

Eidgenössische Volksabstimmung vom 11. März 2012

# Nein zu den Bauspar-Initiativen

## Argumente aus kantonaler Sicht

### Inhalt

<b>1</b>	<b>DIE BAUSPARINITIATIVEN DER SGFB UND DES HEV</b>	<b>2</b>
1.1	Die Initiativen in Kürze	2
1.2	Umsetzung der Initiativen	4
1.3	Auswirkungen der Initiativen	5
<b>2</b>	<b>WIESO DIE BAUSPARINITIATIVEN AUS SICHT DER FDK ABZULEHNEN SIND</b>	<b>7</b>
2.1	Kein Handlungsbedarf für zusätzliche Wohneigentumsförderung über das Steuersystem	7
2.2	Rechtsgleichheit und Besteuerungsgrundsätze sind zu respektieren	10
2.3	Volkswirtschaftliche Verzerrungen	12
2.4	Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte	13
2.5	Verkomplizierung des Steuersystems und Vollzugsprobleme	14
<b>3</b>	<b>FAZIT</b>	<b>16</b>
	<b>ANHANG 1: INITIATIVTEXTE</b>	<b>18</b>
	<b>ANHANG 2: ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	<b>21</b>

# 1 Die Bausparinitiativen der SGFB und des HEV

## 1.1 Die Initiativen in Kürze

### Ausgangslage

Die Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens (SGFB) reichte am 29. September 2008 die Volksinitiative "für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (**Bauspar-Initiative**)" ein. Die Volksinitiative des Schweizerischen Hauseigentümergeverbands (HEV) unter dem Titel "Eigene vier Wände dank Bausparen" wurde am 23. Januar 2009 eingereicht (**HEV-Initiative**). Der Bundesrat fasste beide Initiativen in der Botschaft vom 18. September 2009<sup>1</sup> zusammen und lehnte beide Vorlagen ab. Nachdem ein indirekter Gegenvorschlag zur HEV-Initiative bereits in der Sommersession 2011 in der Schlussabstimmung scheiterte, konnten sich die Eidgenössischen Räte in der Herbstsession 2011 nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen.<sup>2</sup> Somit gibt es keine Abstimmungsempfehlung des Parlaments zu den beiden Initiativen. Der Bundesrat lehnt beide Initiativen ab. Die SGFB-Initiative wird am 11. März 2012 zur Abstimmung gelangen. Die HEV-Initiative kommt voraussichtlich am 17. Juni 2012 zur Abstimmung.

Die FDK lehnte die Einführung des Bausparens in der Vergangenheit jeweils deutlich ab. Auch die vorliegenden Volksinitiativen fanden keine Zustimmung, was in einer Eingabe an die WAK-N vom 3. Februar 2010 und in der Anhörung WAK-S vom 19. April 2010 auch den Eidg. Räten mitgeteilt wurde. Den indirekten Gegenvorschlag zu den beiden Volksinitiativen lehnte der FDK-Vorstand ebenfalls klar ab.<sup>3</sup> Lediglich die Kantonsregierungen von Basel-Landschaft und Genf befürworteten den Gegenvorschlag.

### Inhalt der Initiativen

*"Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (**Bauspar-Initiative SGFB**)"*

- Optionale Einführung des Bausparens nur in den Kantonen für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen.
- Befreiung der Bausparrücklagen von der Einkommens- und Vermögenssteuer von Kanton und Gemeinden.
- Befreiung von Fördergeldern der öffentlichen Hand (sog. Bausparprämien) für die Kantons- und Gemeindesteuern.
- Abzug für Bausparen max. CHF 15'000 jährlich, für Energie-Bausparen max. CHF 5'000 jährlich. Verheiratete können den doppelten Abzug gelten machen.
- Abzug während einer maximalen Dauer von 10 Jahren.
- Aufschub der Besteuerung am Ende der Bausparperiode, sofern selbstgenutztes Wohneigentum erworben wird. Nachbesteuerung ohne Verwendung nach 2 Jahren.

<sup>1</sup> Vgl. BBl 2009 6975ff, <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2009/6975.pdf>.

<sup>2</sup> Die Einigungskonferenz schlug vor, die Bausparinitiative abzulehnen, aber die HEV-Initiative zur Annahme zu empfehlen. Der Nationalrat 28.09.2011 hielt indessen daran fest, beide Initiativen zur Annahme zu empfehlen. Zur Bausparinitiative SGFB kam deshalb keine Empfehlung zustande. Am 29.09.2011 lehnte der Ständerat schliesslich eine Empfehlung zur Annahme der HEV-Initiative mit 16 zu 24 Stimmen ab. Somit gibt es keine Empfehlung des Parlaments zu den beiden Initiativen.

<sup>3</sup> Stellungnahme vom 19.11.2010, [http://www.fdk-cdf.ch/101119\\_bauspar-vi\\_indirgv\\_wak-s\\_stn\\_fdkv\\_uz\\_d.pdf](http://www.fdk-cdf.ch/101119_bauspar-vi_indirgv_wak-s_stn_fdkv_uz_d.pdf).

- Kantone können Regelungen gegen Missbräuche und Härtefälle bei der Nachbesteuerung treffen.
- Sofort umsetzbar in den Kantonen

### "Eigene vier Wände dank Bausparen" (**HEV-Initiative**)

- Zwingende Einführung des Bausparens in Bund und Kantonen für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum.
- Befreiung der Bausparrücklagen von der Einkommens- und Vermögenssteuer.
- Abzug max. CHF 10'000 jährlich, Ehepaare max. CHF 20'000 jährlich.
- Abzug während einer maximalen Dauer von 10 Jahren.
- Aufschiebung der Besteuerung am Ende der Bausparperiode, sofern selbstgenutztes Wohneigentum erworben wird.
- Übergangsfrist 5 Jahre.

### Die Argumente der Befürworter

Die Initianten der **Bauspar-Initiative SGFB** bringen die folgenden Argumente für die Initiative vor:

- Selbstständig genügend Eigen-Kapital ansparen: Die Initiative ermöglicht den gezielten Aufbau von Eigenkapital für den Wohneigentumserwerb. Durch die Steuerersparnis, vorteilhaften Bankkonditionen und zusätzlichen Förderbeiträgen (Bausparprämien), können zusätzliche Mittel gespart werden, die eine solide Eigenmittelunterlegung erlaubt.
- Investitionsentscheid wird bei Eröffnung des Bausparkontos gefällt: Das Ziel des Erwerbs von Wohneigentum wird durch eine strenge Nachbesteuerung von nicht zweckdienlich verwendeten Mitteln sichergestellt.
- Keine Einmischung in die Kantonskompetenz: Steuerpolitik ist Sache der Kantone. Mit der Bauspar-Initiative können die Kantone selbstständig entscheiden, ob sie das steuerlich begünstigte Bausparen einführen wollen. Die Kantone bleiben bei der Wahl der Instrumente zur Wohneigentumsförderung frei.
- Durchschnittseinkommen der Bausparer im Baselbiet: Bausparen ist nicht für Reiche. Das durchschnittliche steuerbare Einkommen liegt dort bei CHF 56'000. Nur gerade 10% der Bausparer haben ein steuerbares Jahreseinkommen über CHF 120'000.
- Förderprämien der öffentlichen Hand werden steuerbefreit: Damit wird der unelgische Effekt beseitigt, dass die eine Hand gibt und die andere gleichzeitig wieder nimmt.
- Verfassungsauftrag erfüllen: Die Bundesverfassung schreibt die Förderung des Wohneigentums vor. Bisher wurde in der Schweiz jedoch noch wenig unternommen, um die tiefe Wohneigentumsquote von durchschnittlich 34 % (im Jahr 2000) zu erhöhen. Das Ausland (Deutschland 43%, Frankreich 55%, Österreich 56% und Spanien 82%) hat höhere Eigentümerquoten.
- Bausparen funktioniert: Das steuerlich begünstigte Bausparen wird im Kanton Basel-land bereits seit über 20 Jahren erfolgreich praktiziert. Pro Jahr haben dieses Instrument im Durchschnitt 3'000 Bausparer/-innen genutzt. Es ist deshalb nicht verwunderlich, dass die Wohneigentümerquote im Kanton Baselland zwischen 1990 und 2000 von 37 auf 41,5 Prozent angestiegen ist.
- Arbeitsplätze erhalten und neue schaffen: Studien belegen die positiven volkswirtschaftlichen Effekte des Bausparens, trotz kurzfristiger Steuerausfälle. Durch das Bausparen ist mehr Eigenkapital vorhanden. Dadurch werden in der Bauwirtschaft zusätzliche Aufträge ausgelöst und neue Arbeitsplätze geschaffen. Schliesslich profitiert auch der Staat von zusätzlichen Steuereinnahmen: Rechnet man die Erfahrungszahlen aus Baselland auf die Schweiz hoch, ergibt sich mit einem schweizweit eingeführten Bausparmodell ein zusätzliches Investitionsvolumen von jährlich rund CHF 2 bis 3 Milliarden.

- Reduktion des Energieverbrauchs ist ein Gebot der Stunde: Umwelt- und Effizienzmassnahmen sind notwendig. Die ETH Zürich und «energieschweiz» gehen davon aus, dass der Energieverbrauch im Haushalt durch Massnahmen wie verbesserte Gebäudehülle usw. ohne Komforteinbussen um die Hälfte reduziert werden könnte.
- Förderung nachhaltiger Umwelttechnologien: Mit der Bauspar-Initiative erhalten die Kantone die Möglichkeit, selber festzulegen, welche Investitionen als Umweltschutz- und Energiesparmassnahmen gelten. Investitionen müssen eine Verbesserung der Energiebilanz des bestehenden Wohneigentums bewirken. Dadurch kann auch nachhaltigen Umwelttechnologien zum Durchbruch verholfen werden.

Für die **HEV-Initiative** werden die folgenden Argumente vorgebracht:

- Tiefe Wohneigentumsquote in der Schweiz: Im internationalen Vergleich hat die Schweiz eine sehr tiefe Wohneigentumsquote und gegenüber der Situation von 1950 hat sie nur unwesentlich zugenommen.
- Wunsch der Bevölkerung nach Wohneigentum: Der tiefen Wohneigentumsquote in der Schweiz steht der ausgeprägte Wunsch der Bevölkerung gegenüber, selber Wohneigentum zu besitzen.
- Wohneigentumsförderung fehlt: Zwar können Vorsorgegelder für den Erwerb eines Eigenheimes eingesetzt werden. Das schmälert aber grundsätzlich die spätere Altersvorsorge, zudem müssen die Gelder bei einem Vorbezug besteuert werden. Das ist keine echte staatliche Förderung, wie dies die Verfassung eigentlich vorsieht.
- Breite Wohneigentumsförderung durch Bausparen: Das Beispiel des Kantons Basellandschaft zeigt, dass das steuerlich begünstigte Bausparen Wohneigentum für breite Bevölkerungsschichten ermöglicht. Der durchschnittliche Bausparer verfügt über ein steuerbares Einkommen von CHF 56'000.
- Bausparen löst hohe Wertschöpfung aus: Betroffen sind die mit dem Wohnungsbau verbundenen Branchen. Die positiven Effekten werden die kurzfristigen Einnahmeausfälle überkompensieren.

## 1.2 Umsetzung der Initiativen

---

### Bauspar-Initiative SGFB

Die Einführung des Bausparens betrifft den Bund nicht und ist für die Kantone freiwillig. Auch bezüglich Abzugshöhe und Dauer der Ansparzeit sind unterschiedliche Umsetzungen in den Kantonen möglich. Dies erhöhte einerseits die Flexibilität und Autonomie der Kantone, andererseits führt dies zu einer vertikalen und horizontalen Disharmonisierung des Steuersystems.

Ausserdem lässt die Bausparinitiative SGFB zahlreiche Vollzugsfragen offen, die einer Beantwortung harren. Dazu gehören:

1. Wie wird die Erstmaligkeit des entgeltlichen Erwerbs von Wohneigentum geprüft bzw. zurückverfolgt?
2. Wie wird die zweckmässige Verwendung der Mittel geprüft?
3. Wie werden der Aufschub der Besteuerung beim Umzug und die Ersatzbeschaffung im neuen Kanton geregelt?
4. Wie würde die Nachbesteuerung von nicht zweckmässig verwendetem Bausparkapital vorgenommen?

5. Müsste ein Bausparkonto bei einem Umzug von einem Kanton, in dem Bausparen zulässig ist, in einen Kanton, in dem es nicht zulässig, aufgelöst und nachbesteuert werden oder könnte es als "normales" Konto weitergeführt werden?
6. Wie sollen Härtefälle und Missbräuche definiert und voneinander abgegrenzt werden?

Das Energie-Bausparen führt zu vergleichbaren Vollzugsproblemen und wirft weitgehend dieselben ungelösten Fragen auf.

### **HEV-Initiative**

Die HEV-Initiative will identische Maximal-Abzüge und Maximal-Anspardauern für das Bausparen in allen Kantonen und beim Bund. Damit wird zwar eine vertikale und horizontale Disharmonisierung vermieden, aber der Teufel mit dem Beelzebub einer materiellen Steuerharmonisierung ausgetrieben. Indem die Kantone zur Gewährung von Abzügen und zur Befreiung des angesparten Bausparkapitals von der Vermögenssteuer verpflichtet werden, wird das kantonale Einkommens- und Vermögenssteuersubstrat geschmälert.

Ausserdem lässt auch die HEV-Initiative die Bausparinitiative SGFB zahlreiche Vollzugsfragen offen, die einer Beantwortung harren. Dazu gehören:

1. Wie wird die Erstmaligkeit des Bausparens geprüft bzw. zurückverfolgt?
2. Wie wird die zweckmässige Verwendung der Mittel geprüft?
3. Wie werden der Aufschub der Besteuerung beim Umzug und die Ersatzbeschaffung im neuen Kanton geregelt?
4. Wie würde die Nachbesteuerung von nicht zweckmässig verwendetem Bausparkapital vorgenommen?

### **Umsetzung im Falle einer Annahme beider Volksinitiativen.**

Falls beide Initiativen in der Volksabstimmung angenommen werden, müssten unter Umständen Normenkonflikte gelöst werden. Aufgrund der lex posterior-Regel wäre das Bausparen obligatorisch in den Kantonen und beim Bund einzuführen. Die Regelung der SGFB-Initiative bezüglich der steuerlichen Behandlung des Energie-Bausparens und der Bausparprämien wären aber als lex-specialis-Regeln beizubehalten. Die Bauspar-Initiative SGFB könnte im Falle einer Annahme sofort angewendet werden. Die Kantone dürften aber, um Zusatzarbeiten zu vermeiden, mit der Konkretisierung der Verfassungsbestimmung zuwarten bis nach der Abstimmung über die HEV-Initiative und dem Vorliegen der Umsetzungsgesetzgebung.

## **1.3 Auswirkungen der Initiativen**

---

### **Auswirkungen der Initiative auf die Steuerpflichtigen / Bodenpreise**

Die steuerliche Entlastung, die durch einen Bausparabzug entsteht, ist für niedrige Einkommen zwar prozentual zur gesamten Steuerschuld grösser. Hohe Einkommen werden aber in absoluten Beträgen durch die Steuerersparnis stärker entlastet. Die untenstehende Tabelle zeigt die Belastungsunterschiede einer Familie mit zwei Kindern jeweils in den Kantonshauptorten für das Jahr 2009 unter Anwendung des maximalen Abzugs der **HEV-Initiative**.

**Tabelle 1: Doppelverdiener-Familie mit zwei Kindern, jährliche Einkommenssteuerersparnis (Bund, Kanton, Gemeinde) aufgrund eines Bausparabzugs in Höhe von 20'000 Franken**

Bruttoeinkommen Haushalt (HH)	Steuer vor Abzug in Fr.			Steuer nach Abzug in Fr.			Steuerersparnis in Fr.		
	ZG	SH	NE	ZG	SH	NE	ZG	SH	NE
HH 1: 80'000 Fr.	697.-	4'009.-	5'675.-	1.-	1'452.-	1'466.-	<b>696.-</b>	<b>2'557.-</b>	<b>4'208.-</b>
HH 2: 120'000 Fr.	2'954.-	9'785.-	15'019.-	1'341.-	6'249.-	9'309.-	<b>1'613.-</b>	<b>3'536.-</b>	<b>5'710.-</b>
HH 3: 200'000 Fr.	12'775.-	29'054.-	39'394.-	9'184.-	22'520.-	31'633.-	<b>3'591.-</b>	<b>6'534.-</b>	<b>7'761.-</b>
HH 4: 500'000 Fr.	85'109.-	131'449.-	155'250.-	80'141.-	124'336.-	147'082.-	<b>4'968.-</b>	<b>7'113.-</b>	<b>8'168.-</b>

Quelle: Eidgenössische Steuerverwaltung. Steuerbelastung im Kantonshauptort 2011, inklusive Kirchensteuer. Keine Berücksichtigung der auf dem Bausparkonto angefallenen Zinserträge. Annahme: Auf Erstverdiener entfällt 70% des Haushaltseinkommens, restliche 30% entfällt auf Zweitverdiener.

Es ist davon auszugehen, dass die Wohneigentumsförderung zumindest teilweise in den Grundstücks- und Immobilienpreisen kapitalisiert wird. Bei beschränktem Wohneigentumsangebot ist durch die Förderung eine steigende Nachfrage und damit steigende Immobilienpreise zu erwarten. Die Situation auf dem Immobilienmarkt wird sich regional sehr unterschiedlich präsentieren.

### Finanzielle Auswirkungen der Initiativen auf die öffentlichen Haushalte

Die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen der Initiativen ist unmöglich oder zumindest sehr schwierig.

Die **Bausparinitiative SGFB** sieht die freiwillige Einführung des Bausparens vor. Sollte es im Extremfall bei der blossen Legalisierung des Bausparmodells des Kantons Basel-Landschaft bleiben und kein weiterer Kanton steuerliche Massnahmen im Sinne dieser Initiative einführen, so hätte sie keine finanziellen Auswirkungen auf die Kantone. Führt jedoch einzelne Kantone steuerliche Massnahmen im Sinne dieser Initiative ein, so hängen die finanziellen Auswirkungen von deren Ausgestaltung ab. Auf die Steuereinnahmen des Bundes hat diese Initiative keine Auswirkungen.

Für die **HEV-Initiative** geht die Botschaft des Bundesrates von Einnahmeausfällen von CHF 96 Mio. für die kantonale Einkommenssteuer und von CHF 36 Mio. für die direkte Bundessteuer aus. Die Zahlen wurden mit Hilfe von älteren Daten aus dem Kanton Basel-Landschaft auf die ganze Schweiz hochgerechnet in der Annahme, dass sich die Steuerausfälle proportional zu den gesamten Einkommenssteuereinnahmen verhalten. Aufgrund von neueren Zahlen aus dem Kanton Basel-Landschaft wäre für das Jahr 2009<sup>4</sup> mit Ausfällen bei der Kantons- und Gemeindesteuer, hochgerechnet für die Schweiz, in der Grössenordnung von insgesamt rund CHF 275 Mio. bzw. von rund CHF 70 Mio. für die direkte Bundessteuer zu rechnen. Ob sich die Erfahrungen des Kantons Basel-Landschaft auf andere Kantone übertragen lassen, ist fraglich. Eine Schätzung der Steuerausfälle ist ausserordentlich schwierig. Das Verhalten der Steuerpflichtigen lässt sich nicht voraussagen. Es müssen zahlreiche Annahmen getroffen werden, z.B. bezüglich Wahl der Einkommensklasse, Anzahl Bausparende, Dauer des Bausparens, Höhe der beanspruchten Abzüge, Substitution von Säule 3a-Abzügen durch Bausparabzüge, Nachbesteuerungsregel und -einnahmen bei nicht zweckkonformer Mittelverwendung. Es erstaunt deshalb nicht, dass in einer Umfrage elf Kantone deshalb auf eine Schätzung verzichteten. Die Antworten aus den 15 Kantonen, die dennoch

<sup>4</sup> Nach Angaben der Steuerverwaltung BL wird für den Kanton mit Mindereinnahmen von 6 Mio. für den Kanton und weiteren CHF 3.5 Mio. für die Gemeinden gerechnet. Gleichzeitig wird aber auf die Studie Füg/Studer verwiesen, die zeigt, dass durch die Investitionen netto Steuermehreinnahmen resultieren.

eine Schätzung wagten, legen jedoch die Annahme nahe, dass die Ausfälle aus der HEV-Initiative für die Kantons- und Gemeindesteuern deutlich über den Beträgen der Botschaft des Bundesrats liegen dürften: Ausfälle in der Grössenordnung von CHF 250 Mio. dürften nicht überraschen.

## 2 Wieso die Bausparinitiativen aus Sicht der FDK abzulehnen sind

Die Forderung nach Einführung eines steuerprivilegierten Bausparens ist nicht neu. Mit dem Inkrafttreten des Steuerharmonisierungsgesetzes (StHG) wurden die zur Erzielung notwendigen Aufwendungen von den steuerbaren Einkünften und die allgemeinen Abzüge geregelt. Letztere wurden abschliessend im StHG aufgeführt. Bausparabzüge fallen nicht darunter. Ein derartiger Abzug kannte und kennt bisher nur der Kanton Basel-Landschaft. Mit dem Inkrafttreten des StHG hätte der Kanton Basel-Land die Verpflichtung gehabt, diese Privilegierung zu beseitigen, was aber nicht erfolgte. Bereits im Jahre 2000 lehnte die FDK die parlamentarische Initiative Hans Rudolf Gysin zum Bausparen mit allen gegen eine Stimme ab. Die Thematik wurde in der Folge auch im Zusammenhang mit der Ausarbeitung und Behandlung des Steuerpakets 2001 wiederum breit diskutiert. Die FDK hielt an ihrer ablehnenden Haltung fest. Im Jahre 2006 erteilte die FDK der parlamentarischen Initiative Basel-Landschaft für die fakultative Einführung des steuerprivilegierten Bausparens wiederum eine Absage. Aus Anlass der zwei neu aufgelegten **Initiativen lehnte die FDK die Einführung eines steuerprivilegierten Bausparens, sei es fakultativ, sei es obligatorisch, grossmehrheitlich ab und bestätigte ihre seit über 10 Jahren eingenommene Haltung.**

### 2.1 Kein Handlungsbedarf für zusätzliche Wohneigentumsförderung über das Steuersystem

---

#### Wohneigentum wird bereits gefördert – auch steuerlich

Das Wohneigentum wird heute schon auch steuerlich gefördert. Zu denken ist an den Vorbezug von **Mitteln der Säulen 2 und 3a** für den Wohneigentumserwerb, sodann die **moderate Eigenmietwertbesteuerung** zu minimal 60 Prozent und die weitgehende **Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten**.<sup>5</sup>

Zur Begründung einer zusätzlichen Förderung mittels steuerlich begünstigten Bausparens wird das ungünstige Verhältnis zwischen den Erwerbskosten von Wohneigentum und den durchschnittlichen Einkommen von jungen Familien angeführt. Diese hätten oftmals nicht die Möglichkeit ein Eigenheim zu erwerben. Dies ist unbestritten, aber nach dem Giesskannenprinzip verteilte steuerliche Privilegien für einen bestimmten Zweck verstossen gegen die Gerechtigkeit und setzen bevormundende (Fehl)anreize. Angebots- und Nachfragesituation auf den jeweiligen Immobilienmärkten spielen die entscheidende Rolle, wie einfach bzw. günstig der Eigenheimerwerb möglich ist. Ein **Teil der Förderwirkung fällt nicht bei der Nachfrage, sondern bei den Anbietern von Bausparprodukten an**, da diese sich dank der Steuerersparnis trotz möglicherweise schlechteren Leistungen besser verkaufen.

Die **Steuerabzüge verschleiern zudem die Kosten der Förderung** für die öffentliche Hand. Im Gegensatz zu quantifizierbaren Subventionen, handelt es sich bei den Steuerabzügen um entgangene staatliche Einnahmen. Diese sind nicht transparent und dem jährlichen politischen Budgetprozess entzogen.

<sup>5</sup> Zu den Vorbezügen von Geldern der beruflichen Vorsorge und aus der Säule 3a vgl. Bericht ESTV, BSV und BWO „Wohneigentumspolitik in der Schweiz“, Bern 07.12.2010, S.13ff.

## Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen werden bereits gefördert – auch steuerlich

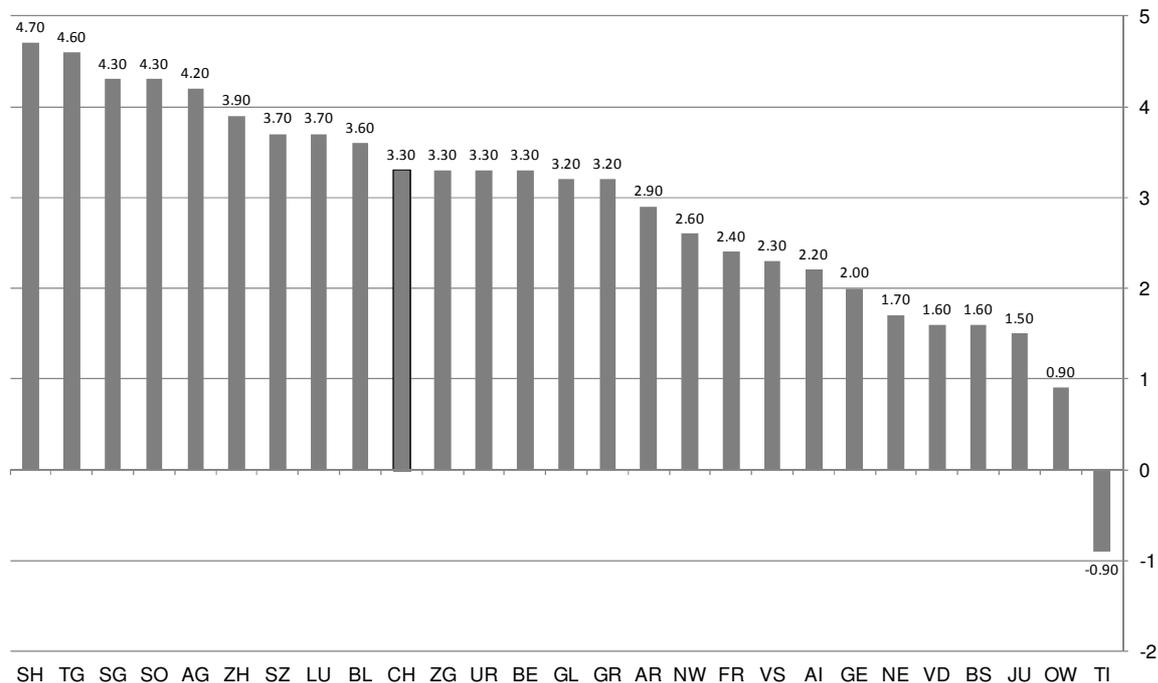
Bei der direkten Bundessteuer werden bereits heute Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, wie Unterhaltskosten von Liegenschaften zum Abzug zugelassen. Eine Kann-Vorschrift im StHG (Art. 9 Abs. 3) überlässt es den Kantonen, ob sie eine analoge steuerliche Förderung vornehmen wollen oder nicht. Der Grossteil der Kantone macht heute von dieser Möglichkeit Gebrauch.

Nebst den steuerlichen Massnahmen werden Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen bereits heute in erheblichem Umfang durch direkte Förderung unterstützt. Beispielsweise werden im Rahmen des Gebäudeprogramms<sup>6</sup> pro Jahr CHF 280 Mio. bis CHF 300 Mio. für Investitionen in Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Gebäudebereich eingesetzt. Die Mittel fliessen einerseits aus der Teilzweckbindung der CO<sub>2</sub>-Abgabe und andererseits aus den kantonalen Budgets.

## Niedrige Wohneigentumsquote in der Schweiz hat andere Gründe, als die mangelnde Förderung

Die Wohneigentumsquote wird tendenziell unterschätzt. Nach Angaben des Bundesamts für Wohnungswesen (BWO) liegt eine erweiterte Quote, die generell Wohneigentum, nicht nur das selbstgenutzte umfasst, um ca. 5%-Punkte höher.

**Abbildung 1: Veränderung der Wohneigentumsquote in Prozentpunkten zwischen 1990 und 2000**

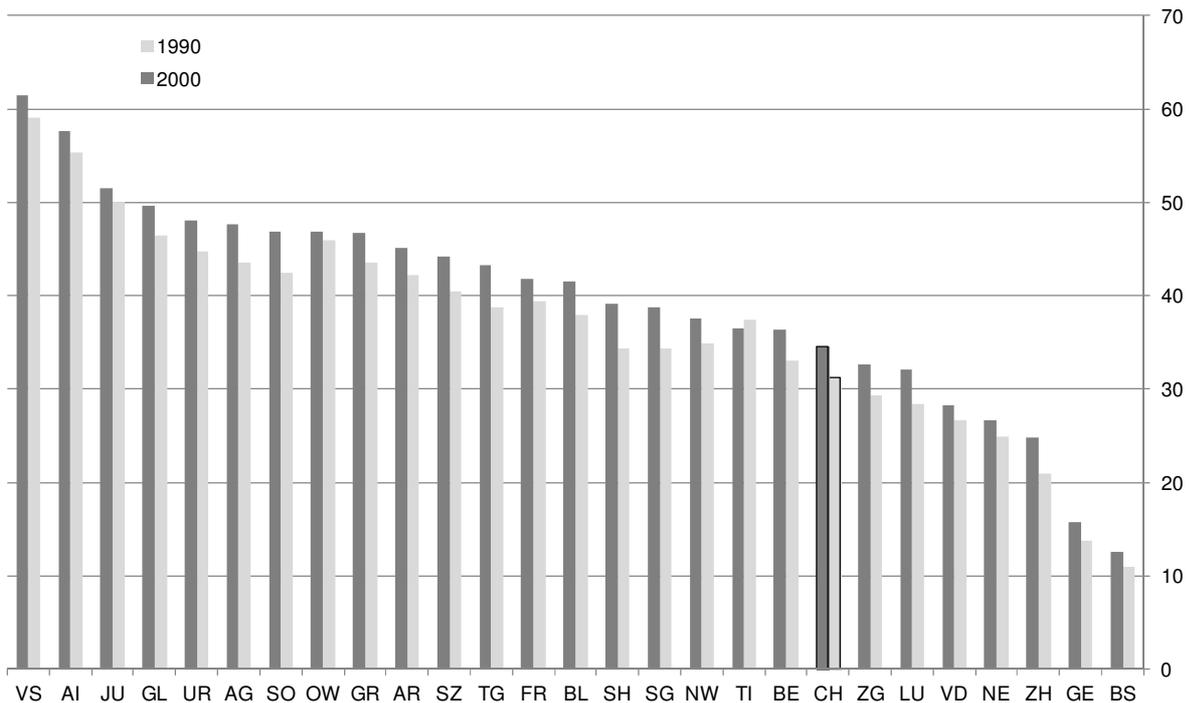


Quelle: Eigene Darstellung, Daten Bundesamt für Statistik (Bau- und Wohnungswesen)

<sup>6</sup> Vgl. [http://www.endk.ch/gebaeudeprogramm\\_beschrieb.html](http://www.endk.ch/gebaeudeprogramm_beschrieb.html)

Die Eigentumsquoten haben zwischen 1990 und 2000 in allen Kantonen ausser im Tessin zugenommen. **Das Wachstum der Wohneigentumsquoten ist ungebrochen.** (Vgl. Abb. 1) Nach der letzten Volkszählung 2000 betrug die gesamtschweizerische Wohneigentumsquote 34.6%.<sup>7</sup> (Vgl. Abb. 2) Angaben des BWO zufolge beträgt die Quote für die ganze Schweiz heute bereits 40 - 41%. Aufgrund der fehlenden Vollerhebung der Volkszählung können keine aktuellen kantonalisierten Quoten berechnet werden. Laut BWO sei aber von einer ähnlich dynamischen Entwicklung auszugehen.

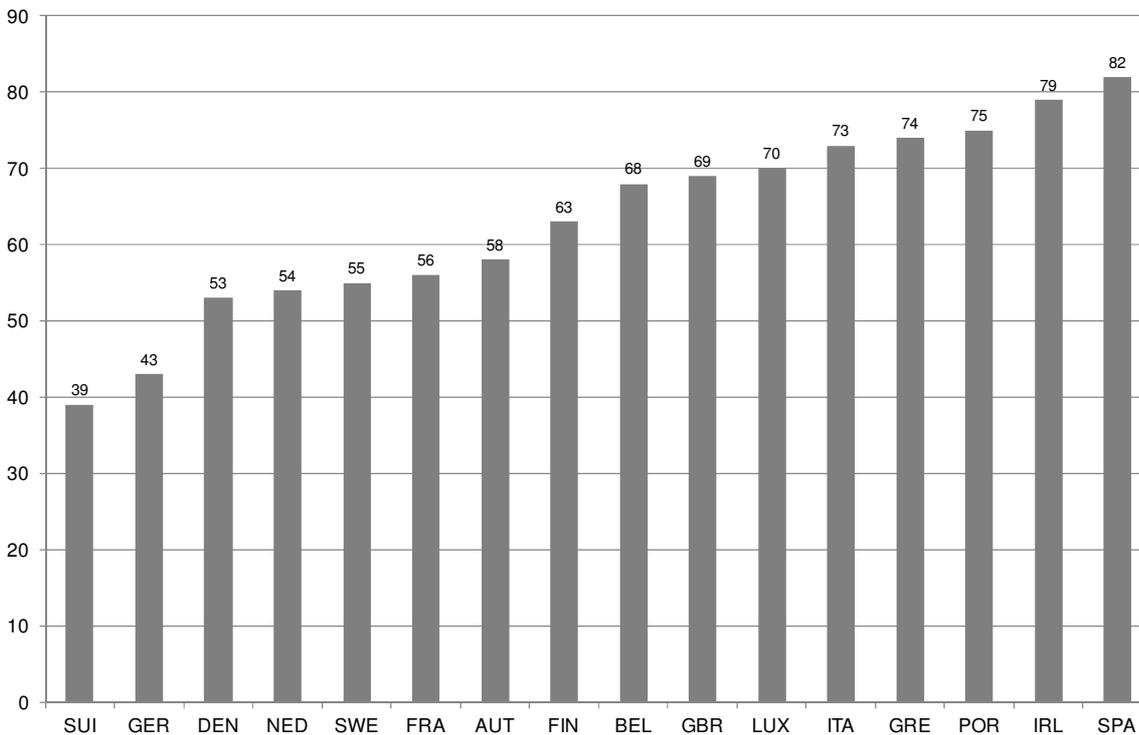
**Abbildung 2: Wohneigentumsquoten in den Kantonen in %**



Quelle: Eigene Darstellung, Daten Bundesamt für Wohnungswesen

Die Ausgangslage in den Kantonen ist sehr unterschiedlich. Städtische Kantone wie Basel-Stadt oder Genf haben eine sehr niedrige Wohneigentumsquote. Ländlich geprägte Kantone haben Quoten über 50% (vgl. Abbildung 2). Dies entspricht ungefähr den Werten wie Deutschland (43%), den Niederlanden (54%), Frankreich (56%) oder Österreich (58%), liegt aber deutlich unter jenen von z.B. Italien (73%), Griechenland (74%), Portugal (75%), Irland (79%) und Spanien (82%). (vgl. Abb. 3).

<sup>7</sup> Vom BWO wird der Verhältnismässig geringe Ausgangswert einerseits mit der späten Einführung des Stockwerkeigentums begründet. Vor 1965 kannte nur der Kanton Wallis die Form von Wohneigentum. Andererseits funktioniert der Mietwohnungsmarkt gut und Mietwohnungen sind attraktiv und erschwinglich. Zudem ist die Eigentumsquote unter der ausländischen Bevölkerung relativ gering.

**Abbildung 3: Wohneigentumsquoten im internationalen Vergleich in %**

Quelle: Eigene Darstellung, Daten Bundesamt für Wohnungswesen

Die Gründe für die niedrigen Wohneigentumsquoten in einigen Kantonen liegen nicht im fehlenden Kapital, sondern im vergleichsweise knappen Angebot an geeigneten Grundstücken und Immobilien, das sich in **hohen Erwerbskosten** niederschlägt. Die FDK hat wiederholt darauf hingewiesen, dass die Erfahrungen aus dem Kanton Basel-Landschaft keinesfalls repräsentativ sind und nicht auf die ganze Schweiz hochgerechnet werden können. So profitiert der Kanton Basel-Landschaft seit Jahren vom beschränkten Grundeigentumsangebot im benachbarten Kanton Basel-Stadt, weshalb der Anteil an Eigenheimbesitzern im Kanton Basel-Landschaft etwas höher liegt als in anderen Kantonen. Für die Schlussfolgerung, dass das steuerlich begünstigte Bausparen eine signifikante Auswirkung auf die Wohneigentumsquote hat, gibt es derzeit keine Evidenz.<sup>8</sup>

## **2.2 Rechtsgleichheit und Besteuerungsgrundsätze sind zu respektieren**

### **Unverhältnismässige Besserstellung des Bausparens gegenüber der Altersvorsorge**

Die Steuerbefreiung der Bauspareinlagen beim Bezug führt zu einer gemäss Rechtsgleichheit und Besteuerungsgrundsätzen der geltenden Verfassung (Art. 127 Abs. 2 BV) nicht vereinbaren Besserstellung gegenüber den Beiträgen der zweiten und der Säule 3a. Diese werden beim Bezug zu einem speziellen Tarif abgerechnet und besteuert. Die vorgesehenen Bausparabzüge und Energie-Bausparabzüge (SGFB-Initiative) führen zu einer doppelten Bevorzugung, da sie nicht nur in der Ansparphase, sondern auch beim zweckgemässen Bezug steuerfrei sind.

<sup>8</sup> Vgl. Delbiaggio & Wanzenried (2010), "Wohneigentum in der Schweiz", *Die Volkswirtschaft*, Jg. 83, Nr. 7/8, S. 22-25.

## **Steuroptimierungen wird die Türe aufgestossen**

Es ist anzunehmen, dass viele Steuerpflichtige, die an sich gar kein Wohneigentum erwerben oder Energie- und Umweltschutzmassnahmen tätigen möchten, sich jedoch in entsprechenden finanziellen Verhältnissen befinden, den Bausparabzug bzw. den Energie-Bausparabzug einfach als Anlagevehikel für steuerbegünstigtes Sparen nutzen würden. Sie müssten zwar eine Nachbesteuerung in Kauf nehmen, wenn sie nach Ablauf der zehnjährigen Ansparphase das Bausparkapital nicht zum Erwerb von Wohneigentum verwenden würden. Die mit dem Bausparabzug während maximal zehn Jahren erzielte Steuerersparnis, samt Zinsgewinn, dürfte jedoch sicher dann höher liegen als die Nachbesteuerung, wenn diese über eine separate, vom übrigen Einkommen getrennte Besteuerung erfolgte. Während die SGFB-Initiative zwar die Nachbesteuerung explizit erwähnt, aber offen lässt, wie sie vorgenommen werden soll, geht die HEV-Initiative nicht auf die Nachbesteuerung ein.

## **Unverhältnismässige Besserstellung von Bausparenden gegenüber Mieterinnen und Mietern in gleichen Verhältnissen**

Eine doppelte steuerliche Privilegierung beim Ansparen und beim Bezug der Bausparmittel führt gemäss den geltenden Besteuerungsgrundsätzen in der Verfassung (Art. 127 Abs. 2 BV) zu einem höchst problematischen Missverhältnis im Vergleich zur Situation von Mieterinnen und Mietern in gleichen wirtschaftlichen Verhältnissen. Der Bundesrat hat sich bereits in früheren Botschaften zum Bausparen kritisch mit der Verfassungsmässigkeit auseinandergesetzt. Er hat auch auf verschiedene Gutachten hingewiesen - so Cagianut/Cavelti, Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben vom 20. Juni 2003 (Steuerpaket 2001); Zuppinger Ferdinand, Gutachten zur Verfassungsmässigkeit der Volksinitiative für breitere Besteuerung und massvolle Besteuerung von Wohneigentum; Ernst Höhn/Alfred Meier, Steuerliche Massnahmen zur Wohneigentumsförderung. Die bisherigen Argumente bezogen sich auf Art. 108 BV, wonach der Bund den Wohnungsbau, den Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum, das dem Eigenbedarf Privater dient, sowie die Tätigkeit von Trägern und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus fördert. Mit der Annahme einer oder beider Volksinitiativen würde indessen eine Verfassungsgrundlage für das Bausparen bzw. der steuerlichen Förderung des Erwerbs von selbstgenutztem Wohneigentum geschaffen und der bisherige verfassungsrechtliche Spielraum ausgeweitet.

Das Gutachten Cagianut/Cavelti zeigt, wie gross die steuerliche Differenz für Personen ausfallen kann, die das Bausparen in Anspruch nehmen können und solchen, die dazu nicht in der Lage sind. Die Differenzen, insbesondere bei höheren und hohen Einkommen, können sich in einem hohen zweistelligen Prozentbereich bewegen. Steuerliche Differenzen, die wesentlich über zehn Prozent hinaus gehen, sind aber – gestützt auf die geltende Verfassung - aus Sicht der Rechtsgleichheit und der Besteuerungsgrundsätze in der Verfassung trotz Förderungsartikel in der BV problematisch. Bereits die Gutachter Zuppinger sowie Höhn und Meier legten dar, dass trotz der Förderung des Wohneigentums und der Selbstvorsorge - Zielen mit Verfassungsrang - unter Abweichung des Leistungsfähigkeitsprinzips im Steuerrecht Grenzen gesetzt sind. Diese Autoren erwähnen Beträge zwischen CHF 1'000 bis CHF 2'000, allenfalls CHF 4'000. Selbst wenn man diese der Preisentwicklung anpassen wollte, würden sie nie den vorgeschlagenen Bausparabzug von max. CHF 10'000 (gemäss HEV-Initiative) beziehungsweise max. CHF 15'000 (Bauspar-Initiative SGFB) erreichen.

## **Mangelndes Einkommen schliesst ganze Bevölkerungsschichten von der Förderung aus**

Problematisch wird das steuerlich begünstigte Bausparen insbesondere dann, wenn ganze Bevölkerungsschichten von dieser Förderungsmassnahme ausgeschlossen sind aufgrund des fehlenden Grundeinkommens. Wer wenig verdient, kann keine Bauspareinlagen bilden, um das notwendige Eigenkapital für den Erwerb eines Eigenheims aufzubringen. Erhebun-

gen des Bundesamtes für Statistik zeigen, dass Haushalte mit einem jährlichen Bruttoeinkommen von CHF 93'096 durchschnittlich CHF 5'688 pro Jahr sparen können<sup>9</sup>. Dies allein reicht aber kaum für den Erwerb eines Eigenheims aus. Wer hingegen viel verdient, ist auch ohne Bausparen in der Lage, selbstgenutztes Wohneigentum zu erwerben. Der durchschnittliche Bausparbetrag im Kanton Basel Landschaft beträgt über CHF 16'000. Nur Personen mit sehr hohen Einkommen oder Vermögen können solche Beträge ansparen.

### **Energetische Sanierungsmassnahmen werden bereits heute direkt gefördert und sind abzugsfähig**

Die **Bausparinitiative SGFB** will die Abzugsfähigkeit des Energie-Bausparens und von Energie-Bausparprämien in den Kantonen gestatten. Damit würden bestehende Wohneigentümerinnen und –eigentümer doppelt privilegiert: bereits heute können in fast allen Kantonen getätigte Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen von den Steuern abgezogen werden. Neu könnten zusätzlich bereits in der Ansparphase Abzüge für diesen Zweck getätigt werden. Energiespar- und Umweltmassnahmen werden nebst den steuerlichen Massnahmen von den Kantonen und vom Bund auch direkt gefördert, beispielsweise im Rahmen des Gebäudeprogramms.

### **Sachlich nicht begründete Unterscheidung zwischen entgeltlichem und unentgeltlichem Erwerb**

Beide Initiativen wollen den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum fördern. Sie sehen die Förderung nur bei erstmaligem entgeltlichem Erwerb von Wohneigentum vor. Wer Wohneigentum geerbt oder geschenkt bekommen hat, könnte aufgrund des klaren Initiativtextes somit trotzdem – obwohl bereits Wohneigentum besitzt und damit der Zweck der Initiative erfüllt ist – von der Bausparmöglichkeit profitieren. Dies verstösst gegen den Grundsatz der rechtsgleichen Besteuerung.

## **2.3 Volkswirtschaftliche Verzerrungen**

---

### **Wohneigentumsförderung: ein ökonomisch sinnvolles Ziel?**

Bausparen verzerrt die Konsumentscheide der Haushalte und bevorteilt Wohneigentum gegenüber Mieten und anderen Konsumausgaben. Aus dieser Perspektive fragt sich, wieso der Staat das Wohneigentum überhaupt fördern soll und dafür regulierend eingreifen muss. Dass ein grosser Teil der Bevölkerung gerne Wohneigentum besitzen würde, rechtfertigt per se keine staatliche Förderung. Die Bevölkerung hegt zahlreiche andere Wünsche, die sich nicht erfüllen kann, und dennoch nicht steuerlich gefördert werden.

- Im Hinblick auf die Diversifikation des Vermögensportfolios stellt der **Immobilienbesitz ein individuelles Klumpenrisiko** dar. Die Entwicklung des Immobilienmarktes in Zeiten historisch tiefer Zinsen lässt dieses Risiko noch deutlicher werden. Das Beispiel der USA zeigt, dass intensive Wohneigentumsförderung Risiken für die Volkswirtschaft, ja sogar die Weltwirtschaft birgt, war sie doch einer der Gründe für die Finanzkrise 2008.
- Bei Fördermassnahmen wie dem Bausparen entstehen sogenannte **Mitnahmeeffekte**. Es werden speziell Haushalte gefördert, die sich auch ohne Förderung Wohneigentum leisten könnten, weil die Steuerprogression eine höhere Entlastung bei höheren und hohen Einkommen bewirkt.

<sup>9</sup> Haushaltsbudgeterhebung 2006 – 2008, Bundesamt für Statistik, Tabelle „Haushaltseinkommen und -ausgaben nach Einkommensklasse“.

- Tendenziell **reduziert der Eigenheimbesitz auch die Mobilität**, was sich negativ auf Flexibilität des Arbeitsmarktes auswirken kann und den Finanzierungsbedarf für Verkehrsinfrastrukturen erhöht.
- Eigenheimbesitzer erhöhen den **Ressourcenverbrauch** indem sie durchschnittlich mehr Wohnraum als Mieter nachfragen. Die Bodennutzung wird dadurch generell gesteigert und die Zersiedelung dadurch tendenziell gefördert.<sup>10</sup>
- Die Befürworter des steuerlich begünstigten Bausparens machen geltend, dass der Besitz von Wohneigentum nicht nur privaten Nutzen stiftet, sondern auch **positive externe Effekte** für die Gesellschaft bewirkt. Diese können sich in einer erhöhten **sozialen Stabilität** und einem höheren Engagement für das Gemeinwesen in Gebieten mit hoher Eigentumsquote zeigen. Dies impliziert, dass Wohneigentümer per se die besseren Staatsbürger sind, und blendet aus, dass in Siedlungsgebieten mit hoher Eigentümerquote auch Individualisierung und Zerfall der sozialen Kohäsion denkbar sind. Der Nachweis solcher Effekte gestaltet sich aber schwierig.

### **Bausparen ist nicht gratis zu haben**

Die durch Abzüge entstehenden Ausfälle an Steuereinnahmen müssen von allen Steuerpflichtigen, egal ob sie von Bausparabzügen profitieren oder nicht, in Form höherer Steuertarife und/oder Steuerfüsse bezahlt werden.

Die Wohneigentumsförderung hat Opportunitätskosten. Zwar werden durch Bausparen die Wohnbauinvestitionen verstärkt oder der Konsum von grösseren Wohnobjekten gefördert, dies aber auf Kosten von unter Umständen produktivitäts- und wachstumswirksameren Investitionen im Unternehmenssektor oder von Konsumausgaben, die einen höheren Nutzen stiften. Die für das Bausparen eingesetzten Mittel könnten zwar Effekte zeigen, es ist aber sehr wahrscheinlich, dass sie ohne staatliche Intervention noch produktiver eingesetzt würden. Die von den Initianten der Initiativen dargelegten Wachstums- und Beschäftigungseffekte des Bausparens im Kanton Basel-Landschaft berücksichtigen diese Opportunitätskosten nicht.

### **Förderung wird in den Immobilienpreisen kapitalisiert**

Die Wohneigentumsförderung wird zumindest teilweise in den Bodenpreisen kapitalisiert und kommt somit nicht den Bausparenden, sondern den bestehenden Grund- und Immobilieneigentümern zugut. Sofern das Angebot an Wohneigentum nicht ausgeweitet wird, ist mit steigenden Immobilienpreisen zu rechnen. Auch Zersiedelung und raumplanerische Herausforderungen (Bauzonen an Orten mit hoher Wohnungsnachfrage) können damit verbunden sein. Das Bausparen kann damit für junge Bausparende, die eigentlich gefördert werden sollten, zu einem Nullsummen-Spiel werden.

## **2.4 Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

---

Die finanziellen Auswirkungen dürfen nicht unterschätzt werden. (Vgl. oben, Ziff. 1.3, S. 6f) In der heutigen finanzpolitisch höchst angespannten Situation **stehen andere Prioritäten** im Raum als der Einsatz öffentlicher Mittel für eine "breitere" Eigentumsstreuung für ganz bestimmte Einkommenskategorien. Die Daten zeigen zudem deutlich, dass nicht die anvisierten sogenannten Schwellenhaushalte in erster Linie von der Förderung profitieren, sondern Haushalte mit hohem Einkommen und Vermögen.

<sup>10</sup> Vgl. Bericht ESTV, BSV und BWO „Wohneigentumspolitik in der Schweiz“, Bern 07.12.2010, S. 11f.

Zudem ist zu bezweifeln, dass die Steuerausfälle nur vorübergehend sein werden: bereits heute ist davon zu lesen, dass der gesellschaftliche und demografische Wandel Wohneigentum als weniger attraktiv erscheinen lassen, ja es ist sogar vom Entstehen eigentlicher Eigenheimbrachen und eines Angebotsüberhangs die Rede. Der **sehr heterogene Immobilienmarkt** zeigt auch regional unterschiedliche Entwicklungen. Auch regionale Immobilienblasen sind nicht auszuschliessen. Unter diesen Umständen ist das nachhaltige Aufholen von Steuerausfällen mittels vermehrter Bautätigkeit dank Bausparen weniger wahrscheinlich.

Sollte die Wohneigentumsförderung ausserdem zu einer weiteren Zersiedelung führen, bewirkte dies ein weiteres Anwachsen der Pendlerströme und damit eine weitere Belastung der öffentlichen Hand durch die Finanzierung von **Verkehrsinfrastrukturen**.

## 2.5 Verkomplizierung des Steuersystems und Vollzugsprobleme

---

### Steuerharmonisierung

Die im Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) aufgeführten Abzüge und Freibeträge sind abschliessender Natur. Die Kantone haben nur die Möglichkeit, deren Höhe und konkrete Ausgestaltung zu umschreiben. Damit setzt das StHG die horizontale formelle Steuerharmonisierung um. Demgegenüber führt die Kann-Bestimmung der **Bauspar-Initiative SGFB** zur horizontalen Disharmonisierung unter den Kantonen. Neu sollen 25 Kantone etwas einführen, was sie bisher konsequent ablehnten. Indem die Initiative den Bund aussen vor lässt, führt sie auch zu einer vertikalen Disharmonisierung zwischen den Kantonen und dem Bund. Dies läuft dem Gedanken der formellen Steuerharmonisierung und dem geltenden Harmonisierungsauftrag von Art. 129 BV diametral zuwider.

Die **HEV-Initiative** sieht gar zwingende Bausparabzüge vor. Sie sprengt damit den von Art. 129 Abs. 2 BV gesetzten Rahmen der formellen Steuerharmonisierung und nimmt eine materielle Steuerharmonisierung vor. So greift sie – aus Optik der heutigen Verfassung – in unzulässiger Weise in die Steuerhoheit und das Steuersubstrat der Kantone ein. Die HEV-Initiative will eine obligatorische Einführung des Bausparens. Es ist unverständlich und harmonisierungsrechtlich unhaltbar, wenn die Lösung eines einzigen Kantons für die ganze Schweiz, Bund und Kantone, zum Taktgeber für eine bestimmte Massnahme wird. Bei der Schaffung des Steuerharmonisierungsartikels in der Bundesverfassung wurde ausdrücklich verlangt, dass bei den Harmonisierungsbestrebungen die Bemühungen der Kantone d.h. die Gesetzgebung in den Kantonen, zu berücksichtigen seien. Beide Initiativen verstossen in eklatanter Weise gegen diese Verfassungsidee.

### Vollzugsprobleme / Verkomplizierung

**Beide Initiativen** verkomplizieren das Steuersystem und erschweren den Vollzug. Sie widersprechen damit dem politisch breit abgestützten Ruf, das Steuersystem zu vereinfachen. (Vgl. auch oben, Ziff. 1.2, S. 4f) Jeder neue Abzug führt zwangsläufig zu einer Verkomplizierung des Deklarations- und Veranlagungsverfahrens. Dies gilt besonders für so genannte anorganische Abzüge, die, wie die vorgeschlagenen Bausparabzüge, ausserhalb der Gewinnungskostenabzüge liegen und mit denen ausserfiskalische Zwecke verfolgt werden.

Der Kontrollaufwand der kantonalen Steuerbehörden wird stark zunehmen. Sie müssten überprüfen können, ob die bausparende Person berechtigt ist, die Spareinlagen vom steuerbaren Einkommen abzuziehen. Weiter müsste über lange Zeitperioden und kantonsübergreifend zur Missbrauchsbekämpfung und zur Nachbesteuerung z.B. kontrolliert werden, ob das Bausparkapital auch wirklich zum erstmaligen Erwerb und zur dauerhaften Nutzung von selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt wird. Dazu müsste - bei beiden Initiativen – ein **aufwändiges Meldesystem** zwischen den Kantonen aufgebaut werden. Ein solches müsste auch die besonderen Probleme bewältigen, die sich bei einem wiederholten interkantonalen

Wohnsitzwechsel, sei es noch während der Anspardauer, sei es aber auch nach Erwerb eines Wohneigentums und dessen Veräusserung innert einer bestimmten Frist ergeben.

Für die Bausparabzüge – sowie das Bausparkapital und die darauf anfallenden Zinsen – müssen jährliche **Bescheinigungen der Bank** verlangt werden, auf der das Bausparkapital liegt. Das Vorliegen dieser Bescheinigungen muss jährlich überprüft werden. Auf der betreffenden Bank ist für das Bausparkapital ein separates Konto einzurichten.

Das Bausparkapital ist von der Vermögenssteuer und die auf diesem Kapital anfallenden Zinsen sind von der Einkommenssteuer befreit. Gleichzeitig ist jedoch die **Rückerstattung** der auf dem Bausparkapital erhobenen **Verrechnungssteuern** zu gewährleisten.

Weiter muss die Steuerbehörde zum dannzumaligen Zeitpunkt überprüfen, ob das angesparte Bausparkapital frist- und zweckgemäss verwendet wird. Für den Fall, dass keine solche Verwendung stattfindet, ist bei beiden Initiativen eine **Nachbesteuerung** vorzunehmen. Dies muss auch für die **HEV-Initiative** gelten, obschon sie eine solche nur implizit vorsieht. Die Einzelheiten der Nachbesteuerung sind bei der HEV-Initiative in der Ausführungsgesetzgebung des Bundes (DBG und StHG) zu regeln. Dies gilt auch für die **Bauspar-Initiative SGFB**, obschon sie ausführlichere Bestimmungen zur Nachbesteuerung vorsieht. Auch bei ihr bleibt offen, wie die Nachbesteuerung zu erfolgen hat. In der Botschaft des Bundesrates zu den Initiativen wird dazu festgehalten: „Eine nach Massgabe der kantonalen Regelungen als Einkommen vorzunehmende Nachbesteuerung lässt bei der SGFB-Initiative die Frage offen, ob die geäußneten Bauspareinlagen sowie die während der Bausparphase aufgelaufenen Zinserträge dem übrigen steuerbaren Einkommen zugerechnet oder – analog den Kapitalleistungen aus Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge – gesondert besteuert und einer Jahressteuer unterstellt werden.“<sup>11</sup> Zudem können die Kantone – gemäss der SGFB-Initiative – Härtefallregelungen vorsehen, und sie erlassen Regelungen, um Missbräuche bei der steuerlichen Begünstigung des Bausparens zu verhindern. Es ist fraglich, ob das eine vom anderen stets abgegrenzt werden kann: es wäre stossend, wenn der Missbrauch von gestern zum Härtefall von heute würde.

Insbesondere die **SGFB-Initiative** stellt zudem fast unlösbare Vollzugsprobleme. Die Kantone hätten namentlich zu regeln, wie beim Wegzug in einen andern Kanton die Besteuerung geregelt werden, wie eine Härtefallregelung oder die Nachbesteuerung aussehen soll. Es ist nicht ersichtlich, wie die Kantone kantonsübergreifende Regelungen schaffen sollen, ohne dass Grundzüge im StHG festgelegt werden. Dasselbe ist zu sagen für den Erlass von Regelungen, um Missbräuche zu verhindern. Es fehlt im Initiativtext und in der Begründung jeglicher Hinweis, was unter Missbrauch zu verstehen ist, wie nachzubesteuern ist und wie allenfalls diesbezügliche Regelungen aussehen könnten. Wenn jeder Kanton eigene Regeln erlässt, sind die Disharmonisierung und damit die Verletzung der geltenden Verfassung noch offensichtlicher. In der Botschaft des Bundesrates zu den Initiativen wird auf eine „Inkonsistenz dieser Initiative“ hingewiesen: „Einerseits soll den Kantonen die Wahlfreiheit für die Verankerung des Bausparmodells gewährt werden, beim Aufschub der Besteuerung der Bauspareinlagen durch Wegzug in einen nicht bausparfördernden Kanton wird die kantonale Autonomie hingegen eingeschränkt, indem sich alle Kantone daran zu halten haben – auch jene, die das Bausparen in ihrem kantonalen Recht nicht kennen.“<sup>12</sup>

Neben dem zusätzlichen Vollzugs- und Kontrollaufwand des Energie-Bausparens kommt erschwerend hinzu, dass die Abzüge gemäss der Bausparinitiative SGFB – wenn sie der Kanton vorsieht – nur bei den kantonalen Steuern, nicht jedoch bei der Bundessteuer geltend gemacht werden können. Ein solcher Unterschied zwischen den kommunalen und kantonalen Steuern auf der einen und der direkten Bundessteuer auf der anderen Seite verkompliziert das Deklarationsverfahren.

---

<sup>11</sup> BBI 2009 6997.

<sup>12</sup> BBI 2009 6997.

Die **HEV-Initiative** führt wie dargelegt ebenfalls zu einem höheren Kontroll- und Vollzugsaufwand: die Erstmaligkeit des Erwerbs, die Berechtigung der Bausparabzüge, die zweckkonforme Mittelverwendung und die Nachbesteuerung über Kantonsgrenzen hinweg und beim Bund sind zu kontrollieren, zu regulieren und zu vollziehen.

### 3 Fazit

#### **Die Initiativen sind unnötig und ungeeignet.**

Die Gründe für die im internationalen Vergleich niedrige Wohneigentumsquote in der Schweiz liegen nicht im fehlenden Kapital, sondern in den im Vergleich mit dem Ausland hohen Kosten für Landerwerb, Baukosten und Umweltmassnahmen usw. Hauseigentümer sind nicht die besseren Staatsbürger als Mieter. Bereits heute besteht eine - verfassungsrechtlich zulässige – Privilegierung der Eigenheimbesitzer durch die moderate Festlegung des Eigenmietwerts, die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten und die Möglichkeiten der Finanzierung durch Beiträge der Säule 2 und 3a. Der Kanton Basel-Landschaft verfügt trotz Bausparen und wirtschaftlich guten Voraussetzungen (Nähe zu Basel-Stadt) nicht über eine der höchsten Eigentumsquoten.

#### **Die Initiativen missachten bewährte Besteuerungsgrundsätze.**

Der Förderung des Wohneigentums und der Selbstvorsorge - Zielen mit Verfassungsrang – sind bei Beachtung der Besteuerungsgrundsätze von Art. 127 Abs. 2 BV im Steuerrecht Grenzen gesetzt. Dies haben diverse Rechtsgutachten bestätigt. Beträge zwischen CHF 1'000 bis 2'000, allenfalls CHF 4'000 wären heute verfassungsrechtlich wohl zulässig. Selbst wenn man diese der Preisentwicklung anpassen wollte, würden sie nie die vorgeschlagenen Bausparabzüge erreichen. Problematisch wird es insbesondere dann, wenn ganze Bevölkerungsschichten aufgrund des fehlenden Grundeinkommens von dieser Förderungsmassnahme ausgeschlossen sind. Haushalte mit Einkommen zwischen CHF 60'000 und 100'000 pro Jahr sind kaum in der Lage durch Bausparen in den Genuss von selbstgenutztem Wohneigentum zu kommen. Bereits diese Einkommensschichten stellen aber in der Schweiz einen der grössten Bevölkerungsanteile, weshalb die Verfassungsmässigkeit noch vielmehr hinterfragt werden muss. Auch eine Verfassungsinitiative muss die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung berücksichtigen.

#### **Die Initiativen sind volkswirtschaftlich unsinnig.**

Bausparen verzerrt die Konsumentenscheide der Haushalte und bevorteilt Wohneigentum gegenüber Mieten und anderen Konsumausgaben. Die Wohneigentumsförderung wird zumindest teilweise in den Bodenpreisen kapitalisiert und kommt somit nicht den Bausparenden, sondern den bestehenden Grund- und Immobilieneigentümern zugut. Sofern das Angebot an Wohneigentum nicht ausgeweitet wird, ist mit steigenden Immobilienpreisen zu rechnen. Auch Zersiedelung und raumplanerische Herausforderungen (Bauzonen an Orten mit hoher Wohnungsnachfrage) können damit verbunden sein. Die Wohneigentumsförderung hat Opportunitätskosten. Zwar werden durch Bausparen die Wohnbauinvestitionen verstärkt, dies aber auf Kosten produktivitäts- und wachstumswirksameren Investitionen im Unternehmenssektor.

**Die Initiativen sind nicht gratis.**

Die vorgeschlagenen fakultativen oder obligatorischen Förderungsmassnahmen sind nicht gratis zu haben bzw. stellen einen Eingriff in das Steuersubstrat und die Steuerhoheit der Kantone dar. Wie alle Steuerabzüge führen auch Bausparabzüge zu Ausfällen an Steuereinnahmen. Diese müssen von allen Steuerpflichtigen, egal ob sie von Bausparabzügen profitieren oder nicht, in Form höherer Steuertarife und/oder Steuerfüsse bezahlt werden.

Die finanziellen Auswirkungen dürfen nicht unterschätzt werden. In der heutigen finanzpolitisch höchst angespannten Situation stehen andere Prioritäten im Raum als der Einsatz öffentlicher Mittel für eine "breitere" Eigentumsstreuung für ganz bestimmte Einkommenskategorien. Die Schwellenhaushalte werden gar nicht erreicht.

**Die Initiativen verkomplizieren das Steuersystem und führen zu Vollzugsproblemen.**

Der Wegzug von Steuerpflichtigen mit Bauspareinlagen in einen andern Kanton ist mit erheblichen ungelösten Vollzugsproblemen verbunden. Ebenso offen ist die Frage, in welchem Kanton allenfalls nicht bezogene Bauspar-Konti besteuert werden sollen, wenn vor Ablauf der Anspardauer ein Kantonswechsel stattfindet. Durch die Schaffung neuer Steuerabzüge wird das Steuersystem weiter verkompliziert. Die **Bauspar-Initiative der SGFB** würde ausserdem eine horizontale und vertikale Disharmonisierung des Steuersystems mit sich bringen. Sie verschärft die Problematik mit dem Energie-Bausparen noch zusätzlich.

Der von der **HEV-Initiative** vorgesehene Zwang zur Einführung eines Bausparmodells in den Kantonen, die bis auf Basel-Landschaft dieses System gar nicht kennen, will eine horizontale und vertikale formelle Harmonisierung in die falsche Richtung. Dem Grundsatz der horizontalen und vertikalen Steuerharmonisierung würde richtigerweise entsprochen, indem der Kanton Basel-Landschaft auf sein Bausparmodell verzichtet und damit das geltende StHG und DBG respektierte. Die Festsetzung des maximal abzugsfähigen Betrags wird vom Verfassungsgeber vorgenommen, was gegen seine heutige bloss formelle Steuerharmonisierungs-kompetenz verstösst und in die Steuerautonomie der Kantone eingreift.

## Anhang 1: Initiativtexte

### **Eidgenössische Volksinitiative "für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative SGFB)"**

I.

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

*Art. 129a (neu) Besteuerung von Bauspareinlagen*

<sup>1</sup> Die Kantone können, während einer Spardauer von höchstens zehn aufeinanderfolgenden Jahren, Bauspareinlagen von der Vermögenssteuer und die auf dem Bausparkapital angewachsenen Zinsen von der Einkommenssteuer befreien.

<sup>2</sup> Die Kantone können zudem vorsehen, dass Bauspareinlagen zum Zweck nach Absatz 3 Buchstabe a bis zu einem jährlichen Betrag von CHF 15'000 und zum Zweck nach Absatz 3 Buchstabe b bis zu einem jährlichen Betrag von CHF 5'000 von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden können; ein solcher Abzug ist auf höchstens zehn Jahre befristet. Gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten können diesen Abzug je für sich beanspruchen. Die Bundesversammlung kann die Höchstbeträge mit einer Verordnung der Teuerung anpassen.

<sup>3</sup> Bauspareinlagen im Sinne dieses Artikels müssen folgenden Zwecken dienen:

a. dem erstmaligen entgeltlichen Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum an einem schweizerischen Wohnsitz; oder

b. der Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen für selbst genutztes Wohneigentum an einem schweizerischen Wohnsitz.

<sup>4</sup> Die Bauspareinlagen können je nur einmal, aber nicht gleichzeitig, für die Zwecke nach Absatz 3 und nur von volljährigen, in der Schweiz wohnhaften Personen geüfnet werden.

<sup>5</sup> Sie sind bei einer der Aufsicht des Bundes unterstellten Bank anzulegen.

<sup>6</sup> Die Bauspareinlagen und die gutgeschriebenen Zinsen dürfen nicht verpfändet werden.

<sup>7</sup> Die Kantone können eine Altersbegrenzung für die bausparberechtigten Personen, einen jährlichen Bauspareinlage-Minimalbetrag und eine Minimalspardauer vorsehen.

<sup>8</sup> Die geüfneten Bauspareinlagen und die gutgeschriebenen Zinsen werden nach Massgabe der kantonalen Regelungen als Einkommen nachbesteuert, wenn:

a. die Bauspareinlagen nicht innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf der maximalen Spardauer oder ab dem Zeitpunkt eines früheren Bezuges zweckgemäss verwendet werden; wird nur ein Teil der Bauspareinlagen und gutgeschriebenen Zinsen innerhalb dieser Frist nicht zweckgemäss verwendet, so wird nur dieser Teil als Einkommen nachbesteuert;

b. die bausparende Person stirbt und deren Bauspareinlagen nicht vom überlebenden Ehegatten oder den Nachkommen für die Restzeit als eigene Bauspareinlagen fortgesetzt werden;

c. in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb gemäss Absatz 3 Buchstabe a die Nutzung des Wohneigentums auf Dauer geändert oder das Wohneigentum an Dritte abgetreten wird,

ohne dass der erzielte Erlös zum Erwerb eines gleich genutzten Wohneigentums in der Schweiz verwendet wird.

<sup>9</sup> Beim Wegzug in einen anderen Kanton wird die Besteuerung der Bauspareinlagen aufgeschoben. Die Kantone treffen eine Regelung, wonach der Steueraufschub entfällt und eine Nachbesteuerung nach Absatz 8 erfolgt, wenn die Bauspareinlagen in dem anderen Kanton nicht zweckgemäss verwendet werden.

<sup>10</sup> Die Kantone können Härtefallregelungen vorsehen für Fälle, in denen sich aus Nachbesteuerung der Bauspareinlagen sachlich ungerechtfertigte Belastungen ergeben.

<sup>11</sup> Die Kantone erlassen Regelungen, um Missbräuche bei der steuerlichen Begünstigung des Bausparens zu verhindern.

#### *Art. 129b (neu) Besteuerung von Bausparprämien*

Die Kantone können Bausparprämien im Zusammenhang mit Bauspareinlagen für erstmalig entgeltlich erworbenes und selbst genutztes Wohneigentum in der Schweiz oder für die Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen für selbst genutztes Wohneigentum in der Schweiz von der Einkommenssteuer befreien. Die Kantone sind für die Regelung der Einzelheiten zuständig.

## II

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung werden wie folgt ergänzt:

#### *Art. 197 Ziff. 8 (neu)*

#### *8. Übergangsbestimmung zu den Artikeln 129a und 129b*

Bis zum Inkrafttreten der an die Artikel 129a und 129b angepassten Bundesgesetzgebung können die Kantone Bestimmungen unmittelbar gestützt auf die Artikel 129a und 129b erlassen.

## **Eidgenössische Volksinitiative "Eigene vier Wände dank Bausparen" (HEV-Initiative)**

I.

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 wird wie folgt geändert:

*Art. 108a (neu) Wohneigentumsförderung mittels Bausparen*

<sup>1</sup> Bund und Kantone fördern den Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum mittels Bausparen.

<sup>2</sup> Sie beachten dabei die folgenden Grundsätze:

Für den erstmaligen entgeltlichen Erwerb von dauernd selbstgenutztem Wohneigentum in der Schweiz kann jede in der Schweiz wohnhafte steuerpflichtige Person Spargelder in der Höhe von höchstens CHF 10 000 jährlich von den steuerbaren Einkünften abziehen. Gemeinsam steuerpflichtige Ehegatten können diesen Abzug je für sich beanspruchen. Der Bund passt den Höchstbetrag periodisch der Teuerung an. Der Abzug kann während höchstens zehn Jahren geltend gemacht werden.

Während der Bauspardauer sind das Sparkapital sowie die daraus resultierenden Zinserträge von der Vermögens- und der Einkommenssteuer befreit.

Nach Ablauf der maximalen Bauspardauer wird die Besteuerung in dem Masse aufgeschoben, wie die Mittel für den Erwerb von dauernd selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt werden.

II.

Die Übergangsbestimmungen der Bundesverfassung vom 18. April 1999 werden wie folgt geändert:

*Art. 197 Ziff. 8 (neu)*

*8. Übergangsbestimmung zu Art. 108a (Wohneigentumsförderung mittels Bausparen)*

Bund und Kantone führen das Bausparen spätestens fünf Jahre nach der Annahme von Artikel 108a durch Volk und Stände ein. Sind die entsprechenden gesetzlichen Bestimmungen bis zu diesem Zeitpunkt nicht in Kraft getreten, so ist Artikel 108a unmittelbar anwendbar.

## Anhang 2: Abkürzungsverzeichnis

AUT	Österreich
BBI	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BEL	Belgien
BFS	Bundesamt für Statistik
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CHF	Schweizer Franken
DBG	Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer
DEN	Dänemark
ESTV	Eidgenössische Steuerverwaltung
FDK	Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren
FIN	Finnland
FRA	Frankreich
GBR	Grossbritannien
GER	Deutschland
GRE	Griechenland
HEV	Hauseigentümerverband Schweiz
IRL	Irland
ITA	Italien
LUX	Luxemburg
NED	Niederlande
POR	Portugal
SGFB	Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens
SPA	Spanien
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und der Gemeinden
SUI	Schweiz
SWE	Schweden
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates
WAK-S	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates