

Empfehlung des Beirates Zukunft Finanzplatz an den Bundesrat

Stabilitätsrisiken aus Verschuldungsanreizen im Steuersystem

März 2016

Ausgangslage

Der Beirat Zukunft Finanzplatz wurde 2015 vom Bundesrat eingesetzt mit dem Auftrag, die strategischen Herausforderungen und Zukunftsperspektiven für das Finanzgeschäft in der Schweiz zu beurteilen und dem Bundesrat gegebenenfalls Empfehlungen zur Anpassung der Finanzmarktstrategie und zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für den Finanzplatz zu unterbreiten.

2014 hatte die Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie ihrerseits die Rahmenbedingungen und Zukunftsperspektiven des Finanzplatzes analysiert und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Mit Blick auf die volkswirtschaftlichen Risiken empfahl die Expertengruppe unter anderem zu untersuchen, inwiefern steuerliche Anreize zur Verschuldung privater Hypothekarknehmer die Stabilitätsrisiken im Finanzsystem erhöhen. Der Bundesrat hat die Empfehlung der Expertengruppe aufgenommen und der Bundesverwaltung den Auftrag erteilt, die Thematik einer vertieften Überprüfung zu unterziehen.

Der Berichtsentwurf der Verwaltung liegt nun vor und wurde an der Sitzung des Beirates vom 16. Februar 2016 behandelt. Der Beirat beschloss auf Basis der Diskussion in der Sitzung, dem Bundesrat eine Empfehlung zu unterbreiten.

Empfehlung

Mit Blick auf den strategischen Auftrag des Beirates und gestützt auf den Bericht der Verwaltung zu den Verschuldungsanreizen im Steuersystem, unterbreitet der Beirat Zukunft Finanzplatz dem Bundesrat folgende Empfehlung:

Der Beirat kommt zum Schluss, dass im gegenwärtigen Steuersystem wesentliche Anreize zur (Hypothekar-) Verschuldung für Private bestehen, welche aus Sicht der schweizerischen Finanz- und Makrostabilität problematisch sind. Der Beirat erkennt daher Handlungsbedarf und empfiehlt dem Bundesrat, im Rahmen einer Gesetzesvorlage einen Systemwechsel anzustreben. Dies würde eine Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwertes sowie der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen auf dem Eigenheim sowie anderer Abzüge bedeuten.

Erläuterungen

Die Empfehlung des Beirates basiert auf folgenden Überlegungen:

1. Die steigende Nachfrage nach Immobilien hat in den vergangenen Jahren zu einem **starken Anstieg des Hypothekarvolumens** und der Immobilienpreise geführt. Das Volumen der von Banken 2013 gewährten Hypotheken an private Haushalte im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) beträgt im internationalen Vergleich hohe 111%. Die Schweiz steht damit unter den OECD-Ländern an der Spitze. Die vergleichsweise geringe Wohneigentumsquote in der Schweiz impliziert zudem **hohe Hypothekarschulden pro Wohneigentümer**.

2. Das grosse Volumen des Immobilien- und Hypothekarmarktes, seine im internationalen Vergleich hohe Bedeutung in den Kreditportfolios der Schweizer Banken sowie sein hoher Fremdfinanzierungsgrad und stark zyklische Bewegungen machen ihn zu einem bedeutenden und gleichzeitig unsicheren Faktor für die Stabilität des Finanzsystems. Wenn viele Hypothekarschuldner in einer Krise nicht mehr in der Lage sind, ihre Schulden bei den kreditgebenden Instituten zu bedienen, kann dies rasch zu hohen Verlusten bei den Finanzinstituten führen. Dies haben die Erfahrungen der Schweiz in den Neunzigerjahren sowie anderer Länder in jüngerer Zeit eindrücklich gezeigt. Die Entwicklungen der vergangenen Jahre im Immobilien- und Hypothekarmarkt stellen daher zunehmend ein erhebliches **Risiko für die Finanzstabilität** dar.
3. Eine überdurchschnittlich hohe Verschuldung der Haushalte führt zusätzlich zu einer **Gefahr für die Makrostabilität**, da sich Schocks dadurch stärker auf das verfügbare Einkommen auswirken und damit den Konsum belasten. Der Prozess der Entschuldung bei Haushalten dauert erfahrungsgemäss lange. Ein hoher Verschuldungsgrad kann zudem nicht nur Ursache von Krisen sein, sondern auch dazu führen, dass Schocks und Probleme zwischen Sektoren übertragen werden. Er beschränkt weiter die staatlichen und privaten Möglichkeiten, auf Schocks zu reagieren.
4. Die **Beseitigung der strukturellen Fehlanreize im Steuersystem** sollte direkt durch steuerliche Massnahmen erfolgen. Die in den vergangenen Jahren ergriffenen regulatorischen Massnahmen, um den Risiken im Immobilien- und Hypothekarmarkt zu begegnen (antizyklischer Kapitelpuffer, Selbstregulierung der Banken), zielten auf zyklische Fehlentwicklungen ab bzw. adressierten weitere Probleme im Rahmen der Kreditnachfrage. Sie haben folglich keinen direkten Effekt auf die starken Verschuldungsanreize im Steuersystem, sondern vermögen deren Wirkungen höchstens indirekt zu mindern.

Die **Anreize des Steuersystems zur Hypothekarverschuldung sind daher gesamthaft als problematisch** zu betrachten. Sie halten private Haushalte an, hier eine höhere Verschuldung zu wählen als sie in einer Welt ohne Steuern zu tragen bereit wären. Diese Verzerrung zugunsten der Verschuldung kann die Haushalte wie auch das Finanzsystem und die Gesamtwirtschaft insgesamt anfälliger für Krisen und externe Schocks machen. Das aktuelle Tiefzinsumfeld verstärkt zudem die Anreize zu Investitionen in Immobilien noch zusätzlich und die Risiken akzentuieren sich dadurch.

Ein **Systemwechsel** (Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwertes sowie der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen auf dem Eigenheim sowie anderer Abzüge) erscheint mit Blick auf die Stärkung der Finanz- und Makrostabilität die klar zielführendste aller Handlungsoptionen zu sein. Gleichzeitig würde ein Systemwechsel den Vollzugsaufwand bei der Einkommenssteuer deutlich verringern, während dieser langfristig aufkommensneutral ausgestaltet werden kann. Die anhaltend tiefen Zinsen führen zudem dazu, dass die politischen Chancen für einen Systemwechsel aktuell grösser sein dürften als in der Vergangenheit. Die steuerliche Belastung hat in den letzten Jahren infolge gesunkener Schuldzinsen zugenommen, während gleichzeitig der Anteil der Wohneigentümer gestiegen ist.

Minderheitsposition

Hans-Ulrich Bigler stellt sich wie folgt begründet gegen diese Empfehlung: „Der steuerrechtliche Umgang mit Fremdkapital und seine Auswirkungen ist kein Sachverhalt, der auf seine Verknüpfung mit dem Finanzplatz alleine reduziert werden kann. Er wirkt sich in privaten Investitionsentscheiden, unternehmerischen Investitionsentscheiden, Finanzierungsüberlegungen usw. aus. Gleichzeitig ist er eingebettet in Sparanreizsysteme, Liquiditätsbewirtschaftungsanreize, Zinsgefüge, usw. Kurz: Es sind so viele Verknüpfungen vorhanden, dass das Mandat dieses Beirates diesen gar nicht gerecht werden kann.“ Daniel Lampart spricht sich ebenfalls gegen die Empfehlung aus.