

Zur Besteuerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke Bundesgesetz (Geschäft des Bundesrates, 16.031)

Der Bundesgerichtsentscheid von 2011, bäuerliche Grundstücke in der Bauzone einem neuen Steuerregime zu unterstellen, beschädigt letztlich das bäuerliche Bodenrecht. Dieses ist nicht ein Privileg der Bauern sondern eine Eigentumsbeschränkung durch die Gesellschaft zur Erhaltung einer eigenen Landwirtschaft. Deshalb wirkt sich eine steuerrechtliche „Gleichbehandlung“ in einem gespaltenen Bodenmarkt als Ungleichbehandlung aus, zum Schaden des Bodenrechts und der Erhaltung der Landwirtschaft am übersteuerten Immobilienstandort Schweiz.

Der Umgang mit einem gespaltenen Bodenmarkt gibt immer wieder zu Diskussionen und Missverständnissen Anlass. Erklärte Gegner des bäuerlichen Bodenrechts, die auch keinen grundlegenden ökonomischen Unterschied zwischen der Gewinnung von Lebensmitteln und der Produktion von Schrauben erkennen, setzen in ihrer Kritik mit Vorliebe bei dem nicht leicht verständlichen gespaltenen Bodenmarkt und dem Doppelcharakter des bäuerlichen Heimwesens an. Sie unterstellen der Landwirtschaft eine Privilegierung. Zu Unrecht – nicht nur wegen der daraus folgenden Konflikte bei der Besteuerung landwirtschaftlicher Grundstücke sondern auch wegen der dadurch ausgelösten Erosionswirkung auf das bäuerliche Bodenrecht und den Schutz einer eigenen Landwirtschaft.

Der Ständerat als Zweitrat hat es an der Sitzung vom 12. Dezember 2016 abgelehnt, mit einem Bundesgesetz die steuerrechtliche Praxisänderung durch das Bundesgerichtsurteil von 2011 zu korrigieren. Dem Vorschlag von Markus Ritter, Präsident des SBV, ist voll beizupflichten, die Bauern sollten einstweilen kein Bauland oder Baurechte mehr verkaufen. Denn der Vorschlag des Bundesrates zur Umsetzung des Vorstosses von Nationalrat Leo Müller, der eine Lösung der infolge des Bundesgerichtsurteils aufgeworfenen Fragen verlangt, sowie die jüngste Debatte im Ständerrat von Mitte Dezember bedürfen einer grundlegenden Klärung.

In seiner Entscheidung von 2011 fordert das Bundesgericht, dass die Veräusserung von bäuerlichem Grundbesitz in der Bauzone, auch die Abarzellierung zu Gunsten der abtretenden Generation eines Landwirtschaftsbetriebes als Einkommen versteuert werden muss und nicht mehr als Grundstücksgewinn wie bisher. Besteuert man die Wertdifferenz vom landwirtschaftlichen Ertragswert von weniger als einem Franken bis zum Baulandwert von mehreren hundert Franken pro Quadratmeter als Einkommen, ergeben sich daraus sehr hohe Geldbeträge, die aus den Einkünften der Landwirtschaft kaum bezahlt werden können.

Was sind die Gründe der vom Bundesgericht verlangten Praxisänderung?

1. Die sogenannte Gleichbehandlung: Beim Gewerbebetrieb werde die Übertragung von Geschäftsvermögen in Privatvermögen ebenfalls als Einkommen versteuert, wird argumentiert. Gleiches müsse deshalb auch in der Landwirtschaft gelten.
2. Der Lobbyismusvorwurf: Die bisherige, angeblich ungleiche Steuerpraxis sei sachlich nicht zu begründen und deshalb lediglich das Ergebnis von politischem Druck der Bauern.

Wie soll man aber bei einem gespaltenen Bodenmarkt die Landwirtschaft mit der übrigen Wirtschaft gleich behandeln? Angesichts der einseitigen bodenrechtlichen Eigentumsbeschränkung in der Landwirtschaft und der damit zusammenhängenden völlig unterschiedlichen wirtschaftlichen Ertragskraft ist der bundesrichterliche Vorstoss, unterschiedliche Dinge so über einen Leisten zu schlagen, erstaunlich. Es sei denn, man nehme den daraus folgenden Druck auf das bäuerliche Bodenrecht bewusst in Kauf. Geht es folglich darum, die bisherige Spaltung des Bodenmarktes

als klaren politischen Entscheid zur Sicherung der eigenen Ernährungsgrundlage mit formaljuristischen Argumenten einer theoretischen Gleichbehandlung letztendlich wieder aufzuheben?

Boden ist vielfältig nutzbar als

- erneuerbare natürliche Produktionsgrundlage für Lebensmittel,
- Heimstätte,
- Standort für nichterneuerbare, den Boden dauerhaft verändernde Nutzungen wie Wohnen und Arbeiten und somit als
- Immobilie und
- Wertaufbewahrungsmittel.

Hohe Wertschöpfung in Industrie und Dienstleistung fließt letztlich auch in hohe Bodenpreise. Ohne Bodenrecht wäre die Landwirtschaft gezwungen, sich aus Gebieten mit hohen Bodenpreisen zu Gunsten des Importes zurückzuziehen. Um das zu verhindern, ist vor hundert Jahren das bäuerliche Bodenrecht eingeführt und im Laufe der Zeit ausgebaut worden. Trotz der hohen Bodenteuerung in der Schweiz sollte im öffentlichen Interesse eine eigene Landwirtschaft erhalten werden. Deshalb wurde u.a. die Belehnbarkeit des bäuerlichen Grundbesitzes staatlich massiv eingeschränkt. Die Bauernbetriebe besaßen ehemals die Mehrheit des stadt- und dorfnahe Landes. Die massiv steigenden Bodenpreise verunmöglichten den landwirtschaftlichen Erbgang. Der überstürzten Auflösung der Höfe als Folge der Bodenspekulation, wie man damals sagte, wurde somit ein Riegel vorgeschoben. Diese Einschränkung der Eigentumsordnung haben nicht alle gern gesehen. Auch heute gibt es prominente Gegner des bäuerlichen Bodenrechts. Es sind die gleichen Kreise, welche heute der Landwirtschaft eine steuerrechtliche Privilegierung in der Höhe von jährlich fast einer halben Milliarde Franken vorwerfen. Die Sparübungen oder die Kontroversen um den Agrarfreihandel beruhen auf ähnlichen Stossrichtungen.

Zunächst einmal ist festzuhalten, dass das bäuerliche Erbrecht bzw. Bodenrecht als erste raumplanerische Massnahme zu würdigen ist, lange vor dem Raumplanungsgesetz. Durch die eingeführte Spaltung des Bodenmarktes wurde die Zersiedlung eingeschränkt. Die Raumplanung hat dann später mit ihrer Zonenordnung ebenfalls eine Zweiteilung des Bodenmarktes bewirkt. Bodenrecht und Raumplanung sind jedoch nicht deckungsgleich. Dies ist eine wichtige Feststellung. Denn der Bauernbetrieb ist einerseits ausgedehnter Produktionsbetrieb, der sich vom Siedlungsgebiet bis auf die Flur hinaus erstreckt. Andererseits ist der Bauernbetrieb immer auch Heimstätte (Besiedlung des Landes) und somit immer auch Privatvermögen, Wohnstätte und Lebensgrundlage. Eine landwirtschaftliche Liegenschaft wird deshalb als „Heimet“ (Heimstätte) bezeichnet. Folglich ist eine landwirtschaftliche Liegenschaft gleichzeitig und untrennbar Geschäfts- und Privatvermögen.

Diese Einheit versucht das bäuerliche Bodenrecht zu schützen. Dass bäuerlicher Grundbesitz immer auch Privatvermögen ist, wird durch die Preisbegrenzung nicht negiert sondern geschützt. Die Landwirtschaft gehört deshalb in der Eigenschaft als Heimstätte sowohl der Landwirtschaftszone wie auch der Bauzone/Siedlungsgebiet an. Ein Grundstück in bäuerlicher Hand kann deshalb sowohl dem landwirtschaftlichen Bodenrecht unterstellt sein und gleichzeitig teilweise noch in einer Bauzone bzw. im Siedlungsgebiet liegen. Diese räumliche Verklammerung ist geschichtlich gewachsen. Auf solche Tatbestände ist gebührend Rücksicht zu nehmen. Neben der Bodenteuerung sind solche gewachsenen Strukturen im Übergangsbereich Siedlungsgebiet-Landwirtschaftsgebiet für die Landwirtschaft immer auch ein betriebliches Erschwernis durch entsprechende Fahrdistanzen, Zerstückelung, Verstrassung, Siedlungs- und Erschliessungskosten, Immissionsprobleme etc.. Die Abtrennung von kleinen Baulandparzellen hat deshalb vielmals auch die Funktion, solche Nachteile der Lage im Baugebiet finanziell zu kompensieren. Um den gleichen Vorgang einer gleichsam privaten ‚Subventionierung‘ der Landwirtschaft handelt es sich, wenn der Erlös aus Bauland in die Verlegung des von der Siedlungsentwicklung umschlossenen Betriebsstandortes gesteckt wird.

Was den Landwirtschaftsbetrieb nun grundsätzlich von Gewerbe und Industrie unterscheidet, ist der Umstand, dass er den Boden zur Lebensmittelgewinnung als erneuerbare Naturgrundlage

nutzt. Es stehen sich beim Boden also nicht nur Boden als Heimstätte oder Boden als Gewerbestandort gegenüber sondern Boden als Gewerbestandort und Boden als erneuerbare biologische Grundlage für die Erzeugung von Lebensmitteln. Das Bundesgericht argumentierte 2011, dass die Veräusserungsgewinne auf land- und forstwirtschaftliche Grundstücke bisher lediglich der Grundstücksgewinnsteuer unterstellt wurden und nur die wiedereingebrachten Abschreibungen einkommenssteuerpflichtig waren. Diese bisher geltende Praxis sei eine Privilegierung der Landwirtschaft und die Folge davon, dass in den 40er-Jahren die Landwirtschaft noch nicht buchführungspflichtig gewesen sei.

Auch mit Einführung der Buchhaltungspflicht ändert sich jedoch nichts an der Tatsache, dass der bäuerliche Grundbesitz sowohl Geschäfts- wie immer auch Privatvermögen ist. Doch betrachten wir nun genauer, wie es sich mit der behaupteten eigentlichen Privilegierung der Landwirtschaft und der daraus abgeleiteten Forderung nach einer Gleichbehandlung von Bauernbetrieb und Bäckerei im Gedankenmodell des Ständerates verhält.

Der Bäckereibetrieb nutzt seinen Boden ausschliesslich als Standort für Gebäude und Anlagen — aber nicht als natürliche erneuerbare Produktionsgrundlage zur Gewinnung von Naturprodukten. Das äussert sich konkret darin, dass der Umsatz pro Quadratmeter Betriebsareal in Gewerbe, Industrie und Dienstleistung mehrere tausend Mal höher ist als in der Landwirtschaft. Tendenz weiter steigend. Von einer Vergleichbarkeit von Landwirtschaft und Gewerbe in Bezug auf den Stellenwert des Bodens in der Produktion — also im Status des Geschäftsvermögens — kann keine Rede sein.

Wollte man dennoch auch in der Landwirtschaft zwischen Geschäfts- und Privatvermögen unterscheiden, so würde beim Wechsel der Bodenfläche vom Geschäftsvermögen ins Privatvermögen ein offensichtlicher Non-Valeur übertragen. Ganz anders beim Gewerbe, dort wird ein gewerblicher Bodenwert übertragen, der bereits bei der gewerblichen Nutzung als Bauland bewertet wird. Der übertragene Bodenwert korreliert mit dem bisherigen gewerblichen Umsatz und entsprechender Wertschöpfung bzw. finanzieller Reservebildung als Ausgangslage für eine spätere Besteuerung.

Hier stellt sich nun die eigentliche Frage, ob die Wiederaufhebung der staatlichen Preisbeschränkung Quelle einer Einkommensbesteuerung sein kann? Denn die aus der bisherigen landwirtschaftlichen Nutzung gegebenen wertschöpfungsmässigen Voraussetzungen für eine Besteuerung eines Grundstücksgewinnes aus einer Umwandlung von Geschäfts- in Privatgrundstück sind in der Landwirtschaft im Gegensatz zur übrigen Wirtschaft aufgrund der oben aufgezeigten Differenz nicht gegeben.

Der Bundesrat behauptet in seiner Botschaft, es handle sich bei der Wertdifferenz von Landwirtschaftsland zu Bauland um einen „windfall gain“. Dieser aus der Erdölwirtschaft entlehnte Begriff meint Gewinne, die ohne Leistung entstanden sind. Gemeint sind z. B. Gewinne aus geringeren Förderkosten wegen günstiger Geologie.

Vorliegend handelt es sich jedoch nicht um die Nutzung eines privaten Vorteils sondern um die Aufhebung der staatlichen Preisbegrenzung, die seinerzeit ohne Entschädigung erlassen wurde. Durch die Aufhebung des bäuerlichen Bodenrechts wird nicht ein Baulandwert geschaffen, der vordem nicht schon bestanden hätte. Es werden lediglich staatliche Beschränkungen aufgehoben, die eine Realisierung des Baulandwertes beschränkt haben. Um die Ernährung aus eigener Scholle zu gewährleisten, musste der Staat mit dem bäuerlichen Bodenrecht den Bodenpreis beschränken und am Ertragswert orientieren. Das heisst, der Staat administriert den landwirtschaftlichen Bodenpreis auf ein Niveau, wie wenn der Landwirtschaftsbetrieb weit ab vom Siedlungsgebiet liegen würde. Hebt der Staat diese Preisbeschränkung aufgrund des Strukturwandels auf, lebt unmittelbar der marktgerechte Bodenpreis des Siedlungsgebietes wieder auf, ohne dass dadurch ein neuer Wert an die landwirtschaftliche Heimstätte übertragen wird.

Gibt ein Landwirtschaftsbetrieb wegen dem Strukturwandel auf, findet kein Wandel von einer Betriebsstätte zu einer Heimstätte statt, weil der Landwirtschaftsbetrieb immer auch Heimstätte war. Deshalb ist auch die Präponderanz bzw. die Abwägung, ob es sich um Privat- oder Geschäftsvermögen handelt, beim Landwirtschaftsbetrieb obsolet.

Verkauft der Landwirtschaftsbetrieb Bauland, so verkauft er Teil der Heimstätte, die sich am Baulandwert orientiert. Er verkauft nicht Betriebsvermögen, da dieses ja in der Landwirtschaft im Ge-

gensatz zu allen anderen Wirtschaftszweigen wertmässig einen Bruchteil des Baulandpreises ausmacht. Das Bauland, das der Landwirtschaftsbetrieb verkauft, kann deshalb nur Privatvermögen sein. Das ist, wenn schon von Gleichbehandlung gesprochen wird, auch bei Gewerbebetrieben so, dass Parzellen, auf denen später ein Einfamilienhaus erstellt werden kann, als Privatvermögen gelten.

Entsprechend sind auch die immer wieder erwähnten 400 Mio. Franken, die angeblich den Bauern geschenkt werden, eine fiktive Zahl. Es sind 60% der Wertdifferenz von der staatlichen Preisbeschränkung zum aktuellen Verkehrswert. Unter diesen Umständen Land zu verkaufen, wenn Zweidrittel des Wertes an den Fiskus gehen, ist vor dem Hintergrund, dass dieser Wert mit dem Strukturwandel in der Landwirtschaft und somit in vielen Fällen mit der Altersvorsorge im Zusammenhang stehen, ein ernstes finanzielles Problem. Es stehen ja wie aufgezeigt nur finanzielle Mittel zur Verfügung, die aus der landwirtschaftlichen Nutzung erwirtschaftet wurden. Somit geht es um die Frage, ob die Aufhebung der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung vom Staat zum Anlass genommen werden darf, eine Wertdifferenz abzuschöpfen, die er selbst administriert, jedoch nie entschädigt hat?

Somit kommen wir zurück zur Grundfrage, ob das bäuerliche Bodenrecht ein individuelles Privileg für die Bauern oder eine Wertbeschränkung des landwirtschaftlichen Bodens im Interesse der Gesellschaft ist? Namhafte Kreise, die nun diese Kehrtwende in der Beurteilung der Bodenpreisbesteuerung des bäuerlichen Grundbesitzes nicht korrigieren wollen, haben sich nämlich vor Jahren schon für die Abschaffung des bäuerlichen Bodenrechts eingesetzt. Wir erinnern, dass bereits in der AP 2011 der Bundesrat eine Teilauflösung des bäuerlichen Bodenrechts vorgeschlagen hatte. Und vor wenigen Monaten haben Befürworter des Agrarfreihandels in Bezug auf das bäuerliche Grundeigentum ausdrücklich von „Goldenen Fallschirmen“ gesprochen, die man den Bauern geben solle, damit sie leichter aus der Landwirtschaft mit Geld aus ihren Liegenschaften aussteigen könnten. Und nun sollen solche Bodenwerte zum überwiegenden Teil vom Staat abgeschöpft werden.

Welche Konsequenzen ergeben sich aus solchen deutlichen Änderungen der Besteuerung der Landwirtschaft?

Die Befürworter des Agrarfreihandels haben schon lange im Auge, dass die schweizerische Landwirtschaft ohne das bäuerliche Bodenrecht schon längstens auf Nischenszenarios dezimiert wäre. Und damit wäre endlich einer der lästigsten Wachstumsgrenzen nicht nur im Bereich des Agrarfreihandels sondern eben auch im Immobilienbereich vom Tisch. Die bislang gescheiterten Versuche des Bundesrates in der Revision des Raumplanungsgesetzes die Landwirtschaftszone zu öffnen, wären auf diesem Weg der Schwächung des BGGB einen wesentlichen Schritt näher. Es ist eben überhaupt nicht so, wie die Gegner der Ernährungssicherheitsinitiative behaupten, dass der Schutz des Kulturlandes im Raumplanungsgesetz ausreichend gesichert sei. Dass das Wachstum der schweizerischen Volkswirtschaft zur Hälfte auf dem Immobiliensektor und damit auf dem weiteren Zubauen des Landes beruht, zeigt, welche Interessen hier aktiv sind.

Wir ersuchen den Ständerat, die Sache nochmals zu prüfen und zu klären, ob er mit der strittigen Steuerpraxis die Schwächung des bäuerlichen Bodenrechts und damit die sichere Zukunft einer eigenen Landwirtschaft tatsächlich riskieren will.

Schweizerische Vereinigung
Industrie und Landwirtschaft
SVIL

Zürich-Oerlikon, 6. Januar 2017

Hans Bieri, Geschäftsführer