

Interpellation Blumer-Gossau (22 Mitunterzeichnende) vom 29. November 2011

Auswirkungen des steuerbefreiten Bausparens auf die kantonalen Finanzen

Schriftliche Antwort der Regierung vom 24. Januar 2012

Ruedi Blumer-Gossau bezieht sich in seiner Interpellation vom 29. November 2011 auf die Abstimmung über die eidgenössischen Volksinitiativen «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bausparinitiative)» und «Eigene vier Wände dank Bausparen (HEV-Initiative)». Er stellt in diesem Zusammenhang sechs Fragen. Den Antworten der Regierung liegt folgende Zusammenfassung zugrunde:

Am 11. März 2012 wird über die Bausparinitiative abgestimmt. Die Initiative verlangt für die Kantone die Option, für den erstmaligen Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum Bauspareinlagen von maximal Fr. 15'000.– (für Alleinstehende) bzw. Fr. 30'000.– (für Verheiratete) während höchstens 10 Jahren von der Einkommenssteuer abzuziehen und von der Vermögens- und Vermögensertragssteuer zu befreien. Die gleichen Steuervorteile sollen für Spareinlagen von maximal Fr. 5'000.– (für Alleinstehende) bzw. Fr. 10'000.– (für Verheiratete) je Jahr zur Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen am Eigenheim gewährt werden.

Voraussichtlich am 17. Juni 2012 gelangt die HEV-Initiative zur Abstimmung. Nach dieser Initiative müssen Bund und Kantone zwingend für Bausparrücklagen von maximal Fr. 10'000.– (für Alleinstehende) bzw. Fr. 20'000.– (für Verheiratete) je Jahr während maximal 10 Jahren Steuervorteile wie bei der Bausparinitiative gewähren.

Die Regierung beantwortet die einzelnen Fragen wie folgt:

1. Die finanziellen Auswirkungen der Bausparinitiative lassen sich kaum abschätzen. Die Initiative stellt es den Kantonen frei, ob sie das Bausparen einführen. Im Fall einer Einführung hängen die finanziellen Auswirkungen von der Ausgestaltung der steuerlichen Massnahmen im jeweiligen Kanton ab. Zudem lassen Simulationsrechnungen keine schlüssigen Aussagen über die zu erwartenden Steuerausfälle zu. Die Steuerausfälle, die nach Annahme der Bausparinitiative entstünden, wenn der Kanton St.Gallen die Option voll ausschöpfen würde, hängen zunächst davon ab, wie viele Steuerpflichtige die Steuervorteile in Anspruch nehmen würden. Für diese Schätzung bestehen überhaupt keine Richtwerte. Empirische Werte aus dem Kanton Basel-Landschaft helfen nicht weiter, weil Basel-Landschaft schon lange einen Bausparabzug kennt und eine andere Wohnsituation aufweist als der Kanton St.Gallen. Im Weiteren hängen die Steuerausfälle von der Strukturierung der möglichen Bausparer ab (Einkommenskategorie, Zivilstand, Ausschöpfungsgrad). Schliesslich wird auf sehr lange Sicht unbeantwortbar bleiben, wie viele Bausparer nur die Steuervorteile ausnützen werden (Aufschub von Steuersubstrat) und die Rücklagen dereinst gar nicht für den Erwerb eines Eigenheims verwenden (wobei eine günstige Nachbesteuerung anfallen wird). Eine Schätzung erweist sich daher als Spekulation. Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zu den beiden Volksinitiativen (BBI 2009, 6975, Ziff. 4.7) den möglichen Steuerausfall für die HEV-Initiative geschätzt und diesen für die Kantone auf rund 100 Mio. Franken beziffert. Das ergäbe für den Kanton St.Gallen Mindereinnahmen von etwa 8 Mio. Franken je Jahr. Die Bausparinitiative hat aufgrund der höheren Maximalabzüge

und des zusätzlichen Energiespar- und Umweltschutzabzugs noch grösseres Steuersparpotential als die HEV-Initiative. Die Regierung lässt sich aber unter diesen vagen Voraussetzungen nicht auf eine Schätzung ein.

2. Wie dargelegt können die Steuerausfälle nicht durch Simulationsszenarien eingegrenzt werden. Die nach Erfahrungszahlen aus dem Kanton Basel-Land erstellten Schätzungen des Bundes würden im Kanton St.Gallen jährliche Mindereinnahmen von rund 8 Mio. Franken erwarten lassen. Die Regierung hält dagegen auch einen Ausfall in zweistelliger Millionenhöhe für durchaus möglich.
3. Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 der Bundesverfassung, SR 101; abgekürzt BV) verlangt, dass jeder Steuerpflichtige im Verhältnis der ihm zur Verfügung stehenden Mittel und der seine Leistungsfähigkeit beeinflussenden persönlichen Verhältnisse zur Deckung des öffentlichen Finanzbedarfs beitragen soll (Mäusli/ Oertli, Das schweizerische Steuerrecht, 6. Auflage, Bern 2010, S. 61). Zwischen den Steuerpflichtigen, die das Bausparen nach einer der beiden Initiativen in Anspruch nehmen könnten und solchen, die dazu finanziell gar nicht in der Lage wären, bestehen grosse steuerliche Differenzen. Sie bewegen sich laut Modellrechnungen namentlich bei stetig steigendem Einkommen im hohen zweistelligen Prozentbereich. Solche Differenzen sind auch trotz der in der Verfassung vorgesehenen Förderung des Wohneigentums (Art. 108 BV) nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip zu vereinbaren. Die Regierung hat deshalb bereits in ihrer Stellungnahme vom 10. Dezember 2010 zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates deutlich gemacht, dass es verfassungsrechtlich bedenklich sei, wenn ganze Bevölkerungsschichten aufgrund ungenügenden Einkommens faktisch von vornherein von der Förderungs-massnahme ausgeschlossen würden. Der Förderzweck könne den einseitigen Mitteleinsatz nicht rechtfertigen, zumal der Zweck in vielen Fällen aus unterschiedlichen Gründen (zweck-widrige Verwendung, Wegzug, blosse Steueroptimierungsabsicht, Mitnahmeeffekte) gar nicht erreicht werde. An dieser Haltung gegenüber der Stossrichtung beider Initiativen hat sich nichts geändert. Der Bundesrat hat bereits in seiner Botschaft ausführlich Kritik an der Verfassungskonformität der beiden Initiativbegehren geäussert (a.a.O., 6992 ff.).
4. Beide Volksinitiativen verkomplizieren das Steuersystem. Insbesondere die Bausparinitiative stellt die Kantone vor grosse Vollzugsprobleme. Die Kantone hätten Regelungen zu treffen, wie beim Wegzug in einen anderen Kanton die Besteuerung sichergestellt oder wie eine Härtefallregelung aussehen soll. Es ist nicht ersichtlich, wie die Kantone eine einheitliche Regelung schaffen sollen, wenn nicht das Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden diese Regelung selbst vorsieht. Derselbe Regelungsbedarf gilt für die Verhinderung von Missbräuchen. Es fehlt im Initiativtext und in der Begründung jeglicher Hinweis, was unter Missbrauch zu verstehen ist und wie allenfalls eine derartige Regelung aussehen kann. Wenn jeder Kanton eigene Regeln erlässt, führt dies unweigerlich zu einer Disharmonisierung des Steuersystems.

Wie andere schwer normierbare Initiativen müssten und könnten auch die Bausparinitiative und die HEV-Initiative in der Praxis umgesetzt werden. Aus dem Blickwinkel einer transparenten und effizienten Verwaltung sind sie aber ein Rückschritt. Sie widersprechen den Forderungen nach Vereinfachung des Steuersystems.

Beim Wegzug in einen andern Kanton soll die Besteuerung der Bauspareinlagen aufgeschoben werden (Art. 129a Abs. 9 BV-Bausparinitiative). Wie erwähnt, haben die Kantone Regelungen zu treffen, wonach der Steueraufschub entfällt und eine Nachbesteuerung erfolgt, wenn die Bauspareinlagen in dem andern Kanton nicht zweckgemäss verwendet werden. Entsprechende Regelungen sind bis anhin aber nicht getroffen worden. Die Nachbesteuerung nach

Abs. 8 der erwähnten Bestimmung soll «nach Massgabe der kantonalen Regelungen» erfolgen. Ob die Kantone diesbezüglich Freiraum für Sonderregelungen geniessen und damit ein neues Spielfeld für den Steuerwettbewerb eröffnet werden darf, oder ob die Bundesgesetzgebung (StHG) in den kantonalen Kompetenzbereich eingreifen wird, lässt die Initiative offen. Die Regierung hat sich mit solchen Umsetzungsfragen noch nicht auseinandergesetzt.

5. Unter der Wohneigentumsquote versteht man den Anteil der Haushalte, die in der eigenen Wohnung oder dem eigenen Haus geführt werden. Sie ist nicht identisch mit dem Wohnstatus der Bevölkerung. Im Jahr 2009 wohnten rund 46 Prozent der Bevölkerung in Eigentum und rund 54 Prozent in Miete (Bundesamt für Statistik, Standard on income and living conditions, SILC 2009, S. 12).

Die Wohneigentumsquote in der Schweiz ist im internationalen Vergleich tief. Sie hat sich aber in den letzten 10 Jahren markant verbessert. Im gesamtschweizerischen Mittel zeigt die Entwicklung folgendes Bild:

1980	30,1 Prozent
1990	31,3 Prozent
2000	34,6 Prozent
2010	40 bis 41 Prozent (Schätzung)

Die Wohneigentumsquote wurde bis zum Jahrtausendwechsel mit der Volkszählung im Rahmen der Gebäude- und Wohnungserhebung eruiert. Seither erfolgt anstelle der Volkszählung eine jährliche Registererhebung, ergänzt mit einer Strukturhebung bei 200'000 Personen. Aufgrund dieser Angaben werden nur noch für grössere Gebiete stichprobenartig Wohneigentumsquoten berechnet werden können. Die Auswertungen für 2010 werden erst im Verlauf dieses Jahres vorliegen.

Das Bundesamt für Wohnungswesen BWO schätzt die aktuelle Wohneigentumsquote in der Schweiz auf rund 40 bis 41 Prozent (Stellungnahme des Bundesrates vom 23. Februar 2011 zum Bericht der WAK-Ständerat betreffend indirekter Gegenentwurf zu den beiden Initiativen, BBI 2011, 2269, insbesondere 2273). Nach den Angaben der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE, gewichtet mit den Angaben aus der Bevölkerungsstatistik, beläuft sich die Wohneigentumsquote im Jahr 2010 auf 40,6 Prozent. In den Abstimmungserläuterungen für den 11. März 2012 geht der Bundesrat von einer aktuellen Wohneigentumsquote von 40 Prozent aus (S. 16).

Im Kanton St.Gallen stieg die Wohneigentumsquote von 1990 auf 2000 von 34,4 Prozent auf 38,7 Prozent an, d.h. um 12,5 Prozent. Zum Vergleich erhöhte sich die Wohneigentumsquote im Kanton Basel-Land nur um 9,5 Prozent, obschon Basel-Land 1990 den Bausparabzug einführte. Aus erwähnten Gründen konnten für 2010 keine kantonalen Quoten ermittelt werden. Sollte sich die Wohneigentumsquote im Kanton St.Gallen in den letzten 10 Jahren gleich stark erhöht haben wie zwischen 1990 und 2000, ergäbe sich folgendes Bild:

1990	34,4 Prozent
2000	38,7 Prozent
2010	43,5 Prozent

Damit würde der Kanton St.Gallen etwa mit Deutschland (43 Prozent) gleichgezogen haben. Hat sich der Wohneigentumsanteil im Kanton St.Gallen aber wie im Durchschnitt der Schweiz gesteigert, müsste er aktuell über 45 Prozent liegen.

Zwischen 1970 und 2000 hat sich die Wohneigentumsquote im Kanton St.Gallen um insgesamt 40 Prozent erhöht. Kanton Basel-Land mit dem seit 1990 geltenden Bausparmodell hat den Anteil in der gleichen Zeitspanne aber nur um 28 Prozent erhöht.

6. Das Wohneigentum wird mit verschiedenen öffentlichen Mitteln gefördert. Zu erwähnen sind die Vorbezüge von Mitteln aus der 2. Säule und der Säule 3a zur Finanzierung von Wohneigentum, die Besteuerung des Eigenmietwerts nur zu 70 Prozent und der volle Abzug der Unterhaltskosten und Schuldzinsen, die moderate Vermögensbewertung und die Stützungen durch das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG und das Wohnraumförderungsgesetz WFG. Unter gesellschaftspolitischen und ökonomischen Gesichtspunkten sind insbesondere die fiskalischen Fördermassnahmen in Frage zu stellen. Im Gegensatz zu den ausserfiskalischen Instrumenten (Subventionen) handelt es sich bei den Steuerabzügen um entgangene staatliche Einnahmen. Diese sind nicht transparent und dem politischen Budgetprozess entzogen. Über Subventionen lassen sich die Förderwirkungen, aber auch unerwünschte Mitnahmeeffekte und der Ressourcenverbrauch weit besser kontrollieren als über steuerliche Privilegien. Anstelle einer ausführlichen Begründung sei dazu auf den Bericht der Eidgenössischen Steuerverwaltung, des Bundesamtes für Sozialversicherungen und des Bundesamtes für Wohnungswesen vom 7. Dezember 2010 über die Wohneigentumspolitik in der Schweiz verwiesen. Die Regierung hat diese Meinung bereits bei der Behandlung des Steuerpakets 2001 vertreten und sie vertritt sie heute noch. Es besteht weder ein ausgewiesener Bedarf noch ein verfassungsmässiger Anspruch, den Erwerb von Wohneigentum mit fiskalischen Mitteln über die bereits bestehenden Bevorteilungen hinaus weiter zu fördern.