen WSL

# Anhang Id: Portfolioanalyse Strassenareal, 1979/85–1992/97



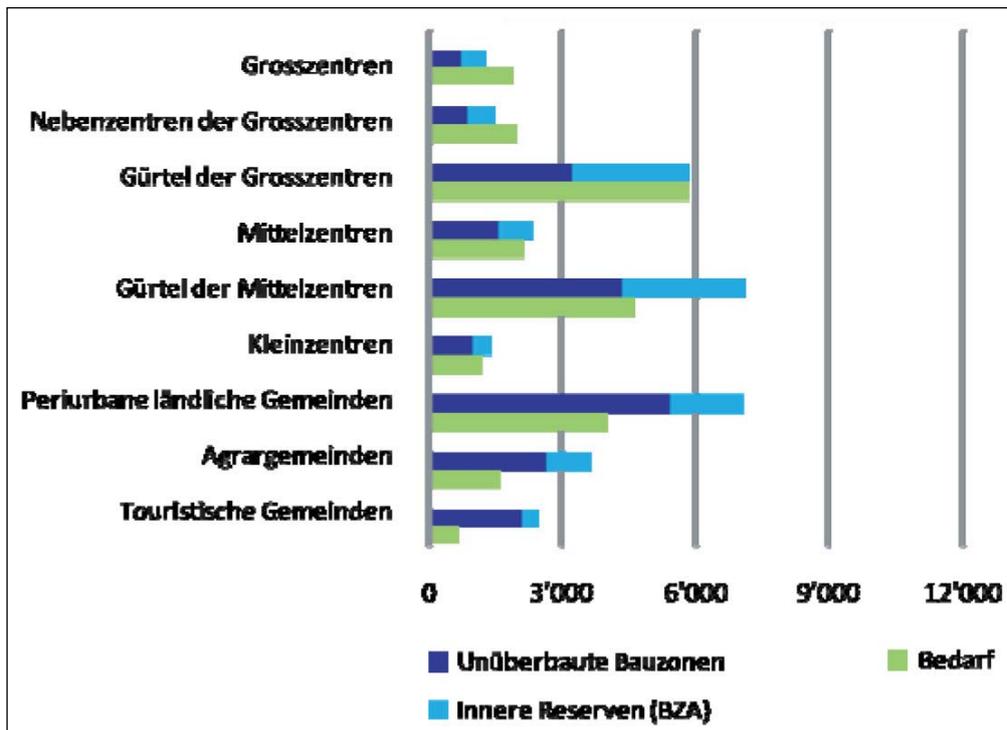
	ZH	BE	LU	UR	SZ	OW	NW	GL	ZG	FR	SO	BS	BL	SH	AR	AI	SG	GR	AG	TG	TI	VD	VS	NE	GE	JU	CH
<b>Strassenareal, 1992/97</b>	5.76	2.32	2.64	1.34	2.06	1.21	1.78	1.16	3.73	2.34	3.15	14.43	3.94	3.20	2.46	1.52	2.74	1.09	4.08	3.84	1.75	2.99	2.04	2.27	7.08	1.73	2.52
<b>Veränderung 1979/85 - 1992/97</b>	5.9	11.4	14.2	14.0	10.8	19.6	10.5	13.4	4.3	16.7	6.8	0.8	7.4	1.6	8.1	6.2	9.2	10.6	6.9	8.7	15.7	12.6	18.3	10.1	7.1	18.1	10.7
<b>Veränderung 1992/97 - 2004/09</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	9.4	5.9	0.4	2.8	-	-	-	-	-	-	-	-	7.1	-	6.4	7.1	15.0	-

Anmerkung:

<sup>1</sup> abzüglich unproduktive Flächen

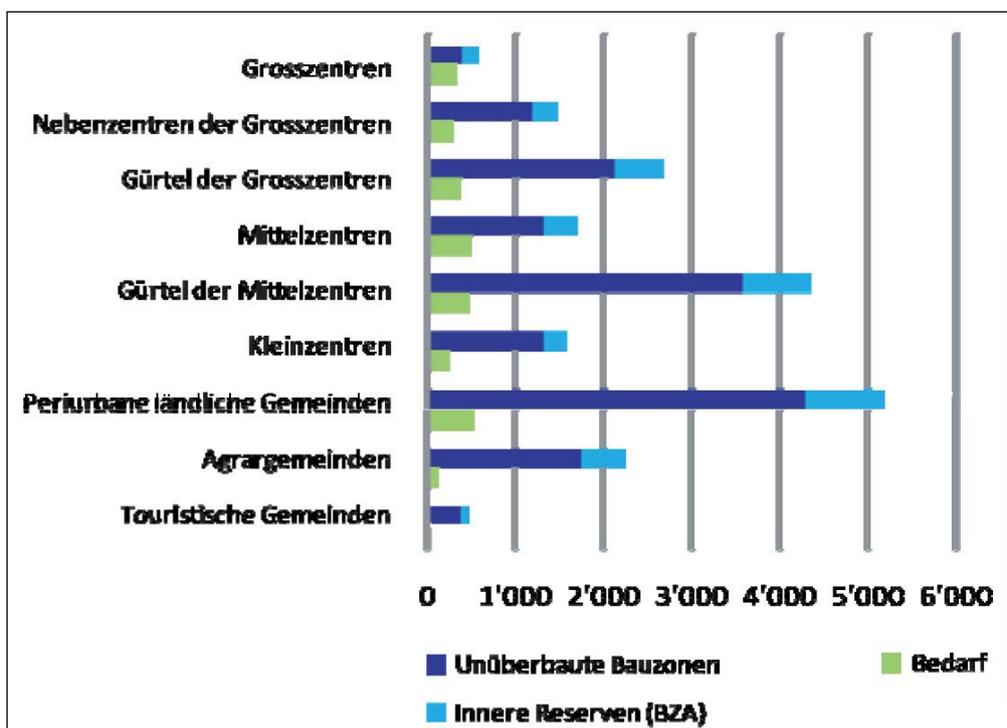
Quelle: BFS Arealstatistik, eigene Berechnungen WSL

**Anhang IIa:** Reserven und Nachfrage nach Bauzonen, Wohnnutzung, nach Gemeindetypen (in Hektaren)



Quelle: Fahrländer Partner Bauzonen Schweiz (2008)

**Anhang IIb:** Reserven und Nachfrage nach Bauzonen, Arbeitsnutzung, nach Gemeindetypen (in Hektaren)



Quelle: Fahrländer Partner Bauzonen Schweiz (2008)

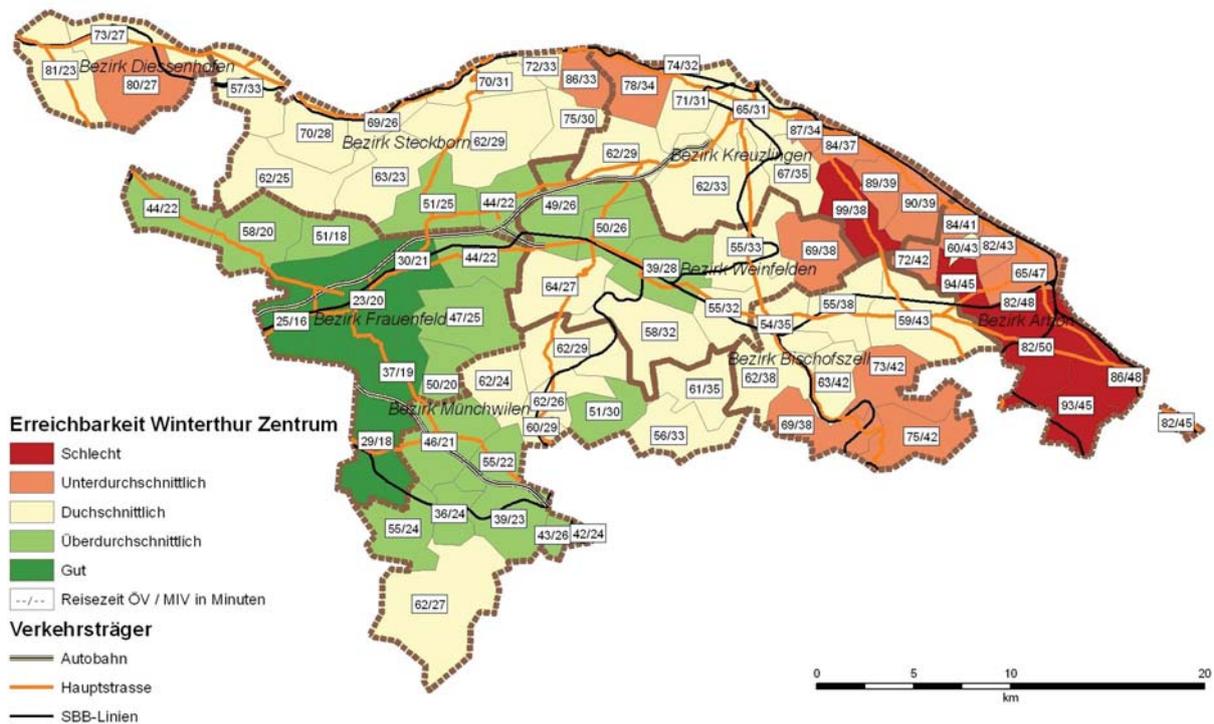
### Anhang III: Flächenrelevante Besteuerung in der Schweiz

Instrument	Anwendung	Steuerbarer Tatbestand	Bemessungsgrundlage	Satzhöhe / Belastung	Aufkommen	Heutige Wirkung auf Flächenanspruch	Lenkungspotential Flächenanspruchnahme	Weitere Bemerkungen
<i>Steuer auf Eigentum / Erträge von Boden</i>								
<b>Liegenschaftsteuer (Grundsteuer)</b>	Vollkommener Verzicht in den Kt. GL, ZG, SZ, ZH, BL und SO. In den übrigen Kt. sehr unterschiedlich gehandhabt (Kanton, Gde. oder beide; nat. Pers., jur. Pers. oder beide). Einige Kantone kennen zusätzlich oder ausschliesslich eine sogenannte bedingte <b>Minimalsteuer</b> .	Steuer auf amtlichen Steuerwert von Grundstücken (inkl. Gebäude), jährlich erhoben. Am Ort des Objekts zu versteuern.	Steuerwert (Verkehrswert, Ertragswert oder Mischwert, ohne Schuldabzug) Landwirtschaft: Ertragswert (oder Mischwert).	Grosse kant. Unterschiede. 0,03-0,4 % des Steuerwerts. In West-CH am höchsten, besonders für Kapitalgesellschaften.	Ca. 1 Mrd. Fr.	Eher gering. Senkt Bruttoertrag um max. 5 % (bei Höchstsätzen) Teilweise Kapitalisierung, Bodenpreis sinkt (unbauter Boden). Führt tendenziell zu Verflüssigung (wenn Steuerwert nahe am Verkehrswert ist). Geringe Abwälzung bei unbebauten Grundstücken.	Kann erhöht werden, wenn bei nicht-landwirtschaftlich genutzten Liegenschaften konsequent beim Verkehrswert angesetzt wird. Setzt dann Anreize bezüglich einer profitaiblen Bodennutzung und gegen Hortung von unbebauten Grundstücken. Zusätzliche Anreize für sparsamen Flächenverbrauch und Verdichtung könnte durch (negative) Anbindung der Steuerhöhe an eine Nutzungsziffer erreicht werden.	Effiziente, kaum verzerrte Steuer. Kt. GR: Tourismushochburgen (Flims, Davos, St. Moritz) gehören zu den ganz wenigen Gde. des Kantons, die die Steuer nicht erheben
<b>Planungswertausgleich</b> (Planungsmehrwertabschöpfung / Mehrwertabschöpfung)	Kausalabgabe: Kt. BS, NE Teilweise auf vertraglicher Basis in Gde. der Kt. BE und GR	Abgabe auf Bodenwertsteigerung durch Einzonung/Umzonung und weiteren raumplanerischen Massnahmen (bei Zonierung ODER bei Nutzung)	Differenz Verkehrswert vor und nach Ein-/Umzonung	BS: 50 % NE: 20 % AG: 30 % (Gesetzesentwurf)	Keine Daten.	Gering, da kaum angewendet.	Relativ hohes Potenzial bei verbreiteter Einführung in den Kantonen. Tendenziell Einzonungen und Hortung weniger attraktiv. Hängt vom Fälligkeitzeitpunkt, Satzhöhe und Verwendung der Einnahmen ab.	Zurzeit Vorstösse zur Einführung einer Mehrwertabgabe in den Kantonen AG, ZH und TG. BS: Einnahmen zweckgebunden für Grünanlagen zu verwenden.
<b>Allgemeine Vermögensteuer (Private) / Kapitalsteuer (Kapitalgesellschaften)</b>	CH (Kantone, Gemeinden)	Steuer auf dem Reinvermögen / Kapital (abzüglich Schulden) inkl. Steuerwert von Liegenschaften	Steuerwert (meist Mischrechnung aus Verkehrs- und Ertragswert). Landwirtschaft: Ertragswert	Grosse kant. Unterschiede. Abhängig von Rechtsform und Leistungsfähigkeit. Westschweiz am höchsten, Zentral- und Zürich tief	Ca. 2 Mrd. Fr. (Löwenanteil Vermögensteuer)	Wirkung ähnlich wie Liegenschaftsteuer. Kaum dämpfende Wirkung. Belasten Vorsteuergewinn mit bis über 30 %. Unterschied. Belastungen sind teilweise in den Bodenpreisen kapitalisiert. Pendlerabzüge begünstigen Zerstreuung. Teilweise Fehlanreize durch Ertragswertbesteuerung von Bauland oder von nicht-landwirtschaftlichen Nutzungen ausserhalb der Bauzone.	Keine bodenpolitischen Instrumente. Das höchste Verbesserungspotenzial bzgl. der Anreize für eine nachhaltige Flächenmansprache dürfte in der Senkung/Streichung von Steuerabzügen liegen (z.B. für Hypothekarschulden und Kosten für den Arbeitsweg). Die Eigenmietwerte sollten Marktwerten entsprechen. Diese stünde aber in Konkurrenz zu anderen politisch motivierten Zielen (Wohneigentumsförderung). Ausserdem wäre bei der Vermögenssteuer eine konsequentere Bemessung beim Verkehrswert wünschenswert.	Indirekte Wirkung: Anreize Einzonungen / hohe Baulandreserven zwecks Erhöhung des Steueraufkommens
<b>Allgemeine Einkommenssteuer (Private) / Gewinnsteuer (Kapitalgesellschaften)</b>	CH (Bund, Kantone, Gemeinden)	Nettoerträge auf Liegenschaften (abzüglich Schuldzinsen) werden dem Einkommen / Gewinn zugerechnet.	Ertragswert		Ca. 10 Mrd. Fr. (Löwenanteil Einkommenssteuer)			

Instrument	Anwendung	Steuerbarer Tatbestand	Bemessungsgrundlage	Satzhöhe / Belastung	Aufkommen	Heutige Wirkung auf Flächenansprüche	Lenkungspotential Flächenanspruchnahme	Weitere Bemerkungen
<i>Steuer auf die Transaktion von Boden</i>								
<b>Grundstückgewinnsteuer</b>	Grundstückgewinne sind in der ganzen CH zu versteuern (StHG) Steuerhoheit: Kantone / Gemeinden Kt. AI, BL, BS, BE, NI, SZ, TI, UR, ZH, ZG: Grundstückgewinnsteuer für nat. und jur. Pers. Restliche Kantone: Grundstückgewinne der jur. Pers. über ordentliche Gewinnsteuer versteuert	Steuer auf Gewinn beim Verkauf von Grundstücken	Transaktionsgewinn	Grosse kant. Unterschiede. Abhängig von Haltdauer: 4-32 % (Private), 10-48 % (Kapitalgesellschaften)	Ca. 1 Mrd. Fr.	Gering-mittel. Senkt Anlage-/Spekulationsanreize. Erhöht Bodenpreis. Problem: Hohe Rabatte bei längerer Haltdauer setzen Anreize zur Bodenhortung. Bedingt u.a. durch das Bäuerliche Bodenrecht (BGBB) wird oft die mit dem tiefsten Steuersatz einhergehende Haltdauer erreicht.	Deutliche Verbesserung der Anreizsituation möglich durch (1) Abschaffung der Besitzdauerabatte (wenn Planungsmehrwerte nicht separat besteuert werden) (2) Ergänzung der Grundstückgewinnsteuer durch Mehrwertabgabe (3) Im Falle von Einzohnungen: Erhebungszeitpunkt möglichst nahe bei der Einzohnung	
<b>Handänderungssteuer</b>	Steuerhoheit: Kantone / Gemeinden (abgeschafft oder als Verwaltungsgebühr ausgestaltet in ZH, SZ, UR, GL, SH und AG.	Steuer auf Kaufpreis (inkl. Leistungen Erwerber) des Grundstücks. Steuersubjekt: Erwerber	Kaufpreis	Deutliche kant. Unterschiede. In West-CH am höchsten. 0,4 bis 3,6 % des Transaktionspreises.	Ca. 1 Mrd. Fr.	Gering. Senkt Spekulationsanreize. Behindert Übergang zum besten Nutzer.	Instrument zur Steuerung der Flächeninanspruchnahme wenig geeignet.	
<b>Erbschafts- und Schenkungssteuer</b>	In allen Kt. (ausser Erbschaftssteuer in SZ und Schenkungssteuer in LU und SZ) Steuerhoheit: Meist bei Kanton, Gemeinden erhalten teilweise einen Teil der Einnahmen.	Einmalige Steuer auf Vermögensübergang auf Erben / Beschenkte. Steuersubjekt: Empfänger	Steuerwert	Abhängig von Verwandtschaftsgrad. Ehepartner sind in allen Kantonen von den Steuern befreit. Direkte Nachkommen werden nur in den Kantonen AI, GR, NE, VD, GE und JU besteuert.	Ca. 1 Mrd. Fr.	Gering. Führt teilweise zu Verflüssigung (wenn Vermögen zur Bezahlung der Steuer nicht ausreicht). Nachkommen aber meist von der Steuer befreit oder stark reduzierte Sätze.	Aus Sicht des Ziels einer haushälterischen Flächeninanspruchnahme eher positiv zu bewerten, wenn auch direkte Nachkommen die Steuer bezahlen müssen. Der Effekt dürfte aber selbst dann begrenzt sein (Vermeidungsmöglichkeiten, Kreditfinanzierung der Steuer).	

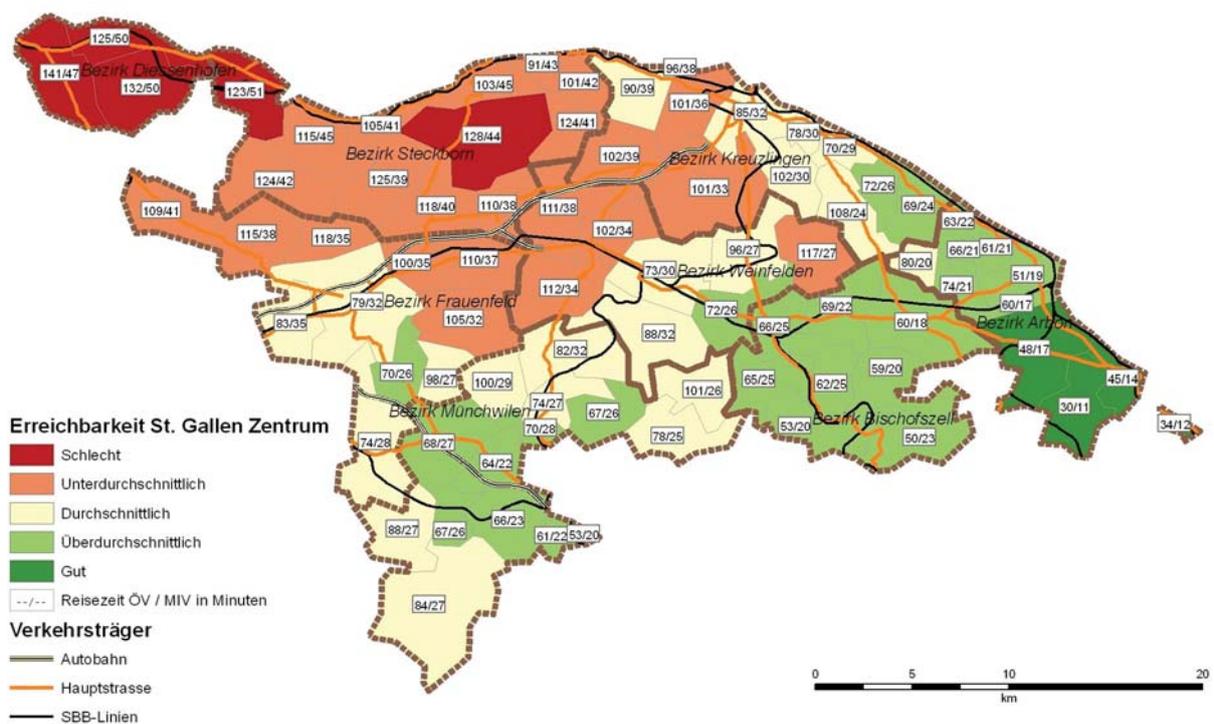
Quellen: Vgl. Kapitel 3.2.1 und 3.2.2

### IVa: Erreichbarkeit von Winterthur aus den Gemeinden des Kantons Thurgau



Quelle: ETH Zürich / Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT), Kartengrundlage: VECTOR200 © 2009 swisstopo (JD082774). Eigene Darstellung WSL.

### IVb: Erreichbarkeit von St. Gallen aus den Gemeinden des Kantons Thurgau



Quelle: ETH Zürich / Institut für Verkehrsplanung und Transportsysteme (IVT), Kartengrundlage: VECTOR200 © 2009 swisstopo (JD082774). Eigene Darstellung WSL.

## Anhang V: Forschungsbedarf

Auf der Basis der vorliegenden Studie lässt sich folgender Forschungsbedarf formulieren:

### Fiskalökonomische und -juristische Untersuchung zu flächenrelevanten Tatbeständen

- mit Fokus auf flächenpolitische Ziele: Neuauflage des «Berichts der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele» (Hrsg. Eidg. Finanzdepartement 1994)
- Ausweitung der Studie "Effet des déductions sur l'impôt fédéral direct des personnes physiques" (Peters 2005) auf Kantone und mit differenzierterer Betrachtung flächenrelevanter fiskalischer Festlegungen

### Evaluation einzelner fiskalischer Anreize

- Flächenrelevanz der Steuerabzugsmöglichkeit für Fahrkosten zur Arbeit insbesondere auf die Zersiedlung (Personenkreise, wo, wie?)
- Flächenrelevanz der Besteuerung von Eigenmietwert und der Steuerabzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen bzw. Hypotheken (Personenkreise, wo, wie?)

### Flächeninanspruchnahme durch Wohnen

- Strategien, Massnahmen und Instrumente für eine weniger flächenintensive Wohnbau- und Wohneigentumsförderung
- Zielkonflikte zwischen sozial- und flächenpolitischen Massnahmen und Instrumenten im Bereich Wohnen und Rolle der fiskalischen Instrumente dabei
- Konsequenzen des demografischen Wandels für die Siedlungsentwicklung in der Schweiz, insbesondere für die Nachfrage nach Einfamilienhäusern

### Flächeninanspruchnahme durch Gewerbe und Industrie

- Unterschied zwischen Flächenintensität und Flächenproduktivität wirtschaftlicher Aktivitäten (Branchen) und Möglichkeit zur Berücksichtigung dieses Unterschieds bei fiskalischen Anreizen der Wirtschaftsförderung
- Ausmass staatlicher Subventionierung der Gewerbebauland- und Infrastrukturbereitstellung und Folgekosten
- Flächenbedürfnisse (Grösse, Lage, Infrastruktur) von Industrie und Gewerbe
- Einflussfaktoren auf die unternehmerische Wahl von Standorten, Gebäuden und Infrastrukturen. Bedeutung der Nachfrage der Wirtschaft und des fiskalischen Interesses der Gemeinden (Anreize durch Angebotsplanungen von Gemeinden und Projektentwicklern)

### Verknüpfung fiskalischer Anreize mit anderen Koordinationsmechanismen

- Integration flächenpolitischer Ziele (Begrenzung der unbebauten Bauzonen auf Bedarf von 15 Jahren, Einhaltung des Sachplans Fruchtfolgeflächen, Trennung Bauzonen und Nichtbauzonen, Innenverdichtung, Bestandsnutzung, Brachflächenrecycling) in den kantonalen und kommunalen Finanzausgleich
- Integration fiskalischer Instrumente in das Bau- und Planungsrecht

### Studien für positive Anreize

- Reformierung des staatlichen Subventionssystem im Hinblick auf eine bestandsorientierte (statt derzeitige neubauorientierte) Siedlungsentwicklung
- Fiskalische Anreize zur Mobilisierung von Brachflächen und sonstiger Innenentwicklungspotenziale sowie Anreize zu interkommunalen Kooperationen bei der Bereitstellung und beim Betrieb infrastruktureller Leistungen

## **Anhang VI: Interviewpartner**

### **Kanton Fribourg:**

Andreas Aebersold, Gemeinderat Murten, 2.2.2009

Raphaël Chassot, Vorsteher kantonale Steuerverwaltung Freiburg, 27.1.2009

Hubert Dafflon, Vorsteher des Bau- & Raumplanungsamts, Kanton Fribourg, 9.12.2008

Reto Julmy, stv. Direktor der Wirtschaftsförderung Kanton Freiburg, 9.12.2008

### **Kanton Thurgau**

Andreas Balg, Leiter Kantonale Stelle für Wirtschaftsförderung, Kanton Thurgau, 11.12.2008

Hubert Frömelt, Leiter Abt. Übergeordnete Planung, Amt für Raumplanung Kanton Thurgau, 11.12.2008

Samuel Kunz, Leiter Abt. Spezialsteuern, Steuerverwaltung des Kantons Thurgau, 23.1.2009

Matthias Müller, Gemeindeammann Gachnang und Kantonsrat, 21.1.2009

Daniel Rechsteiner, Leiter Steueramt Arbon und Vorsitzender des Ressorts Steuern im Verband Thurgauer Gemeinden, 15.1.2009