

Bodensteuern: Eine unerschlossene Ressource?

Dr. Marco Salvi

Liechtenstein-Institut

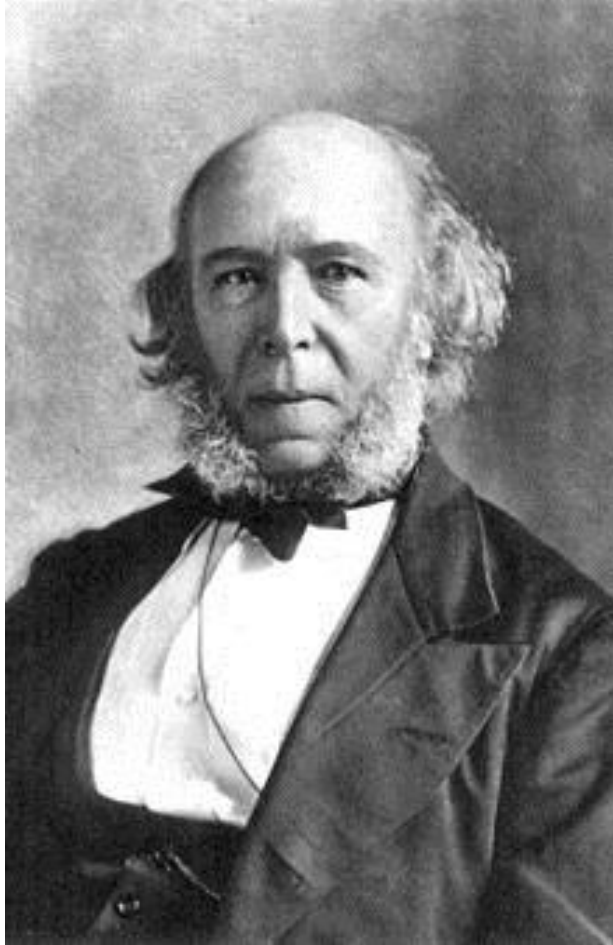
Bendern, 12.04.16

Ist Boden ein besonderes Gut?

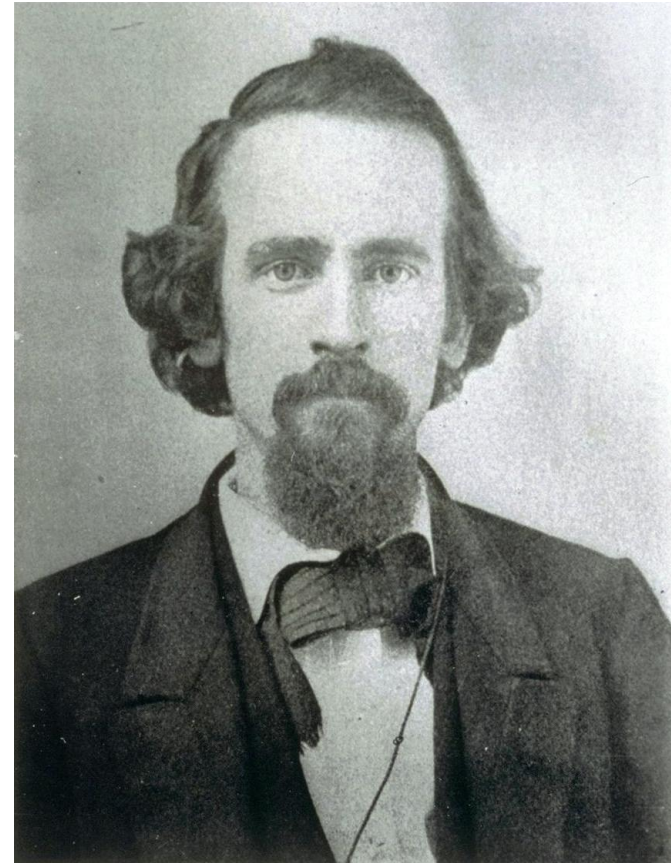
«Some of my own friends who are Individualists whilst strongly defending private property in all other things, abandon it in land. I am now speaking as an Individualist to Individualists, and will try to point out the contradiction involved in such a position.»

– Auberon Herbert, A Symposium on the Land Question
(1890)

Schon immer ein brisantes Thema



Herbert Spencer (1820-1903)



Henry George (1839-1897)

Vorschläge und Vorstellungen aus dem 19. Jahrhundert

- Privateigentum am Boden ist nicht legitim (Spencer)
- Der Staat soll sich ausschliesslich mit Grundsteuern finanzieren. Bodenrente zu 100% besteuern (George)
- Land wird nicht von Menschen produziert und ist deshalb wertlos. Nur Aufwendungen für variable Produktionsfaktoren (Bau- und Kapitalkosten) sind legitim (Marx)
- «Eine reine Bodensteuer löst mit sanftem aber beständigem ökonomischem Druck alle Bodenhorde auf»

Agenda

Boden- und Immobiliensteuern in Theorie

- Wie besteuern?
- Wer zahlt?

Boden- und Immobiliensteuern in der Praxis

- Wie hoch ist heute die Belastung?
- Welches Potenzial besteht?
- Welchen Einfluss gibt es auf die Bodennutzung?

Fazit: Eine gute Idee?

BODENSTEUERN IN THEORIE

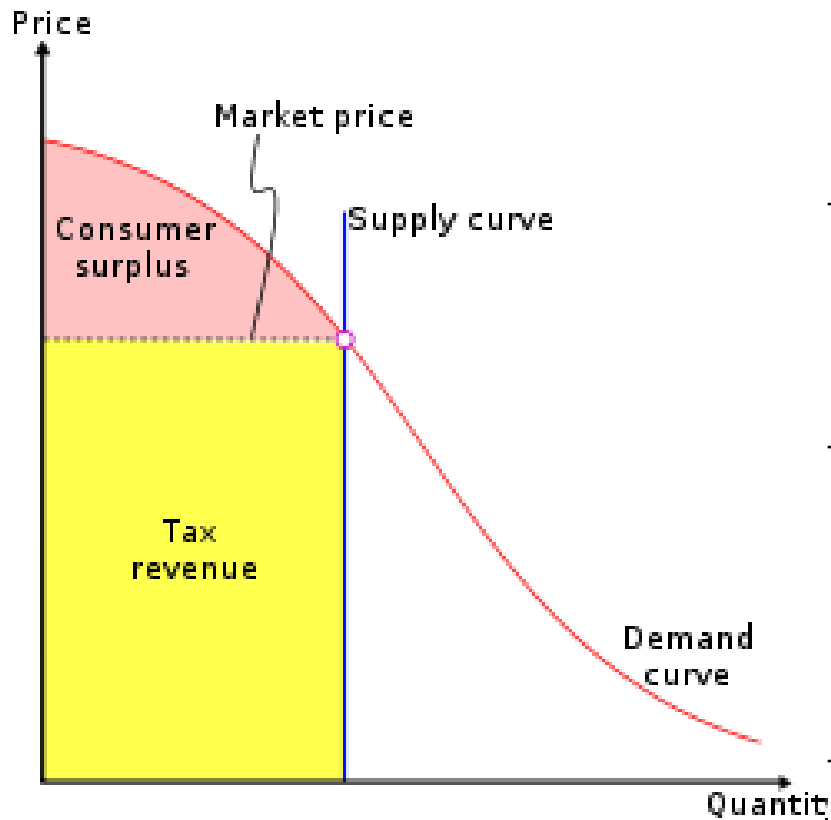
Was ist die Bodenrente?

- Differenz zwischen **Marktpreis und Reservationspreis**, jenem Preis, bei dem der Bodenbesitzer das Grundstück gerade noch anbieten würde
- Der Bodenpreis besteht fast ausschliesslich aus **Rente**
 - Boden ist «fix» bzw. lässt sich nicht vermehren
 - Angebot nimmt nicht zu, wenn Preis steigt
 - Einkommen aus Preiszunahme gilt deshalb als «unverdient»
- Vor- und Nachteile der Lage werden **im Bodenpreis kapitalisiert**

Bodensteuern

- Reine **Bodenwertsteuer** (Land Value Tax)
 - Art Vermögenssteuer, periodisch entrichtet, ad valorem
 - Welchen Wert besteuern? Anschaffungswert, Schätz- oder Marktwert?
- **Grundstücksgewinnsteuer** / Mehrwertabgabe
 - Kapitalgewinnsteuer
 - Bei «Planungsgewinn» oder bei Realisierung zu entrichten
- **Immobilienvermögenssteuer** (Property Tax)
 - Vermögenssteuer, Boden und Struktur werden zum gleichen Satz besteuert
- **Split Land Tax**
 - Boden wird zu einem höheren Satz als Struktur besteuert

Warum ist eine Bodensteuer effizient?



- Steuer in der Höhe des Preises (abzügl. Anschaffungskosten) **besteuert Bodenrente zu 100%**
- **Reduziert Angebot nicht**, somit kein Impact auf Mieten (im Unterschied zu Immobiliensteuern)
- **Wenig Effizienzverluste**: Steuer ausschliesslich von Bodenbesitzern getragen (kann nicht überwältzt werden)
- **«Neutralität»** der Bodenbesteuerung (aber grosse Umverteilungseffekte)

Kapitalisierung einer Bodenwertsteuer

- Wert des Bodens entspricht Barwert der Nettomieteträge (Ertragswert)
 - Wert = Miete / Zinssatz
- Bodensteuer wird als % des Ertragswertes erhoben, z.B. $t = 1\%$ pro Jahr
 - Nettomiete wird damit jährlich um 1% reduziert
 - Wert nach Steuern = Miete / (Zinssatz + t)
 - Mit Zinssatz = 3%, reduziert eine Bodensteuer von $t = 1\%$ den Bodenwert um 25%

Auf wem lasten Immobiliensteuern? Drei Antworten!

- **Traditionelle Sicht:** Immobiliensteuer wird von Bodenbesitzern und Mietern bezahlt
 - Steuer wirkt eher regressiv
- **«Neue» Sicht:** Immobiliensteuer wird von Bodenbesitzern und Investoren (Kapital) getragen
 - Steuer wirkt eher progressiv
- **«Alternative» Sicht (*benefit view*):** Sowohl Gemeindeleistungen als auch Steuern werden kapitalisiert.
 - Steuer wirkt weder progressiv noch regressiv

Dynamische Inzidenz

- Statische vs. **dynamische Effekte** (allg. Gleichgewicht)
- Was passiert, wenn Bodensteuer **aufkommensneutral** eingeführt wird?
- ***Boden- statt Immobiliensteuer*** (Bruckner, 1986)
 - Substitutionseffekt zugunsten des Kapitals → Verdichtung → Wachstumseffekte → höhere Bodenpreise und Mieten!
- ***Boden- statt Einkommenssteuer*** (Anas, 2015)
 - Verdichtung → Wachstumseffekte → höhere Bodenpreise, Mieten
- ***Boden- statt Mehrwertsteuer***
 - Kaum Wohlfahrtsgewinne, da Konsumsteuern bereits effizient

Eine Steuer für den Lokalgebrauch

- Widerspiegelt Angebot lokaler öffentlicher Güter (**Fiskaläquivalenz**)
- Lässt sich schwer umgehen. Deshalb **effizient**
- Besser als Einkommenssteuer, weil oft Einkommen nicht da erzielt, wo besteuert
- Neutral auch bezüglich **Liquidität des Immobilienmarktes** (im Unterschied zu Stempelsteuern, die Transaktionen besteuern)
- **Stabilität** der Einnahmen

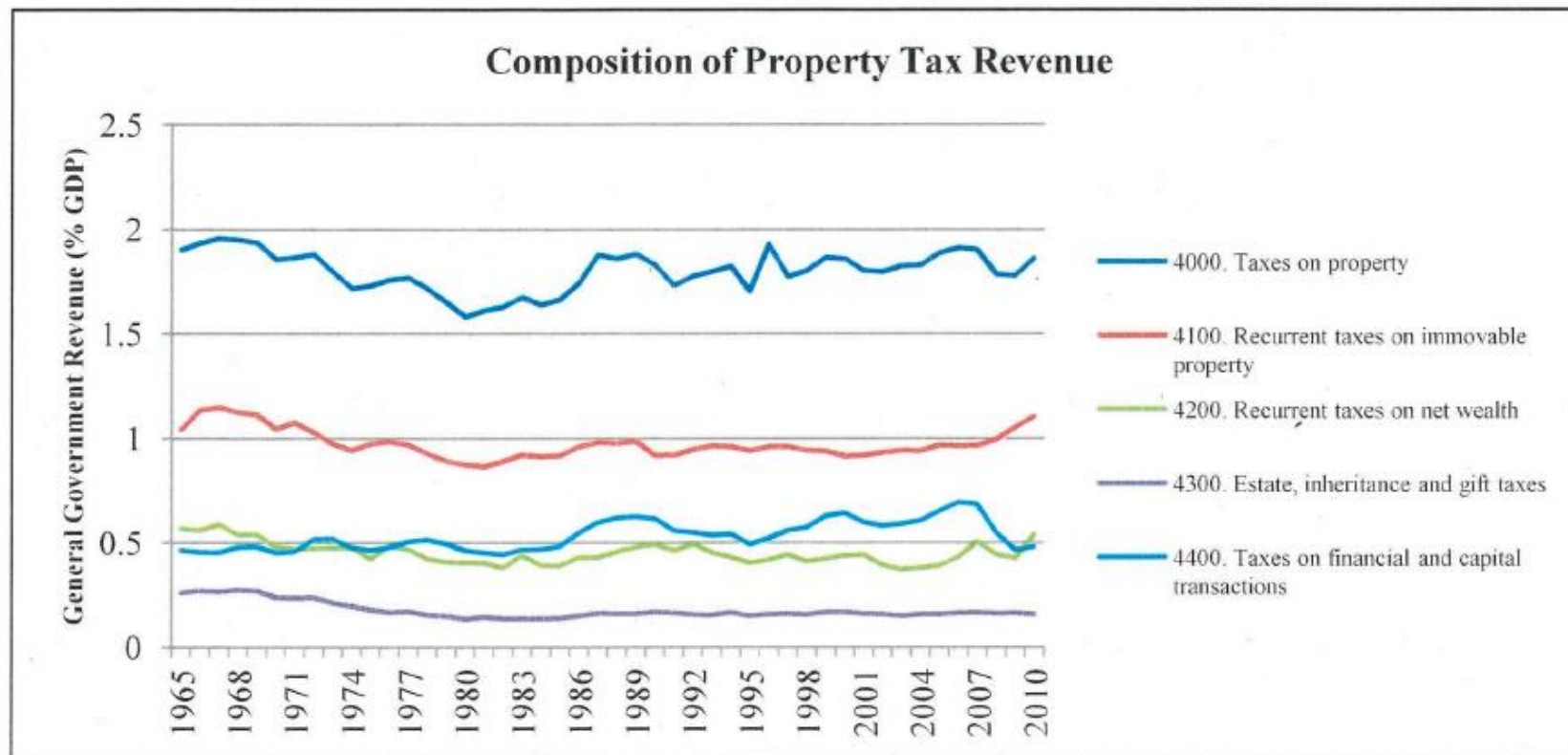
BODENSTEUERN IN DER REALITÄT

Sonderfall Bodensteuer

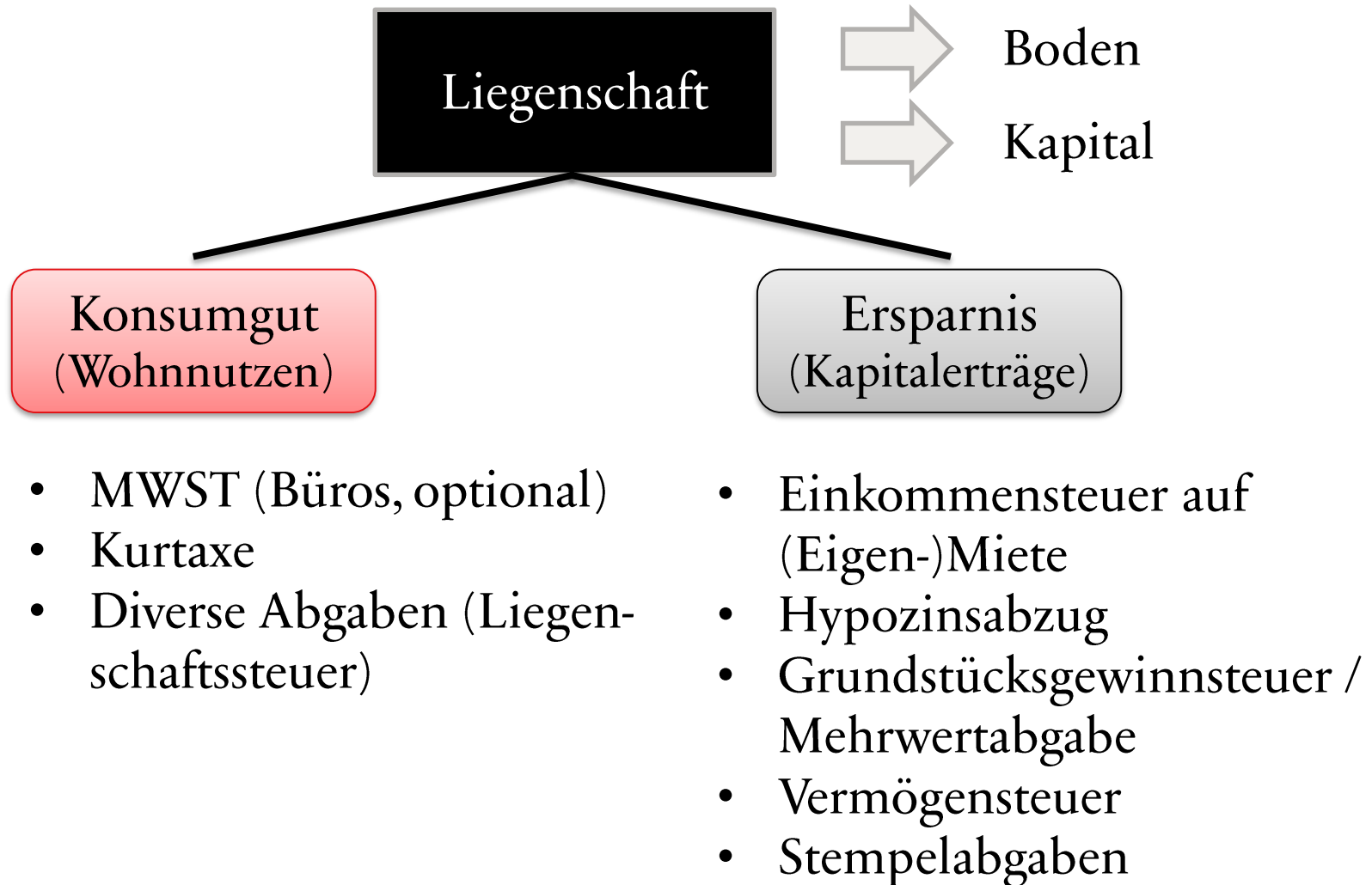
- Reine Bodenwertsteuern sind **kaum verbreitet**
 - In Australien erhebt nur der Gliedstaat Queensland eine reine Bodenwertsteuer. Federal Land Tax 1954 abgeschafft
 - Neuseeland (einige Bezirke)
 - Namibia (2013 eingeführt)
 - Estland (ca. 5% der Steuereinnahmen auf lokaler Ebene)
 - Jamaica
 - ca. 20 Gemeinden in den USA (inkl. Pittsburgh, PA)
- Aber: In den meisten angelsächsischen Ländern werden die **Gemeinden** vorwiegend durch **Immobiliensteuern** finanziert (property tax)

Geringere Bedeutung der Vermögenssteuern in der OECD

Figure 1. Property Taxes, OECD 1965–2010, Percent of GDP



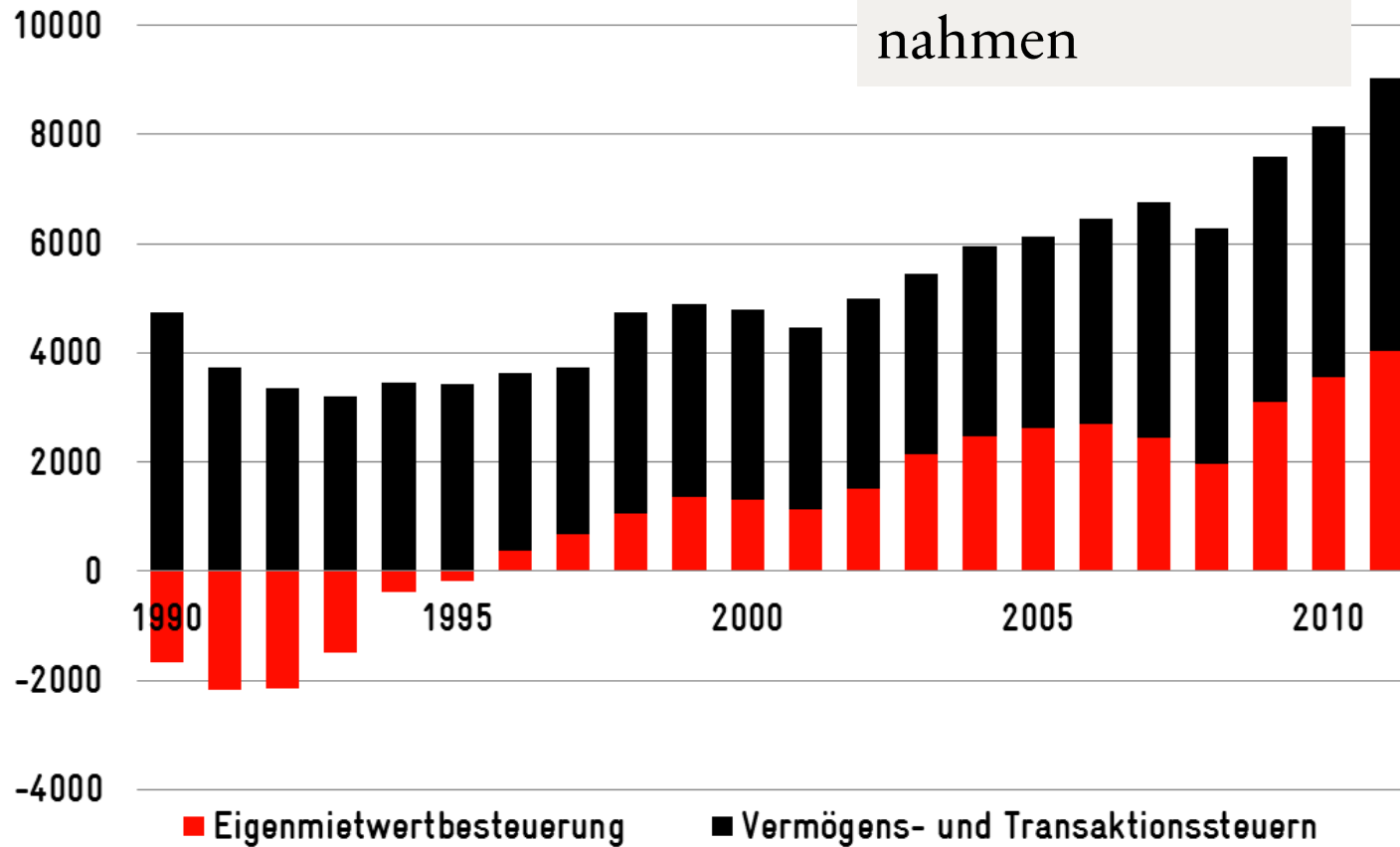
Schweiz: Viele Steuern lasten auf Immobilien



Anstieg der Liegenschaftssteuern

Steuereinnahmen, inflationsbereinigt, in Mio. Fr.

ca. 8% der
Gesamtsteuerein-
nahmen

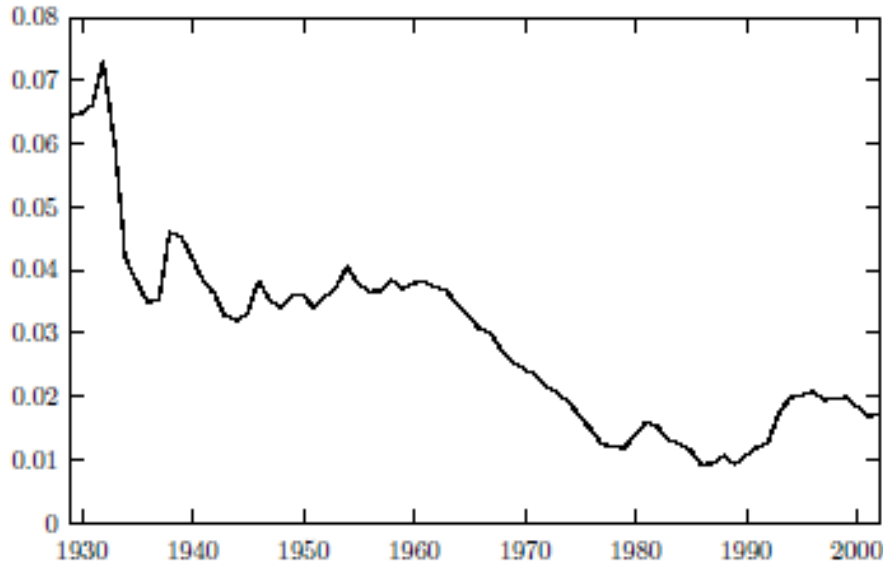


Quellen: BFS 2013a, EFD 2013, eigene Berechnungen

Eine aufwändige Steuer

- Boden- und Immobilienpreise lassen sich nicht leicht beobachten (**illiquide** Märkte)
- **Frage der Schätzung** der Bodenpreise. Vermehrt statistische Bewertungsmodelle verfügbar (hedonische Modelle)
- Beste Methode: Bodenwert als **Residualwert**. Ergibt sich als Differenz zwischen Immobilienpreis und geschätzten Baukosten
- Es ist allgemein mit **hohen Erhebungskosten** zu rechnen (ca. 4% Aufkommen in AUS, 2% für Vermögenssteuer in D)

Überschätztes Potenzial?



Anteil der Mieten am Gesamteinkommen (Volkseinkommen) der USA, in %. Quelle: Barker & Sa-Aadu, 2003

- Bedeutung von Pacht- und Mieteinkommen lfr. **abnehmend** (Schweiz: 6%)
- Folge der Dienstleistungsgesellschaft: **Arbeit ist knapper** Produktionsfaktor
- Aber: vermehrt **Konzentration** der Wertschöpfung in den grösseren Städten

Wer würde in der Schweiz zahlen?

- Frage hängt von **Inzidenzannahmen** ab
 - Privater Bodenbesitz ist in CH bei Landwirten, Eigenheimbesitzern und vermögenden Privaten konzentriert
 - Bedeutung des Immobilienvermögens nimmt mit Vermögen eher zu
 - Jedoch geringerer Anteil bei sehr vermögenden Haushalten
 - Starke regionale Ungleichheiten
- Vermögenssteuer lastet auf produktivem **Betriebskapital**.
- Vorschlag: mit **Boden- oder Immobiliensteuer** ersetzen

BODENSTEUERN UND RAUMPLANUNG

Kein Einfluss der Bodensteuer auf innere Verdichtung

- Vorstellung, dass Bodensteuer die Geschwindigkeit der Bebauung beschleunigt (**innere Verdichtung**)
- Besitzer muss Bodensteuer bezahlen, erhält jedoch keine Miete. Deshalb Anreiz zur früheren Bebauung
- Falsch! Steuer ist sowieso geschuldet, **unabhängig vom Zeitpunkt der Entwicklung**
- Optimaler **Entwicklungszeitpunkt** wird nicht beeinflusst



Einfluss auf Zersiedelung?

- Bodensteuer **verteuert** Produktionsfaktor **Boden** relativ zum Faktor **Kapital** (Baukosten)
- **Weniger Zersiedelung?** Nicht so klar...

$$\frac{\textit{Kapital}}{\textit{Boden}} = \underbrace{\frac{\textit{Kapital}}{\textit{Liegenschaft}}}_{\textit{Wohnungsgrösse}} \times \underbrace{\frac{\textit{Liegenschaft}}{\textit{Boden}}}_{\textit{Bauliche Dichte}}$$

Wohnungsgrösse
(nachfrageseitige Substitution)

Bauliche Dichte
(angebotsseitige Substitution)

- Je nach Grösse der Effekte sogar *mehr* Zersiedelung

Bodensteuern: Instrument der marktorientierten Planung?

- Boden- und Immobiliensteuern sind als Instrument der Raumplanung **eher ungeeignet**
- **geringe Wirkung** auf Bodennutzung bei realistischen Sätzen
- Löst «Problem» der **Hortung** nicht
- Dennoch grosses Potenzial einer *marktorientierten Planung*
- **Hohe Preisgefälle** zwischen Bauzonen weisen auf Rationierung hin
- Grundsatz: Planung sollte Preisgefälle möglichst minimieren
- **Fiskalföderalismus**

Fazit

- **Bodensteuern** in Theorie als Einnahmequelle «optimal»
- Fiskalische **Äquivalenz** auf Gemeindeebene
- Geringere **Progression** als Vermögenssteuer
- **Praktische Probleme** bei Implementierung
- Schweiz besteuert Vermögen bereits **überproportional** stark
- Boden-/Immobiliensteuer als **Ersatz der Vermögenssteuer**
- Geringe Verzerrung heisst auch **geringe Lenkungswirkung**
- Als Instrument der **Raumplanung** wohl **ungeeignet**

Schlusswort...

«The soil and the sack of wheat cannot be shown to differ in essence from each other; and we can only ask what fetish is this which men set up in the shape of land, placing it above human faculties, and declaring, with a revival of the medieval and metaphysical spirit, that there is some special sacro-sanct quality about it, so that it cannot be sold or owned?»

Auberon Herbert, A Symposium on the Land Question (1890)