

# Welche Auswirkungen hat die Abschaffung des Eigenmietwerts?

Langfristig kann der Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung ohne Mindereinnahmen für Bund, Kantone und Gemeinden gelingen. Dies gilt aber nicht beim aktuell tiefen Zinsniveau. Hingegen fördert die Reform mittelfristig die Stabilität des Finanzsystems.

Lukas M. Schneider, Peter Schwarz, David Staubli

**Abstract** Die Politik nimmt einen erneuten Anlauf für einen Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung. Der Eigenmietwert soll für selbst bewohntes Wohneigentum am Wohnsitz entfallen, gleichzeitig soll der Schuldzinsenabzug eingeschränkt und der Unterhaltskostenabzug abgeschafft werden. Die Schätzungen zur direkten Bundessteuer zeigen: In einer statischen Betrachtung ist bei Wohneigentümern mit hohem Einkommen bei einem Zinssatz von 3,5 Prozent tendenziell mit einer Erhöhung der Steuerbelastung zu rechnen; bei niedrigen Einkommen – darunter zahlreiche Rentnerhaushalte – tendenziell mit einer Senkung. Die Art und das Ausmass der Betroffenheit der Hauseigentümer durch die Reform hängen stark vom Zinsniveau ab. Im Weiteren führt der Systemwechsel zu diversen Verhaltensanpassungen. Der wichtigste Effekt betrifft Portfolioumschichtungen der Hauseigentümer hinsichtlich eines Abbaus von beweglichem Vermögen zugunsten einer Reduktion der Verschuldung.

Die Besteuerung des Eigenmietwerts ist ein politisches Evergreen mit einer langen Geschichte. Auf Bundesebene hat sie ihren Ursprung in der schweren Wirtschaftskrise der Dreissigerjahre. Die Besteuerung des selbst genutzten Wohneigentums wird seither immer wieder kontrovers diskutiert. Sieht man einmal von der Besteuerung von Ehepaaren ab, ist wohl kein Dossier so resistent gegenüber Veränderungen wie der Eigenmietwert.

Insofern hat sich die zuständige Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) einer geradezu herkulischen Aufgabe zugewandt, wenn sie in ihrer Initiative den Eigenmietwert für selbst bewohntes Wohneigentum am Wohnsitz abschaffen will.<sup>1</sup> Die Vernehmlassung zur erarbeiteten Vorlage wurde am 5. April 2019 eröffnet.<sup>2</sup>

## Streitpunkt Schuldzinsenabzug

Darum geht es: Der Eigenmietwert soll ausschliesslich auf dem Eigenheim und nicht auf den selbst genutzten Zweitliegenschaften entfallen. Gleichzeitig soll der Schuldzinsen-

abzug eingeschränkt oder sogar vollständig eliminiert und der Unterhaltskostenabzug abgeschafft werden. Der wohl umstrittene Eckwert der Vorlage betrifft die steuerliche Behandlung der privaten Schuldzinsen. Aus steuerrechtlicher Sicht gibt es gute Gründe, weshalb Schuldzinsen in bestimmten Konstellationen abzugsberechtigt sein sollten: Dienen sie dazu, steuerbare Vermögenserträge zu erzielen, stellen sie Gewinnungskosten dar. Die gesetzgeberische Umsetzung dieses Grundsatzes erweist sich indessen als schwierig. Denn eine klare Zuordnung der privaten Schuldzinsen zu bestimmten steuerbaren Vermögenserträgen ist nicht beliebig möglich. Im Hinblick auf die Vernehmlassungsvorlage hat sich die WAK-S nicht dazu durchringen können, eine bestimmte Schuldzinsenregelung zu favorisieren. Stattdessen hat sie nicht weniger als fünf gleichberechtigte Abzugsvarianten in die Vernehmlassung geschickt (siehe *Tabelle* auf S. 36).

Aktuell sind die Schuldzinsen im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge zuzüglich weiterer 50 000 Franken abzugsfähig. Alle in der Vernehmlassung vorgeschlagenen Varianten beschneiden diese Abzugsberechtigung. Davon betroffen wären alle steuerpflichtigen Personen, die Schuldzinsen geltend machen – und zwar unabhängig

davon, ob sie Liegenschaften besitzen oder nicht.

Bezüglich der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit haben alle Varianten ihre Vor- und Nachteile. Bei der 1. und der 2. Variante können Wohneigentümer je nach Konstellation auch Schuldzinsen zum Abzug bringen, die im neuen System eigentlich Lebenshaltungskosten darstellen, wie beispielsweise die Fremdfinanzierung des Eigenheims. Die 3. und die 4. Variante erlauben nur den Abzug der Schuldzinsen auf steuerbare Erträge aus unbeweglichem Vermögen. Für Steuerpflichtige mit beweglichem Vermögen heisst das: Eine solche Regelung wäre deutlich restriktiver als das geltende Recht. Allerdings scheint dies vertretbar, wenn man beachtet, dass das schweizerische Steuerrecht Kapitalgewinne aus der Veräusserung von Privatvermögen nicht besteuert. Zusätzlich enthält die 3. Variante eine Trennlinie, die sich als verfassungsrechtlich heikel erweist: Ab einer Mindestbeteiligungsquote von 10 Prozent soll das Halten einer oder mehrerer fremdfinanzierter qualifizierter Beteiligungen abzugsberechtigt sein, während Streubesitzbeteiligungen ausgeschlossen wären. Variante 5 schliesslich mangelt es an Systemkonformität, denn sie regelt die Fremdfinanzierung von selbst genutzten Zweitliegenschaften sowie vermieteten oder verpachteten Liegenschaften allzu restriktiv: Schuldzinsen, die zur Erzielung dieser steuerbaren Einkünfte angefallen sind, wären nicht mehr abzugsfähig.

## Auswirkungen nach Einkommensgruppen

Was bedeutet die Reform für die verschiedenen Einkommensgruppen der Wohneigentümer? Einerseits müssten sie zwar die Brutto-Eigenmietwerte nicht mehr versteuern, gleichzeitig könnten sie aber die Zinskosten nur noch teilweise und die Unterhaltskosten gar nicht mehr steuerlich abziehen. Um

<sup>1</sup> Siehe parlamentarische Initiative 17.400 «Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung» auf [Parlament.ch](http://Parlament.ch).

<sup>2</sup> Die Vernehmlassungsunterlagen sind online auf [Parlament.ch](http://Parlament.ch) verfügbar.

der Frage nachzugehen, haben wir die Daten zur direkten Bundessteuer aus den Kantonen Bern und Thurgau analysiert und so den Saldo der Liegenschaftsrechnung<sup>3</sup> berechnet. Dieser bemisst sich aus dem wegfallenden steuerbaren Brutto-Eigenmietwert minus des

<sup>3</sup> Der «Saldo der Liegenschaftsrechnung» entspricht nicht dem «Netto-Eigenmietwert». Denn bei der direkten Bundessteuer findet keine Zuweisung der Schuldzinsen auf die verschiedenen Liegenschaften statt.

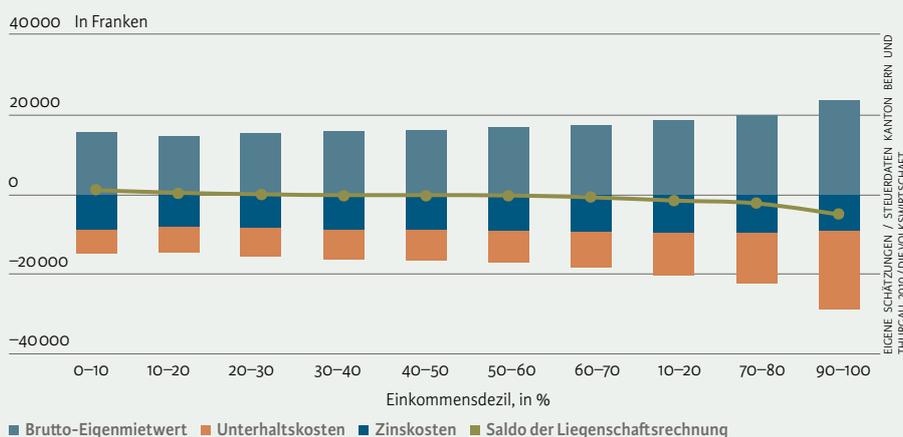
Anteils der Liegenschaftskosten<sup>4</sup>, der nach der Reform nicht mehr abgezogen werden könnte. Dabei sind wir vom Reformszenario 2 ausgegangen, bei welchem der Schuldzinsenabzug auf 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge beschränkt wird. Im Weiteren unterstellen wir einen Zinssatz von 3,5 Prozent.

<sup>4</sup> Unterhaltskosten plus Zinskosten.

Betrachtet man nur den Brutto-Eigenmietwert, zeigt unsere Analyse, dass der Vorteil aus der wegfallenden Besteuerung mit steigendem Einkommen zunimmt (siehe *Abbildung 1*). Bei den Liegenschaftskosten zeigt sich diese Zunahme noch deutlicher. Dies deutet darauf hin, dass gerade hohe Einkommensgruppen umfangreiche Unterhaltsarbeiten steuerlich geltend machen, die zumindest teilweise Konsumcharakter haben dürften. Dafür spricht, dass bei vermieteten Liegenschaften die in Abzug gebrachten Unterhaltskosten sowohl relativ zum Mietwert als auch relativ zum Liegenschaftswert im Durchschnitt deutlich niedriger sind.

Bei einem Zinssatz von 3,5 Prozent ist der Saldo bei den untersten Einkommensdezielen positiv und sinkt dann mit zunehmendem Einkommen in den negativen Bereich. Das heisst: Bei den niedrigen Einkommensgruppen fällt der Vorteil aus der wegfallenden Besteuerung des Brutto-Eigenmietwerts stärker ins Gewicht als der Nachteil, dass die Liegenschaftskosten nur noch teilweise abgezogen werden können. Für diese Gruppen sinkt also – rein statisch betrachtet – das steuerbare Einkommen im Reformszenario gegenüber dem Status quo. Umgekehrt bei den hohen Einkommen: Bei diesen führt vor allem der Wegfall der heute grosszügig geltend gemachten Unterhaltskosten zu einer tendenziell höheren Steuerbelastung.

**Abb. 1: Saldo der Liegenschaftsrechnung bei der direkten Bundessteuer nach Einkommensgruppen**



Durchschnitt der durch die Reform wegfallenden Brutto-Eigenmietwerte und Abzüge pro Einkommensdezil bei einem simulierten Zinsniveau von 3,5 Prozent. Die Einkommensdezile werden ausgehend vom steuerbaren Einkommen vor der Wohneigentumsbesteuerung gebildet. Reformszenario: Beschränkung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen auf 80% der steuerbaren Vermögenserträge (Variante 2) inkl. Schuldzinsenabzug für Ersterwerbber.

Daten zur direkten Bundessteuer aus den Kantonen Bern und Thurgau (adjustiert an Schweizer Durchschnitt); Jahr 2010; Hochrechnung auf 2017; nur verheiratete Steuerpflichtige.

**Abb. 2: Saldo der Liegenschaftsrechnung bei der direkten Bundessteuer nach Rentnern und Nicht-Rentnern**



Durchschnittlicher Saldo der Liegenschaftsrechnung aus den von der Reform betroffenen Brutto-Eigenmietwerten und Abzügen in Abhängigkeit des Zinsniveaus. Das Zinsniveau variiert entlang der horizontalen Achse für die Schuldzinsen und für die Erträge aus beweglichem Vermögen. Reformszenario: Beschränkung Abzugsfähigkeit Schuldzinsen auf 80% der steuerbaren Vermögenserträge (Variante 2) inkl. Schuldzinsenabzug für Ersterwerbber.

Daten zur direkten Bundessteuer aus den Kantonen Bern und Thurgau (adjustiert an Schweizer Durchschnitt); Jahr 2010; Hochrechnung auf 2017.

## Rentner profitieren

Zu bedenken gilt, dass in die Analyse ausschliesslich Steuerpflichtige mit Eigenheim einfließen, welche insgesamt überdurchschnittliche Einkommen haben. Zudem beinhalten die Durchschnittswerte sowohl Rentner- als auch Nicht-Rentnerhaushalte. Die Rentner haben im Durchschnitt niedrigere Einkommen und machen systematisch geringere Liegenschaftskostenabzüge geltend. Ein Teil des Musters in *Abbildung 1* ist auf diesen Umstand zurückzuführen. Die niedrigeren laufenden Einkommen der Rentner sagen jedoch wenig über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aus, wenn man den gesamten Lebenszyklus betrachtet. Nicht zuletzt aus diesen Gründen ist bei verteilungspolitischen Schlussfolgerungen Zurückhaltung geboten.

Von der Reform profitieren werden vor allem die Rentner: Sie weisen systematisch höhere Saldi auf als Nicht-Rentner (siehe *Abbildung 2*). Der Vorteil aus der entfallenden Besteuerung des Brutto-Eigenmietwerts übertrifft bei den Rentnern also den Nachteil

eingeschränkter Liegenschaftskostenabzüge – selbst bei einem hohen Zinsniveau von 6 Prozent. Bei Nicht-Rentnern sind die Saldi insgesamt deutlich niedriger, was typischerweise auf die höhere Belehnung und die damit verbundenen Zinskostenabzüge zurückzuführen ist, die mit der Reform teilweise wegfallen würden. Dies erklärt auch die ausgeprägtere Zinssensitivität der Liegenschaftsrechnung bei den Nicht-Rentnern im Vergleich zu den Rentnern.

### Reform beeinflusst Sparverhalten

Bei unseren Schätzungen handelt es sich um statische Analysen, die allfällige Verhaltensanpassungen der Hauseigentümer nicht berücksichtigen. Tatsächlich ist aber damit zu rechnen, dass die Wohneigentü-

mer bei einer Abschaffung des Eigenmietwerts ihr Verhalten entsprechend anpassen würden.

Solche Anpassungsreaktionen könnten insbesondere sowohl das absolute Ausmass der Nachfrage nach Wohneigentum als auch die Nachfragestruktur (hinsichtlich Ausbaustandard, Lage der Immobilie oder Grösse der Wohnung) betreffen. Auch eine zunehmende Nachfrage nach Handwerkerleistungen ohne korrekte Deklaration («Schwarzarbeit») ist nicht auszuschliessen. Typischerweise dürfte dies Arbeiten betreffen, die eher arbeitsintensiv sind und keinen regulatorischen Vorgaben unterliegen, wie Pinselrenovierungen oder die Verlegung von Böden. Weit gewichtiger als diese Effekte dürften jedoch die finanzwirtschaftlichen Anpassungsmechanismen ausfallen.

Insbesondere könnte es zu Portfolioumschichtungen kommen. Im jetzigen System lohnt es sich, eine Immobilie mit einem hohen Fremdfinanzierungsanteil zu erwerben und einen Teil des Vermögens in liquiden Vermögenswerten zu halten, um steuerfreie Kapitalgewinne zu erzielen. Für gut situierte Haushalte ist es nach einem Systemwechsel vorteilhaft, liquide Vermögenspositionen aufzulösen, um die Hypothek zu amortisieren. Dabei fallen teilweise auch steuerbare Kapitalerträge weg, da das liquide Vermögen zur Amortisation verwendet wird. Zudem ist damit zu rechnen, dass Hauseigentümer mehr sparen werden, um die Hypothek möglichst zügig zu amortisieren. Diese vorwiegend finanziellen Umschichtungen sind wahrscheinlich. Je schärfer der Schuldzinsenabzug begrenzt wird,

### Die zentralen Eckwerte der Reformvorlage

	Art des Wohneigentums	Geltendes Recht zur direkten Bundessteuer (DBG) und zu den Kantons- und Gemeindesteuern (StHG)	Vernehmlassungsvorlage zur direkten Bundessteuer (DBG) und zu den Kantons- und Gemeindesteuern (StHG)
Werden Eigenmietwert sowie Miet- oder Pacht-erträge besteuert?	Eigenheim	✓	✗
	Selbst genutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete oder verpachtete Liegenschaften	✓	✓
Ist der Liegenschaftsunterhalt abzugs-berechtigt?	Eigenheim	✓	✗
	Selbst genutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete oder verpachtete Liegenschaften	✓	✓
Sind ausserfiskalisch motivierte Abzüge (Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege, Rückbau) erlaubt?	Eigenheim	DBG: ✓	DBG: ✗
		StHG: kantonal möglich	StHG: kantonal möglich
	Selbst genutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete oder verpachtete Liegenschaften	DBG: ✓	DBG: ✗
		StHG: kantonal möglich	StHG: kantonal möglich
Sind Schuldzinsen von Ersterwerbenden zusätzlich abzugsberechtigt?	Eigenheim	✗	✓
	Selbst genutzte Zweitliegenschaften sowie vermietete oder verpachtete Liegenschaften	✗	✗
Generelle Abzugsfähigkeit der privaten Schuldzinsen		Im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge und weiterer 50 000 Franken	1. Variante: Im Umfang der steuerbaren Vermögenserträge
			2. Variante: Im Umfang von 80 Prozent der steuerbaren Vermögenserträge
			3. Variante: Im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen und weiterer 50 000 Franken bei Halten einer oder mehrerer qualifizierter Beteiligungen
			4. Variante: Im Umfang der steuerbaren Erträge aus unbeweglichem Vermögen
			5. Variante: Keine Abzugsfähigkeit

EGENDEARSTELLUNG DER AUTOREN / SHUTTERSTOCK / DIE VOLKSWIRTSCHAFT

DBG: Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer; StHG: Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

desto intensiver dürften diese Anpassungsreaktionen ausfallen.

Im Sinne der Finanz- und Makrostabilität sind diese Anpassungen erwünscht, wenn sie zum Abbau der Bruttoverschuldung (und eventuell auch der Nettoverschuldung) der privaten Haushalte führen.<sup>5</sup> Sollte das Zinsniveau allerdings plötzlich stark ansteigen und würden dadurch Preisrückgänge an den Immobilienmärkten resultieren, so dürften Finanzinstitute auf einen Abbau der hohen Bruttoverschuldung pochen. Im jetzigen System sind die Zinsen weitestgehend abzugsfähig, doch mit dem neuen System wäre das nicht mehr der Fall. In der Übergangsphase vom alten ins neue System kann die Anfälligkeit des Finanzsystems deshalb erhöht sein. Langfristig sollten von der Reform jedoch Anreize ausgehen, die private Verschuldung zu reduzieren.

## Langfristig aufkommensneutrale Reform möglich

Kann eine Abschaffung des Eigenmietwerts bei einem langfristigen Durchschnittszinsniveau von 3,5 Prozent grob aufkommensneutral, d. h. ohne Mindereinnahmen für die öffentlichen Haushalte, gelingen? Das ist von zentraler Bedeutung und entscheidet, wie sich die Reform auf das Verhältnis von Mietern und Eigenheimbesitzern auswirkt. Für

<sup>5</sup> Der Wegfall der Brutto-Eigenmietwertbesteuerung hat hingegen einen gegenläufigen Effekt, der die Anreize für (schuldenfinanzierte) Investitionen in selbst bewohnte Liegenschaften unter gewissen Umständen erhöhen kann. Auch der Ersterwerbabezug relativiert den Abbau der Verschuldungsanreize.

die Schuldzinsvarianten 1, 2 und 4 ist dies bei der direkten Bundessteuer in etwa der Fall. Zu den Aufkommenseffekten der 3. Variante gibt es jedoch keine Zahlen. Bei einem generellen Abzugsverbot (Variante 5) wäre mit substantiellen Mehreinnahmen für den Bund, die Kantone und die Gemeinden zu rechnen; gleichzeitig würde das Leistungsprinzip strapaziert, weil zum Beispiel Mieterträge weiterhin besteuert würden, aber die zur Erzielung dieser Erträge aufgewendeten Schuldzinsen nicht mehr abzugsfähig wären. Beim jetzigen Zinsniveau ist allerdings selbst bei einem vollständigen Abzugsverbot bei privaten Schuldzinsen mit Mindereinnahmen zu rechnen.

Betrachtet man die Verteilungswirkungen zwischen unterschiedlich einkommensstarken Eigenheimbesitzern, dürften einkommensschwache Haushalte – darunter viele Rentnerehepaare – von einer Reform des Eigenmietwerts profitieren. Die obersten Einkommensdeziele müssten bei einer statischen Betrachtung mit einem höheren steuerbaren Einkommen rechnen. Allerdings: Gerade die einkommensstärksten Haushalte können sich relativ leicht an sich wandelnde steuerliche Konstellationen anpassen.

Internationale Einrichtungen wie die OECD oder der Internationale Währungsfonds haben der Schweiz in ihren Länderberichten mehrfach empfohlen, im Hinblick auf die Finanz- und Makrostabilität die steuerlichen Anreize zur Bruttoverschuldung privater Haushalte einzudämmen. Dieser Forderung wird mit dem neuen Anlauf zur Abschaffung des Eigenmietwerts Rechnung getragen.



**Lukas M. Schneider**

Dr. phil., Projektleiter steuerpolitische Geschäfte, Abteilung Steuergesetzgebung, Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern



**Peter Schwarz**

Dr. rer. pol., Ökonom, Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik, Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern



**David Staubli**

Dr. rer. oec., Ökonom, Abteilung Volkswirtschaft und Steuerstatistik, Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV), Bern