

Wohneigentum und Besteuerung

Eine ökonomische Analyse der Vorlagen zur Reform der Wohneigentumsbesteuerung

von

Frank Bodmer

Selbständiger Ökonom und Privatdozent an der Universität Basel

Version vom 8.7.2011

Dr. Frank Bodmer
Volkswirtschaftliche Beratung
Georgshof 5
9000 St.Gallen
071 220 14 22
f.bodmer@bluewin.ch

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	iii
1 Einleitung	1
1.1 Ziele der Studie	2
1.2 Die tiefe schweizerische Wohneigentumsquote.....	3
1.3 Gründe für und gegen Wohneigentum	5
1.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer hohen Wohneigentumsquote	6
2 Systeme der Wohneigentumsbesteuerung.....	9
2.1 Die steuerliche Immobilienrechnung	10
2.2 Einkommen und Vermögen über den Lebenszyklus.....	11
2.3 Die steuerliche Immobilienrechnung über den Lebenszyklus	12
2.4 Die steuerlichen Auswirkungen der Immobilie	14
3 Systemwechsel	19
3.1 Die Vorlagen von HEV, BR und SR.....	19
3.2 Die Auswirkungen der Vorlagen über den Lebenszyklus, Medianhaushalt	21
3.3 Der Gegenwartswert der Vorlagen für die drei Haushaltsgruppen	23
3.4 Die Bedeutung der steuerlichen Einschätzung der Immobilie	25
4 Bausparen	28
4.1 Bausparmodelle.....	28
4.2 Wer profitiert vom Bausparen?	30
4.3 Steuerliche Auswirkungen des Bausparens.....	32
5 Ein Modell des Immobilienmarktes	36
5.1 Nachfrageseite	37
5.2 Angebotsseite	39
5.3 Marktgleichgewichte.....	40
6 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlagen	42
6.1 Die finanziellen Auswirkungen der Vorlagen auf die drei Einkommensgruppen	42
6.2 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlagen zum Systemwechsel.....	45
6.3 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Bausparvorlagen	48
7 Fazit.....	50
7.1 Zur Beurteilung des aktuellen Systems	50
7.2 Der Systemwechsel	51
7.3 Ist die zusätzliche Förderung des Wohneigentums ein sinnvolles Ziel?.....	52
7.4 Die Verteilungseffekte der steuerlichen Sonderbehandlung des Wohneigentums ...	53
7.5 Systemwechsel II: Die Neuregelung des Schuldzinsabzuges	53
7.6 Der Bedarf für eine verbesserte Datenbasis	54
Literaturverzeichnis.....	56

Executive Summary

Im schweizerischen System der Einkommensbesteuerung wird das Wohneigentum grundsätzlich wie andere Vermögenswerte behandelt. Das Naturaleinkommen aus dem Wohneigentum, der so genannte Eigenmietwert, wird als Einkommen besteuert. Im Gegenzug können die Fremdkapitalzinsen und die Unterhaltskosten als Abzüge geltend gemacht werden. Im Grundsatz wird selbstbewohntes Wohneigentum damit auch gleich behandelt wie vermietetes Wohneigentum. Allerdings besteht in der Praxis eine klare steuerliche Begünstigung der Eigennutzung gegenüber der Vermietung: der Eigenmietwert muss nur zu 60 bis 70% versteuert werden, wobei die exakte Höhe kantonale unterschiedlich ist. Zudem dürften die effektiven Schätzwerte der Immobilien und damit auch die Eigenmietwerte deutlich unter den Marktwerten liegen. Die kantonale Praxis scheint dabei sehr unterschiedlich zu sein. Insgesamt resultiert deshalb eine erhebliche steuerliche Begünstigung des selbstbewohnten Wohneigentums gegenüber dem Mieten einer Wohnung.

Obwohl die Behandlung gut in das übrige System der schweizerischen Einkommensbesteuerung passt, kommt es immer wieder zu Versuchen das System zu reformieren. Viele Steuerpflichtige verstehen nicht, weshalb sie den Eigenmietwert versteuern müssen, nachdem dieser kein Geldeinkommen darstellt. Die Schätzung des Eigenmietwerts verursacht zudem einen hohen administrativen Aufwand und ist wenig transparent. Aus administrativen Gründen könnte es damit angezeigt sein, einen Systemwechsel vorzunehmen, bei dem sowohl der Eigenmietwert als auch die Abzüge gestrichen werden. Ein solcher wäre auch damit zu begründen, dass das heutige System im Vergleich zu einem solchen alternativen System keine Mehreinnahmen zu generieren scheint.

Ein sauberer Systemwechsel könnte zwar im Durchschnitt über alle Eigentümer gesehen in etwa steuerlich neutral sein. Es würden sich aber erhebliche Verteilungseffekte ergeben. Neuerwerber würden stärker belastet, da sie aufgrund der hohen Verschuldung höhere Abzüge geltend machen können. Renovierungen wären ebenfalls nicht mehr abzugsfähig, weshalb der Anreiz, die Immobilie in Stand zu halten, sinken würde. Um eine wirkliche administrative Vereinfachung zu erzielen, müsste zudem die selbstbewohnte Immobilie auch von der Vermögenssteuer befreit werden. Ansonsten bleibt eine periodische steuerliche Einschätzung weiterhin nötig.

Aktuell liegt wieder eine Reihe von politischen Vorstössen zu einer Reform der steuerlichen Behandlung des Wohneigentums vor. Zwei Initiativen (eine vom HEV, eine von einem basellandschaftlichen Komitee zur Rettung des Bausparens) verlangen die Einführung des Bausparens. Damit wären während zehn Jahren steuerbefreite Einzahlungen in ein

Bausparkonto möglich, dies zusätzlich zu den bereits bestehenden Möglichkeiten für steuerbefreites Sparen. Die WAKS hat diesen beiden Initiativen einen eigenen Vorschlag entgegengestellt, welcher die steuerlichen Vorteile des Bausparens reduzieren würde.

Eine Initiative des HEV verlangt einen fakultativen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung für Rentner. Der Bundesrat hat als Antwort auf diese Initiative einen Vorschlag zu einem teilweisen Systemwechsel vorgelegt, welcher die Abschaffung des Eigenmietwerts bei Reduktion der Abzüge vorsieht. Neu wären die Fremdkapitalzinsen für Ersterwerber nur noch während zehn Jahren nach Kauf möglich, nämlich maximal 10'000 Franken, welche sich jährlich um 1000 reduzieren. Bei den Renovationen wären nur noch erhebliche energetische und denkmalpflegerische Arbeiten steuerlich abzugsfähig. Zusätzlich schlägt der Bundesrat einen Systemwechsel bei den Fremdkapitalzinsen vor, wobei neu die Fremdkapitalzinsen nur noch zu 80% der Vermögenserträge abzugsfähig wären. Der Ständerat hat die Vorlage des Bundesrates geändert und die Zinsabzüge für Neuerwerber erhöht (maximal 15'000 Franken, verteilt über 15 Jahre). Für die Unterhaltsabzüge sieht er einen Betrag von höchstens 4000 Franken pro Jahr vor.

Allen Vorlagen gemeinsam ist, dass sie das selbstbewohnte Wohneigentum steuerlich noch stärker begünstigen würden, als dies bereits jetzt der Fall ist. Der steuerliche Vorteil wäre bei der Vorlage des Ständerates zur Reform der Wohneigentumsbesteuerung und bei der Bausparinitiative BL am grössten, wobei bei allen Vorlagen vor allem die hohen Einkommen profitieren würden.

Es fragt sich, ob eine solche zusätzliche steuerliche Begünstigung sinnvoll ist. Vermutlich würde sich die Nachfrage nach selbstbewohnten Wohneigentum erhöhen. Da Häuser bei Käufern nach wie vor höher im Kurs stehen als Wohnungen, würde dies wahrscheinlich die Nachfrage nach Häusern und damit die Nachfrage nach Boden und nach Immobilien ausserhalb der grossen Städte erhöhen. Zudem entstünde ein zusätzlicher Impuls für Preissteigerungen, dies in einem Markt, der bereits jetzt durch Erhitzungserscheinungen gekennzeichnet ist. Beides erscheint wenig sinnvoll.

Die Verteilungswirkungen der Vorlagen begünstigen durchwegs die Haushalte mit hohem Einkommen, da die Abzüge erhöht bzw. das steuerbare Einkommen reduziert werden. Bei der Vorlage des Bundesrates ist es sogar denkbar, dass Haushalte mit mittlerem Einkommen gegenüber dem Ist-Zustand schlechter gestellt werden. Der Grund dafür liegt in Schätzwerten unter Marktwert, welche die Bedeutung der Besteuerung des Eigenmietwertes reduzieren. Damit können Eigentümer von einem Systemwechsel ebenfalls weniger profitieren als dies bei Schätzwerten in Höhe der Marktwerte der Fall wäre.

1 Einleitung

Das schweizerische System der Wohneigentumsbesteuerung steht im internationalen Vergleich zwar nicht ganz alleine da, es stellt aber auch nicht den Normalfall dar.¹ Auf der einen Seite wird ein hypothetischer Eigenmietwert besteuert, auf der anderen Seite bestehen weitgehende Abzugsmöglichkeiten für die Gestehungskosten. Die Besteuerung des Wohneigentums entspricht damit zumindest im Grundsatz derjenigen von anderen Investitionsgütern. In der Praxis bestehen allerdings verschiedene Mechanismen, welche selbstbewohntes Wohneigentum steuerlich gegenüber anderen Anlagen begünstigen. Insbesondere muss der Eigenmietwert nicht voll versteuert werden. Zudem dürften die Schätzwerte der Immobilien, welche den Eigenmietwert bestimmen, in den meisten Kantonen deutlich unter den Marktwerten liegen. Damit liegt auch die Eigenmiete unter der durchschnittlichen Marktmiete für entsprechende Objekte.

Trotz dieser bereits bestehenden steuerlichen Begünstigung des selbstgenutzten Wohneigentums kommt es immer wieder zu Versuchen, das System noch stärker eigentümerfreundlich zu gestalten. Im Moment befindet sich wieder eine Reihe entsprechender Vorschläge in der parlamentarischen Beratung. Vom Hauseigentümerverband (HEV) wurde eine Initiative zu einem fakultativen Systemwechsel nur für Rentner eingereicht. Der Bundesrat lehnt diesen selektiven Systemwechsel ab und begegnet ihm mit einem Gegenvorschlag, der einen fast vollständigen Systemwechsel vorsieht, bei gewissen steuerlichen Begünstigungen für Neuerwerber und energetische Erneuerungen. Der Ständerat rückte weiter vom vollständigen Systemwechsel ab, unter anderem über verstärkte steuerliche Begünstigungen für Neuerwerber. Neben diesen Vorschlägen zu einem Systemwechsel liegen auch zwei Initiativen zur Einführung des Bausparens in der Schweiz vor, die erste von einem basellandschaftlichen Komitee, die zweite vom HEV. Die WAK-S hat diesen zudem einen eigenen Vorschlag gegenübergestellt.

In der politischen Diskussion wird von Seiten des HEV immer wieder moniert, dass das aktuelle System eine Benachteiligung der Wohneigentümer darstelle, insbesondere, wenn sie ihre Hypothek schon weitgehend zurückgezahlt haben. In diesem Fall bleibt der Abzug für die Fremdkapitalzinsen tief, und der Eigenmietwert übersteigt in der Regel die möglichen Abzüge. Damit resultiert aus dem Wohneigentum eine steuerliche Belastung. Wie hoch diese

¹ SSK (2010) enthält eine Übersicht zu den Details und Beweggründen des schweizerischen Systems der Wohneigentumsbesteuerung sowie einen internationalen Vergleich. Für eine vertiefte Analyse des schweizerischen Systems, siehe Baumberger (2000).

ist und bei welchem Verschuldungsgrad diese einsetzt, hängt allerdings neben den Abzügen auch von der steuerlichen Einschätzung der Liegenschaft ab. Zudem wird bei dieser Betrachtung ein System der steuerbefreiten Kapitaleinkommen als Vergleichsstandard angewendet, was nicht selbstverständlich ist. Ein Grossteil der Kapitaleinkommen muss nämlich versteuert werden. Insbesondere gilt dies für Einkommen aus vermieteten Liegenschaften, womit auch ein Vergleich mit steuerbaren Kapitaleinkommen Sinn machen würde.

1.1 Ziele der Studie

Die vorliegende Studie versucht, die Fragen rund um die Besteuerung des Wohneigentums und der sich daraus ergebenden Anreize transparent darzustellen. Die aktuelle Datenlage ist als sehr schlecht zu bezeichnen. Bei den amtlichen Berechnungen zu den Auswirkungen der Reformen wird auf Steuerdaten aus dem Kanton Bern für ein einziges Jahr abgestellt. Dies kann aus zwei Gründen irreführend sein. Erstens stellt der Kanton Bern möglicherweise keinen typischen Fall dar. So ist im Kanton Bern der Anteil der Zweitwohnungen sehr hoch. Zudem entspricht die steuerliche Einschätzung der Immobilien möglicherweise nicht derjenigen anderer Kantone oder des schweizerischen Durchschnitts. Zweitens kann die Beschränkung auf ein einziges Jahr zwar bei der Abschätzung der finanzpolitischen Auswirkungen einigermaßen ausreichend sein. Für eine Abschätzung der Anreizwirkungen des bestehenden Systems und der vorgeschlagenen Reformen reicht die Beschränkung auf ein Jahr dagegen mit Sicherheit nicht aus. Eine Immobilie stellt ein sehr langlebiges Investitionsgut dar, dessen Erwerb meist im Kontext von Entscheidungen über den ganzen Lebenszyklus getroffen wird. Zudem erlaubt die statische Betrachtung keine Analyse der Verhaltensänderungen.

Die vorliegende Studie versucht, in verschiedenen Aspekten über die vorliegenden Resultate zu den Auswirkungen der Besteuerung des Wohneigentums hinauszugehen. Methodisch stützt sich die Studie auf Berechnungen über den ganzen Lebenszyklus. Einzelne Parameter von Interesse, wie die steuerliche Einschätzung der Immobilie, können dabei ebenso variiert werden wie die steuerlichen Bestimmungen. Dies erlaubt die Analyse von aktuellem System und der verschiedenen Reformvorschläge in einem einheitlichen Modell und damit eine direkte Gegenüberstellung der Auswirkungen. Die konkreten Ziele der Studie lassen sich in den folgenden vier Punkten zusammenfassen:

1. Die konzeptionelle Begründung für das aktuelle System soll dargestellt werden.
2. Es sollen die Anreize des aktuellen Systems für den Erwerb von Wohneigentum abgeschätzt werden. Dazu werden Berechnungen über den Lebenszyklus für drei Einkommensgruppen gemacht. Die Anreize variieren dabei je nach Einkommenshöhe und je nach steuerlicher Einschätzung der Immobilie.
3. Die Effekte der vorgeschlagenen Reformen auf die Anreize sollen bestimmt werden. Diese hängen ebenfalls vom Einkommen und von der steuerlichen Einschätzung der Immobilie ab.
4. Es werden die zu erwartenden volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Reformvorschläge analysiert. Die Förderung des Wohneigentums hat Auswirkungen auf die Höhe und Art der Nachfrage der Immobilien und wird auch die Siedlungsstruktur beeinflussen.

Bevor diese Punkte analysiert werden, sollen einige grundsätzliche Bemerkungen zur schweizerischen Eigentumsquote und zur Motivation für Wohneigentum vorangestellt werden.

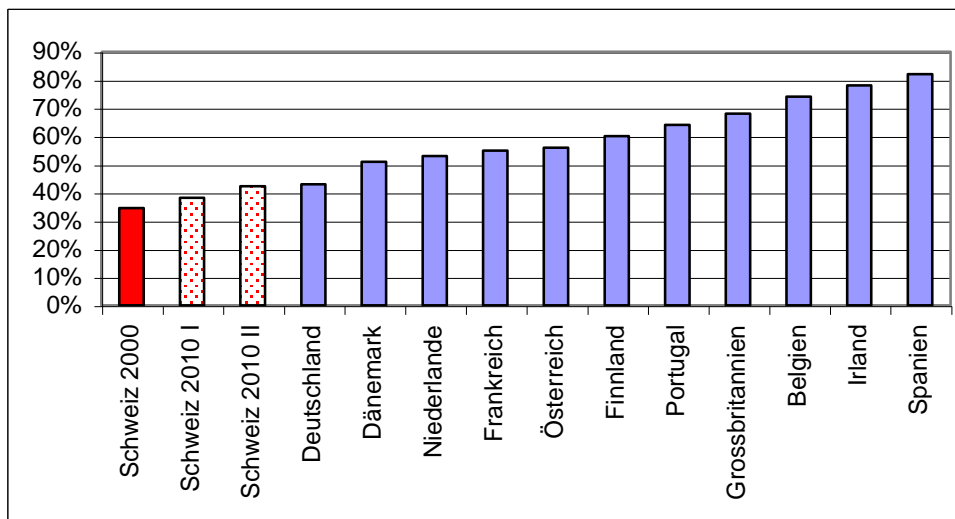
1.2 Die tiefe schweizerische Wohneigentumsquote

Ein oft vorgebrachtes Argument für verstärkte steuerliche Begünstigungen für selbstbewohntes Wohneigentum ist die in der Schweiz im internationalen Vergleich tiefe Wohneigentumsquote. *Abbildung 1.1* enthält Zahlen für eine Reihe von Ländern. Die Schweiz findet sich am Schluss. An der Spitze liegen mit Irland und Spanien allerdings zwei Länder, welche in den letzten Jahren eine schwere Immobilienkrise durchlaufen haben. Das allein macht bereits deutlich, dass eine hohe Eigentumsquote per se kein sinnvolles Ziel für die Wirtschaftspolitik ist.

Zu den Zahlen in *Abbildung 1.1* ist zudem zu sagen, dass diese Zahlen inzwischen schon zehn Jahre alt sind. Es kann versucht werden, Schätzungen für die aktuelle schweizerische Eigentumsquote auf Basis der Veränderung dieser Quote zwischen 1990 und 2000 zu machen. Sollte sich die Eigentumsquote ähnlich wie in den 1990er Jahren entwickelt haben, so läge sie in der Schweiz inzwischen bei etwa 38%. Allerdings waren die 1990er Jahre ein eher schlechtes Jahrzehnt für Wohneigentum. Die Zinsen waren zu Beginn des Jahrzehnts sehr hoch, dazu kamen noch eine Immobilienkrise und die allgemeine Stagnation der

Wirtschaft. Es ist deshalb zu vermuten, dass die Eigentumsquote seit 2000 stärker gestiegen ist. Ein aktueller Wert bei rund 42% würde deshalb nicht überraschen. Damit läge die schweizerische Eigentumsquote in der Nähe der deutschen, welche allerdings auch gestiegen sein könnte. Die interkantonalen Unterschiede sind zudem gross. Die Spanne reichte im Jahr 2000 von 12.6% in Basel-Stadt bis 57.6 % in Appenzell-Innerrhoden.

Abbildung 1.1: Wohneigentumsquote



Quelle: BfS, eigene Berechnungen.

Was sind mögliche Gründe für die relativ tiefe Wohneigentumsquote? In einer ökonometrischen Studie kamen Bourassa und Hoesli (2007) zum Schluss, dass die hohen schweizerischen Immobilienpreise die Hauptverantwortung tragen. Diese Erklärung allein ist allerdings nicht schlüssig. Die hohen Immobilienpreise sollten sowohl Mietimmobilien als auch Eigentumsobjekte betreffen. Sie führen allein noch zu keinem Unterschied zwischen den Kosten von Mieten und Eigentum. Ein solcher Unterschied könnte allenfalls in Kombination mit dem schweizerischen Mietrecht entstehen. Dieses sieht eine Kostenmiete vor, was eine Anpassung der Mieten an die jeweils aktuelle Situation am Immobilienmarkt erschwert. Somit können sich Phasen ergeben, wo die Mieten deutlich unter oder über den Kosten für selbstbewohntes Wohneigentum liegen. Die Credit Suisse schätzte z.B. kürzlich, dass die aktuellen Kosten für selbstbewohntes Wohneigentum um etwa 30% unter den Kosten für vergleichbare neue Mietobjekte liegen. Damit wäre in der Aktualität Kaufen deutlich attraktiver als Mieten.

Das schweizerische Mietrecht könnte noch aus einem weiteren Grund eine Rolle bei der tiefen Wohneigentumsquote gespielt haben. Die schweizerische Mietgesetzgebung ist im internationalen Vergleich als liberal zu bezeichnen, was das Angebot von Mietobjekten erhöhen dürfte. Eine restriktive Mietgesetzgebung schränkt die Eigentumsrechte der Vermieter ein und überträgt sie an die Mieter. In vielen Ländern bleiben die Mietzinsen auf dem ursprünglichen Niveau eingefroren, was nach einigen Jahren mit Inflation zu Mieten weit unter dem Marktniveau führt. Der Mieter kann zudem die Wohnung selber weitervermieten, sollte er doch einmal ausziehen wollen. Typisch ist auch ein weitgehender Schutz vor Kündigung. All das macht es unattraktiv, Wohnungen zu vermieten. Mit anderen Worten fehlt das Angebot von Mietobjekten, und der Kauf einer Immobilie ist in vielen Ländern die einzige Möglichkeit, eine akzeptable Bleibe zu finden.

1.3 Gründe für und gegen Wohneigentum

Die Gründe für oder gegen Wohneigentum können in zwei Kategorien eingeteilt werden. Eine erste Gruppe von Gründen bezieht sich auf das Gut Wohnen, eine zweite auf die Vermögensanlage. In Bezug auf die erste Gruppe von Gründen ergibt selbstgenutztes Eigentum mehr Freiheit bei der Nutzung einer Immobilie. Inneneinrichtung, Raumaufteilung und Garten können nach eigenen Vorstellungen gestaltet werden. Dies ist vor allem bei Häusern ein Vorteil. Bei Wohnungen ist der Gestaltungsspielraum dagegen kleiner. Bei Stockwerkeigentum sind zudem die Rechte der anderen Eigentümer zu beachten, was grössere Veränderungen schwierig macht. Ein weiterer Vorteil von Eigentum ist, dass bei Eigennutzung das Problem der unsorgfältigen Benutzung entfällt, welches bei Mietobjekten erheblich sein kann.

Bei Wohnungen hat das Eigentum aber auch deutliche Nachteile. Bei Stockwerkeigentum entsteht ein grosser Koordinationsbedarf, da der Unterhalt gemeinsam organisiert werden muss. Das kann eine hohe Belastung von Finanzen und Nerven verursachen. Wohneigentum schränkt zudem die Mobilität ein, da eine stärkere Bindung an die Immobilie und damit den Wohnort entsteht und da möglicherweise der Markt nicht ausreichend liquide ist, um regelmässige Käufe und Verkäufe zu erlauben. Zudem entstehen bei einem Verkauf erhebliche Transaktionskosten, in Form von Handänderungsgebühren, Liegenschaftsgewinnsteuern und Maklergebühren.

Die zweite Gruppe von Gründen für Eigentum ist bei der Vermögensanlage zu suchen. Immobilien ergeben einen gewissen Inflationsschutz, da sich deren Preise zumindest in der langen Frist parallel zu anderen Güterpreisen entwickeln. Andere reale Assets wie Edelmetalle oder Aktien teilen diese Eigenschaft allerdings ebenfalls. Bargeld, Sparhefte oder Obligationen sind dagegen typische Assets ohne Inflationsschutz. Bei einem begrenzten Zugang zu anderen realen oder inflationsgeschützten Assets kann der Erwerb einer Immobilie eine Möglichkeit darstellen, das Vermögen vor Inflation zu schützen. In der Aktualität besteht aber eine Vielzahl anderer Möglichkeiten, das Vermögen vor Inflation zu schützen, unter anderem über den Erwerb von Anteilen an Immobiliengesellschaften.

Immobilien haben nämlich den grossen Nachteil, dass sie nur in grossen Einheiten zu kaufen sind. Gerade für Haushalte mit bescheidenem Vermögen sind Immobilien damit aus Sicht der Vermögensanlage unattraktiv. Für junge Familien machen Immobilien beim Kauf in der Regel ein Mehrfaches des vorhandenen Vermögens aus. Die Verschuldung reicht offiziell bis maximal zum Vierfachen des Eigenkapitals, ist in der Realität aber oft noch höher. Preisschwankungen und Veränderungen bei der Einkommenssituation eines Haushalts ergeben bei einer solch hohen Verschuldung ein grosses Risiko. Bei einer Verschuldung von 80% reicht bereits eine Preisreduktion von 20%, um das vorhandene Eigenkapital auszuradieren. Damit wird die Immobilie zu einem Klumpenrisiko.

1.4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer hohen Wohneigentumsquote

Die letzten Jahre waren durch eine schwere Finanz- und Wirtschaftskrise gekennzeichnet, welche durch die Krise am amerikanischen Immobilienmarkt ausgelöst wurde. Neben den USA erlebten noch eine Reihe von anderen Ländern solche Krisen. Insbesondere Grossbritannien, Irland und Spanien, welche beim Vergleich der Eigentumsquoten weit vorne liegen, sind zu nennen. Damit fragt es sich, ob eine höhere Wohneigentumsquote nicht die Anfälligkeit von Ländern für Immobilienkrisen erhöht. Auch die Schweiz hatte zu Beginn der 1990er Jahre eine Immobilienkrise durchlaufen. Die Auswirkungen trafen aber vor allem die Banken, insbesondere Kantonal- und Regionalbanken, welche stark im Hypothekengeschäft exponiert waren. Bei den Haushalten traf es nur die relativ wenigen Haushalte, welche sich kurz vor oder zum Höhepunkt des Booms eine Immobilie gekauft hatten. Die tiefe Wohneigentumsquote war für die Schweiz in dieser Zeit damit unzweifelhaft ein Vorteil.

Blasen an Immobilienmärkten bestehen, wenn immer höhere Preise durch die Erwartung weiterer Preiserhöhungen gerechtfertigt werden. Der anfängliche Impuls für Preissteigerungen stellt dabei eine wichtige Bedingung für das Entstehen einer Blase dar. Diese anfänglichen Preissteigerungen sind in der Regel gerechtfertigt und können durch makroökonomische oder wirtschaftspolitische Veränderungen ausgelöst werden. In Irland und Spanien stellte z.B. die Einführung des Euro einen wichtigen Faktor dar. Die erhöhten Kapitalimporte senkten die Realzinsen. Zudem sanken die Inflation und damit die Nominalzinsen. Sinkende Nominalzinsen erleichtern bei den bestehenden Hypothekenprodukten den Kauf für Neuerwerber mit tiefem Eigenkapital, da bei Inflation ein Teil des Zinses einer Rückzahlung der Hypothek entspricht. In den USA dürften die neuen politischen Bestimmungen im Bereich Subprime-Hypotheken eine Rolle gespielt haben, welche Ende der 1990er Jahre eingeführt wurden.² Damit ist auch in der Schweiz denkbar, dass eine zusätzliche steuerliche Begünstigung für das Wohneigentum zu deutlichen Preissteigerungen führen könnte, dies in einem Markt, der bereits durch erste Anzeichen von Überhitzung gekennzeichnet ist.

Immobilienblasen und die darauf folgenden Krisen sind neben den grossen Preisschwankungen durch übertriebene Investitionen in Immobilien und damit durch eine Fehlallokation des Kapitals gekennzeichnet. Steuerliche Begünstigungen für Wohneigentum können ebenfalls zu einer Fehlallokation des Kapitals beitragen, ohne dass es zu einer Immobilienblase kommt. Steuerliche Begünstigungen für Wohneigentum dürften die Nachfrage nach Wohnfläche steigern. Der typische Schweizer wünscht sich nach wie vor ein Haus, wenn er an Wohneigentum denkt.³ Häuser haben einen grösseren Bodenbedarf und normalerweise auch eine grössere Wohnfläche als Wohnungen. Nicht nur steigt der Platzbedarf, es wird auch ein zu grosser Anteil der Ersparnisse in den Bausektor gelenkt. Dies wird allenfalls dadurch etwas ausgeglichen, dass die Förderung des Wohneigentums zu einer Förderung der privaten Ersparnisse führen kann.

Die steuerliche Förderung des Wohneigentums kann auch zu unerwünschten raumplanerischen Effekten führen. Häuser finden sich in der Regel ausserhalb der Städte. Eine Förderung des Wohneigentums kann damit zu einem erhöhten Verkehrsaufkommen und einer Zersiedelung der Landschaft beitragen. Wohneigentum reduziert zudem die Mobilität. Familien mit selbstbewohntem Wohneigentum dürfte ein Umzug noch schwerer fallen, als

² Zur Entstehung der bisher letzten amerikanischen Immobilienblase, siehe Gramlich (2007), zur Finanzkrise, Bodmer und Borner (2009).

³ Thalmann und Favarger (2002).

dies sowieso bereits der Fall ist. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine hohe Eigentumsquote deshalb nicht als eindeutig positiv zu werten.

2 Systeme der Wohneigentumsbesteuerung

Das Steuersystem kann über zwei Kanäle einen Einfluss auf den Entscheid zum Erwerb von Wohneigentum haben. Bausparen und andere steuerbevorzugte Formen der Ersparnisbildung wirken in der Phase vor dem Erwerb von Wohneigentum. Die steuerliche Behandlung von Markt- oder Natureinkommen aus dem Wohneigentum und der Unterhaltskosten und Fremdkapitalzinsen wirken in der Phase, während derer das Wohneigentum gehalten und genutzt wird. In der Schweiz gilt dabei ein System, welches als angepasstes 1-1-1-System bezeichnet werden kann (Baumberger (2000)). Der Eigenmietwert muss zu etwa 2/3 als Einkommen versteuert werden, gleichzeitig können aber Unterhaltskosten und Fremdkapitalzinsen abgezogen werden. In einem vollen 1-1-1-System müsste der volle Eigenmietwert versteuert werden. Ist der Eigenmietwert gleich der Marktmiete, entspricht ein volles 1-1-1-System dem Fall einer vermieteten Immobilie. Auch dort muss die Miete als Einkommen versteuert werden, bei voller Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen und Unterhaltskosten.

International gebräuchlicher ist bei den selbstbewohnten Immobilien ein System, in dem weder der Eigenmietwert versteuert werden muss, noch die Unterhaltskosten und die Fremdkapitalzinsen abgezogen werden können.⁴ Dies kann als 0-0-0-System bezeichnet werden. In den USA werden weder Eigenmietwert noch Unterhaltskosten berücksichtigt, die Fremdkapitalzinsen sind dagegen abzugsfähig. Dieses System kann dementsprechend als 0-0-1-System bezeichnet werden. Ob das schweizerische System der Einkommensbesteuerung das Wohneigentum steuerlich begünstigt, hängt damit erstens davon ab, mit welchem System es man vergleicht. Im Vergleich zu einem vollen 1-1-1-System resultiert sicherlich eine Begünstigung, da der steuerbare Eigenmietwert nur einem Teil der Marktmiete entspricht.

Wird dagegen ein 0-0-0-System als Vergleichsmaßstab herangezogen, so hängt die steuerliche Wirkung von der relativen Höhe von steuerbarem Eigenmietwert auf der einen Seite und den Abzügen für Fremdkapitalzinsen und Unterhaltskosten auf der anderen Seite ab. Ist die Verschuldung hoch, so sind die Abzüge in der Regel höher als der Eigenmietwert. Man spricht in diesem Fall auch von einer negativen steuerlichen Immobilienrechnung.⁵ Bei einer tiefen Verschuldung sind die Abzüge dagegen oft tiefer als der Eigenmietwert. In diesem Fall steigt das steuerbare Einkommen aufgrund des Wohneigentums, und man spricht von einer positiven steuerlichen Immobilienrechnung.

⁴ SSK (2010) bietet einen internationalen Vergleich der Systeme.

⁵ Siehe dazu Baumberger (2000) oder Peters (2009).

2.1 Die steuerliche Immobilienrechnung

Die steuerliche Immobilienrechnung lässt sich am besten an einem Beispiel illustrieren. Dazu soll eine Immobilie mit einem Verkehrswert von 600'000 Franken genommen werden (Tabelle 2.1). Der Mietwert dieser Immobilie soll auf 4.5% des Wertes gesetzt werden. Dies entspricht einem Mietzins von 2'250 Franken pro Monat, ohne Nebenkosten für Energie und Wasser, was einigermaßen realistisch erscheint.⁶ Von diesen 4.5% müssen aber nur 67% als Eigenmietwert versteuert werden, es kommt ein Abzug von 33% zur Anwendung, welcher der steuerlichen Begünstigung des Wohneigentums gegenüber einer vermieteten Immobilie entspricht.

Tabelle 2.1: Steuerbares Einkommen aus selbstgenutztem Wohneigentum, nach Verschuldungsgrad

	Fall 1	Fall 2	Fall 3	Fall 4	Fall 5	Fall 6
Wert Immobilie	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000	600'000
Verschuldung	80%	60%	40%	20%	0%	80%
Bruttorendite in %	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	4.5%	0.0%
Abschlag	33%	33%	33%	33%	33%	
Eigenmietwert, steuerbar	18'000	18'000	18'000	18'000	18'000	0
Unterhalt (1%)	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000	6'000
FK Zins (3.5%)	16'800	12'600	8'400	4'200	0	16'800
Steuerbares Einkommen aus Immobilie	-4'800	-600	3'600	7'800	12'000	0
Grenzsteuersatz	25%	25%	25%	25%	25%	0%
Einkommenssteuer auf Immobilie	-1'200	-150	900	1'950	3'000	0

Erklärung: Einkommen aus selbstbewohntem Wohneigentum bei unterschiedlichem Verschuldungsgrad. Fälle 1 bis 5 folgen dem aktuellen System. Fall 6 entspricht dem 0-0-0-System. Eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

Der Fremdkapitalzins liege bei 3.5%, der Unterhalt bei 1% des Wertes. Für die Berechnungen wird der Eigenkapitalzins auf ebenfalls 3.5% angesetzt. Dies ist ökonomisch korrekter als Eigenkapitalzinsen in der Höhe der Zinsen auf Sparheften, welche in den Ratgebern für Eigenheimbesitzer oft zu finden sind. Der Kauf einer Immobilie ist nämlich mit einem erheblichen Risiko verbunden. Einen Eigenkapitalzins in Höhe der Verzinsung eines

⁶ Dieser Wert wird z.B. den Berechnungen in Westermann und Meyer (2006) zugrunde gelegt. Eine Rendite von 4.5% auf dem Schätzwert bei einem Abzug von 33% für den steuerbaren Eigenmietwert entspricht im Übrigen der steuerlichen Behandlung von Wohneigentum im Kanton Zürich.

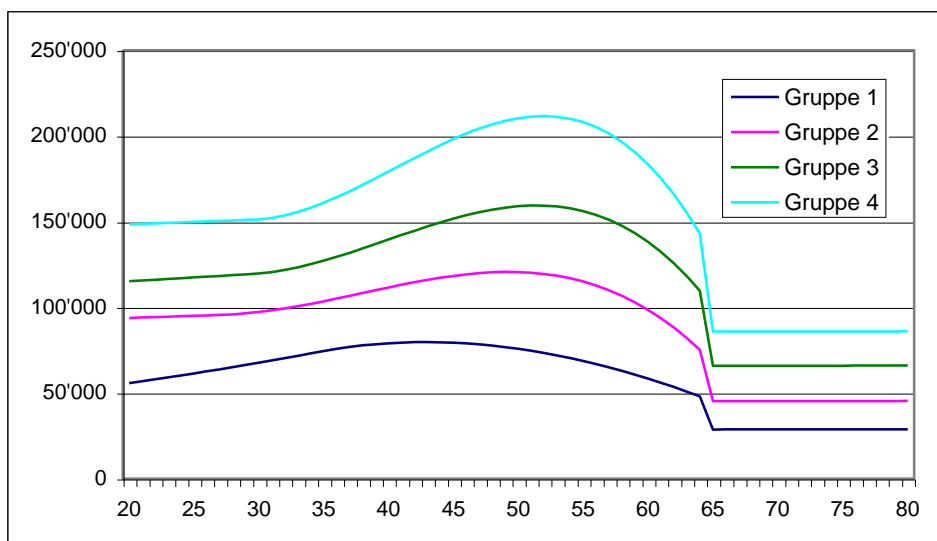
Sparheftes einzusetzen, unterschlägt dieses Risiko. Die Bruttorendite von 4.5% setzt sich damit aus einer Nettorendite von 3.5% und Unterhaltskosten von 1% zusammen.

Tabelle 2.1 enthält eine Reihe von Fällen mit unterschiedlicher Verschuldung. Bei einer hohen Verschuldung von 80%, dem offiziellen Limit für die Vergabe einer Hypothek, resultiert eine negative Immobilienrechnung von -4'800 Franken. Bei sinkender Verschuldung wird die steuerliche Immobilienrechnung zunehmend positiv. Ab einer Verschuldung von etwa 50% wird sie positiv, bei einer Verschuldung von 0% erreicht sie das Maximum von 12'000 Franken. Zu einem Grenzsteuersatz von 25% ergibt dies eine steuerliche Belastung aus dem selbstgenutzten Wohneigentum in der Höhe von 3'000 Franken. Diese zusätzliche Belastung resultiert im Vergleich zu einem System, in dem das Wohneigentum nicht in der Steuerrechnung Eingang findet. Letzteres entspricht einem 0-0-0-System, wie es in *Fall 6 von Tabelle 2.1* dargestellt ist. Im Vergleich zu einem System, wo das Wohneigentum voll versteuert werden muss, resultiert allerdings durchwegs eine steuerliche Begünstigung. Es ist dies der Abzug von 33%, welcher auf der Bruttorendite für steuerliche Zwecke geltend gemacht werden kann.

2.2 Einkommen und Vermögen über den Lebenszyklus

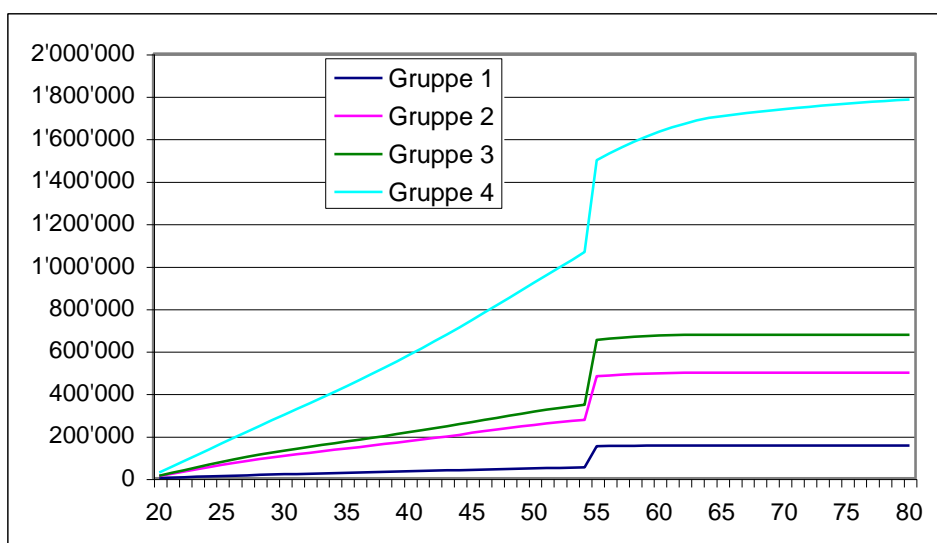
Für die empirische Analyse werden vier Haushaltsgruppen unterschieden. Die Gruppe mit den tiefsten Einkommen macht etwa 40% aller Haushalte aus, die nächsten drei Gruppen jeweils 20%. *Gruppe 2* entspricht dem Medianhaushalt. Die Einkommensprofile und Sparquoten über das Alter wurden auf Basis von Daten der Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE) geschätzt. Es wird zudem angenommen, dass die Haushalte mit 65 ihre Erwerbstätigkeit einstellen. Das Einkommen ab 65 wird auf 60% des letzten Einkommens während der Erwerbstätigkeit gesetzt. *Abbildung 2.1* zeigt das Einkommen der vier Haushaltsgruppen über den Lebenszyklus, *Abbildung 2.2* dasjenige des Vermögens. Bei der Entwicklung des Vermögens wurde neben den Ersparnissen im Alter von 55 Jahren eine Erbschaft von 100'000, 200'000, 300'000 bzw. 400'000 Franken für die vier Einkommensgruppen hinzugefügt. *Gruppe 1* wird bei den folgenden Berechnungen nicht mehr berücksichtigt, da ihre Ersparnisbildung nicht zum Erwerb einer Immobilie ausreicht.

Abbildung 2.1: Einkommen über den Lebenszyklus



Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 2.2: Vermögen über den Lebenszyklus



Erklärung: siehe Text für Details.

2.3 Die steuerliche Immobilienrechnung über den Lebenszyklus

Beim Kauf von Wohneigentum handelt sich um eine langlebige Investition, welche über viele Jahre genutzt wird. Entscheidend sind deshalb nicht Nutzen und Kosten, welche in einem einzigen Jahr anfallen, sondern die Nutzen und Kosten über die gesamte Zeitspanne der Nutzung. Ein Teil der steuerlichen Bestimmungen wird zudem vor dem Kauf der Immobilie

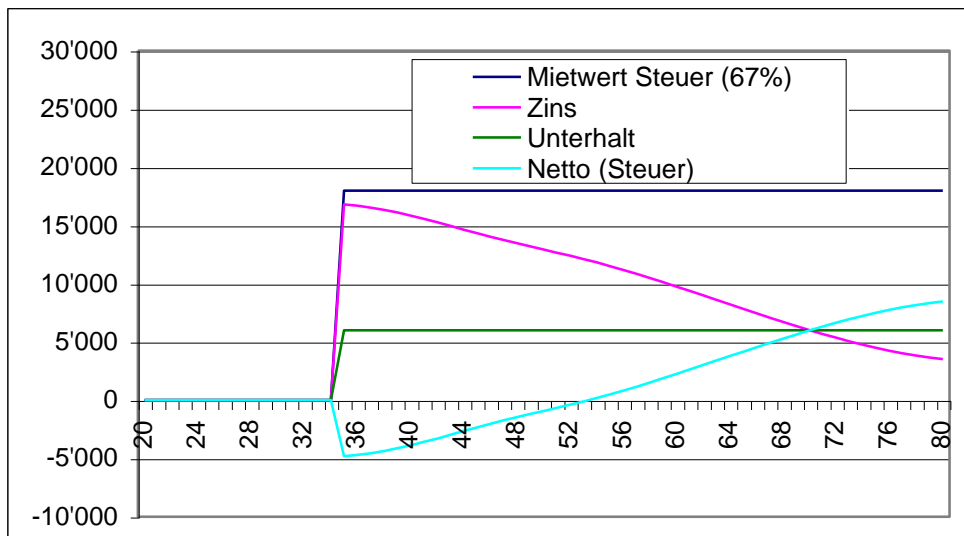
wirksam, insbesondere bei Bausparmodellen. Es ist deshalb sinnvoll, Nutzen und Kosten der Immobilie über den gesamten Lebenszyklus zu betrachten.

Für die folgenden Betrachtungen wird ein typischer Verlauf von Wohneigentum und Verschuldung angenommen. Basis bildet dabei die Immobilie im Wert von 600'000 Franken, welche bereits in *Tabelle 2.1* betrachtet wurde. Immobilien werden zwar von allen Altersgruppen gekauft. Die höchste Erwerbsrate findet sich aber im Alter von rund 35 Jahren, weshalb angenommen wird, dass die betrachtete Immobilie im Alter von 35 Jahren gekauft wird. Der Haushalt, welcher diese Immobilie kauft, soll ein Medianeinkommen aufweisen. Im Alter von 35 Jahren hat er damit ein Bruttoeinkommen von etwa 100'000 Franken pro Jahr. Die Verschuldung liege zu Beginn bei 80% und sinke dann bis Lebensende auf etwa 15%. Dies entspricht dem durchschnittlichen Verschuldungspfad, wie er sich aus Daten der Mietpreisstrukturerhebung 2003 errechnen lässt.⁷ Die Verzinsung liege wie in *Tabelle 2.1* bei 3.5%. Für die Unterhaltsarbeiten wird angenommen, dass sie jährlich und in Höhe der 1% von *Tabelle 2.1* durchgeführt werden. In der Praxis werden Renovationen nur sporadisch und dann in grösseren Einheiten durchgeführt. Steuerlich stellt diese Konzentration der Renovationen allerdings keinen Vorteil dar, da diese relativ spät im Lebenszyklus gemacht werden und zudem die Progression nur in einigen wenigen Jahren reduzieren.

Abbildung 2.3 enthält den Verlauf der Komponenten der steuerlichen Immobilienrechnung unter den gemachten Annahmen. Der steuerliche Eigenmietwert liegt bei 67% des Marktwertes. In unserem Beispiel ist er konstant, da die Immobilie dank den kontinuierlichen Renovationen auf einem konstanten Wert gehalten wird. Der Zins sinkt dagegen mit der Hypothekarbelastung. Netto ist die steuerliche Immobilienrechnung zu Beginn negativ und wird im Alter von etwa 55 Jahren positiv.

⁷ Die Mietpreisstrukturerhebung 2003 enthielt eine zusätzlich zu den Befragungen der Mieter eine Befragung von Hauseigentümern.

Abbildung 2.3: Die steuerliche Immobilienrechnung im Lebenszyklus



Erklärung: siehe Text für Details.

Vor dem Kauf der Immobilie kann Geld in ein 3a-Konto oder – bei Bestehen des Bausparens – während 10 Jahren in ein Bausparkonto eingezahlt werden. Die Auswirkungen des steuerbegünstigten Bausparens sind in *Abbildung 2.3* nicht berücksichtigt. Für den Medianhaushalt sind die potentiellen Vorteile aus dem Bausparen allerdings klein, da seine Ersparnisse nur wenig über dem Limit der möglichen Einzahlungen in ein 3a-Konto liegen. Und für die Haushalte, welche nur 3a-Sparen benutzen, stellt der spätere Erwerb von Wohneigentum in der Phase vor dem Kauf dagegen steuerlich keinen Vorteil dar. Wir werden in *Kapitel 4* auf diesen Punkt zurückkommen.

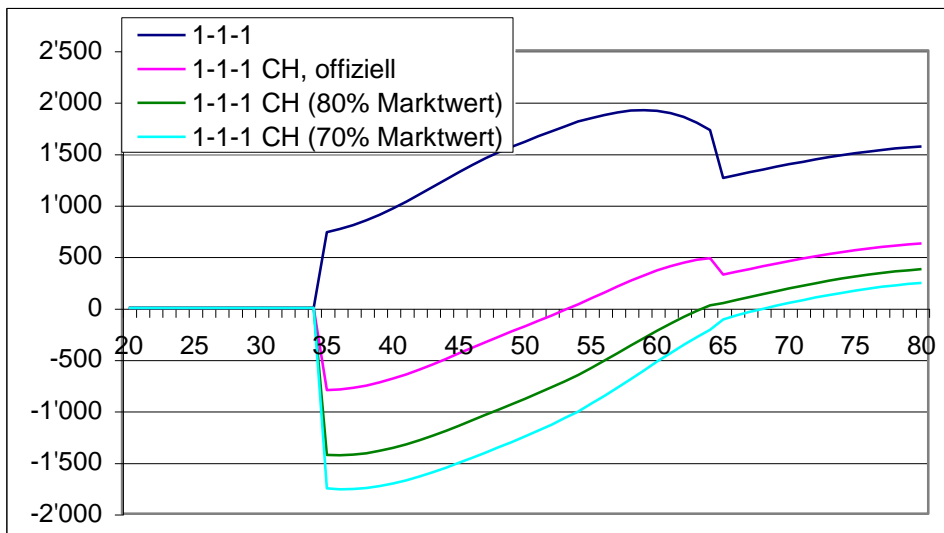
2.3 Die steuerlichen Auswirkungen der Immobilie

Für die drei Haushaltstypen mit Immobilienbesitz können nun Berechnungen für die steuerliche Belastung aus der Immobilie gemacht werden. Dazu wird das Steuerprofil einer Zürcher Gemeinde mit einem Steuerfuss von 100 zugrunde gelegt. Einbezogen wird die Einkommenssteuer auf Stufen Gemeinde, Kanton und Bund, d.h. ohne Kirchensteuern, dies für einen verheirateten Alleinverdiener-Haushalt mit zwei Kindern. Für den Medianhaushalt ergibt sich das Profil in *Abbildung 2.4*, welches die Kombination des Steuerprofils mit den Daten aus *Abbildung 2.3* darstellt.

Eine Reduktion des Schätzwerts relativ zum Marktwert reduziert den Eigenmietwert, bei unveränderten Abzügen, weshalb das System eigentumsfreundlicher wird. Bei einem

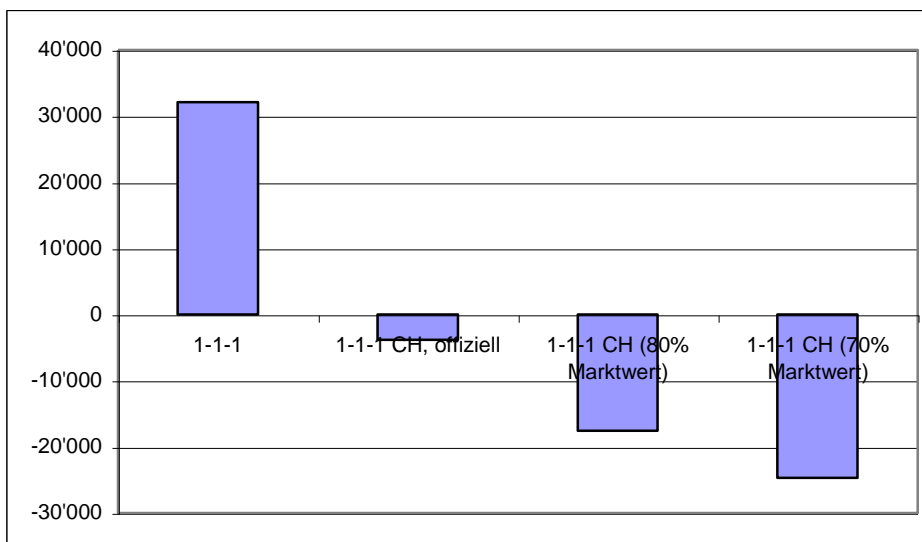
Schätzwert von 80% des Marktwertes wächst der Vorteil des aktuellen schweizerischen Systems gegenüber einem 0-0-0-System für den Medianhaushalt bereits auf etwa 20'000 Franken an, bei einem Schätzwert von 70% auf knapp 25'000 Franken.

Abbildung 2.4: Die steuerlichen Auswirkungen der Immobilie im Lebenszyklus, Medianhaushalt



Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 2.5: Der Gegenwartswert der steuerlichen Auswirkungen der Immobilie, Medianhaushalt

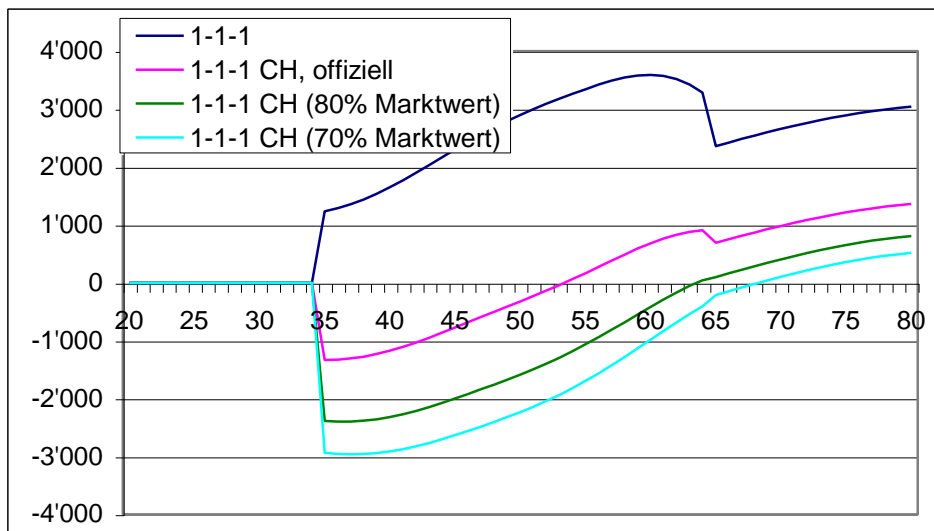


Erklärung: siehe Text für Details.

Um die steuerlichen Auswirkungen mit dem Kaufpreis der Immobilie vergleichen zu können, werden die Lebenszyklus-Daten auf den Zeitpunkt des Kaufs der Immobilie abdiskontiert. Dazu werden dieselben 3.5% Zins verwendet, welche auch den Berechnungen für die Immobilienrechnung zugrunde liegen. Impliziter Vergleichsmassstab ist die Immobilienrechnung im 0-0-0-System, wo die steuerliche Immobilienrechnung gleich Null ist. Der Gegenwartswert des heutigen Systems liegt bei einem Schätzwert der Immobilie in Höhe des Marktwertes bei leicht unter Null (*Abbildung 2.5*), bei Schätzwerten unter Marktwert bei deutlich unter Null. Das heutige System dürfte damit die Eigenheimbesitzer gegenüber einem 0-0-0-System begünstigen.

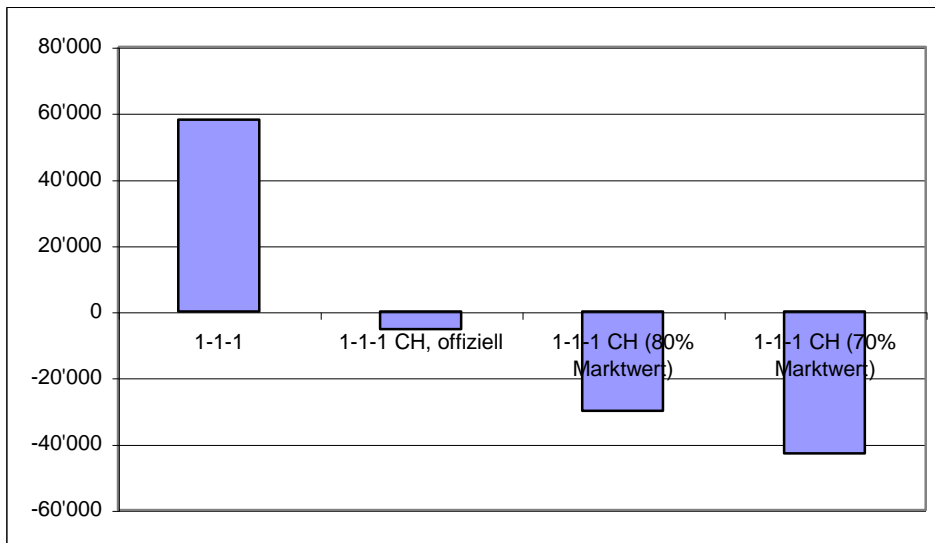
Bei den beiden hohen Einkommensgruppen sieht das Profil der steuerlichen Auswirkungen ähnlich aus wie beim Medianhaushalt (*Abbildungen 2.6-2.9*). Die steuerlichen Auswirkungen sind aufgrund der höheren Grenzsteuerbelastung und des höheren Wertes der Immobilie aber grösser. Auch bei den beiden hohen Einkommensgruppen stellt das heutige System bei einem durchschnittlichen Verschuldungsverlauf gegenüber einem 0-0-0-System eine Besserstellung dar, je tiefer der Schätzwert relativ zum Marktwert, desto mehr.

Abbildung 2.6: Die steuerlichen Auswirkungen der Immobilie im Lebenszyklus, Haushalt mit mittelhohem Einkommen



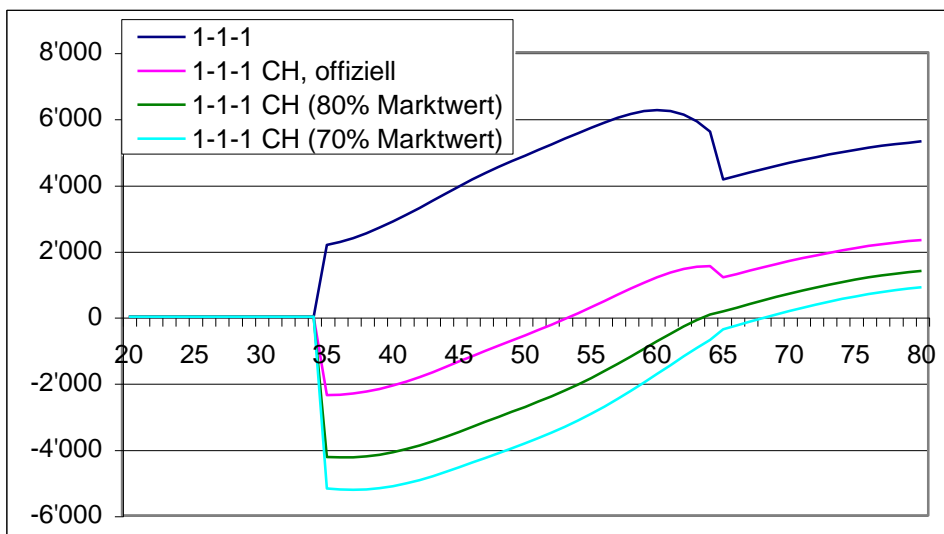
Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 2.7: Der Gegenwartswert der steuerlichen Auswirkungen der Immobilie, Haushalt mit mittelhohem Einkommen



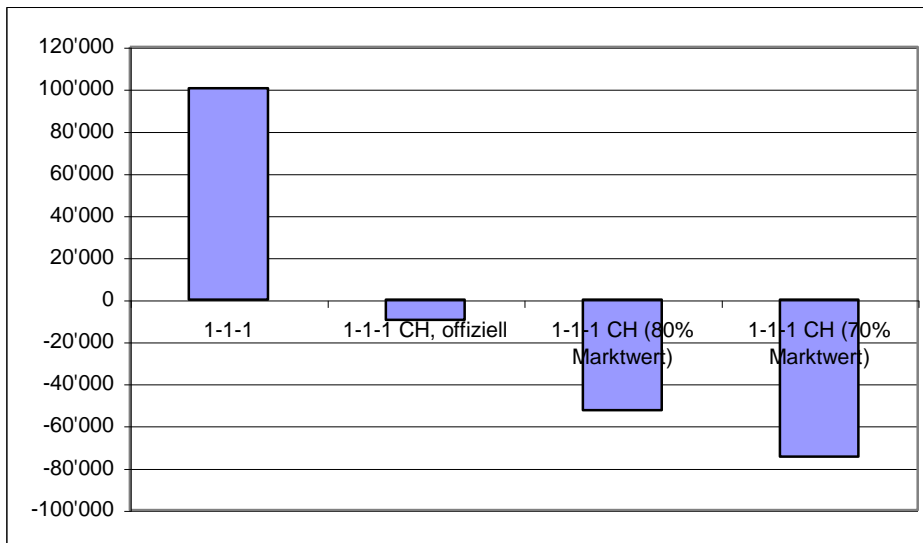
Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 2.8: Die steuerlichen Auswirkungen der Immobilie im Lebenszyklus, Haushalt mit hohem Einkommen



Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 2.9: Der Gegenwartswert der steuerlichen Auswirkungen der Immobilie, Haushalt mit hohem Einkommen



Erklärung: siehe Text für Details.

3 Systemwechsel

Das schweizerische System der Wohneigentumsbesteuerung steht fast konstant in der Kritik. Ein Grossteil dieser Kritik kommt von Seiten der Interessenvertreter der Hauseigentümer, welche monieren, dass das schweizerische System das Wohneigentum behindere und für die tiefe Wohneigentumsquote mitverantwortlich sei. Ein weiterer Kritikpunkt am schweizerischen System ist die hohe Komplexität, welche durch die nötige Schätzung von Eigenmietwert und die Bestimmung der Abzüge verursacht wird. Zudem führe die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltsausgaben zu einer übermässigen Verschuldung bzw. Renovationstätigkeit. Viele Hausbesitzer verstehen es zudem nicht, dass sie ein aus ihrem Wohneigentum entstehendes Naturaleinkommen versteuern müssen.

Es kommt deshalb immer wieder zu Versuchen, das System zu reformieren. Das letzte Mal wurde im Steuerpaket 2001 versucht, das System umzustellen. Der Versuch scheiterte in der Volksabstimmung im Jahre 2004, wahrscheinlich an den stark ausgeweiteten steuerlichen Vergünstigungen für Wohneigentümer, welche das Parlament einführen wollte. Das Steuerpaket 2001 sah eine Abschaffung des Eigenmietwerts, Abzugsmöglichkeiten für den Unterhalt von bis zu 4000 Franken, eine zeitlich begrenzte Abzugsfähigkeit für Schuldzinsen für Neuerwerber sowie die Einführung des Bausparens vor.

Auch dieses Mal wird nicht einfach versucht, einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung herbeizuführen. Vielmehr soll der Systemwechsel mit einer Verbesserung der Stellung der Wohneigentümer kombiniert werden. Fast notwendigerweise führt das zu einem unvollständigen Systemwechsel, welcher aus steuertheoretischer Sicht nicht befriedigen kann und zudem eher schlechte Aussichten in einer Volksabstimmung hat. Speziell die Initiative des HEV und die Vorlage des Ständerates müssen sich diese Kritik gefallen lassen. Am weitesten geht der Systemwechsel in der Vorlage des Bundesrates, welcher allerdings ebenfalls steuerliche Vorteile für Neuerwerber sowie eine Abzugsmöglichkeit für erhebliche energetische und denkmalpflegerische Sanierungen vorsieht. Damit kann auch beim Vorschlag des Bundesrates nicht von einem vollständigen Systemwechsel gesprochen werden. Er ist zudem auf den Widerstand der Hauseigentümerseite gestossen ist, da er im Durchschnitt und auf Basis der Steuerdaten des Kantons Bern keine steuerlichen Entlastungen für die Eigentümer vorsieht. Die Vorlage des Bundesrates sieht zudem eine grundlegende Änderung bei der Abzugsmöglichkeit der Schuldzinsen vor, welche nicht nur Wohneigentümer betreffen würde.

3.1 Die Vorlagen von HEV, BR und SR

Auslöser für die aktuellen Versuche, das System der Wohneigentumsbesteuerung zu reformieren, war eine Initiative des HEV „Sicheres Wohnen im Alter“.⁸ Sie sieht eine Wahlmöglichkeit für Personen im AHV-Alter vor. Die Rentner könnten neu wählen, ob sie beim bisherigen System bleiben oder sich einem neuen System ohne Eigenmietwertbesteuerung und reduzierten Abzugsmöglichkeiten beim Unterhalt von maximal 4000 Franken pro Jahr unterstellen wollen. Da Rentner in der Regel eine tiefe Verschuldung aufweisen, würden die meisten Rentner wohl das System wechseln, da so ihre Steuerbelastung sinken würde. Die Rentnerhaushalte mit einer hohen Verschuldung oder einem hohen Renovationsbedarf könnten beim alten System bleiben. Die Vorlage des HEV führt damit nicht zu einem durchgehenden Systemwechsel. Der Eigenmietwert müsste zumindest bei einem Grossteil der Immobilien auch weiterhin bestimmt werden. Die Vorlage führt aber zu einer steuerlichen Entlastung der Eigentümer, welche Rentner sind, und weist damit das zentrale Merkmal auf, auf welchem der HEV besteht.

Der Bundesrat lehnt diesen selektiven Systemwechsel für Rentner ab, da er zwei Gruppen von Steuerpflichtigen schaffen würde, was den Versuchen zu einer Vereinfachung des Steuersystems widerspricht. Der Bundesrat unterstützt dagegen einen vollen Systemwechsel. Für ihn ist das heutige System zu kompliziert und begünstigt zudem die Verschuldung, was angesichts der Erfahrungen in der Finanzkrise als inopportun erachtet wird. Der Bundesrat würde die Vorlage aber gerne haushaltsneutral gestalten, also ohne neue steuerliche Vorteile für Hauseigentümer. Beibehalten werden soll eine zeitlich begrenzte Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen von maximal 10'000 Franken für Neuerwerber. Dieser maximale Abzug sinkt jedes Jahr um 1000 Franken und liegt damit nach 10 Jahren bei Null. Beibehalten werden sollen auch die Abzugsmöglichkeiten für erhebliche energetische und denkmalpflegerische Renovationen. Beides macht das neue System allerdings komplizierter. Energetische Renovationen werden zudem bereits jetzt über Subventionen gefördert.

Die Vorlage des Bundesrates wird zudem durch eine generelle Neuregelung des Fremdkapitalzinsabzugs, welche er der Reform der Wohneigentumsbesteuerung beigefügt hat, komplizierter gemacht. Bisher sind Fremdkapitalzinsen durchwegs steuerlich abzugsfähig, d.h. auch diejenigen, welche nicht mit Wohneigentum zusammen hängen. Generell will der Bundesrat neu nur noch Fremdkapitalzinsabzüge zulassen, welche Gestehungskosten für Kapitaleinkommen darstellen. Da sich diese in der Praxis nicht messen

⁸ Bundesrat (2009) enthält eine Darstellung der HEV-Vorlage und des Gegenvorschlags des Bundesrates.

lassen, schlägt der BR die allgemeine Regel vor, dass Fremdkapitalzinsen neu nur noch in Höhe von 80% des Vermögenseinkommens abzugsfähig sein sollen.

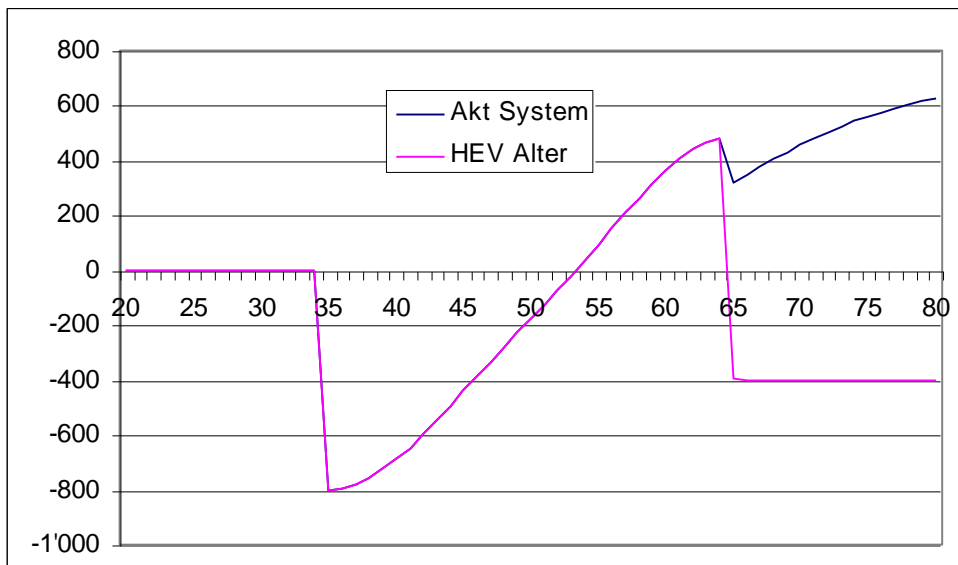
Dem Ständerat ging die Förderung des Wohneigentums in der Vorlage des Bundesrates zu wenig weit. Er erhöhte die Zinsabzüge für Neuerwerber auf maximal 12'000 Franken, mit einer jährlichen Reduktion um 600 Franken, d.h. einer Laufzeit von 20 Jahren. Zudem lässt er weiterhin Unterhaltsabzüge bis maximal 6000 Franken zu. Dagegen hat der die Abzüge für energetische und denkmalpflegerische Renovationen gestrichen. Festgehalten hat der Ständerat zudem an der neuen Regel für Fremdkapitalzinsen, welche nur noch bis zur Höhe von 80% der Vermögenseinkommen abzugsfähig sein sollen. Die Vorlage des Ständerates stellt gegenüber derjenigen des Bundesrates eine deutliche Besserstellung der Hauseigentümer dar, wie wir noch sehen werden.

3.2 Die steuerlichen Auswirkungen der Vorlagen über den Lebenszyklus, Medianhaushalt

Die Umstellung vom aktuellen System auf die drei Alternativen verursacht unterschiedliche Auswirkungen, je nach Höhe der Steuerbelastung, Verschuldungsniveau und Ausgaben für den Unterhalt. Die Auswirkungen lassen sich für den in *Kapitel 2* eingeführten Medianhaushalt bestimmen. Im aktuellen System resultiert für diesen ab dem Kauf der Immobilie bis zum 52. Lebensjahr eine negative Immobilienrechnung, danach eine positive (*Abbildung 3.1*). Die Initiative des HEV ändert an diesem Verlauf erst bei der Pensionierung etwas. Da die Verschuldung zu diesem Zeitpunkt tief ist, wird unser Medianhaushalt für den Systemwechsel optieren. Da er auch weiterhin noch einen Unterhaltsabzug geltend machen kann, resultiert ab Alter 65 eine leicht negative Immobilienrechnung.

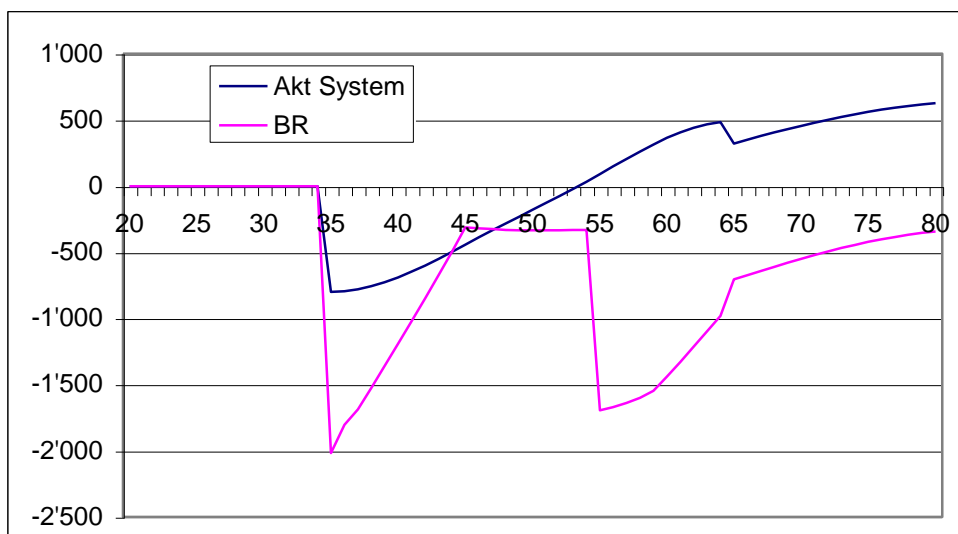
Bei der Vorlage des Bundesrates wird angenommen, dass die erheblichen energetischen und denkmalpflegerischen Renovationen 10% der gesamthaft nötigen Renovationen ausmachen, welche den Wert einer Liegenschaft auf ihrem Neuwert halten. Damit resultiert in den ersten Jahren des Erwerbs der Immobilie eine Entlastung, da der Eigenmietwert wegfällt, dafür aber ein Zinsabzug geltend gemacht werden kann (*Abbildung 3.2*). Ab dem Alter von 45 Jahren bis 55 Jahren sind dann Zinsabzüge nur noch in der Höhe von 80% der Vermögenserträge möglich. Ab 55 steigen die Vermögenserträge, da der Medianhaushalt in diesem Alter nach unseren Annahmen eine Erbschaft macht. Damit steigen unter dem neuen System auch die Zinsabzüge.

Abbildung 3.1: Die steuerliche Belastung im Lebenszyklus, aktuelles System und HEV-Initiative im Vergleich, Medianhaushalt



Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 3.2: Die steuerliche Belastung im Lebenszyklus, aktuelles System und Vorlage BR im Vergleich, Medianhaushalt

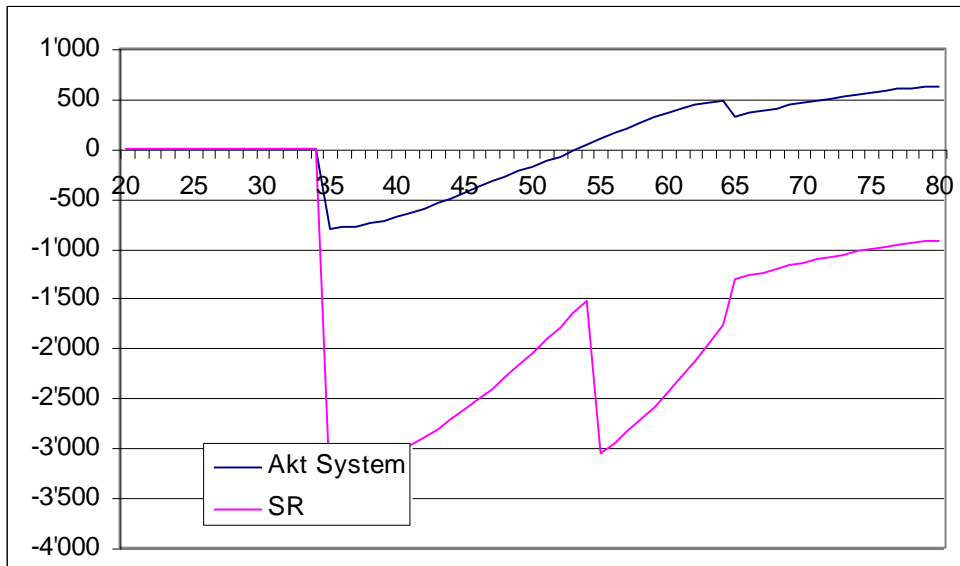


Erklärung: siehe Text für Details.

Für die Vorlage des Ständerates sieht der zeitliche Verlauf ähnlich aus (*Abbildung 3.3*). Allerdings dauern die Zinsabzüge länger. Zudem können Unterhaltskosten in Höhe von maximal 4000 Franken pro Jahr abgezogen werden, weshalb die steuerlichen Auswirkungen deutlich grösser sind als bei der Vorlage des Bundesrates. Auch bei der Vorlage des

Ständerates werden ab 55 für den Medianhaushalt erhöhte Zinsabzüge möglich, da die Fremdkapitalzinsen bis in Höhe von 80% der Vermögenserträge abzugsfähig sind.

Abbildung 3.3: Die steuerliche Belastung im Lebenszyklus, aktuelles System und Vorlage SR im Vergleich, Medianhaushalt

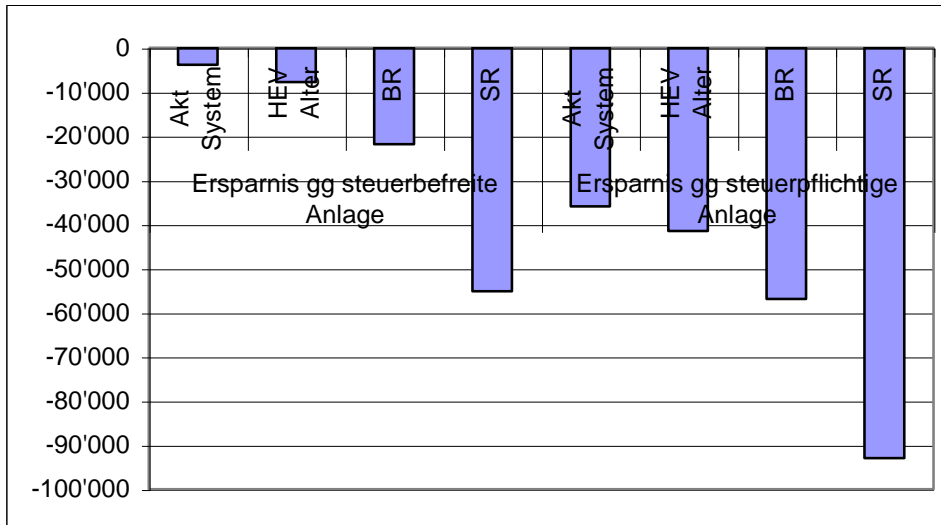


Erklärung: siehe Text für Details.

3.3 Der Gegenwartswert der Vorlagen für die drei Haushaltsgruppen

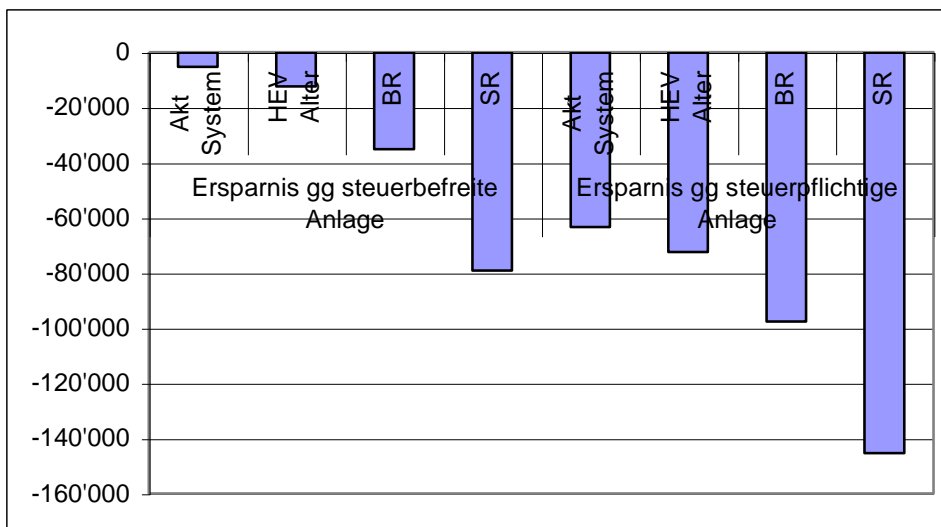
Um die steuerlichen Auswirkungen der drei Vorlagen wirklich vergleichbar machen zu können, müssen sie in den Gegenwartswert zum Zeitpunkt des Kaufes umgerechnet werden. *Abbildungen 3.4 bis 3.6* enthalten die entsprechenden Zahlen für die drei Haushaltsgruppen. Die steuerlichen Vorteile steigen mit einem steigenden Einkommen, zum ersten, weil die Steuerbelastung höher wird, zum zweiten, weil die Immobilie teurer wird, zum dritten, weil die weiterhin möglichen Zinsabzüge vom Vermögenseinkommen abhängen. Dieses steigt mit steigendem Einkommen.

Abbildung 3.4: Gegenwartswert von aktuellem System und der drei Vorlagen, Medianhaushalt



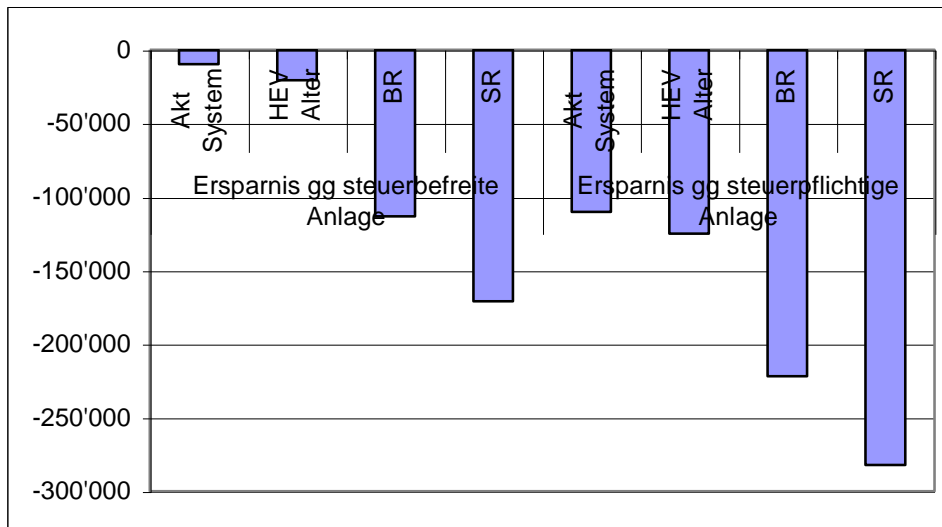
Erklärung: Negative Zahlen stellen eine steuerliche Entlastung dar; eigene Berechnungen, siehe Text für Details.

Abbildung 3.5: Gegenwartswert von aktuellem System und der drei Vorlagen, Haushalt mit mittelhohem Einkommen



Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 3.6: Gegenwartswert von aktuellem System und der drei Vorlagen, Haushalt mit hohem Einkommen



Erklärung: siehe Text für Details.

3.4 Die Bedeutung der steuerlichen Einschätzung der Immobilie

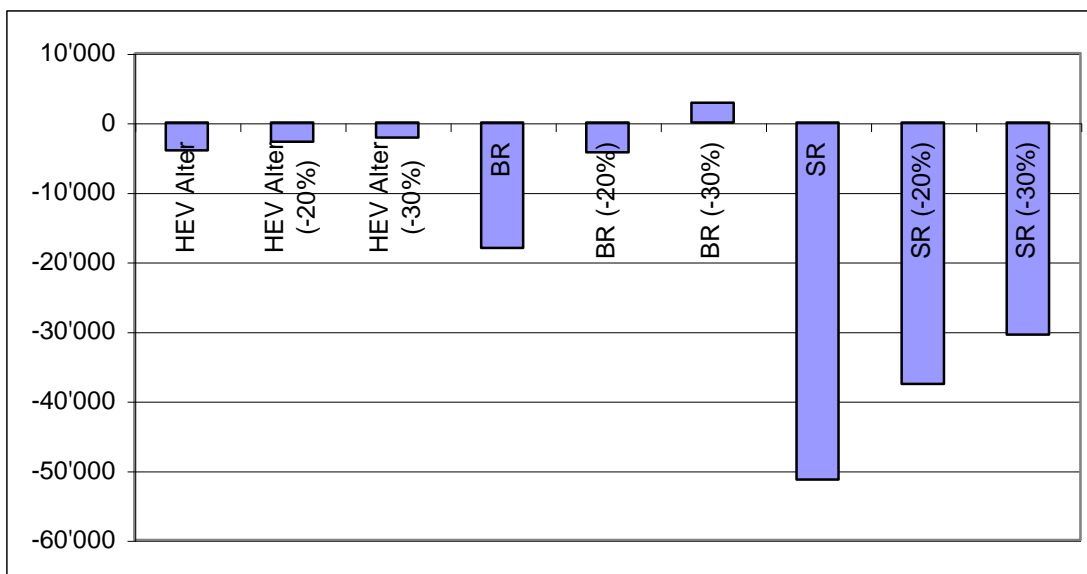
Für die bisherigen Berechnungen in diesem Kapitel wurde angenommen, dass die steuerliche Einschätzung der Liegenschaft dem Marktwert entspricht. Nun besteht aber Evidenz, dass die Steuerwerte der Liegenschaften in Realität durchschnittlich deutlich unter dem Marktwert der Liegenschaften liegen. So zeigen die Zahlen in Peters (2009) oder die Zahlen der Zürcher Steuerstatistik (Bürgi (2009)) im Durchschnitt Liegenschaftswerte, welche als sehr tief erscheinen. Die Praxis dürfte sich dabei je nach Kanton unterscheiden. Konkrete Zahlen liegen allerdings keine vor, weshalb wir mit hypothetischen Abschlägen der steuerlichen Einschätzung auf dem Marktwert arbeiten.

Eine Tieferschätzung der Immobilie hat Konsequenzen sowohl für die Einschätzung des aktuellen Systems als auch für den Einfluss, welchen die Reformvorschläge haben werden. Eine Tieferschätzung der Immobilie reduziert im aktuellen System den Eigenmietwert, weshalb die Liegenschaftsrechnung länger negativ bleibt. Diesen Effekt haben wir bereits in *Kapitel 2* untersucht. Im Gegenzug führt aber auch die Abschaffung des Eigenmietwerts zu kleineren Vorteilen. Damit führen auch die Reformen zu kleineren Auswirkungen.

Abbildungen 3.7 bis 3.9 zeigen die Auswirkungen der Reformvorlagen für die drei Haushaltgruppen bei drei verschiedenen Schätzwerten. Ein auffallendes Resultat ist, dass der

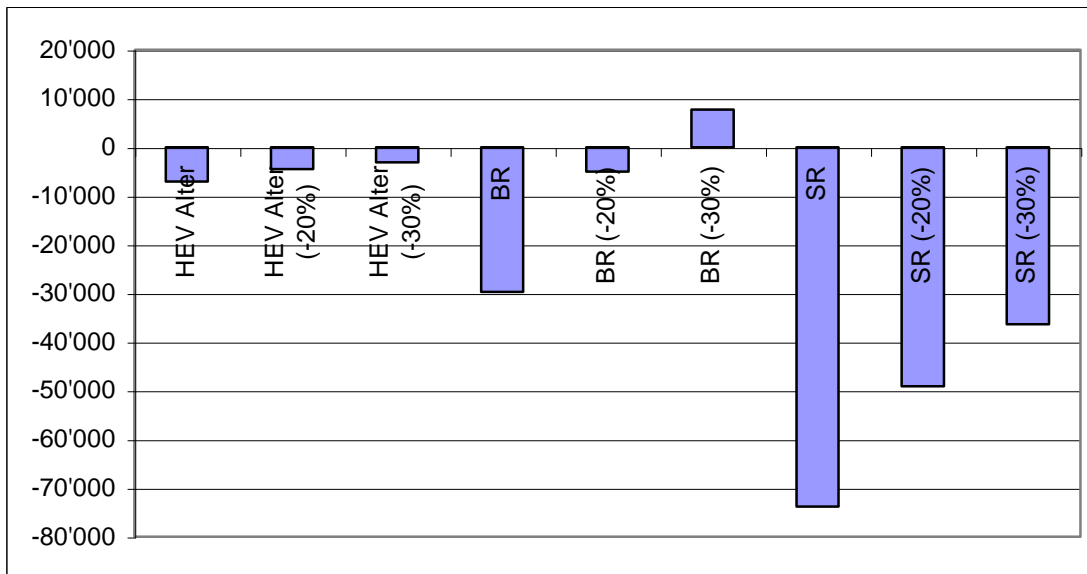
Medianhaushalt bei der Vorlage des Bundesrates bei einem Schätzwert von 30% unter Marktwert schlechter fahren würde, als dies beim aktuellen System der Fall ist. Dies ist nicht unplausibel. Der Bundesrat geht für seine Vorlage von einer schwarzen Null aus, d.h. finanzpolitischer Neutralität. Kombiniert man dies mit dem Resultat, dass die Reform vor allem für Haushalte mit hohem Einkommen Vorteile bringt, dann erscheint es plausibel, dass die Hauseigentümer mit tiefen und mittleren Einkommen verlieren würden.

Abbildung 3.7: Gegenwartswert der drei Vorlagen bei unterschiedlichem Schätzwert Medianhaushalt



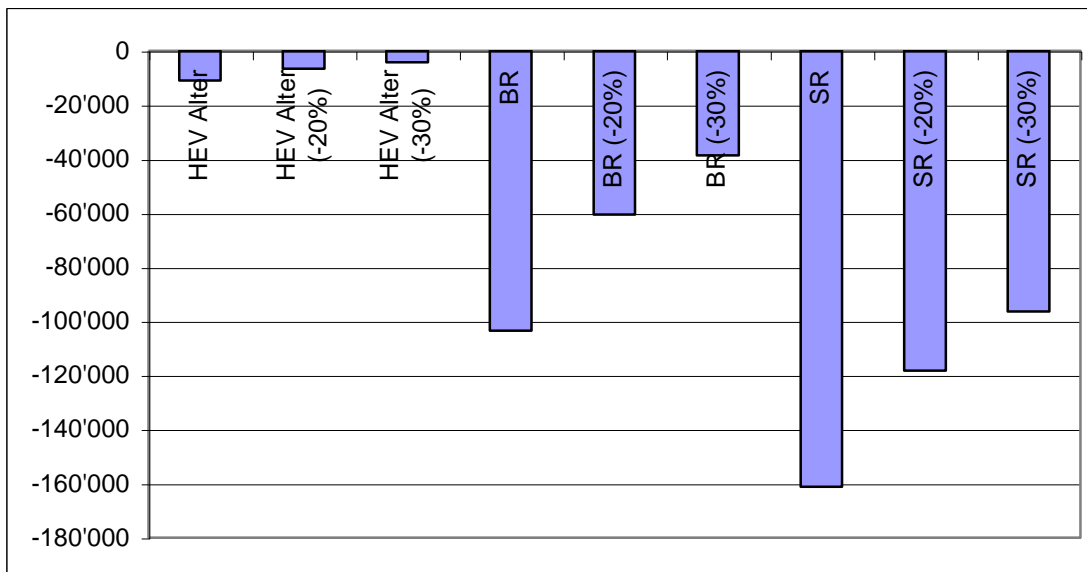
Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 3.8: Gegenwartswert der drei Vorlagen bei unterschiedlichem Schätzwert Haushalt mit mittelhohem Einkommen



Erklärung: siehe Text für Details.

Abbildung 3.9: Gegenwartswert der drei Vorlagen bei unterschiedlichem Schätzwert Haushalt mit hohem Einkommen



Erklärung: siehe Text für Details.

4 Bausparen

Das Bausparen setzt bei der steuerlichen Behandlung des Einkommens vor Erwerb des Wohneigentums an. Es betrifft damit das schweizerische System der Einkommensbesteuerung im Bereich Wohneigentum nicht direkt und kann ergänzend zu den im letzten Kapitel diskutierten Reformen, aber auch ohne diese, eingeführt werden. Bausparen hat in vielen europäischen Ländern eine lange Tradition, blieb in der Schweiz aber auf einige wenige Kantone beschränkt. Vor allem der Kanton Baselland hat ein stark ausgebautes System des Bausparens.⁹ Mit der formalen Steuerharmonisierung bei den direkten Steuern, welche im Jahre 1996 beschlossen wurde, wurde die Steuerbemessungsgrundlage kantonale harmonisiert. Abzüge für Bausparen, wie sie im Kanton Baselland praktiziert werden, gehören dabei nicht mehr zu den zulässigen Abzügen. Mit der Einreichung einer nationalen Volksinitiative versucht ein basellandschaftliches Komitee, dieses Modell zu retten. Zumindest erhielt es ein bis zur Volksabstimmung verlängertes Leben.

Bausparmodelle setzen entweder bei den Abzügen bei der Einkommenssteuer oder bei Spezialregelungen beim Zins des Bausparkontos oder bei der Vergabe der zukünftigen Hypothek an. Die Bausparabzüge bei der Einkommenssteuer stehen in Konkurrenz zu anderen Formen des steuerbegünstigten Sparens, in der Schweiz vor allem der Säule 3a. Damit besteht die Möglichkeit, dass diese Form des Bausparens nur für Haushalte mit hohem Einkommen einen Unterschied macht. Die zweite Form des Bausparens, welche bei den Konditionen für den Zins und die spätere Vergabe einer Hypothek ansetzt, dürfte dagegen vor allem für Haushalte mit tieferem Einkommen attraktiv sein.

4.1 Bausparmodelle

Der Kanton Baselland ist der einzige Kanton in der Schweiz, in welchem das Bausparen eine grössere Bedeutung erlangt hat. Das liegt an der Ausgestaltung des basellandschaftlichen Modells des Bausparens. Erstens sind erhebliche Abzüge bei der Einkommenssteuer möglich. Es können die doppelten Abzüge für Einzahlungen von Arbeitnehmern in die Säule 3a geltend gemacht werden. Insgesamt verdreifachen sich damit die Abzüge für die steuerbefreite Ersparnisse. Zweitens zahlt die Bank, mit welcher das Bausparkonto abgeschlossen wird, einen um etwa 0.5% höheren Zins. Dieser Zinsbonus wird nach Abschluss eines Hypothekarvertrages noch durch einen kantonalen Zuschuss in doppelter

⁹ Daepf (2006) und Delbiaggio und Wanzenried (2009) enthalten Darstellungen und Analysen zum Bausparen.

Höhe dieses Zinsbonus ergänzt. Bedingung für den Zinsbonus und damit auch für den kantonalen Zuschuss ist allerdings, dass der Hypothekarvertrag bei der gleichen Bank abgeschlossen wird, bei welcher das Bausparkonto eingerichtet wurde.

Das basellandschaftliche Modell des Bausparens enthält damit Elemente der beiden international gebräuchlichsten Bausparmodelle. In einigen Ländern, vor allem Deutschland und Österreich, ermöglicht das Bausparen keine Abzüge bei der Einkommenssteuer. Das Ziel ist vielmehr, einen geordneten Ablauf für den Kauf einer Immobilie vorzugeben, mit einem festen Zins für das Bausparen und einem vorgegebenen Kaufzeitpunkt. Typischerweise wird dabei ein Vorzugszins gezahlt. Ebenso wichtig dürften aber die Beratung des zukünftigen Immobilienbesitzers und die Verpflichtung zu einem vorgegebenem Sparpfad sein, welche den Erwerb einer Immobilie nach einer bestimmten Anzahl von Jahren ermöglichen sollen. In anderen Ländern, wie z.B. Spanien, ermöglicht das Bausparen dagegen Abzüge bei der Einkommenssteuer.

Die aktuell vorliegenden Vorlagen zum Bausparen sehen entweder eine fakultative Übernahme des basellandschaftlichen Modells für die Schweiz (basellandschaftliches Initiativkomitee) oder die steuerbefreiten Abzüge für Bausparer (Initiative HEV und Gegenvorschlag Ständerat) vor. In allen Modellen ist vorgesehen, dass die maximale Dauer des Bausparens 10 Jahre beträgt. Nach Ablauf dieser Frist bestehen fünf Jahre Zeit für den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum. Wird kein Wohneigentum erworben, muss die Einkommenssteuer auf den Bausparbeträgen nachträglich gezahlt werden.

Die Säule 3a bietet bereits jetzt die Möglichkeit, steuerbefreite Sparbeträge für den Kauf von Wohneigentum zu verwenden. Die aktuellen Abzüge liegen bei 6'682 Franken für Alleinverdiener und das Doppelte für Doppelverdiener. Die Bausparmodelle würden die Steuerabzüge für den Erwerb von Wohneigentum erhöhen, um 10'000 bis 15'000 Franken für Einzelpersonen, das Doppelte für Verheiratete, ungeachtet des Erwerbsstatus des Ehepartners (*Tabelle 4.1*). Die jährlichen steuerbefreiten Sparbeträge würden damit auf 16'682 bis maximal 43'364 Franken steigen, letzteres im Fall von verheirateten Doppelverdienern. Das Bausparen hat gegenüber einem Säule 3a-Konto für einen Haushalt aber den erheblichen Vorteil, dass die Bezüge für den Erwerb von Wohneigentum nicht besteuert werden müssen.

Die Bausparmodelle unterscheiden sich zudem bei der Behandlung des Vermögenseinkommens. Das Modell der Wirtschaftskommission des Ständerates (WAK-S) sieht eine Besteuerung der Zinserträge mit der Einkommenssteuer vor, nimmt dagegen das

angesparte Bausparvermögen von der Vermögenssteuer aus. In den anderen beiden Bausparvorlagen würde die Besteuerung der Kapitalerträge wegfallen. Das basellandschaftliche Bausparmodell sieht zudem die Möglichkeit eines Zinsbonus der Bank und eines zusätzlichen Zuschusses durch den Kanton vor. Im basellandschaftlichen Vorschlag bleibt es ausserdem den einzelnen Kantonen überlassen, ob sie das Bausparen einführen wollen, während die Einführung in den anderen beiden Modell schweizweit erfolgen würde.

Tabelle 4.1: Konditionen bei Bausparen in verschiedenen Modellen

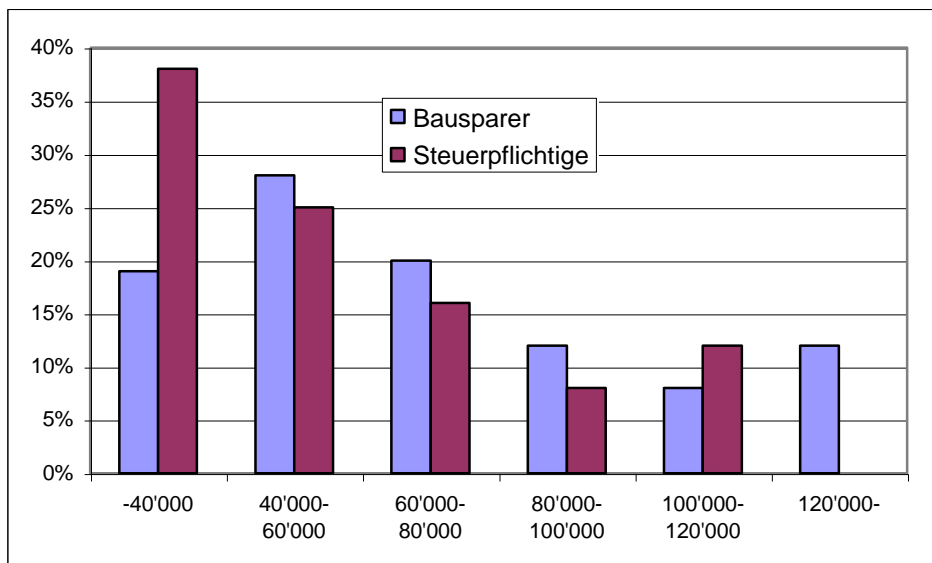
	Säule 3a	Bausparen HEV	Bausparen WAK-S	Bauspar-Initiative BL
Alleinstehender	6'682	10'000	10'000	15'000
Verheirateter Alleinverdiener	6'682	20'000	20'000	30'000
Verheiratete Doppelverdiener	13'364	20'000	20'000	30'000
Steuerbefreiung Vermögensertrag	Nachbesteuerung bei Bezug zu Speziatsatz	Ja	Nein	Ja
Zinsbonus Bank/Kanton	Nein	Nein	Nein	Ja

Quelle: eigene Darstellung.

4.2 Wer profitiert vom Bausparen?

Eine zentrale Frage bei der Beurteilung des Bausparens ist, welche Haushalte davon profitieren könnten. Da Ersparnisse in Säule 3a-Konten sowohl steuerbefreit sind als auch zum Erwerb von Wohneigentum benutzt werden können, liegt die Vermutung auf der Hand, dass vor allem Haushalte mit hohem Einkommen vom Bausparen profitieren können. Bei den anderen dürften die Ersparnisse dagegen nicht oder nur wenig über den maximalen Abzügen für 3a liegen. Der Kanton Baselland hat allerdings Zahlen zum Bausparen veröffentlicht, welche eine überraschend grosse Beteiligung von Haushalten mit tiefen und mittleren Einkommen zeigen, und welche dieser Argumentation zu widersprechen scheinen. *Abbildung 4.1* zeigt die basellandschaftlichen Zahlen zur Verteilung der Bausparer und aller Steuerpflichtigen.

Abbildung 4.1: Die Verteilung der Bausparer nach steuerbarem Einkommen im Kanton BL, 2003



Erklärung: Steuerpflichtige mit einem steuerbarem Einkommen von über 120'000 Franken sind bei der Gruppe 100'000 bis 120'000 Franken erfasst; Daten aus Füeg und Studer (2005).

Aus den basellandschaftlichen Zahlen geht hervor, dass ein erheblicher Anteil der Haushalte mit tiefen und mittleren steuerbaren Einkommen die Möglichkeit zum Bausparen nutzt. Bei den ganz hohen Einkommen (über 100'000) ist der Anteil der Bausparer allerdings sehr viel höher als der Anteil der Steuerzahler. Einem Anteil dieser Gruppe an den Steuerzahlern von etwa 12% steht ein Anteil an den Bausparern von 20% gegenüber.

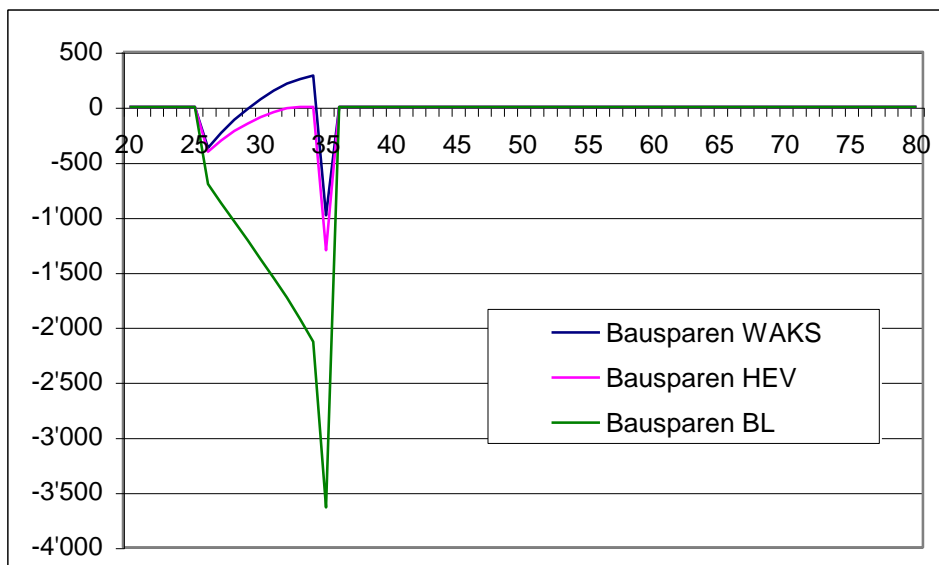
Die hohe Beteiligung der mittleren Einkommen stellt keine Überraschung dar. Die Konditionen sind beim Bausparen wesentlich besser als bei einem Säule-3a-Konto. Erstens fällt die Einkommenssteuer auf dem Vorbezug der angesparten Gelder weg. Zweitens wird im Kanton Baselland ein Zinsbonus gezahlt. Haushalte, welche sich sicher sind, eine Immobilie erwerben zu wollen, geben damit dem Bausparen den Vorzug gegenüber Sparen in 3a-Konten. Was die basellandschaftlichen Zahlen dagegen nicht zeigen, ist, ob der Bausparabzug wesentlich über dem sowieso möglichen Abzug für ein Konto 3a gelegen hätte.

An den Zahlen in *Abbildung 4.1* ist aber der hohe Anteil der Bausparer mit sehr tiefen steuerbaren Einkommen auffällig. Es überrascht, dass so viele dieser Haushalte eine Immobilie erwerben wollen bzw. einmal in der Lage dazu sein sollten. Es ist damit auch denkbar, dass viele dieser Haushalte letztlich keine Immobilie erwerben werden. In diesem Fall stellt das Bausparen eine sehr schlechte Wahl dar, da Steuernachzahlungen folgen, auch wenn die maximalen Abzüge für Einzahlungen in die Säule 3a nicht genutzt wurden.

4.3 Steuerliche Auswirkungen des Bausparens

Die möglichen Vorteile des Bausparens hängen stark von den Sparmöglichkeiten eines Haushaltes ab. Bei unserem Medianhaushalt liegt der Höhepunkt der Spartätigkeit vor dem 30. Lebensjahr, wobei es eine Phase gibt, in welcher die Ersparnisse über den maximal möglichen Einzahlungen in die Säule 3a liegen. Bausparen hat gegenüber Erzahlungen in die Säule 3a zudem den Vorteil, dass die Bezüge zum Erwerb von Wohneigentum nicht versteuert werden müssen. Beim Modell der WAK-S müssen dagegen das Zinseinkommen des Bausparkontos versteuert werden, was es relativ zu einem Säule 3a-Konto unattraktiver macht. Für die Berechnungen wird aber angenommen, dass die Haushalte immer dem Bausparkonto den Vorzug gegenüber einem 3a-Konto geben. Daraus ergibt sich der maximal mögliche Vorteil des Bausparens gegenüber einem 3a-Konto.

Abbildung 4.2: Die steuerliche Belastung im Lebenszyklus, aktuelles System und Bausparinitiativen im Vergleich, Medianhaushalt



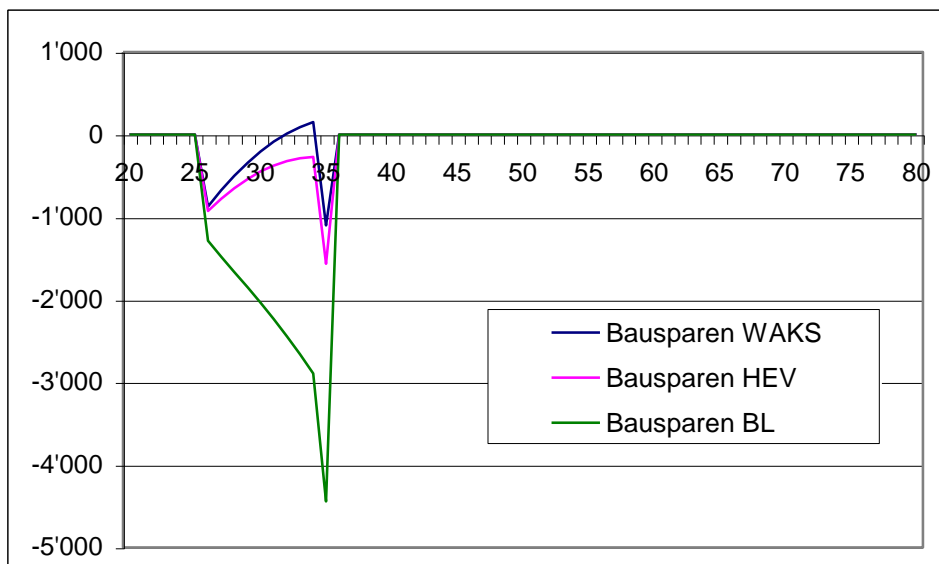
Erklärung: siehe Text für Details.

Die diskutierten Punkte führen für die drei Bausparvorlagen zu den in *Abbildung 4.2* gezeigten Verläufen der steuerlichen und anderen Vorteile gegenüber dem aktuellen System. Am grössten sind die Vorteile beim basellandschaftlichen Modell, wo zusätzlich ein Zinsbonus gezahlt wird. Dieser fällt vor allem am Ende der Bausparphase ins Gewicht, da das angesparte Vermögen dann hoch ist.

Für die Haushalte mit mittelhohem und hohem Einkommen sind die potentiellen Vorteile des Bausparens deutlich grösser als für den Medianhaushalt. Diese Haushalte können die zusätzlichen Möglichkeiten für steuerbefreites Sparen besser ausnutzen, da ihre Ersparnisse höher sind (*Abbildungen 4.3 und 4.4*).

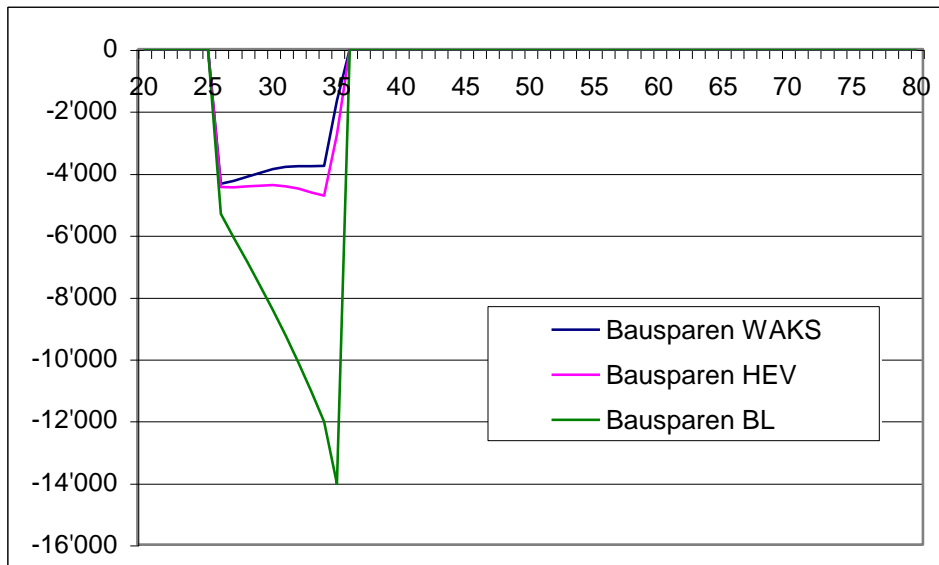
Bei den Berechnungen für *Abbildung 4.3 und 4.4* wurde angenommen, dass auch die Haushalte mit mittelhohem und hohem Einkommen die maximale Bauspardauer nutzen. Aufgrund ihrer höheren Kaufkraft lohnt es sich für diese Haushalte aber möglicherweise nicht, so lange mit dem Kauf einer Immobilie abzuwarten.

Abbildung 4.3: Die steuerliche Belastung im Lebenszyklus, aktuelles System und Bausparinitiativen im Vergleich, Haushalt mit mittelhohem Einkommen



Erklärung: siehe Text für Details.

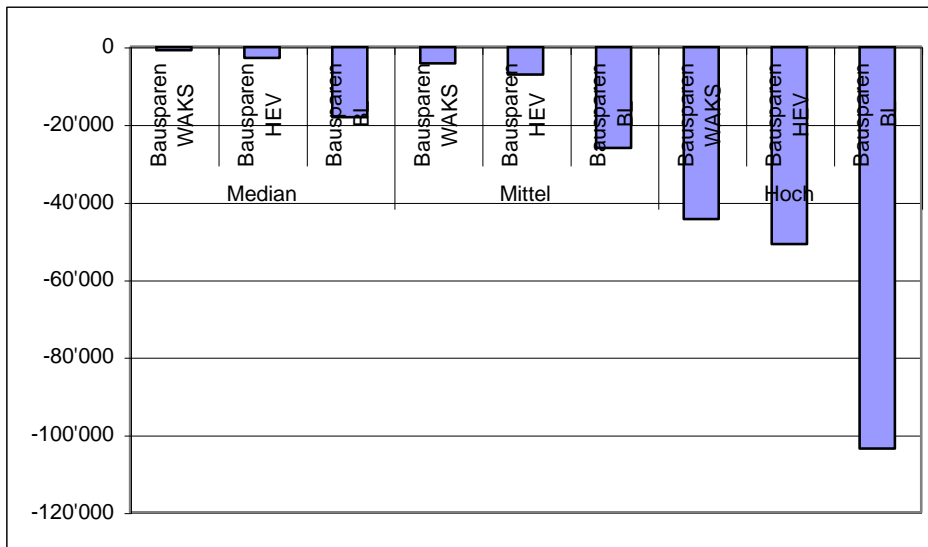
Abbildung 4.4: Die steuerliche Belastung im Lebenszyklus, aktuelles System und Bausparinitiativen im Vergleich, Haushalt mit hohem Einkommen



Erklärung: siehe Text für Details.

Die Gegenwartswerte der in den *Abbildungen 4.2 bis 4.4* dargestellten Vorteile des Bausparens finden sich in *Abbildung 4.5*. Es zeigt sich auch hier, dass die potentiellen Vorteile mit dem Einkommen steigen. Zudem wird deutlich, dass das Bausparmodell der WAK-S für den Medianhaushalt kaum etwas bringt. Auch das Modell des HEV macht für den Medianhaushalt kaum einen Unterschied, da dieser den zusätzlichen Spielraum für steuerbefreites Sparen fast nicht nutzen kann.

Abbildung 4.5: Die steuerliche Belastung im Lebenszyklus, aktuelles System und Bausparinitiativen im Vergleich, Medianhaushalt



Erklärung: siehe Text für Details.

5 Ein Modell des Immobilienmarktes

Die vorgeschlagenen Reformen lassen sich in Bezug auf ihre Verteilungswirkungen analysieren, wie das in den letzten beiden Kapiteln gemacht wurde. Damit lässt sich beurteilen, ob die Verteilungswirkungen den gewünschten Effekten entsprechen. Fällt die Veränderung der Anreize für den Erwerb von Wohneigentum wie gewünscht aus? Profitieren vor allem die gewünschten Einkommensgruppen? Die Beurteilung dieser Fragen hängt natürlich von den Präferenzen des Beobachters ab. Die Berechnungen schaffen allerdings erst die nötige Transparenz, um diese Fragen einigermaßen objektiv diskutieren zu können. Ein grosses Problem stellt dabei die unsichere Datenlage dar, welche viele Annahmen nötig macht.

In einem weiteren Bereich kann eine empirische Analyse die Transparenz verbessern. Die veränderten Anreize werden einen Einfluss auf die Nachfrage nach Immobilien haben. Es ist nicht damit zu rechnen, dass Eigentümer einfach dieselbe Art von Immobilien kaufen, in welchen sie vorher zur Miete gewohnt haben. Eigentümer ziehen Häuser vor, dies aus gutem Grund. Häuser bieten mehr Spielraum, um die eigenen Gestaltungswünsche umzusetzen. Häuser sind aber vor allem in den Agglomerationsgürteln oder auf dem Land zu finden. Steuerliche Erleichterungen für den Erwerb von Wohneigentum verbilligen zudem das Gut Wohnen und führen damit zu einer erhöhten Nachfrage. Da das Bauland letztlich begrenzt ist, erhöht die Nachfrage nach Immobilien die Bodenpreise, was sowohl Eigentümer als auch Mieter trifft. Während die Eigentümer jedoch von den steuerlichen Erleichterungen profitieren, besteht für die Mieter kein entsprechender kompensierender Effekt.

Ein einfaches Modell des schweizerischen Immobilienmarktes, welches für die Analyse von Änderungen bei der Wohneigentumsbesteuerung eingesetzt werden kann, enthält damit folgende Elemente: die Unterscheidung in vier Einkommensklassen, die Unterscheidung nach Wohnort (Stadt, Land), Immobilientyp (Haus, Wohnung) und Eigentumsform (Eigentum, Miete). Auf der Angebotsseite wird eine Unterscheidung in Boden und Bauten vorgenommen, wobei das Bodenangebot in den Städten unelastisch ist, auf dem Land aber eine gewisse Elastizität aufweist. In der Stadt bleibt die Substitution zwischen Bauten und Boden im Wesentlichen die einzige Möglichkeit, mehr Wohnraum zu gewinnen. Konkret heisst das, dass verdichtet gebaut werden kann, womit der Bodenbedarf pro Wohneinheit sinkt. Die Angebotsseite des Modells lehnt sich an die Struktur des Modells in Kapitel 1 von DiPasquale und Wheaton (1996) und an die Erweiterung dieses Modells von Baumberger (2009) an.

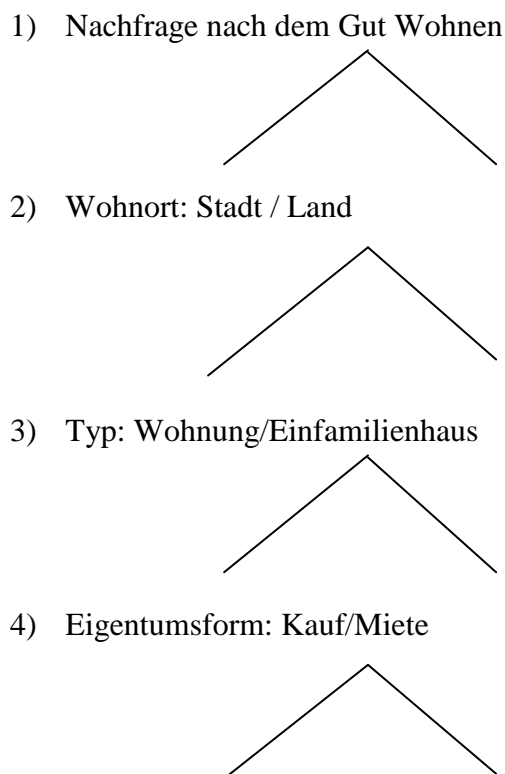
5.1 Nachfrageseite

Das Problem lässt sich auf der Nachfrageseite in einem sequentiellen Entscheidungsbaum darstellen (*Abbildung 5.1*). Ein solcher Entscheidungsbaum kann auch direkt für die Modellierung eingesetzt werden, z.B. über die Verwendung von verschachtelten CES-Nachfragefunktionen.

Die Nachfrage des Haushalts v für Aggregat x_{lm} wird durch die Nachfrage nach dem nächst-höheren Immobilienaggregat x_m und dem relativen Preis des unteren (p_{ml}) und des oberen Aggregates (p_m) bestimmt, wobei die Modellierung auf Basis von Veränderungsraten erfolgt:¹⁰

$$(5.1) \quad \hat{x}_{vml} = \hat{x}_{vm} + \sigma_{ml} \cdot (\hat{p}_{vm} - \hat{p}_{vml})$$

Abbildung 5.1: Nachfragestruktur nach Immobilien



Quelle: eigene Darstellung.

¹⁰ Die Simulationen werden mit der Software *Gempack* durchgeführt. Eine Einführung in die Software findet sich in Harrison und Pearson (2000), Aspekte der typischen Modellierung werden in Dixon et al (1992) dargestellt.

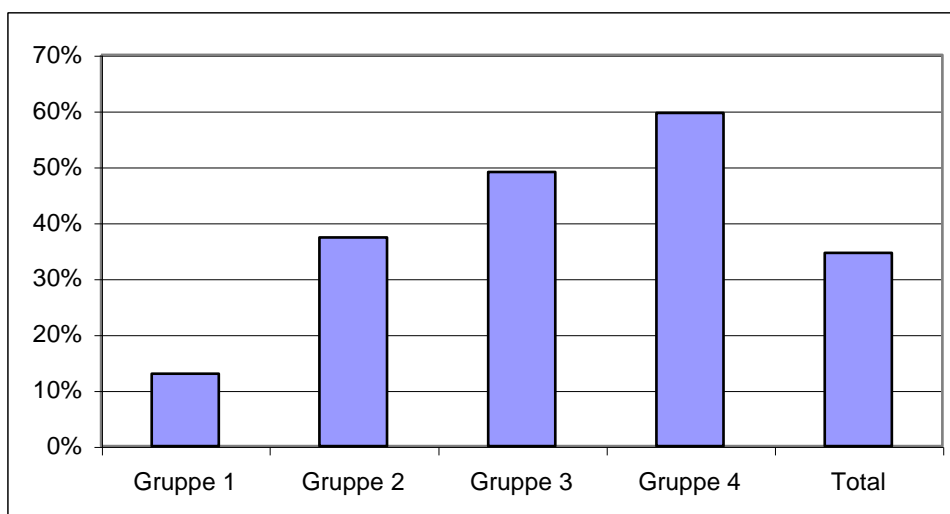
Im Fall einer Leontieff-Funktion ist die Elastizität zwischen den Nachfragetypen einer Stufe gleich Null. Dies wäre der Fall, wenn eine Substitution z.B. zwischen Häusern und Wohnungen nicht möglich wäre. In einer Cobb-Douglas-Funktion ist die Elastizität gleich Eins. Bei dieser gilt deshalb, dass die Kostenanteile konstant sind. Preise und Menge bewegen sich proportional, aber in umgekehrter Richtung. Wir haben keine Informationen zu den effektiv am schweizerischen Wohnungsmarkt geltenden Elastizitäten, weshalb wir mit hypothetischen Werten arbeiten müssen. Für die Nachfragefunktionen haben wir Cobb-Douglas-Funktionen zugrunde gelegt.

Der Preis eines Aggregates setzt sich aus dem Preis der Subaggregate und den Kostenanteilen zusammen:

$$(5.2) \quad \hat{p}_{vm} = sh_{vm,l=1} \cdot \hat{p}_{vm,l=1} + (1 - sh_{vm,l=1}) \cdot \hat{p}_{vm,l=2}$$

Die gesamte Nachfragestruktur gilt für die vier Haushaltsgruppen, mit je nach Haushaltsgruppe unterschiedlichen Kostenanteilen. Aus diesem Grund sind auch die Preise der Aggregate haushaltsspezifisch. Einkommensstarke Haushalte weisen z.B. einen höheren Anteil an Häusern und an Wohneigentum auf. *Abbildung 5.2* zeigt die Eigentumsquote nach Einkommensgruppe.

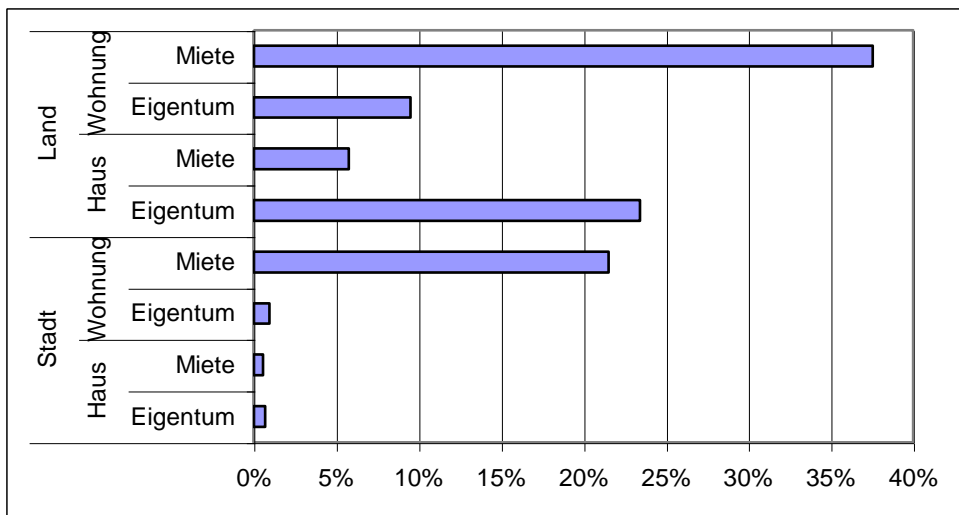
Abbildung 5.2: Eigentumsquoten nach Einkommensgruppe



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Volkszählung 2000, BfS (2004).

Die Verteilung der Immobilien muss auf Basis von Daten der Volkszählung angenähert werden. Die den Simulationen zugrunde liegenden Werte finden sich in *Abbildung 5.3*.

Abbildung 5.3: Verteilung der Immobilien



Erklärung: eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Volkszählung 2000, Bfs (2004).

5.2 Angebotsseite

Auf der Angebotsseite ist die Modellierung ähnlich, wenn auch wesentlich einfacher. Die Immobilien werden mit zwei Inputs geschaffen, Bauten und Boden. Die Nachfrage nach den Inputs wird analog wie auf der Nachfrageseite bestimmt, in Abhängigkeit der Nachfrage bzw. der Gesamtmenge der Immobilie (x_{mb}), dem relativen Preis von Immobilie und Input sowie der Substitutionselastizität zwischen den beiden Inputs Boden und Bauten.

$$(5.3) \quad \hat{x}_{mb} = \hat{x}_m + \sigma_{bb} \cdot (\hat{p}_m - \hat{p}_{mb})$$

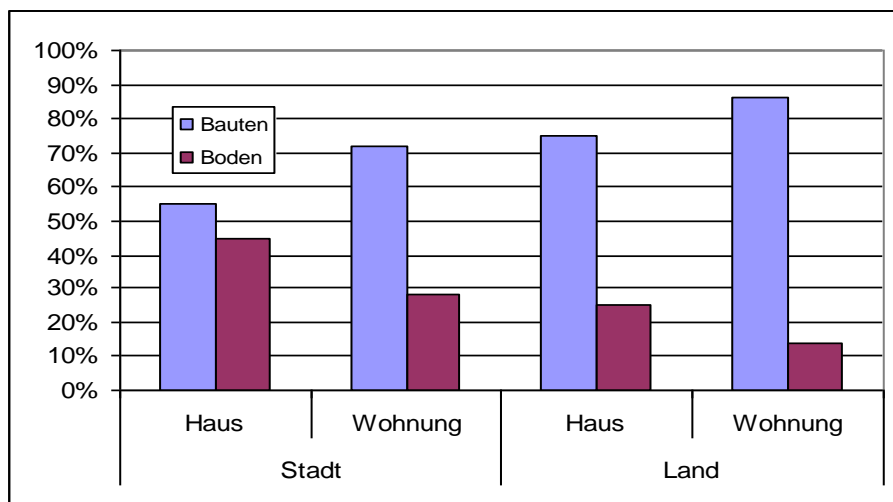
Für die Substitutionselastizitäten liegen wiederum keine Zahlen vor. Sie dürften aber äusserst klein sein. Wir verwenden deshalb für alle Immobilientypen einen Wert von 0,1, d.h. eine Produktionsfunktion in der Nähe des Leontieff-Falles.

Boden wird im Modell nicht produziert, sondern mit gewissen Angebotselastizitäten zur Verfügung gestellt. Hier haben wir Werte für die Angebotselastizitäten von 0,05 in der Stadt

und 0,5 auf dem Land verwendet. Bauten werden dagegen produziert. Wegen dem partialanalytischen Charakter des Modells erübrigt sich die Darstellung des Produktionsprozesses aber. In der Praxis kommt es allenfalls kurzfristig zu gewissen Angebotsbeschränkungen auf dem Markt für Bauten. Mittel- bis langfristig kann mit einem vollständig elastischen Angebot und damit mit einem konstanten Preis gerechnet werden.

Die im Modell verwendeten Kostenanteile für die verschiedenen Immobilientypen finden sich in *Abbildung 5.4*. Auch hier waren grobe Schätzungen nötig, auf Basis von Daten zu den Preisen von Immobilien und Boden.

Abbildung 5.4: Kostenanteile nach Immobilientyp



Quelle: eigene Berechnungen.

5.3 Marktgleichgewichte

Im Modell bestehen vier Immobilientypen: Häuser und Wohnungen, jeweils in der Stadt oder auf dem Land. Für diese vier Immobilientypen wird ein Gleichgewicht von Angebot und Nachfrage angenommen. Veränderungen bei der Nachfrage müssen eine entsprechende Veränderung beim Angebot oder beim Marktpreis auslösen. Diese vier Immobilien werden jeweils mit den beiden Inputs Bauten und Boden produziert, was zwei weitere Märkte ergibt. Da Bauten vollkommen elastisch angeboten werden, Boden dagegen praktisch inelastisch, lösen die Veränderungen der Nachfrage nach Immobilien vor allem Preiseffekte beim Boden aus, welche wiederum die Immobilien verteuern. Auf der Angebotsseite sind Miet- und

Kaufobjekte im Modell perfekte Substitute, d.h. sie unterscheiden sich nicht. Auch der Boden ist derselbe, einzig differenziert nach Stadt und Land. Die Nachfrageveränderungen, welche durch die verschiedenen steuerlichen Massnahmen ausgelöst werden, treffen deshalb sowohl Miet- als auch Eigentumsobjekte.

Das Modell ist partialanalytischer Natur. Die Wirkungen des Immobilienmarktes auf das Wirtschaftswachstum und damit auf das Wachstum der Haushaltseinkommen werden nicht berücksichtigt. Dadurch wird die Modellierung deutlich vereinfacht, da die Entstehung der Haushaltseinkommen nicht im Modell berücksichtigt werden muss. Die fehlende Modellierung von Arbeits- und Kapitalmärkten kann damit begründet werden, dass Zinsen und Löhne in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz langfristig nicht durch wirtschaftspolitische Veränderungen in der Schweiz beeinflusst werden. Bei den Zinsen ist dies eine gebräuchliche Annahme. Seit Inkrafttreten der Personenfreizügigkeit mit der EU dürfte dies auch bei den Löhnen weitgehend zutreffen.

6 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlagen

Die steuerliche Begünstigung des selbstbewohnten Wohneigentums macht den Erwerb von Wohneigentum attraktiver. Dies ist der Effekt, welcher von den Befürwortern der Reformen gesucht wird. Es wird sich aber nicht nur eine Verschiebung vom Mieten zum Eigentum ergeben, vielmehr ist mit Effekten auf den gesamten Immobilienmarkt zu rechnen. Die steuerliche Begünstigung des Wohneigentums wird zu einer Erhöhung der gesamten Nachfrage nach dem Gut Wohnen und damit von Immobilien führen. Zudem ist mit Verschiebungen innerhalb des Immobilienmarktes zu rechnen, weg von Wohnungen, hin zu Häusern und damit auch hin zu Lagen ausserhalb der Städte. Die Erhöhung der Nachfrage nach Immobilien wird sich zudem auf die Bodenpreise auswirken. Insgesamt sind damit die folgenden drei Effekte einer steuerlichen Begünstigung des selbstgenutzten Wohneigentums zu erwarten: erstens dürfte die Nachfrage nach Wohnraum steigen, zweitens dürfte sich die Nachfrage in Richtung Häuser verschieben, drittens dürfte sich eine Verteuerung des Bodens ergeben.

Diese Punkte werden in diesem Kapitel mit Hilfe des in *Kapitel 5* vorgestellten Modells analysiert. Das Vorgehen besteht in zwei Schritten: erstens werden die direkten Auswirkungen der steuerlichen Veränderungen auf die drei Einkommensgruppen bestimmt. Diese steuerlichen Veränderungen lösen Verhaltensänderungen aus, welche die indirekten Effekte auf den Immobilienmarkt ergeben. Die direkten steuerlichen Veränderungen wurden in den *Kapiteln 3 und 4* bereits analysiert, werden im Folgenden aber noch einmal zusammenfassend dargestellt.

6.1 Die finanziellen Auswirkungen der Vorlagen auf die drei Einkommensgruppen

Die direkten Auswirkungen der Reform der Wohneigentumsbesteuerung auf die Haushalte hängen vom Einkommen, vom Wert der Immobilie und vom Schätzwert der Immobilie relativ zum Marktpreis ab. Je höher das Haushaltseinkommen, desto stärker kann ein Haushalt von den Reformen profitieren. Bei den Vorlagen, welche einen Systemwechsel anstreben, hat dies zwei Gründe. Erstens steigt die Progression mit dem Einkommen, womit die Steuerersparnisse mit höherem Einkommen überproportional zunehmen. Zweitens sehen die Vorlagen von Bundesrat und Ständerat vor, dass Fremdkapitalzinsen bis in Höhe des Vermögenseinkommens abzugsfähig bleiben. Da Haushalte mit hohem Einkommen höhere

Vermögenseinkommen haben, erhalten sie sich einen Teil der Abzugsfähigkeit der Fremdkapitalzinsen, auch bei einem Systemwechsel beim selbstbewohnten Wohneigentum.

Der zweite zentrale Faktor ist das Verhältnis von Schätzwert zu Marktwert. Je tiefer die Immobilie im Verhältnis zum Marktwert eingeschätzt ist, desto kleiner ist die Bedeutung des Eigenmietwertes. Damit sinken mit dem Schätzwert auch die möglichen Vorteile, welche sich für Eigenheimbesitzer durch einen Systemwechsel ergeben.

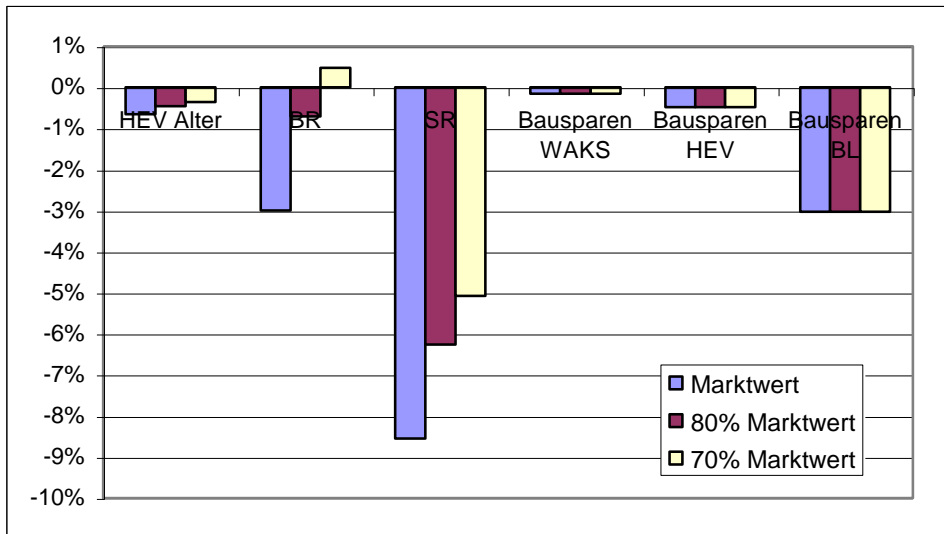
Auch bei den Bausparvorlagen nehmen die möglichen Vorteile mit dem Einkommen zu. Bei den Bausparvorlagen spielt der Effekt der Progression ebenfalls. Zudem sparen Haushalte mit hohem Einkommen mehr, womit die erhöhten Beträge für steuerbefreites Sparen diesen Haushalten in besonderem Masse zugute kommen. Bei den Bausparvorlagen spielt die steuerliche Einschätzung der Immobilie dagegen keine Rolle, da das Bausparen seine Wirkung vor dem Zeitpunkt des Kaufes entfaltet.

Der Gegenwartswert der steuerlichen Veränderungen kann in Relation zum Kaufpreis der Immobilie gestellt werden. Nach unseren Annahmen sind dies 600'000 Franken für den Medianhaushalt, 800'000 Franken für den Haushalt mit mittelhohem Einkommen und 1,1 Mio. Franken für den Haushalt mit hohem Einkommen. Diese Immobilienwerte sind für die beiden hohen Einkommensgruppen eher tief gewählt. Die Ersparnisse aus den Reformen würden mit höheren Immobilienpreisen noch weiter steigen, allerdings nicht zwingend in Verhältnis zum Kaufpreis.

Abbildungen 6.1 bis 6.3 zeigen die Auswirkungen der Vorlagen auf die drei Haushaltgruppen, jeweils in Abhängigkeit des Schätzwertes. Es zeigen sich die bereits besprochenen Effekte der Höhe des Einkommens und der Schätzwerte. Die HEV-Vorlage hat über den ganzen Lebenszyklus betrachtet nur kleine Auswirkungen. Die Vorlage des Bundesrates zum Systemwechsel (BR) hat bei einem relativ tiefen Schätzwert von 70% des Marktwertes für den Medianhaushalt bereits einen negativen Effekt, d.h. verteuert den Erwerb einer Immobilie. Die Vorlage des Ständerates hat für alle drei Haushalte positive steuerliche Effekte, welche vor allem für Haushalte mit hohem Einkommen erheblich sind.

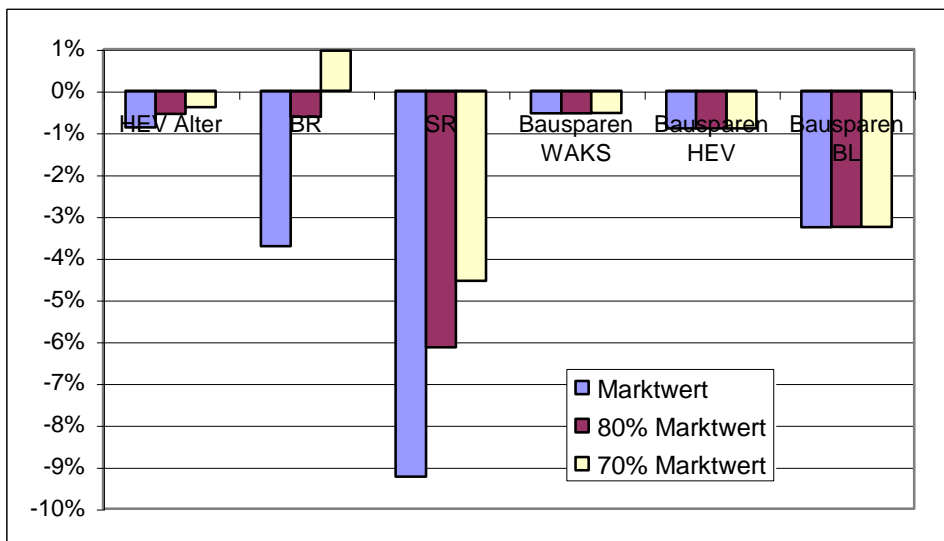
Von den Bausparvorlagen hat das basellandschaftliche Bausparmodell klar die grössten Effekte. Auch hier sind die potentiellen Auswirkungen für die hohen Einkommen erheblich, dies zumindest, wenn sie wirklich über 10 Jahre von der Möglichkeit des Bausparens Gebrauch machen.

Abbildung 6.1: Die Auswirkungen der Vorlagen, Medianhaushalt



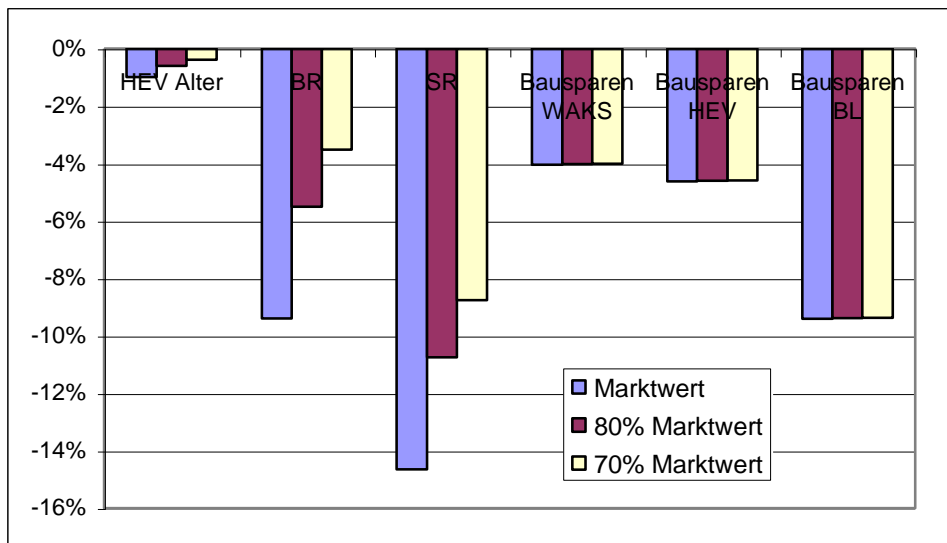
Erklärung: Gegenwartswert der steuerlichen Änderungen in % des Kaufpreises der Immobilie, eigene Berechnungen.

Abbildung 6.2: Die Auswirkungen der Vorlagen, Haushalt mit mittelhoherm Einkommen



Erklärung: Gegenwartswert der steuerlichen Änderungen in % des Kaufpreises der Immobilie, eigene Berechnungen.

Abbildung 6.3: Die Auswirkungen der Vorlagen, Haushalt mit hohem Einkommen

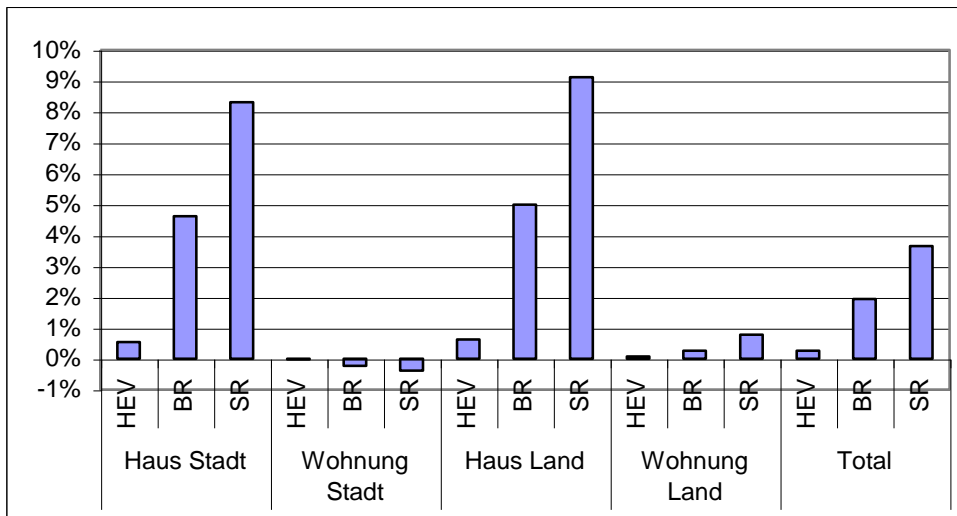


Erklärung: Gegenwartswert der steuerlichen Änderungen in % des Kaufpreises der Immobilie, eigene Berechnungen.

6.2 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Vorlagen zum Systemwechsel

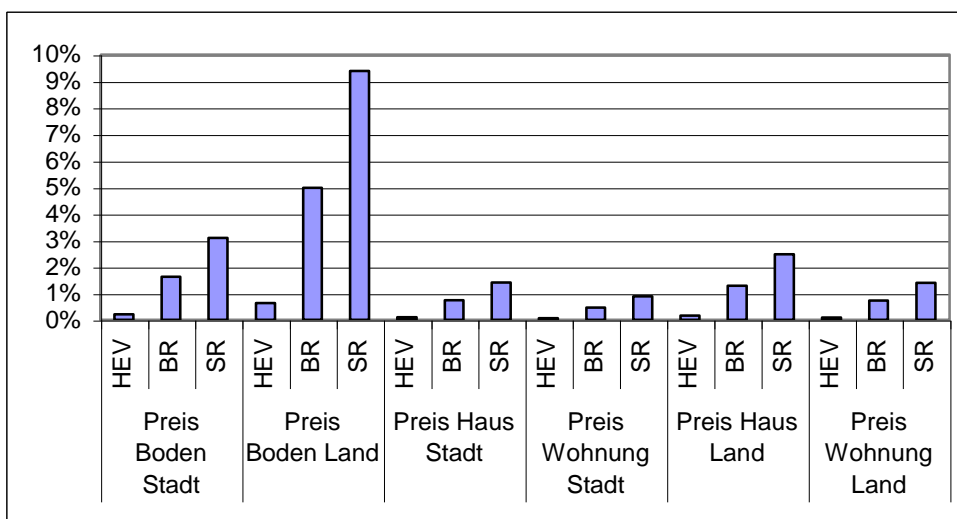
Beim Vorschlag des Ständerates sind, aufgrund der im letzten Abschnitt beschriebenen Verteilungswirkungen der Reform der Wohneigentumsbesteuerung, die grössten Auswirkungen auf den Immobilienmarkt zu erwarten, gefolgt von der Vorlage des Bundesrates und derjenigen des HEV zum fakultativen Wahlrecht für Rentner. *Abbildungen 6.4 und 6.5* bestätigen dies.

Abbildung 6.4: Veränderung Bestand Häuser/Wohnungen, Stadt/Land, Systemwechsel bei Eigenmietwert gleich Marktmiete



Erklärung: Veränderung des Bestandes in Flächeneinheiten; eigene Berechnungen.

Abbildung 6.5: Veränderung Preis Immobilien und Preis Boden, Systemwechsel bei Eigenmietwert gleich Marktmiete

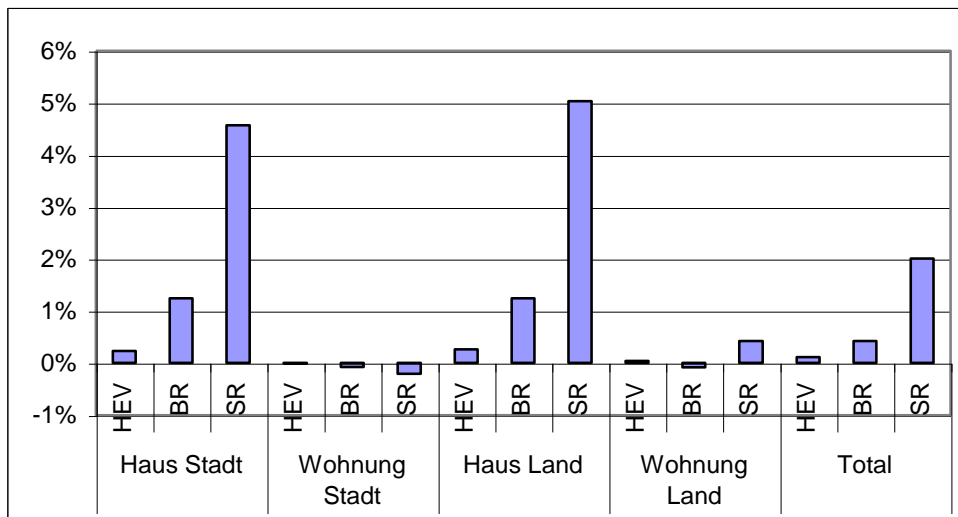


Quelle: eigene Berechnungen.

Es zeigt sich zudem, dass vor allem die Nachfrage nach Wohnraum in der Form von Häusern steigt, dies auf dem Land etwas stärker als in der Stadt. Auch die Nachfrage nach Wohnraum in Wohnungen auf dem Land steigt leicht. Die Nachfrage nach Wohnraum in Wohnungen in der Stadt sinkt dagegen, da die Preise für alle Arten von Immobilien steigen (Abbildung 6.6). Die Preissteigerungen sind auf dem Land aber höher (Abbildung 6.5).

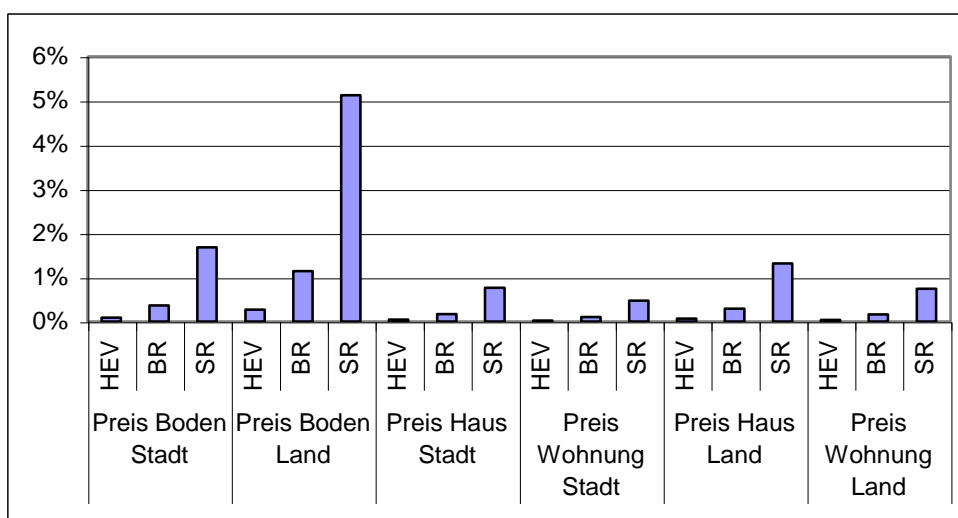
Unterschätzen die amtlichen Eigenmietwerte die Werte, welche am Markt bezahlt würden, so fallen die Auswirkungen der Reformen tiefer aus (Abbildungen 6.6 und 6.7). Das Muster bleibt aber dasselbe.

Abbildung 6.6: Gewichtete Veränderung Bestand Häuser/Wohnungen, Stadt/Land, Systemwechsel bei Eigenmietwert gleich 70% Marktmiete



Erklärung: Veränderung des Bestandes in Flächeneinheiten, gewichtet. Die Wachstumsraten der vier Teilgruppen summieren sich damit zum Total.

Abbildung 6.7: Veränderung Preis Immobilien und Preis Boden, Systemwechsel bei Eigenmietwert gleich 70% Marktmiete

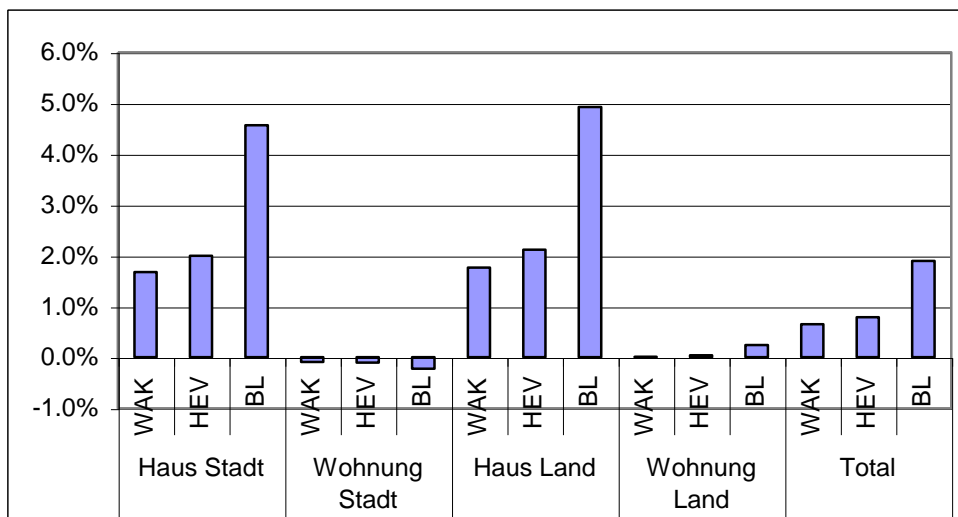


Quelle: eigene Berechnungen.

6.3 Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Bausparvorlagen

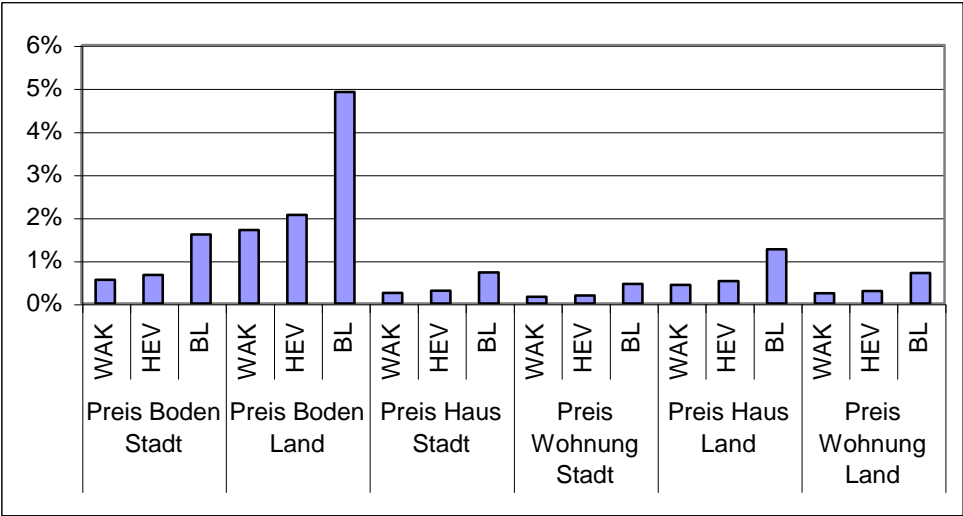
Für die Berechnungen der Auswirkungen der Bausparvorlagen wurde angenommen, dass alle Haushalte, welche eine Immobilie kaufen wollen, von der Möglichkeit zum Bausparen maximalen Gebrauch machen. In der Praxis wäre dies nicht der Fall, womit die Auswirkungen kleiner wären. Das Muster ist ähnlich wie bei den Vorlagen zum Systemwechsel (Abbildungen 6.8 und 6.9). Auch bei den Bausparvorlagen ist mit einem Anstieg der Nachfrage nach Wohnraum in Häusern auf dem Land zu rechnen, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Boden- und damit die Immobilienpreise.

Abbildung 6.8: Veränderung Bestand Häuser/Wohnungen, Stadt/Land, Bausparvorlagen



Quelle: eigene Berechnungen.

Abbildung 6.9: Veränderung Preis Immobilien und Preis Boden, Bausparvorlagen



Quelle: eigene Berechnungen.

7 Fazit

Die Ziele von Steuerreformen lassen sich in die beiden grossen Gruppen Effizienz- und Verteilungsziele einteilen. Eine Verbesserung der Effizienz ist oft mit einer Verbreiterung der Steuerbasis verbunden, in der Regel kombiniert mit sinkenden Steuersätzen. Dies ist z.B. der Ansatz bei der Reform der Mehrwertsteuer. Oder es werden besonders stark verzerrende Steuern abgeschafft oder in der Höhe reduziert, wozu die Gewinnsteuern ein Beispiel wären. Auch eine Vereinfachung des Steuersystems, welche auf eine Reduktion der administrativen Komplexität abzielt, gehört in diesen Bereich. In der politischen Debatte stehen in der Regel aber oft nicht die Effizienzaspekte im Vordergrund sondern die Verteilungseffekte.

Bei der Reform der Wohneigentumsbesteuerung ist dieses Primat der Verteilungseffekte ganz deutlich. Eine möglichst breite Steuerbasis würde eigentlich für die Besteuerung des selbstbewohnten Wohneigentums sprechen. Allenfalls das Ziel der administrativen Vereinfachung würde eine Abschaffung als empfehlenswert erscheinen lassen, führt die Schätzung des Wertes der Immobilie und damit des Eigenmietwertes doch unzweifelhaft zu einem erheblichen administrativen Aufwand.

Die vorgeschlagenen Reformen gehen allerdings in eine ganz andere Richtung. Bei den Bausparvorlagen stehen steuerliche Begünstigungen für eine Gruppe von Steuerpflichtigen, die zukünftigen Eigentümer von selbstgenutztem Wohneigentum, im Zentrum. Auch bei der Alters-Initiative des HEV geht es um Begünstigungen für eine bestimmte Gruppe, nämlich die Rentner unter den Wohneigentümern. Die Vorlagen von Bundesrat und Ständerat zum Systemwechsel haben am ehesten Effizienzaspekte zum Ziel. Allerdings verzichtet die Vorlage des Ständerates auf einen vollständigen Systemwechsel und reduziert dementsprechend auch die zu erreichenden Vereinfachungen. Und beide Vorlagen haben mit der allgemeinen Begrenzung des Schuldzinsabzuges ein zusätzliches Element, welches das Steuersystem wohl eher noch komplexer machen würde.

7.1 Zur Beurteilung des aktuellen Systems

Die Logik der Besteuerung des selbstbewohnten Wohneigentums ist klar. Der Eigenmietwert stellt ein Naturaleinkommen dar, von dem die Gestehungskosten (Fremdkapitalzinsen und Unterhalt) abgezogen werden können. Das selbstbewohnte Wohneigentum wird damit steuerlich im Prinzip wie andere steuerbare Investitionen behandelt. Um das selbstbewohnte Wohneigentum zu fördern, muss allerdings nicht der gesamte Eigenmietwert versteuert

werden, sondern nur ein Anteil von 60 bis 70%. Zudem dürften die schweizerischen Immobilien im Durchschnitt deutlich unter Marktwert eingeschätzt sein, was zu einer zusätzlichen steuerlichen Begünstigung des selbstbewohnten Eigentums führt. Insgesamt ist deshalb damit zu rechnen, dass das aktuelle System das selbstbewohnte Wohneigentum auch gegenüber steuerbefreiten Kapitalanlagen wie Säule-3a-Konten begünstigt. Im Vergleich zu steuerbaren Kapitalanlagen, wie es z.B. vermietete Immobilien darstellen, besteht die steuerliche Begünstigung durchwegs und fällt deutlich aus.

Dieser grundsätzlichen Begründung für das aktuelle System muss der administrative Aufwand gegenübergestellt werden. Die periodische Schätzung des Eigenmietwertes verursacht erheblichen Aufwand und ist zudem mit einer gewissen Willkür verbunden. Allerdings müssen diese Schätzungen auch wegen der Vermögenssteuer durchgeführt werden. Sollte das System administrativ also wirklich vereinfacht werden, müsste auch die Unterstellung von Immobilien unter die Vermögenssteuer fallen.

7.2 Der Systemwechsel

Ein voller Systemwechsel würde die Umstellung des Systems der Wohneigentumsbesteuerung von einem 1-1-1-System auf ein 0-0-0-System vorsehen, wie es in den meisten Ländern in der Praxis zumindest annäherungsweise angewendet wird. Sowohl der Eigenmietwert als auch die Abzüge für Fremdkapitalzinsen und Unterhalt würden entfallen. Ein voller Systemwechsel wird allerdings von keiner der Vorlagen vorgeschlagen. Der Grund dürfte sein, dass die meisten Vorlagen den Wohneigentümern eine zusätzliche steuerliche Begünstigung geben wollen. Da das aktuelle System die Wohneigentümer auch gegenüber einem 0-0-0-System bzw. gegenüber steuerbefreiten Kapitalanlagen begünstigt, würde ein voller Systemwechsel die Hauseigentümer steuerlich belasten. Eine solche zusätzliche Belastung wird in der aktuellen politischen Diskussion als nicht akzeptabel betrachtet, nicht zuletzt deshalb, weil die politische Initiative auf Seiten der Hauseigentümer liegt, damit auch ein Gegenvorschlag den Hauseigentümern entgegen kommen muss.

Der unvollständige Systemwechsel ist allerdings mit Kosten verbunden. Neben der nötigen Einschätzung der Liegenschaft für die Vermögenssteuer reduzieren die weiterhin bestehenden Abzugsmöglichkeiten die Vereinfachungen beim Steuersystem. Bei der Vorlage des HEV ist der Systemwechsel selektiv, womit das Steuersystem nicht vereinfacht, sondern noch weiter kompliziert wird. Bei der Vorlage des Ständerates bleiben Unterhaltsabzüge weiterhin

möglich, womit in diesem Bereich keine Vereinfachung erzielt wird. Am weitesten geht der Vorschlag des Bundesrates, welcher nur noch einen Schuldzinsabzug für Neuerwerber vorsieht. Dieser würde administrativ nur zu wenig Zusatzaufwand führen, ist aus dieser Sicht also durchaus zu rechtfertigen. Es fragt sich allerdings, ob die Förderung des Wohneigentums wirklich ein sinnvolles Ziel ist. Diese Frage muss auch bei den Bausparinitiativen gestellt werden.

7.3 Ist die zusätzliche Förderung des Wohneigentums ein sinnvolles Ziel?

Die Förderung des Wohneigentums ist ein Verfassungsauftrag. Daraus lässt sich aber noch nicht schliessen, dass eine zusätzliche Förderung angebracht ist. Die Förderung von Wohneigentum begünstigt eine bestimmte Anlagekategorie. Die Mittel in einem steuerbefreiten 3a-Konto können in einer Vielzahl von Finanzanlagen und dementsprechend diversifiziert angelegt werden. Die steuerliche Begünstigung des Wohneigentums bedingt dagegen, dass die Mittel in Immobilien angelegt werden, die dann selbst bewohnt werden. Da Immobilien nur in grossen Einheiten zu kaufen sind, führt dies zu einer Konzentration der finanziellen Mittel in einer einzigen Anlageklasse, was ein Klumpenrisiko ergibt. Die Notwendigkeit, die Immobilie selber zu bewohnen, reduziert zudem die Mobilität. Der schweizerische Immobilienmarkt ist im Allgemeinen nicht so flüssig, dass eine Immobilie jederzeit und ohne Probleme verkauft werden kann. Es ist damit sehr fraglich, ob die Förderung der Anlageklasse „selbstbewohntes Wohneigentum“ überhaupt ein sinnvolles politisches Ziel darstellt.

Es stellt sich die zusätzliche Frage, ob jetzt ein sinnvoller Zeitpunkt für zusätzliche Förderungsmassnahmen besteht. Der schweizerische Immobilienmarkt befindet sich in einer Phase der Erhitzung, getrieben durch die hohe Immigration und die tiefen Zinsen. In vielen Regionen haben sich bereits erhebliche Preissteigerungen ergeben. Eine zusätzliche steuerliche Förderung des Wohneigentums würde diese Entwicklung noch verstärken. Sie ist zu diesem Zeitpunkt deshalb speziell problematisch. Dabei ist z.B. daran zu erinnern, dass die Immobilienblase in den USA auch durch neue Regeln begünstigt wurde, welche einkommensschwachen Haushalten den Erwerb von Wohneigentum ermöglicht hat.

7.4 Die Verteilungseffekte der steuerlichen Sonderbehandlung des Wohneigentums

Die steuerliche Sonderbehandlung des Wohneigentums soll die Wohneigentümer besser stellen. Da Wohneigentümer tendenziell Haushalte mit mittleren bis hohem Einkommen sind und da die Abzüge über eine Milderung der Progression wirken, kommt diese steuerliche Sonderbehandlung vor allem den Haushalten mit überdurchschnittlichem Einkommen zugute. Die übrigen Haushalte, d.h. vor allem Mieterhaushalte mit unterdurchschnittlichem Einkommen, dürften dagegen zu den Verlierern gehören. Die Förderung des Wohneigentums wird nämlich mit grösster Wahrscheinlichkeit zu einer Verteuerung des Bodens und damit zu einer Verteuerung aller Immobilien führen. Bei den Hauseigentümern mit hohem Einkommen werden die steuerlichen Begünstigungen diesen Bodenpreiseffekt mehr als kompensieren. Bei den Eigentümern mit durchschnittlichem Einkommen kann der negative Bodenpreiseffekt allerdings bereits grösser sein als der positive Effekt der tieferen Besteuerung.

Mit Sicherheit werden allerdings die bisherigen Eigentümer von Boden und Immobilien profitieren. Die Senkung der steuerlichen Belastung auf der Nutzung der Immobilien erhöht die so genannte Bodenrente, d.h. denjenigen Teil des Wertes eines Grundstücks, welcher über den Erschliessungskosten liegt. Dieser Effekt ist nicht nur verteilungspolitisch von fraglichem Wert, sondern er führt auch in einem Bereich zu steuerlichen Entlastungen, wo keinerlei Effizienzgewinne zu erreichen sind. Reine Renten können nämlich besteuert werden, ohne dass es zu Verhaltensänderungen und damit zu Effizienzverlusten kommt.

7.5 Systemwechsel II: Die Neuregelung des Schuldzinsabzuges

Quasi durch die Hintertüre wollen die Vorlagen von Bundesrat und Ständerat eine Neuregelung beim Schuldzinsabzug einführen. Schuldzinsen sollen neu nur noch zu 80% der Vermögenserträge versteuert werden. Das Motiv dieser Änderung ist der Wunsch, die Verschuldung weniger attraktiv zu machen. Aufgrund dieses partiellen Zieles werden allerdings Auswirkungen in Kauf genommen, deren Tragweite nur schwierig abzuschätzen ist.

Auf der Einnahmenseite sind Zinseinkommen weiterhin zu versteuern, womit zusätzliches Steuersubstrat geschaffen wird. Die Kürzung der Abzugsmöglichkeit passt zudem schlecht zur Logik des schweizerischen Einkommenssteuersystems, welches im grossen Ganzen auf dem Reinvermögenszugangsprinzip beruht. Gestehungskosten können in einem solchen System abgezogen werden. Dies gilt auch in anderen Bereichen, wie den Kosten für die

Berufstätigkeit oder für die Weiterbildung. Nun wird argumentiert, dass die Gestehungskosten durch die Begrenzung auf 80% der Vermögenseinkommen ausreichend berücksichtigt werden. Allerdings muss sich die Verschuldung nicht zwingend in höherem Vermögenseinkommen auswirken. Eine Verschuldung für die eigene Ausbildung führt zu keinem zusätzlichen Vermögenseinkommen. Zudem kann sich auch ein Haushalt mit hohem Vermögen verschulden, um zusätzlichen Konsum zu finanzieren.

Die weiterhin bestehenden Abzugsmöglichkeiten für Schuldzinsen führen zudem für Haushalte mit hohem Vermögenseinkommen zu einem unvollständigen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung. Es wird damit in diesem Bereich eine Ausnahme geschaffen, welche vor allem Haushalten mit hohem Einkommen zugute kommen wird. Auch hier ist zu fragen, ob solche Verteilungswirkungen gewünscht sind.

7.6 Die Notwendigkeit einer verbesserten Datenlage

Die vorliegende Studie hat versucht, die Auswirkungen der vorgeschlagenen Änderungen bei der Besteuerung von Wohneigentum empirisch zu analysieren. Obwohl das Thema die schweizerische Politik mit schöner Regelmässigkeit beschäftigt, ist über die möglichen Auswirkungen sehr wenig bekannt. Die Datenlage ist als sehr schlecht zu bezeichnen. Die Berechnungen zu den Auswirkungen der Vorlagen, welche in der politischen Diskussion Eingang gefunden haben, beruhen auf Steuerdaten für den Kanton Bern (Systemwechsel) und den Kanton Baselland (Bausparen).

Bei den Daten für den Kanton Bern stellt sich die Frage, wie weit sie für die Schweiz repräsentativ sind. Der Kanton Bern weist einen hohen Anteil von Zweitwohnungen aus. Zudem kann sich das Verhältnis von Schätzwerten zu Marktwerten von den in anderen Kantonen üblichen Massen unterscheiden. Bei den Daten zum Bausparen aus dem Kanton Baselland fehlen Informationen zur Höhe der Bausparabzüge pro Einkommensgruppe, zu ihrem Bruttoeinkommen und dazu, ob sie neben dem Bausparen auch die Möglichkeiten für Ersparnisse in der Säule 3a genutzt haben. All dies wären Informationen, welche für eine objektive Einschätzung der Auswirkungen der Bausparvorlagen nötig wären. In allen Fällen werden zudem die Auswirkungen der veränderten Anreize aus der Analyse weggelassen.

Die grösste Neuerung der vorliegenden Studie ist, dass die Anreize für den Erwerb von Wohneigentum über den ganzen Lebenszyklus betrachtet werden. Die Entscheidung zum Erwerb von Wohneigentum beruht nicht auf den Informationen aus einem einzigen Jahr.

Vielmehr werden die zukünftigen Hauseigentümer die Aussichten über eine längere Zeitspanne in die Entscheidung für oder gegen einen Erwerb einfließen lassen.

Die eigenen Berechnungen beruhen damit nicht direkt auf Steuerdaten aus einem Jahr. Allerdings fließen solche Daten ein, vor allem aus der Staatssteuerstatistik des Kantons Zürich. Zudem wurden Daten aus der Eidgenössischen Verbrauchserhebung 2005, aus der Mietpreisstrukturerhebung von 2003 sowie aus der Volkszählung 2000 verwendet. Die Daten sind als höchst unsicher zu bezeichnen, und bei einigen zentralen Punkten, wie der Abhängigkeit des durchschnittlichen Wertes der Immobilien vom Einkommen, oder dem Aufbau des Vermögens im Lebenszyklus, fehlen gesicherte Daten. Es ist zu hoffen, dass solche Daten noch konstruiert werden können. Eine bessere Informationslage wäre vor einem politischen Entscheid zu den Wohneigentumsvorlagen eigentlich wünschenswert.

Literaturverzeichnis

- Baumberger, Jörg (2000), *Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen bei einem Systemwechsel der Eigenmietwertbesteuerung*, Gutachten zuhanden der Eidg. Kommission Eigenmietwert/Systemwechsel, St.Gallen.
- Baumberger, Jörg (2009), Vorlesungsunterlagen für „Real Estate Finance“, Universität St.Gallen.
- Bodmer, Frank und Silvio Borner (2009), *Crash: Marktversagen - Staatsversagen*, Chur/Zürich, Verlag Rüegger.
- Bourrassa, Steven and Martin Hoesli (2007), Why do the Swiss rent?, Swiss Finance Institute Working Paper No 07.04.
- Bundesrat (2009), Erläuternder Bericht zum Gegenvorschlag des Bundesrates zur Volksinitiative „Sicheres Wohnen im Alter“ des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes (HEV), Bern.
- Bürgi, Christoph (2009), Liegenschaftsvermögen und Schulden, Zürich, Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- BfS (2004), *Eidgenössische Volkszählung 2000. Gebäude, Wohnungen und Wohnverhältnisse*, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
- BfS (2006), *Die Wohnausgaben der Eigentümerhaushalte. Ergebnisse der Mietpreis-Strukturerhebung 2003*, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.
- Daepf, Martin (2006), Stellungnahme zur Studie „Bausparen im Kanton Baselland“ von Dr. Rainer Füg und Prof. Dr. Tobias Studer, Eidg. Steuerverwaltung, Bern.
- Delbiaggio, Katia und Gabrielle Wanzenried (2009), Bausparen: Eine ökonomische Wirkungsanalyse kantonaler Bausparmodelle, Luzern, Hochschule Luzern.
- DiPasquale, Denise and William C. Wheaton (1996), *Urban Economics and Real Estate Markets*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Dixon, Peter B., Brian R. Parmenter, Alan A. Powell and Peter J. Wilcoxon (1992), *Notes and Problems in Applied General Equilibrium Economics*, Amsterdam, North Holland.
- Füg, Rainer und Tobias Studer (2005), *Bausparen im Kanton Baselland*, Bericht im Auftrag der schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens, Liestal.
- Gramlich, Edward M. (2007), *Subprime Mortgages. America's Latest Boom and Bust*, Washington, The Urban Institute.
- Harrison, W. Jill and Kenneth R. Pearson (2000), An Introduction to GEMPACK, *GEMPACK Document No. 1*, Monash University, Clayton.
- Peters, Rudi (2009), *Les déductions de l'imposition fédérale directe des personnes physiques et les possibilités de simplification*, Bern, Eidg. Steuerverwaltung.
- Thalmann, Philippe und Philippe Favarger (2002), *Locataire ou Propriétaire?*, Presses polytechniques et universitaires romandes, Lausanne.
- SSK (Hsg.) (2010), Die Besteuerung der Eigenmietwerte, Stand der Gesetzgebung: 1. Januar 2010, Steuerinformationen, herausgegeben von der Schweizerischen Steuerkonferenz.
- Westermann, Reto und Üse Meyer (2006), *Der Weg zum Eigenheim*, 5. Auflage, Zürich, Jean Frey AG.