



Mario Morger, 10.10.2013

Niedrige Steuern, hohe Immobilienpreise?

Zusammenfassung des Arbeitspapiers “Heterogeneity in Income Tax Capitalization and Its Effects on Segregation within Switzerland”

Abstract

Ein Haushalt, der mobil ist und Wohneigentum erwerben möchte oder eine neue Mietwohnung sucht, ist bereit, für ein identisches Immobilienobjekt in einer Niedrigsteuergemeinde mehr zu bezahlen als in einer Hochsteuergemeinde. Regionale Steuerbelastungsunterschiede sollten sich entsprechend in den Immobilienpreisen niederschlagen; man spricht in diesem Fall von Steuerkapitalisierung. Das Arbeitspapier "Heterogeneity in Income Tax Capitalization and Its Effects on Segregation within Switzerland"¹ untersucht empirisch diesen Wirkungszusammenhang für die Schweiz und findet Evidenz dafür, dass die Kapitalisierung von Unterschieden in der Einkommensteuer überwiegend ein regionales und kantonales Phänomen ist. Auf gesamtschweizerischer Ebene lässt sich statistisch entweder keine oder lediglich eine sehr geringe Steuerkapitalisierung nachweisen. Es zeigt sich, dass sich regionale Steuerbelastungsunterschiede im unteren Preissegment stärker niederschlagen als bei Luxusliegenschaften. Die verschiedenen Kapitalisierungsraten in den unterschiedlichen Preissegmenten können zu Segregation innerhalb einer Region oder eines Kantons führen.

Nachfolgend wird eine Zusammenfassung des Arbeitspapiers gegeben.

Dank: Nur dank der grosszügigen Zurverfügungstellung der Immobilieninsetrate-Daten durch die Zürcher Kantonalbank konnte die empirische Untersuchung durchgeführt werden.

Diese Zusammenfassung wie auch das zugrundeliegende Arbeitspapier widerspiegeln nicht notwendigerweise die offiziellen Positionen des Amtes, des Departements oder des Bundesrats. Für die in dieser Arbeit vertretenen Thesen und allfällige Irrtümer ist ausschliesslich der Autor verantwortlich.

¹ <http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00805/index.html?lang=de>.

1 Einleitung

Haushalte werden immer mobiler. In den letzten Jahrzehnten hat die Mobilität von Haushalten stetig zugenommen. So ist beispielsweise der Anteil der schweizerischen Bevölkerung, der ausserhalb der Wohngemeinde erwerbstätig ist, zwischen 1970 und 2011 von 31% auf 69% gestiegen.²

Haushalte verbinden also ihre Wohnsitzwahl nicht mehr zwangsläufig mit ihrem Arbeitsort, sondern sind bereit zu pendeln. Die empirische Forschung zeigt indessen deutlich auf, dass Wohnsitzentscheidungen – neben anderen Faktoren – auch von der steuerlichen Attraktivität der Wohngemeinde abhängen.

Die Zahlungsbereitschaft für eine Immobilie hängt auch von der steuerlichen Attraktivität des Standortes ab. Unter sonst gleichen Bedingungen sind Haushalte bereit, in einer Niedrigsteuergemeinde für eine Wohnimmobilie mehr zu zahlen als in einer Hochsteuergemeinde. Wenn allerdings die Gegenleistung höherer Steuern in Form eines umfangreicheren und qualitativ besseren Leistungsangebots als positiv wahrgenommen wird, erhöht dies die Zahlungsbereitschaft für eine Immobilie. Denn: genauso wie hohe Steuern die Attraktivität einer Wohnimmobilie an einem bestimmten Standort schmälern, erhöht das Leistungsangebot (wie Theater, Kinderkrippen, Verkehrsanbindung oder Schulen) den Marktwert einer Immobilie. Folglich schlägt sich nur die Differenz zwischen Steuerzahllast und empfangenen öffentlichen Leistungen in den Immobilienpreisen nieder. Man spricht in diesem Zusammenhang von einer **Kapitalisierung** fiskalischer Variablen in den Immobilienpreisen.

2 Wie stark schlagen sich Steuern in den Immobilienpreisen nieder?

Bedingung 1 für Kapitalisierung: Mobilität muss ausreichend hoch sein. Aus den obigen Überlegungen folgt, dass Steuerwettbewerb, Mobilität und Immobilienpreise eng miteinander verflochten sind. Steuerbelastungsunterschiede können sich dementsprechend nur dann in den Immobilienpreisen niederschlagen, wenn Haushalte mobil sind. Bei einer sehr hohen Mobilität (und gleichzeitig knappem Angebot an Boden; siehe hierzu Bedingung 2) müssten sich regionale Steuerbelastungsunterschiede vollständig (d.h. zu 100%) in den Immobilienpreisen niederschlagen, denn solange dies nicht der Fall ist, lohnt es sich für Haushalte weiterhin, aus steuerlichen Gesichtspunkten umzuziehen. Falls Haushalte vollständig immobil sind, findet hingegen keine Kapitalisierung statt (sie beträgt folglich 0%).

Bedingung 2 für Kapitalisierung: Boden ist knapp. Die Mobilität alleine reicht noch nicht aus, damit sich Steuerbelastungsunterschiede vollständig in den Immobilienpreisen niederschlagen können. Als zusätzliche Bedingung müssen das Bodenangebot bzw. die geografischen Grenzen einer im Steuerwettbewerb stehenden Gebietskörperschaft fix sein. Ansonsten könnte jeder steuersensitive Haushalt in die von ihm gewünschte steuer-günstige Gemeinde ziehen, ohne einen höheren Immobilienpreis entrichten zu müssen. Denn möchten die dortigen Verkäufer einen zu hohen Kaufpreis (also einen, welcher die günstige Steuerlage mitberücksichtigt) erwirken, würde der potenzielle Interessent bei genügend hohem Bodenangebot anstelle des Kaufes einfach eine neue Immobilie am Standort bauen.

² Quelle: Bundesamt für Statistik (2010), Pendlerbilanz & BFS (2013), Mobilität und Verkehr 2013.

Die beobachtbaren Immobilienpreissteigerungen der letzten Jahre in einigen Regionen der Schweiz haben allerdings vor Augen geführt, dass der Boden vor allem in den urbanen Regionen zunehmend knapp wird. In Ortschaften mit Nähe zu Städten und Arbeitszentren sollte daher Kapitalisierung stattfinden. Nur in wenig erschlossenen, insbesondere ländlichen, Gebieten dürfte es noch ausreichend Bauland geben, und entsprechend niedrige Kapitalisierungsraten.

Höhe der Kapitalisierung hängt von Haushaltseinkommen und Wohnausgaben ab – die Heterogenität der Einkommen kann zu sozialer Segregation führen. Aufgrund der Steuerprogression nimmt die Durchschnittssteuerbelastung mit steigendem Einkommen zu. Andererseits zeigen Statistiken, dass der Budgetanteil, welcher für Wohnen ausgegeben wird, mit zunehmendem Einkommen sinkt. Der „individuelle Kapitalisierungsgrad“ sinkt also tendenziell mit steigendem Einkommen. Ein Umzug in steuergünstige Gemeinden rechnet sich daher eher für die wohlhabenden Haushalte. Ärmere Bevölkerungsschichten, welche kaum von der Steuerprogression betroffen sind, suchen sich umgekehrt günstigen Wohnraum, den sie eher in Hochsteuergemeinden finden. Dieser Mechanismus begünstigt soziale Segregation.

Ergebnisse aus bisherigen empirischen Studien variieren stark. Eine Vielzahl von empirischen Studien findet Evidenz dafür, dass sich interregionale Steuerbelastungsunterschiede in den Immobilienpreisen niederschlagen. Für die in den USA auf kommunaler Ebene wichtige Property Tax (Liegenschaftssteuer) wird der Kapitalisierungsgrad zumeist auf 15% bis 60% geschätzt (Ross und Yinger 1999).

In Bezug auf die Einkommensteuer findet die internationale Literatur ebenfalls Kapitalisierungsraten, die zum Teil deutlich unter 100% liegen (Stull und Stull 1991; Boije 1997). Auch für die Schweiz existieren einige empirische Studien, welche die Kapitalisierung der Einkommensteuer untersuchen. Die Ergebnisse der Studien variieren jedoch mit einem Kapitalisierungsgrad von 18% (Feld und Kirchgässner 1997) bis zu 236% (Hilber 1998) relativ stark.

3 Verwendeter Datensatz und Methodik

Datengrundlage sind Immobilieninserate des Anbieters homegate.ch, welche freundlicherweise durch die Zürcher Kantonalbank bereitgestellt wurden. Die Analyse wurde auf Basis von rund 430'000 Inseraten aus dem Zeitraum 2004-2010 durchgeführt und beinhaltet Appartements, die zum Kauf oder zur Miete angeboten wurden.

Mithilfe von statistischen Methoden (Regressionsanalysen) wurde die Beziehung zwischen regionalen Steuerbelastungsunterschieden und Immobilienpreisen untersucht. Dabei wurden drei verschiedene Masse von Steuerbelastungsunterschieden herangezogen: 1. Abweichung der Steuerlast in der betreffenden Gemeinde zur durchschnittlichen Steuerlast der MS-Region (zur Analyse der Kapitalisierung von regionalen Belastungsunterschieden); 2. Abweichung der betreffenden Steuerlast zum kantonalen Durchschnitt (zur Analyse der Kapitalisierung von kantonalen Steuerbelastungsunterschieden) und 3. Abweichung zum gesamtschweizerischen Durchschnitt (zur Analyse der Kapitalisierung von gesamtschweizerischen Steuerbelastungsunterschieden).

Weiterhin wurden die Appartements in unterschiedliche Preisklassen gruppiert, um zu untersuchen, ob sich die Kapitalisierungsrate für verschiedene Objektkategorien unterscheidet. Je nach Klassifikation wurden sodann Annahmen über die Einkommen der potenziel-

len Bewohner der Liegenschaften getroffen, um die Steuerbemessungsgrundlage und damit die den Objekten zugrunde liegende Einkommensteuerbelastung bestimmen zu können.

Konkret wurde analysiert, welchen Einfluss Steuerbelastungsunterschiede auf die Preise von Immobilien verschiedener Preissegmente ausüben, unter Berücksichtigung weiterer, die Immobilienpreise determinierende, Faktoren.

4 Ergebnisse der Analyse

Die unter Abschnitt 2 diskutierten Aspekte legen erstens nahe, dass die Kapitalisierung nach der räumlichen Ebene des Steuerwettbewerbs (aufgrund der restringierten Mobilität) variiert. Zweitens dürfte der Grad der Kapitalisierung von der Einkommenshöhe der Haushalte abhängen, also individuell verschieden sein. Schliesslich könnte eine solche einkommensabhängige Kapitalisierung zu sozialer Segregation führen. Diese Aspekte sind die zu prüfenden Hypothesen der vorliegenden empirischen Arbeit.

Kapitalisierung variiert nach Qualität der Liegenschaft (Einkommenshöhe der potenziellen Bewohner) und nach räumlicher Ebene. Die grundlegenden Erkenntnisse der Analyse nach verschiedenen Einkommenshöhen und räumlichen Ebenen (Steuerbelastungsunterschiede zwischen der jeweiligen Gemeinde und dem Durchschnitt der MS-Region, zwischen der jeweiligen Gemeinde und dem kantonalen Durchschnitt und zwischen der Gemeinde und dem gesamtschweizerischen Durchschnitt) lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- (1) Auf Ebene der MS-Regionen und auf kantonaler Ebene ist die Steuerkapitalisierung substantiell. Auf gesamtschweizerischer Ebene ist sie jedoch entweder gering oder statistisch nicht nachweisbar. Dies deutet darauf hin, dass Haushalte zwar innerhalb einer Region bzw. eines Kantons relativ mobil sind und auch aufgrund von Steuerbelastungsunterschieden ihren Wohnort wechseln, die Mobilität auf gesamtschweizerischer Ebene aber nur beschränkt ist.
- (2) Die Kapitalisierung ist bei Wohneigentumsobjekten substantiell höher als bei vergleichbaren Mietobjekten. Dieses Ergebnis lässt sich damit erklären, dass Wohneigentümer steuersensitiver sind als Mieter. Dies ist rational, da Wohneigentums-erwerber zukünftigen Steuererhöhungen nicht entfliehen können (sie können dies nicht, da sie bei einem Verkauf entsprechende Preisabschläge auf ihre Immobilie in Kauf nehmen müssen).
- (3) Die Kapitalisierung sinkt mit steigender Qualität der Liegenschaft (steigendem Bruttoeinkommen). Dies impliziert zugleich, dass sich steuerlich bedingte Migration am ehesten für Haushalte mit hohem Einkommen lohnt. Für wohlhabende Haushalte kann ein Umzug aus steuerlichen Überlegungen im Durchschnitt lohnenswert sein, da höhere Immobilienpreise ab einer bestimmten Einkommenshöhe durch niedrigere Steuerlasten mehr als kompensiert werden. Umgekehrt kann für ärmere Haushalte die Kapitalisierung 100% und mehr³ betragen, weshalb ein Umzug in eine steuergünstige Gemeinde für diese im Durchschnitt nicht lohnend ist. Diese Ergebnisse zeigen exakt die oben beschriebenen Anreizwirkungen der Mobilität auf, welche zu sozialer Segregation führen können.

³ Für Haushaltsgruppen mit niedrigen Einkommen wurde die Kapitalisierungsrate zum Teil auf deutlich über 100% geschätzt. Allerdings waren in diesen Fällen die Werte nie nach statistischen Gütekriterien signifikant von einer Kapitalisierungsrate von 100% verschieden.

Steuerbelastungsunterschiede zwischen Gemeinden einer gleichen Region verändern das Angebot von billigem und exklusivem Wohnraum. Vertiefende Analysen zeigen, dass regionale Steuerbelastungsunterschiede und Änderungen der Steuerbelastung über den Zeitraum 2004-2010 zu Anpassungen beim Wohnraumangebot geführt haben. In Bezug auf Hochsteuergemeinden und Gemeinden, welche Steuererhöhungen erfahren haben, legen die Ergebnisse nahe, dass im betreffenden Zeitraum der Anteil des sehr günstigen Wohnraums stieg und der Anteil der exklusiven Appartements am Gesamtwohnungsbestand sank. In Niedrigsteuergemeinden ist entsprechend der gegenteilige Effekt zu verzeichnen. Die Effekte sind im Eigentumsbereich deutlich ausgeprägter als im Mietbereich. Insgesamt stützt diese Analyse die oben diskutierten Ergebnisse. Insbesondere lassen die Anpassungstendenzen im Wohnungsmarkt vermuten, dass Steuerbelastungsunterschiede Segregation begünstigen.

5 Fazit

In welchem Ausmass schlagen sich regionale Steuerbelastungsunterschiede in den Immobilienpreisen nieder? Die Antwort auf diese Frage ist sowohl aus Standortsicht einer Gebietskörperschaft wie auch für ihre Sozialpolitik von Interesse. Wenn sich Steuerbelastungsunterschiede vollständig in den Immobilienpreisen niederschlagen, zahlt jeder Mieter/Immobilienbesitzer implizit den gleichen Preis für öffentliche Leistungen, da dann die Summe der Preise für öffentliche Güter (in Form der Steuerrechnung) und die Immobilienpreise in allen Regionen identisch sind. Sofern die Kapitalisierung vollständig ist, kann folglich mit Steuern keine Standortpolitik betrieben werden, da die günstige Steuersituation (Standortvorteil) durch hohe Immobilienpreise (Standortnachteil) erkaufte werden muss. Mit dem gleichen Argument wäre mit dezentralen Steuern keine Umverteilungspolitik möglich.

Allerdings ist die Kapitalisierung je nach Haushaltstyp (Einkommenshöhe und Präferenzen für Wohnen) unterschiedlich. Dies bedingt einerseits, dass Standort- wie auch Umverteilungspolitik in einem gewissen Masse auch bei hoher Kapitalisierung möglich ist, da der individuelle Kapitalisierungsgrad selten genau 100% betragen wird. Andererseits begünstigt dies soziale Segregation, indem sich wohlhabende Haushalte in Niedrigsteuergemeinden mit hohen Immobilienpreisen und ärmere Haushalte in Hochsteuergemeinden mit niedrigen Immobilienpreisen niederlassen.

Die Studie findet empirische Evidenz dafür, dass die Kapitalisierung von Unterschieden in der Einkommensteuerbelastung insbesondere auf regionaler und kantonaler Ebene von Relevanz ist. Je nach Einkommenshöhe (tendenziell für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen) kann die Kapitalisierung 100% oder mehr betragen. Auf gesamtschweizerischer Ebene ist die Kapitalisierung hingegen sehr gering oder statistisch nicht nachweisbar. Schliesslich gibt es Anzeichen dafür, dass regionale Steuerbelastungsunterschiede zu angebotsseitigen Anpassungen im Immobiliensektor führen – ein Indiz für steuerlich induzierte Segregationstendenzen.

6 Literatur (Auszug)

- Boije, Robert.** 1997. *Capitalization, Efficiency and the Demand for Local Public Services*, *Economic Studies* 33. Department of Economics, Uppsala University.
- Feld, Lars und Gebhard Kirchgässner.** 1997. "Die Kapitalisierung von Steuern und öffentlichen Leistungen in den Mietzinsen: Eine empirische Überprüfung der Tiebout-Hypothese für die Schweiz." In: *Finanz- und Wirtschaftspolitik in Theorie und Praxis*, Hrsg. Hans Schmid und Tilman Slembeck, 63-92: Haupt.
- Hilber, Christian.** 1997. "Auswirkungen staatlicher Massnahmen auf die Bodenpreise. Eine theoretische und empirische Analyse der Kapitalisierung. Chur: Rüegger.
- Morger, Mario.** 2013. "Heterogeneity in Income Tax Capitalization and Its Effects on Segregation within Switzerland". Federal Tax Administration: Berne.
- Ross, Stephen and John Yinger.** 1999. "Sorting and Voting: A Review of the Literature on Urban Public Finance." In *Handbook of Regional and Urban Economics*, ed. E. S. Mills and P. Cheshire, 2001–60: Elsevier Science B.V.
- Stull, William J. and Judith C. Stull.** 1991. "Capitalization of Local Income Taxes." *Journal of Urban Economics*. 29(2): 182–190.