

Sachdokumentation:

Signatur: DS 1435

Permalink: www.sachdokumentation.ch/bestand/ds/1435



Nutzungsbestimmungen

Dieses elektronische Dokument wird vom Schweizerischen Sozialarchiv zur Verfügung gestellt. Es kann in der angebotenen Form für den Eigengebrauch reproduziert und genutzt werden (private Verwendung, inkl. Lehre und Forschung). Für das Einhalten der urheberrechtlichen Bestimmungen ist der/die Nutzer/in verantwortlich. Jede Verwendung muss mit einem Quellennachweis versehen sein.

Zitierweise für graue Literatur

Elektronische Broschüren und Flugschriften (DS) aus den Dossiers der Sachdokumentation des Sozialarchivs werden gemäss den üblichen Zitierrichtlinien für wissenschaftliche Literatur wenn möglich einzeln zitiert. Es ist jedoch sinnvoll, die verwendeten thematischen Dossiers ebenfalls zu zitieren. Anzugeben sind demnach die Signatur des einzelnen Dokuments sowie das zugehörige Dossier.

Immobilieigentum in der Schusslinie des Staates



PIERRE BESSARD* • September 2008

Sehr früh in der Geschichte begannen Staaten mit der Besteuerung und Reglementierung von Immobilieneigentum. Im europäischen Mittelalter machten etwa Steuern auf sichtbares Vermögen bis zur Hälfte der gesamten Steuereinnahmen aus. Die Eigentümer dieses Vermögens sahen sich daher schon damals gezwungen, Wege zu entwickeln, um die Willkür des Steuereintreibers und dessen eigenmächtiger Bewertungsmethoden zu umgehen. So verschenkten beispielsweise Grundeigentumsbesitzer ihre Immobilien an umliegende Klöster, ohne auf das Nutzungsrecht der Güter zu verzichten. Die betroffenen Gemeinden drohten entsprechend ihren Steuersubjekten mit Bussen und Gefängnisstrafen. Die religiösen Orden wurden auch einem Audit unterzogen, falls eine Steuervermeidung vermutet wurde.¹ Bis Anfang des 20. Jahrhunderts fand zudem die Steuer auf Türen und Fenster in mehreren Ländern Europas Verbreitung, was vor allem den Bau von Wohnungen ohne Belüftung förderte.² Das antike Rom kannte bereits neben Grundsteuern Steuern auf Türen, Kolumnen, Fenster und Kamine.³

Wohnimmobilien finden sich vor allem deshalb dauerhaft in der Schusslinie staatlicher Abgaben, Gebühren und Regulierungen, weil sie einem universalen menschlichen Bedürfnis entsprechen und dabei deutlich sichtbar und in ihrer rechtlichen Form kaum umstrukturierbar sind. Die Immobilie ist als solche einer Steuervermeidung kaum zugänglich. Vor diesem Hintergrund ist es der Zweck des vorliegenden Berichts, die häufig willkürlichen regulatorischen Hemmnisse darzustellen, die den Bereich der Wohnimmobilien plagen. Es ist dagegen nicht beabsichtigt, das Ziel der sogenannten „Wohnbau- und Wohneigentumsförderung“ nach Artikel 108 der Bundesverfassung zu unterstützen.

Mit etwa 35 Prozent besitzt heute nur eine Minderheit der Schweizer die Immobilie, die sie bewohnen. In anderen europäischen Ländern übertrifft dieser Anteil hingegen gar 80 Prozent. Diese Diskrepanz mag auf kulturelle Ursachen zurückzuführen sein. Wohneigentum ist häufig auch in jenen Ländern verbreitet, die das Opfer instabiler Gelder und hoher Inflation wurden. In diesem Fall stellt die

* Der Autor ist Direktor des Liberalen Instituts.

¹ Carolyn Webber und Aaron Wildavsky, *A History of Taxation and Expenditure in the Western World*, New York, Simon & Schuster, 1986, S. 201.

² Victor Hugo beschrieb lebhaft die Folgen der Steuer auf Türen und Fenster in seinem grossen Roman *Die Elenden*: „Setzen Sie arme Familien, alte Frauen, kleine Kinder in solche Wohnungen, und sehen Sie die Fieber und Seuchen, die dann ausbrechen! Ach! Gott gibt den Menschen die Luft, das Gesetz verkauft sie ihnen.“ (Cf. Victor Hugo, *Die Elenden*, Düsseldorf/Zürich, Artemis und Winkler Verlag, [1862] 1998, S. 22.)

³ Dureau de la Malle, *Économie politique des Romains*, Paris, Hachette, 1840, S. 485-487.

Anlageform der Immobilie ein traditionelles Instrument dar, Ersparnisse vor einer Entwertung zu schützen. Aus ökonomischer Perspektive ist keine spezifische Form der Immobilienfinanzierung grundsätzlich zu bevorzugen. Die Vor- und Nachteile von Kauf oder Miete können letztlich nur vor dem Hintergrund der subjektiven Präferenzen der jeweiligen Betroffenen beurteilt werden. Aus diesem Grund müssen politische Einmischungen in die individuelle Wahl der angemessenen Wohnform immer zu Marktverzerrungen und letztlich auch höheren Preisen und Ungerechtigkeiten führen.

Das Fiktiveinkommen des „Eigenmietwerts“

Ein eindrückliches Beispiel für die willkürlichen staatlichen Interventionen stellt zweifellos der sogenannte „Eigenmietwert“ einer Immobilie dar. Zwar ist die Besteuerung dieses Eigenmietwerts traditionell umstritten,⁴ dennoch hat der im politischen Diskurs genährte Zwist zwischen Mietern und Eigentümern bisher nicht erlaubt, die absurde Konstruktion der Belastung einer Nutzung der eigenen Immobilie blosszustellen und zu beseitigen. Dabei erscheint es offensichtlich, dass der Marktwert einer fiktiven Miete ökonomisch schlicht nicht errechnet werden kann. Die Besteuerung des „Eigenmietwerts“ muss daher notwendigerweise auf willkürlichen Schätzungen beruhen. Nicht von ungefähr variiert dessen Berechnungsmethode von Kanton zu Kanton. Mehr noch, das Erraten des „Eigenmietwerts“ gehört zu den kostspieligsten, zufallsabhängigsten und schwerfälligsten Verfahren des Steuersystems. Viele Länder, darunter Deutschland, Finnland, Frankreich, Grossbritannien, Österreich und Schweden verzichten darum auf diese Besteuerungsart.

Bei genauerer Betrachtung beruht die Besteuerung des „Eigenmietwerts“ wohl weniger auf Ökonomie, denn auf Ideologie. Ziel ist die finanzielle Belastung von Eigentümern, in diesem Fall der Eigentümer von eigenfinanzierten Wohnungen. Die Eigenfinanzierung spielt dabei eine entscheidende Rolle, denn Hypothekenzinsen und Mietwertreduktionen verringern in der kantonalen Gesetzgebung im Falle einer hohen Verschuldung die Steuerlasten. Wenn die Kosten das fiktive Einkommen übertreffen, kann der „Eigenmietwert“ sogar negativ ausfallen. Einmal mehr scheint damit eine angestrebte Umverteilung – verbunden mit dem Ausspielen gewisser Gruppen gegeneinander im Sinne eines Wahlkalküls – das tragende Motiv dieser Besteuerung zu sein.

Die ideologische Unterminierung ökonomischer Vernunft wird vor allem angesichts der Begründung der Eigenmietwertbesteuerung deutlich: Danach soll es vor allem um eine „Gleichbehandlung“ von Eigentümern und Mietern nach dem „Leistungsfähigkeitsprinzip“ gehen. Diese Argumentation unterstellt auf aberwitzige Weise, dass dem Eigentümer einer Liegenschaft keine Wohnkosten anfallen,

⁴ Die Stimmbürger lehnten zum Beispiel 1999 die Volksinitiative „Wohneigentum für alle“ des Hauseigentümerverbands ab, die Prüfung eines „Systemwechsels“ steht aber immer noch auf der Traktandenliste des Bundesparlaments.

während der Mieter offensichtlich die Mietkosten zu tragen hat. Diese Sichtweise ignoriert jedoch den Faktor Zeit: Tatsächlich musste zu einem bestimmten Zeitpunkt der Eigentümer einer Immobilie die Wahl getroffen haben, Kapital für den Erwerb einer Immobilie zu sammeln. Dies kann durch Sparen oder die Aufnahme von Fremdkapital geschehen.⁵ Der Eigentümer hätte dieses Kapital auch zu anderen Zwecken einsetzen können – und weiter eine Wohnung mieten können. Der Erwerb einer Immobilie spiegelt also allein die Präferenzen des Betroffenen wider. Gleiches gilt für das Mieten: Das Mieten einer Immobilie ist mit Vorteilen wie etwa einer höheren Mobilität und Flexibilität oder tieferen Transaktionskosten verbunden. Der Kauf einer Immobilie ist jedoch in jedem Fall mit erheblichen – zum Teil zeitlich versetzten – Kosten verbunden. Von einer „Gleichbehandlung“ kann also im Falle der Eigenmietwertbesteuerung keine Rede sein.

Die Behörden haben nun den „Eigenmietwert“ zu einem versteuerbaren Einkommen erklärt, mit der Rechtfertigung, dass der Eigentümer „sich selber die Wohnung vermietet“.⁶ Nach dieser Logik müssten jedoch auch der Mieter, der seine eigene Wohnung anstreicht, statt einen Maler anzustellen, oder die Mutter, die ihre Kinder selbst betreut, statt einen Baby-Sitter einzusetzen, oder der Student, der selbst kocht, statt ein Restaurant zu besuchen, mit einer Sondersteuer belegt werden. Schliesslich erhalten sie alle ein fiktives „Einkommen“ aus der eigenen Bereitstellung der jeweiligen Dienstleistungen. Wie im Fall des Immobilienbesitzers entscheiden sie sich schlicht für die eigene Erbringung einer Leistung statt dem Erwerb dieser Leistung durch einen Mitbürger. Der Staat diskriminiert jedoch gezielt ausgerechnet das Grundbedürfnis des Wohnens.

Der Kaufpreis einer Immobilie, ihre Unterhaltskosten und im Falle einer Hypothek die Schuldzinsen stellen somit ebenso Wohnkosten dar, wie die Mieten.⁷ Es ist im Sinne aller Betroffenen, dass die Bürger eine Wahlfreiheit in Hinblick auf die ihnen angemessene Wohnform geniessen. Dies stellt keine „Ungleichheit“ dar, sondern – im Gegenteil – eine „Gleichheit“. Die Besteuerung des „Eigenmietwerts“ ist hingegen – allen spitzfindigen Rechtfertigungen der Steuerrechtslehre zum Trotz – eine völlig willkürliche Diskriminierung und widerspricht damit dem Verfassungsgrundsatz der Rechtsgleichheit. Unter dem Vorwand der „Gleichbehandlung“ und der „Leistungsfähigkeit“ erweitert der Staat lediglich einmal

⁵ Wohneigentum wird oft auf Grund eines bestehenden oder erwarteten Einkommens erworben. Die Besteuerung des fiktiven Einkommens des „Eigenmietwerts“ kann jedoch den Verkauf der Wohnung erzwingen, zum Beispiel beim Verzicht einer Erwerbstätigkeit, insbesondere in hohem Alter, was eine besonders perfide Folge dieser Besteuerung darstellt.

⁶ „Die Besteuerung der Eigenmietwerte“, Interkantonale Kommission für Steueraufklärung, 1999, S. 2.

⁷ Es handelt sich im Übrigen auch um einen Irrtum, dass die Abzugsfähigkeit der Hypothekarzinsen von der Eigenmietwertbesteuerung ein Privileg darstelle. Diese Zinsen dienen zusätzlich zur Schuldtilgung der Finanzierung der Immobilie. Auch angesichts der Tatsache, dass der Verzicht auf eine Besteuerung dieser Zahlung den Wohneigentümer in keiner Weise „entlastet“, erweist sich hier also lediglich eine drastische Diskriminierung einer spezifischen Finanzierungsform von Wohneigentum. Die Eigenfinanzierung einer Immobilie wird schlicht pönalisiert.

mehr seine Steuerbemessungsgrundlage soweit es politisch verträglich und umsetzbar ist.⁸

In der Schweiz fand das Prinzip der Eigenmietwertbesteuerung bezeichnenderweise durch den Bundesratsbeschluss über die Erhebung einer Wehrsteuer 1940 Einzug in das Steuersystem.⁹ Es kann tatsächlich nur erstaunen, wie Staatseingriffe durch die zuständigen Vordenker immer wieder ex post gerechtfertigt werden.¹⁰ So auch im Falle des „Eigenmietwerts“ als wie durch Zauberei entstandenes fiktives „Natureinkommen“.

Tatsächlich wurde versucht, das inhaltsleere Konstrukt des „Eigenmietwerts“ wirtschaftswissenschaftlich zu begründen. Basierend auf stark vereinfachenden keynesianischen Prämissen wurde hierfür schlicht ein der staatlichen Intervention zuträglicher Einkommensbegriff definiert.¹¹ Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass auch ohne derartige Argumentationsvehikel die real existierende Steuergesetzgebung und -rechtsprechung Mittel und Wege gefunden hätte, Grundeigentümer zur Kasse zu bitten.

Eine mehrfache Besteuerung

Die Besteuerung des Eigenmietwerts ist umso fragwürdiger, da Immobilieneigentümer bereits zahlreiche andere Steuern erleiden müssen. Liegenschaften unterliegen der in sich problematischen (kantonalen) Vermögenssteuer.¹² Auch im Falle dieser Steuer veranschaulicht die Vielfalt der kantonsspezifischen Schätzungsmethoden die intrinsische Willkür der Immobilienbesteuerung. In den meisten Fällen ist ein geschätzter Marktwert für die Höhe der Besteuerung massgebend, dieser wird jedoch häufig durch einen fiktiven Ertragswert oder andere politische Kriterien weiter verzerrt.

Viele Kantone erheben ausserdem eine Steuer auf Grundeigentum, die Liegenschaftssteuer, auch Grund- oder Grundstücksteuer genannt

⁸ Der Staat verzichtet auf die Besteuerung von Gütern wie Fahrzeugen nach den selben Grundsätzen, obwohl eine Besteuerung gemäss der selben fiktionalen Definition des „Einkommens“ in vielen Fällen anwendbar wäre und beträchtliche Steuereinnahmen aufbringen könnte (cf. Peter Zweifel und Peter Athanas, Hrg., *Kommentar zum schweizerischen Steuerrecht*, I/1, StHG, Art. 7 N. 16 ff., Basel, Helbing Lichtenhahn Verlag, 2003).

⁹ Im folgenden Wortlaut: „insbesondere ist auch der Mietwert der Wohnung in Anschlag zu bringen, die der Steuerpflichtige im eigenen oder in einem ihm zur Nutzniessung überlassenen Hause innehat“ (Art. 21 Abs. 1 Bst. b).

¹⁰ Ludwig von Mises liefert eine Analyse dazu in „The Place of Economics in Learning“, Kapitel 38 von *Human Action: A Treatise on Economics*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, [1949] 1998, S. 863-876, insbesondere S. 868-872 über steuerfinanzierte Universitäten. Cf. auch den Essay von Hans-Hermann Hoppe, „Natural Elites, Intellectuals, and the State“, Auburn, Ludwig von Mises Institute, 1995.

¹¹ Eine gängige keynesianische Einkommensdefinition ist jene des Ökonomen John R. Hicks, der „Einkommen“ als den Maximalwert definiert, den ein Agent in einer gegebenen Zeit konsumieren könnte, ohne sein Vermögen zu reduzieren. Diese Formel lässt allerdings die temporalen Präferenzen der Individuen, insbesondere die Bedingungen einer Vermögensbildung, sowie die Komplexität der realen Welt, in welcher der Konsum nie ein einfacher Faktor des Einkommens ist, völlig ausser Acht. Für eine Kritik der keynesianischen Ökonomie, s. Henry Hazlitt, *The Failure of the „New Economics“: An Analysis of the Keynesian Fallacies*, Auburn, Ludwig von Mises Institute, [1959] 2007, sowie Ludwig von Mises, „Stones into Bread: The Keynesian Miracle“ [1948], in *Planning for Freedom*, South Holland, Libertarian Press, 1980, S. 50-63.

¹² Das Vermögen sollte grundsätzlich nicht besteuert werden, da es die Akkumulation von nichtkonsumiertem Einkommen darstellt, das schon *als* Einkommen besteuert wurde.

(steuerpolitischen Terminologen mangelt es offensichtlich nie an Einfallsreichtum). Diese proportionale Steuer wird in der Regel nach dem massgeblichen Wert auch für die Vermögenssteuer erhoben, ohne dass jedoch ein Zinsabzug möglich wäre. Bei der Liegenschaftssteuer handelt sich also ebenfalls um eine fiskalische Bestrafung des Erwerbs von Grundeigentum – diesmal unabhängig von der Finanzlage des Eigentümers. Die Steuerpflicht wird allein durch das Bestehen einer Liegenschaft ausgelöst. Wie legitimiert aber der Staat diese Steuer? Nun, er betrachtet sie als eine Art Gegenleistung für die Nutzung eines Teils jenes Gebiets, in dem die Immobilie liegt. Gerade so als würde aller Grund und Boden dem staatlichen Kollektiv gehören, und der Nutzer also einen Tribut an dieses abzuführen habe. In einigen Kantonen wird auch eine Minimalsteuer auf Grundeigentum erhoben – anstelle der Einkommens- und Vermögensteuern. Manche Kantone erheben eine solche Minimalsteuer gar zusätzlich zur Liegenschaftssteuer.

Zu all diesen Steuern tritt noch die Handänderungssteuer hinzu, die in allen Kantonen auf den Übergang eines Eigentumsrechts an Grundstücken erhoben wird. Es handelt sich also um eine Steuer auf die Immobilientransaktion als solche. Auch hier variiert die Terminologie – gemeinsam ist Handänderungssteuern in allen Kantonen, dass ihnen keine Gegenleistung des Staates entgegensteht. Das unterscheidet die Steuer von der Handänderungsgebühr, welche für die Eintragung in das Grundbuch erhoben wird. Nur die Gebühr entspricht also grundsätzlich dem Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip.

Doch all die genannten Steuern befriedigen offensichtlich nicht den staatlichen Ehrgeiz im Kampf gegen das Grundeigentum. In allen Kantonen werden auch noch die Gewinne aus dem Verkauf von Liegenschaften durch die Grundstückgewinnsteuer belastet. Auf Bundesebene sind Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Grundstücken des Privatvermögens zwar grundsätzlich steuerfrei,¹³ nicht aber im Falle eines „gewerbsmässigen Liegenschaftshandels“, dessen Definition selbstverständlich eine Ermessensfrage ist. Auch im Falle der Grundstückgewinnsteuer treten die zuvor erwähnten Bewertungsprobleme auf – insbesondere wenn der Kauf der Immobilie weit in der Vergangenheit lag. Oft ist es hier schwierig, oder gar unmöglich den ursprünglichen Kaufpreis zu bestimmen. Auffällig ist, dass unter den verschiedenen in den Kantonen eingesetzten Schätzverfahren nur drei auch die Geldentwertung berücksichtigen. Umgekehrt scheint es übrigens fast schon eine Selbstverständlichkeit, dass Verluste aus Grundstücksverkäufen nur selten geltend gemacht werden können (und wenn, dann nur unter äusserst restriktiven Bedingungen). Eine Gleichbehandlung hier erscheint dem Fiskus offenbar allzu entgegenkommend für den vielfach diskriminierten Grundbesitzer.

Die Immobilienbesteuerung könnte insgesamt dadurch relativiert werden, dass sie vor allem auf Kantons- und Gemeindeebene stattfindet. Es könnte hier also ein

¹³ Cf. Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, Art. 16 Abs. 3.

gewisser institutioneller Wettbewerb zugunsten der Eigentümer stattfinden. Mehrere Faktoren unterlaufen jedoch diese Hürde: Zum einen wurde im Rahmen der direkten Bundessteuer die Besteuerung des „Eigenmietwerts“ zentralisiert, zum anderen fand eine umfassende formelle Harmonisierung zwischen den Kantonen statt. Nicht zuletzt ist ein Liegenschaftstransfer stets mit hohen Kosten verbunden. Der Immobilienbesitzer bleibt daher der Willkür des Fiskus recht schutzlos ausgeliefert.

Die Kosten der Reglementierung

Bei unserer bisherigen Betrachtung der steuerlichen Belastung von Grundeigentum sollte jedoch eine andere Form der Besteuerung nicht vernachlässigt werden: die Reglementierung. Auch eine Reglementierung schränkt die Nutzung eines Grundstücks ein, mit ihr schreibt der Staat vor, was der Eigentümer mit seiner Immobilie machen darf – oder eben nicht. Vor allem letzteres schränkt bisweilen deutlich jene Gewinne ein, die ein Eigentümer im freien Austausch mit seinen Mitbürgern erzielen könnte. Die staatliche Reglementierung wirkt daher wie eine Steuer.

Die Reglementierungskosten werden fälschlicherweise in der öffentlichen Debatte um das Grundeigentum schlicht ausgeblendet. Auch die vorliegende Studie kann nicht im Detail auf die verschiedenen Gemeinde-, kantonale und Bundesbestimmungen eingehen. Exemplarisch soll hier lediglich die Rolle der „Agrarzonen“ in der Raumplanung, der Lex Koller und des Mietrechts dargestellt werden.

Die Last der Agrarzonen

Die Landwirtschaft trägt weniger als ein Prozent der jährlichen Schweizer Wertschöpfung nach Bruttoinlandsprodukt bei. Sie beschäftigt lediglich 2,5 Prozent der Erwerbstätigen. „Agrarzonen“ machen dagegen nicht weniger als 36,9 Prozent der Gesamtfläche der Schweiz aus. Andere Flächen sind bestockt (30,8 Prozent) oder aber unproduktiv (25,5 Prozent der Landesfläche). Wenig bekannt ist, dass der Wald in der Schweiz jeden Tag eine substantielle Fläche wiedergewinnt, meistens ohne menschliches Zutun.¹⁴ Siedlungsflächen (Erholungs- und Grünanlagen inbegriffen) nehmen dagegen lediglich 6,8 Prozent des Landesgebiets in Anspruch. Die Schweiz ist also von einer „Betonierung“, wie manchmal suggeriert wird, sehr weit entfernt.

Die Landwirtschaft bleibt – trotz ihrer geringen Produktivität – die dominierende Form der Bodennutzung in der Schweiz. Dies vermutlich aufgrund eines gewaltigen staatlichen Protektionismus, der die Konsumenten und Steuerzahler nachhaltig belastet.¹⁵ Die exzessiven Einschränkungen des

¹⁴ „Bodennutzung im Wandel“, Neuenburg, Bundesamt für Statistik, 2001, S. 20.

¹⁵ Die Schweizer Landwirtschaft bezieht 66 Prozent ihres Einkommens durch Schutzmassnahmen und Subventionen (cf. „Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007“, Paris, OECD, 2007, S. 214).

landwirtschaftlichen Bodenrechts und die Subventionierung der Betriebe verhindern somit eine rationalere Bodennutzung, vor allem in besten Mittellandlagen.

Eine Liberalisierung der „Agrarzonen“ würde zweifellos die Schaffung neuer attraktiver Wohngebiete in den Agglomerationen ermöglichen. Wertvolle Wohn- und Erholungsfläche könnten damit wiedergewonnen werden. Die Liberalisierung des landwirtschaftlichen Bodenrechts hängt jedoch selbstverständlich von einer beschleunigten Liberalisierung des Agrarsektors ab – welche in vielerlei Hinsicht wünschenswert wäre.¹⁶

Eine Liberalisierung würde vor allem auch neue Investitionsmöglichkeiten eröffnen. Sie würde die Freiheit der Eigentümer stärken, ihre Grundstücke nach eigenen Vorstellungen zu nutzen. Die Eigentumsgarantie impliziert eine freie Nutzung seiner Güter – die Reglementierungen der im Zweiten Weltkrieg erstarnten Agrarpolitik stellen daher eine klare Beeinträchtigung des Eigentumsrechts an Immobilien dar.

Der Anachronismus der „Lex Koller“

Das Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, die „Lex Koller“, gehört zu den problematischsten Verstösse gegen die Eigentumsgarantie. Dieses in den sechziger Jahren geschaffene Gesetz beruht im Grunde auf einer nationalistisch motivierten Furcht vor der „Überfremdung“. Dies wird sogar durch das Ziel, „eine Überfremdung des einheimischen Bodens zu bekämpfen“,¹⁷ explizit zum Ausdruck gebracht. Selbst wenn dieser in sich fragwürdige Zweck akzeptiert würde, scheint die Lex Koller dennoch bestenfalls eine überflüssige Form der Regulierung darzustellen: über die letzten Jahrzehnte wurde weniger als ein Prozent der Bauflächen in der Schweiz an Personen verkauft, die weder die Schweizer Nationalität noch einen Schweizer Wohnort haben. Dies, ohne dass die vorgesehenen Kontingente ausgeschöpft worden wären. Das Gesetz scheint umso widersprüchlicher angesichts der Tatsache, dass es sich lediglich ausländischen Immobilieninvestitionen widersetzt. Die gleichzeitige Einwanderung von Nichtschweizern und deren Nutzung von Wohnraum hat in der selben Zeit kontinuierlich zugenommen.

Allzu selten wird in der öffentlichen Diskussion darauf aufmerksam gemacht, dass eine Liberalisierung der noch geltenden Einschränkungen in den Tourismusorten und den Städten in erster Linie neue Investitionen im Wohnimmobiliensektor erleichtern würde. Die Aufhebung der „Lex Koller“ würde also unmittelbar dazu beitragen, dass sich Angebot und Nachfrage im Wohnsektor effizienter ausgleichen könnten. In Verbindung mit einer Flexibilisierung der Raumplanung würde sie neue Bauflächen schaffen und den Markt damit nicht nur

¹⁶ Cf. zu diesem Thema beispielsweise Hans Rentsch, *Avenir Suisse, Der befreite Bauer. Anstösse für den agrarpolitischen Richtungswechsel*, Zürich, NZZ Libro, 2006.

¹⁷ Botschaft des Bundesrates zur Aufhebung des Bundesgesetzes über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland vom 4. Juli 2007, S. 2.

für die Investoren, sondern vor allem auch für die Wohnungsnutzer attraktiver gestalten.

Die Ängste vor einer Aufhebung der „Lex Koller“ sind bei näherer Betrachtung hingegen unbegründet. Es wirkt fast schon albern, dass hier stets vor den Immobilienspekulation ausländischer Investoren gewarnt wird, angesichts der Tatsache, dass die gravierendste Immobilienkrise der Schweiz in den späten achtziger Jahren ganz ohne ausländische Eingriffe zustande kam. Dennoch geistert nun schon seit Jahren der horrende Mieten verlangende ausländische Investor als politisches Schreckgespenst durch die öffentliche Debatte. Dabei zeigt der Geschäftsimmobiliensektor, dass eine Liberalisierung durch Steigerung der Bauinvestitionen vielmehr den Wettbewerbsdruck auf die Mieten erhöht.¹⁸ Auch die Furcht vor einem Preisanstieg der selbstbewohnten Eigentumswohnungen macht keinen Sinn: Vielmehr würde ein dynamischerer Markt zu Bedingungen führen, die für alle Parteien vorteilhafter wären.

Die kontraproduktive Wirkung des Mietrechts

Ein letztes Beispiel für Belastungen des Wohnimmobilienmarktes stellt ausgerechnet das Mietrecht dar. Allzu oft beruht die Mietgesetzgebung auf dem selben ideologischen Scheingegensatz zwischen Mietern und Eigentümern, wie die zuvor beschriebene Rechtfertigung der Eigenmietwertbesteuerung. Dabei stellen Mieten aus einer ökonomischen Perspektive auf einem freien Markt lediglich Preise wie alle anderen dar. Sie spiegeln Faktoren wie die Qualität des Wohnobjekts und die Lage der Liegenschaft wider – vor allem aber stellen sie sicher, dass sich das Angebot der Nachfrage nach Wohnraum anpasst. Das Preissignal übt also eine Leitungs- und Informationsfunktion sowohl für die Investoren als für die Mieter aus. Damit sollte deutlich werden, warum staatliche Interventionen in den Immobilienmarkt mit erheblichen Gefahren verbunden sind: Sie verzerren mit den Preisen notwendige Koordinationssignale und schaffen so etwa die heute beobachtbare Knappheit in Regionen mit starker Nachfrage. Der „Mieterschutz“ führt durch eine Verknappung und Verteuerung des Angebots also letztlich – und ironischerweise – zu einer mangelnden Befriedigung der Nachfrage. Die Mieter werden mit einer eingeschränkten Auswahl an Wohnungen konfrontiert und sind damit – dank dem „Schutz“ des Staates – den verbleibenden Vermietern immer schutzloser ausgeliefert.

Mit seiner auf einer ideologisierten Dichotomie zwischen Eigentümern und Mietern basierenden Regulierungstätigkeit nährt der Staat also einen Konflikt, den der Markt friedlich durch freiwillige Verträge, freie Preisbildung und gleichberechtigte Tauschpartner lösen würde.

¹⁸ Cf. Stefan Fahrländer, Fahrländer Partner AG, „Aufhebung der Lex Koller: Analyse der Auswirkungen aus ökonomischer Sicht“, Grenchen, Bundesamt für Wohnungswesen, 2008.

Der Mieterschutz wird oft damit gerechtfertigt, dass das Wohnungsangebot nicht „elastisch“ sei – das heisst, dass eine Knappheit im Angebot nicht durch einen Rückgang in der Nachfrage ausgeglichen werden kann, womit also die Preise zu stark steigen würden. Genau die so beschriebene mangelnde Elastizität der Nachfrage ist jedoch eine Folge der Reglementierungsdichte des Baurechts und der Raumplanung. Auf einem reglementierten Markt ist der Mieter mit einer geringeren Auswahl und einem Überangebot an qualitativ minderwertige Wohnung aufgrund der gesetzlichen Begrenzung der Renditen konfrontiert.

So kommt es zu einer Reglementierungsspirale, nach der eine Staatsintervention zu Marktungleichgewichten führt, die durch weitere Interventionen aufgehoben werden sollen. Auf einem freien Markt würden dagegen überhöhte Mieten zu Investitionen und einer Ausweitung des Angebots führen. Nur auf diese Weise kann Wohnraum nachhaltig günstiger werden.

Die Notwendigkeit eines freien Immobilienmarktes

Die beschriebene Interventionsspirale dominiert inzwischen an unzähligen Stellen den Schweizer Wohnungsmarkt. Den Höhepunkt der Absurdität stellen wohl staatliche Beihilfen zum Wohnungsbau und Renovierungszuschüsse dar. Hier versucht also der Staat mit den Mitteln seiner Bürger jenen Schaden zu beheben, den er selbst erst erzeugt hat. Die betroffenen Bürger werden also für die Fehler der Politik doppelt bestraft. Die Sinnlosigkeit dieses staatlichen Aktionismus zeigt sich darin, dass die Ausgaben auf Bundesebene hier weniger als drei Prozent des privaten Investitionsvolumens im Wohnimmobilienbereich darstellt. Im schlimmsten Fall endet die Interventionsspirale erfahrungsgemäss in der Verstaatlichung des Angebots. Und tatsächlich, auch dies lässt sich in der Schweiz beobachten: In Zürich ist sage und schreibe ein Viertel aller Wohnungen „gemeinnützig“ und die Stadt ist selbst Eigentümerin von 6,5 Prozent der Wohnungen.¹⁹ Genf weist eine vergleichbare Lage auf: die Stadt kontrolliert über fünf Prozent aller Wohnungen,²⁰ während der Kanton etwa 11 Prozent des gesamten Wohnimmobilienangebots subventioniert.²¹

Wie schon das ideologisch begründete Ausspielen von Eigentümer und Mieter verdeutlichte, dienen staatliche Interventionen im Immobilienmarkt meist der Wahltaktik, nicht der ökonomischen Vernunft. Die Politik überzeichnet die Konfliktlinien zwischen den verschiedenen Marktteilnehmern und bietet sich dann den zahlenmässig deutlich überlegenen (und damit wahltaktisch attraktiven) Mietern als Ritter in der scheinenden Rüstung an. Mit dem schön tönenden Verfassungsziel der „Wohnbau- und Wohneigentumsförderung“ wird gleichzeitig versucht, die Eigentümer still zu halten. Wie die vorliegende Analyse gezeigt hat, handelt es sich dabei jedoch um eine Chimäre. Die staatlichen Interventionen in den

¹⁹ Quelle: Stadt Zürich, Büro für Wohnbauförderung.

²⁰ Quelle: Stadt Genf, Gérance immobilière municipale.

²¹ Quelle: Kanton Genf, Wohndirektion.

Wohnungsmarkt stellen eine willkürliche Diskriminierung der Immobilieneigentümer dar, welche den Wettbewerb und die Marktpreise verzerrt und damit letztlich vor allem auch die Nachfrager schädigt. So bildet sich ein Teufelskreis, der notwendigerweise zu immer tiefgreifenderen Interventionen und immer stärker verzerrten Wohn- und Mietpreisen führen muss.

Nur eine Flexibilisierung der Raumplanung, eine Liberalisierung des Mietrechts und vor allem eine spürbare Senkung der vielfachen und willkürlichen Besteuerung des Wohneigentums kann auch in der Schweiz zu einem nachhaltigen Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Immobilienmarkt führen – zum Nutzen der Eigentümer und der Mieter.



LIBERALES INSTITUT

Impressum

Liberales Institut
Seefeldstrasse 24
8008 Zürich, Schweiz
Tel.: +41 (0)44 364 16 66
Fax: +41 (0)44 364 16 69
libinst@libinst.ch

Alle Publikationen des Liberalen Instituts finden Sie im Internet unter www.libinst.ch.

Dieser Bericht wird in Zusammenarbeit mit dem Institut Constant de Rebecque, Lausanne, sowie der Liberalen Aktion, Zürich, veröffentlicht.

Disclaimer

Das Liberale Institut vertritt keine Institutspositionen. Alle Veröffentlichungen und Verlautbarungen des Instituts sind Beiträge zu Aufklärung und Diskussion. Sie spiegeln die Meinungen der Autoren wider und entsprechen nicht notwendigerweise den Auffassungen des Stiftungsrates, des Akademischen Beirates oder der Institutsleitung.

Die Publikation darf mit Quellenangabe zitiert werden.
Copyright 2008, Liberales Institut.