

Bern, 29. Januar 2016

Private Verschuldungsanreize im Steuersystem und mögliche Massnahmen zu deren Reduktion

Bericht der Arbeitsgruppe
(ESTV, BWO, EFV, Seco, SIF, SNB)

Mitglieder der Arbeitsgruppe:

Simone Bischoff (ESTV)

Nicolas Brügger (SIF)

Christian Busch (Seco)

Sandra Daguët (EFV)

Daniel Emch (ESTV)

Christoph Enzler (BWO)

Bruno Jeitziner (ESTV)

Stephanie Lorenz (SIF)

Pius Matter (SNB)

Mario Morger (ESTV; Projektleitung)

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Abbildungsverzeichnis | 3 |
| Tabellenverzeichnis | 3 |
| 1 Auftrag / Ausgangslage | 4 |
| 2 Geltendes Recht zur Eigenmietwertbesteuerung | 4 |
| 3 Politische Vorstösse zur Eigenmietwertbesteuerung | 5 |
| 4 Verschuldung der privaten Haushalte und damit verbundene volkswirtschaftliche Risiken | 6 |
| 4.1 Hypothekarverschuldung der privaten Haushalte | 6 |
| 4.2 Verschuldungsanreize im aktuellen Steuersystem | 9 |
| 4.3 Einfluss der Verschuldung via Risiken des Immobiliensektors auf Finanzstabilität und Wachstum | 10 |
| 4.3.1 Risiko des Immobiliensektors für die Finanzstabilität | 10 |
| 4.3.2 Makrostabilität und Wachstumspolitik | 14 |
| 5 Reform der Eigenmietwertbesteuerung | 15 |
| 5.1 Benchmark entscheidungsneutrale Wohneigentumsbesteuerung | 15 |
| 5.2 Handlungsbedarf | 15 |
| 5.3 Handlungsoptionen | 16 |
| 5.3.1 Reformvariante „Benchmark“ | 16 |
| 5.3.2 Reformvariante „Systemwechsel“ | 17 |
| 5.3.3 Reformvariante „Korrektur Schuldzinsenabzug“ | 17 |
| 5.4 Beurteilung der Massnahmen | 18 |
| 6 Schlussfolgerungen | 21 |
| 7 Literatur | 23 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Bruttoverschuldungsgrad des selbstbewohnten Wohneigentums, nach steuerbarem Einkommen des Eigentümers | 7 |
| Abbildung 2: Durchschnittlicher Verschuldungsgrad des selbstbewohnten Wohneigentums im Jahr 2010, nach Alter und Typ des Eigentümers | 7 |
| Abbildung 3: Belehnung und Tragbarkeit: Neue Hypothekarkredite für selbstgenutztes Wohneigentum | 9 |
| Abbildung 4: Verhältnis der Immobilienpreise zum Einkommen pro Kopf (2010=100) | 11 |
| Abbildung 5: Hypothekarvolumen der privaten Haushalte in Prozent des BIP, 2013 | 12 |
| Abbildung 7: Reinvermögen pro Erwachsenen in Tausend USD, 2015 | 13 |
| Abbildung 8: Verteilung des Reinvermögens in der Schweiz, 2011 | 13 |

Tabellenverzeichnis

| | |
|--|----|
| Tabelle 1: Beurteilung der Massnahmen | 19 |
| Tabelle 2: Übersicht zur Zielerreichung der Massnahmen | 21 |

1 Auftrag / Ausgangslage

Im Auftrag des Bundesrates hat eine breit abgestützte Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie unter der Leitung von Prof. A. Brunetti die Rahmenbedingungen und Zukunftsperspektiven des Finanzplatzes analysiert und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Am 5. Dezember 2014 hat der Bundesrat den Schlussbericht der Expertengruppe zur Kenntnis genommen. Darin enthalten sind Empfehlungen zu den vier Themenbereichen Regulierungsprozess, Marktzutritt, steuerliches Umfeld in der Schweiz sowie volkswirtschaftliche Risiken. Mit Blick auf die volkswirtschaftlichen Risiken empfahl die Expertengruppe unter anderem zu untersuchen, inwiefern steuerliche Anreize zur Verschuldung, insbesondere bei privaten Hypothekarkreditnehmern, die Stabilitätsrisiken im Finanzsystem erhöhen.

Der Bundesrat hat am 20. Mai 2015 die Empfehlung der Expertengruppe bezüglich der privaten Verschuldungsanreize im Schweizer Steuersystem und deren Implikationen für die Finanzstabilität aufgenommen und dem EFD den Auftrag erteilt, die Thematik bis Anfang 2016 einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. In der Folge hat das EFD eine Arbeitsgruppe – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des EFD (ESTV, EFV, SIF), des WBF (BWO, Seco) sowie der SNB unter Leitung der ESTV – ins Leben gerufen, mit dem Auftrag, einen entsprechenden Grundlagenbericht zu erarbeiten.

Im Fokus dieses Berichts steht die Verschuldung der privaten Haushalte. Der Einfluss des Steuersystems auf die Verschuldungssituation des Unternehmenssektors (insbesondere auf die unterschiedliche Besteuerung von Fremd- versus Eigenkapital) wird entsprechend nicht weiter betrachtet. Rund 93% der Verschuldung der privaten Haushalte (Kredite inkl. sonstige Verpflichtungen) entfallen auf Hypothekarkredite (SNB 2015b). Davon dienen schätzungsweise 85% der Finanzierung von Wohneigentum. Dies entspricht ungefähr 630 Mrd. Franken. Daher stehen die Wohneigentumsbesteuerung – konkret die Eigenmietwertbesteuerung und die damit verbundenen Abzugsmöglichkeiten – und ihre Auswirkungen auf die Hypothekarverschuldung der privaten Haushalte nachfolgend im Vordergrund. Regulatorische Massnahmen waren nicht Gegenstand des Auftrags.

Der vorliegende Bericht identifiziert Verschuldungsanreize der privaten Haushalte im Schweizer Steuersystem, gibt einen Überblick über deren stabilitätsrelevanten Aspekte sowie deren gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen, zeigt den Handlungsbedarf auf und diskutiert mögliche Massnahmen.

2 Geltendes Recht zur Eigenmietwertbesteuerung

Das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG)¹ und – gestützt auf das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)² – sämtliche kantonalen Steuergesetze erfassen den Mietwert einer selbst genutzten Liegenschaft als steuerbares Naturaleinkommen. Der Eigenmietwert wird in der Praxis allerdings tiefer angesetzt als der

¹ SR 642.11.

² SR 642.14.

Marktwert.³ Begründet wird diese Abweichung durch die in Art. 108 BV verankerte Wohneigentumsförderung.⁴

Vom Bruttoeigenmietwert können die folgenden Aufwendungen in Abzug gebracht werden:

- Schuldzinsen: Abziehbar sind die privaten Schuldzinsen im Umfang des steuerbaren Vermögensertrags (dazu gehört auch der Bruttoeigenmietwert) und weiterer 50'000 Franken.⁵
- Liegenschaftskosten: Zu den Liegenschaftskosten gehören gemäss DBG (Art. 32 Abs. 2-3) die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften,⁶ die Versicherungsprämien, die Kosten der Verwaltung durch Dritte, Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen sowie die Kosten denkmalpflegerischer Leistungen. Der Bund und sämtliche Kantone gewähren den Steuerpflichtigen die Möglichkeit, in jeder Steuerperiode erneut zu wählen, ob die tatsächlichen Liegenschaftskosten oder eine Pauschale berücksichtigt werden sollen.⁷

3 Politische Vorstösse zur Eigenmietwertbesteuerung

Die Kritik an der Eigenmietwertbesteuerung ist vielfältig. Obwohl der Eigenmietwert ein Naturaleinkommen darstellt und aus steuersystematischen Gründen besteuert werden sollte (vgl. hierzu Abschnitt 5.1), wird dieser von vielen als rein „fiktives“ Einkommen erachtet und stösst daher teilweise auf wenig Verständnis. Dabei werden oft auch die Komplexität des Systems, Verzerrungen zwischen Alt- und Neuliegenschaften (aufgrund unterschiedlicher Bewertung), sowie eine zu breite Auslegung des Unterhaltskostenbegriffs kritisiert. Entsprechend oft wurde die Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung – unter anderem in der am 23. September 2012 abgelehnten Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ – verlangt,⁸ verbunden mit einer Einschränkung der steuerlichen Abzugsmöglichkeiten. Eher neu in der politischen Diskussion um die Besteuerung des Eigenmiet-

³ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung darf der Eigenmietwert bei den kantonalen Einkommenssteuern im Einzelfall nicht tiefer als 60% des Marktwerts zu stehen kommen (BGE 124 | 145 E. 4d S. 156f.; BGE | 65 E.3c S. 68); bei der direkten Bundessteuer interveniert die ESTV als Aufsichtsbehörde, wenn im Kantonsdurchschnitt die ermittelten Eigenmietwerte weniger als 70% des Marktwerts betragen.

⁴ Hinzu kommt, dass die praktische Ermittlung des Eigenmietwerts mit Schwierigkeiten verbunden ist, da Vergleichsobjekte zur Mietwertbestimmung teilweise nicht greifbar sind. Der Fiskus muss daher auf kalkulatorische Lösungen zurückgreifen. Eine exakte Bestimmung der vergleichenden Marktmiete ist damit in der Regel nicht möglich. Die heutige Bewertung des Eigenmietwerts fällt jedoch zu tief aus, um die Differenz zum Marktwert als reinen Sicherheitsabschlag zu qualifizieren.

⁵ Art. 33 Abs. 1 Bst. a DBG; Art. 9 Abs. 2 Bst. a StHG.

⁶ Die Abzugsfähigkeit der Unterhaltskosten ist mit der vom Parlament beschlossenen Abschaffung der Dumont-Praxis zusätzlich erweitert worden: Seit dem 1. Januar 2010 berechtigen bei der direkten Bundessteuer und im kantonalen Steuerrecht spätestens seit dem 1. Januar 2012 auch die in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb einer Liegenschaft anfallenden Instandstellungskosten zum Abzug.

⁷ Der Pauschalabzug beträgt 10% vom Brutto-Mietertrag bzw. -Mietwert, wenn die Liegenschaft zu Beginn der Steuerperiode bis zehn Jahre alt ist und 20% für ältere Liegenschaften. Die Kantone kennen teilweise abweichende Regelungen.

⁸ Zuvor scheiterte im Parlament der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates (vgl. Botschaft zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ vom 23. Juni 2010, BBl 2010, S. 5303-5336), welcher die Abschaffung des Eigenmietwerts für alle steuerpflichtigen Personen vorsah.

werts ist hingegen der Fokus auf die mit der aktuellen steuerlichen Situation verbundenen Verschuldungsanreize (vgl. dazu z.B. auch die Interpellation Janiak (15.3108)).⁹

Zwei Motionen zur Reduktion des Eigenmietwerts bzw. zu dessen Abschaffung sind derzeit im Ständerat hängig, nachdem der Nationalrat bereits Annahme beschlossen hat: Erstens die Motion Egloff (13.3083), welche ein einmaliges Wahlrecht für einen Verzicht auf die Besteuerung des Eigenmietwerts bei selbstgenutztem Wohneigentum am Wohnsitz fordert; zweitens die Motion der FDP-Liberalen Fraktion (09.3142), die vorsieht, dass – wer wertvermehrende energetische Sanierungen an seinem Grundeigentum tätigt – während einer bestimmten Zeit teilweise vom Eigenmiet- und vom Steuerwert befreit wird. Der Bundesrat hat die genannten Motionen zur Ablehnung beantragt. Er hat sich in der Vergangenheit jedoch offen gezeigt für eine Reform der Eigenmietwertbesteuerung, sofern diese ausgewogen, in sich konsistent und finanziell verkraftbar ausgestaltet ist.

4 Verschuldung der privaten Haushalte und damit verbundene volkswirtschaftliche Risiken

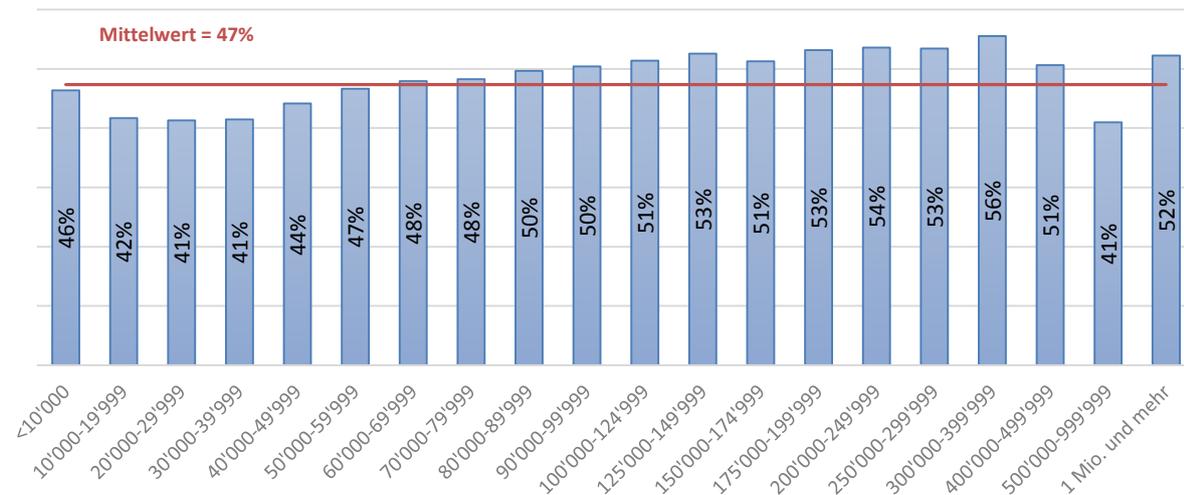
4.1 Hypothekarverschuldung der privaten Haushalte

Gemäss einer Studie der ESTV (2014), welche auf Steuerdaten des Kantons Bern¹⁰ abstellt, beträgt der durchschnittliche Bruttoverschuldungsgrad der Wohneigentümer (Erst- und Zweitwohnsitz) rund 47% (Verhältnis von Hypothekarschulden und Verkehrswert). Rund 1/3 der Wohneigentümer weist eine Bruttoverschuldungsquote von 60% und mehr auf. Der geschätzte Verschuldungsgrad variiert je nach Einkommensklassen zwischen 41% und 56% (vgl. Abbildung 1). Im Einkommensbereich zwischen 30'000 und 125'000 Franken finden sich rund 3/4 der Wohneigentümer, das restliche Viertel verteilt sich etwa zu zwei gleich grossen Teilen auf die unteren und oberen Einkommensschichten.

⁹ Bisherige ausserfiskalische Ziele, die mit der Eigenmietwertbesteuerung in Verbindung gebracht wurden, sind der Verfassungsauftrag zur Förderung des Erwerbs von „Wohnungs- und Hauseigentum“ (Art. 108 Abs. 1 BV) sowie derjenige „eines sparsamen und rationellen Energieverbrauchs“ (Art. 89 Abs. 1 BV). Diese Förderartikel nehmen allerdings keinen Bezug auf das Steuerrecht, weshalb eine Förderung daher auch komplett aus dem Steuersystem gestrichen und durch (einen Ausbau der) Direktsubventionen, bzw. im Falle des „Energieartikels“, durch weitere Instrumente (Regulierung oder Abgabe) ersetzt werden könnte.

¹⁰ Die Immobilienwerte, das durchschnittliche Reinvermögen und das steuerbare Einkommen sind im Kanton Bern tiefer als im Schweizer Durchschnitt. Umgekehrt ist die Wohneigentumsquote höher. Ein Vergleich mit der Vermögensstatistik der SNB zeigt, dass die Verschuldungssituation der Berner Haushalte und diejenige der Gesamtbevölkerung recht ähnlich ist: Gemäss Berner Steuerdaten für 2010 beträgt die Bruttoverschuldungsquote der Wohneigentümer rund 47%, gemäss Daten der SNB für das Jahr 2010 sind es rund 44%. Ein weiterer Unterschied, welcher eine mögliche Erklärung für die geringen Abweichungen darstellt, ist, dass in der Vermögensstatistik der SNB auch die Hypotheken der privaten Haushalte für Wohnrenditeliegenschaften, welche in der Regel eine etwas tiefere Belehnung ausweisen, enthalten sind. Demgegenüber wurde in den Steuerdaten lediglich die Verschuldung auf dem selbstbewohnten Wohneigentum betrachtet.

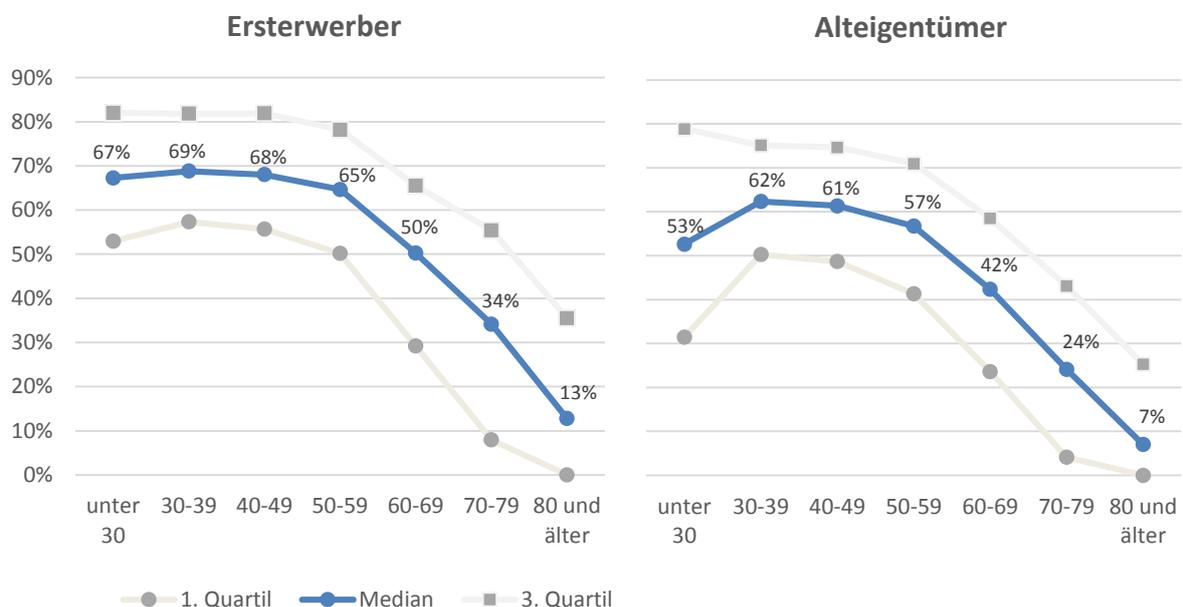
Abbildung 1: Bruttoverschuldungsgrad des selbstbewohnten Wohneigentums, nach steuerbarem Einkommen des Eigentümers



Quelle: Daten der Steuerverwaltung des Kantons Bern, 2010. Auswertung ESTV.

Bei einer Betrachtung nach Altersgruppen zeigt sich erwartungsgemäss ein mit zunehmendem Alter sinkender Verschuldungsgrad (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Durchschnittlicher Verschuldungsgrad des selbstbewohnten Wohneigentums im Jahr 2010, nach Alter und Typ des Eigentümers



Quelle: Daten der Steuerverwaltung des Kantons Bern, Verknüpfung der Jahre 2005 und 2010. Auswertung ESTV.

Bemerkung: Als Ersterwerber gelten vorliegend jene Personen, welche im Zeitraum von 2005-2010 selbstgenutztes Wohneigentum am Hauptwohnsitz erworben haben, als Alteigentümer jene, welche bereits im Jahr 2005 ein solches besaßen.

Der typische Ersterwerber im erwerbsfähigen Alter¹¹ weist eine Bruttoverschuldung von rund 2/3 des Marktwerts seiner Liegenschaft aus (Medianwert, vgl. blaue Kurve). Der erste und dritte Quartilswert (vgl. graue Kurven) umschliessen 50% aller Wohneigentümer. Dieses Band zeigt an, dass

¹¹ Darunter gelten je nach Definition der Arbeitsmarktstatistiken Personen zwischen 15 oder 20 Jahren bis 64 Jahren.

ein grosser Teil der Ersterwerbter unter 60 Jahren einen Verschuldungsgrad von 50% bis 80% aufweist. Bei den Alteigentümern liegt die Verschuldung nur leicht darunter. Insgesamt zeigt die Abbildung auf, dass die Wohneigentümer erst im Rentenalter einen substantiellen Teil ihrer Hypothekarschuld tilgen.

Sofern der relativ konstanten Bruttoverschuldung im Alter zwischen 30 und 60 steigende Vermögenswerte gegenüberstehen, stellt eine hohe Bruttoverschuldung der Haushalte aus Sicht der Finanzstabilität und aus Perspektive des sozialen Sicherungssystems ein geringeres Problem dar. Die Steuerdaten geben hierzu einige Anhaltspunkte, erlauben allerdings aufgrund von Datenlücken bei der beruflichen und privaten Altersvorsorge keine abschliessende Beurteilung:

- Wertschriftenvermögen: Der Median-Wohneigentümer weist im Alter von 30-39 Jahren ein Wertschriftenvermögen von rund 50'000 Franken aus. Dieser Betrag nimmt mit steigendem Alter leicht zu; 50-59-Jährige Wohneigentümer deklarieren Wertschriften in Höhe von rund 80'000 Franken. Mit dem Eintritt in die Rente nimmt das Median-Wertpapiervermögen schliesslich abrupt zu: Im Alter von 60-69 Jahren beträgt es rund 170'000 Franken und steigt bei den 80-Jährigen und Älteren auf knapp 200'000 Franken an.
- Säule 3a:¹² Der durchschnittliche Wohneigentümer macht zwar vom Säule 3a-Abzug rege Gebrauch. Allerdings ist die Streuung des Abzugs relativ hoch. So macht beispielsweise ein Viertel der hochverschuldeten Wohneigentümer (Verschuldungsgrad über 80%) einen Säule 3a-Abzug von weniger oder maximal 3000 Franken geltend. Dieser tiefe Wert überrascht, da (1) Finanzinstitute das Instrument der indirekten Amortisation bei ihren Kunden stark propagieren und (2) der Bezug der Säule 3a-Guthaben für Wohneigentümer via Verwendung für Renovationen oder Rückzahlung von Hypothekendarlehen nicht nur steuerlich attraktiv, sondern auch zeitlich recht flexibel möglich ist.

Einblick darüber, wie nachhaltig die Verschuldungssituation der Wohneigentümer ist, gibt der Bericht der Schweizerischen Nationalbank zur Finanzstabilität (SNB 2015a). Demnach ist bei rund 40% der Wohneigentümer, welche eine Neuhypothek abgeschlossen haben, die langfristige Tragbarkeit bei einem unterstellten Zinssatz von 5% ausgereizt (vgl. Abbildung 3). Trotz verschiedenen Massnahmen, die zur Dämpfung der Immobilienpreis- und Hypothekardynamik seit 2012 ergriffen worden sind,¹³ hat sich an der Tragbarkeitssituation nichts grundlegend geändert. Hingegen ist der Anteil der Wohneigentümer, welche bei einem Neuabschluss einen Belehnungsgrad (Loan-to-Value; LTV) von über 80% aufweisen (inkl. Verpfändung von Guthaben aus der 2. Säule und der Säule 3a) im Zeitraum 2012 bis 2014 relativ deutlich zurückgegangen und liegt nun noch bei rund 10%. Man darf davon ausgehen, dass die revidierte Selbstregulierung bzgl. einzubringenden Eigenmitteln¹⁴ zu dieser Reduktion beigetragen hat.

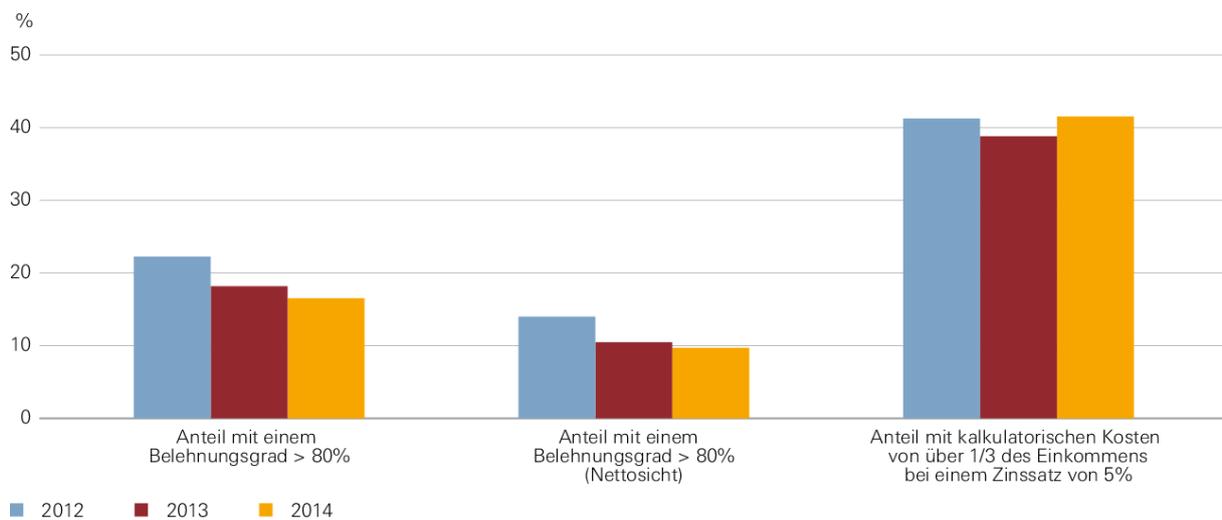
¹² Lediglich der im Steuerjahr gewährte Säule 3a-Abzug ist bekannt, nicht jedoch die gesamthaft angesparten – von der Vermögenssteuer befreiten – Guthaben aus der Säule 3a.

¹³ Diese Massnahmen umfassen die Revision der Selbstregulierung, Erhöhung der Risikogewichte für Hypotheken mit hohem Belehnungsgrad sowie die Aktivierung und Erhöhung des antizyklischen Kapitalpuffers.

¹⁴ Im Rahmen der Selbstregulierung sind auf den 1. Juli 2012 die neuen Mindestanforderungen bei Hypothekarfianzierungen der Schweizerischen Bankiervereinigung in Kraft getreten, wonach u. a. mindestens 10 Prozent des Belehnungswertes der Liegenschaft aus Eigenmitteln anderer Quellen als der zweiten Säule stammen müssen, damit die kreditgebende Bank eine Risikogewichtung von unter 100% auf die Hypothekarforderung anwenden kann.

Abbildung 3: Belehnung und Tragbarkeit: Neue Hypothekarkredite für selbstgenutztes Wohneigentum

Anteil neuer Hypothekarkredite mit LTV über 80% und kalkulatorischen Kosten von über einem Drittel des Einkommens bei einem Zinssatz von 5%



Quelle: SNB (2015a).

Bei der Nettosicht werden Verpfändungen der 2. Säule und der Säule 3a als Zusatzsicherheiten berücksichtigt.

Auch wenn die in diesem Abschnitt diskutierten Statistiken keine gesicherten Informationen liefern, lassen sich doch einige Schlussfolgerungen ziehen:

- *Der Verschuldungsgrad der Wohneigentümer im erwerbsfähigen Alter nimmt mit zunehmendem Alter kaum ab. Vor der Pensionierung wird im Durchschnitt nur wenig amortisiert und die Wertschriftenvermögen nehmen nur geringfügig zu. Hinzu kommt, dass nur ein Teil der Wohneigentümer von der Möglichkeit der indirekten Amortisation bzw. zur Bildung von Rücklagen für werterhaltende Renovationsmassnahmen über das steuerlich privilegierte Instrument der Säule 3a vollständig Gebrauch macht.*
- *Die Verschuldung der Rentner ist substantiell tiefer als die der erwerbstätigen Wohneigentümer. Es ist daher zu vermuten, dass der indirekten Amortisation eine gewisse Bedeutung zukommt bzw. dass ein allfälliger Kapitalbezug der beruflichen Vorsorge zur Tilgung des Hypothekarkredites verwendet wird.*
- *Sollten die Hypothekarzinsen auf ein Niveau von 5% ansteigen, so müssten rund 40% der Wohneigentümer mit neuen Hypotheken, deren Tragbarkeit ausgereizt ist, einen substantiellen Anteil ihres Einkommens zur Deckung von allfälligen Refinanzierungskosten einsetzen. Ein bedeutender Teil der Wohneigentümer ist also weiterhin – trotz den jüngsten Regulierungsmassnahmen – stark gegenüber Zinsänderungsrisiken exponiert.*

4.2 Verschuldungsanreize im aktuellen Steuersystem

Die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen, verbunden mit der Besteuerung des Eigenmietwertes ist steuersystematisch korrekt und führt für sich betrachtet noch nicht zu überhöhten Verschuldungsanreizen. Das geltende Steuersystem setzt dennoch Anreize zu einer hohen Bruttoverschuldung. Folgende Faktoren führen zu diesen Anreizen:

- Die Eigenmietwerte und kantonalen Vermögenssteuerwerte der selbstgenutzten Immobilien liegen in der Regel deutlich unter dem Marktwert. Gleichzeitig ist die Abzugsfähigkeit der Gewinnungskosten umfassend ausgestaltet. Dies setzt den Anreiz, Wohneigentum zu

erwerben anstatt zu mieten bzw. eine teurere Liegenschaft zu erwerben als im Fall einer höheren, korrekten Marktbewertung. Aus steuerlichen Gründen verzichtet ein Teil der Bevölkerung auf Anlagen mit höheren Markttrenditen zugunsten von Wohneigentum und setzt sich damit einem erhöhten Klumpenrisiko aus.

- Schuldzinsen sind auch dann steuerlich abzugsfähig, wenn sie nicht objektbezogen für die Finanzierung des selbstgenutzten Wohneigentums oder einer vermieteten Liegenschaft verwendet werden, sondern der Finanzierung anderer Zwecke dienen. Die Folge ist, dass Eigentümer von Immobilien Objekte stärker über Kredit finanzieren beziehungsweise geringere Amortisationen vornehmen. Die ungebundenen Eigenmittel können sodann in Finanzanlagen investiert werden, welche steuerbefreite Kapitalgewinne abwerfen, anderweitig steuerlich privilegiert behandelt werden, oder für den zeitnahen Konsum verwendet werden. Damit werden eine höhere Verschuldung und ein grösseres Risiko in Kauf genommen.
- Reichere Haushalte profitieren zudem von einem breiteren Spektrum an alternativen und steuerlich attraktiven Anlageoptionen. Transaktionskosten fallen beispielsweise weniger ins Gewicht und diese Haushalte können mehr Risiken tragen, was höhere Investitionen in Aktien – wo zudem nur Dividenden, aber nicht Wertzuwächse (bzw. realisierte Kapitalgewinne) zu versteuern sind – ermöglicht. Dies alles mindert die Attraktivität einer Amortisation.

Da Hypothekarkredite in der Regel durch Banken bereitgestellt werden und, wie in Abschnitt 4.3 dargelegt, erfahrungsgemäss eines der zentralen Risiken in den Bankbilanzen darstellen, können diese steuerlichen Anreize zur vermehrten Verschuldung auch mit Blick auf die Stabilität des Finanzsystems problematisch sein.

4.3 Einfluss der Verschuldung via Risiken des Immobiliensektors auf Finanzstabilität und Wachstum

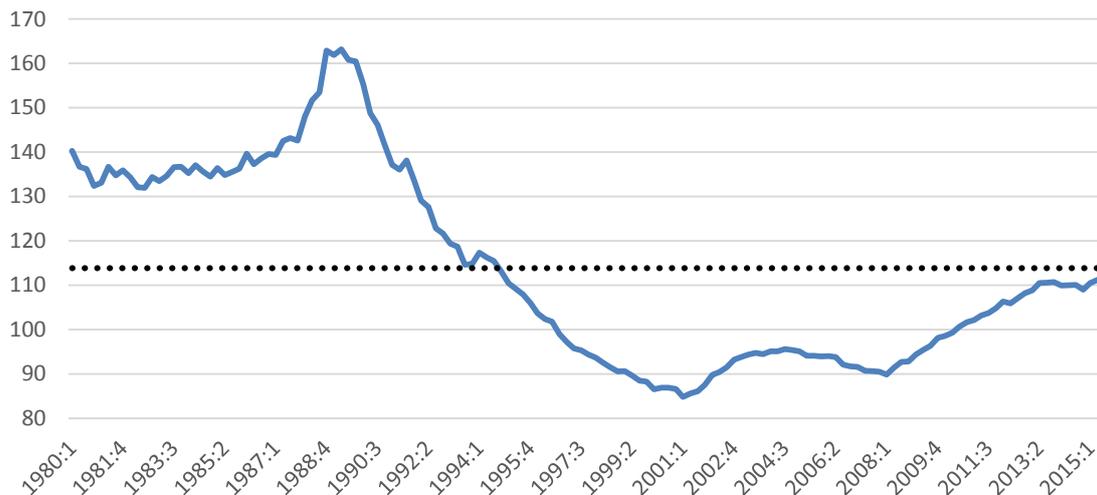
4.3.1 Risiko des Immobiliensektors für die Finanzstabilität

Die Erfahrungen der Schweiz aus den Neunzigerjahren haben gezeigt, dass eine hohe unsorgfältige Kreditvergabe und eine erhöhte Risikobereitschaft, gefolgt von einer raschen Erhöhung der Zinsen, zu einer scharfen Korrektur am Immobilienmarkt und hohen Verlusten bei den Banken führen können. Zwischen 1991 und 1996 mussten im inländischen Kreditgeschäft rund 42 Mrd. Franken abgeschrieben werden (dies entspricht mehr als 10% der Wirtschaftsleistung von 1996), wobei die Krise in erster Linie das Segment der kommerziell genutzten Liegenschaften betraf (Credit Suisse 2010). Einige Banken wurden besonders schwer getroffen. Bei der Spar- und Leihkasse Thun zeigten sich die Probleme zuerst. Da keine Lösung gefunden wurde, musste sie wegen Überschuldung liquidiert werden. In der Folge wurden betroffene Banken jedoch von anderen Banken übernommen. Insgesamt gingen rund die Hälfte der Regionalbanken, zwei Kantonalbanken (Solothurn und Appenzell Ausserrhoden) sowie eine Grossbank (Schweizerische Volksbank) im Nachgang der Immobilienkrise in anderen Banken auf. Die Kantonalbanken Bern, Genf und Waadt mussten finanziell von den Steuerzahlern unterstützt werden. Bern und Genf erlitten dabei Verluste, was die Verschuldung dieser Kantone deutlich erhöhte. Insgesamt zeigt die historische, internationale Erfahrung, dass in mehr als zwei Drittel der systemischen Banken Krisen Preiseinbrüche bei Immobilien vorausgegangen sind (Zhu 2014).

Die steigende Nachfrage nach Immobilien – u.a. hervorgerufen durch anhaltend tiefe Zinsen, Be-

völkerungswachstum und mangelnde Anlagealternativen – hat in den vergangenen Jahren zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise¹⁵ und des Hypothekarvolumens¹⁶ geführt. Diese Entwicklung stellt zunehmend ein Risiko für die Finanzstabilität und die Schweizer Wirtschaft dar. Obwohl das Verhältnis von Immobilienpreisen zum Einkommen pro Kopf (vgl. Abbildung 4) – ein Risikoindikator für Immobilienkrisen – ungefähr dem langjährigen Durchschnitt (von 1980-2015) entspricht, ist dieser Quotient in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Die Schweizerische Nationalbank (SNB), deren gesetzlicher Auftrag auch die Stärkung der Finanzstabilität umfasst, warnt denn auch regelmässig vor den Gefahren, die von Ungleichgewichten auf dem Immobilien- und Hypothekarmarkt bzw. einer allfälligen Preiskorrektur bei den Wohnliegenschaften ausgehen.

Abbildung 4: Verhältnis der Immobilienpreise zum Einkommen pro Kopf (2010=100)



Quelle: OECD.

Nebst dem Anstieg der Immobilienpreise weist auch die hohe Verschuldung der privaten Haushalte auf ein Risiko für die Finanzstabilität hin. Ein hoher Fremdfinanzierungsgrad führt zu hohen Zins- und Tilgungszahlungen, welchen auch in wirtschaftlich schwierigen Zeiten nachgekommen werden muss. Zudem besteht stets das Risiko, dass Fremdkapital aufgrund angespannter wirtschaftlicher Verhältnisse bei Schuldner, Gläubiger oder in der Gesamtwirtschaft nur mit Schwierigkeiten bzw. zu für den Schuldner schlechteren Konditionen erneuert werden kann. Sollten viele Schuldner in einer Krise nicht mehr in der Lage sein, ihre Schulden bei den kreditgebenden Banken (d.h. den Fremdkapitalgebern) zu bedienen, könnte sich dies (je nach Konzentration von Krediten auf den Bilanzen von Banken) negativ auf die Stabilität einzelner Finanzinstitute oder des Finanzsystems insgesamt auswirken.

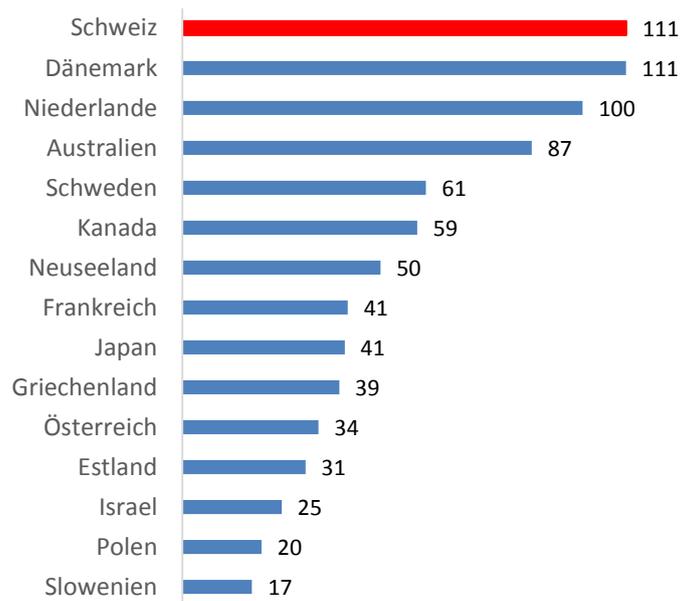
Die Hypothekarschulden der privaten Haushalte in der Schweiz sind im internationalen Vergleich hoch: Das Volumen der von Banken 2013 gewährten Hypotheken an private Haushalte im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt (BIP) beträgt in der Schweiz 111%¹⁷ (vgl. Abbildung 5). Die im internationalen Vergleich geringe Wohneigentumsquote in der Schweiz (2013: 37.5%) impliziert zudem hohe Hypothekarkredite pro Wohneigentümer-Haushalt.

¹⁵ Reale Preissteigerung von 20% seit 2010 (OECD Daten).

¹⁶ Reale Steigerung von 28% seit 2010 (SNB Daten).

¹⁷ Diese Zahl enthält Hypotheken, die durch Banken, Versicherungen und Pensionskassen an private Haushalte vergeben wurden. Davon entfallen schätzungsweise 85% auf die Finanzierung von Wohneigentum. Die restlichen Hypotheken dienen der Finanzierung von Wohnrenditeliegenschaften und in geringem Ausmass übrigen Liegenschaften.

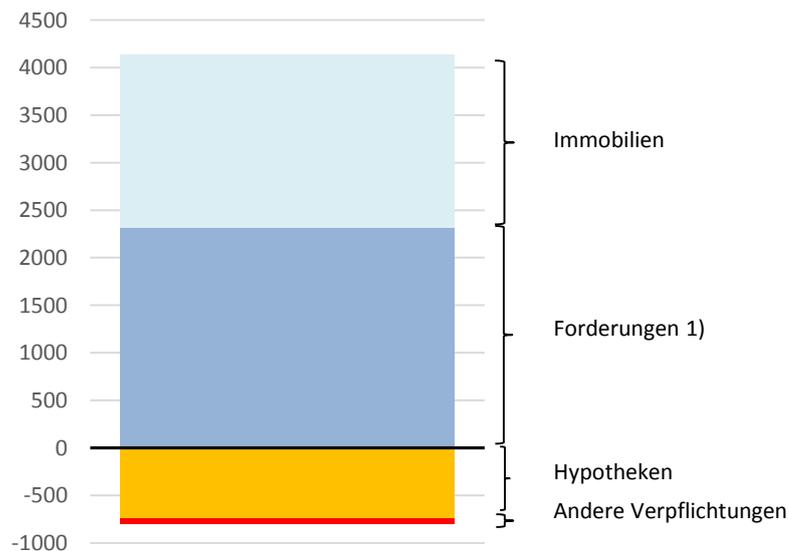
Abbildung 5: Hypothekarvolumen der privaten Haushalte in Prozent des BIP, 2013



Quelle: OECD.

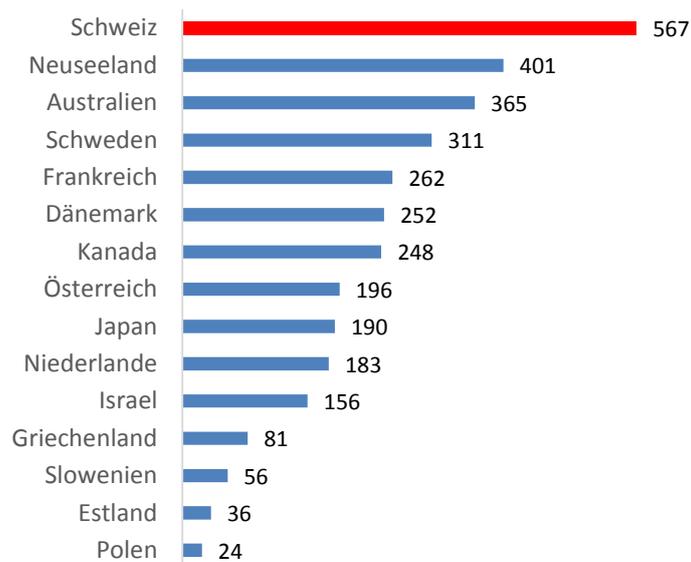
Dabei gilt es jedoch zu berücksichtigen, dass diesen Verpflichtungen insgesamt substantielle Vermögen gegenüberstehen (vgl. Abbildung 6). Misst man die gesamten Hypothekarverpflichtungen der Haushalte am Total der Immobilienvermögen, so beträgt der durchschnittliche Belehnungsgrad 41%. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz das Land mit dem höchsten Reinvermögen pro Erwachsenen (vgl. Abbildung 7). Massgeblich für die Finanzstabilität ist im Grundsatz die Nettoverschuldung (Bruttoverschuldung abzüglich Vermögenswerte). Allerdings ist bei der Nettosicht das Verwertungsrisiko der Aktiven zu berücksichtigen.

Abbildung 6: Vermögensbilanz der privaten Haushalte in Mrd. Franken, 2014



Quelle: SNB (2015b). 1) Unter Forderungen fallen Bargeld und Einlagen, Schuldtitel, Aktien, Anteile an kollektiven Kapitalanlagen, strukturierte Produkte sowie Ansprüche gegenüber Versicherungen und Pensionskassen.

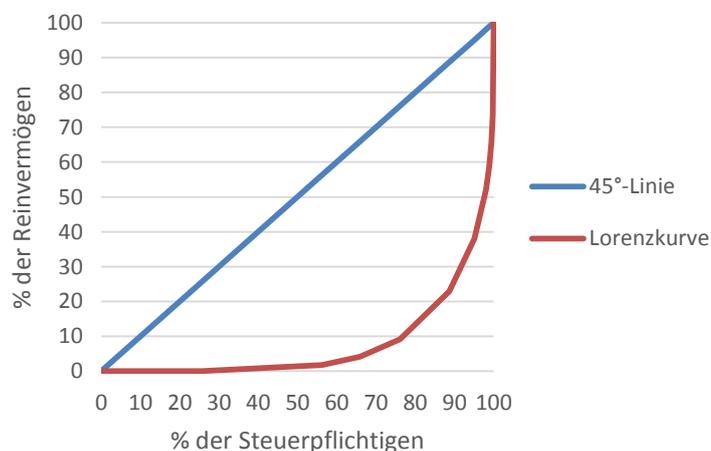
Abbildung 7: Reinvermögen pro Erwachsenen in Tausend USD, 2015



Quelle: Credit Suisse (2015). Bemerkung: Daten beruhen auf dem aktuellen Wechselkurs (keine Kaufkraftbereinigung).

Ausserdem ist die Verteilung der Vermögen, wie die Steuerstatistik zeigt, sehr ungleich. Die reichsten 10% besitzen ein Reinvermögen von rund 2 Mio. Franken pro Kopf, was im Total ungefähr 75% der gesamten Reinvermögen ausmacht (vgl. Abbildung 8). Hingegen besitzt mehr als die Hälfte der Steuerpflichtigen ein Reinvermögen von unter 50'000 Franken, d.h. im Total weniger als 2% der Gesamtsumme. Der obige Durchschnitt wird somit durch die hohen Vermögensklassen deutlich angehoben.

Abbildung 8: Verteilung des Reinvermögens in der Schweiz, 2011



Quelle: BFS / ESTV.

Es ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass Aktienkurse und Immobilienpreise im Zuge einer Krise rasch fallen und damit zu einer Verringerung des Vermögens der Haushalte führen können. Dabei sind auch die unterschiedlichen Fristigkeiten von Vermögen und Schulden zu beachten. Insbesondere der Zugriff auf die Pensionskassenguthaben ist kurzfristig nur unter eng definierten Bedingungen möglich. Schliesslich zeigen die Erfahrungen von Immobilienkrisen, dass stark wachsende Immobilienpreise die Vermögensseite über Gebühr aufblähen und die Haushalte zur verstärkten Kreditaufnahme verleiten können. Aus diesen Gründen ist es möglich, dass die Betrachtung des Nettovermögens unter Risikoaspekten zu einer falschen Einschätzung der Verschuldung führt.

Um den aktuellen Risiken im Immobilien- und Hypothekarmarkt zu begegnen, wurden in den vergangenen Jahren verschiedene Massnahmen getroffen, welche die Erhöhung der Widerstandsfähigkeit des Bankensektors sowie eine Beruhigung des Immobilien- und Hypothekarmarktes zum Ziel hatten. Neben der Einführung und Aktivierung des antizyklischen Kapitalpuffers (AZP) wurden die Selbstregulierungen der Banken angepasst, und damit die Anforderungen für die Hypothekarkreditvergabe in den Bereichen Eigenmittel der Kunden, Amortisation und Bewertung verschärft. Eine Studie der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich (BIZ 2015) zeigt, dass der AZP in der Schweiz zu generell höheren Hypothekarzinsen (vor allem bei im Hypothekargeschäft stark exponierten und schlecht kapitalisierten Banken) geführt hat. Die höheren Zinsen führen tendenziell zu einer Verlagerung der Hypothekervergabe in Richtung der besser kapitalisierten und weniger exponierten Banken.

4.3.2 Makrostabilität und Wachstumspolitik

Besonders schwerwiegende oder lange anhaltende Störungen der wirtschaftlichen Aktivität sind in den meisten Fällen auf eine hohe private oder staatliche Verschuldung zurückzuführen. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die Schweizer Volkswirtschaft bereits eine hohe Widerstandsfähigkeit aufweist, die es zu wahren gilt. Handlungsbedarf gibt es laut dem Bundesratsbericht „Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik“ vom 21. Januar 2015 jedoch neben den Anpassungen der Regulierung im Finanzbereich namentlich bei den Anreizen, die zur hohen Verschuldung der privaten Haushalte im Bereich der Hypothekarkredite führen.

Ein gut entwickelter Hypothekar- und Immobilienmarkt kann die Widerstandsfähigkeit von Volkswirtschaften prinzipiell erhöhen. In erster Linie ist der Hypothekarmarkt ein wichtiger Transmissionskanal, der die Wirkung der Geldpolitik erhöht. Aber ein gut funktionierender Immobilienmarkt trägt über die erhöhte Mobilität der Arbeitnehmer auch zu einer verbesserten Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte bei.

Eine Reihe von Forschungsarbeiten¹⁸ zeigt demgegenüber, dass eine hohe Verschuldung der privaten Haushalte – nicht nur über den Finanzsektor – grosse Risiken für eine Volkswirtschaft zeitigt. Eine hohe Verschuldung der Haushalte führt zu einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit für eine Rezession, da sich Schocks einerseits stärker auf das verfügbare Einkommen auswirken und damit den Konsum belasten, und andererseits der Prozess der Entschuldung bei Haushalten lange dauert. Immobilienblasen haben auch deshalb lange anhaltende Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, weil sie die regionale Flexibilität des Arbeitsmarktes beeinträchtigen und damit die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft einschränken. Ein hoher Verschuldungsgrad kann zudem nicht nur Ursache von Krisen sein, sondern führt auch dazu, dass Probleme zwischen Ländern und Sektoren übertragen werden, und beschränkt die staatlichen und privaten Möglichkeiten, auf Schocks zu reagieren.

Die Verschuldung der privaten Haushalte, welche in der Schweiz zum grössten Teil auf Hypotheken basiert, hat deshalb einen wichtigen Einfluss auf die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Massnahmen, welche die Verschuldung der privaten Haushalte reduzieren, sind daher prinzipiell geeignet, zur Säule „Stärkung der Widerstandsfähigkeit“ der Wachstumspolitik des Bundesrates beizutragen.

¹⁸ Vgl. beispielsweise Duval und Vogel (2008), Sutherland und Hoeller (2012), Sutherland et al. (2012) sowie Sutherland und Hoeller (2014).

5 Reform der Eigenmietwertbesteuerung

5.1 Benchmark entscheidungsneutrale Wohneigentumsbesteuerung

Artikel 8 der Bundesverfassung fordert die Rechtsgleichheit aller Menschen. Dieser Grundpfeiler der schweizerischen Rechtsordnung entfaltet seine Kraft auch im Steuerrecht in der Forderung nach steuerlicher Gleichbehandlung aller Steuerpflichtigen. Dazu gehört, dass die Einkommensbesteuerung nach dem Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) zu erfolgen hat. Widerspiegelt sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Einkommen, lässt sich das Leistungsfähigkeitsprinzip mithilfe der sogenannten Reinvermögenszugangstheorie operationalisieren. Gemäss dieser wird Einkommen definiert als Zufluss von materiellen Mitteln, die für die persönliche Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehen. Es ist dabei irrelevant, ob der Zufluss monetär oder in Naturalform erfolgt. Beides erhöht die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in gleichem Masse.

So schreibt etwa das Bundesgericht in BGE 112 Ia 240 E. 3b S. 242: *„Das Bundesgericht hat im Entscheid vom 13. April 1983 i.S. AVLOCA ausgeführt, die Besteuerung des Eigenmietwertes sei eine Besonderheit, weil andere Nutzungserträge nicht steuerrechtlich erfasst werden. Der Mietwert einer Liegenschaft sei jedoch nicht, wie von gewisser Seite behauptet werde, ein fiktives Einkommen. Der Eigentümer, der seine eigene Wohnung bewohne, ziehe daraus zwar kein Bareinkommen; er erhalte hingegen aus seinem Immobilienvermögen ein Naturaleinkommen, das zu seinen übrigen Einkünften hinzukomme. Dabei handle es sich um einen Nutzungsertrag, der einen wirtschaftlichen Wert habe und der dem Mietzins entspreche, den der Eigentümer bei der Vermietung seiner Liegenschaft an einen Dritten hätte erzielen können. Mit der Benützung spare der Eigentümer eine unerlässliche Ausgabe - die Miete -, die jeder andere Steuerpflichtige aufwenden müsse. Die Besteuerung des Mietwertes stelle so einen integrierenden Bestandteil der Gesamtreineinkommensbesteuerung dar (Steuer Revue 1984, S. 139 ff. E. 5). Diese Ausführungen sind überzeugend, weshalb kein Anlass besteht, von dieser Beurteilung abzuweichen[...]“*

Ein wichtiger Pfeiler der Reinvermögenszugangstheorie ist das Nettoprinzip. Da der zur Erzielung der Einkünfte notwendige Aufwand (sog. Gewinnungskosten) nicht zur Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung steht, muss dieser steuerlich abzugsfähig sein. Übertragen auf die Wohneigentumsbesteuerung bedeutet dies, dass die Eigenmieten als Naturaleinkommen zu Marktpreisen steuerbar sein sollten, von diesem aber die Gewinnungskosten in Form von effektivem Unterhaltsaufwand, Hypothekarzinslast und sonstigen Liegenschaftskosten (wie Verwaltungskosten durch Dritte und Versicherungsprämien) abziehbar sind. Diese Nettoposition bildet bei der synthetischen Einkommenssteuer zusammen mit den übrigen Nettoeinkünften die Bemessungsgrundlage.

Eine solche steuerliche Behandlung würde die steuerliche Gleichbehandlung zwischen den folgenden Steuerpflichtigen realisieren:

- 1) Grundeigentümern und Mietern,
- 2) Grundeigentümern (Eigennutzern und Vermietern) untereinander,
- 3) Grundeigentümern und Eigentümern beweglicher Vermögenswerte sowie
- 4) Grundeigentümern mit unterschiedlichem Selbstfinanzierungsgrad/Verschuldungsgrad.

5.2 Handlungsbedarf

Das heutige System der Eigenmietwertbesteuerung weicht von den oben genannten Grundsätzen in mehrfacher Hinsicht ab (vgl. ESTV 2014):

- Zu niedrige Eigenmietwerte: Die Eigenmietwerte werden in der Regel deutlich unter den Marktmieten festgesetzt. Die damit verbundene Steuersubvention zugunsten von Wohneigentümern beträgt alleine bei der direkten Bundessteuer schätzungsweise 750 bis 830 Millionen Franken jährlich.

- Ausserfiskalische Förderung: Systemfremd ist auch die Abzugsfähigkeit der Investitionskosten, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen. Die Massnahme ist ausserdem aufgrund von hohen Mitnahmeeffekten, unerwünschten Verteilungswirkungen und fehlender Transparenz ungünstig zu beurteilen. Die Gewährung dieser Abzüge führt zu Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer in Höhe von 100 bis 230 Millionen Franken pro Jahr.
- Inkonsequentes Gewinnungskostenprinzip:
 - Schuldzinsenabzug: Der Schuldzinsenabzug fällt im aktuellen System zu grosszügig aus. Schuldzinsen sind auch dann voll abzugsfähig, wenn ihnen kein steuerbarer Ertrag (Verwendung für Konsumzwecke oder für Wertpapiere, welche einen steuerfreien Kapitalgewinn erwirtschaften) oder nur ein reduziert steuerbarer Ertrag (Säule 3a bzw. Kapitalbezug aus der beruflichen Vorsorge) gegenübersteht. Auch dies widerspricht dem Gewinnungskostenprinzip, wonach Aufwendungen nur dann voll abziehbar sind, wenn der Ertrag im Gegenzug voll steuerbar ist.
 - Abzug der Liegenschaftskosten: Die zugelassenen Abzüge für Liegenschaftskosten sollten die wahren Gewinnungskosten widerspiegeln. Im Bundessteuerrecht sowie in den meisten Kantonen haben die Steuerpflichtigen jedoch die Möglichkeit, jedes Jahr zwischen der Liegenschaftspauschale sowie den effektiven Unterhalts- und sonstigen Liegenschaftskosten zu wählen (begründet wird dies mit Vereinfachungszielen). Diese sogenannte „Wechselpauschale“ ist aus Sicht des Gewinnungskostenprinzips nicht sachgerecht. Unterhaltskosten sollten entweder ausschliesslich effektiv gewährt oder pauschal berücksichtigt werden, indem sich der Abzug an einer ökonomischen Wertminderung orientiert.
- Verschuldungsanreize: Wie in Abschnitt 4.2 aufgezeigt, sind die Verschuldungsanreize in der aktuellen steuerlichen Situation höher als im Benchmark-Fall.

5.3 Handlungsoptionen

Nachfolgend werden drei mögliche Massnahmen zur Reduktion der Verschuldungsanreize bei den privaten Haushalten diskutiert.

5.3.1 Reformvariante „Benchmark“

Diese Reformvariante würde den Status quo in den Benchmark (vgl. Abschnitt 5.1) überführen. Dies erfolgt durch drei steuerliche Teilmassnahmen:

1. Die Eigenmietwerte sind ohne Abschlag zum Marktpreis zu versteuern und werden regelmässig an die Preisentwicklungen auf dem Mietmarkt angepasst;
2. die Liegenschaftspauschale¹⁹ sowie der Abzug für energiesparende und umweltschonende Investitionen wird abgeschafft und
3. private Kapitalgewinne sind steuerbar.

Mit der Besteuerung der Eigenmietwerte zum Marktwert würde Wohneigentum deutlich stärker belastet. Auch die Abschaffung der Liegenschaftspauschale und des Abzugs für energiesparende und umweltschonende Investitionsaufwendungen entspricht einer impliziten Steuererhöhung für Wohneigentümer. Keine der beiden Massnahmen hat einen direkten Einfluss auf die Verschuldungsanreize. Sie reduzieren aber die Nachfrage nach Wohneigentum, was tendenziell preisdämpfend wirkt.

Die Nichtbesteuerung der Kapitalgewinne im Privatvermögen in Verbindung mit der vollen Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen lädt ein, zwecks Steueroptimierung die Verschuldung hoch zu halten. Würden Kapitalgewinne konsequent der Besteuerung unterzogen, würde dieser steuerliche Anreiz

¹⁹ Alternativ könnten die Liegenschaftspauschale auch reformiert und die effektiven Unterhaltskosten abgeschafft werden (vgl. Diskussion in Abschnitt 5.2).

weitgehend gemindert. Aufgrund des Lock-in-Effektes verbleibt allerdings ein Restanreiz. Im April 2015 hat der Bundesrat aufgrund des Vernehmlassungsergebnisses jedoch beschlossen, auf die Einführung einer Besteuerung der Kapitalgewinne im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III zu verzichten, womit dieser Verschuldungsanreiz unverändert bestehen bleibt.

Weitere Unterbesteuerungen, welche tendenziell eine hohe Bruttoverschuldung begünstigen, sind bei der beruflichen Vorsorge (Pensionskasseneinkauf im Zusammenhang mit späterem Kapitalbezug) und der privaten Altersvorsorge (Säule 3a) zu verzeichnen. Diese Steuerlücken sollten aus Sicht der steuerlichen Gleichbehandlung zwar ebenfalls geschlossen werden, haben jedoch keinen nennenswerten Einfluss auf die Nettoverschuldung der privaten Haushalte. In erster Linie würden die Anreize zu einer hohen Bruttoverschuldung reduziert, wobei zugleich auch die Anreize für zusätzliche Ersparnisse in der beruflichen und privaten Vorsorge verringert würden.

5.3.2 Reformvariante „Systemwechsel“

Eine Alternative zum heutigen System der Eigenmietwertbesteuerung wäre ein System, in welchem der Eigenmietwert nicht mehr besteuert, im Gegenzug jedoch auch kein Unterhalts- und kein Schuldzinsenabzug mehr zugelassen wird. Neben einer Vereinfachung bei den Einkommenssteuern²⁰ hätte ein Systemwechsel den Vorteil, dass durch den Wegfall des Schuldzinsenabzugs auf das Eigenheim die Verschuldungsanreize reduziert werden. Das Ausmass der Reduktion der Verschuldungsanreize hängt jedoch massgeblich davon ab, wie bei einem Systemwechsel die Schuldzinsen auf dem selbstgenutzten Wohneigentum ausgeschieden würden. Eine vollständige Abschaffung der Schuldzinsen ist nicht möglich, da namentlich für vermietete Liegenschaften gemäss Gewinnungskostenprinzip weiterhin ein Schuldzinsenabzug gewährt werden muss.

5.3.3 Reformvariante „Korrektur Schuldzinsenabzug“

Im geltenden Recht können Schuldzinsen steuerlich abgezogen werden, soweit dadurch die Schuldzinsen die steuerbaren Vermögenserträge (inkl. des Eigenmietwerts) um nicht mehr als 50'000 Franken übersteigen. Soweit die Schuldzinsen Gewinnungskostencharakter haben, wäre ein unbeschränkter Schuldzinsenabzug zwar in der Reformvariante „Benchmark“ gerechtfertigt. Im aktuellen System ist jedoch selbst der beschränkte Schuldzinsenüberhang als zu grosszügig zu bezeichnen. Bei Beibehaltung des heutigen Systems der Eigenmietwertbesteuerung mit den vorhandenen Lücken und bestehenden Verschuldungsanreizen drängt sich daher die Streichung des Schuldzinsenüberhangs auf.

Bei steigendem Zinsniveau nimmt die Bedeutung des Schuldzinsenüberhangs überproportional zu, da gleich bleibenden Einkünften (Eigenmietwerten) höhere Gewinnungskosten (Schuldzinsen) gegenüberstehen. Würde die Abzugsfähigkeit des Schuldzinsenüberhangs abgeschafft, könnten Verschuldungsanreize reduziert werden. Betroffen von der Einschränkung wären neben den Wohneigentümern auch Steuerpflichtige mit Konsumkrediten. Um die Verschuldungsanreize weiter zu reduzieren, sollten auch Schuldzinsen auf Schulden, welche Wertpapieranlagen finanzieren, die private Kapitalgewinne generieren, nach der sogenannten objektmässigen Methode²¹ ausgeschieden werden. Dies wäre aus Sicht des Gewinnungskostenprinzips konsistent, ist allerdings erhebungstechnisch schwierig umzusetzen, sofern eine differenzierte Ausscheidung erfolgen soll.

²⁰ Dies trifft zu bei selbstnutzenden Wohneigentümern, die keine vermieteten Objekte haben (grosse Mehrheit der Wohneigentümer). Bei Wohneigentümern, welche neben selbstgenutzten auch vermietete Liegenschaften besitzen wird es aufgrund notwendiger Ausscheidungen beim Schuldzinsenabzug hingegen eher komplizierter.

²¹ Die Ausscheidung der Schuldzinsen könnte so umgesetzt werden, dass nur noch die Schuldzinsen auf Schulden, welche auf Immobilien lasten, maximal jedoch auf Schulden im Umfang der amtlichen Werte, abgezogen werden können. Die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen wäre dann, unabhängig vom aktuellen Zinsniveau, eingeschränkt.

5.4 Beurteilung der Massnahmen

Handlungsoptionen sind danach zu beurteilen, inwieweit sie den folgenden Kriterien Rechnung tragen: (1) Wirtschaftliche Effizienz, (2) Finanz- und Makrostabilität, (3) Verteilungswirkungen, (4) Finanzielle Auswirkungen, (5) Vollzugsaufwand und (6) politische Umsetzbarkeit. Die Beurteilung der Massnahmen nach den entsprechenden Kriterien findet sich in Tabelle 1.

Tabelle 1: Beurteilung der Massnahmen

| Beurteilungskriterien | Massnahme 1: Benchmark | Massnahme 2: Systemwechsel | Massnahme 3: Korrektur Schuldzinsenabzug |
|------------------------------------|---|--|--|
| Finanz- und Makrostabilität | <ul style="list-style-type: none"> Nachfrage nach Immobilien sinkt, da Wohneigentum höher besteuert wird. Bruttoverschuldung nimmt infolge der Kapitalgewinnsteuer ab, Vermögenswerte jedoch auch. <p>→ <i>Finanz- und Makrostabilität nehmen leicht zu</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> Im oberen Preissegment und in Regionen mit hohen Haushaltseinkommen und Vermögen steigt Nachfrage tendenziell, da für wohlhabende Haushalte neue Steuersparmöglichkeit (= Anlage in steuerbefreites Wohneigentum) geschaffen wird. Bei dieser Massnahme dürfte langfristig (d.h. bei höherem Zinsniveau) die Nachfrage im unteren und mittleren Preissegment am stärksten sinken, da stark vermögensrestringierte Haushalte als Nachfrager entfallen. Je nach Ausgestaltung des Systemwechsels (Ausscheidung Schuldzinsen) mittelhoher bis hoher Anreiz zur Schuldentilgung Bilanzen der Finanzinstitute werden infolge von Schuldenreduktion verkürzt. <p>→ <i>Finanz- und Makrostabilität nehmen langfristig deutlich zu</i></p> | <ul style="list-style-type: none"> Nachfrage nach Immobilien sinkt leicht. Kaum Auswirkungen auf Immobilienpreise. Verschuldungsanreize werden je nach Ausgestaltung nur in Einzelfällen – oder bei einer generellen Einschränkung in moderatem Umfang – reduziert. <p>→ <i>Finanz- und Makrostabilität nehmen leicht zu</i></p> |
| Wirtschaftliche Effizienz | Verzerrung gegenüber anderen Anlagearten wird eliminiert. Insgesamt jedoch nur positive Effekte, falls Mehreinnahmen aus Kapitalgewinnsteuer für Steuer senkungen des Produktionsfaktors Kapital (z.B. Reduktion der Vermögenssteuer oder von Unternehmenssteuern) verwendet wird. | Insgesamt unbestimmt bzw. gegenläufige Effekte: → Positiv: Zu generöse Abzüge werden abgeschafft, Anreize zur Verschuldung entfallen → Negativ: Begünstigung Selbst- ggü. Fremdfinanzierung. | Insgesamt positiv, da Verschuldungs- und Anlageentscheidungen weniger stark durch steuerliche Faktoren beeinflusst werden. Negativ betroffen: Konsumkreditbranche. |
| Verteilungswirkungen | Die Verteilungswirkungen hängen davon ab, für welche Zwecke (Steuersenkungen, Mehrausgaben) die Mehreinnahmen verwendet werden. Isoliert betrachtet führen die Steuerbarkeit der privaten Kapitalgewinne und die Mehrbelastung des selbstgenutzten Wohneigentums zu einer stärkeren Belastung der Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen. | Einkommensstarke Haushalte profitieren durch Möglichkeiten zur Portfolioumschichtung tendenziell stärker als einkommensschwache. Wohneigentümer mit geringer Verschuldung, bzw. hohen Vermögenswerten, sind hauptsächlich Gewinner der Reform. | Untere und mittlere Einkommensgruppen negativ von Nichtabzugsfähigkeit der Konsumkredite betroffen, obere Einkommensgruppen durch Beschränkung des Hypothekenzinsabzugs → insgesamt unbestimmte Verteilungswirkungen. |
| Finanzielle Auswirkungen | <ul style="list-style-type: none"> Mehreinnahmen Steuerbarkeit privater Kapitalgewinne gemäss Vorlage USR III: rund 800 Mio. bei Kantonen und rund 300 Mio. bei Bund. Mehreinnahmen andere Massnahmen: rund 1 Mrd. Franken bei Bund. Auswirkungen Kantone unbekannt. | Abhängig von Ausgestaltung des Systemwechsels und aktuellem Zinsniveau. Kurzfristig sind Mindereinnahmen zu erwarten. Langfristig ist aufkommensneutrale Reform möglich (vgl. ESTV 2014). | Geringe Mehreinnahmen. Höhe hängt von aktuellem Zinsniveau ab. |
| Vollzugaufwand | <ul style="list-style-type: none"> Erhöhung des Eigenmietwerts auf den Marktwert kann vermehrt zu Einsparungen und damit zu einem steigenden Vollzugaufwand führen. Steuerbarkeit der privaten Kapitalgewinne erhöht zwar den Vollzugaufwand, jedoch entfallen Abgrenzungsprobleme. | Aufwand nimmt deutlich ab (gilt nicht in Bezug auf Wohneigentümer mit zusätzlich vermieteten Liegenschaften, bei denen neu eine Ausscheidung der Schuldzinsen notwendig wird). | Minimale Reduktion des Vollzugaufwands. |
| Politische Machbarkeit | Sehr gering. Die Massnahme würde zwar eine steuerrechtliche Gleichstellung zwischen Mietern und Wohneigentümern herbeiführen. Allerdings würde die Belastung der Wohneigentümer deutlich steigen. Wohneigentümer und Mieter, welche in Zukunft Wohneigentum erwerben wollen, werden sich gegen diese Massnahme stellen. | Die Vergangenheit hat gezeigt, dass eine politische Mehrheitsfindung schwierig ist. Ein reiner Systemwechsel, d.h. ein solcher, bei dem keine wohneigentumsbezogenen Abzüge mehr zugelassen werden, wurde von den Wohneigentümer-Vertretern nicht befürwortet. Der Anteil der Wohneigentümer ist jedoch in den letzten Jahren stetig gestiegen, während die steuerliche Belastung infolge gesunkener Schuldzinsen zugenommen hat. Ein reiner Systemwechsel könnte damit mehrheitsfähig werden. Ein Systemwechsel mit weiterhin generös gewährten Abzügen dürfte am Widerstand der Mieter scheitern. | Wohneigentümer mit einer hohen Verschuldung und mit Eigenmietwerten, welche sehr stark unter dem Marktwert liegen, können stärker belastet werden. Es handelt sich allerdings um eine kleinere Korrekturmassnahme, von der beim heutigen Zinsniveau sowieso kaum jemand betroffen wäre. Insgesamt scheint die Umsetzbarkeit dieser Massnahme unsicher. |

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Massnahme „Benchmark“ in den zentralen Kriterien positiv zu beurteilen ist. Dies gilt jedoch nur, wenn die dabei entstandenen Mehreinnahmen bzw. Mehrbelastungen, welche sich infolge der Kapitalgewinnbesteuerung ergeben, durch entsprechende Steuersenkungen auf dem Faktor Kapital kompensiert werden. Andernfalls dürfte der Einfluss auf die wirtschaftliche Effizienz negativ sein. Auch die höheren Eigenmietwerte würden die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer erhöhen. Damit würde Spielraum für eine generelle Senkung des Einkommenssteuertarifs entstehen, welche tendenziell positive Beschäftigungs- und Sparanreize mit sich brächte. Die Wirkung auf die Nettoverschuldung dürfte eher gering sein; die Reform „Benchmark“ würde hauptsächlich einkommensstarke Haushalte zu Vermögensumschichtungen bewegen. In Verbindung mit einer sinkenden Nachfrage nach Wohneigentum dürfte sich diese Massnahme dennoch eher positiv auf die Finanz- und Makrostabilität auswirken. Negativ an dieser Massnahme zu beurteilen ist lediglich der tendenziell zunehmende Vollzugsaufwand. Allerdings ist diese Massnahme – welche eine deutliche Mehrbelastung der Wohneigentümerhaushalte und der Besitzer grosser beweglicher Vermögen mit sich bringt – aufgrund hoher Widerstände politisch kaum realisierbar. Schon die Steuerbarkeit der privaten Kapitalgewinne war im Rahmen der Unternehmenssteuerreform III politisch chancenlos und wurde deshalb vom Bundesrat in diesem Rahmen wieder verworfen.

Mit einem Systemwechsel liesse sich insbesondere die Finanz- und Makrostabilität langfristig erhöhen und der Vollzugsaufwand (durch die Vereinfachung des Steuersystems) senken. Die kurzfristige Wirkung auf die Makrostabilität ist von der konkreten Umsetzung (insbesondere den Übergangsbestimmungen) abhängig. Unbestimmt sind allerdings die Effekte auf die wirtschaftliche Effizienz. Dies, weil positiven Effekten (Verschuldungsanreize werden abgebaut) andere Fehlanreize (Begünstigung von selbst- gegenüber fremdfinanzierem Wohneigentum) gegenüberstehen.²² Die Bilanzverkürzung der Finanzbranche infolge der Schuldenreduktion ist zwar aus Stabilitätsüberlegungen zu befürworten, dürfte allerdings eine Ertragsschmälerung der Kreditinstitute im Hypothekengeschäft zur Folge haben. Die finanziellen Auswirkungen und die Verteilungswirkungen hängen ausserdem von der konkreten Umsetzung des Systemwechsels ab. Grundsätzlich lässt sich der Systemwechsel aber so implementieren, dass die Verteilungswirkungen moderat und die finanziellen Auswirkungen (langfristig, d.h. bei einem gegenüber heute rund 1.5 Prozentpunkte höheren Zinsniveau) neutral ausfallen. Die Chancen, dass eine Abschaffung des Eigenmietwerts bei gleichzeitigem Streichen sämtlicher Abzüge (sog. reiner Systemwechsel) politisch mehrheitsfähig ist, sind zwar eher gering, wie die Erfahrungen gezeigt haben, sie dürften jedoch derzeit aufgrund des tiefen Zinsniveaus höher sein als in der Vergangenheit.

Die Einschränkung des Schuldzinsenabzugs als Korrekturmassnahme im Status quo ist in Bezug auf wirtschaftliche Effizienz, Finanz- und Makrostabilität sowie den finanziellen Auswirkungen leicht positiv zu beurteilen. Die Verteilungswirkungen und der entstehende Vollzugsaufwand dürften kaum ins Gewicht fallen. Die Auswirkungen auf die Finanz- und Makrostabilität fallen je nach konkreter Ausgestaltung der Massnahme unterschiedlich aus. So würde die Streichung des Schuldzinsenüberhangs – insbesondere in Anbetracht des derzeit niedrigen Zinsniveaus und der daher wenigen betroffenen Haushalte – nur geringe Wirkungen entfalten. Die politischen Chancen auf Realisierbarkeit sind eher ungünstig zu beurteilen. Der Grund liegt darin, dass es bei der Reform keine Gewinner gibt, für Wohneigentümer und Konsumkreditnehmer jedoch eine Höherbelastung resultiert. Daher ist auch kaum mit breiter politischer Unterstützung für diese Massnahme zu rechnen.

Eine Beurteilung, welche Handlungsoption mit Vorteil weiterzuverfolgen wäre, bedarf einer Abwägung der verschiedenen Ziele. Tabelle 2 gibt als Kondensat von Tabelle 1 eine Übersicht über den

²² Im heutigen System wird ein hoher Fremdfinanzierungsanteil steuerlich begünstigt, im Falle eines Systemwechsels ist es genau umgekehrt. Es wird dann ein hoher Eigenfinanzierungsanteil steuerlich privilegiert. Beide Situationen sind steuerlich verzerrend, mit dem Unterschied, dass die steuerliche Privilegierung des Eigenkapitals Verschuldungsanreize reduziert und damit die Finanz- und Makrostabilität positiv beeinflusst.

Zielerreichungsgrad der verschiedenen Massnahmen.

Je nach politischem Ziel kann die Entscheidung zugunsten einer jeweils anderen Massnahme ausfallen. Aus Perspektive der Finanz- und Makrostabilität, die im Zentrum des Auftrages der Arbeitsgruppe steht, und aus Steuervereinfachungsgründen („Vollzugsaufwand“) ist ein Systemwechsel vorzuziehen. Steht die wirtschaftliche Effizienz im Vordergrund, dann wäre die Ausrichtung der Wohneigentumsbesteuerung in Richtung Benchmark wünschenswert. Bezüglich Realisierbarkeit würde schliesslich die Wahl auf die Massnahme „Korrektur des Schuldzinsenabzugs“ fallen.

Tabelle 2: Beurteilung der Massnahmen – Übersicht

| Beurteilungskriterien | Massnahme 1: Benchmark | Massnahme 2: Systemwechsel | Massnahme 3: Korrektur Schuld- zinsenabzug |
|--|---------------------------|-------------------------------|--|
| Finanz- und Makrostabilität | + | +++ | + |
| Wirtschaftliche Effizienz | ++ | ? | + |
| Verteilungswirkungen ²³ | ? | ? | ? |
| Finanzielle Auswirkungen (Reform verursacht Mehreinnahmen (+), welche für anderweitige Kompensation zur Verfügung stehen bzw. Mindereinnahmen (-), die durch andere Massnahmen gegenfinanziert werden müssen) | +++ | 0 | + |
| Vollzugsaufwand | - | ++ | 0 |
| Politische Machbarkeit | --- | -- | - |

Legende: Auswirkungen positiv (+) bis stark positiv (+++) bzw. Auswirkungen negativ (-) bis stark negativ (- - -). Auswirkungen unbedeutend (0) oder nicht bewertet (?).

6 Schlussfolgerungen

Der vorliegende Bericht zeigt auf, dass die Bruttoverschuldung der privaten Haushalte in der Schweiz im internationalen Vergleich sehr hoch ist und in den letzten Jahren sukzessive zugenommen hat. Gleichzeitig hat die steigende Nachfrage nach Immobilien zu einem starken Anstieg der Immobilienpreise geführt. Den hohen Schulden stehen zwar im Schnitt hohe Vermögenswerte gegenüber, doch täuscht dieser Durchschnitt über die tatsächliche Vermögensverteilung hinweg. Auch können keine gesicherten Aussagen gemacht werden, in welchem Ausmass sich eine Zinserhöhung via Verschlechterung der Kreditwürdigkeit bzw. Zahlungsfähigkeit der Hypothekarnnehmer negativ auf die Resilienz der kreditvergebenden Institute auswirken wird.

Zudem bestehen nicht vernachlässigbare Unwägbarkeiten darin, wie sich diese hohe Verschuldung im Falle eines deutlichen Zinsanstieges (zurück auf den langjährigen Durchschnitt) verbunden mit einer Preiskorrektur auf dem Immobilienmarkt auf die Schweizer Volkswirtschaft auswirken könnte. Die Schweizer Immobilienkrise der 90er Jahre und diejenigen der letzten Jahre in verschiedenen entwickelten Volkswirtschaften haben gezeigt, dass eine hohe unsorgfältige Kreditvergabe gefolgt von einer raschen Erhöhung der Zinsen und/oder einem Verfall der Immobilienpreise zu

²³ Eine Beurteilung der Verteilungswirkungen ist nicht möglich, da diese je nach normativen Wertvorstellungen unterschiedlich ausfallen kann. Für eine wertfreie Beurteilung der Verteilungswirkungen vgl. Tabelle 1.

hohen Verlusten bei den Banken führen können. Eine Reihe von Forschungsarbeiten zeigt ausserdem, dass eine hohe Verschuldung der privaten Haushalte – nicht nur über den Finanzsektor – grosse Risiken zeitigt. Eine solche führt zu einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit für eine Rezession, da sich Schocks negativ auf die regionale Flexibilität des Arbeitsmarktes, auf das verfügbare Einkommen und den Konsum auswirken und der Prozess der Entschuldung bei den Haushalten lange dauert.

Der steuerliche Anreiz zur Verschuldung wird immer wieder und von verschiedenen Seiten kritisch beurteilt. So haben sowohl die OECD²⁴ als auch der IWF der Schweiz in ihren jeweiligen Länderberichten mit Blick auf die Finanzstabilität bereits mehrfach empfohlen, diesen Fehlanreiz zu beheben und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Hypothekarschuldzinsen einzuschränken.

Der vorliegende Bericht der Arbeitsgruppe diskutiert drei verschiedene steuerliche Massnahmen, welche in unterschiedlichem Ausmass dazu geeignet sind, die aufgezeigten Verschuldungsanreize bei den privaten Haushalten zu reduzieren und damit die Finanzstabilität zu stärken. Die Entscheidung, welche Massnahme weiterzuverfolgen ist, bedarf jedoch der Berücksichtigung weiterer Auswirkungen. Je nach politischer Gewichtung dieser Auswirkungen kann die Entscheidung zugunsten einer jeweils anderen Massnahme ausfallen:

- Der Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung erweist sich bezüglich Finanz- und Makrostabilität langfristig am zielführendsten. Die Möglichkeit, steuerfrei Eigenmittel im selbstgenutzten Wohneigentum anzulegen, würde jedoch dazu führen, dass eigenfinanziertes Wohneigentum gegenüber fremdfinanziertem steuerlich begünstigt würde, weshalb das Steuersystem weiterhin Entscheidungen verzerren würde.
- Aus Sicht eines möglichst effizienten und auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ausgerichteten Steuersystems wäre es am zielführendsten, die Eigenmietwertbesteuerung nicht abzuschaffen, sondern umgekehrt in Richtung des steuersystematischen Benchmarks auszubauen. Dies würde bedeuten, die Eigenmieten zum Marktwert zu versteuern, die Liegenschaftspauschale sowie den Abzug für energiesparende und umweltschonende Investitionen abzuschaffen und private Kapitalgewinne steuerbar zu machen. Eine solche Steuerreform lässt sich politisch jedoch nicht realisieren.
- Die Streichung des Schuldzinsüberhangs (oder eine anders geartete Einschränkung des Schuldzinsenabzugs) wäre zwar in Bezug auf die Reduktion der Verschuldungsanreize als Schritt in die richtige Richtung einzustufen, könnte sich jedoch als wenig effektiv erweisen.

Die Arbeitsgruppe sieht einen Handlungsbedarf bezüglich der Verschuldungsanreize im Steuersystem. Die unterschiedlichen Auswirkungen der diskutierten Massnahmen erfordern jedoch eine Abwägung, welche politisch vorgenommen werden muss. Die Arbeitsgruppe verzichtet daher auf eine konkrete Empfehlung.

²⁴ So z.B. in ihrem neusten Länderbericht 2015 (vgl. OECD 2015).

7 Literatur

BIZ (2015), Higher Bank Capital Requirements and Mortgage Pricing: Evidence from the Countercyclical Capital Buffer (CCB). Basel: Bank für Internationalen Zahlungsausgleich.

Credit Suisse (2015), Global Wealth Databook 2015.

Credit Suisse Economic Research (2010), Swiss Issues Immobilien, Immobilienmarkt 2010, Fakten und Trends. Zürich: Credit Suisse.

Duval, R. und L. Vogel (2008), Economic Resilience to Shocks: The Role of Structural Policies. OECD Economic Studies No. 44, 2008/1.

ESTV (2014), Eigenmietwertbesteuerung – Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformoptionen. Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.

OECD (2015), OECD Economic Surveys: Switzerland 2015. Paris: OECD Publishing.

SNB (2015a), Bericht zur Finanzstabilität 2015. Zürich: Schweizerische Nationalbank.

SNB (2015b), Vermögen der privaten Haushalte 2014. Zürich: Schweizerische Nationalbank.

Sutherland, D. und P. Hoeller (2012), Debt and Macroeconomic Stability: An Overview of the Literature and Some Empirics. OECD Economics Department Working Papers, No. 1006, OECD Publishing.

Sutherland, D., P. Hoeller, R. Merola und V. Ziemann (2012), Debt and Macroeconomic Stability. OECD Economics Department Working Papers, No. 1003, OECD Publishing.

Sutherland, D. und P. Hoeller (2014), Growth Policies and Macroeconomic Stability. OECD Economic Policy Paper, No. 8, February.

Zhu, M. (2014), Housing Markets, Financial Stability and the Economy. Opening Remarks the Bundesbank/German Research Foundation/IMF Conference, June 5, 2014.