

zu 10.459

Parlamentarische Initiative

Indirekter Gegenentwurf zu den Volksinitiativen «Eigene vier Wände dank Bausparen» und «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)»

Bericht vom 24. Januar 2011 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates

Stellungnahme des Bundesrates

vom 23. Februar 2011

Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 24. Januar 2011 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates betreffend die oben genannte parlamentarische Initiative nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. Februar 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Am 22. Juni 2010 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) eine parlamentarische Initiative ein, mit welcher ein indirekter Gegenvorschlag den beiden eingereichten Volksinitiativen zum Bausparen gegenübergestellt werden soll. Am 29. Juni wurde ihr von der zuständigen Schwesterkommission im Rahmen der Vorprüfung Zustimmung erteilt.

Inhaltlich lehnt sich die Kommissionsinitiative stark an das Konzept der Volksinitiative «Eigene vier Wände dank Bausparen» des Hauseigentümerverbands Schweiz an. Die von der WAK-S ausgearbeitete Gesetzesvorlage weist in der Besteuerung aber zwei augenfällige Unterschiede gegenüber den Volksinitiativen auf: Erstens ist sie in Bezug auf die steuerlichen Anreize moderater, weil sie die auf dem Bausparkonto angefallenen Vermögenserträge den Einkommenssteuern und das Bausparguthaben der kantonalen Vermögenssteuer unterstellt. Zweitens enthält sie klare Vorgaben für die Besteuerungsmodalitäten bei zweckwidriger Verwendung der Bauspareinlagen.

Auf der Basis des am 21. Oktober 2010 angenommenen Vorentwurfs und des erläuternden Berichts beschloss die WAK-S, eine Vernehmlassung bei den ständigen Vernehmlassungsadressaten und weiteren interessierten Kreisen durchzuführen. Die Auswertung der Ergebnisse zeigt, dass der indirekte Gegenvorschlag bei den Kantonen auf massive Ablehnung stösst: 22 Stände sprechen sich dagegen aus, Basel-Landschaft und Genf unterstützen das Ansinnen, Neuenburg nimmt keine klare Haltung ein, und Appenzell Ausserrrhoden verzichtete auf eine Vernehmlassungsantwort. Bei den Parteien ist die Bilanz gemischt: EVP, Grüne und SP lehnen die Vorlage ab, CVP, CSP und SVP stimmen zu. Die FDP ist unter dem Vorbehalt einverstanden, dass der indirekte Gegenvorschlag mit dem sogenannten Energie-Bausparen ergänzt wird, das ein konstitutives Element der Steuervergünstigung aus der Bauspar-Initiative der Schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens bildet. Schliesslich sprechen sich 15 Verbände für und 9 gegen den Vorschlag aus.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat anerkennt die Bemühungen, mit dem indirekten Gegenvorschlag den beiden Volksinitiativen zum Bausparen eine Gesetzesvorlage gegenüberzustellen, die dank der Festlegung der Besteuerungsmodalitäten zu einer höheren Berechenbarkeit des gewählten Bausparmodells führt. Dadurch verbessert sich letztlich auch die Transparenz, denn die Wirkungen eines steuerlich privilegierten Bausparens bei zweckwidriger Verwendung der geäußneten Einlagen können genauer abgeschätzt werden. Zu befürworten ist auch das Masshalten in Bezug auf Steuererleichterungen, die über die Gewährung eines Bausparabzugs hinausgehen. So werden im Gegensatz zu den beiden Volksinitiativen die auf dem Bausparkonto anfallenden Vermögenserträge (Zinsen) den Einkommenssteuern unterstellt. Dasselbe gilt für das Bausparguthaben (Einlagen einschliesslich angefallener Zinsen) bezüglich der kantonalen Vermögenssteuer. Die gewählte Konzeption führt somit zu einer gemäs-

sigteren Ausgestaltung, die sich gerade vor dem Hintergrund des steuerlichen Vorteils, der sogar bei zweckwidriger Verwendung der Bauspareinlagen anfällt, als vertretbar erweist.

Unbesehen dieser punktuellen Verbesserungen bleibt der Bundesrat einem steuerlich privilegierten Bausparen gegenüber skeptisch eingestellt. Die bereits in der Botschaft zu den beiden Volksinitiativen geäusserten grundsätzlichen Bedenken werden auch mit dem indirekten Gegenvorschlag nicht beseitigt.

Ein zentraler Punkt bleibt die Frage nach der sozialpolitischen Wirksamkeit. Die mit dem Bausparen anvisierte Zielgruppe sind die Schwellenhaushalte, jene Kreise also, die ein jährliches Haushaltseinkommen zwischen brutto 60 000 und 100 000 Franken generieren und mangels ausreichenden Eigenkapitals nicht in der Lage sind, erstmals selbstbewohntes Wohneigentum zu erwerben. Dieser Kreis dürfte nur in sehr beschränktem Ausmass von dieser zusätzlichen Form der Wohneigentumsförderung profitieren. Denn für einen Grossteil der Schwellenhaushalte sind die finanziellen Möglichkeiten zu begrenzt, um innerhalb des vorgegebenen Zeitraums (maximal 10 Jahre zur Auflösung von Bauspareinlagen) die notwendige Sparleistung zu erbringen. Zudem zeigt ein Blick in die vom Bundesamt für Statistik veröffentlichte Haushaltsbudgeterhebung für die Jahre 2006–2008, dass ein Haushalt, der ein jährliches Bruttoeinkommen von 93 096 Franken generiert, einen jährlichen Sparbeitrag von maximal 5688 Franken auf die Seite zu stellen vermag. Bei Bruttoeinkommen, die unterhalb dieses Werts liegen, fällt der Sparbeitrag entsprechend geringer aus. Damit wird deutlich, dass für den grösseren Teil der Schwellenhaushalte der Weg zum erstmaligen selbstbewohnten Wohneigentum via Bausparen aus wirtschaftlichen Gründen verbaut bleibt, falls sie nicht auf anderweitige finanzielle Hilfe zurückgreifen können. Benachteiligt sind somit jene, die sich die Auflösung entsprechender Spareinlagen aus finanziellen Gründen gar nicht erst leisten können. Zusätzlich bevorzugt der Bausparabzug aufgrund des progressiven Einkommenssteuertarifs vor allem einkommensstarke Steuerpflichtige, d.h. diejenigen, die ein solches Wohneigentum auch ohne Bausparen ins Auge fassen können. Dies hat Mitnahmeeffekte zur Folge, die dann auftreten, wenn Personen vom Staat finanzielle Anreize für eine Handlung erhalten, die sie auch ohne staatliche Förderung vorgenommen hätten. Somit stellt das Bausparen in gut entwickelten Kapital- und Wohnungsmärkten weder ein effektives noch ein effizientes Instrument dar, um das Wohneigentum junger Familien in unteren und mittleren Einkommenskategorien zu fördern.

Wie der Bundesrat bereits im Rahmen seiner Botschaft zu den beiden Volksinitiativen zum Bausparen ausführlich dargelegt hat, kommt er auch aus volkswirtschaftlicher Sicht zu einer kritischen Beurteilung der steuerlich begünstigten Wohneigentumsförderung (BBl 2009 6991 f.). Er hält weiterhin daran fest, dass unter ökonomischen Gesichtspunkten die negativen Auswirkungen zu beachten sind, die sich durch eine über die im geltenden Recht hinausgehende zusätzliche Wohneigentumsförderung ergeben:

- Erstens sind Fördermassnahmen wie die schweizweite Einführung eines Bausparabzugs ineffizient, weil sie die Entscheidungen der privaten Haushalte verzerren – bezüglich der Wahl zwischen Wohneigentum und Miete wie auch zwischen dem Wohnen und anderen Konsumgütern.
- Zweitens können die für die Wohneigentumsförderung gebundenen finanziellen Mittel nicht mehr für andere Konsum- oder Investitionsprojekte ein-

gesetzt werden (Opportunitätskosten), was tendenziell einen negativen Effekt auf das Wirtschaftswachstum hat.

- Drittens fällt ein Teil der Wirkungen des Bausparens bei den Anbietern von Bausparprodukten (Banken und andere Finanzinstitute) an, da diese für die geförderten Produkte schlechtere als marktübliche Konditionen anbieten können und trotzdem Interessenten finden.
- Viertens dürfte ein Teil dieser steuerlichen Fördermassnahmen in steigenden Immobilienpreisen verpuffen, weil das Wohnungsangebot aufgrund räumlich-topografischer Beschränkungen nicht oder nur unzureichend ausgeweitet werden kann, um mit der steigenden Nachfrage nach Wohneigentum Schritt zu halten.
- Fünftens führt eine höhere Wohneigentumsquote zu einem Anstieg des Wohnflächenbedarfs (Bodennutzung), da Einfamilienhäuser und Eigentumswohnungen im Allgemeinen grösser sind als Mietwohnungen. Bei fiskalischen Massnahmen besteht diesbezüglich keine Steuerungsmöglichkeit. Die erhöhte Bodennachfrage fördert die Zersiedelung und zeitigt damit Folgeerscheinungen, die im Widerspruch zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung stehen.

Aus Sicht des Rechtsgleichheitsgebots ist zu betonen, dass die Förderung des Wohneigentums ein staatspolitisches Ziel mit Verfassungsrang darstellt. Insofern erscheint für diese ausserfiskalische Zielsetzung der Einsatz von Steuervergünstigungen rechtlich zulässig, solange dieser Stossrichtung die einschlägigen, verfassungsrechtlich verankerten Besteuerungsprinzipien (Grundsätze der Allgemeinheit und der Gleichmässigkeit der Besteuerung, Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit) nicht entgegenstehen. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung bezeichnet die fiskalische Förderung des Anliegens der Selbstvorsorge durch Eigentumsbildung als zulässig, hält aber unmissverständlich fest, dass sich derartige Abzüge an die durch das Gleichbehandlungsgebot gesetzten Schranken zu halten haben (BGE 125 I 65 E. 3c). Somit ermächtigen weder die Wohneigentumsförderung noch die Förderung der Selbstvorsorge den Bundesgesetzgeber dazu, von zentralen verfassungsrechtlichen Grundsätzen für die Ausgestaltung der Steuerrechtsordnung abzuweichen. In der Rechtslehre ist denn auch die Frage der zulässigen Abzugshöhe für das Bausparen mehrfach kritisch hinterfragt worden (vgl. Botschaft des Bundesrates in: BBl 2009 6992 f.).

Zudem ist hervorzuheben, dass bausparende Steuerpflichtige auch bei zweckwidriger Verwendung der Bausparguthaben einen steuerlichen Vorteil erzielen. Dieser vermindert sich mit steigendem Einkommen zwar immer mehr, er kann aber gemäss Bericht der WAK-S vom 24. Januar 2011 je nach Einkommensverlauf im fünfstelligen Bereich zu liegen kommen. So beträgt im Kanton Neuenburg bei einem steuerbaren Einkommen von 110 000 Franken die Steuerersparnis eines bausparenden Ehepaars, das im Zeitpunkt der Nachbesteuerung ein wesentlich tieferes Einkommen erwirtschaftet als in den Jahren, in denen ein Bausparabzug zugelassen wurde, gegenüber einem nicht bausparenden Ehepaar mehr als 30 000 Franken. Diese Auswüchse, verbunden mit den oben genannten Mitnahmeeffekten, stellen ein Fragezeichen hinter den unmittelbaren Zweck des Bausparabzugs. Anstelle der Wohneigentumsförderung scheint das steuerlich privilegierte Bausparen eher die Steueroptimierung zu begünstigen, dessen Legitimierung nicht auf Artikel 108 der Bundesverfassung fussen kann.

Schliesslich ist einmal mehr daran zu erinnern, dass jeder neu eingeführte Abzug das Steuerrecht verkompliziert. Mit dem Bausparen werden insofern widersprüchliche Signale ausgesandt, als das Parlament schon mehrfach sein Bekenntnis zu einer Vereinfachung des Steuersystems abgelegt hat, beispielsweise mit den überwiesenen Motionen Pfisterer (07.3607) und der FDP-Liberalen Fraktion (08.3854). Auch vor diesem Hintergrund ist es glaubwürdiger, den zentralen Bemühungen um eine Vereinfachung des Steuersystems in der Schweiz nicht neue Steine in den Weg zu legen.

3 Schlussfolgerungen

Trotz den inhaltlichen Verbesserungen vermag der Gesetzesentwurf die skeptische Grundhaltung des Bundesrates gegenüber dem steuerlich begünstigten Bausparen nicht zu beseitigen. Dieses zusätzliche Instrument der Wohneigentumsförderung ist wegen seinen Wirkungsmechanismen, den volkswirtschaftlichen Folgen, den ungelösten Fragen zur Gleichbehandlung und der Verkomplizierung des Steuerrechts abzulehnen. Überdies ist darauf hinzuweisen, dass gemäss der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) die Wohneigentumsquote bereits heute rund 40–41 Prozent beträgt und damit auch ohne zusätzliche fiskalische Förderung in der letzten Dekade stark angestiegen ist.

Sollte trotz dieser Vorbehalte der Gesetzesentwurf in den eidgenössischen Räten auf Zustimmung stossen, erweist es sich als sachgerecht, wenn beim Erlassentwurf eine Reihe materieller und redaktioneller Verbesserungen vorgenommen werden.

4 Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt, auf die Gesetzesvorlage zu verzichten.

Schliesst das Parlament diesen Weg aus, so ist als Alternativantrag zumindest dafür zu sorgen, dass im Erlassentwurf materielle und redaktionelle Verbesserungen vorgenommen werden. So sind die steuerlichen Folgen bei zweckwidriger Verwendung der Bauspareinlagen während der ersten fünf Jahre auf Gesetzesstufe zu verankern und nicht auf die Erläuterungen im Bericht der WAK-S vom 24. Januar 2011 zu beschränken. Dadurch wird der Unterschied zwischen dem für diesen Tatbestand zu berücksichtigenden ordentlichen Nachsteuerverfahren und der ansonsten vorgesehenen Besteuerung bei zweckwidriger Verwendung besser ersichtlich. Weiter sollen bausparkontoführende Einrichtungen nicht – wie im Bericht der WAK-S vorgeschlagen – auf Verordnungsstufe, sondern gesetzlich verpflichtet werden, die Auszahlung des Bausparguthabens der zuständigen Veranlagungsbehörde zu melden. Weiter soll im Erlassentwurf die Trennung zwischen Vertrags- und Steuerrecht zusätzlich verstärkt werden. Und schliesslich gilt es aus Steueroptimierungsgründen (Geltendmachung des Abzugs nur, sofern hohe Einkünfte vorhanden sind) zu verdeutlichen, dass ein steuerlich privilegiertes Bausparen nicht auf verschiedene Jahre verteilt, sondern bloss während längstens zehn direkt aufeinanderfolgenden Jahren und damit unabhängig vom Einkommensverlauf der bausparenden Person möglich ist.

Im Gesetzestext ergäben sich somit im Vergleich zur Fassung der WAK-S folgende Veränderungen (Ergänzungen sind *kursiv* gesetzt, Streichungen als durchgestrichener Text markiert):

1. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer

Art. 33b (neu) Bauspareinlagen

¹ Unbeschränkt steuerpflichtige Personen können für den Zweck des erstmaligen entgeltlichen Erwerbs einer dauernd und ausschliesslich selbstbewohnten Liegenschaft in der Schweiz Einlagen, die sie im Rahmen eines Bausparvertrags leisten, *einmalig* während der ersten zehn *aufeinanderfolgenden* Jahre von den steuerbaren Einkünften abziehen. Der jährliche Abzug beträgt höchstens 10 000 Franken; *in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende* ~~gemeinsam steuerpflichtige~~ Ehegatten können diesen Abzug je für sich beanspruchen. ~~Ein Bausparvertrag kann nur einmal abgeschlossen werden. Während den ersten fünf Jahren dürfen die Einlagen nicht zweckentfremdet werden.~~ Die Verpfändung ist ausgeschlossen.

² Die auf dem Bausparkonto anfallenden Vermögenserträge unterliegen der Einkommenssteuer.

³ *Werden die Einlagen während der ersten fünf Jahre für einen anderen als den in Absatz 1 genannten Zweck bezogen, so werden sie im Verfahren nach den Artikeln 151–153 nachträglich besteuert.*

⁴ Die Einlagen unterliegen zusammen mit den übrigen Einkünften der Einkommenssteuer, wenn:

- a. die unbeschränkte Steuerpflicht in der Schweiz endet;
- b. ~~die Einlagen~~ *sie nach Ablauf der ersten fünf Jahre* für einen anderen als den in Absatz 1 genannten Zweck bezogen werden;
- c. ~~die Einlagen~~ *sie fünf Jahre nach Ablauf der maximalen Abzugsdauer nach Absatz 1 noch nicht bezogen wurden.*

⁵ Für die Berechnung des anwendbaren Steuersatzes wird jener Teil der Bauspareinlagen zu den übrigen Einkünften gezählt, der dem jährlichen Durchschnitt der abgezogenen Einlagen entspricht.

⁶ Ändert sich die Nutzung der Liegenschaft in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb auf Dauer oder wird diese im selben Zeitraum veräussert, so wird die Steuer *im Verfahren nach Absatz 5* erhoben, es sei denn, die steuerpflichtige Person erwirbt mit dem erzielten Erlös innert angemessener Frist eine gleichgenutzte Ersatzliegenschaft in der Schweiz. ~~Für die Nachbesteuerung gilt Absatz 4.~~

⁷ Der Bundesrat legt in Zusammenarbeit mit den Kantonen die Anforderungen an die Bausparverträge, *die zum Abzug berechtigen*, fest und regelt die Ausführungsbestimmungen.

Art. 129 Abs. 1 Bst. d (neu)

¹ Den Veranlagungsbehörden müssen für jede Steuerperiode eine Bescheinigung einreichen:

d. Einrichtungen über die Auszahlungen von Bausparguthaben.

2. Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden

Art. 9a (neu) Bauspareinlagen

¹ Unbeschränkt steuerpflichtige Personen können für den Zweck des erstmaligen entgeltlichen Erwerbs einer dauernd und ausschliesslich selbstbewohnten Liegenschaft in der Schweiz Einlagen, die sie im Rahmen eines Bausparvertrags leisten, *einmalig* während der ersten zehn *aufeinanderfolgenden* Jahre von den steuerbaren Einkünften abziehen. Der jährliche Abzug beträgt höchstens 10 000 Franken; *in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe lebende ~~gemeinsam steuerpflichtige~~* Ehegatten können diesen Abzug je für sich beanspruchen. Er wird im gleichen Umfang wie der Bausparabzug ~~in~~ nach Artikel 33b Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer den Folgen der kalten Progression angepasst. ~~Ein Bausparvertrag kann nur einmal abgeschlossen werden. Während den ersten fünf Jahren dürfen die Einlagen nicht zweckentfremdet werden.~~ Die Verpfändung ist ausgeschlossen.

² Die auf dem Bausparkonto anfallenden Vermögenserträge unterliegen der Einkommenssteuer.

³ Das Bausparguthaben unterliegt der Vermögenssteuer.

⁴ *Werden die Einlagen während der ersten fünf Jahre für einen anderen als den in Absatz 1 genannten Zweck bezogen, so werden sie im Verfahren nach Artikel 53 nachträglich besteuert.*

⁵ Die Einlagen unterliegen zusammen mit den übrigen Einkünften der Einkommenssteuer, wenn:

- a. die unbeschränkte Steuerpflicht in der Schweiz endet;
- b. ~~die Einlagen~~ sie nach Ablauf der ersten fünf Jahre für einen anderen als den in Absatz 1 genannten Zweck bezogen werden;
- c. ~~die Einlagen~~ sie fünf Jahre nach Ablauf der maximalen Abzugsdauer nach Absatz 1 noch nicht bezogen wurden.

⁶ Für die Berechnung des anwendbaren Steuersatzes wird jener Teil der Bauspareinlagen zu den übrigen Einkünften gezählt, der dem jährlichen Durchschnitt der abgezogenen Einlagen entspricht.

⁷ Ändert sich die Nutzung der Liegenschaft in den ersten fünf Jahren nach dem Erwerb auf Dauer oder wird diese im selben Zeitraum veräussert, so wird die Steuer *im Verfahren nach Absatz 6* erhoben, es sei denn, die steuerpflichtige Person erwirbt mit dem erzielten Erlös innert angemessener Frist eine gleichgenutzte Ersatzliegenschaft in der Schweiz. ~~Für die Nachbesteuerung gilt Absatz 5.~~

Art. 45 Bst. e (neu)

Den Veranlagungsbehörden müssen für jede Steuerperiode eine Bescheinigung einreichen:

- e. die Einrichtungen, die Bausparkonten führen, über die Auszahlungen von Bausparguthaben.*

Art. 72m (neu) Anpassung der kantonalen Gesetzgebung an die Änderung vom ...

¹ Die Kantone passen ihre Gesetzgebung auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom ... *den Artikeln 9a und 45 Buchstabe e* an.

² Nach dem Inkrafttreten der Änderung finden *die Artikel 9a und 45 Buchstabe e* direkt Anwendung, wenn ihnen das kantonale Steuerrecht widerspricht.