



Mario Morger, 19.05.2014

Eigenmietwertbesteuerung

Anreizmechanismen, Verteilungseffekte und
finanzielle Auswirkungen verschiedener Reform-
optionen

Herzlich gedankt wird den kantonalen Steuerverwaltungen Bern und Thurgau für die Zurverfügungstellung der Steuerdaten sowie Kurt Dütschler und Walter Flückiger für die mit der Datenlieferung und Aufbereitung verbundenen Arbeiten. Für bereichernde Diskussionen und wertvolle Hinweise dankt der Autor Fabian Baumer, Martin Daepf, Bruno Jeitzner, Alwin Moes, Rudi Peters, Lukas Schneider und Peter Schwarz.

Diese Studie widerspiegelt nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in dieser Arbeit vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer ist ausschliesslich der Autor verantwortlich.

Condensé

La présente étude porte sur diverses propositions de réforme de l'imposition de la valeur locative. Outre les conséquences sur les finances publiques et les effets de répartition, elle analyse toutes les questions générales liées à une telle réforme, telles que: qui accède à la propriété du logement, à quel moment de la vie se produit l'acquisition du logement, dans quelle mesure l'imposition de la valeur locative influence-t-elle le taux d'endettement des ménages et de quelle manière la modification du système fiscal change-t-elle cette tendance ? Ces questions sont traitées soit de manière théorique, soit à l'aide des données fiscales disponibles des cantons de Berne et de Thurgovie. Les conséquences sur l'impôt fédéral direct sont estimées au moyen d'extrapolations pour l'ensemble de la Suisse.

En matière d'imposition du revenu, le droit suisse applique le principe de l'augmentation de la fortune nette aux immeubles occupés par leurs propriétaires. La valeur locative, qui est considérée comme un revenu en nature, augmente la capacité économique et doit donc être traitée fiscalement de la même manière qu'un revenu du marché. D'après le principe net, les frais d'acquisition de ce revenu en nature (tels que les intérêts passifs ou les frais d'entretien effectifs) sont déductibles. Le droit suisse régissant l'imposition du revenu déroge cependant au principe de l'augmentation de la fortune nette en fixant une valeur locative trop basse. Le montant implicite estimé de l'encouragement de la propriété du logement au moyen de la fixation de valeurs locatives trop faibles est compris entre 750 et 830 millions de francs en ce qui concerne l'impôt fédéral direct. A cela s'ajoute la déductibilité des mesures d'économie de l'énergie et de protection de l'environnement, qui font également partie de l'encouragement de la propriété du logement, comprises entre 100 et 230 millions de francs. Du point de vue de la politique fiscale, cette dérogation au principe de l'augmentation de la fortune nette est fondée sur le mandat constitutionnel de l'encouragement de la propriété du logement et sur d'autres objectifs extrafiscaux. Du point de vue financier, en revanche, aucun élément incitatif important ne correspond à la déduction forfaitaire des frais d'entretien de l'immeuble. Par conséquent, on estime à environ 850 à 1060 millions de francs par an l'encouragement total apporté par la Confédération. Le volume implicite de l'encouragement de la propriété du logement et des mesures destinées à économiser l'énergie et protéger l'environnement correspond donc à environ 8 à 11 % des recettes de l'impôt fédéral direct versées par les personnes physiques (2010: 10 milliards de francs).

Considérée isolément, la déduction des intérêts passifs liée à l'imposition de la valeur locative n'a pas d'effet de distorsion sur la décision d'investir du ménage, elle est neutre. Ce n'est que lorsqu'elle est conjuguée à un traitement fiscal différencié des rendements des titres (mot-clé exonération de l'augmentation de la valeur des investissements, gain en capital) qu'elle entraîne une incitation à l'endettement excessif. Le système fiscal en vigueur, incite d'une part à contracter un taux d'endettement trop élevé et, d'autre part, à s'exposer à des risques disproportionnés, dans la mesure où l'augmentation de la valeur des investissements est proportionnelle au risque. Le recours à ce levier est d'autant plus profitable que le taux marginal d'imposition du contribuable est élevé. Pour les ménages à haut revenu, un taux d'endettement brut élevé est donc particulièrement profitable.

L'incitation à l'endettement peut être réduite par un changement du système fiscal. Si la déduction des intérêts passifs n'est plus accordée que partiellement ou n'est plus accordée du tout, il peut même en résulter un taux d'endettement trop bas par rapport à celui qui résulte d'un système fiscal neutre. Ce serait par exemple le cas si, au lieu de préférer des investissements à taux de rendement plus élevé sur le marché, les contribuables pré-

féraient l'acquisition du logement. En conséquence, cette situation fiscale entraînait un risque majeur.

Au cours des deux décennies passées, le niveau moyen des taux d'intérêts hypothécaires a connu une baisse à peu près régulière en Suisse. A mesure que le niveau des taux d'intérêt baisse, la part des ménages qui déclarent une valeur locative nette positive augmente. Les recettes de l'impôt fédéral direct suivent. En cas de revirement des taux, il faudrait donc s'attendre à une diminution des recettes fiscales. Du point de vue des contribuables, ce mécanisme entraîne la participation de l'Etat à la couverture du risque lié à la variation des taux d'intérêt.

Les conséquences financières de diverses options de réforme ont été estimées au moyen des données fiscales détaillées des cantons de Berne et de Thurgovie pour l'année 2010, améliorées par rapport à la situation précédente des données. Ces nouvelles données ont permis de prendre en compte les conditions cadre qui ont changé au cours des dernières années (niveau des taux d'intérêts hypothécaires, changement des prix de l'immobilier). En raison du très faible niveau actuel des taux d'intérêt, les recettes provenant de l'imposition de la valeur locative atteignent un niveau historiquement élevé. Par conséquent, le changement de système est relativement cher. En fonction de la forme que revêtira la suppression de la déduction des intérêts passifs (qui restent déductibles dans le contexte des rendements de la fortune imposables), et en fonction de l'adaptation des comportements des ménages, le simple changement du système (selon le niveau des taux d'intérêt de 2010) peut apporter soit des recettes supplémentaires de l'ordre de 120 à 160 millions de francs (sans processus d'adaptation) soit une diminution des recettes comprise entre 160 et 310 millions de francs (en raison de la réduction de la dette maximale à court terme) pour ce qui est de l'impôt fédéral direct. Les options de réforme qui prévoient de maintenir certaines déductions (telles que les dépenses d'investissement en faveur de mesures d'économie de l'énergie et de protection de l'environnement, la déduction pour l'acquisition du logement, la déduction limitée des intérêts passifs) ou d'accorder un droit d'option s'accompagneraient d'une diminution importante des recettes fiscales dans certains cas. Le changement du système proposé par le Conseil fédéral en 2010 entraînerait aussi une diminution des recettes comprise entre 280 et 360 millions de francs et non l'augmentation qui a jusqu'ici été estimée à 85 millions de francs.

Le niveau des taux hypothécaires de 2010 était d'environ un point de pourcentage plus bas que le taux d'intérêt moyen des années 2000 à 2009. On peut supposer qu'à moyen ou à long terme, le niveau actuel historiquement bas des taux d'intérêt augmentera. L'adaptation, au moins au niveau du taux d'intérêt moyen de la première décennie du nouveau millénaire, paraît susceptible de se produire. Les trois options suivantes de changement partiel du système sont à peu près neutres du point de vue des recettes de la Confédération pour un tel niveau des taux d'intérêt (entre - 60 et + 45 millions de francs): (1) déduction des intérêts passifs à hauteur de 100 % des rendements de la fortune imposables sans autre mesure d'accompagnement; (2) déduction des intérêts passifs à hauteur de 80 % des rendements de la fortune imposables liée à une déduction pour l'acquisition du logement supplémentaire; (3) déduction des intérêts passifs à hauteur de 80 % des rendements de la fortune imposables liée à une déduction pour les mesures d'économie de l'énergie et de protection de l'environnement particulièrement efficaces.

Pour analyser les effets de répartition causés par un changement du système, dans une première étape, il est intéressant de définir les groupes de personnes qui seraient concernées par une telle réforme. L'exploitation des données du canton de Berne montre que la propriété du logement n'est acquise que relativement tardivement. Cette tendance est notamment due au manque de fonds propres. Seuls les ménages à revenus moyens et élevés présentent un «mode de vie typique», d'après lequel l'acquisition du logement

commence de plus en plus souvent entre 40 et 49 ans et d'après lequel les ménages plus âgés (de plus de 80 ans) renoncent à la propriété du logement au profit d'autres formes d'habitat. Le fait d'acquérir ou de pouvoir acquérir son logement avant 40 ans reste exceptionnel.

Aujourd'hui déjà, les ménages propriétaires de leur logement bénéficient d'un traitement fiscal plus favorable. En cas de mise en œuvre du changement de système, la majorité des propriétaires de leur logement (étant donné le niveau actuellement bas des taux d'intérêt) seraient encore légèrement favorisés dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Cela s'applique déjà en cas de simple changement du système, sans octroi de déduction supplémentaire. Ce résultat est peu surprenant, étant donné qu'en raison du niveau actuellement bas des taux d'intérêt, environ deux tiers des contribuables déclarent une valeur locative nette positive dans le cadre de l'impôt fédéral direct. Que l'on considère les effets de répartition en fonction des groupes de revenus ou en fonction du taux d'endettement (effet cependant un peu moindre), la majorité des ménages propriétaires de leur logement seraient en moyenne légèrement favorisés par un changement du système.

Un changement de système a des effets à moyen terme et à long terme sur le marché de l'immobilier. Il n'est certes pas possible d'estimer si les prix de l'immobilier augmenteront ou baisseront en raison du changement de système, dans la mesure où les effets sur les prix dépendent des dispositions concrètes du changement de système, des effets d'adaptation et plus encore du niveau des taux d'intérêt à moyen et à long terme. Cependant, en prenant le bas niveau actuel des taux d'intérêt (qui a pour effet que la majorité des propriétaires de leur logement déclarent une valeur locative nette positive), on suppose que les prix de l'immobilier augmenteront en cas de changement du système. Plus le changement de système sera généreux en prévoyant des mesures d'accompagnement supplémentaires (telles que la déduction pour l'acquisition du logement, la déduction des intérêts passifs exhaustive pour les rendements de la fortune imposables, le droit d'option, etc.), et plus cette tendance s'observera.

Les effets d'un changement de système sur les prix de l'immobilier se font ressentir plus fortement pour le segment de prix supérieur que pour les segments de prix inférieur et moyen, en tendance générale. C'est la conséquence du fait que les considérations fiscales, en raison de la progressivité de l'impôt, ont plus de poids pour les ménages à revenus élevés que pour les ménages à revenus plus bas. Enfin, un changement de système ne devrait pas péjorer la position des acquéreurs potentiels pour négocier face aux instituts de financement, même sans mesures d'accompagnement sous forme de déduction des intérêts passifs pour les personnes qui acquièrent pour la première fois leur logement. Au demeurant, un changement de système a tendance à conduire à ce que l'acquisition de la propriété du logement devienne moins intéressante d'un point de vue fiscal pour les ménages disposant de peu de fonds propres. En privilégiant le financement propre, on améliore sur les marchés immobiliers la position pour négocier des ménages disposant de fonds propres élevés par rapport aux ménages disposant de peu de fonds propres (ce qui est typiquement le cas des personnes qui acquièrent leur logement pour la première fois).

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie nimmt sich verschiedenen Vorschlägen zur Reform der Eigenmietwertbesteuerung an. Analysiert werden neben den finanziellen Auswirkungen für die öffentliche Hand und den Verteilungswirkungen auch die mit einer solchen Reform generell interessierenden Fragen, wer überhaupt Wohneigentum besitzt, in welcher Lebensphase ein Wohneigentumserwerb stattfindet, inwiefern die Eigenmietwertbesteuerung den Verschuldungsgrad der Haushalte beeinflusst und wie sich dieser Anreiz durch einen Systemwechsel ändert. Diese Fragen werden entweder theoretisch oder mithilfe verfügbarer Steuerdaten der Kantone Bern und Thurgau erörtert. Die Auswirkungen auf die direkte Bundessteuer werden mithilfe von Hochrechnungen auf die Gesamtschweiz abgeschätzt.

Das schweizerische Einkommensteuerrecht folgt bei der Besteuerung von selbstgenutzten Liegenschaften im Grundsatz dem Reinvermögenszugangsprinzip: Die Eigenmietwerte erhöhen in Form von Naturaleinkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und sind daher steuerlich wie Markteinkommen zu behandeln. Gemäss Nettoprinzip sind im Gegenzug die zur Erlangung dieses Naturaleinkommens notwendigen Gewinnungskosten (wie Schuldzinsen oder effektiven Unterhaltskosten) abzugsfähig. Das Einkommensteuerrecht weicht aber vom Reinvermögenszugangsprinzip ab, indem die Eigenmietwerte zu niedrig festgesetzt werden. Das implizite Volumen zur Förderung von Wohneigentum über zu niedrig festgelegte Eigenmietwerte beträgt schätzungsweise 750 bis 830 Mio. Franken bei der direkten Bundessteuer. Hinzu kommt die Abzugsfähigkeit der Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, welche ebenfalls eine Förderkomponente darstellen und etwa 100-230 Mio. Franken ausmachen. Steuerpolitisch motiviert werden diese Abweichungen vom Reinvermögenszugangsprinzip durch den Verfassungsauftrag der Wohneigentumsförderung und anderen ausserfiskalischen Zielen. Der Liegenschaftspauschale kommt hingegen aus finanzieller Sicht derzeit keine bedeutende Förderkomponente zu. Die gesamte Förderung durch den Bund beträgt folglich schätzungsweise 850-1060 Millionen Franken pro Jahr. Das implizite Volumen zur Förderung von Wohneigentum, Energiespar- und Umweltmassnahmen entspricht damit etwa 8-11 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen (2010: 10.0 Mrd. Franken).

Isoliert betrachtet verzerrt die mit der Besteuerung des Eigenmietwertes verbundene Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen die Anlageentscheidung eines Haushaltes nicht, sie ist entscheidungsneutral. Anreize zur übermässigen Verschuldung ergeben sich erst durch die Kombination der ungleichen steuerlichen Behandlung der Wertpapiererträge (Stichwort Steuerbefreiung Wertzuwächse („Kapitalgewinne“)) und der Schuldzinsen. Das geltende Steuersystem verleitet also einerseits zu einem zu hohen Verschuldungsgrad und andererseits zum Eingehen von überhöhten Risiken, da sich hohe Wertzuwächse überwiegend bei riskanten Anlagengeschäften realisieren lassen. Die Nutzung dieses Hebelinstruments wird umso interessanter, je höher der Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen ist. Insbesondere für einkommensstarke Haushalte wird damit ein hoher Bruttoverschuldungsgrad interessant.

Durch einen Systemwechsel lassen sich die Anreize zur Verschuldung reduzieren. Wird der Schuldzinsenabzug nur noch teilweise oder gar nicht mehr gewährt, kann gegenüber einem neutralen Steuersystem sogar eine zu niedrige Verschuldungsquote resultieren. Dies wäre dann der Fall, wenn anstelle von Anlagen mit höheren Marktrenditen dem Erwerb von Wohneigentum der Vorrang gegeben wird und durch diese steuerliche Situation ein Klumpenrisiko eingegangen wird.

Während der letzten zwei Jahrzehnte ist das durchschnittliche Hypothekarzinsniveau in der Schweiz – mit wenigen Ausnahmen – sukzessive gesunken. Mit sinkendem Zinsniveau steigt der Anteil der Haushalte, welcher einen positiven Netto-Eigenmietwert auf-

weist. Entsprechend steigen die Einnahmen der Einkommensteuer. Bei einer Zinsumkehr ist folglich mit sinkenden Einnahmen zu rechnen. Dieser Mechanismus führt aus Sicht der Steuerpflichtigen zu einer Partizipation des Staates am Zinsänderungsrisiko.

Die Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen verschiedener Reformvarianten wurden mithilfe einer gegenüber früher verbesserten Datensituation – mit detaillierten Steuerdaten der Kantone Bern und Thurgau aus dem Jahr 2010 – durchgeführt. Aufgrund der neueren Daten fanden auch die sich in den letzten Jahren veränderten Rahmenbedingungen (Hypothekarzinsniveau, Veränderung der Immobilienpreise) implizit Beachtung. Aufgrund des aktuell sehr niedrigen Zinsniveaus sind die Einnahmen aus der Eigenmietwertbesteuerung historisch gesehen hoch. Entsprechend wird ein Systemwechsel relativ teuer. Je nach Ausscheidung des Schuldzinsenabzugs (welcher im Zusammenhang mit weiterhin steuerbaren Vermögenserträgen abzugsberechtigt bleibt) und Verhaltensanpassungen der Haushalte bringt ein reiner Systemwechsel (basierend auf dem Zinsniveau 2010) entweder Mehreinnahmen in der Grössenordnung von etwa 120 bis 160 Mio. Franken (ohne Anpassungsprozesse) oder Mindereinnahmen von 160 bis 310 Mio. Franken (aufgrund kurzfristiger maximaler Schuldenreduktion) bei der direkten Bundessteuer. Vorschläge, welche weiterhin bestimmte Abzüge (wie Investitionsaufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, Ersterwerberabzug, bedingter Schuldzinsenabzug) oder ein Wahlrecht gewähren möchten, würden zum Teil deutliche Mindereinnahmen mit sich bringen. Auch die 2010 vom Bundesrat vorgeschlagene Version eines Systemwechsels würde Mindereinnahmen in Höhe von 280 bis 360 Mio. Franken bringen anstelle der bis anhin geschätzten Mehreinnahmen in Höhe von 85 Mio. Franken.

Das Hypothekarzinsniveau war 2010 jedoch rund 1 Prozentpunkt tiefer als das durchschnittliche Zinsniveau der Jahre 2000-2009. Mittel- bis längerfristig ist davon auszugehen, dass sich das Zinsniveau von seinem derzeitigen Allzeittief erholt. Eine Anpassung, zumindest an das durchschnittliche Zinsniveau des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrtausend, scheint daher plausibel. Die folgenden drei Varianten eines modifizierten Systemwechsels sind bei einem solchen Zinsniveau für den Bund in etwa aufkommensneutral (-60 bis +45 Mio. Franken): (1) Gewährung eines Schuldzinsenabzugs in Höhe von 100% der steuerbaren Vermögenserträge ohne weitere Begleitmassnahmen; (2) Gewährung eines Schuldzinsenabzugs in Höhe von 80% der steuerbaren Vermögenserträge in Verbindung mit einem zusätzlichen Schuldzinsenabzug für Ersterwerber; (3) Gewährung eines Schuldzinsenabzugs in Höhe von 80% der steuerbaren Vermögenserträge in Verbindung mit einem Abzug für besonders wirkungsvolle Energie- und Umweltschutzmassnahmen.

Zur Analyse von Verteilungswirkungen, die ein Systemwechsel hervorruft, interessiert in einem ersten Schritt, welche Personengruppen überhaupt von einer solchen Reform betroffen wären. Auswertungen der Berner Kantonsdaten zeigen, dass Wohneigentum erst relativ spät erworben wird. Die Gründe dürften insbesondere in den mangelnden Eigenmitteln liegen. Nur bei Haushalten der mittleren und oberen Einkommensschicht ist das „typische Lebensmodell“ zu beobachten, wonach mit 40-49 Jahren vermehrt Wohneigentum erworben wird und ältere Haushalte (über 80 Jahre) ihr Wohneigentum zugunsten anderer Wohnformen aufgeben. Dass unter 40-Jährige Wohneigentum erwerben (können), bleibt die Ausnahme.

Bereits heute werden Haushalte mit selbstgenutztem Wohneigentum steuerlich bevorzugt behandelt. Bei Umsetzung eines Systemwechsels würde sich die Mehrheit der Wohneigentümer (beim heutigen niedrigen Zinsniveau) bei der direkten Bundessteuer nochmals leicht besserstellen. Dies gilt bereits bei einem reinen Systemwechsel ohne Gewährung von zusätzlichen Abzügen. Dieses Ergebnis erstaunt wenig, weisen doch aufgrund des aktuell niedrigen Zinsniveaus rund 2/3 der Steuerpflichtigen einen positiven Netto-

Eigenmietwert bei der direkten Bundessteuer auf. Sowohl bei einer Betrachtung der Verteilungswirkungen nach Einkommensgruppen als auch (jedoch etwas weniger ausgeprägt) nach dem Verschuldungsgrad zeigt sich, dass die Mehrheit der Haushalte mit Wohneigentum im Durchschnitt von einem Systemwechsel leicht profitieren würde.

Ein Systemwechsel hat mittel- bis längerfristig Auswirkungen auf den Immobilienmarkt. Ob die Immobilienpreise aufgrund des Systemwechsels steigen oder sinken, lässt sich zwar nicht abschätzen, da die Preiseffekte von der konkreten Ausgestaltung des Systemwechsels, den Anpassungseffekten und insbesondere dem mittel- bis langfristigen Zinsniveau abhängen. Ausgehend vom heutigen niedrigen Zinsniveau (bei welchem der überwiegende Teil der Wohneigentümer einen positiven Netto-Eigenmietwert zu versteuern hat) ist allerdings davon auszugehen, dass durch den Systemwechsel die Immobilienpreise steigen. Dies umso mehr, je generöser der Systemwechsel durch zusätzliche Begleitmassnahmen ausfällt (wie Ersterwerberabzug, umfassende Gewährungen eines Schuldzinsenabzugs für steuerbare Vermögenserträge, Wahlrecht, etc.).

Die Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Immobilienpreise fallen im höheren Preissegment tendenziell stärker aus als im unteren und mittleren Preissegment. Dies ist eine Folge davon, dass steuerliche Überlegungen bei den oberen Einkommensklassen progressionsbedingt stärker ins Gewicht fallen als bei den unteren Einkommensklassen. Schliesslich dürfte ein Systemwechsel die Verhandlungsposition potentieller Ersterwerber gegenüber finanzierenden Instituten auch ohne Begleitmassnahmen in Form eines Schuldzinsenabzugs für Ersterwerber nicht verschlechtern. Allerdings führt ein Systemwechsel tendenziell dazu, dass der Erwerb von Wohneigentum für Haushalte mit wenig Eigenkapital aus rein steuerlicher Sicht weniger interessant wird. Durch die Privilegierung der Eigenfinanzierung verbessert sich auf den Immobilienmärkten also die Verhandlungsposition der Haushalte mit hohem Eigenkapital gegenüber Haushalten mit geringem Eigenkapital (typischerweise Ersterwerber).

Inhalt

Condensé / Zusammenfassung	iii
1 Einleitung	1
2 Steuersystematische Einordnung des Eigenmietwerts und konkrete Ausgestaltung im schweizerischen Einkommensteuerrecht	2
3 Mit der Eigenmietwertbesteuerung verbundene Anzeizeffekte	7
3.1 <i>Verschuldungsanreize</i>	7
3.1.1 <i>Aktuelles System: Anreize zur Verschuldung</i>	7
3.1.2 <i>Reiner Systemwechsel</i>	9
3.1.3 <i>Pragmatische Umsetzung eines Systemwechsels</i>	10
3.2 <i>Gewünschte Ausweitung des Wohnraums aufgrund des Systemwechsels</i>	12
3.3 <i>Auswirkungen eines Systemwechsels auf Immobilienpreise und Wohneigentumsquote</i>	13
4 Abhängigkeit der Einnahmen aus der Eigenmietwertbesteuerung vom Hypothekarzinsniveau	14
5 Reformoptionen: Auswirkungen auf die Einnahmen der direkten Bundessteuer	17
5.1 <i>Datengrundlage, Annahmen und Aussagekraft der Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen</i>	17
5.1.1 <i>Datengrundlage und Hochrechnung</i>	17
5.1.2 <i>Getroffene Annahmen</i>	18
5.1.3 <i>Welche Anpassungseffekte sind in den Schätzungen berücksichtigt?</i>	21
5.2 <i>Reiner Systemwechsel (Variante 1)</i>	23
5.3 <i>Modifizierter Systemwechsel: Schuldzinsenabzug im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge (Variante 2)</i>	25
5.4 <i>Vorschlag des Bundesrates aus dem Jahr 2010 (Variante 3)</i>	26
5.5 <i>Reform der Eigenmietwertbesteuerung gemäss Motion Egloff (13.3083) (Variante 4)</i>	27
5.6 <i>Systemwechsel gemäss Motion Bäumle (12.3874) (Variante 5)</i>	29
5.7 <i>Zeitlich befristeter Abzug der Schuldzinsen für Ersterwerber</i>	29
5.8 <i>Langfristig aufkommensneutraler Systemwechsel</i>	31
6 Verteilungswirkungen verschiedener Reform-Varianten der Eigenmietwertbesteuerung	34
6.1 <i>Wer hat Wohneigentum und ist damit potenziell von einem Systemwechsel betroffen?</i>	34
6.2 <i>Verteilungswirkung der steuerlichen Förderung von Wohneigentum im Status quo</i>	37
6.3 <i>Verteilungswirkungen verschiedener Varianten des Systemwechsels nach steuerlicher Leistungsfähigkeit</i>	40
6.4 <i>Verteilungswirkungen verschiedener Varianten des Systemwechsels nach Verschuldungsgrad der Haushalte</i>	43
7 Literaturverzeichnis	47
Anhang: Vorgehensweise zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Varianten des Systemwechsels	49

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1:	Brutto-Eigenmietwert, Liegenschaftskosten und Netto-Eigenmietwert, Mittelwerte in Franken	3
Abbildung 2:	Auf Schweizer Franken lautende inländische Hypothekarforderungen (Gesamtbestand), volumengewichtete durchschnittliche Zinsbelastung in Prozentpunkten 1985-2012	14
Abbildung 3:	Anteil der Wohneigentümer mit positivem und negativem Netto-Eigenmietwert (bei der direkten Bundessteuer) in Abhängigkeit einer Zinsänderung ausgehend vom Niveau 2010	15
Abbildung 4:	Auswirkungen einer Zinsänderung auf die Einnahmen der direkten Bundessteuer ausgehend vom Niveau 2010, in Mio. Franken	16
Abbildung 5:	Quotemässige Aufteilung der Schuldzinsen zur Abbildung des Status quo: Mit und ohne Berücksichtigung der Wertpapiervermögen, Kanton Bern, 2010.....	20
Abbildung 6:	Finanzielle Auswirkungen verschiedener Varianten eines Systemwechsels bei unterschiedlichem Zinsniveau	32
Abbildung 7:	Anteil der Steuerpflichtigen mit selbstgenutztem Liegenschaftsbesitz, nach Altersgruppen.....	35
Abbildung 8:	Anteil der Steuerpflichtigen mit selbstgenutztem Liegenschaftsbesitz, nach Bruttoeinkommen.....	35
Abbildung 9:	Anteil der Steuerpflichtigen mit selbstgenutztem Liegenschaftsbesitz, nach Altersgruppen und Bruttoeinkommen	36
Abbildung 10:	Veränderung der Wohneigentümerquote mit steigendem Alter.....	37
Abbildung 11:	Durchschnittliche steuerliche Förderung von Wohneigentümerhaushalten im Status quo nach Einkommensklassen, in Franken	39
Abbildung 12:	Durchschnittliche steuerliche Förderung von Wohneigentümerhaushalten im Status quo nach Einkommensklassen, in Prozent der Steuerbelastung	40
Abbildung 13:	Verteilungswirkungen nach Klassen der steuerlichen Leistungsfähigkeit – Verschiedene Varianten des reinen Systemwechsels	41
Abbildung 14:	Verteilungswirkungen nach Klassen der steuerlichen Leistungsfähigkeit – modifizierter Systemwechsel (Schuldzinsabzug in Abhängigkeit der steuerbaren Vermögenserträge)	41
Abbildung 15:	Verteilungswirkungen nach Klassen der steuerlichen Leistungsfähigkeit – Indirekter Gegenvorschlag des Bundesrates	42
Abbildung 16:	Verteilungswirkungen nach Klassen der steuerlichen Leistungsfähigkeit – Systemwechsel gem. aktuellen politischen Vorstössen.....	42
Abbildung 17:	Verteilungswirkungen verschiedener Varianten des reinen Systemwechsels, nach Verschuldungsgrad	44
Abbildung 18:	Verteilungswirkungen nach Verschuldungsgrad – modifizierter Systemwechsel (Schuldzinsabzug in Abhängigkeit der steuerbaren Vermögenserträge)	45
Abbildung 19:	Verteilungswirkungen nach Verschuldungsgrad – Indirekter Gegenvorschlag des Bundesrates	45
Abbildung 20:	Verteilungswirkungen nach Verschuldungsgrad – Systemwechsel gem. aktuellen politischen Vorstössen	46

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1:	Verschuldung der privaten Haushalte (inkl. privater Organisationen ohne Erwerbszweck im Dienste privater Haushalte), in Prozent des verfügbaren Bruttoeinkommens, 2009	12
Tabelle 2:	Vergleich verschiedener Kennzahlen der Kantone Bern und Thurgau sowie der Schweiz	19
Tabelle 3:	Finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformvarianten der Eigenmietwertbesteuerung für den Bund, Steuerperiode 2010.....	22
Tabelle 4:	Hochrechnung der Anzahl Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum in der Schweiz	30
Tabelle 5:	Über 10 Jahre gewährter Ersterwerber-Schuldzinsenabzug, Auswirkungen auf die direkte Bundessteuer in Mio. Franken	30
Tabelle 6:	Verteilung der Steuerpflichtigen mit selbstbewohnten Wohneigentum nach Verschuldungsgrad	43

1 Einleitung

Seit 1999 hatte das Stimmvolk dreimal über eine Modifikation oder Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung zu entscheiden. Diese Reformen wurden zwar allesamt abgelehnt, allerdings bleibt diese Form der Naturaleinkommensbesteuerung ein politisches Dauerthema. Davon zeugen zahlreiche politische Vorstösse zur Abschaffung des Eigenmietwertes, welche nach der jüngst vom Volk abgelehnten Initiative „Sicheres Wohnen im Alter“ vom 23. September 2012 eingereicht wurden.

Die unzureichende Verfügbarkeit von statistischen Informationen zu den sozio-demografischen Eigenschaften der Wohneigentümer, zum Ausmass der aktuellen Wohneigentumsförderung sowie zu den finanziellen und persönlichen Auswirkungen von Reformen bei der Eigenmietwertbesteuerung steht in einem markanten Ungleichgewicht zum politischen und öffentlichen Interesse an diesem Thema. Daten sind kaum verfügbar, was entsprechende Analysen zu Reformvorhaben erschwert. Die detaillierte Auswertung von Steuerdaten der Kantone Bern und Thurgau aus dem Jahr 2010, welche Informationen auf Ebene aller Grundstücke enthalten, ist ein Versuch, das heutige Informationsdefizit zu reduzieren.

Mithilfe der Steuerdaten der beiden Kantone werden die Auswirkungen verschiedener Varianten des Systemwechsels bei der Eigenmietwertbesteuerung auf den Bund und die privaten Haushalte analysiert. Die geschätzten finanziellen Auswirkungen werden dabei auf die Gesamtschweiz hochgerechnet, um die Auswirkungen auf die direkte Bundessteuer zu beziffern. Mithilfe weiterer Sensitivitätsanalysen (in Form von einfachen Überschlagsrechnungen) werden die Schätzungen plausibilisiert. Da die Besteuerungspraktiken auf Ebene der Kantone teilweise von denen des Bundes abweichen, können die Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindesteuereinnahmen nicht eruiert werden.

Der Bericht gliedert sich wie folgt. In Abschnitt 2 wird die Reinvermögenszugangstheorie, die als Benchmark der Eigenmietwertbesteuerung dient, besprochen und die Abweichungen des aktuellen Steuersystems von dieser diskutiert. In Abschnitt 3 folgt eine formale Analyse darüber, inwiefern das aktuelle Steuersystem die Verschuldung und die Nachfrage nach Wohnraum der privaten Haushalte tangiert und in welchem Ausmass diese Parameter sowie die Wohneigentumsquote und die Immobilienpreise durch einen Systemwechsel verändert werden. In Abschnitt 4 wird die Abhängigkeit der Einnahmen aus der Eigenmietwertbesteuerung vom Hypothekarzinsniveau aufgezeigt. Abschnitt 5 befasst sich mit verschiedenen Reformoptionen und zeigt für diese die finanziellen Auswirkungen für den Bund auf. Schliesslich werden in Abschnitt 6 die Verteilungswirkungen nach Einkommens- und Verschuldungsgruppen analysiert.

2 Steuersystematische Einordnung des Eigenmietwerts und konkrete Ausgestaltung im schweizerischen Einkommensteuerrecht

Das schweizerische Einkommensteuersystem ist gekennzeichnet durch das in Artikel 127 Absatz 2 der Bundesverfassung verankerte Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. In Bezug auf die Leistungsfähigkeit wird zwischen der horizontalen und vertikalen Komponente unterschieden. Horizontale Steuergerechtigkeit bedingt, dass vergleichbare Sachverhalte vergleichbar besteuert werden („gleiche Behandlung Gleicher“). Der Grundsatz der vertikalen Steuergerechtigkeit fordert, dass Individuen mit unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit unterschiedlich besteuert werden („Ungleichbehandlung Ungleicher“) – und zwar so, dass leistungsfähige Personen mehr Steuern zu entrichten haben als weniger leistungsfähige Personen. Für die Diskussion der Eigenmietwertbesteuerung steht die horizontale Steuergerechtigkeit im Vordergrund, weshalb die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit im Folgenden unter diesem Aspekt diskutiert wird.

Das Prinzip der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit lässt sich im Rahmen der Einkommensbesteuerung mithilfe der Reinvermögenszugangstheorie realisieren. Gemäss dieser wird Einkommen definiert als *„Zufluss an ökonomischen Mitteln, die für die persönliche Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehen und in der Summe das für die persönliche Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung stehende Dispositionspotenzial bilden.“* (Bohley 2003, S. 192). *Bei einer solchen Definition kommt es nicht darauf an, ob die Mittel der Bedürfnisbefriedigung in Geld-, Natural- oder Realform zufließen, ob sie regelmässig, unregelmässig oder vielleicht nur einmalig zufließen, aus welcher Quelle sie stammen oder welcher Verwendung sie zugeführt werden.“* (Daepf 2010, S. 12).

Der Reinvermögenszugangstheorie zu eigen ist unter anderem das Nettoprinzip.¹ Von den Bruttoeinkünften ist der zur Erzielung dieser Einkünfte notwendige Aufwand abzuziehen, da nur die Differenz dieser beiden Grössen zur Bedürfnisbefriedigung zur Verfügung steht. Übertragen auf die Eigenmietwertbesteuerung bedeutet dies, dass die Eigenmieten als Naturaleinkommen zu Marktpreisen² zu bewerten sind, von diesem aber die Gewinnungskosten in Form von effektivem Unterhaltsaufwand, Hypothekarzinslast und sonstigen Liegenschaftskosten (wie Verwaltungskosten durch Dritte und Versicherungsprämien) abzuziehen sind. Die Nettoposition („Netto-Eigenmietwert“)³ wird den übrigen Nettoeinkünften aufgeschlagen und bildet zusammen mit diesen die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer.

Eine solche steuerliche Behandlung von Eigenmieten würde insbesondere die horizontale Gleichbehandlung zwischen

- (1) Grundeigentümern und Mietern,
- (2) Eigentümern von selbstgenutzten und fremdvermieteten Liegenschaften,
- (3) Grundeigentümern und Eigentümern von beweglichem Vermögen
- (4) sowie zwischen verschiedenen Finanzierungswegen

¹ Vgl. Daepf (2010) für eine ausführliche Diskussion über die der Reinvermögenszugangstheorie zugrunde liegenden Prinzipien.

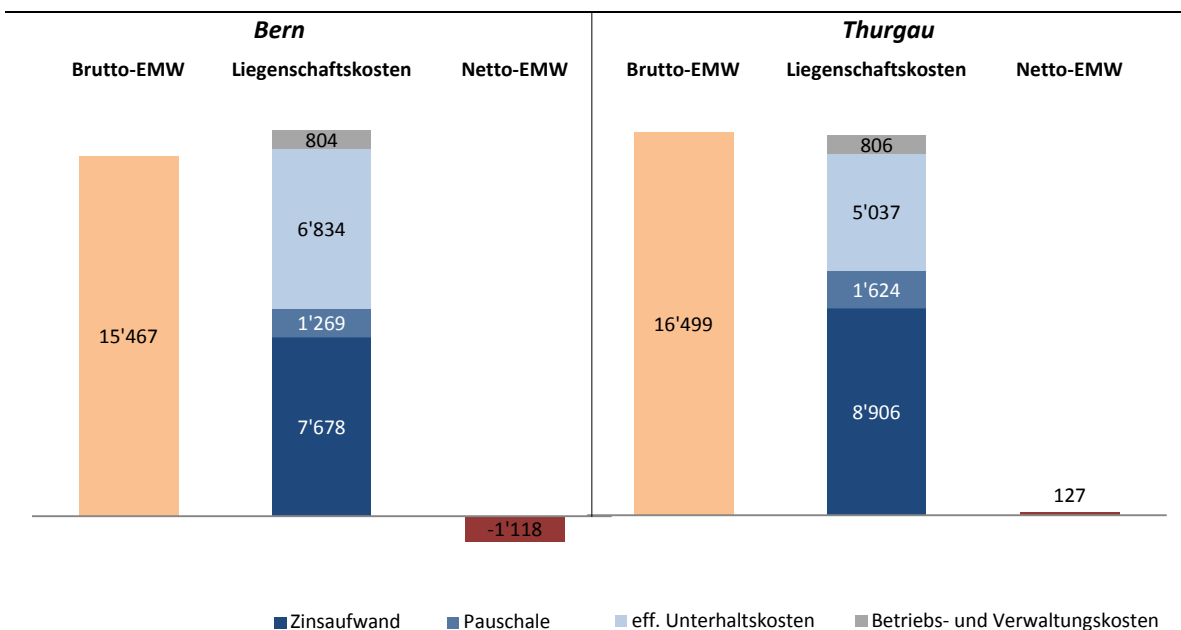
² Also zum Betrag, den der Wohneigentümer als Mieter für ein vergleichbares Objekt auf dem freien Markt entrichten müsste.

³ Diese Nettoposition wird im Folgenden als „Netto-Eigenmietwert“ bezeichnet. Davon abzugrenzen ist der „Brutto-Eigenmietwert“, der den steuerbaren Eigenmietwert vor Abzügen darstellt. Wird im Folgenden lediglich von Eigenmietwert gesprochen, dann ist damit stets der Brutto-Eigenmietwert gemeint.

realisieren.⁴ Dies soll das folgende Beispiel illustrieren: Ein Mieter-Haushalt legt sein Vermögen in Wertschriften an oder in eine Immobilie, welche er vermietet. Die daraus gezogenen Einkünfte sind (soweit sie nicht in Form steuerbefreiter Wertzuwächse anfallen) einkommensteuerpflichtig. Alternativ kann der Haushalt mit seinem Kapital Wohneigentum erwerben. Das daraus gezogene Naturaleinkommen („eingesparte Miete“) ist ebenfalls zu versteuern, da das Naturaleinkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit in gleichem Ausmasse steigert wie die Wertschriften- oder Liegenschaftserträge des Mieters. Alternativ könnte horizontale Gleichbehandlung erlangt werden, wenn Mieter die Mieten von ihren Bruttoeinkommen abziehen können.⁵ Ein solcher Abzug lässt sich aber aus Sicht der Reinvermögenszugangstheorie nicht rechtfertigen. Er würde ausserdem die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer stark aushöhlen, entsprechend höhere Grenzsatzsätze erfordern und damit die Effizienz der Einkommensteuer stark beeinträchtigen.

Das heutige System der Eigenmietwertbesteuerung weicht von den oben genannten Grundsätzen der Reinvermögenszugangstheorie teilweise ab. Dies führt dazu, dass die Eigenmietwerte im Durchschnitt nach Abzug der Liegenschaftskosten im Kanton Bern (bezogen auf die direkte Bundessteuer) sogar negativ ausfallen und im Kanton Thurgau nahe bei null liegen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Brutto-Eigenmietwert, Liegenschaftskosten und Netto-Eigenmietwert, Mittelwerte in Franken



Bemerkungen: Durchschnittswerte je Steuerpflichtigen, inkl. selbstgenutztem Wohneigentum am Zweitwohnsitz. Der Kanton Thurgau hat die Angaben zu den Unterhalts-, Betriebs- und Verwaltungskosten in aggregierter Form geliefert, weshalb die Aufteilung zwischen Unterhaltskosten einerseits und Betriebs- und Verwaltungskosten andererseits für den Kanton Thurgau mithilfe der Angaben des Kantons Bern vorgenommen wurde.

Quelle: Steuerdaten der Kantone Bern und Thurgau zur direkten Bundessteuer, 2010; Eigene Auswertung.

Das System der Eigenmietwertbesteuerung ist überwiegend geprägt durch die steuerliche Begünstigung von selbstgenutztem Wohneigentum, was durch den Verfassungsauftrag zur Förderung von Wohneigentum (Artikel 108 der Bundesverfassung) abgestützt ist. Der

⁴ Vgl. hierzu die Diskussion in ESTV (2010, S. 3f.).

⁵ Allerdings würde weiterhin keine Gleichbehandlung zwischen Nachfragern mit hohen Präferenzen von Wohnraum und solchen mit geringen Präferenzen nach Wohnraum erreicht.

Ansatzpunkt der steuerlichen Förderung liegt bei der milden Festlegung der Eigenmietwerte und der Liegenschaftspauschale. Hinzu kommen weitere ausserfiskalische Abzüge (Abzug für Energie- und Umweltschutzmassnahmen sowie Denkmalschutz), welche ebenfalls Fördercharakter haben:

- Niedrig angesetzte Eigenmietwerte: Die Eigenmietwerte liegen in den Kantonen teilweise deutlich unter den Marktmietwerten. Dieser Art der Förderung setzt die bundesgerichtliche Rechtsprechung jedoch Grenzen, um eine rechtsgleiche Besteuerung von Mieterinnen und Mietern einerseits sowie Wohneigentümerinnen und Wohneigentümern andererseits nicht zu stark zu beeinträchtigen: Der Eigenmietwert darf bei den kantonalen Einkommenssteuern im Einzelfall nicht tiefer als 60 Prozent des Marktwerts zu stehen kommen. Die Eidgenössische Steuerverwaltung hat als Aufsichtsbehörde für eine einheitliche Veranlagung der direkten Bundessteuer zu sorgen. Zu diesem Zweck führt sie in den Kantonen periodisch Erhebungen über die Festsetzung der Eigenmietwerte durch und interveniert, wenn diese ihren Ermessensspielraum überschreiten. Nach gängiger Praxis ist dies dann der Fall, wenn im Kantonsdurchschnitt die ermittelten Eigenmietwerte weniger als 70 Prozent des Marktwerts betragen.

Nimmt man pauschal an, dass die Eigenmietwerte 30% zu tief angesetzt sind, so würde dies gemäss Simulationen mit Einzeldaten (Jahr 2010) aus dem Kanton Bern (Thurgau) und anschliessenden Hochrechnungen auf die Gesamtschweiz Mindereinnahmen bzw. ein Fördervolumen des Bundes von rund 750 Mio. Franken (830 Mio. Franken) im Status quo bedeuten.⁶

- Investitionen, die dem Energiesparen sowie Umwelt- und Denkmalschutz dienen: Nimmt man an, dass rund 20-30 Prozent der Unterhaltskosten, die in Form von Pauschalabzügen und effektiven Unterhaltskosten geltend gemacht werden, auf diese Investitionen entfallen,⁷ dann führt die Gewährung dieser Abzüge gemäss Simulationen zu Mindereinnahmen in Höhe von 100-230 Mio. Franken bei der direkten Bundessteuer. Die Förderkomponente des Abzugs für Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten lässt sich mangels Daten nicht beziffern.
- Liegenschaftspauschale: Der Bund und sämtliche Kantone gewähren den Steuerpflichtigen die Möglichkeit, in jeder Steuerperiode erneut zu wählen, ob sie die tatsächlichen Liegenschaftskosten⁸ oder den Abzug einer Pauschale wählen möchten (gilt nur für Liegenschaften im Privatvermögen). 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. Die jährliche Wahl über die Nutzung der Pauschale oder der effektiven Liegenschaftskosten kann im Extremfall dazu führen, dass Unterhaltskosten annähernd doppelt von der Steuer abgezogen werden (nämlich dann, wenn jahrelang keine Unterhaltskosten anfallen, aber die Pauschale genutzt wird und in einem einzigen Jahr sämtlicher aufgestaute Unterhalt im Rahmen der effektiven Liegenschaftskosten zum Abzug gebracht wird).

Die Abzugsfähigkeit der Unterhaltskosten ist mit der vom Parlament am 3. Oktober 2008 beschlossenen Abschaffung der Dumont-Praxis zusätzlich erweitert worden. Seit dem 1. Januar 2010 berechtigen bei der direkten Bundessteuer und im kanto-

⁶ Vgl. zur konkreten Berechnung Abschnitt II.2 des Anhangs.

⁷ Gemäss econcept (1997, S. 57) machen Energieeffizienzmassnahmen 20-30% des Liegenschaftsunterhalts aus.

⁸ Dazu gehören gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) Art. 32 Abs. 2-3 die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien, die Kosten der Verwaltung durch Dritte, Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen sowie die Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten.

nenalen Steuerrecht spätestens seit dem 1. Januar 2012 auch die in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb einer Liegenschaft anfallenden Instandstellungskosten (anschaffungsnahe Aufwand) zum Abzug.⁹

Unter der vereinfachenden Annahme, dass die eigentlichen, effektiven Unterhaltskosten pro Jahr im Durchschnitt 1% des Marktwerts der Immobilie entsprechen, beträgt die Wohneigentumsförderung des Bundes -50 bis +190 Millionen Franken im Jahr.¹⁰ Da bei den gewährten Unterhaltskostenabzügen in den Steuerdaten nicht zwischen werterhaltenden Aufwendungen (den eigentlichen Unterhaltskosten) und wertvermehrenden, abzugsberechtigten Aufwendungen (dazu gehören die im oberen Punkt genannten Investitionen, die dem Energiesparen-, Umwelt- sowie Denkmalschutz dienen) unterschieden werden kann, entfällt ein Teil dieser Förderung auf diese wertvermehrenden Aufwendungen. Es lässt sich daher nicht konkret beziffern, welcher Anteil auf die Förderung des Wohneigentums und welcher auf die Verfolgung weiterer ausserfiskalischer Zielsetzungen (Energiesparen und Umweltschutz) entfällt. Berücksichtigt man aber, dass die 100-230 Mio. Franken in den oben genannten -50 bis 190 Mio. Franken enthalten sind, lässt sich ableiten, dass die gewährte Pauschale derzeit keine, allenfalls nur eine geringe Wohneigentums-Förderkomponente enthält.

⁹ Aus ökonomischer Warte stellen diese Instandstellungskosten wertvermehrenden Aufwand dar (der folglich steuerlich nicht mehr abzugsberechtigt sein sollte), da der Erwerber für den bereits "abgeschriebenen Teil" der Immobilie einen entsprechend niedrigeren Kaufpreis entrichtet hat. Der Ersatz bereits "abgeschriebener Werte" kann daher nur wertvermehrend sein. Auch das Bundesgericht hat seit dem Dumont-Urteil vom 15. Juni 1973 die Instandstellungskosten, die unmittelbar nach dem Grundstückerwerb anfallen, als anschaffungsnahe Aufwand qualifiziert, der den Wert des Grundstücks im Vergleich zum Zeitpunkt des Erwerbs vermehrt (vgl. Bericht der WAK-N vom 3. September 2007 (BBI 2007 7993)). Sie berechtigten daher vor dem 1. Januar 2010 nicht zum Abzug. Die zeitliche Einschränkung von 5 Jahren der Abzugsfähigkeit dieser Kosten wurde mit dem Gebot der Rechtsgleichheit begründet: Rechtsgleichheit zwischen derjenigen Person, die eine Liegenschaft in schlechtem Zustand und zu einem entsprechend tiefen Preis kauft, und jener, die eine Liegenschaft nach der Renovation durch den früheren Eigentümer zu einem entsprechend höheren Preis erwirbt. Diese Haltung ist im Urteil vom 24. April 1997 gelockert worden, indem von diesem Zeitpunkt an nur noch die vernachlässigten Liegenschaften von der Nicht-Abzugsfähigkeit der Instandstellungskosten betroffen waren. Gemäss Reich (2012, S. 296) schuf diese Praxis grosse Schwierigkeiten. Seit dem 1. Januar 2010 sind die Instandstellungskosten vollständig bei der direkten Bundessteuer als werterhaltende Unterhaltskosten abziehbar. Den Kantonen wurde eine zweijährige Übergangsfrist bis 1.1.2012 eingeräumt.

¹⁰ Gemäss VZ Vermögenszentrum (2003) kann für die Berechnung des Real- bzw. Verkehrswertes angenommen werden, dass die Altersentwertung ca. 1% pro Jahr vom Gebäudeneuwert entspricht. Um die implizite steuerliche Förderung der Liegenschaftspauschale zu kalkulieren, wurden die effektiven und pauschalen Unterhaltskosten mit der theoretischen Altersentwertung von 1% p.a. verglichen. Die Steuerdifferenz, die aus diesen beiden Ansätzen resultiert, gibt einen Anhaltspunkt über das Ausmass der steuerlichen Förderung über das Mittel der Liegenschaftspauschale. Der negative Wert in Höhe von -50 Mio. Franken, welcher aus der Simulation der Daten aus dem Kanton Thurgau resultiert, ist ein Hinweis darauf, dass Liegenschaftsbesitzer im entsprechenden Jahr weniger werterhaltende Massnahmen getätigt haben als notwendig gewesen wäre, um den Wert ihrer Liegenschaft konstant zu halten.

Schlussfolgerungen: Das schweizerische Einkommensteuerrecht folgt bei der Besteuerung von selbstgenutzten Liegenschaften im Grundsatz dem Reinvermögenszugangsprinzip: Die Eigenmietwerte erhöhen in Form von Naturaleinkommen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und sind daher steuerlich wie Markteinkommen zu behandeln. Gemäss Nettoprinzip sind im Gegenzug die zur Erlangung dieses Naturaleinkommens notwendigen Gewinnungskosten (wie Schuldzinsen oder effektive Unterhaltskosten) abzugsfähig. Das Einkommenssteuerrecht weicht aber vom Reinvermögenszugangsprinzip ab, indem die Eigenmietwerte zu niedrig festgesetzt werden. Systemfremd ist auch die Abzugsfähigkeit der Investitionskosten, die dem Energiesparen, Umwelt- und Denkmalschutz dienen. Steuerpolitisch motiviert werden diese Abweichungen vom Reinvermögenszugangsprinzip durch den Verfassungsauftrag der Wohneigentumsförderung und anderen ausserfiskalischen Zielen. Der Liegenschaftspauschale kommt hingegen aus finanzieller Sicht keine bedeutende Förderkomponente zu. Die gesamte Förderung via direkte Bundessteuer beträgt schätzungsweise 850-1'060 Millionen Franken pro Jahr. Das implizite Volumen zur Förderung von Wohneigentum, Energiespar- und Umweltmassnahmen entspricht folglich etwa 8-11 Prozent der Einnahmen aus der direkten Bundessteuer der natürlichen Personen (2010: 10.0 Mrd. Franken).

3 Mit der Eigenmietwertbesteuerung verbundene Anreizeffekte

3.1 Verschuldungsanreize

3.1.1 Aktuelles System: Anreize zur Verschuldung

Die zu niedrige Festlegung der Eigenmietwerte, die volle Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen und die privilegierte Besteuerung einzelner Anlagemöglichkeiten (hier sind die steuerbefreiten Wertzuwächse in Form von realisierten und nicht realisierten Kapitalgewinnen zu erwähnen) geben Eigenheimbesitzern die Möglichkeit, Strategien zu entwickeln, um ihre Einkommensteuerbelastung zu optimieren. Aufgrund der Komplexität, welche aus dem Zusammenspiel der verschiedenen steuerlichen Aspekte entstehen, lohnt es sich, die Finanzierungsstrategie eines Wohneigentümers formal zu erörtern. Ziel ist es dabei, die Anreizwirkungen, welche die aktuelle Eigenmietwertbesteuerung mit sich bringt, aufzuzeigen und mit denen eines Systemwechsels zu vergleichen.

Bevor auf die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Eigenmietwertbesteuerung oder eines Systemwechsels eingegangen wird, soll der Vergleichsmaßstab einer Eigenmietwertbesteuerung definiert werden: Dieser ist gegeben durch eine „neutrale Besteuerung“ d.h. eine Besteuerung, welche die vier unter Abschnitt 2 diskutierten Neutralitätsbedingungen erfüllt. Konkret lassen sich diese Bedingungen erreichen, wenn der Eigenmietwert einer marktüblichen Vergleichsmiete entspricht und im Gegenzug sämtliche damit verbundenen Gewinnungskosten zum Abzug berechtigen. Zur Erfüllung der Neutralitätsbedingungen ist es weiterhin notwendig, dass Wertzuwächse besteuert werden.

Im Folgenden wird ein Eigentümer-Haushalt betrachtet. Dieser Haushalt hat die Möglichkeit, entweder sein Vermögen in sein Eigenheim zu investieren oder alternativ anstelle einer vollständigen Eigenfinanzierung der Immobilie einen Teil in Wertpapieren anzulegen. Tätigt der Haushalt Wertpapierkäufe, erhöht sich seine Hypothek auf seinem Eigenheim um den Betrag ΔH , in gleichem Ausmass steigen aber auch die Vermögenswerte seines Wertpapierportfolios.

Der Haushalt möchte nun seine Anlagestrategie so wählen, dass er den Nachsteuerertrag seines gesamten Vermögens maximiert. Ersterer ist gegeben durch:¹¹

$$\frac{EMW_M \cdot (1 - t_{EMW})}{\text{Nachsteuerertrag Eigenmietwert}} - \frac{\Delta H \cdot r \cdot (1 - t)}{\text{Hypothekarbelastung nach Steuern}} + \frac{\Delta H \cdot i \cdot (1 - t_{WP})}{\text{Nachsteuerertrag Wertpapieranlage}} \quad (1)$$

mit:

- EMW_M Marktwert des Eigenmietwerts (i.d.R. deutlich höher als der steuerliche Eigenmietwert)
- EMW_S Steuerlicher Eigenmietwert
- t Effektiver Steuersatz auf den Hypothekarzinsen, entspricht dem Grenzsteuersatz
- t_{EMW} Effektiver Steuersatz auf den Eigenmietwert: $t_{EMW} = t \cdot (EMW_S / EMW_M) < t$
- r Hypothekarzins
- i Erwartete Rendite auf Wertpapieranlage inklusive (steuerfreie) Wertzuwächse
- t_{WP} Effektiver Steuersatz auf den Wertpapierertrag

Gemäss Formel (1) setzt sich die Nettorendite seines Vermögensportfolios aus drei verschiedenen Komponenten zusammen:

¹¹ Von Unterhaltskosten und sonstigen Liegenschaftsaufwendungen wird im Folgenden abstrahiert. Ebenfalls fallen etwaige andere Anlagemöglichkeiten wie solche in fremdvermietete Liegenschaften ausser Betracht.

1. Nachsteuerertrag des Eigenmietwerts: Dieser ist gegeben durch die Differenz von Marktwert des Eigenmietwerts (also einer entsprechenden Marktmiete, welche der Steuerpflichtige als Mieter für ein gleichwertiges Objekt entrichten müsste) und der darauf entrichteten Steuer. Die Steuerlast entspricht dem persönlichen Grenzsteuersatz t , multipliziert mit dem zu niedrigen steuerbaren Eigenmietwert ($t \cdot EMW_S = t_{EMW} \cdot EMW_M < t \cdot EMW_M$).
2. Hypothekarbelastung nach Steuern: Durch die Belehnung der Liegenschaft fallen Zinskosten in Höhe von $\Delta H \cdot r$ an, welche die Gesamtvermögensrendite schmälert. Allerdings sind im Rahmen der geltenden Eigenmietwertbesteuerung die Hypothekarzinsen steuerlich abzugsfähig, weshalb sich die effektive Zinslast um $-\Delta H \cdot r \cdot t$ reduziert.
3. Nachsteuerertrag der Wertpapieranlage: Die Bruttorendite i der Wertpapieranlage in Höhe des Hypothekarkredites ΔH wird mit dem Steuersatz t_{WP} belastet, womit der Nachsteuerertrag durch $\Delta H \cdot i \cdot (1 - t_{WP})$ gegeben ist. Der Steuersatz t_{WP} ist umso tiefer, je grösser der Anteil der steuerbefreiten Kursgewinne am gesamten Wertpapierertrag ausfällt. Folglich gilt $0 \leq t_{WP} \leq t$.

Wie obige Überlegungen zeigen, hängt jede einzelne dieser drei Komponenten von der aktuellen Besteuerungssituation ab, wobei die steuerliche Belastung der einzelnen Komponenten jeweils unterschiedlich hoch ausfällt. Die Bedeutung der Besteuerung für die Anlageentscheidung wird durch Umstellung von Gleichung (1) deutlich:

$$\underbrace{\frac{EMW_M \cdot (1 - t_{EMW})}{\text{Nachsteuerertrag Eigenmietwert}}}_{\text{Hebel}} + \frac{\Delta H}{\text{Hebel}} \cdot \left[\underbrace{\frac{i \cdot (1 - t_{WP})}{\text{Nachsteuerrendite WP-Anlage}}}_{\text{Nachsteuerertrag WP-Anlage nach Abzug der Finanzierungskosten}} - \underbrace{\frac{r \cdot (1 - t)}{\text{Netto-Finanzierungskosten WP-Anlage}}}_{\text{Netto-Finanzierungskosten WP-Anlage}} \right] \quad (2)$$

Unterstellt sei im Folgenden, dass der Haushalt seinen Eigenmietwert nicht mehr beeinflussen kann, er wohnt folglich bereits in seiner Liegenschaft und möchte auch nicht ausziehen. Dann kann er aber auch zwecks Maximierung seiner Vermögenserträge den Eigenmietwert nicht beeinflussen. Für die Maximierung der Erträge ist somit die Wahl der Höhe des Kredites ΔH der einzige Entscheidungsparameter des Haushalts.¹² Dabei kommt ΔH eine Hebelfunktion zu: Je höher der Fremdfinanzierungsgrad des Vermögensportfolios (bestehend aus eigengenutzter Liegenschaft und Wertpapiererträgen) umso stärker wirkt die Besteuerungssituation auf die gesamthafte Rendite des Vermögensportfolios. Dabei sind die zwei folgenden Fälle zu unterscheiden:

1. Die erwartete Bruttorendite i der Wertpapieranlage ist höher als der Hypothekarzinsatz r . Weil aufgrund der Nichtbesteuerung von Kursgewinnen t_{WP} nie höher sein kann als t , ist der Nachsteuerertrag nach Abzug der Finanzierungskosten stets positiv. Unter ausser Acht lassen von Risiko- und Diversifikationsstrategien werden Haushalte ihre Immobilie mit dem maximal möglichen Hypothekarbetrag ΔH belehnen und diesen in Wertpapieren reinvestieren. Sie würden dies auch tun, wenn Wertzuwächse besteuert würden und damit $t_{WP} = t$ gälte. Die Besteuerung verändert die Investitionsentscheidung in diesem Fall nicht. Haushalte, welche aufgrund von Unsicherheiten über die Rendite i in einem neutralen Steuersystem (mit $t_{WP} = t$) nicht in Wertpapiere investieren würden, werden durch die Steuerbe-

¹² Neben der Frage des Anlagemix im Wertpapierportfolio (wie stark wird auf Anlagen mit hohen nicht steuerbaren Wertzuwächsen gesetzt), welche hier jedoch ausgeklammert wird.

freierung der Wertzuwächse jedoch tendenziell dazu verleitet, sich höher zu verschulden.

2. Die erwartete Bruttorendite i der Wertpapieranlage ist geringer als der Hypothekenzinssatz r : Die Nichtbesteuerung der Wertzuwächse und die Abzugsfähigkeit der Hypothekenzinsen können dazu führen, dass der Nachsteuerertrag nach Abzug der Finanzierungskosten positiv ausfällt, selbst wenn die Bruttorendite der Wertpapieranlage geringer ist als deren Brutto-Refinanzierungskosten. Anleger werden sich folglich aufgrund der Besteuerungssituation verleiten lassen, eine Anlage durchzuführen, die sie in einem neutralen Steuersystem niemals durchführen würden. Der Haushalt refinanziert sich über eine höhere Schuldenlast bei der selbstgenutzten Liegenschaft.

Aus diesen Überlegungen lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen:

- *Isoliert betrachtet verzerrt die mit der Besteuerung des Eigenmietwertes verbundene Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen nicht die Anlageentscheidung eines Haushaltes, sie ist entscheidungsneutral. Anreize zur übermäßigen Verschuldung ergeben sich erst durch die Kombination der ungleichen steuerlichen Behandlung der Wertpapiererträge (Stichwort steuerfreie Wertzuwächse („Kapitalgewinne“)) und der Schuldzinsen.*
- *Das geltende Steuersystem verleitet also einerseits zu einem zu hohen Verschuldungsgrad und andererseits zum Eingehen von überhöhten Risiken, da sich hohe Wertzuwächse überwiegend bei riskanten Anlagengeschäften realisieren lassen.*
- *Die Nutzung dieses Hebelinstruments wird umso interessanter, je höher der Grenzsteuersatz des Steuerpflichtigen ist. Insbesondere für einkommensstarke Haushalte wird damit ein hoher Verschuldungsgrad interessant.*

3.1.2 Reiner Systemwechsel

Im Folgenden wird ein sog. „reiner Systemwechsel“ unterstellt. Der Nichtbesteuerung der Eigenmieten steht die Nichtabzugsfähigkeit der eigenheimbezogenen Schuldzinsen sowie der Unterhalts- und sonstigen Liegenschaftskosten gegenüber. Entsprechend gilt $t_{EMW} = t = 0$. Die Nachsteuer-Vermögenserträge ergeben sich unter Zuhilfenahme von Gleichung (2) und sind gegeben durch:

$$EMW_M + \Delta H \cdot [i \cdot (1 - t_{WP}) - r] \quad (3)$$

Aus Gleichung (3) lassen sich die folgenden Schlussfolgerungen ziehen: *Durch einen Systemwechsel und der dadurch nicht mehr abzugsfähigen Schuldzinsen sinkt der Anreiz zur Verschuldung: Während die Wertpapiererträge (je nach Anlage) weiterhin moderat besteuert werden, schlagen die Refinanzierungskosten nun voll zu buche. Gegenüber einem neutralen Steuersystem (d.h. einem, in welchem die Finanzierungsentscheidung durch das Steuersystem unbeeinflusst bleibt) sinkt nun aufgrund des Steuerkeils t_{WP} gar der Anreiz zur Verschuldung. In einem solchen System ist es für die Wohneigentümer interessanter, seine Vermögenswerte in die selbstgenutzte Liegenschaft zu investieren. Liegenschaftsbesitzer werden jedoch in der Regel weiterhin einen Teil ihres Vermögens auf dem Kapitalmarkt anlegen, falls*

- 1) *die erzielbare Nettorendite nach Steuern auf dem Kapitalmarkt höher ausfällt als die Brutto-Refinanzierungskosten;*
- 2) *die Eigenmittel den Wert der eigengenutzten Liegenschaft übersteigen und damit keine Opportunitätskosten in Höhe der Hypothekarzinsen vorliegen oder*
- 3) *die Haushalte aufgrund von Liquiditätspräferenzen einen Teil ihres Vermögens schnell verfügbar haben möchten oder aus anderen Anlagegründen ihr Vermögen diversifizieren möchten.*

3.1.3 Pragmatische Umsetzung eines Systemwechsels

Der oben diskutierte konsequente Systemwechsel legt zugrunde, dass die Steuerbehörden in der Lage sind, die Schuldzinsen verschiedenen Vermögenserträgen korrekt zuzuordnen. Dies dürfte in der Praxis aber kaum möglich sein. Ein Steuerpflichtiger, welcher neben selbstgenutztem Wohneigentum auch noch vermietete Liegenschaften besitzt und daraus Mieterträge erwirtschaftet, muss gemäss Gewinnungskostenprinzip auch die für die Einkommenserzielung notwendigen Schuldzinsen abziehen können. Sind die Schuldzinsen aufgrund des Systemwechsels bei der selbstgenutzten Liegenschaft nicht mehr abzugsberechtigt, besteht folglich ein Anreiz, die Hypothekarschulden auf die vermieteten Liegenschaften zu übertragen.¹³

Aufgrund dieser Problematik hat der Bundesrat mit seiner Vorlage zu einem Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung in 2010¹⁴ vorgeschlagen, die privaten Schuldzinsen nur noch zum Abzug zuzulassen, sofern sie dazu dienen, steuerbaren Vermögensertrag zu generieren und somit Gewinnungskostencharakter haben. Da Schuldzinsen nur teilweise Gewinnungskostencharakter haben und aufgrund der oben genannten schwierigen Zuordnung der Vermögenserträge schlug der Bundesrat vor, die abzugsfähigen Schuldzinsen auf 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge zu beschränken. Der bisherige Abzug in Höhe von 100 Prozent der Vermögenserträge sowie weiterer 50'000 Franken wäre damit deutlich reduziert worden.

Die Streichung des Überhangs in Höhe von 50'000 Franken erwirkt einen konsequenten Systemwechsel bei den selbstgenutzten Wohneigentümern, die keine steuerbaren Vermögenserträge erzielen. Die Beschränkung auf 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge schränkt ausserdem die Steueroptimierungsmöglichkeiten für die übrigen Steuerpflichtigen ein. Ein zusätzliches Element, welches dem konsequenten Systemwechsel noch näher kommen würde, wäre die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen auf die verschiedenen Vermögenserträge (auch auf den Eigenmietwert) proportional aufzuteilen und die sodann aufgeteilten Schuldzinsen nur noch bei bestimmten Vermögenserträgen zum Abzug zu berechtigen. Dies könnte so aussehen, dass z.B. Wertpapiererträge nicht mit Schuldzinsen verrechnet werden können, Liegenschaftserträge aus Vermietung und Verpachtung hingegen schon. Solche Varianten des Systemwechsels werden wieder in Abschnitt 5 zu den finanziellen Auswirkungen aufgenommen.

Analog zu den unterstellten Annahmen, welche Gleichung (2) zugrunde liegen, sollen nun die Anreizwirkungen auf Liegenschaftsbesitzer untersucht werden für den Fall, dass ein

¹³ Dieses Problem liesse sich teilweise durch erhöhten Kontrollaufwand und gesetzgeberische Einschränkungen lösen (z.B. Schuldzinsenabzug wird nur für einen Kreditbetrag auf eine vermietete Liegenschaft gewährt, der eine bestimmte Belehnungsgrenze nicht überschreitet).

¹⁴ Vgl. Botschaft zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“, BBl 2010 5303 ff. Darin stellt der Bundesrat der Initiative einen indirekten Gegenvorschlag entgegen, der allerdings im Parlament keine Mehrheit fand.

Systemwechsel eingeführt würde, wie er vom Bundesrat vorgeschlagen wurde. Ein Haushalt mit einer selbstbewohnten Liegenschaft möchte seinen Vermögensertrag nach Steuern optimieren und sieht sich nun mit dem folgenden Optimierungsproblem konfrontiert:

$$\text{Vermögensertrag} = \begin{cases} EMW_M + \Delta H \cdot [i \cdot (1 - t_{WP}) - r \cdot (1 - t)] & \text{falls } r \leq x \cdot i \\ EMW_M + \Delta H \cdot [i \cdot (1 - t_{WP} + x \cdot t) - r] & \text{falls } r > x \cdot i \end{cases} \quad (4)$$

mit $x = 0.8$.

für den Fall, dass die Refinanzierungskosten den Anteil x (im vorliegenden Fall 80%) des Wertpapierertrags nicht überschreiten (obere Bedingung in Gleichung 4 trifft zu), ändert sich für den Haushalt nichts im Vergleich zum Status quo, seine Anlagestrategie bleibt durch die Steueränderung folglich unverändert. Falls die Refinanzierungskosten diesen Anteil überschreiten (untere Bedingung in Gleichung 4) wird dies allerdings zu Anpassungen bei seiner Anlagestrategie führen, da nur ein Teil der Hypothekarzinsen ($x \cdot i < r$) zur Finanzierung der Wertpapieranlagen steuerlich abzugsberechtigt sind. Dabei sind drei Fällen zu unterscheiden:

- $-t_{WP} + x \cdot t > 0$: Obwohl die Zinslast nur noch teilweise abzugsberechtigt ist, lassen sich durch die Erhöhung der Schulden „unter dem Strich“ weiterhin Steuern sparen, da die durch die Abzugsberechtigung eingesparten Steuern höher ausfallen als die Steuerlast der privilegierten Wertpapiererträge. Es bestehen entsprechend weiterhin Anreize zur höheren Schuldenaufnahme. Der Anreiz ist gegenüber dem Status quo aber abgeschwächt. Je tiefer x gewählt wird, umso geringer ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich Schuldenaufnahme noch lohnt.
- $-t_{WP} + x \cdot t = 0$: In diesem Spezialfall hat das Steuersystem keinen Einfluss mehr auf die Anlagestrategie. Bisherige Fehlanreize würden somit beseitigt.
- $-t_{WP} + x \cdot t < 0$: Die Aufnahme von Schulden lohnt sich für den Steuerpflichtigen aus rein steuerlicher Sicht nicht. Je niedriger x gewählt wird, umso mehr hemmt das Steuersystem die Anreize, Wertpapierkäufe schuldenbasiert zu tätigen. Mit $x = 0$ würde der reine Systemwechsel und damit die oben genannten Anreizwirkungen erreicht.

Ein Blick über die Grenzen zeigt, dass in Ländern, in welchen ein unbeschränkter Schuldzinsenabzug gewährt wird, der durchschnittliche Verschuldungsgrad der privaten Haushalte deutlich höher ist, als in Ländern, in denen dieser nur eingeschränkt gewährt wird. Die Verschuldungsquote der Schweiz gehört dabei im europäischen Vergleich mit 190.5% des verfügbaren Bruttoeinkommens zu den höchsten (vgl. Tabelle 1). Da sich die betrachteten Länder allerdings in vielerlei Hinsicht voneinander unterscheiden, kann aus diesem Zusammenhang keine Kausalität abgeleitet werden.

***Schlussfolgerungen:** Durch einen Systemwechsel lassen sich die Anreize zur Verschuldung reduzieren. Wird der Schuldzinsenabzug nur noch teilweise oder gar nicht mehr gewährt, kann gegenüber einem neutralen Steuersystem sogar eine zu niedrige Verschuldungsquote resultieren. Dies wäre dann der Fall, wenn anstelle von Anlagen mit höheren Marktrenditen dem Erwerb von Wohneigentum der Vorrang gegeben wird und durch diese steuerliche Situation ein Klumpenrisiko eingegangen wird.*

Tabelle 1: Verschuldung der privaten Haushalte (inkl. privater Organisationen ohne Erwerbszweck im Dienste privater Haushalte), in Prozent des verfügbaren Bruttoeinkommens, 2009

Schuldzinsen-abzug	Staaten	Durchschn. Verschuldung
unbeschränkt	Dänemark, Norwegen, Schweden, Schweiz (190.5)*	217.4
beschränkt	Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich*, Italien, Luxemburg, Niederlande, Spanien, Grossbritannien	127.8
kein Abzug	Deutschland	93.3

Quellen: OECD Factbook 2012; International Bureau of Fiscal Documentation (gefunden in: ESTV (2010)), eigene Berechnungen.

*Eigene, ggü. IBFD abweichende, Klassifikation: Die Schweiz wurde in die erste Gruppe einklassifiziert, da der Schuldzinsenüberhang in Höhe von 50'000 Franken zwar formell ein beschränkter Abzug darstellt, de facto aber von kaum einem Wohneigentümer erreicht wird. Frankreich gewährt eine zeitlich befristete Steuergutschrift für Ersterwerber.

3.2 Gewünschte Ausweitung des Wohnraums aufgrund des Systemwechsels

Die bisherige Analyse basierte auf der Annahme, dass der Haushalt bereits in einem selbstgenutzten Eigentum wohnt und durch den Systemwechsel dieses Eigentum nicht zugunsten eines anderen verkauft. Mieter-Haushalte und Wohneigentümer, die sich einen Wohnwechsel jedoch vorstellen können, haben durch den Systemwechsel vermehrt einen Anreiz, ihre Wohnnutzung an die veränderten steuerlichen Bedingungen anzupassen. Durch den Systemwechsel werden verschiedene Entscheidungsparameter der Haushalte tangiert, was einerseits Verzerrungen abbaut (übermässige Verschuldung; zu niedrige Besteuerung der Eigenmietwerte), jedoch neue Verzerrungen mit sich bringt:

- Entscheidung über das Ausmass der Wohnnachfrage: Angehende Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer haben einen Anreiz, eine grössere Liegenschaft zu erwerben als sie es täten, wenn der Eigenmietwert des selbstgenutzten Wohneigentums (korrekt zum Marktwert) steuerbar wäre.
- Entscheidung über die Form des Wohnens: Durch die Nichtbesteuerung der Eigenmieten entscheiden sich Haushalte vermehrt dafür, Wohnraum zu erwerben anstatt zu mieten, obwohl sie bei den bestehenden Marktpreisen eigentlich lieber mieten würden. Der nicht mehr gewährte Schuldzinsenabzug wirkt jedoch in die entgegengesetzte Richtung: Für Haushalte mit wenig Eigenkapital (typischerweise Ersterwerber von Wohneigentum) wird der Anreiz, allein aus steuerlichen Überlegungen Wohneigentum zu erwerben, gesenkt.
- Entscheidung über Sparen und Konsumieren: Private Haushalte verzichten durch den erhöhten Anreiz zur Schuldentilgung auf Konsum. Dadurch wird die Konsum-Sparentscheidung der privaten Haushalte verzerrt.
- Entscheidung über die Ausgestaltung des Anlageportfolios: Haushalte verzichten tendenziell auf Anlagen mit höheren Marktrenditen zugunsten des Erwerbs von Wohneigentum (Verzerrung zwischen verschiedenen Sparformen) und sind damit auch eher bereit, ein höheres Klumpenrisiko einzugehen (vgl. Diskussion in Abschnitt 3.1).

3.3 Auswirkungen eines Systemwechsels auf Immobilienpreise und Wohneigentumsquote

Ein Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung hat mittel- bis langfristig Auswirkungen auf den Immobilienmarkt. Ob die Immobilienpreise aufgrund des Systemwechsels steigen oder sinken lässt sich jedoch nicht abschätzen, da die Preiseffekte von der konkreten Ausgestaltung des Systemwechsels, den Anpassungseffekten und insbesondere dem aktuellen Zinsniveau abhängen. Generell ist bei einem Systemwechsel mit folgenden Wirkungsmechanismen zu rechnen:

- Durch die Nichtabzugsfähigkeit der Schuldzinsen von der Einkommensteuer reagieren die Immobilienpreise nach dem Systemwechsel volatiler auf Zinsänderungen als bei Beibehaltung der Eigenmietwertbesteuerung (vgl. hierzu die Diskussion in Abschnitt 4).
- Gleichzeitig sinkt mittel- bis längerfristig die Verschuldung, was umgekehrt eine stabilisierende Wirkung auf die Immobilienmärkte ausübt (vgl. Abschnitt 3).
- Die Auswirkungen eines Systemwechsels auf die Immobilienpreise fallen im höheren Preissegment tendenziell stärker aus als im unteren und mittleren Preissegment. Dies ist eine Folge davon, dass steuerliche Überlegungen bei den oberen Einkommensklassen progressionsbedingt stärker ins Gewicht fallen als bei den unteren Einkommensklassen (vgl. dazu auch die Verteilungsanalysen in Abschnitt 6).

Ausgehend vom heutigen niedrigen Zinsniveau (bei welchem der überwiegende Teil der Wohneigentümer einen positiven Netto-Eigenmietwert zu versteuern hat) ist davon auszugehen, dass durch den Systemwechsel die Immobilienpreise steigen. Dies umso mehr, je generöser der Systemwechsel durch zusätzliche Begleitmassnahmen ausfällt (wie Ersterwerberabzug, umfassende Gewährungen eines Schuldzinsenabzugs für steuerbare Vermögenserträge, Wahlrecht, etc.).

Bezüglich Veränderung der Wohneigentumsquote infolge eines Systemwechsels sind insbesondere die oben beschriebenen Preiseffekte massgeblich. Ausserdem wird von verschiedenen Seiten argumentiert, dass der Wegfall des Schuldzinsenabzugs den Wohneigentumserwerb für Ersterwerber finanziell erschweren würde. Dies weil Ersterwerber in der Regel eine hohe Verschuldung aufwiesen und damit vom aktuellen System zumeist profitierten. Dieser Aspekt ist etwas zu relativieren, da bereits in der heutigen Konstellation die steuerliche Behandlung des Wohneigentums keinen Einfluss auf die finanziellen Restriktionen der Ersterwerber ausübt: Die Finanzierung von Wohneigentum wird gemäss selbstregulierenden Richtlinien des Finanzsektors nur dann gewährt, wenn bestimmte Anforderungen bezüglich Tragfähigkeit (Verhältnis langfristiger Wohnkosten zu Einkommen) und Eigenmittel erfüllt werden. Für die Berechnung der Tragfähigkeit wird die persönliche steuerliche Situation gemäss banküblichen Richtlinien jedoch nicht berücksichtigt.

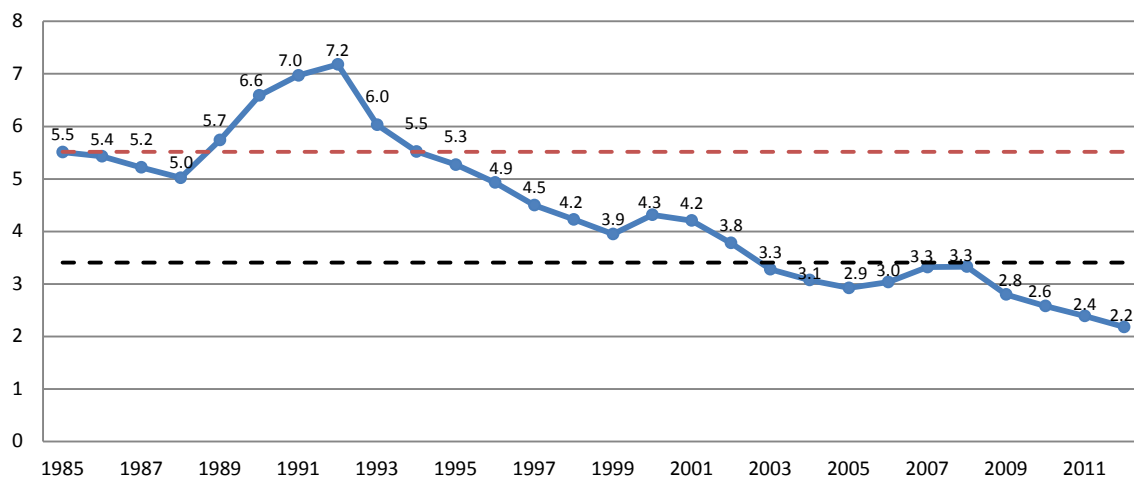
Ein Systemwechsel dürfte somit die Verhandlungsposition potentieller Ersterwerber gegenüber finanzierenden Instituten nicht verschlechtern. Allerdings führt ein Systemwechsel tendenziell dazu, dass der Erwerb von Wohneigentum für Haushalte mit wenig Eigenkapital aus rein steuerlicher Sicht weniger interessant wird. Durch die Privilegierung der Eigenfinanzierung verbessert sich auf den Immobilienmärkten also die Verhandlungsposition der Haushalte mit hohem Eigenkapital gegenüber Haushalten mit geringem Eigenkapital (typischerweise Ersterwerber).

4 Abhängigkeit der Einnahmen aus der Eigenmietwertbesteuerung vom Hypothekarzinsniveau

Die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen vom zu versteuernden Eigenmietwert ist dafür verantwortlich, dass die Einnahmen der Einkommensteuer vom aktuellen Hypothekarzinsniveau abhängen. Steigen die abzugsfähigen Schuldzinsen aufgrund veränderter Hypothekarzinsen, führt dies zu Mindereinnahmen. Umgekehrt steigen die Einnahmen während Zeiten fallender Hypothekarzinsen.

Abbildung 2 zeigt die durchschnittliche Hypothekarzinsbelastung über den Zeitraum von 1985-2012 auf. Obwohl private Haushalte für einen bedeutenden Teil der Hypothekarschulden mittel- und längerfristig fixierte Zinsen festlegen, zeigt sich, dass bereits kurzfristig die effektive Hypothekarzinsbelastung relativ volatil ist.

Abbildung 2: Auf Schweizer Franken lautende inländische Hypothekarforderungen (Gesamtbestand), volumengewichtete durchschnittliche Zinsbelastung in Prozentpunkten 1985-2012



Quelle: (2013a), eigene Darstellung.

Bemerkungen: Rot-gestrichelte Linie: Durchschnitt der Jahre 1990-1999; schwarz-gestrichelte Linie: Durchschnitt der Jahre 2000-2009.

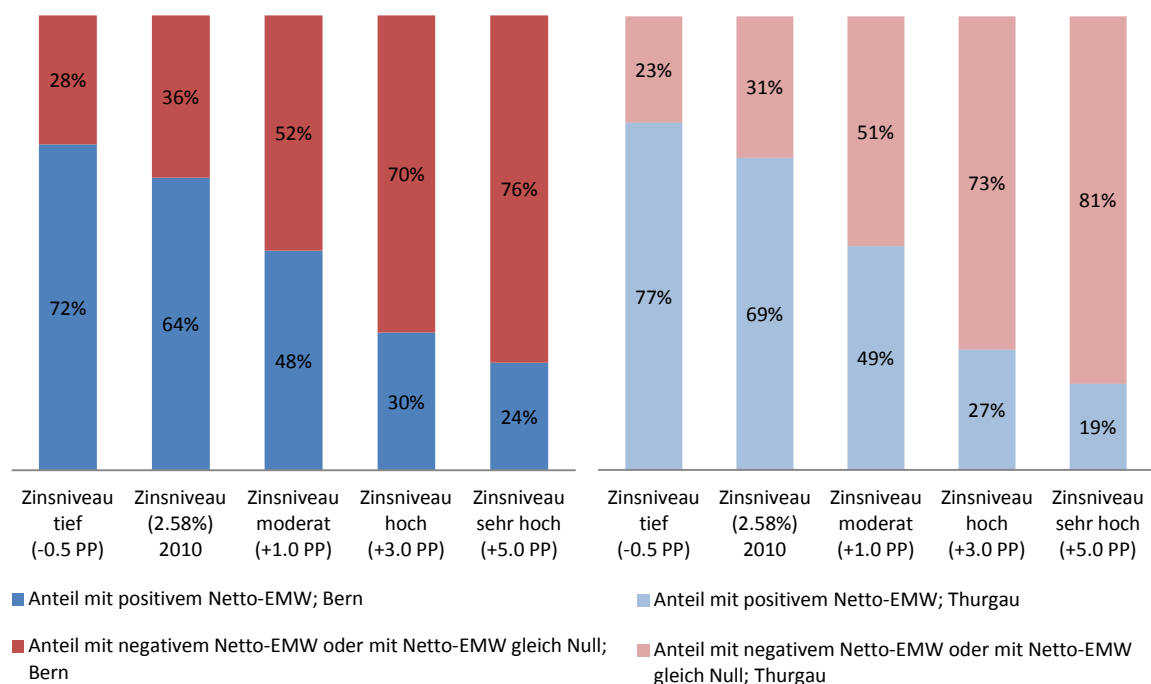
Insgesamt ergibt sich ein recht deutlicher Trend: Seit 1992 ist die effektive Hypothekarzinsbelastung von 7.2 Prozent auf 2.2 Prozent im Jahr 2012 gesunken. Nur gerade in drei Jahren (2000, 2006 und 2007) stieg sie kurzfristig an. Betrug die durchschnittliche Belastung über den Zeitraum 1990-1999 noch 5.5 Prozent, waren es über den Zeitraum 2000-2009 nur noch 3.4 Prozent.

Welchen Einfluss hat nun das Hypothekarzinsniveau auf die Eigenmietwertbesteuerung unter der Annahme, dass die Haushalte kurz und mittelfristig nicht auf diese Zinsänderung reagieren können? Abbildung 3 zeigt den Anteil der Wohneigentümer mit positivem und negativem Netto-Eigenmietwert bei unterschiedlichem Zinsniveau. Ausgangslage bildet die durchschnittliche Hypothekarzinsbelastung von 2.58 Prozent im Jahr 2010, in welchem rund 2/3 der Wohneigentümer bei der direkten Bundessteuer einen positiven Netto-Eigenmietwert aufwiesen. Auf den ersten Blick erscheint diese Zahl im Widerspruch zur Abbildung 1 zu stehen, wo ersichtlich wird, dass die Netto-Eigenmietwerte im Kanton Bern im Durchschnitt negativ und im Kanton Thurgau nur sehr knapp positiv sind. Diese Unterschiede lassen sich jedoch dadurch erklären, dass die Minderheit der Liegenschaftsbesitzer, welche einen negativen Netto-Eigenmietwert ausweisen, betragsmässig stärker ins

Gewicht fallen, als der überwiegende Teil der Liegenschaftsbesitzer mit positivem, aber nur tiefen Netto-Eigenmietwerten.

Zwischen 2010 und 2012 ist die effektive Hypothekarbelastung um knapp 0.5 Prozentpunkte gesunken. Bei einer unterstellten Hypothekarzinsänderung in dieser Grössenordnung steigt der Anteil der Wohneigentümer, welcher einen positiven Netto-Eigenmietwert aufweist, auf über 70%.¹⁵ Ein Angleich an das durchschnittliche Zinsniveau von 1990-1999 würde eine Zinssteigerung von etwa 3 Prozentpunkten gegenüber 2010 entsprechen. Das Verhältnis würde sich dann umkehren: Nun hätten etwa 70% der Wohneigentümer einen negativen Netto-Eigenmietwert zu versteuern.

Abbildung 3: Anteil der Wohneigentümer mit positivem und negativem Netto-Eigenmietwert (bei der direkten Bundessteuer) in Abhängigkeit einer Zinsänderung ausgehend vom Niveau 2010



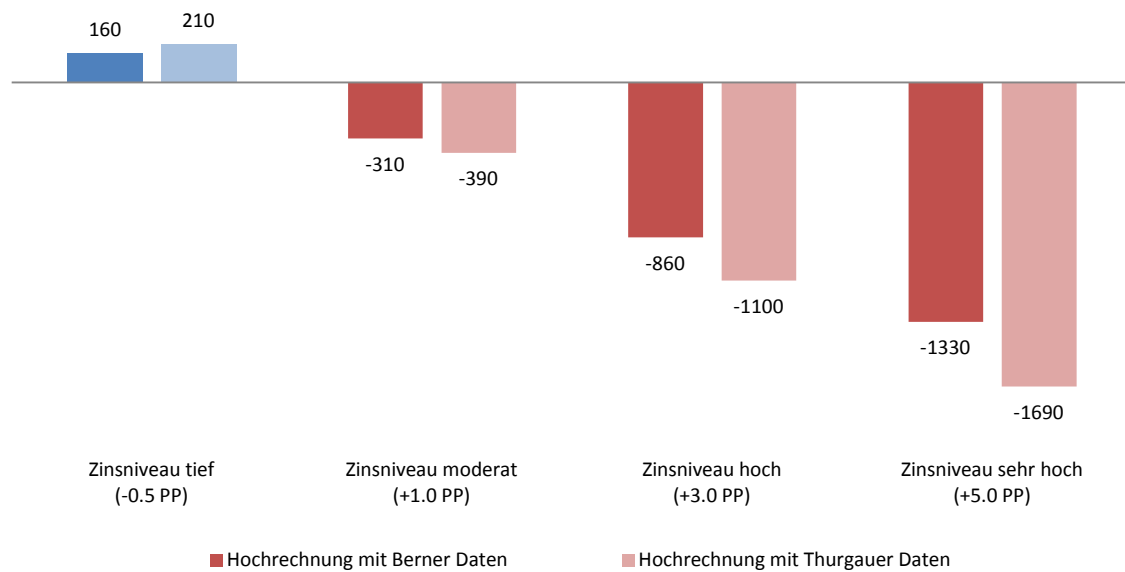
Quelle: Steuerdaten der Kantone Bern und Thurgau zur direkten Bundessteuer, 2010; Eigene Auswertung.

Abbildung 4 zeigt auf, welchen Einfluss Zinsänderungen in der diskutierten Grössenordnung auf die Einnahmen bei der direkten Bundessteuer ausüben, jeweils ausgehend vom Zinsniveau des Jahres 2010 (Referenzvergleich). In 2012 dürften die Steuereinnahmen aus der Eigenmietwertbesteuerung gegenüber 2010 aufgrund der Zinssenkungen um mehr als 150 Millionen Franken gestiegen sein. Eine Steigerung um 5 Prozentpunkte (PP), auf ein Zinsniveau wie es Anfang der 1990er Jahre zu verzeichnen war, würde umgekehrt Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer in Höhe von etwa 1.3 (Hochrechnung mit Daten des Kantons Bern) bis 1.7 Milliarden Franken (Hochrechnung mit Daten des Kantons Thurgau) mit sich bringen.¹⁶

¹⁵ Vgl. Abschnitt II.4 (Anhang) zum Vorgehen über die Berechnung der Auswirkungen einer Zinsänderung.

¹⁶ Diese Berechnungen basieren auf den alleinigen Effekten, die das Zinsniveau auf die Eigenmietwertbesteuerung ausübt. Die Effekte von Schuldzinsen, die auf andere Vermögenserträge wie z.B. Liegenschaftserträge entfallen, sind hier unberücksichtigt, beeinflussen das Steueraufkommen jedoch ebenfalls.

Abbildung 4: Auswirkungen einer Zinsänderung auf die Einnahmen der direkten Bundessteuer ausgehend vom Niveau 2010, in Mio. Franken



Quelle: Hochrechnung anhand der Steuerdaten der Kantone Bern und Thurgau zur direkten Bundessteuer, 2010; Eigene Auswertung.

Die Kehrseite der Abhängigkeit des Aufkommens der Einkommensteuer vom aktuellen Hypothekarzinsniveau zeigt sich bei den Steuerpflichtigen: Die Zinssteigerungen, welche in ihrem Haushaltsbudget negativ zu Buche schlagen, werden durch die gesunkene Steuerrechnung teilweise wieder kompensiert. Dafür können Sie umgekehrt nicht voll von gesunkenen Hypothekarzinsen profitieren, da die Steuerlast entsprechend steigt. Folglich nimmt der Bund über das Instrument der Eigenmietwertbesteuerung eine Versicherungsfunktion wahr, was sich in der Tendenz – isoliert betrachtet – stabilisierend auf die Immobilienpreise auswirken dürfte. Wie weiter oben diskutiert, verursacht das aktuelle System der Eigenmietwertbesteuerung aber auch Anreize, eine zu hohe Verschuldung einzugehen. Wie van den Noord (2005) ausserdem aufzeigt, bedeutet die Versicherungsfunktion im Umkehrschluss, dass die Nachfrage nach Wohneigentum aufgrund dieses steuerlichen Abfederungsmechanismus weniger preissensitiv (d.h. starrer) wird. Dadurch kann die Volatilität der Immobilienpreise infolge eines Schocks sogar zunehmen. Auch der Internationale Währungsfonds (Crowe et al. 2011) und die Bank für Internationalen Zahlungsverkehr (Kuttner und Shim 2013) kommen zum Schluss, dass die Besteuerung die Entwicklung der Immobilienpreise beeinflusst.

Ob im Gesamten eher stabilisierende oder destabilisierende Einflüsse der Eigenmietwertbesteuerung auf den Immobilienmarkt zu verzeichnen sind, lässt sich zwar aufgrund der unterschiedlichen, teilweise entgegengesetzt wirkenden Mechanismen nicht abschliessend beurteilen. Allerdings kann davon ausgegangen werden, dass die aktuelle steuerliche Situation in der Schweiz Verschuldungsanreize fördert und die destabilisierenden Einflüsse daher überwiegen dürften.

Schlussfolgerungen: In den letzten zwei Jahrzehnten ist das durchschnittliche Hypothekarzinsniveau in der Schweiz – mit wenigen Ausnahmen – sukzessive gesunken. Mit sinkenden Zinsniveau steigt der Anteil der Haushalte, die einen positiven Netto-Eigenmietwert aufweisen. Entsprechend steigen die Einnahmen bei der Einkommensteuer. Bei einer Zinsumkehr ist folglich mit sinkenden Einnahmen zu rechnen. Dieser Mechanismus führt aus Sicht der Steuerpflichtigen zu einer Partizipation des Staates am Zinsänderungsrisiko.

5 Reformoptionen: Auswirkungen auf die Einnahmen der direkten Bundessteuer

5.1 Datengrundlage, Annahmen und Aussagekraft der Schätzungen zu den finanziellen Auswirkungen

5.1.1 Datengrundlage und Hochrechnung

Im Folgenden werden die finanziellen Auswirkungen verschiedener Varianten eines Systemwechsels bei der Eigenmietwertbesteuerung auf die Einnahmen der direkten Bundessteuer besprochen. Ein Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung ist jedoch nur sinnvoll, wenn die gleichen Parameter auch auf Ebene der Einkommensteuer der Kantone und Gemeinden angewendet werden. Die Auswirkungen der Reform auf die Kantons- und Gemeindesteuereinnahmen können jedoch nicht mit den alleinigen Steuerdaten der Kantone Bern und Thurgau quantifiziert werden. Dafür müssten die Steuerdaten aller Kantone verfügbar sein. Hinzu kommt, dass sich die hier verfügbaren Daten ausschliesslich auf die direkte Bundessteuer beziehen. Die Eigenmietwerte einerseits sowie die zum Abzug zulässigen Liegenschaftskosten andererseits können bei den Kantons- und Gemeindesteuern andere Beträge aufweisen.

Es handelt sich bei der vorliegenden Analyse folglich um eine partielle Betrachtung der direkten Bundessteuer. Neben den kantonalen Einkommenssteuern fallen in der Analyse auch die kantonalen Vermögenssteuern, die Grundstücksgewinnsteuern und die Liegenschaftssteuern ausser Betracht.

Die von den Kantonen Bern und Thurgau zur Verfügung gestellten Steuerdaten aus dem Jahr 2010 enthalten Angaben über bebaute, nicht landwirtschaftliche Grundstücke mit einem amtlichen Wert von mehr als 50'000 Franken der im Kanton steuerpflichtigen Personen. Die Daten wurden auf Stufe der einzelnen Grundstücke geliefert, der Datenumfang wird aber über die Steuerpflicht im Kanton begrenzt. Daher weisen die der Analyse zugrundeliegenden Daten die folgenden Eigenschaften auf:

- Enthalten sind sämtliche im Kanton Bern bzw. Thurgau gelegenen Grundstücke, sofern der Eigentümer dieser Grundstücke im Kanton Bern / Thurgau unbeschränkt steuerpflichtig ist.
- Enthalten sind weiter die in anderen Kantonen oder im Ausland gelegenen Grundstücke, sofern der Eigentümer dieser Grundstücke im Kanton Bern / Thurgau unbeschränkt steuerpflichtig ist (bspw. „die Zweitwohnung einer Thurgauerin in Genf“).
- Enthalten sind ebenfalls die im Kanton Bern gelegenen Grundstücke von Eigentümern, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, aber aufgrund des Liegenschaftsbesitzes im Kanton Bern / Thurgau beschränkt steuerpflichtig sind (bspw. „die Ferienwohnung eines Franzosen in Gstaad“).
- Nicht enthalten sind hingegen die im Kanton Bern / Thurgau gelegenen Grundstücke von Eigentümern, die in einem anderen Kanton unbeschränkt steuerpflichtig sind (bspw. „das Ferienchalet einer Zürcher Familie in Kandersteg“).
- Ebenfalls fehlen in der Statistik die im Kanton Bern / Thurgau unbeschränkt Steuerpflichtigen ohne Liegenschaftsbesitz. Auf diese Steuerpflichtigen hat die Reform

jedoch auch finanzielle Auswirkungen, sofern sie bisher einen Schuldzinsenabzug geltend gemacht haben.¹⁷

Die Liegenschaftsdaten der kantonalen Steuerverwaltungen Bern und Thurgau wurden mit den Daten der direkten Bundessteuer verknüpft. Dies erlaubt es, die finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels auf den Teil der direkte Bundessteuer, der von den Steuerpflichtigen des Kantons Bern bzw. Thurgau entrichtet wird, zu simulieren. Mit Simulation ist gemeint, dass für jeden einzelnen Steuerpflichtigen, d.h. unter Berücksichtigung seiner persönlichen Lage (Eigenmietwert, Schuldzins, Wertpapiererträge, steuerbares Einkommen, etc.) die Auswirkungen eines Systemwechsels separat berechnet werden. Konkret wird für jeden Steuerpflichtigen die direkte Bundessteuerlast gemäss Veranlagung 2010 mit der simulierten Steuerbelastung verglichen, die sich gemäss seinem steuerbaren Einkommen nach Reform ergeben würde. (Die einzelnen, den Schätzungen zugrunde liegenden Berechnungen sind als Formeln im Anhang dieses Berichtes aufgeführt.) Anschliessend werden die individuellen Auswirkungen aller Steuerpflichtigen summiert, um die Gesamteffekte auf Kantonsebene zu erlangen.

In einem weiteren Schritt sind die geschätzten Auswirkungen auf die Gesamtschweiz hochzurechnen. Dies erfolgt, indem das Verhältnis des Steuerertrags der Normal- und Sonderfälle (aktuellstes verfügbares Jahr: 2010) herangezogen wird: 7.73% des Ertrags aus der direkten Bundessteuer entfiel 2010 auf den Kanton Bern, 2.12% auf den Kanton Thurgau. Entsprechend erfolgt die Hochrechnung der finanziellen Auswirkungen auf die Gesamtschweiz anhand des Multiplikators $1 / 7.73\% = 12.94$ (Bern) bzw. $1 / 2.12\% = 47.15$ (Thurgau).

5.1.2 Getroffene Annahmen

Für die obige Hochrechnung müssen die restriktiven Annahmen unterstellt werden, dass die Kantone Bern bzw. Thurgau repräsentativ für alle anderen Kantone sind, d.h. in Bezug auf Wohneigentumsquote, Immobilienpreise, Einkommen und Vermögen im Schweizer Vergleich durchschnittlich sind.

Wie die nachfolgende Tabelle 2 zeigt, sind die unter dem ersten Punkt unterstellten Annahmen nicht erfüllt: Die Wohneigentumsquote ist in Bern leicht, und im Kanton Thurgau deutlich höher als im Schweizer Durchschnitt, umgekehrt sind das durchschnittliche steuerbare Einkommen und das Reinvermögen sowie die Immobilienpreise in Bern und Thurgau niedriger. Die geschätzten finanziellen Auswirkungen verschiedener Varianten des Systemwechsels sind aufgrund der getroffenen vereinfachenden Annahmen daher mit Vorsicht zu geniessen.

Eine weitere wichtige Frage, die sich bei einer Schätzung der Auswirkungen eines Systemwechsels stellt, ist, wie die Schuldzinsen im aktuellen System auf die verschiedenen Vermögenswerte aufgeteilt werden sollen. In den Steuerdaten ist zwar der Schuldenbetrag bzw. der Schuldzinsaufwand jedes einzelnen Steuerpflichtigen ersichtlich. Nicht bekannt ist jedoch, wie die Steuerpflichtigen die Schuldzinsen auf die einzelnen Vermögensbestandteile aufteilen. Dies ist im aktuellen Steuersystem auch gar nicht von Interesse, da Schuldzinsen soweit abgezogen werden können, wie ihnen steuerbare Vermö-

¹⁷ Auswertungen mithilfe von Steuerdaten des Kantons Bern aus dem Jahr 2005, welche auch detaillierte Angaben über Steuerpflichtige ohne Liegenschaftsbesitz enthalten, deuten jedoch darauf hin, dass dieser Personenkreis bei den finanziellen Auswirkungen nicht ins Gewicht fällt. So hätte eine Abschaffung des Schuldzinsenabzuges und des Schuldzinsenüberhangs bei diesen Steuerpflichtigen zur Folge, dass die Einnahmen aus der direkten Bundessteuer um etwa 30 Mio. Franken steigen. Falls diese Steuerpflichtigen auch weiterhin Schuldzinsen in Höhe der Erträge aus mobilen Vermögen geltend machen könnten, würden die Mehreinnahmen leicht tiefer ausfallen.

genserträge gegenüberstehen, zuzüglich weiterer 50'000 Franken. Allerdings wird die Zuordnung der Schuldzinsen auf die einzelnen Vermögensbestandteile relevant, wenn man die Auswirkungen eines Systemwechsels bei der Eigenmietwertbesteuerung analysieren möchte. Je nach Reformvariante könnten nur noch für bestimmte Vermögensbestandteile Schuldzinsen abgezogen werden. Aus statischer Sicht (ohne Berücksichtigung möglicher Verhaltensanpassungen wie Schuldumschichtung und -tilgung, die separat geschätzt werden sollen) wird nun die Modellierung der Ausgangslage für die finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels relevant.

Tabelle 2: Vergleich verschiedener Kennzahlen der Kantone Bern und Thurgau sowie der Schweiz

	Bern	Thurgau	Schweiz	Abweichung		Quelle
				BE-CH	TG-CH	
Wohneigentumsquote 2011	38.8%	47.0%	36.8%	5.4%	27.7%	BFS (2013)
Durchschn. steuerbares Einkommen je Normalfall, 2010	48'524	53'869	56'869	-14.7%	-5.3%	ESTV (2013a)
Durchschnittliches Reinvermögen 2010 je Stpfl.	231'199	280'234	289'654	-20.2%	-3.3%	ESTV (2013b)
Median Marktpreis Eigentumswohnung, 2010 1)	500'000	510'000	600'000	-16.7%	-15.0%	Wüest & Partner (2011)
Median Marktpreis Einfamilienhaus, 2010 1)	650'000	670'000	790'000	-17.7%	-15.2%	Wüest & Partner (2011)

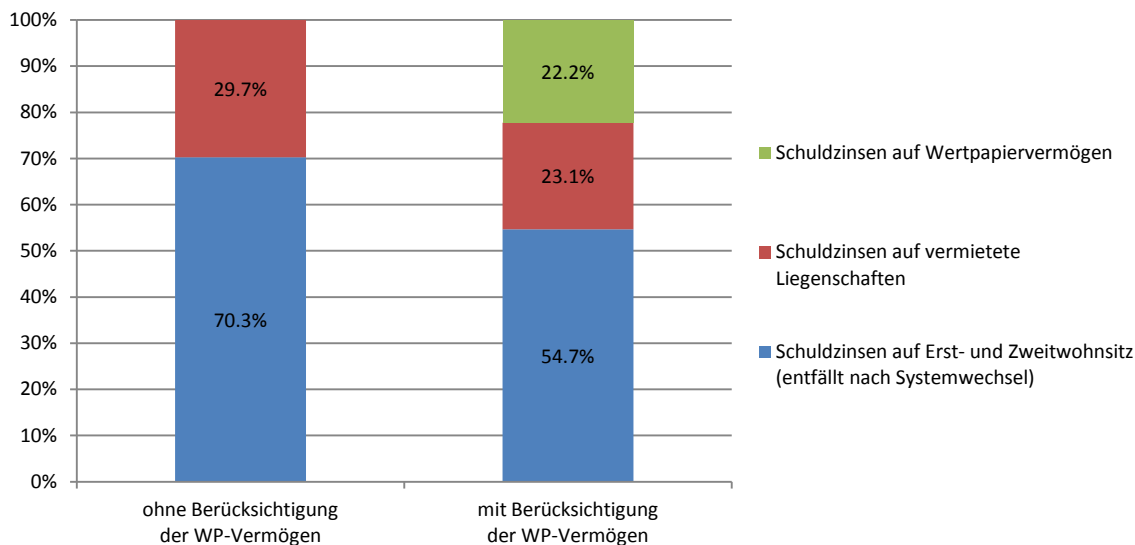
1) Preise TG: Median gesamte Region Ostschweiz

Für die vorliegenden Berechnungen wurden die gesamten Schuldzinsen ausschliesslich auf die immobilien Vermögenswerte aufgeteilt. Die Aufteilung erfolgte quotenmässig, d.h. anteilig auf alle Liegenschaften anhand ihres amtlichen Werts. Mobile Vermögenswerte – insbesondere Wertpapiervermögen – werden für die Aufteilung der Schuldzinsen nicht herangezogen.¹⁸ Damit erfolgt eine Abweichung gegenüber der Praxis wie sie in der interkantonalen Steuerauscheidung vorgenommen wird.

Abbildung 5 zeigt am Beispiel des Kantons Bern auf, wie sich die Schuldzinsen im Jahr 2010 im Gesamten auf die verschiedenen Vermögenswerte aufteilen, je nachdem, ob die mobilen Vermögenswerte für die quotenmässige Zuordnung berücksichtigt werden oder nicht. Das linke Balkendiagramm zeigt die Aufteilung Schuldzinsen, wenn diese lediglich auf die immobilien Vermögenswerte umgelegt werden. Demnach würden rund 70% der steuerlich geltend gemachten Schuldzinsen der Liegenschaftsbesitzer im Kanton Bern auf selbstgenutztes Wohneigentum entfallen und knapp 30% auf vermietete Liegenschaften im Privatvermögen. Das rechte Balkendiagramm zeigt die alternative Aufteilung der Schuldzinsen auf – hier werden neben den immobilien Vermögenswerten auch die Wertpapiervermögen herangezogen.

¹⁸ Beispiel: Ein Steuerpflichtiger hat ein steuerbares Bruttovermögen (vor Abzug der Schulden) in Höhe von 2.5 Mio. Franken. Dieses teilt sich folgendermassen auf: (1) Selbstgenutzte Liegenschaft am Erstwohnsitz: amtlicher Wert 500'000 Franken; (2) selbstgenutzte Liegenschaft am Zweitwohnsitz: amtlicher Wert 300'000 Franken; (3) vermietetes Mehrfamilienhaus: amtlicher Wert 1.2 Mio. Franken; (4) Wertpapiere: steuerbarer Wert 500'000 Franken. Der Schuldzinsaufwand auf die gesamten Schulden in Höhe von 800'000 Franken beträgt 20'000 Franken. Die Schuldzinsen werden damit wie folgt aufgeteilt: 5'000 Franken auf den Erstwohnsitz, 3'000 Franken auf den Zweitwohnsitz und 12'000 Franken auf die vermietete Liegenschaft.

Abbildung 5: Quotenmässige Aufteilung der Schuldzinsen zur Abbildung des Status quo: Mit und ohne Berücksichtigung der Wertpapiervermögen, Kanton Bern, 2010



Es zeigt sich, dass der Anteil der Schuldzinsen auf selbstgenutztes Wohneigentum an den gesamten Schuldzinsen nun auf 54.7% fällt. Bei einer Simulation der finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels fallen also aus rein rechnerischer Sicht in einem ersten Schritt entweder 70.3% der Schuldzinsen oder lediglich 54.7% der Schuldzinsen weg. Folglich hängen die finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels auch von der Abbildung des Status Quo ab. Würde anstelle der im Bericht gewählten Variante, welche das linke Balkendiagramm wiedergibt, die rechte Variante berücksichtigt, würden die finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels negativer ausfallen. Umgekehrt wären bei dieser nicht gewählten Berechnungsvariante aber die möglichen Anpassungseffekte geringer.

Die ausschliessliche Aufteilung der Schuldzinsen anhand der immobilien Vermögenswerte erscheint vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass dies der effektiven Situation der Steuerpflichtigen am nächsten kommt. Abklärungen mit Fachspezialisten aus der Steuererhebung haben ergeben, dass Haushalte ihre Wertpapieranlagen in der Regel über eine höhere Hypothekarverschuldung (weniger hohe Tilgung) refinanzieren und nicht über einen Lombardkredit. Das gleiche gilt für die Finanzierung teurer Konsumgüter (z.B. Auto).

Die ausschliessliche Aufteilung der Schuldzinsen auf die immobilien Vermögenswerte hat somit den Vorteil, dass die effektive Verschuldung der Haushalte relativ gut abgebildet werden kann, was für eine finanzielle Abschätzung eines Systemwechsels (inkl. kurzfristiger Anpassungseffekte in Form von Schuldentilgung) bei der Eigenmietwertbesteuerung zentral ist. Allerdings wird dadurch zugleich Abstand von der Nachbildung der steuerrechtlichen Behandlung von interkantonalen Fällen genommen. Daraus folgt, dass die finanziellen Auswirkungen eines Systemwechsels bei Zweitliegenschaften nur unzureichend abgeschätzt werden können. Dies ist der Grund, weshalb die Auswirkungen eines Systemwechsels bei Erst- und Zweitwohnungen im Folgenden jeweils nur gemeinsam analysiert werden.¹⁹

¹⁹ Eine Ausnahme wird in Abschnitt 5.5 gemacht: Dort werden die Auswirkungen eines Systemwechsels – so wie es die Motion Egloff (13.3083) fordert – lediglich für den Erstwohnsitz abgeschätzt.

Festzuhalten bleibt, dass die gewählte Methode zur Aufteilung der Schuldzinsen aus rein ökonomischen Überlegungen erfolgt. Aus dieser methodischen Vorgehensweise kann nicht der Rückschluss getroffen werden, dass die aktuelle steuerrechtliche Situation (im interkantonalen Verhältnis) suboptimal wäre. Aus steuerrechtlicher Sicht mögen andere Aspekte – beispielsweise verwaltungsökonomische Gründe – im Vordergrund stehen.

Bezüglich aller weiteren, in der Simulation unterstellten, Annahmen wird auf den Anhang verwiesen. Dort sind auch die explizit durchgeführten Berechnungen in Form von Formeln festgehalten.

5.1.3 Welche Anpassungseffekte sind in den Schätzungen berücksichtigt?

Mit einem Systemwechsel sind sowohl kurz- als auch mittel- bis langfristige Anpassungseffekte der von der Reform betroffenen Haushaltsgruppen verbunden, welche die statischen Auswirkungen verändern:

1. Kurzfristige Anpassungseffekte: Haushalte können bereits kurzfristig auf einen Systemwechsel reagieren, indem sie mobiles Anlagevermögen (insb. Wertpapiervermögen) zur Tilgung ihrer Hypothek einsetzen.
2. Mittel- bis langfristige Anpassungsprozesse: Bei einem Systemwechsel besteht für Haushalte ein Anreiz, die Amortisationszahlungen der Hypothek in der Zukunft zu erhöhen. Haushalte werden einen höheren Anteil ihres Einkommens sparen und regelmässig zur Tilgung einsetzen.
3. Sekundäreffekte: Sowohl die kurz- als auch die mittel- bis langfristigen Anpassungseffekte bedingen eine Reduktion des Hypothekarvolumens und damit eine sinkende Zinslast. Damit steigt das verfügbare Nettoeinkommen des Haushalts. Wenn er dieses nicht für Konsumzwecke verwendet, steigen mittel- bis längerfristig seine Ersparnisse an und mit diesen die Vermögenserträge, was dann zu Mehreinnahmen bei der Einkommensteuer führt.

Nur die unter Punkt 1 verbundenen maximalen kurzfristigen Anpassungseffekte lassen sich abschätzen. Diese werden im Rahmen der Berechnungen zu den Auswirkungen eines reinen Systemwechsels quantifiziert. Die mittel- bis langfristigen Anpassungsprozesse sind jedoch vielschichtig. Ihre Quantifizierung würde mangels Daten eine Vielzahl von willkürlichen Annahmen erfordern. Von einer Abschätzung dieser Auswirkungen wird daher abgesehen.

Die Auswirkungen verschiedener Reformvarianten bei der Eigenmietwertbesteuerung auf die Einnahmen der direkten Bundessteuer sind in Tabelle 3 festgehalten.²⁰ Auf diese wird in den folgenden Abschnitten näher eingegangen.

²⁰ Da die durch die Simulation erlangten Schätzungen für den Leser nicht intuitiv nachvollziehbar sind, werden die zu erwartenden Mindereinnahmen der jeweiligen Varianten eines Systemwechsels mithilfe grober Überschlagsrechnungen verifiziert.

Tabelle 3: Finanzielle Auswirkungen verschiedener Reformvarianten der Eigenmietwertbesteuerung für den Bund, Steuerperiode 2010

Übersicht	System- wechsel auch für Zweit- wohnsitz	Unter- halts- kosten	Abzug für Mehr-/Minderein-nahmen Energie- u. für Bund ggü. Status quo in Mio. Fr., Stand 2010 ²¹ , Hochrechnung anhand der Daten des Kantons ...		a) Regelung für Schuldzinsen, die im Zusammenhang mit der Erzielung von steuerbaren Vermögenserträgen stehen b) Weitere Regelungen / Annahmen	
			Bern	Thurgau		
<u>Variante 1: Reiner Systemwechsel</u>						
Alternative 1: Quasi-objektmässige Methode	x		120	160	a) Schuldzinsen sind nur noch für vermietete Liegenschaften abzugsfähig und zwar nur soweit, wie die Gesamtschulden des Steuerpflichtigen 100% des amtlichen Wertes dieser Liegenschaft entspricht.	
Alternative 2: Quotenmässige Methode	x		130	110	a) Anteilsmässige Zuordnung der Hypothekarzinsen auf die <u>immobilen Vermögenswerte</u> anhand des amtlichen Werts. Quote, welcher auf selbstgenutztes Wohneigentum entfällt, ist nicht mehr abzugsfähig.	
Alternative 3: Quotenmässige Methode	x		-100	-190	a) Anteilsmässige Zuordnung der Hypothekarzinsen auf die <u>immobilen Vermögenswerte sowie das Wertpapiervermögen</u> anhand des amtlichen Werts / Steuerwerts. Quote auf selbstgenutztes Wohneigentum nicht mehr abzugsfähig.	
Alternative 2, maximale Anpassungseffekte	x		-160	-310	a) wie Alternative 2; b) Annahme: Wertpapiervermögen wird vollständig zur Tilgung des selbstgenutzten Wohneigentums verwendet.	
<u>Variante 2: (modifizierter Systemwechsel mit Schuldzinsabzug)</u>						
Alternative 1	x		-120	-170	a) Schuldzinsabzug im Umfang von 80% der Vermögenserträge	
Alternative 2	x		-160	-220	a) Schuldzinsabzug im Umfang von 100% der Vermögenserträge	
<u>Variante 3:</u>						
Vorschlag Bundesrat 2010 (indirekter Gegenvorschlag zur Volksinitiative "Sicheres Wohnen im Alter")	x		x	-280 bis -340	-300 bis -360	a) Schuldzinsabzug im Umfang von 80% der Vermögenserträge; b) Zeitlich befristeter Zinsabzug für Ersterwerber; hälftiger Abzug für Energie- und Umweltschutzmassnahmen
<u>Variante 4:</u>						
Motion Egloff (13.3083)		x	x	-510 bis -600	-550 bis -660	a) Schuldzinsabzug im Umfang von 100% der Vermögenserträge; b) Einmaliges Wahlrecht, welches aber bei Änderung der Verhältnisse neu geltend gemacht werden kann; Abzug der effektiven Unterhaltskosten max. 4000 Fr.
<u>Variante 5:</u>						
Motion Bäumle (12.3874)	x		x	-40 bis -380	+20 bis -430	a) Keine Aussage dazu, inwiefern Zinserträge, die Gewinnungskosten darstellen (z.B. zur Erzielung von Erträgen aus Vermietung), steuerlich behandelt werden. Falls quasi-objektmässiger Abzug: +20 bis -170 Mio. Fr. Falls quotenmässiger Abzug: -20 bis -430 Mio. Fr.

Bemerkung: Hochrechnung für CH anhand der Steuerdaten der Kantone BE und TG. Ohne Anpassungseffekte (ausser bei Variante „Reiner Systemwechsel, maximale Anpassungseffekte“)

²¹ Basierend auf dem Zinsniveau des Jahres 2010. Bei höherem (tieferem) Zinsniveau würden die finanziellen Auswirkungen positiver (negativer) gegenüber den hier ausgewiesenen Werten ausfallen. Vgl. dazu Abbildung 4 bzw. Abschnitt 5.8.

5.2 Reiner Systemwechsel (Variante 1)

Bei einem strikten Systemwechsel ist auf der einen Seite der Eigenmietwert nicht mehr zu versteuern, auf der anderen Seite können aber auch keine Unterhaltsaufwendungen, keine Verwaltungskosten und auch keine Schuldzinsen mehr abgezogen werden. Die Nichtgewährung des Schuldzinsenabzuges setzt aber voraus, dass diese direkt einem Objekt zuordenbar sind, was in der Praxis jedoch schwierig ist. Der Wegfall des Schuldzinsenabzuges bei selbstbewohntem Wohneigentum setzt beispielsweise den Anreiz, dass Steuerpflichtige, welche neben selbstbewohntem auch fremdvermietetes Wohneigentum besitzen, ihre Schulden auf das fremdvermietete Objekt übertragen. Das finanzierende Institut könnte eine Belehnungsgrenze von mehr als 100% auf diese Liegenschaft gewähren, unter Eintragung einer zusätzlichen im Grundbuch vermerkten Sicherheit bei der selbstgenutzten Liegenschaft. Trotz Systemwechsel wäre dann weiterhin für Steuerpflichtige, welche ein fremdvermietetes Objekt besitzen, der volle Schuldzinsenabzug möglich. Der reine Systemwechsel wäre folglich in der Praxis nur teilweise umsetzbar, sofern ein solches Verhalten nicht als Steuerumgehung gewertet würde und durch ein Prüfverfahren eingeschränkt würde. Der damit verbundene Kontrollaufwand dürfte allerdings hoch ausfallen. Grundsätzlich gibt es jedoch drei, administrativ relativ einfach umsetzbare, Möglichkeiten Schuldzinsen auszuscheiden:

- 1) Systemwechsel mit quasi-objektbezogenem Schuldzinsenabzug (Alternative 1): Damit Schulden nicht in unbeschränktem Ausmass auf Vermögenswerte umgeschichtet werden, welche steuerbare Vermögenswerte erwirtschaften, und damit die Schuldzinsenabgrenzung umgangen wird, ist eine Eingrenzung nötig. Eine relativ einfache Regel wäre, die Schuldzinsen nur noch auf vermietete Liegenschaften zum Abzug zuzulassen und zwar nur soweit, wie sie auf Schulden anfallen, welche 80% des Verkehrswertes (alternativ 100% des amtlichen Wertes) dieser Liegenschaften nicht übersteigen. Die Grenze von 80% des Verkehrswerts orientiert sich an der üblichen Finanzierungsobergrenze der Banken. Will man sich aus Gründen der Praktikabilität stattdessen auf dem leichter verfügbaren amtlichen Wert (der auch für die Vermögenssteuer relevant ist) abstützen, so erscheint eine Grenze von 100% als angemessen. Auch die Angemessenheit des Schuldzinses muss über eine Kontrollrechnung geprüft werden. Aufgrund dieser Einschränkungen könnte auf einen formalen Nachweis des Steuerpflichtigen verzichtet werden, welcher aufzeigt, wie sich seine Schulden effektiv auf die verschiedenen Vermögenswerte aufteilen. Es handelt sich folglich um eine quasi-objektgemässige Zurechnung der Schuldzinsen.²² Schuldzinsen auf Wertpapiervermögen (durch Lombardkredite) werden aufgrund der Steuerbefreiung der Kapitalgewinne nicht berücksichtigt.

Beispiel: Der amtliche Wert einer vermieteten Liegenschaft beträgt 1 Mio. Franken. Die Schulden des Steuerpflichtigen betragen 1.5 Mio. Franken, die darauf entrichteten Schuldzinsen 37'500 Franken (2.5% von 1.5 Mio.). Abzugsfähig sind folglich 25'000 Franken (=1 Mio. x 2.5%).

²² Falls der Steuerpflichtige vermietete Liegenschaften in zwei oder mehreren Kantonen besitzt, so ist eine interkantonale Steuerauscheidung notwendig. Hier bietet sich ein zweistufiges Verfahren an: In einem ersten Schritt wird über die quasi-objektgemässige Methode der maximale Schuldzinsenabzug bestimmt. In einem zweiten Schritt erfolgt eine quotenmässige Aufteilung dieses Betrags anhand der amtlichen Werte der zum Abzug berechtigten Liegenschaften in den jeweiligen Kantonen. Mit diesem Verfahren würde verhindert, dass der Steuerpflichtige seinen gesamten Schuldzinsenabzug in Hochsteuernkantonen geltend macht und letztere damit mit Mindereinnahmen konfrontiert wären.

- 2) Quotenmässiger Schuldzinsabzug (Alternativen 2 und 3): Eine weitere Variante, diese Steueroptimierungsmöglichkeiten zu begrenzen wäre, die Schuldzinsen gemäss einem Schlüssel anteilmässig auf die verschiedenen Vermögenswerte aufzuteilen. Der Teil der Schuldzinsen, welcher auf die selbstgenutzten Liegenschaften entfällt, wäre dann nicht mehr abzugsberechtigt. Diese Vorgehensweise ist in der Literatur als „quotenmässige Methode“ bekannt (vgl. Baumer 2009). Vorliegend werden zwei Varianten der quotenmässigen Methode berechnet: In Alternative 2 werden die Schuldzinsen anteilmässig auf die immobilien Vermögenswerte (amtlichen Werte) aufgeteilt, in Alternative 3 werden die Schuldzinsen anteilmässig auf die immobilien Vermögenswerte (amtlichen Werte) und das Wertpapiervermögen (Steuerwert) aufgeteilt. Bei beiden Methoden ist sodann der Anteil der Schuldzinsen, welcher auf das selbstgenutzte Wohneigentum (am Erst- und Zweitwohnsitz) entfällt, nicht mehr abzugsberechtigt.²³

Beispiel: Der amtliche Wert einer vermieteten Liegenschaft beträgt 1 Mio. Franken, der amtliche Wert des selbstgenutzten Wohneigentums 750'000 Franken und das Wertpapiervermögen 250'000 Franken. Die Schulden des Steuerpflichtigen betragen 1.5 Mio. Franken, die darauf entrichteten Schuldzinsen 37'500 Franken (2.5% von 1.5 Mio.). Der zulässige Schuldzinsabzug beträgt gemäss Variante 2 21'429 Franken $[=1/(1+0.75) \times 37'500]$ und gemäss Variante 3 23'437.5 Franken $[=(1+0.25)/(1+0.75+0.25) \times 37'500]$.

Unter der Annahme, dass eine solche Reform keine Anpassungseffekte mit sich bringt, würde eine Eigenmietwertreform mit quasi-objektbezogenem Schuldzinsabzug zu Mehreinnahmen auf Bundesebene von rund 120 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) bis 160 Mio. Franken (Hochrechnung Thurgau) führen. Die quotenmässige Methode (Alternative 2) würde Mehreinnahmen in Höhe von 110 Mio. Franken (Hochrechnung Thurgau) bis 130 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) zur Folge haben.²⁴ Bei Alternative 3 wäre mit finanziellen Auswirkungen in Höhe von -100 bis -190 Mio. Franken zu rechnen.

Wie allerdings Abschnitt 3 aufgezeigt hat, besteht ein Anreiz zur Schuldentilgung. Nimmt man an, dass die Steuerpflichtigen den Schuldenanteil, welcher auf die selbstgenutzten Wohnimmobilien entfällt, durch die Auflösung von Wertpapiervermögen soweit als möglich zu reduzieren versuchen, so wären bei Umsetzung eines Systemwechsels gemäss Alternative 2 mit maximalen Mindereinnahmen in Höhe von 160 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) bis 310 Mio. Franken (Hochrechnung Thurgau) zu rechnen. Die Differenz zwischen den Mehreinnahmen von 110 bis 130 Mio. Franken und den maximalen Mindereinnahmen

²³ Der Unterschied der beiden Alternativen liegt also darin, ob die Wertpapiervermögen für die Berechnung der Quote herangezogen werden oder nicht. Obwohl diese bei Alternative 1 nicht in die Quote einfließen, bleiben die Schuldzinsen auf Wertpapiervermögen dennoch teilweise abzugsberechtigt (sofern der Steuerpflichtige steuerbare Liegenschaftserträge aufweist), da diese implizit auf die immobilien Vermögenswerte umgelegt werden.

²⁴ Dies ist das Ergebnis der Steuersimulation mithilfe der Daten der Kantone Bern und Thurgau. Mithilfe einer aggregierten Überschlagsrechnung lassen sich die Zahlen der Alternative 2 wie folgt verifizieren: Durch Multiplikation der in Abbildung 1 vorhandenen Netto-Eigenmietwerte in Höhe von -1'118 Franken (Bern) bzw. 127 Franken (Thurgau) mit der Anzahl der Liegenschaftsbesitzer im Kanton Bern bzw. Thurgau ergibt sich bei einem reinen Systemwechsel eine Erhöhung der Bemessungsgrundlage um 180 Mio. Franken (Bern) bzw. eine Reduktion der Bemessungsgrundlage um 6 Mio. Franken (Thurgau). Auf die Gesamtschweiz hochgerechnet (mit dem in Abschnitt 5 genannten Multiplikator in Höhe von 12.94 bzw. 47.15) ergibt dies eine Erhöhung (bzw. Senkung) der Bemessungsgrundlage um 2'330 (bzw. 77) Mio. Franken. Der durchschnittliche Grenzsteuersatz der Wohneigentümer-Haushalte beträgt im Kanton Bern 4.26% und im Kanton Thurgau 4.42%. Multipliziert man diesen Satz mit den zwei letztgenannten Zahlen, so ergeben sich Mindereinnahmen von 3 Mio. Franken bis zu Mehreinnahmen von 99 Mio. Franken. Die Abweichungen zu den Simulationsergebnissen ergeben sich dadurch, dass nicht individuelle Verhältnisse betrachtet werden.

von 160 bis 310 Mio. Franken bei der direkten Bundessteuer resultieren aus den niedrigeren Wertpapiererträgen. Die Mindereinnahmen, die auf kurzfristige Anpassungseffekte zurück zu führen sind, betragen entsprechend maximal 290 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) bis 420 Mio. Franken (Hochrechnung Thurgau).²⁵ Da die Haushalte in der Regel einen Teil des Vermögens in liquiden Mitteln verfügbar halten wollen, dürften die Mindereinnahmen jedoch geringer ausfallen. Die Unterschiede zwischen den Hochrechnungen der Auswirkungen anhand der Daten der Kantone Bern und Thurgau ergeben sich insbesondere dadurch, dass die möglichen Anpassungseffekte im Kanton Thurgau aufgrund der höheren Vermögenswerte stärker ausfallen. Das Reinvermögen wie auch der Vermögensertrag je Steuerpflichtigen sind im Kanton Bern im Vergleich zur Gesamtschweiz unterdurchschnittlich. Die entsprechenden Werte der Steuerpflichtigen im Kanton Thurgau liegen hingegen nahe beim schweizerischen Durchschnitt (vgl. Tabelle 2). Während der steuerbare Wertpapierertrag je Wohneigentümer im Kanton Bern 2010 im Durchschnitt 8'133 Franken betrug, waren es im Kanton Thurgau 10'724 Franken.

Nimmt man vereinfachend an, dass die finanziellen Auswirkungen nach Anpassungseffekten etwa zwischen den beiden Extremen „keine Anpassungseffekte“ und „maximale Anpassungseffekte“ liegen, dann dürfte der reine Systemwechsel nach den Alternativen 1 und 2 in etwa aufkommensneutral ausfallen, unter Umständen ist mit leichten Mindereinnahmen zu rechnen.

5.3 Modifizierter Systemwechsel: Schuldzinsenabzug im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge (Variante 2)

Eine Alternative zu einem reinen Systemwechsel, wie er oben beschrieben wurde, könnte sein, einen Schuldzinsenabzug weiterhin im Umfang (oder zu einem fixen Prozentsatz) zu gewähren, wie ihm steuerbare Vermögenserträge gegenüberstehen. Dies unabhängig davon, ob es sich um Erträge aus mobilen oder immobilien Vermögenswerten handelt. Der Schuldzinsenüberhang von derzeit 50'000 Franken würde nicht mehr weiter gewährt.

Ein solcher modifizierter Systemwechsel würde bei der direkten Bundessteuer zu Mindereinnahmen von etwa 120 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) bzw. 170 Mio. Franken (Hochrechnung Thurgau) führen, falls die Schuldzinsen noch in Höhe von max. 80% der Vermögenserträge abgezogen werden können. Für den Fall, dass ein Schuldzinsenabzug bis in Höhe von max. 100% der Vermögenserträge gewährt würde, würden die Mindereinnahmen 160 bis 220 Mio. Franken betragen. Da Schuldzinsen weiterhin (teilweise) abgezogen werden können, sinkt der Anreiz, mobile Vermögenswerte zur Schuldentilgung

²⁵ *Verifikation anhand der Überschlagsrechnung:* Das durchschnittliche Wertpapiervermögen eines Wohneigentümers beträgt 451'180 Franken (Bern) bzw. 480'160 Franken (Thurgau), die durchschnittlichen Schulden auf das selbstgenutzte Wohneigentum 291'914 Franken (Bern) bzw. 346'655 Franken (Thurgau). Die maximal mögliche Schuldentilgung je Wohneigentümer beträgt im Durchschnitt jedoch nur 110'789 (Bern) bzw. 131'729 Franken (Thurgau), da bei vielen Liegenschaftsbesitzern die Schulden die Wertpapiervermögen übersteigen. Die max. Schuldenreduktion aller Wohneigentümer im Kanton Bern (bzw. Kanton Thurgau) beträgt folglich rund 17'842 Mio. Franken (bzw. 6'177 Mio. Franken). Auf die Schweiz hochgerechnet sind dies 230'880 Mio. Franken (bzw. 291'256 Mio. Franken). Bei einer durchschnittlichen Rendite der steuerbaren Wertpapiererträge in Höhe von 1.8% (Bern) bzw. 2.2% (Thurgau) und einem durchschnittlichen Grenzsteuersatz von 4.26% bzw. 4.42% ergeben sich dadurch max. Mindereinnahmen durch Portfolioumschichtungen in Höhe von 177 Mio. Franken (287 Mio. Franken). Die Abweichungen zwischen den Simulationsergebnissen und den Überschlagsrechnungen ergeben sich daraus, dass insbesondere die einkommensstarken Haushalte Schulden tilgen können. Diese haben in der Regel bei der direkten Bundessteuer eine Grenzsteuerbelastung, die höher als 4.26% bzw. 4.42% liegt.

einzusetzen, gegenüber dem reinen Systemwechsel (insb. Alternative 1) deutlich. Zusätzliche Mindereinnahmen durch Portfolio-Anpassungen dürften sich folglich in Grenzen halten. Dies wird auch dadurch ersichtlich, dass die bei dieser Variante errechneten Mindereinnahmen schon relativ nahe an den berechneten max. Mindereinnahmen liegen, die sich durch die Portfolio-Anpassungen bei Variante 1 ergeben können.

5.4 Vorschlag des Bundesrates aus dem Jahr 2010 (Variante 3)

Der indirekte Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ sah folgende Eckwerte vor:

- Abschaffung des Eigenmietwertes auf selbstgenutztem Wohneigentum (inkl. Zweitliegenschaften) und Abschaffung des Abzuges für Unterhaltskosten;
- Beibehaltung der Abzüge für die Kosten denkmalpflegerischer Arbeiten sowie für besonders wirksame Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen;
- Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen in Höhe von 80% der Vermögenserträge und, darüber hinaus, Gewährung eines zeitlich und betragsmässig befristeten Schuldzinsenabzuges für Ersterwerb.

Der Bundesrat bezifferte die Auswirkungen in der Botschaft auf +85 Mio. Franken für die direkte Bundessteuer. Allerdings erscheint eine Neuberechnung der finanziellen Auswirkungen aus zwei Gründen angebracht:

- Verfügbarkeit neuerer Daten: Die Schätzungen basierten auf den Steuerdaten des Kantons Bern aus dem Jahr 2005. Die neueren Daten aus dem Jahr 2010 und die erstmals verfügbaren Daten des Kantons Thurgau sind alleine schon deshalb von Interesse, weil in der Zwischenzeit das Zinsniveau gesunken und gleichzeitig die Immobilienpreise gestiegen sind. Die durchschnittlichen Eigenmietwerte haben im Kanton Bern über den Zeitraum 2005-2010 ebenfalls zugenommen (+11.5%) und mit ihnen die durchschnittliche Schuldzinsbelastung auf dem Wohneigentum (+3.2%), dies trotz gesunkenem Zinsniveau.²⁶
- Verfügbarkeit detaillierterer Daten: Die Steuerdaten des Kantons Bern aus dem Jahr 2005 lagen der ESTV lediglich auf Stufe der Steuerpflichtigen vor. Dies erschwerte Auswertungen von Steuerpflichtigen, die mehrere Liegenschaften besitzen (Schwierigkeit, die einzelnen Liegenschaftskosten zuzuordnen). Diese Problematik wird mit den neuen 2010er deutlich reduziert, da die Daten der ESTV

²⁶ Der Brutto-Eigenmietwert eines Berner Wohneigentümers (inkl. Zweitliegenschaften) betrug 2005 im Durchschnitt 13'870 Franken, in 2010 15'467 Franken. Dies entspricht einer Steigerung von 11.5%, was in etwa der allgemeinen Immobilienpreissteigerung in der Region Bern entspricht: Die Preise der Wohnungen stiegen gemäss Zahlen von SNB / Wüest und Partner zwischen 2005 und 2010 um 13.5%, die der Einfamilienhäuser um 12.1% (vgl. SNB 2013b). Die inländischen Hypothekarverbindlichkeiten der privaten Haushalte haben zwischen September 2006 [erste Daten nach Zeitreihenbruch gem. SNB 2014] und Dezember 2010 um 18.7% zugenommen (von 478.9 Mrd. auf 568.3 Mrd. Fr.).

erstmals auf Ebene der einzelnen Grundstücke vorliegen.²⁷ Weiterhin wurde erstmals eine detaillierte Simulation der finanziellen Auswirkungen eines Ersterwerberabzugs möglich, indem die Steuerdaten des Kantons Bern aus dem Jahr 2005 mit den Daten aus dem Jahr 2010 verknüpft werden konnten. Durch die zusätzliche Auswertung der Steuerdaten des Kantons Thurgau lassen sich ausserdem nun erstmals die Unsicherheiten der Schätzungen aufgrund interkantonaler Unterschiede (wie Wohneigentümerquote, Höhe des Eigenmietwerts oder steuerbarem Einkommen) aufzeigen.

Der neuen Schätzung liegen die Annahmen zugrunde, dass der Anteil des Aufwandes für Investitionen, die dem Energie- und Umweltschutz dienen, 20-30% der bisher gewährten (effektiven und teils auch pauschalen) Abzüge für Unterhaltskosten entspricht.²⁸ Da der Abzug nur noch für besonders wirksame Massnahmen gewährt werden sollte, wird vereinfachend angenommen, dass nur noch die Hälfte der bisherigen Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen, abgezogen werden können. Mögliche Portfolio-Umschichtungen werden nicht berücksichtigt. Die Mindereinnahmen gegenüber dem Status quo werden sodann bei der direkten Bundessteuer auf 280 bis 340 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) bzw. 300 bis 360 Mio. Franken (Hochrechnung Thurgau) geschätzt.²⁹ Darin enthalten sind die Mindereinnahmen aufgrund der Gewährung des Ersterwerberabzugs (rund 70 Mio. Franken). Die finanziellen Auswirkungen verschiedener Varianten eines solchen Abzugs werden eingehend in Abschnitt 5.7 diskutiert.

5.5 Reform der Eigenmietwertbesteuerung gemäss Motion Egloff (13.3083) (Variante 4)

Die Motion 13.3083 von Nationalrat Egloff sieht einen fakultativen Systemwechsel vor, bei dem jedem Steuerpflichtigen ein einmaliges Wahlrecht eingeräumt wird, die selbstgenutzte Liegenschaft am Wohnsitz nicht mehr der Einkommensteuer zu unterstellen. Ändern sich die Verhältnisse (z.B. durch Verkauf des Eigenheims unter Ersatzbeschaffung) kann das Wahlrecht neu ausgeübt werden. Wird das Wahlrecht ausgeübt, sollen weiterhin die folgenden Positionen abzugsberechtigt sein:

²⁷ Die Problematik der Aufteilung der Liegenschaftskosten wird zwar reduziert, bleibt aber bestehen: Schuldzinsenabzüge sind nur auf Ebene der Steuerpflichtigen verfügbar (vgl. hierzu Abschnitt 5.1.2). Auch werden einzelne Grundstücke teilweise verschiedentlich genutzt. So kann ein Steuerpflichtigen in einem Mehrfamilienhaus wohnen, das ihm selber gehört. Das Grundstück wird dann teilweise selbstgenutzt und teilweise vermietet. Die Zuordnung der einzelnen Liegenschaftskosten ist auch hier nicht ohne Annahmen möglich. (bezüglich der getroffenen Annahmen und der Aufteilung der Schuldzinsen und sonstigen Liegenschaftskosten vgl. Anhang I.3)

²⁸ Die finanziellen Auswirkungen des Abzugs für Denkmalpflege lassen sich nicht abschätzen und werden daher im Folgenden nicht weiter diskutiert.

²⁹ *Verifikation anhand der Überschlagsrechnung:* Der modifizierte Systemwechsel in Kombination mit einem Schuldzinsenabzug in Höhe von max. 80% der steuerbaren Vermögenserträge würde gem. Abschnitt 5.2 zu Mindereinnahmen in Höhe von rund 120 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) bzw. 170 Mio. Franken (Hochrechnung Thurgau) führen. Hinzu kommt die Abzugsfähigkeit der Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen. Diese führen gemäss Abschnitt 2 derzeit zu Mindereinnahmen in Höhe von 100 bis 230 Mio. Franken. Per Annahme würden nach dem Systemwechsel noch 50% der besonders wirksamen Energie- und Umweltschutzmassnahmen gewährt, was zu Mindereinnahmen in Höhe von 50 bis 115 Mio. Franken gegenüber einem modifizierten Systemwechsel führen würde. Schliesslich schlägt der Ersterwerberabzug mit rund 70 Mio. Franken pro Jahr zu buche. Gemäss Überschlagsrechnung wäre somit mit Mindereinnahmen in Höhe von 240 bis 355 Mio. Franken zu rechnen.

- Schuldzinsen bis zur Höhe der steuerbaren Vermögenserträge;
- Effektive Unterhaltskosten sowie die Kosten der Instandstellung von neuerworbenen Liegenschaften bis zu einem Maximalbetrag von 4000 Franken;
- Investitionen, die dem Energiesparen, dem Umweltschutz und der Denkmalpflege dienen.

Zur Schätzung der Auswirkungen auf die direkte Bundessteuer sind diverse Annahmen notwendig. Einerseits hängt der Entscheid, die Eigenmietwertbesteuerung beizubehalten oder das Wahlrecht auszuüben, von der Höhe des aktuellen Zinsniveaus ab. Andererseits treffen die Wohneigentümer in der Regel die Wahl über das System nur einmalig (oder für längere Zeit bis zur Änderung der Verhältnisse). Daher sind die Erwartungen der Wohneigentümer über die langfristige Zinsentwicklung sowie ihre Schuldenquote und die Pläne zu deren Reduktion über die Zeit für die Ausübung des Wahlrechts relevant. Um die Berechnungen möglichst übersichtlich zu halten (zwecks Interpretation der Ergebnisse), wird von den folgenden Annahmen ausgegangen: Es wird ein langfristiges Hypothekarzinsniveau unterstellt, das 1 Prozentpunkt über dem Zinsniveau des Jahres 2010 liegt. Ein solches Zinsniveau entspricht in etwa dem durchschnittlichen Zinsniveau im Zeitraum 2000 bis 2009 (vgl. Abschnitt 4). Basierend auf diesem Zinsniveau wird für jeden Wohneigentümer berechnet, welche Besteuerungssituation vorteilhafter ist: Der Status quo oder die Ausübung des Wahlrechts. Die günstigere Variante wird gewählt. Zukünftige Amortisationspläne oder andere erwartete Änderungen der Verhältnisse werden folglich nicht berücksichtigt. Auch die eventuelle Möglichkeit zur erneuten Ausübung der Option wird ignoriert.

Folgt man diesen Annahmen, ergeben sich geschätzte Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer in Höhe von 510-600 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) bzw. 550-660 Mio. Franken (Hochrechnung Thurgau) pro Jahr.³⁰ Da der Zeitpunkt zur Ausübung der Option frei gewählt werden kann, wird ein Teil der Steuerpflichtigen sich jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt, nach Änderung der heutigen finanziellen Verhältnisse, für die Option entscheiden. Die tatsächlich zu erwartenden Mindereinnahmen dürften somit höher ausfallen, als die Schätzungen nahelegen.

Weil die Auswirkungen auf der Grundlage eines höheren Zinsniveaus berechnet wurden, sind die Zahlen zu den Mindereinnahmen, welche bei Annahme der Motion Egloff zu erwarten sind, nicht direkt mit den anderen in diesem Abschnitt berechneten Mindereinnahmen vergleichbar. Bei einem höheren Zinsniveau reduzieren sich – im Vergleich zu einer Situation niedriger Zinsen – durch den konsequenten Systemwechsel die Mindereinnahmen aufgrund des Wegfalls des höheren Schuldzinsenabzugs. Die Unterschiede in den finanziellen Auswirkungen zwischen den anderen Reformvarianten und jener der Motion Egloff dürften damit noch höher ausfallen, als in Tabelle 3 ersichtlich wird (vgl. dazu auch Abschnitt 5.8).

³⁰ Diese Variante lässt sich nicht mit einer Überschlagsrechnung verifizieren, da zu viele Faktoren die Auswirkungen eines Systemwechsels beeinflussen, denen nur mit einer Simulationsrechnung gerecht werden kann.

5.6 Systemwechsel gemäss Motion Bäumle (12.3874) (Variante 5)

Die Motion 12.3874 von Nationalrat Bäumle sieht einen Systemwechsel vor, bei dem ausschliesslich noch die Aufwendungen für energetische Sanierungen im Umfang der effektiven Aufwendungen abgezogen werden dürften. Weitere Abzüge, insbesondere für Schuldzinsen, sind nicht mehr zulässig. Die Berechnung der finanziellen Auswirkungen wird erschwert durch die fehlende Information, was mit Nichtzulässigkeit eines Schuldzinsenabzugs gemeint sein könnte. Zumindest ist anzunehmen, dass nur Varianten eines reinen Systemwechsels in Frage kommen und damit entweder die quasi-objektbezogene oder quotenmässige Methode zur Ausscheidung der Schuldzinsen zur Anwendung gelangen würde.

Legt man die Motion sehr eng aus, könnte man zum Schluss kommen, dass der Motionär bezüglich Schuldzinsausscheidung die oben genannte Variante 1 (Alternative 1) des Systemwechsels verlangt; d.h. dass die Schuldzinsen nur noch quasi-objektbezogen gewährt werden. Gemäss Hochrechnungen mit den Daten des Kantons Bern ist mit Mindereinnahmen in Höhe von 50 bis 170 Millionen Franken zu rechnen. Legt man die Daten des Kantons Thurgau zugrunde, ist mit geschätzten Auswirkungen in Höhe von +20 bis -90 Millionen Franken zu rechnen. Bei einem quotenmässigen Abzug ohne Berücksichtigung der Wertpapiervermögen führt die Umsetzung der Motion zu geschätzten Mindereinnahmen in Höhe von 40 bis 160 Millionen Franken (Hochrechnung Bern) bzw. 20 bis 140 Millionen Franken (Hochrechnung Kanton Thurgau). Eine zusätzliche Berücksichtigung der Wertpapiervermögen für die Quotenzuteilung führt zu zusätzlichen Mindereinnahmen. Der Systemwechsel bringt dann geschätzte Mindereinnahmen in der Höhe von 270 bis 430 Millionen Franken mit sich.³¹

Noch nicht berücksichtigt sind bei diesen Berechnungen die Mindereinnahmen, welche aus den Portfolio-Umschichtungen zwecks Schuldenreduktion resultieren.

5.7 Zeitlich befristeter Abzug der Schuldzinsen für Ersterwerber

In der politischen Diskussion um einen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung wurden auch Forderungen laut, dass Ersterwerber von Wohneigentum, welche in der Regel einen hohen Verschuldungsgrad aufweisen, durch die Reform nicht zu stark negativ betroffen sein dürfen. Wie die Verteilungsdiskussion unter Abschnitt 6.4 zeigen wird, fallen die finanziellen Auswirkungen verschiedener Reformoptionen auch für Haushalte mit einem hohen Verschuldungsgrad beim aktuellen Zinsniveau zumeist nicht sehr stark ins Gewicht. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die hier ausgewiesenen Effekte jeweils auf die direkte Bundessteuer beschränkt sind. Bei einer gemeinsamen Betrachtung der direkten Bundessteuer mit der Einkommensteuer auf Stufe Kanton und Gemeinde wird die Auswirkung entsprechend verstärkt.

³¹ Überschlagsrechnung: Je nach Ausgestaltung des reinen Systemwechsels ist gemäss Abschnitt 5.2.3 mit Minder- bis Mehreinnahmen in Höhe von -190 bis +160 Mio. Franken zu rechnen (ohne Anpassungseffekte). Hinzu kommt der Abzug für Investitionen, der dem Energiesparen und Umweltschutz dient in Höhe von 100 bis 230 Mio. Franken (vgl. Abschnitt 2). Gesamthaft ergibt die Überschlagsrechnung somit geschätzte Mindereinnahmen in Höhe von +60 bis -420 Mio. Franken.

Da keine Statistiken darüber verfügbar sind, wie viele Haushalte jedes Jahr erstmalig Wohneigentum erwerben, ist es in einem ersten Schritt notwendig, deren Zahl abzuschätzen. Dafür wurden die Steuerdaten des Kantons Bern aus den Jahren 2005 und 2010 anhand der Veranlagungscodes der Steuerpflichtigen zusammengefügt. Rund zwei Drittel der Steuerpflichtigen – insgesamt über 455'000 – waren identifizierbar, d.h. sie besaßen 2005 und 2010 den gleichen Veranlagungscode.³² Von diesen Steuerpflichtigen hatten 2010 rund 4.9% einen Eigenmietwert am Erstwohnsitz zu versteuern, 2005 jedoch noch einen Eigenmietwert von null ausgewiesen (vgl. Tabelle 4). Unter der Annahme, dass diese Steuerpflichtigen vor 2005 noch nie Wohneigentum erworben haben, handelt es sich hierbei um Ersterwerber. Folglich erwerben jährlich etwa 1% der im Kanton Bern Steuerpflichtigen erstmals selbstgenutztes Wohneigentum. Geht man davon aus, dass sich diese Zahl auf die Gesamtschweiz übertragen lässt, dann bedeutet dies, dass jedes Jahr etwa 42'500 Haushalte Neuerwerber von Wohneigentum werden.

Geht man weiter davon aus, dass die 22'151 in der Datenbank identifizierten Ersterwerber repräsentativ für die Ersterwerber in der Gesamtschweiz sind, lassen sich nun die finanziellen Auswirkungen eines Ersterwerberabzugs für die direkte Bundessteuer simulieren. Die Berechnungen basieren auf der Annahme, dass Variante 1 (Alternative 2) eines reinen Systemwechsels umgesetzt wird und zwar nur für die Liegenschaften am Erstwohnsitz. Die Abweichungen zu anderen Varianten des Systemwechsels dürften allerdings gering sein.

Tabelle 4: Hochrechnung der Anzahl Ersterwerber von selbstgenutztem Wohneigentum in der Schweiz

A	Untersuchte Steuerpflichtige Kanton Bern	455'465
B	davon in 2010 mit Wohneigentum, aber 2005 ohne	22'151
C=B/A	Anteil der Steuerpflichtigen, die im Zeitraum nach 2005 bis 2010 Wohneigentum erworben haben	4.9%
D=C/5	Neue Ersterwerber p.a. 2006-2010	1.0%
E	Anzahl Steuerpflichtige Schweiz (Normalfälle 2010)	4'374'610
F=D*E	Ersterwerber Gesamtschweiz p.a.	42'551

Die Mindereinnahmen verschiedener Höhen des Ersterwerberabzugs für die direkte Bundessteuer sind in Tabelle 5 zusammengefasst. Unterschieden wird jeweils zwischen den finanziellen Auswirkungen, wie sie basierend auf dem Zinsniveau des Jahres 2010 zu erwarten sind, und den Auswirkungen bei einem Zinsniveau, welches 1 Prozentpunkt über diesem Referenzniveau liegt (entspricht in etwa dem durchschnittlichen Zinsniveau 2000-2009).

Auf Basis des Zinsniveaus 2010 werden die Mindereinnahmen bei Gewährung eines über 10 Jahre auf 5'000 Franken beschränkten Zinsabzugs auf rund 75 Mio. Franken geschätzt. Bei einem gewährten Maximalabzug von 20'000 Franken pro Jahr steigen die Mindereinnahmen auf 175 Mio. Franken, und würde der Zinsabzug während den ersten 10 Jahren nach dem erstmaligen Erwerb von Wohneigentum gar unbeschränkt gewährt, würden die Mindereinnahmen bei der direkten Bundessteuer etwa 190 Mio. Franken ausmachen.

³² Bei den anderen Steuerpflichtigen hat sich entweder der Veranlagungscode in der Zwischenzeit verändert (z.B. aufgrund von Änderungen des Familienstandes) oder es handelt sich um Zu- oder Abgänge von Steuerpflichtigen (Zu- oder Wegzug aus dem Kanton Bern, Tod, Eintritt der Steuerpflicht).

Tabelle 5: Über 10 Jahre gewährter Ersterwerber-Schuldzinsenabzug, Auswirkungen auf die direkte Bundessteuer in Mio. Franken

Höhe des Abzugs	Zinsniveau 2010	Zinsniveau + 1PP
5'000 Fr.	-75	-80
10'000 Fr.	-130	-145
15'000 Fr.	-160	-190
20'000 Fr.	-175	-215
effektiver Zinsaufwand	-190	-255
10'000 Fr. / 5'000 Fr., linear abnehmend ³³	-70	-75

Annahme: Ersterwerber nehmen während den ersten 10 Jahren keine direkte Amortisation vor.

Die Mindereinnahmen können deutlich reduziert werden, wenn der Zinsabzug über die 10 Jahre linear abnehmend gewährt wird. Bei einem Abzug von anfänglich 10'000 Franken für Verheiratete (5'000 Franken für Alleinstehende) im ersten Jahr und 1'000 Franken (500 Franken) im letzten Jahr resultierten so Mindereinnahmen von 70 Mio. Franken.

Entsprechend höher fallen die Mindereinnahmen aus, wenn man ein leicht höheres allgemeines Zinsniveau unterstellt.

Schlussfolgerungen: Je nach Ausgestaltung des Schuldzinsenabzugs und Verhaltensanpassungen der Haushalte bringt ein reiner Systemwechsel (basierend auf dem Zinsniveau 2010) Mehr- oder Mindereinnahmen in der Grössenordnung von etwa +160 Mio. bis -310 Mio. Franken. Vorschläge, welche weiterhin bestimmte Abzüge (wie Investitionsaufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen, Ersterwerberabzug) oder ein Wahlrecht gewähren möchten, würden zum Teil deutliche Mindereinnahmen mit sich bringen. Auch die 2010 vom Bundesrat vorgeschlagene Version eines Systemwechsels würde Mindereinnahmen in Höhe von 280 bis 360 Mio. Franken bringen anstelle der bis anhin geschätzten Aufkommensneutralität.

5.8 Langfristig aufkommensneutraler Systemwechsel

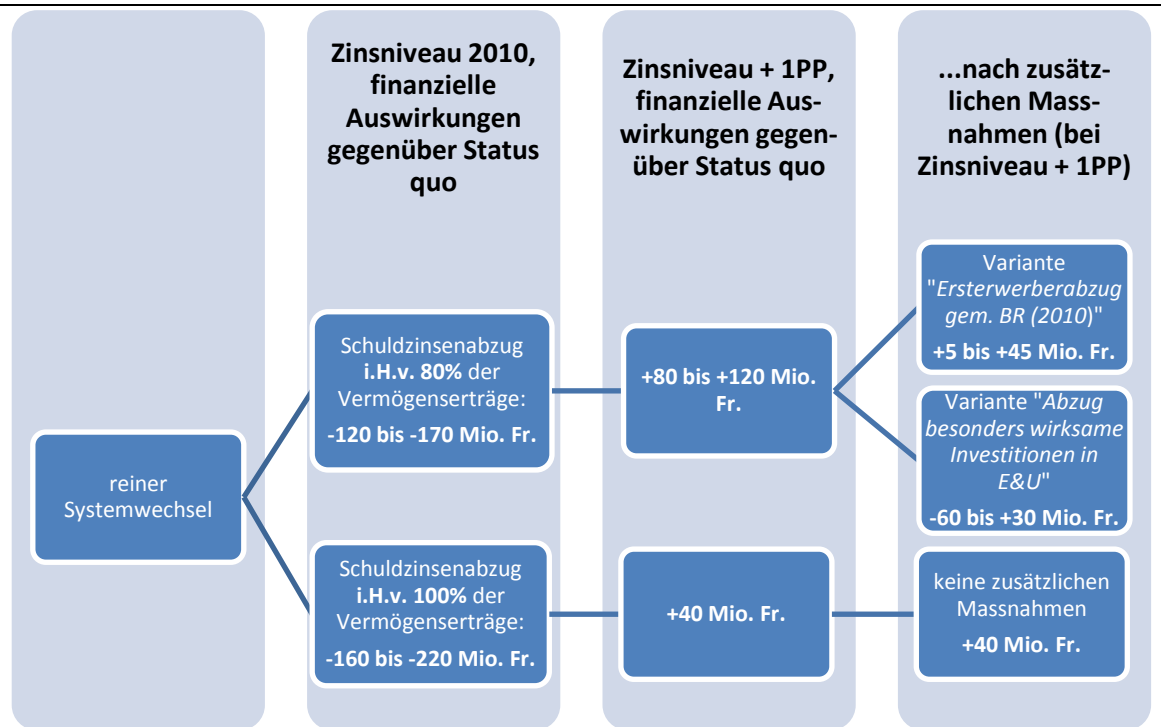
Die in den vorangegangenen Abschnitten diskutierten Reformvorschläge lassen vermuten, dass sich ein Systemwechsel kaum aufkommensneutral umsetzen lässt, es sei denn, es wird der reine Systemwechsel gewählt, welcher nur noch einen quasi-objekt-mässigen oder quotenmässigen Schuldzinsenabzug (bei welchem die Wertpapiervermögen bei der Quotenzuteilung nicht berücksichtigt werden) zulässt. Allerdings greift diese Beurteilung zu kurz, da nicht vergessen werden darf, dass sich die finanziellen Auswirkungen auf die Steuerperiode 2010 beziehen. Das Hypothekarzinsniveau war 2010 jedoch rund 1 Prozentpunkt tiefer als das durchschnittliche Zinsniveau der Jahre 2000-2009. Mittel- bis längerfristig ist davon auszugehen, dass sich das Zinsniveau von seinem derzeitigen Allzeit-tief erholt. Eine Anpassung, zumindest an das durchschnittliche Zinsniveau des ersten Jahrzehnts im neuen Jahrtausend, scheint daher plausibel.

³³ Gemäss Vorschlag des Bundesrates (2010): Linear abnehmender Ersterwerberabzug über zehn Jahre. Abzug im ersten Jahr: 10'000 Fr. für Verheiratete, 5'000 Fr. für Alleinstehende; Abzug im zehnten Jahr: 1'000 Fr. / 500 Fr.

Ausgehend von einem langfristig höheren Zinsniveau ergeben sich aber bei Reformen auch andere finanzielle Auswirkungen. So würde eine Zinserhöhung im Status quo von 1 Prozentpunkten zu Mindereinnahmen von etwa 310 bis 390 Mio. Franken führen (vgl. Abbildung 4). Eine Abschaffung der Eigenmietwertbesteuerung, ausgehend von diesem Zinsniveau, würde dann zu entsprechend niedrigeren Mindereinnahmen oder gar Mehreinnahmen führen. Allerdings ist das komplexe Zusammenspiel verschiedene Faktoren untereinander zu berücksichtigen (insbesondere die Steuerprogression), weshalb eine einfache Addition verschiedener Posten nur eingeschränkt möglich ist.

Bringt der modifizierte Systemwechsel mit Gewährung eines Schuldzinsenabzugs in Höhe von 80% der Vermögenserträge auf Basis der Steuerperiode 2010 noch Mindereinnahmen von etwa 120 bis 170 Mio. Franken mit sich (vgl. Tabelle 3), kehrt sich das Vorzeichen bei einem um einen Prozentpunkt höheren Zinsniveau um: Nun sind durch den modifizierten Systemwechsel etwa 80 bis 120 Mio. Franken Mehreinnahmen zu erwarten (vgl. Abbildung 6).³⁴

Abbildung 6: Finanzielle Auswirkungen verschiedener Varianten eines Systemwechsels bei unterschiedlichem Zinsniveau



Bemerkungen: E&U = Energie- und Umweltschutzmassnahmen; Simulationen basieren auf den Steuerdaten des Kantons Bern und des Kantons Thurgau, Hochrechnung auf die Gesamtschweiz.

Dieses Ergebnis würde es gar erlauben, den modifizierten Systemwechsel mit der Gewährung eines über zehn Jahre linear abnehmenden Ersterwerberabzugs in Höhe von

³⁴ Im Status quo (Beibehaltung des heutigen Systems) ergeben sich bei einer Erhöhung des Zinsniveaus um 1 Prozentpunkt Mindereinnahmen in Höhe von 310 Mio. Franken (Hochrechnung Bern) (vgl. Abbildung 4). Die Schätzung mithilfe der Daten aus dem Kanton Thurgau fiel mit Mindereinnahmen in Höhe von 390 Mio. Franken sogar deutlich höher aus. Ausgehend von diesem Ergebnis könnte man zum Schluss kommen, dass bei einem entsprechend höheren Zinsniveau der Systemwechsel anstelle der Mindereinnahmen in Höhe von 120 bis 170 Mio. Franken Mehreinnahmen von 190 bis 220 Mio. zu erwarten wären. Der Grund wieso die Mehreinnahmen jedoch nur auf 80 bis 120 Mio. geschätzt werden liegt insbesondere darin, dass durch die Erhöhung des Zinsniveaus auch die Wertpapiererlöse der Steuerpflichtigen steigen. Da die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen an die Vermögenserträge gekoppelt ist, erhöhen sich folglich die abzugsberechtigten Schuldzinsen, womit die Mehreinnahmen sinken.

10'000 Franken (Verheiratete) bzw. 5'000 Franken (Alleinstehende) zu verbinden. Anstelle des Ersterwerberabzugs wäre es auch möglich, den Schuldzinsenabzug im vollen Umfang der steuerbaren Erträge zu gewähren.

Alternativ könnte ein Teil der Investitionsaufwendungen, die dem Energie- und Umweltsparen dienen, als ausserfiskalischer Abzug weiterhin zugelassen werden. Allerdings müsste die Gewährung dieses Abzuges gegenüber dem heutigen System deutlich verschärft werden, falls Aufkommensneutralität erzielt werden soll. Geht man von einem bisherigen Anteil dieser Aufwendungen von 20-30% der gesamten Unterhaltskosten (inkl. Pauschalabzug) aus, dürfte dann nur noch etwa die Hälfte dieser Investitionsaufwendungen zum Abzug gebracht werden. Dies würde eine Gesetzesanpassung notwendig machen.

Schlussfolgerungen: Die folgenden drei Varianten eines modifizierten Systemwechsels sind bei einem Zinsniveau, welches 1 Prozentpunkt über dem Niveau 2010 liegt, für den Bund in etwa aufkommensneutral (-60 bis +45 Mio. Franken): (1) Gewährung eines Schuldzinsenabzugs in Höhe von 100% der steuerbaren Vermögenserträge ohne weitere Begleitmassnahmen; (2) Gewährung eines Schuldzinsenabzugs in Höhe von 80% der steuerbaren Vermögenserträge in Verbindung mit einem zusätzlichen Schuldzinsenabzug für Ersterwerber; (3) Gewährung eines Schuldzinsenabzugs in Höhe von 80% der steuerbaren Vermögenserträge in Verbindung mit einem Abzug für besonders wirkungsvolle Energie- und Umweltschutzmassnahmen.

6 Verteilungswirkungen verschiedener Reform-Varianten der Eigenmietwertbesteuerung

6.1 Wer hat Wohneigentum und ist damit potenziell von einem Systemwechsel betroffen?

Für die Diskussion über die Verteilungswirkungen möglicher Reformen der Eigenmietwertbesteuerung interessiert in einem ersten Schritt, welche Personengruppen von einer solchen betroffen wären. Im Folgenden wird daher anhand der Berner Steuerdaten herausgestellt, wie sich die Quote der Wohneigentumsbesitzer nach Alter und Einkommen unterscheidet.

Zur Abgrenzung von der Definition der „Wohneigentumsquote“ gemäss Bundesamt für Statistik wird hier die Bezeichnung „Wohneigentümerquote“ eingeführt. Diese ist definiert als Prozentsatz der Steuerpflichtigen, welche selbstgenutztes Wohneigentum haben.³⁵ Dabei ist es irrelevant, ob es sich um einen Erst- oder Zweitwohnsitz handelt. Einzig ausschlaggebendes Kriterium ist, ob der steuerpflichtige Haushalt einen Eigenmietwert aufweist.

Die der ESTV verfügbaren kantonalen Daten des Jahres 2010 beinhalten keine Angaben über das Alter der Steuerpflichtigen. Allerdings sind in den Steuerdaten 2005 des Kantons Bern die Altersvariable enthalten, weshalb in diesem Abschnitt ausnahmsweise auf die älteren Daten abgestellt wird. Wie die Steuerdaten des Kantons Bern zeigen, besitzt nur ein geringer Teil der Berner Haushalte vor dem 40. Lebensjahr Wohneigentum (siehe Abbildung 7). Ein Grossteil der Steuerpflichtigen erwirbt erst im Alter zwischen 40-59 Wohneigentum. Erst im Alter von 60-69 Jahren steigt die Wohneigentümerquote auf über 50%. Danach nimmt sie wieder ab.

Deutliche Unterschiede in der Wohneigentümerquote zeigen sich auch, wenn die Haushalte nach Bruttoeinkommensklassen gruppiert werden (vgl. Abbildung 8). Bei einem Brutto-Haushaltseinkommen unter 70'000 Franken liegt die Wohneigentümerquote deutlich unter dem Durchschnitt. Danach steigt sie über alle Einkommensklassen hinweg an. Bereits ab einem Einkommen von 125'000 Franken sind mehr als 2/3 der Steuerpflichtigen Wohneigentümer.

Da die Einkommenshöhe stark mit dem Alter korreliert, ist es von Interesse, die Wohneigentümerquote kombiniert nach Alters- und Einkommensgruppen zu analysieren (vgl. Abbildung 9). Dabei lassen sich für jede Alterskohorte ähnliche Strukturen erkennen: Unabhängig vom Alter steigt der Anteil der Wohneigentümer mit steigendem Einkommen an und stagniert ab einem Brutto-Haushaltseinkommen von 175'000 Franken und mehr. In diesem Einkommensbereich liegt die Wohneigentümerquote – unabhängig vom Alter der Steuerpflichtigen – durchgehend über 60%. Die Wohneigentümerquote der älteren Kohorten liegt ausserdem mit einer Ausnahme über der Quote der jeweils jüngeren Kohorte. Das Wachstum der Wohneigentümerquote findet erst bei den 70-79 Jährigen ein Ende; die Kohorte der über 80-Jährigen rutscht teilweise unter die der jüngeren Altersgruppen.

³⁵ Demgegenüber definiert das Bundesamt für Statistik die Wohneigentumsquote als „Anteil der vom Eigentümer selbst bewohnten Wohnungen (Eigentümer/in des Hauses, Stockwerk-/Wohneigentümer/in) am Bestand der bewohnten Wohnungen.“ Da ein Teil der Haushalte mehr als ein selbst bewohntes Wohnobjekt besitzen ist zu erwarten, dass die Wohneigentumsquote gem. BFS höher ist als die Wohneigentümerquote. Die Wohneigentumsquote betrug gemäss BFS im Jahr 2011 im Kanton Bern 38.8% (2000: 36.3%). Die Wohneigentümerquote gemäss den Steuerdaten lag im Jahr 2005 hingegen bei lediglich 29.7%.

Abbildung 7: Anteil der Steuerpflichtigen mit selbstgenutztem Liegenschaftsbesitz, nach Altersgruppen

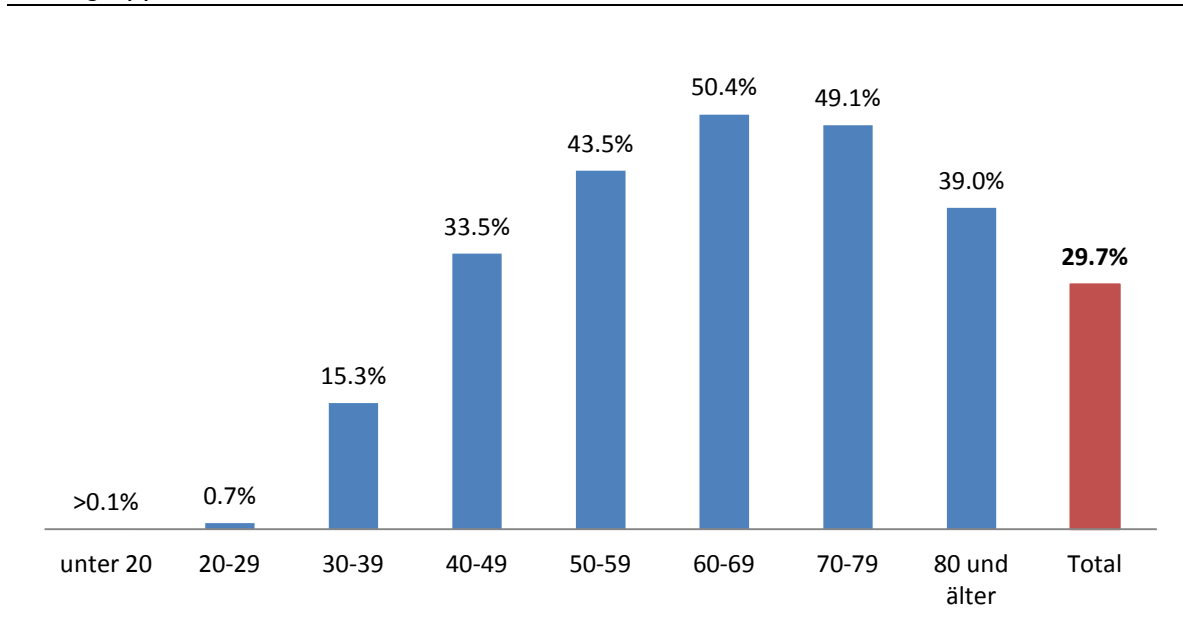


Abbildung 8: Anteil der Steuerpflichtigen mit selbstgenutztem Liegenschaftsbesitz, nach Bruttoeinkommen

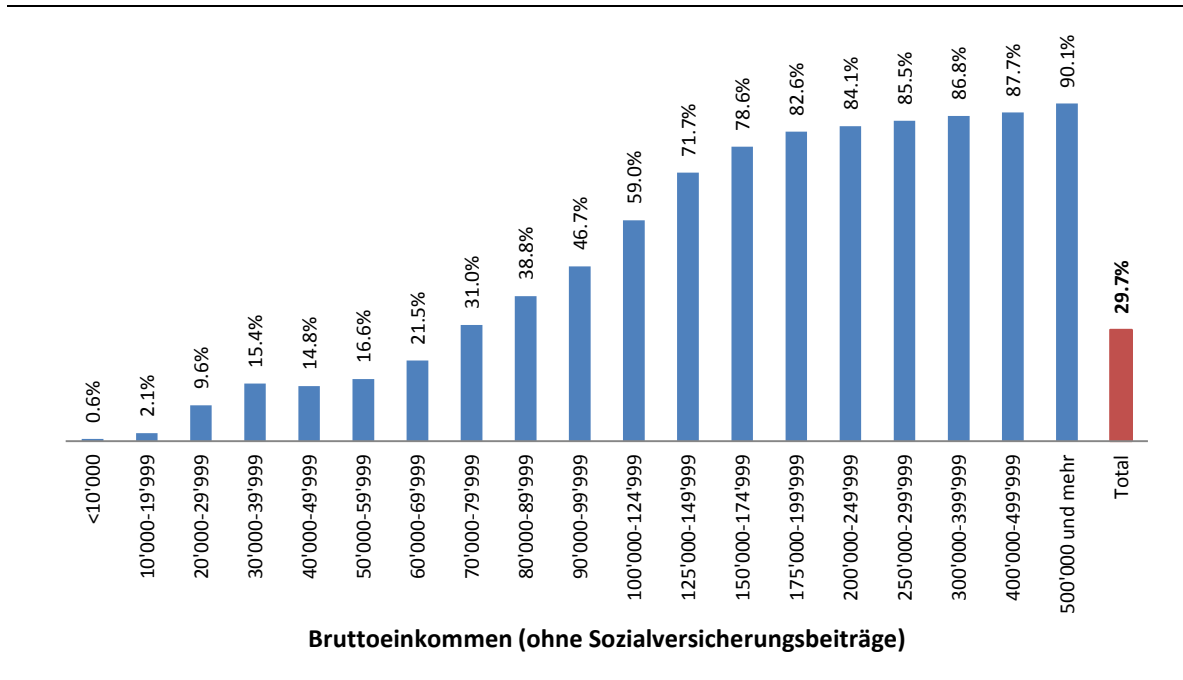
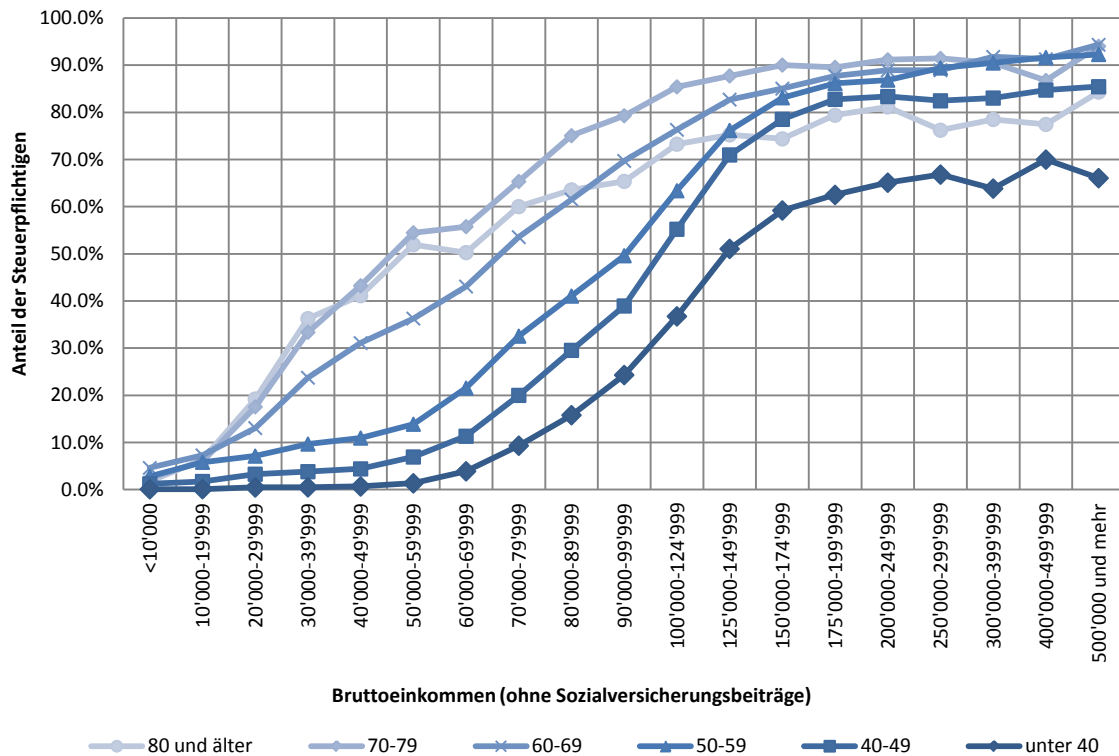


Abbildung 9: Anteil der Steuerpflichtigen mit selbstgenutztem Liegenschaftsbesitz, nach Altersgruppen und Bruttoeinkommen

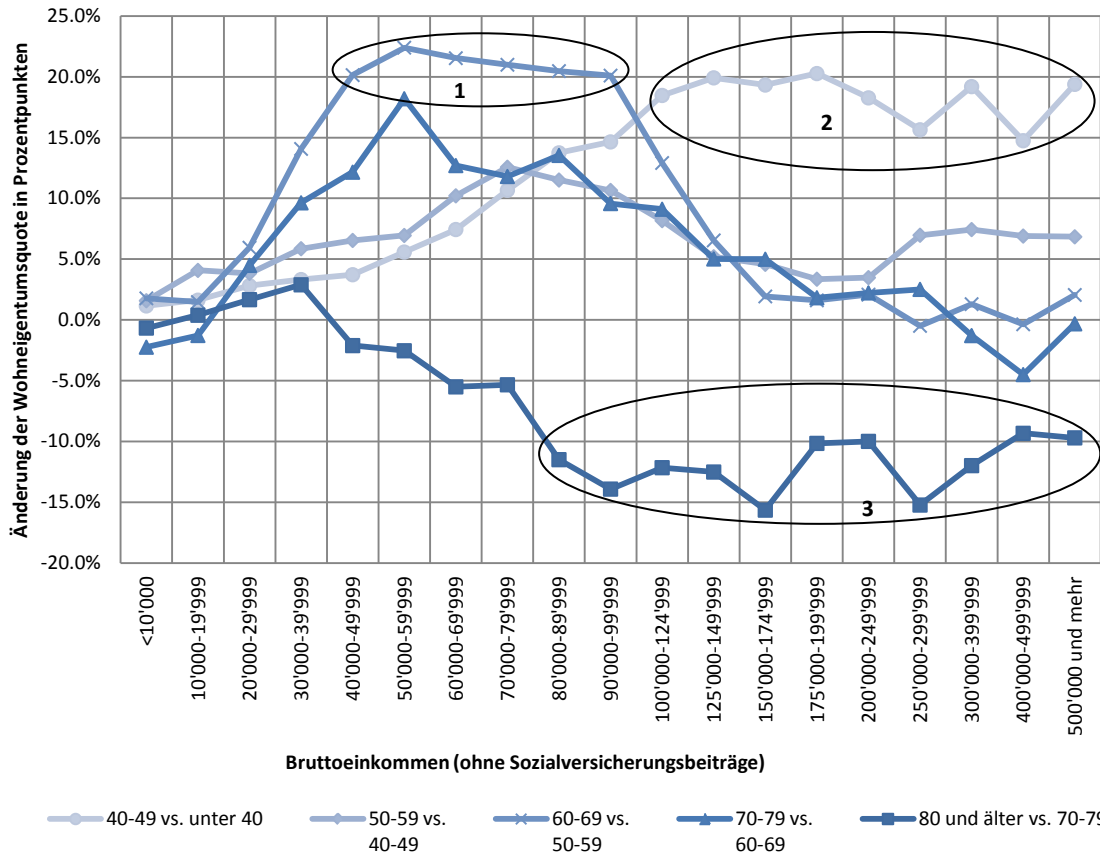


Um die Unterschiede, welche zwischen den Kohorten bestehen, genauer herauszustellen, wird nun die Differenz der Wohneigentümerquote zweier benachbarter Alterskohorten mit jeweils identischen Einkommen berechnet (vgl. Abbildung 10). Es lassen sich drei Besonderheiten feststellen:

1. Bei den unteren bis mittleren Haushaltsgruppen (Bruttoeinkommen in Höhe von 40'000 Franken bis 100'000 Franken) erfolgt das stärkste Wachstum der Wohneigentümerquote im Alter von 60-69 Jahren (vgl. Ellipse 1). Gegenüber der jüngeren Alterskohorte (50-59-Jährige) nimmt die Wohneigentümerquote um mehr als 20 Prozentpunkte zu. Dies überrascht, da zu vermuten wäre, dass das Wachstum der Wohneigentümerquote in den jüngeren Altersklassen (Familien mit Kindern) am stärksten ausgeprägt sein müsste. Mögliche Erklärung für die Beobachtung dieses Phänomens ist, dass die genannten Einkommensgruppen während der Erwerbsphase nicht genügend Eigenkapital ansparen können, um Wohneigentum zu erwerben. Im Renteneintrittsalter entscheiden sich diese Haushalte dann möglicherweise für einen Kapitalbezug ihrer Vorsorgegelder und legen diese in Form von Wohneigentum an.
2. Dass Eigenmittelrestriktionen den Wohneigentumserwerb im jüngeren Alter verhindern, lässt sich auch daraus ableiten, dass bei Haushalten mit einem Einkommen von 100'000 Franken und mehr die Wohneigentümerquote im Alter von 40-49 am stärksten ansteigt (vgl. Ellipse 2). Hier nimmt die Wohneigentümerquote um 15-20 Prozentpunkte zu. Bei den unteren Einkommensschichten erfolgt der Wohneigentumserwerb jedoch, wie unter 1 erwähnt, in späteren Lebensphasen.
3. Bei den einkommensschwachen über 80-Jährigen zeigt sich keine klare Entwicklung oder allenfalls eine leichte Reduktion der Wohneigentümerquote ab. Ab einem Bruttoeinkommen von 80'000 Franken und mehr nimmt die Wohneigentü-

merquote aber deutlich um 10 bis 15 Prozentpunkte gegenüber der jüngeren Alterskohorte ab (vgl. Ellipse 3). Die Hypothese liegt nahe, dass diese Haushalte finanziell in der Lage sind, ihr Wohneigentum zugunsten einer altersgerechten Wohnform aufzugeben, während ärmere alte Haushalte aus finanziellen Gründen in ihrem Eigenheim wohnen bleiben.

Abbildung 10: Veränderung der Wohneigentümerquote mit steigendem Alter



Schlussfolgerungen: Wohneigentum wird im Kanton Bern erst relativ spät erworben. Die Gründe dürften insbesondere in den mangelnden Eigenmitteln liegen. Nur bei Haushalten der mittleren und oberen Einkommensschicht ist das „typische Lebensmodell“ zu beobachten, wonach im Alter von 40-49 Jahren vermehrt Wohneigentum erworben wird und ältere Haushalte (über 80 Jahre) ihr Wohneigentum zugunsten anderer Wohnformen aufgeben. Dass unter 40-Jährige Wohneigentum erwerben (können), bleibt die Ausnahme.

6.2 Verteilungswirkung der steuerlichen Förderung von Wohneigentum im Status quo

Welche Verteilungswirkungen ergeben sich bei den Steuerpflichtigen durch den Systemwechsel? Prioritär bei einer Analyse über die Verteilungswirkungen von Steuerreformen ist es, in einem ersten Schritt zuerst einmal den Vergleichsmaßstab zu definieren: In der Regel wird dabei der Status quo mit der Situation nach der Reform verglichen. Aus Sicht

jedes Einzelnen ist dies auch das ausschlaggebende Kriterium, da die einzelnen Haushalte interessiert, ob sie durch die Reform schlechter oder besser gestellt werden als bisher. Aus Sicht der Steuerpolitik ist aber nicht nur der Vorher/Nachher-Vergleich ausschlaggebend. Wichtig ist es auch Kenntnis darüber zu haben, inwiefern der Status quo von einer theoretisch neutralen bzw. optimalen Situation abweicht, die den eigentlichen Referenzrahmen der Steuerpolitik bildet. Wird eine Gruppe im Status quo gegenüber der Referenzsituation bessergestellt, so ist es möglicherweise gerade das Ziel, diese Situation durch eine Reform zu korrigieren. Eine Schlechterstellung bestimmter Personengruppen durch Steuerreformen kann daher eine von der Politik als ungerechtfertigte Privilegierung wahrgenommene Situation korrigieren und gerade gewollt sein. Konsequenterweise ist hier anzufügen, dass in real existierenden Steuersystemen fast nie eine Steuerreform durchgeführt werden kann, ohne dass bestimmte Gruppen auf Kosten anderer Gruppen bessergestellt werden. Bei Steuerreformen gibt es folglich immer Gewinner und Verlierer.

Bevor die durch den Systemwechsel hervorgerufenen Verteilungseffekte herausgestellt werden, soll aufgrund der obigen Überlegungen analysiert werden, inwieweit im Status quo die Eigenmietwertbesteuerung von einer neutralen Besteuerung – welche Wohneigentümer und Mieter sowie Eigentümer mit beweglichem Vermögen untereinander gleichstellt – abweicht. In Abschnitt 2 wurde diskutiert, dass die Förderung des Wohneigentums sowie des Energiesparens und des Umweltschutzes durch die direkte Bundessteuer im Status quo etwa 840 bis 1'060 Mio. Franken ausmacht. Folglich ist von einer Verteilungsanalyse zu erwarten, dass ein bedeutender Teil der Steuerpflichtigen gegenüber einem neutralen System steuerlich bevorzugt behandelt wird.

Um dies untersuchen zu können, muss in einem ersten Schritt als Referenzmassstab die adäquat ausgestaltete Eigenmietwertbesteuerung abgeleitet werden. Mangels Daten sind hier einige vereinfachende Annahmen notwendig:

- Erstens ist der Marktwert der Eigenmiete zu schätzen. Es wird davon ausgegangen, dass der in der Steuererklärung deklarierte Eigenmietwert bei jeder Immobilie exakt 70% einer üblichen Marktmiete entspricht.
- Zweitens müssen die korrekten Unterhaltskosten abgeschätzt werden. Es wird pauschal angenommen, dass die langfristigen Unterhaltskosten einer jährlichen linearen Abschreibungsrate in Höhe von 1% des Verkehrswerts der Immobilie entsprechen. Letzterer wird wiederum mithilfe der Annahme geschätzt, dass der amtliche Wert 60% des Verkehrswerts der jeweiligen Liegenschaft entspricht.

Der aufgrund dieser Rahmenbedingungen berechnete Eigenmietwert wird mit dem effektiv zu versteuernden Netto-Eigenmietwert verglichen. Um ein genaueres Bild über die Verteilungswirkungen zu erlangen, erfolgt die Analyse differenziert nach Gruppen von steuerbaren Einkommen. Die steuerbaren Einkommen sind um den Förderungsanteil, welcher die Eigenmietwertbesteuerung derzeit beinhaltet, korrigiert.³⁶ Um dieses korrigierte steuerbare Einkommen klar vom tatsächlichen steuerbaren Einkommen abzugrenzen, wird ersteres im Folgenden mit „*steuerlicher Leistungsfähigkeit in Franken*“ bezeichnet.

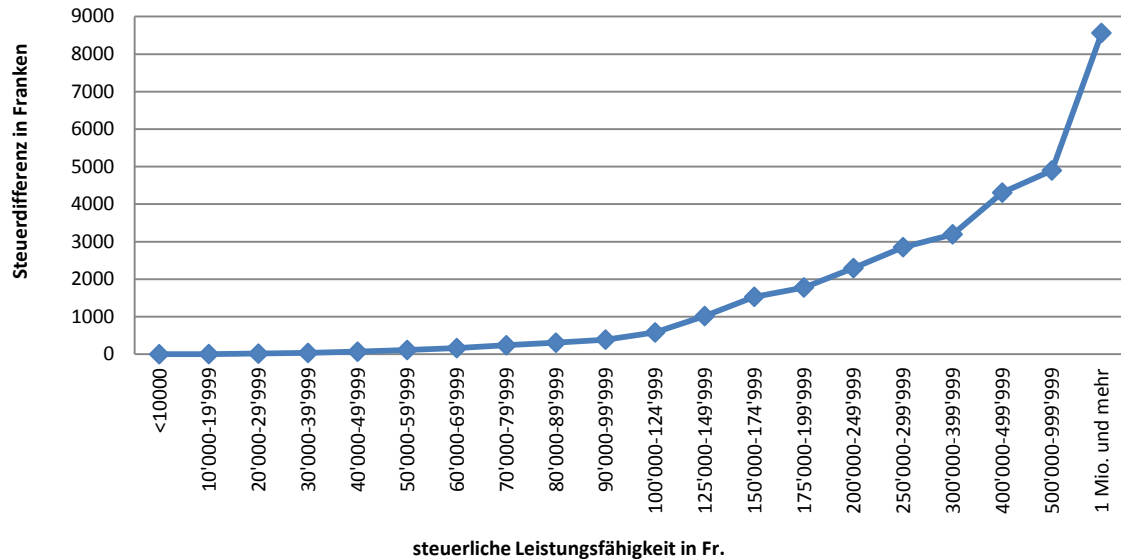
- (!) Die folgenden Verteilungsanalysen beziehen sich der Übersichtlichkeit halber alleine auf die Steuerpflichtigen im Kanton Bern.

In Abbildung 11 wird die implizite steuerliche Förderung im Status quo nach Einkommensklassen aufgezeigt (nur direkte Bundessteuer; kantonale Einkommenssteuern sowie Vermögenssteuer bleibt unberücksichtigt). Wie sich zeigt, ist für Einkommen bis 125'000

³⁶ Vom steuerbaren Einkommen wurde der effektive Netto-Eigenmietwert abgezogen und der hypothetische, korrekte Netto-Eigenmietwert aufgerechnet.

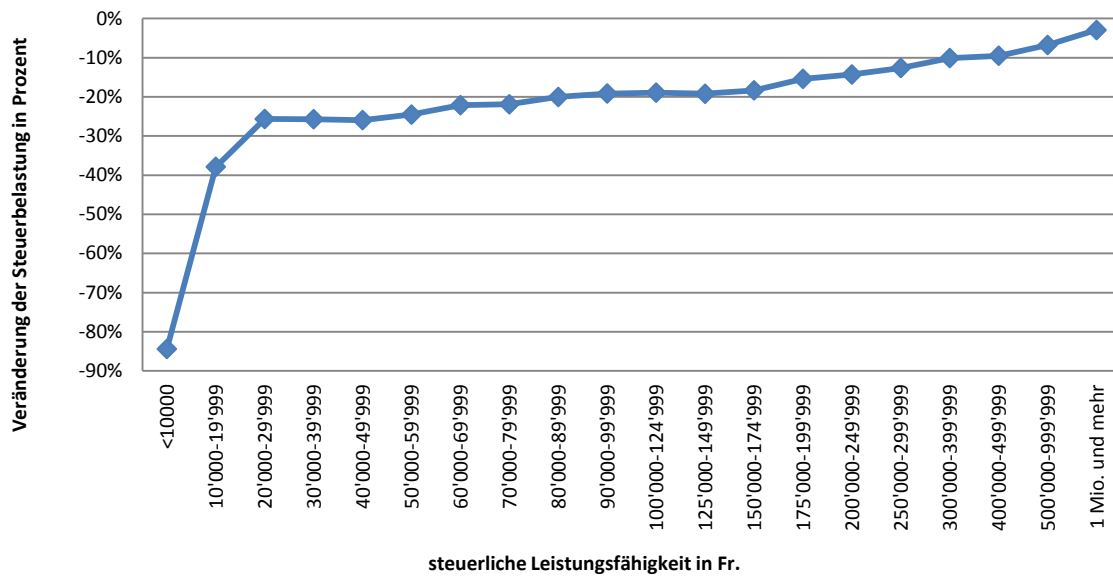
Franken der Förderungscharakter durch die aktuelle Eigentumsbesteuerung eher gering, erst bei Einkommen ab 125'000 Franken und mehr beträgt die Steuerreduktion bei der direkten Bundessteuer 1000 Franken und mehr und nimmt danach sukzessive zu.

Abbildung 11: Durchschnittliche steuerliche Förderung von Wohneigentümerhaushalten im Status quo nach Einkommensklassen, in Franken



Der Kurvenverlauf und die überproportionale Förderung der obersten Einkommensgruppen im Status quo überrascht nicht: Es handelt sich hierbei um einen typischen Verlauf wie er auch bei Verteilungseffekten von Steuerabzügen zu beobachten ist. Der Grund liegt darin, dass die Steuerbelastung durch die Progression mit steigendem Einkommen überproportional ansteigt. Folglich müssen umgekehrt bei einer Entlastung die hohen Einkommensschichten überdurchschnittlich profitieren. Setzt man die steuerliche Förderung ins Verhältnis zur Steuerbelastung zeigt sich ein anderes Bild (vgl. Abbildung 12): die grösste relative Steuerersparnis haben die Haushalte der unteren Haushaltsschichten zu verzeichnen (wobei die absolute Steuerersparnis oft nur wenige Franken beträgt). Aber auch für obere Einkommen bis zu 175'000 Franken ergeben sich noch substantielle Steuerersparnisse von bis zu 20%.

Abbildung 12: Durchschnittliche steuerliche Förderung von Wohneigentümerhaushalten im Status quo nach Einkommensklassen, in Prozent der Steuerbelastung



6.3 Verteilungswirkungen verschiedener Varianten des Systemwechsels nach steuerlicher Leistungsfähigkeit

In Abbildung 13 sind die Verteilungswirkungen eines reinen Systemwechsels (ausgehend vom Zinsniveau des Jahres 2010) nach Gruppen der steuerlichen Leistungsfähigkeit aufgezeigt. Haushaltsklassen mit einer steuerlichen Leistungsfähigkeit von weniger als 100'000 Franken – diese vereinen 74% der Wohneigentümer im Kanton Bern – werden im Durchschnitt entlastet (vgl. linke Grafik in Abbildung 13). Für Haushalte mit einem Einkommen zwischen 100'000 Franken und 200'000 Franken sind relativ moderate Mehrbelastungen zu verzeichnen. Mit deutlich höheren Belastungen haben erst Haushalte mit einer steuerlichen Leistungsfähigkeit von 200'000 Franken und mehr zu rechnen (vgl. rechte Grafik in Abbildung 13). Allerdings lässt sich diese Zusatzbelastung zweifach relativieren: Erstens haben diese Haushaltsgruppen in der Regel weitere Vermögenswerte, die sie zur Schuldentilgung einsetzen können, um ihre Steuerbelastung zu optimieren. Anstelle einer Mehrbelastung kann so eine deutliche Minderbelastung resultieren (vgl. rote Linie in Abbildung 13). Zweitens sind es die oberen Haushaltsgruppen, die betragsmässig im aktuellen System von den höchsten Steuerreduktionen profitieren. Dass sie (statisch, d.h. ohne Anpassungseffekte) am stärksten durch die Reform belastet werden, ist auch eine Folge der heutigen Besserstellung.

Aus Abbildung 14 wird ersichtlich, dass der modifizierte Systemwechsel gegenüber einem reinen Systemwechsel für alle Einkommensgruppen vorteilhafter wird. Nun stellen sich aufgrund einer Eigenmietwertreform alle Haushaltsgruppen bis zu einem Einkommen von 200'000 Franken besser. Bei den Einkommensgruppen darüber ist mit moderaten Mehrbelastungen zu rechnen. Auch hier ist zu erwähnen, dass insbesondere die oberen Haushaltsgruppen in der Lage sein dürften, ihre Verschuldung anzupassen und sich damit kurz- bis mittelfristig mit dem modifizierten Systemwechsel ebenfalls besserstellen dürften.

Abbildung 13: Verteilungswirkungen nach Klassen der steuerlichen Leistungsfähigkeit – Verschiedene Varianten des reinen Systemwechsels

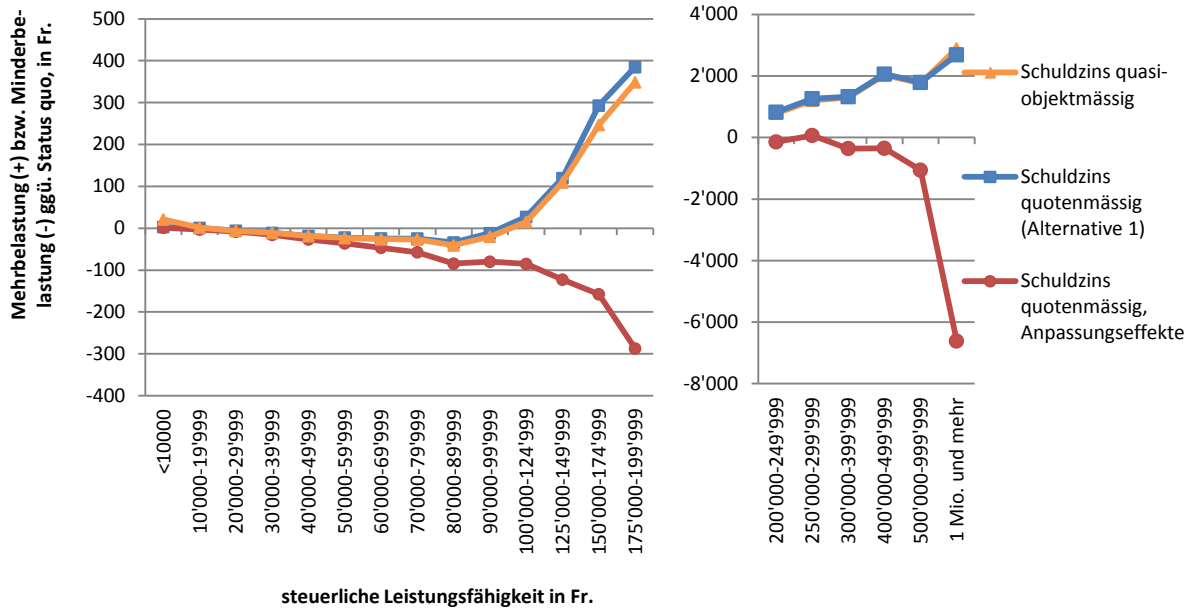


Abbildung 14: Verteilungswirkungen nach Klassen der steuerlichen Leistungsfähigkeit – modifizierter Systemwechsel (Schuldzinsabzug in Abhängigkeit der steuerbaren Vermögenserträge)

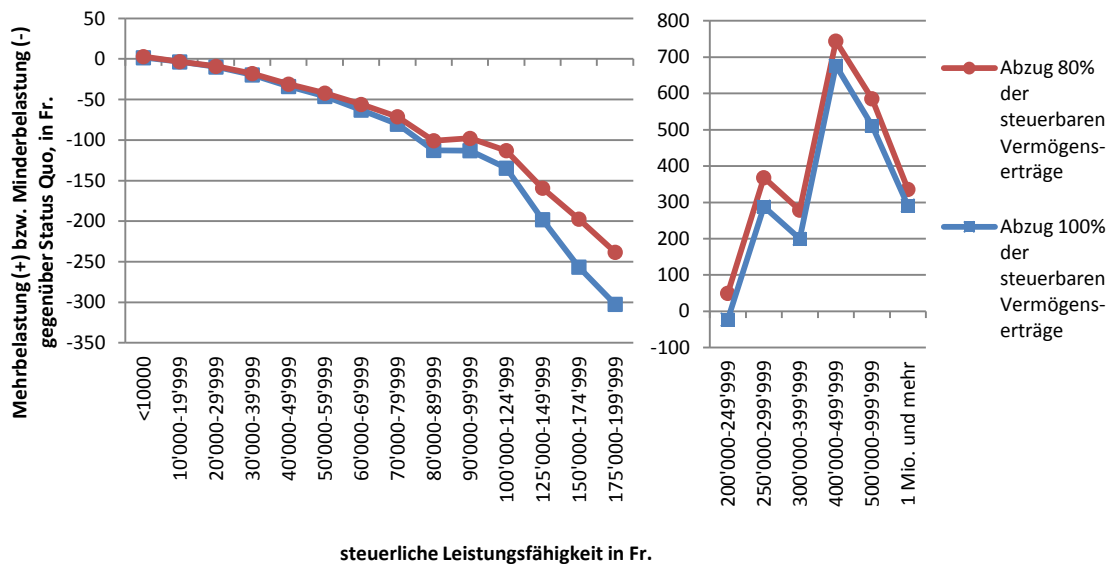


Abbildung 15 gibt die Verteilungswirkungen des Systemwechsels wieder, wie er vom Bundesrat 2010 vorgeschlagen wurde. Nichtberücksichtigt ist neben etwaigen Anpassungseffekten der Ersterwerbberabzug. Es zeigen sich über fast alle Einkommensgrenzen hinweg Steuerersparnisse gegenüber dem Status quo. Im Durchschnitt stellen sich somit fast alle Haushaltsgruppen durch einen solchen Systemwechsel besser.

Abbildung 15: Verteilungswirkungen nach Klassen der steuerlichen Leistungsfähigkeit – Indirekter Gegenvorschlag des Bundesrates

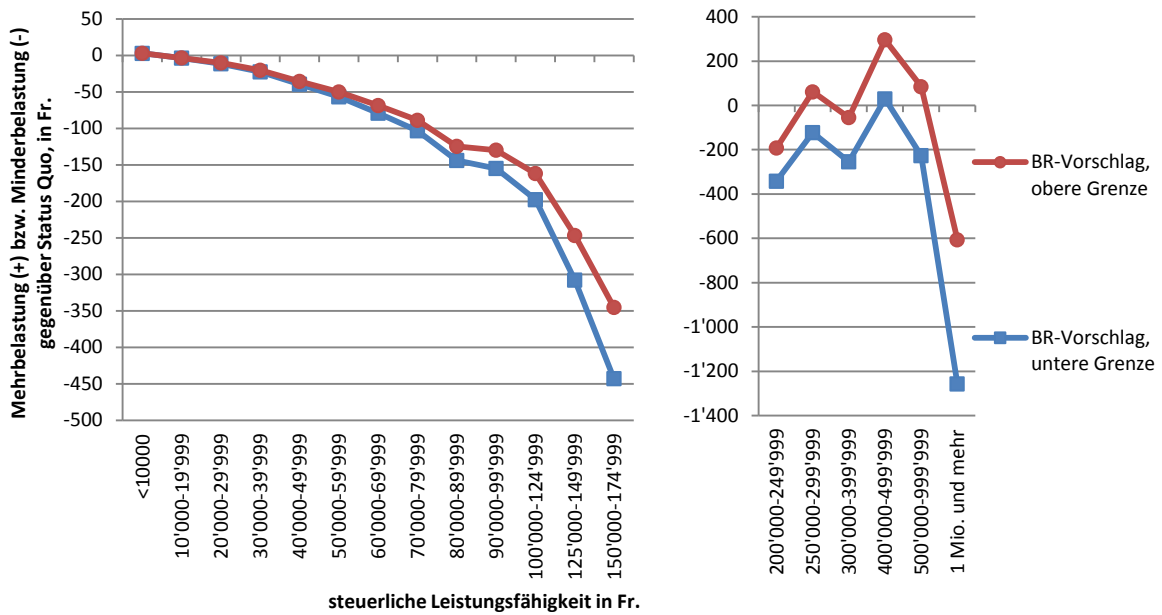
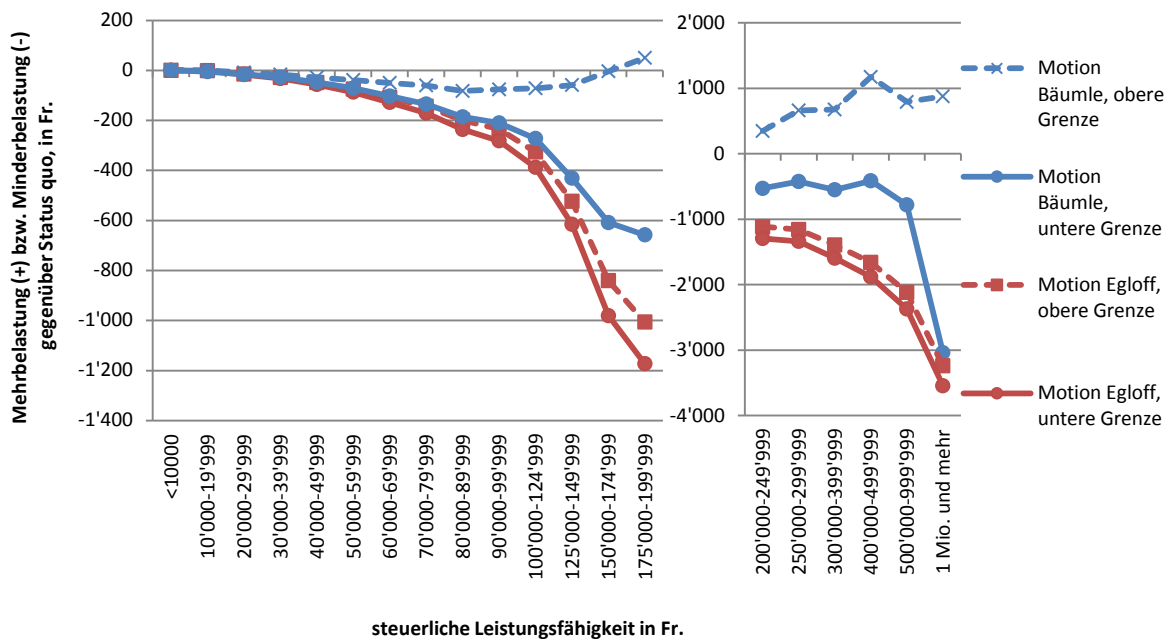


Abbildung 16 zeigt die Verteilungswirkungen der beiden Motionen Bäumle und Egloff auf. Hier zeigen sich im Durchschnitt für alle Haushaltsgruppen deutliche Steuerentlastungen gegenüber dem Status quo. Nur für den Fall, dass die Schuldzinsen-Ausgestaltung sehr restriktiv erfolgt und die Haushalte darauf nicht durch Vermögensumschichtungen reagieren sollten, ist bei der Motion Bäumle mit Mehrbelastungen bei Haushalten mit einem Einkommen über 175'000 Franken zu rechnen (vgl. blau gestrichelte Linie in Abbildung 16).

Abbildung 16: Verteilungswirkungen nach Klassen der steuerlichen Leistungsfähigkeit – Systemwechsel gem. aktuellen politischen Vorstössen



6.4 Verteilungswirkungen verschiedener Varianten des Systemwechsels nach Verschuldungsgrad der Haushalte

Bei den obigen Verteilungsanalysen handelt es sich jeweils um Gruppen-Durchschnittswerte von Haushalten gleicher Einkommensklassen. Da die Situation innerhalb der einzelnen Haushaltsgruppen jedoch sehr heterogen ist (insbesondere aufgrund des unterschiedlichen Fremdfinanzierungsgrades), können sich für einzelne Haushalte anstelle der Minderbelastungen auch Mehrbelastungen ergeben. Daher wird im Folgenden untersucht, wie sich die Reform der Eigenmietwertbesteuerung auf Haushalte mit unterschiedlichem Fremdfinanzierungsgrad auswirkt.

Ein Problem bei einer derartigen Analyse ist, dass lediglich der Schuldenbetrag bekannt ist, nicht jedoch die Verschuldungsquote, welche sich aus dem Quotient von Schuldenbetrag und Verkehrswert der Immobilie ergibt. Wie bereits weiter oben muss auch hier der Verkehrswert geschätzt werden, indem angenommen wird, dass der amtliche Wert 60% des Verkehrswerts beträgt.³⁷ Die daraus erlangte Schuldenquote ist folglich mit Vorsicht zu interpretieren: Auch wenn die Schätzung im Mittel adäquat ist, können die Abweichungen in der Realität substantiell sein (gerade bei älteren Liegenschaften kann der amtliche Wert sehr viel tiefer als bei 60% des Marktwertes der Liegenschaft liegen). Mangels Alternativen müssen diese Nachteile jedoch in Kauf genommen werden. Da weiterhin ausschliesslich aggregierte Gruppen-Durchschnittswerte für die Verteilungsanalyse herangezogen werden, erscheint dieses Vorgehen akzeptabel. Tabelle 6 zeigt die Verteilung der Steuerpflichtigen mit selbstbewohntem Wohneigentum (Erst- und Zweitwohnsitz) nach Verschuldungsgrad auf.

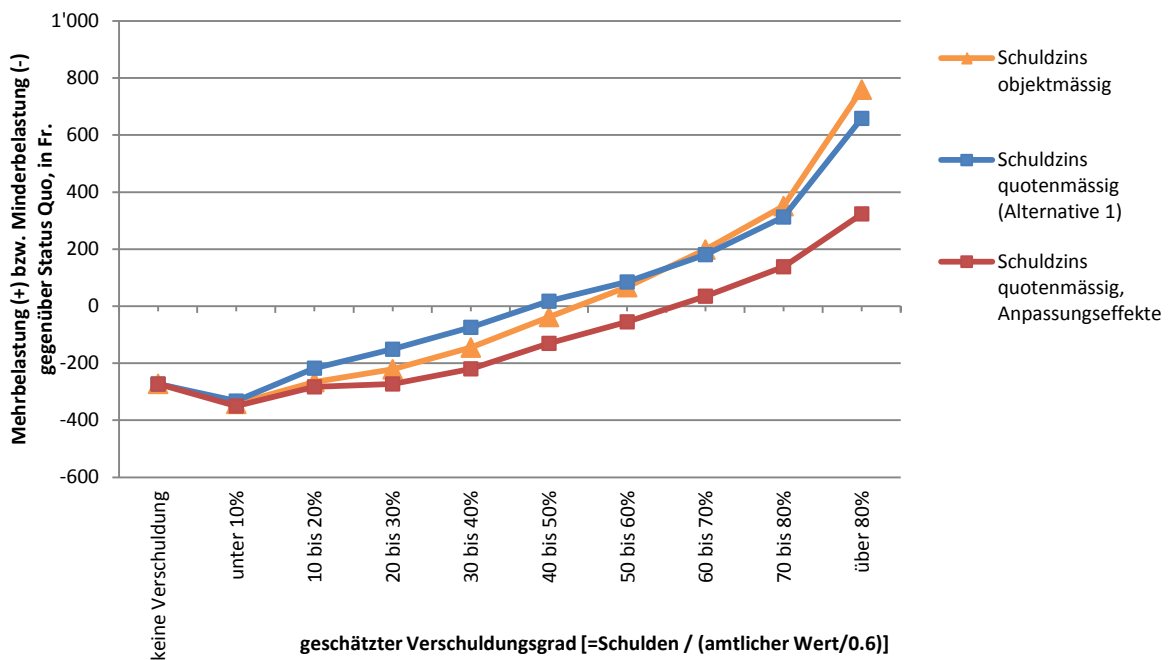
Tabelle 6: Verteilung der Steuerpflichtigen mit selbstbewohntem Wohneigentum nach Verschuldungsgrad

Geschätzter Verschuldungsgrad	Anzahl	Anteil	kumulierter Anteil
keine Verschuldung	12'912	8.0%	8.0%
unter 10%	13'357	8.3%	16.3%
10 bis 20%	9'728	6.0%	22.4%
20 bis 30%	12'173	7.6%	29.9%
30 bis 40%	15'094	9.4%	39.3%
40 bis 50%	19'306	12.0%	51.3%
50 bis 60%	23'140	14.4%	65.6%
60 bis 70%	21'495	13.3%	79.0%
70 bis 80%	14'450	9.0%	88.0%
über 80%	19'387	12.0%	100.0%
Total	161'041	100.0%	

³⁷ Stichprobenartig (und ohne Anspruch auf Repräsentativität) wurde bei zehn verschiedenen Liegenschaftsinseraten aus der Region Bern, die auf Online-Plattformen aufgeschaltet waren, der amtliche Wert mit dem Inseratepreis verglichen. Es zeigte sich, dass der amtl. Wert knapp weniger als 60% des Inseratepreises ausmacht. Zur Prüfung, ob 60% eine gute Approximation gibt, um vom amtlichen Wert auf den Marktwert einer Liegenschaft zu schliessen, wurde das Total der amtlichen Werte im Kanton Bern mithilfe der ESTV-Vermögensstatistik auf die Gesamtschweiz hochgerechnet, durch 0.6 dividiert und mit der Vermögensstatistik der SNB verglichen. Es zeigte sich, dass die Abweichungen von der SNB-Statistik lediglich 2.1% betrug, was darauf hindeutet, dass der Faktor 0.6 eine gute Approximation darstellt.

Bei einem reinen Systemwechsel stellen sich Haushalte mit einem Verschuldungsgrad von weniger als 50 Prozent des Verkehrswerts der Immobilie im Durchschnitt besser als im Status quo (vgl. Abbildung 17). Gemäss Tabelle 6 sind dies knapp mehr als die Hälfte der betroffenen Haushalte. Allerdings haben Haushalte nach dem Systemwechsel einen Anreiz, ihre Schulden auf das selbstbewohnte Wohneigentum zu tilgen. Durch die Verwendung der Eigenmittel für das nun nicht mehr steuerbare Wohneigentum sinkt die Steuerlast auf den Vermögenserträgen (vgl. rote Linie in Abbildung 17). Nach Anpassungseffekten dürfte sich somit bereits kurzfristig eine deutliche Mehrheit der Wohneigentümer durch die Reform besserstellen.

Abbildung 17: Verteilungswirkungen verschiedener Varianten des reinen Systemwechsels, nach Verschuldungsgrad



Bei einem modifizierten Systemwechsel mit weiterhin gewährtem Schuldzinsabzug in Höhe der steuerbaren Vermögenserträge zeigt sich, dass sich auch ohne Anpassungseffekte ein Grossteil der Wohneigentümer besserstellen würde (vgl. Abbildung 18). Wohneigentümer mit einer Verschuldungsquote von bis zu ca. 65% stellen sich im Durchschnitt durch die Reform besser (dies sind deutlich mehr als 2/3 der Steuerpflichtigen). Wird der Schuldzinsabzug eingeschränkt und nur noch im Umfang von bis zu 80% der steuerbaren Vermögenserträge gewährt, bewirkt dies gegenüber der vollen Abzugsfähigkeit nur marginale Veränderungen.

Bei einem Systemwechsel, wie er vom Bundesrat vorgeschlagen wurde, erhöht sich die Grenze des Verschuldungsgrades, bis zu welcher ein Systemwechsel für die Steuerpflichtigen vorteilhaft ist, nochmals leicht auf rund 70% (vgl. Abbildung 19). Knapp 80% der Wohneigentümer fallen darunter. Nicht berücksichtigt ist hier der Ersterwerberabzug, von welchem insbesondere Haushalte mit einem hohen Fremdfinanzierungsgrad profitieren dürften. Es ist daher davon auszugehen, dass sich bei einem Vorschlag, wie er vom Bundesrat gemacht wurde, der überwiegende Teil der Wohneigentümer bessergestellt hätte.

Abbildung 18: Verteilungswirkungen nach Verschuldungsgrad – modifizierter Systemwechsel (Schuldzinsabzug in Abhängigkeit der steuerbaren Vermögenserträge)

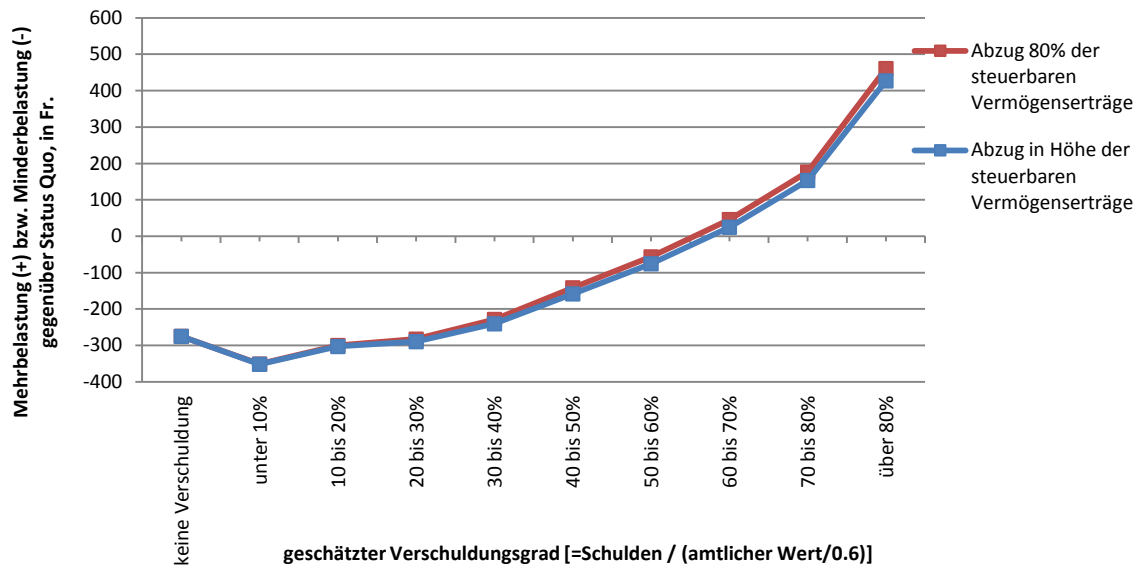
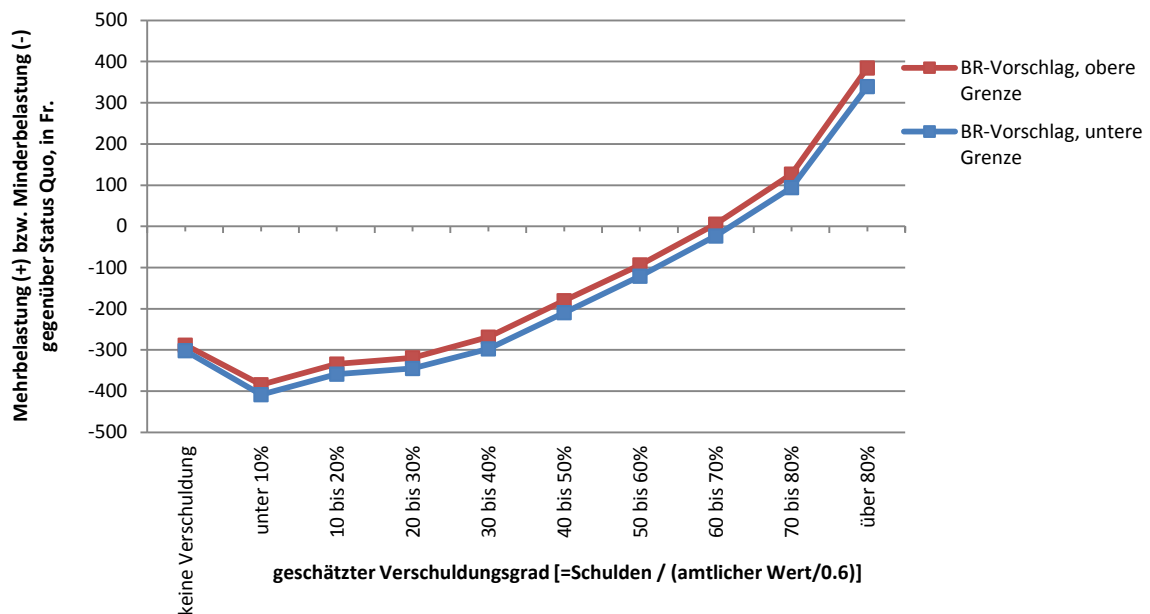
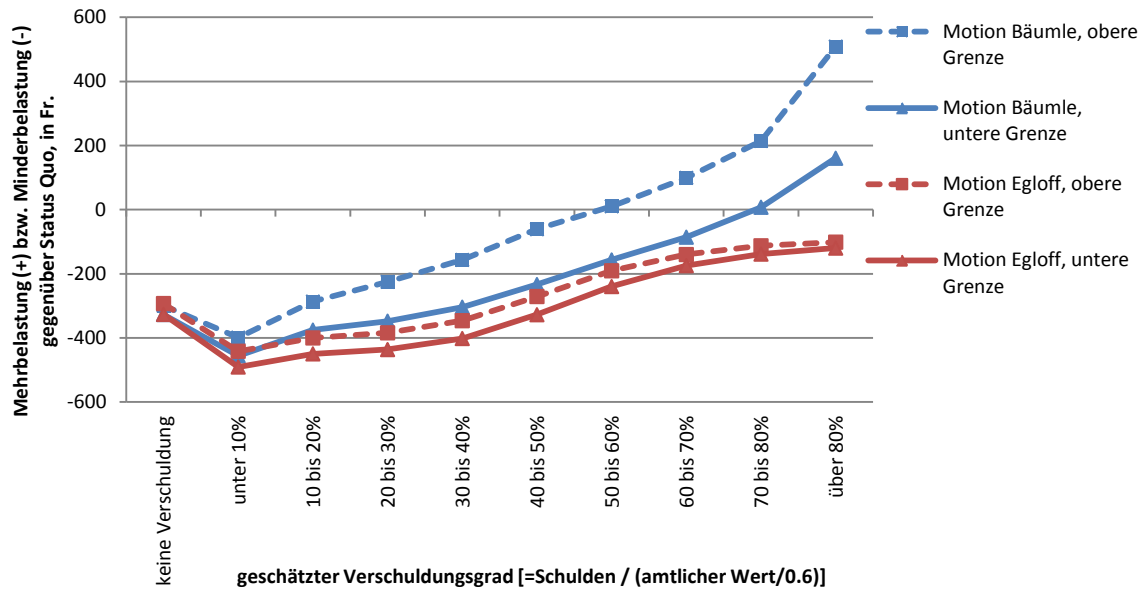


Abbildung 19: Verteilungswirkungen nach Verschuldungsgrad – Indirekter Gegenvorschlag des Bundesrates



Ein entsprechend ähnliches Bild ergibt sich bei einer Umsetzung der Motion Bäumle, wobei die Bandbreite aufgrund der Nichtspezifikation der Ausgestaltung über den Schuldzinsenabzug relativ hoch ist (vgl. Abbildung 20). Bei einer Umsetzung der Motion Egloff würden sich im Durchschnitt sämtliche Gruppen der Steuerpflichtigen besserstellen. Dies überrascht angesichts des Wahlrechts, welches die jeweils individuell steuergünstigste Lösung erlaubt, nicht.

Abbildung 20: Verteilungswirkungen nach Verschuldungsgrad – Systemwechsel gem. aktuellen politischen Vorstößen



Schlussfolgerungen: Bereits heute werden Haushalte mit Wohneigentum steuerlich bevorzugt behandelt. Bei Umsetzung eines Systemwechsels würde sich die Mehrheit der Wohneigentümer (beim heutigen niedrigen Zinsniveau) nochmals leicht besserstellen. Dies gilt bereits bei einem reinen Systemwechsel ohne Gewährung von zusätzlichen Abzügen. Dieses Ergebnis erstaunt wenig, weisen doch aufgrund des aktuell niedrigen Zinsniveaus rund 2/3 der Steuerpflichtigen einen positiven Netto-Eigenmietwert auf (vgl. Abschnitt 4).

7 Literaturverzeichnis

- Baumer, Fabian (2009): Besteuerung des Wohneigentums: Der Bundesrat nimmt einen neuen Anlauf zur Abschaffung des Eigenmietwerts. ASA 78: Nr. 6-7, S. 433-456.
- Bohley, Peter (2003): Die öffentliche Finanzierung. München: Oldenbourg.
- BFS (2013): Wohneigentumsquote nach Kantonen, 2011. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik. Daten verfügbar unter (abgerufen am 4.10.2013):
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/03/blank/key/bewohnertypen/nach_region.html
- Bundesrat (2007): 04.457 – Pa. Iv. Müller Philipp: Einschränkung der Dumont-Praxis, Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates, BBl 2007, S. 7993-8006.
- Bundesrat (2010): Botschaft zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“, BBl 2010, S. 5303-5336.
- Crowe, Christopher, Dell’Ariccia, Giovanni, Igan, Deniz und Pau Rabanal (2011): How to Deal with Real Estate Booms: Lessons from Country Experiences. International Monetary Fund, IMF Working Paper No. 11/91.
- Daepf, Martin (2010): Vereinfachung der Einkommensbesteuerung. Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.
- econcept (1997): Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen, i.A. BEW, Zürich.
- ESTV (2010): Die Besteuerung der Eigenmietwerte. Reihe Steuerinformationen (Hrsg. Schweizerische Steuerkonferenz). Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.
- ESTV (2013a): Statistik der direkten Bundessteuer, Steuerperiode 2010, Natürliche Personen. Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.
- ESTV (2013b): Vermögensstatistik, Steuerperiode 2010, natürliche Personen. Bern: Eidgenössische Steuerverwaltung.
- OECD (2012): Die OECD in Zahlen und Fakten 2013 – Verschuldung der privaten Haushalte. Paris: OECD.
- Kuttner, Kenneth und Shim, Ilhyock (2013): Can Non-interest Rate Policies Stabilise Housing Markets? Evidence from a Panel of 57 Economies. Bank for International Settlements, BIS Working Papers No. 433
- Reich, Markus (2012): Steuerrecht. Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.
- Schweizerische Nationalbank (2013a): Die Banken in der Schweiz 2012 – Durchschnittliche Verzinsung – Aktivpositionen. Daten verfügbar unter (abgerufen am 2.10.2013):
http://www.snb.ch/ext/stats/banken/xls/de/banken_bDurchVerz_D53_M10.xls
- Schweizerische Nationalbank (2013b): Schweizerische Nationalbank – statistisches Monatsheft August 2013. Immobilienpreisindizes (Indizes von Wüest & Partner): Wohnnutzung. Daten verfügbar unter (abgerufen am 14.11.2013):
http://www.snb.ch/ext/stats/statmon/xls/de/statmon_O4_3a_M1.xls

Schweizerische Nationalbank (2014): Bankenstatistisches Monatsheft Februar 2014 – Kreditvolumenstatistik: 3B Inland nach Sektoren bzw. Branchen, Private Haushalte. Daten verfügbar unter (abgerufen am 26.02.2014):
http://www.snb.ch/ext/stats/bstamon/xls/de/bstamon_KS_Sek_M1.xls

Van den Noord, Paul (2005): Tax Incentives and House Price Volatility in the Euro Area: Theory and Evidence. *Economie Internationale*, 101(1), S. 29-45.

VZ VermögensZentrum (2003) Merkblatt Tipps zur Bewertung von Wohneigentum. VZ VermögensZentrum Ausgabe Mai 2003.

Wüest & Partner (2011): Immo-Monitoring 2011|2. Zürich: Verlag W&P.

Anhang: Vorgehensweise zur Berechnung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Varianten des Systemwechsels

I) Für alle Varianten unterstellte Annahmen

1. Definition selbstgenutzte Liegenschaft am 1. Wohnsitz (1. WS):

- Die Liegenschaft weist einen Eigenmietwert grösser null aus.
- Die Liegenschaft befindet sich in der Gemeinde, in welcher der Haushalt steuerpflichtig ist.
- Der Liegenschaftsbesitzer ist im Kanton unbeschränkt steuerpflichtig.

2. Definition selbstgenutzte Liegenschaft am 2. Wohnsitz (2. WS):

- Die Liegenschaft weist einen Eigenmietwert grösser null aus.
- Die Liegenschaft befindet sich in einer anderen Gemeinde, als der Haushalt steuerpflichtig ist oder der Liegenschaftsbesitzer ist im Kanton nur beschränkt steuerpflichtig.

3. Aufteilung der Gesamtschulden und Schuldzinsen auf Ebene der Steuerpflichtigen auf die verschiedenen Liegenschaften:

- Schuldzinsen und Schuldenstand sind in der Statistik nie einzeln je Liegenschaft ausgewiesen, sondern jeweils als Total je Steuerpflichtigen. Die Aufteilung wird daher nach dem folgenden Verfahren vorgenommen.
- Die Zuordnung zu den verschiedenen Nutzungen erfolgt proportional im Verhältnis ihrer amtlichen Werte:

$$\begin{aligned} \text{Amtlicher Wert}_{Total} &= \text{Amtlicher Wert}(1. WS) + \text{Amtl. Wert}(2. WS) \\ &+ \text{Amtl. Wert vermietete Liegenschaft} \\ \rightarrow \text{Anteil}_{\text{Amtl. Wert}(1. WS)} &= \text{Amtl. Wert}(1. WS) / \text{Amtl. Wert}_{Total} \end{aligned}$$

Um die anteiligen Schuldzinsen zu berechnen, wird das Total der Schuldzinsen mit dem Faktor $\text{Anteil}_{\text{Amtl. Wert}(1. WS)}$ bzw. $\text{Anteil}_{EMW}(2. WS)$ multipliziert. Sind die übrigen Liegenschaftskosten ebenfalls nicht direkt den einzelnen Objekten zuordenbar (da das Grundstück verschiedentlich genutzt wird), erfolgt die Zuordnung für diese übrigen Liegenschaftskosten nach dem gleichen Aufteilungsschlüssel. Bei verschiedentlicher Nutzung eines Grundstückes muss auch der amtliche Wert selber aufgeteilt werden. Die Aufteilung des amtlichen Wertes erfolgt dann über die Brutto-Liegenschaftserträge und Brutto-Eigenmietwerte.

II) Berechnungen zum Status quo (aktuelle Eigenmietwertbesteuerung)

1. Berechnung Netto-Eigenmietwert:

$$\begin{aligned} \text{Netto}_{EMW}(1. WS) &= \text{Eigenmietwert}(1. WS) \\ &- [\text{Anteil Pauschale Unterhaltskosten} + \text{Anteil effektive Unterhaltskosten} \\ &+ \text{Anteil Verwaltungskosten} + \text{Anteil Schuldzinsen}] \end{aligned}$$

(Gleiche Vorgehensweise für 2. WS)

2. Steuerbares Einkommen bei Erhöhung des Eigenmietwerts auf den Marktwert:

$Markt_EMW$

$= \text{Eigenmietwert} / 0.7$

– [Anteil Pauschale Unterhaltskosten + Anteil effektive Unterhaltskosten
+ Anteil Verwaltungskosten + Anteil Schuldzinsen]

- Steuerbares Einkommen bei Erhöhung des Eigenmietwerts auf den Marktwert:

$$\text{steuerbares Einkommen (Markt_EMW)} = \text{steuerbares Eink.} \\ - \text{Netto_EMW} + \text{Markt_EMW}$$

3. Steuerbares Einkommen bei korrektem langfristigem Unterhaltskostenabzug:

$stb. \text{Eink. (korr. Unterhaltsk.)}$

$= \text{steuerbares Eink. (Netto_EMW)}$

+ Anteil pauschale Unterhaltsk. + Anteil effektive Unterhaltsk.

– (amtlicher Wert / 0.6) * 1%

4. Einfluss des Zinssatzes auf den Eigenmietwert:

- Berechnung des individuellen Zinssatzes:

$$\text{Zinssatz} = \text{Total Schuldzinsen} / \text{Total Schulden}$$

- Veränderte Zinsbelastung durch Änderung des allg. Hypothekarzinsniveaus um x Prozentpunkte:

$$\text{Schuldzinsen}_x = \frac{\text{Zinssatz} + x}{\text{Zinssatz}} * \text{Schuldzinsen}$$

- Eigenmietwert bei verändertem Schuldzins:

$$\text{EMW}_x = \text{steuerbares Eink.} \\ + \text{Schuldzinsen} - \text{Schuldzinsen}_x$$

(Zur Berechnung des steuerbaren Einkommens bei verändertem Schuldzins vgl. Vorgehen unter 2)

III) Systemwechsel

1. Reiner Systemwechsel, Schuldzinsen werden nur noch auf den Anteil gewährt, der gemäss I.3 auf fremdvermietete Objekte entfällt (quotenmässige Methode):

- Steuerbares Einkommen nach dem Systemwechsel (falls Wertpapiervermögen nicht für die Quotenzuteilung berücksichtigt wird; Alternative 2):

$$\text{steuerbares Eink. (reiner Systemwechsel, Alternative 2)} \\ = \text{steuerbares Eink. (Status Quo)} - \text{Netto_EMW}$$

- Falls Wertpapiervermögen für die Quotenzuteilung berücksichtigt wird (Alternative 3 des reinen Systemwechsels): Zuordnung der Schuldzinsen gem. I.3 wird nun auch auf Wertpapiervermögen umgelegt. Quote, welche auf Wertpapiervermögen und fremdvermietete Objekte entfällt, bleibt abzugsfähig.

- Maximale Anpassungsprozesse durch Schuldentilgung der Steuerpflichtigen infolge des Systemwechsels:

$$\text{Schuldentilgung} = \min(\text{Wertpapiervermögen}; \text{Schulden}_{EMW})$$

- Durch max. Anpassungsprozesse hervorgerufene Senkung des steuerbaren Einkommens (aufgrund gesunkener Vermögenserträge):

$$\Delta(\text{stb. Vermögenserträge}) = \frac{\text{Schuldentilgung}}{\text{mobiles Vermögen}} * \text{Erträge aus mob. Vermögen}$$

- Steuerbares Einkommen nach Systemwechsel und Anpassungseffekten:

$$\text{stb. Eink. (Alt. 2 \& Anpassung)} = \text{stb. Eink. (reiner Systemwechsel)} - \Delta(\text{steuerbare Vermögenserträge})$$

2. Bedingter quotenmässiger Abzug (Reiner Systemwechsel, Alternative 1):

- Berechnung der maximal berücksichtigten Schulden:

$$\text{Max. Schulden} = \min(\text{amtliche Wert vermietetes Objekt}; \text{Total Schulden})$$

- Berechnung des maximal zulässigen Schuldzinsabzuges:

$$\text{Max. Zinsabzug} = (\text{Max. Schulden} / \text{Total Schulden}) * \text{Total Schuldzinsen}$$

- Steuerbares Einkommen nach Systemwechsel:

$$\begin{aligned} \text{stb. Einkommen (Alternative 1)} \\ &= \text{stb. Eink. (Systemwechsel, Alt. 2)} \\ &+ [\text{Schuldzinsen (vermietete Liegenschaften)} - \text{Max. Zinsabzug}] \end{aligned}$$

3. Modifizierter Systemwechsel, Schuldzinsen werden noch im Umfang der gesamten steuerbaren Vermögenserträge gewährt:

- Maximal möglicher Schuldzinsenabzug:

$$\text{Max. Zinsabzug} = \text{Erträge aus mobilem Vermögen} + \text{Liegenschaftserträge} - \text{Schuldzinsen auf Liegenschaftserträge}^{38}$$

- Effektiver Schuldzinsenabzug:

$$\text{Eff. Zinsabzug}_{100} = \min(\text{Max. Zinsabzug}; \text{Schuldzinsen}_{EMW})$$

- Steuerbares Einkommen:

$$\text{stb. Eink. (eff. Zinsabzug}_{100}) = \text{steuerbares Eink. (reiner Systemwechsel)} - \text{Eff. Zinsabzug}_{100}$$

³⁸ Technische Anmerkung: Die Schuldzinsen auf Liegenschaftserträgen werden als erstes abgezogen, da sie Gewinnungskosten darstellen und weiterhin abzugsberechtigt sein sollen. Dennoch sind auch sie nur im Umfang dessen abziehbar, wie ihnen steuerbare Vermögenserträge gegenüberstehen. Der allenfalls verbleibende Teil kann für die Schuldzinsen auf die selbstbewohnten Liegenschaften angerechnet werden. Diese Vorgehensweise soll bei den Berechnungen gewährleisten, dass ausschliesslich der Effekt des Systemwechsels auf die selbstgenutzten Liegenschaften eruiert wird, unter der Annahme, dass für die fremdvermieteten Liegenschaften alles beim alten bleibt.

4. Modifizierter Systemwechsel, Schuldzinsen werden noch im Verhältnis von 80% der steuerbaren Vermögenserträge gewährt:

- Maximal möglicher Schuldzinsenabzug:

$$\text{Max. Zinsabzug} = 0.8 * (\text{Erträge aus mob. Vermögen} + \text{Liegenschaftserträge}) \\ - \text{Schuldzinsen auf Liegenschaftserträge}$$

- Effektiver Schuldzinsenabzug:

$$\text{Eff. Zinsabzug}_{80} = \min(\text{Max. Zinsabzug}; \text{Schuldzinsen}_{EMW})$$

- Steuerbares Einkommen:

$$\text{stb. Eink. (eff. Zinsabzug}_{80}) = \text{steuerbares Eink. (reiner Systemwechsel)} \\ - \text{Eff. Zinsabzug}_{80}$$

5. Systemwechsel gemäss Vorschlag des Bundesrates (ohne Ersterwerberabzug):

- Effektive Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen (Annahme: Entsprechen 20-30% der Unterhaltsaufwendungen), die Hälfte davon bleibt abzugsberechtigt:

$$\text{Investitionsabzug (obere Grenze)} = 0.1 * (\text{eff. Unterhaltskosten})$$

$$\text{Investitionsabzug (untere Grenze)} = 0.15 * (\text{Pauschalabzug} + \text{eff. Unterhaltskosten})$$

- Steuerbares Einkommen:

$$\text{steuerbares Eink. (Vorschlag BR; untere Grenze)} = \text{stb. Eink. (eff. Zinsabzug}_{80}) \\ - \text{Investitionsabzug (unt. Grenze)}$$

$$\text{steuerbares Eink. (Vorschlag BR; obere Grenze)} = \text{stb. Eink. (eff. Zinsabzug}_{80}) \\ - \text{Investitionsabzug (obere Grenze)}$$

6. Wahlrecht zum Systemwechsel gem. Motion Egloff 13.3083:

- Unterhaltskosten: Bis 4'000 Franken effektiv zuzüglich Investitionsaufwendungen für Energiesparen und Umweltschutz (gleiche Annahme wie oben: entsprechen 20-30% der Unterhaltsaufwendungen; darin nicht enthalten sind die gewährten Unterhaltskosten zum Zwecke des Denkmalschutzes, welche sich nicht beziffen lassen)

$$\text{Unterhalt (obere Grenze)} = \min\{[\text{eff. Unterhaltskosten}(1. \text{WS}) * 0.8]; 4000\} \\ + 0.2 * \text{eff. Unterhaltskosten}(1. \text{WS})$$

$$\text{Unterhalt (untere Grenze)} \\ = \min \{[(\text{eff. Unterhaltsk.}(1. \text{WS}) + \text{Pauschalabzug}(1. \text{WS})) * 0.7]; 4000\} \\ + 0.3 * (\text{eff. Unterhaltsk.}(1. \text{WS}) + \text{Pauschalabzug}(1. \text{WS}))$$

- Maximal möglicher Schuldzinsenabzug (Zinsniveau ist 1 Prozentpunkt höher als in 2010):

$$\text{Max. Zinsabzug}_{+1PP} = \text{Liegenschaftsertr.} + \text{EMW}(2. \text{WS}) + \frac{\text{Zinssatz} + 0.01}{\text{Zinssatz}} * [\\ \text{Erträge aus mob. Vermögen} \\ - \text{Schuldzinsen auf Liegenschaftserträge} \\ - \text{Schuldzinsen auf 2. Wohnsitz}]^{39}$$

- Effektiver Schuldzinsenabzug:

$$\text{Eff. Zinsabzug}_{100,+1PP} \\ = \min [\text{Max. Zinsabzug}_{+1PP}; \text{Schuldzinsen}_{EMW}(1. \text{WS}; x = +1PP)]$$

- Steuerbares Einkommen (untere Grenze; jeweils vorteilhaftere Variante aus Status quo und Systemwechsel wird gewählt):

$$\text{steuerbares Eink. (Mo. Egloff)} \\ = \min \{ [\text{stb. Eink.} + \text{Schuldzinsen}_{EMW}(1. \text{WS}) - \text{Schuldzinsen}_{EMW}(x = +1PP)]; \\ [\text{stb. Eink. (reiner Systemwechsel 1. WS)} - \text{Eff. Zinsabzug}_{100,+1PP} \\ - \text{Unterhalt(untere Grenze)}] \}$$

- Steuerbares Einkommen (obere Grenze; jeweils vorteilhaftere Variante aus Status quo und Systemwechsel wird gewählt):

$$\text{steuerbares Eink. (Mo. Egloff)} \\ = \min \{ [\text{stb. Eink.} + \text{Schuldzinsen}_{EMW}(1. \text{WS}) - \text{Schuldzinsen}_{EMW}(x = +1PP)]; \\ [\text{stb. Eink. (reiner Systemwechsel 1. WS)} - \text{Eff. Zinsabzug}_{100,+1PP} \\ - \text{Unterhalt(obere Grenze)}] \}$$

7. Systemwechsel gem. Motion Bäumle 12.3874:

Bzgl. Grundmuster vgl. III.1 & III.2. Hinzu kommen die Abzüge für Investitionen, die dem Energiesparen und Umweltschutz dienen.

³⁹ Vgl. Bemerkung in Fussnote 39