

Sitzung vom 1. Februar 2012

**96. Anfrage (Auswirkungen des steuerbefreiten Bausparens
auf die kantonalen Finanzen)**

Kantonsrätin Barbara Bussmann, Volketswil, und Kantonsrat Thomas Marthaler, Zürich, haben am 14. November 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Im nächsten Jahr wird die Stimmbevölkerung über die Einführung eines steuerprivilegierten Bausparens abstimmen. Die beiden Volksinitiativen «Bausparen» und «Eigene vier Wände dank Bausparen» sehen hohe Steuerabzüge für Personen vor, die ein Eigenheim erwerben wollen. Damit würden dem Bund, aber vor allem den Kantonen, weitere Steuereinnahmen fehlen.

Das steuerbefreite Bausparen wird von vielen Experten als unwirksames Instrument bezeichnet, da es die Wohneigentumsquote nicht erhöht, sondern in erster Linie den obersten Einkommensschichten zu tieferen Steuern verhilft.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hat sich im Kanton Zürich die Eigentumsquote in den letzten 20 Jahren entwickelt? Sieht der Regierungsrat eine Notwendigkeit, den Erwerb von Wohneigentum noch stärker mit staatlichen Mitteln zu fördern?
2. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zu erwartenden Steuerausfälle für die Initiative «Bausparen» im Kanton?
3. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die zu erwartenden Steuerausfälle für die Initiative «Eigene vier Wände dank Bausparen»?
4. Wie beurteilt der Regierungsrat das steuerprivilegierte Bausparen mit sehr hohen Abzugsmöglichkeiten hinsichtlich des verfassungsmässigen Auftrags der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit?
5. Welche Schwierigkeiten bieten die beiden Volksinitiativen in der Umsetzung? Was passiert (Variante Initiative Bausparen), wenn jemand steuerprivilegiert Bausparabzüge tätigt und anschliessend in einen Kanton zieht, der diesen Steuerabzug nicht kennt? Wie werden Personen nachbesteuert, die zwar steuerprivilegierte Bausparabzüge tätigen, aber kein Wohneigentum erwerben?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Barbara Bussmann, Volketswil, und Thomas Marthaler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Am 29. September 2008 hatte die Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens (SGFB) die Volksinitiative «Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)» (im Folgenden SGFB-Initiative) und am 23. Januar 2009 der Hauseigentümergebund Schweiz (HEV) die Volksinitiative «Eigene vier Wände dank Bausparen» (im Folgenden HEV-Initiative) eingereicht. Beide Initiativen wurden in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs eingereicht.

Nachdem der Bundesrat in seiner Botschaft vom 18. September 2009 zu den Initiativen den eidgenössischen Räten beantragt hatte, Volk und Ständen zu empfehlen, beide Initiativen abzulehnen (BBl 2009, 6975), konnten sich Ständerat und Nationalrat nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen.

Die Volksabstimmung über die SGFB-Initiative ist für den 11. März 2012 vorgesehen (ABl 2011, 3508); die Abstimmung über die HEV-Initiative soll zu einem späteren Zeitpunkt, voraussichtlich im Juni 2012, stattfinden.

Die beiden Initiativen können wie folgt zusammengefasst werden:

SGFB-Initiative:

- Die SGFB-Initiative betrifft ausschliesslich die Kantone. Diese können fakultativ zwei Arten von Bausparabzügen vorsehen: einen Abzug von jährlich höchstens Fr. 15000 zum erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und einen Abzug von jährlich höchstens Fr. 5000 zur Finanzierung von Energie- und Umweltschutzmassnahmen an bestehendem selbstgenutztem Wohneigentum.
- Beide Arten von Abzügen können nicht gleichzeitig geltend gemacht werden. Ehepaaren stehen die doppelten Abzüge zu.
- Die Abzüge können je nur während zehn Jahren geltend gemacht werden. Während dieser Zeit ist das bei einer Schweizer Bank anzulegende Bausparkapital von der Vermögenssteuer befreit, und ebenso sind die darauf anfallenden Zinsen von der Einkommenssteuer befreit.

- Nach Massgabe des kantonalen Rechts werden die geäufteten Bauspareinlagen, samt den gutgeschriebenen Zinsen, «nachbesteuert», wenn
 - die Bauspareinlagen nicht innerhalb von zwei Jahren nach Ablauf der längstmöglichen Spardauer oder seit einem früheren Bezug zweckgemäss verwendet werden;
 - die bausparende Person stirbt und deren Bauspareinlagen nicht vom überlebenden Ehegatten oder den Nachkommen für die Restzeit als eigene Bauspareinlagen fortgesetzt werden;
 - nach Verwendung der Bauspareinlagen zum erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum in den ersten fünf Jahren nach Erwerb die Nutzung geändert oder das Wohneigentum an Dritte abgetreten wird, ohne dass der Erlös zur Ersatzbeschaffung verwendet wird.
- Beim Wegzug in einen anderen Kanton wird die Besteuerung der Bauspareinlagen aufgeschoben. Die Kantone sollen eine Regelung treffen, wonach der Steueraufschub entfällt und eine Nachbesteuerung erfolgt, wenn die Bauspareinlagen in dem anderen Kanton nicht zweckgemäss verwendet werden.
- Die Kantone können Härtefallregelungen vorsehen für die Fälle, in denen die Nachbesteuerung zu sachlich ungerechtfertigten Belastungen führen würde.
- Schliesslich können die Kantone auch Bausparprämien, d.h. staatliche Subventionen, «im Zusammenhang mit Bauspareinlagen für erstmalig entgeltlich erworbenes und selbstgenutztes Wohneigentum in der Schweiz oder für die Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen für selbstgenutztes Wohneigentum in der Schweiz von der Einkommenssteuer befreien.»

HEV-Initiative:

- Gemäss der HEV-Initiative soll sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch den kantonalen und kommunalen Steuern ein Abzug von Spargeldern von jährlich höchstens Fr. 10 000 für den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum eingeführt werden. Ehepaaren steht der doppelte Abzug zu. Der Abzug kann während höchstens zehn Jahren geltend gemacht werden.
- Während der zehnjährigen Spardauer ist das Bausparkapital von der Vermögensteuer befreit, und ebenso sind die darauf anfallenden Zinsen von der Einkommenssteuer befreit.
- Weiter wird vorgesehen: «Nach Ablauf der maximalen Bauspardauer wird die Besteuerung in dem Masse aufgeschoben, wie die Mittel für den Erwerb von dauernd selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt werden.»

Zu Frage 1:

Auf der Website des Bundesamtes für Statistik (www.bfs.admin.ch) werden Zahlen zur Wohneigentumsquote in der Schweiz sowie in den einzelnen Kantonen veröffentlicht. Diese Zahlen wurden im Rahmen der eidgenössischen Volkszählungen erhoben und beschränken sich auf die Jahre 1990 und 2000. Danach betragen die Wohneigentumsquoten für den Kanton Zürich und die Schweiz:

	1990	2000
Kanton Zürich	20,9	24,8
Schweiz	31,3	34,6

Gemäss Rückfragen beim Bundesamt für Statistik und beim Statistischen Amt des Kantons gibt es keine jährlichen oder neueren Zahlen. Nach Aussage des Statistischen Amtes des Kantons ist aufgrund der für die neueste eidgenössische Volkszählung erhobenen, noch nicht veröffentlichten Daten auf eine leichte Zunahme der kantonalen Eigentumsquote zu schliessen.

Die staatliche Förderung des Wohneigentums ist sowohl in der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) als auch in der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV; LS 101) vorgesehen (Art. 108 Abs. 1 BV und Art. 110 Abs. 1 KV); sie erfolgt auf verschiedene Weise. Für den Kanton Zürich kann etwa auf die Förderung im Rahmen des Gesetzes über die Wohnbau- und Wohneigentumsförderung vom 7. Juni 2004 (LS 841) hingewiesen werden. Schon heute wird das Wohneigentum aber auch steuerlich gefördert. Der steuerlich privilegierte Vorbezug aus der 2. Säule erweist sich als wirksames Instrument für den Erstwerb von selbstgenutztem Wohneigentum. Diese seit 1995 geltenden Massnahmen zur Wohneigentumsförderung greifen gut und werden rege benutzt: Allein 2008 haben gesamtschweizerisch 44 385 Versicherte mehr als 3 Mrd. Franken vorbezogen. Seit 1995 beträgt das Gesamttotal an Vorbezügen mehr als 30 Mrd. Franken (BBl 2009, 6987 ff.). Dank der gebundenen Selbstvorsorge über die Säule 3a bestehen weitere Vorbezugsmöglichkeiten. Zurzeit besteht kein Anlass, den Erwerb von Wohneigentum stärker mit staatlichen Mitteln zu fördern.

Zu Fragen 2 und 3:

Aussagen über die Steuerausfälle, die sich im Kanton Zürich aus den Bausparabzügen gemäss der SGFB- oder der HEV-Initiative ergäben, können, jedenfalls zum heutigen Zeitpunkt, nicht gemacht werden. Verlässliche Voraussagen, in welchem Ausmass die Steuerpflichtigen der verschiedenen Einkommens- und Vermögensklassen von den infrage stehenden Abzügen Gebrauch machen würden, sind kaum möglich.

In der Botschaft des Bundesrates zu den Initiativen wird zu den finanziellen Auswirkungen Folgendes ausgeführt (BBl 2009, 6996f.):

«Da bei der SGFB-Initiative die kantonale Einführung des Bausparens fakultativ ist und nicht vorausgesehen werden kann, welche Kantone bei einer Annahme der Initiative das Bausparen einführen würden, ist keine verlässliche Schätzung der Steuerausfälle möglich. Eine grobe Schätzung ist hingegen für die HEV-Initiative machbar, da diese eine zwingende Einführung des Bausparens auf Stufe Bund und Kantone vorsieht. Für die Berechnungen wird von den verfügbaren Datengrundlagen des Kantons Basel-Landschaft ausgegangen. Werden diese auf den Bund und alle Kantone hochgerechnet, so ergibt sich folgendes Bild: Die jährlichen Mindereinnahmen betragen bei den kantonalen Einkommenssteuern insgesamt rund 96 Mio. Franken, bei der direkten Bundessteuer rund 36 Mio. Franken.»

Im Übrigen kann angemerkt werden, dass die Höhe der Steuerausfälle auch davon abhinge, wie in der Ausführungsgesetzgebung die Nachbesteuerung geregelt würde, die vorzunehmen wäre, wenn das Bausparkapital – nach Ablauf der zehnjährigen Sparphase – nicht frist- und zweckgemäss verwendet würde. Je tiefer diese Nachbesteuerung wäre, um so höher wäre die – während der Sparphase – mit dem Bausparabzug erzielte Steuerersparnis (samt Zinsgewinn). Um so eher würden auch Steuerpflichtige ohne Absicht, jemals Wohneigentum zu erwerben, vom Abzug – unter Inkaufnahme einer vergleichsweise günstigen Nachbesteuerung – Gebrauch machen. Insoweit besteht eine gewisse Gefahr, dass der Bausparabzug auch nur zum Zwecke eines steuerbegünstigten Sparens genutzt werden könnte. Dies hängt jedoch, wie erwähnt, von der Ausgestaltung der Nachbesteuerung ab.

Zu Frage 4:

Auch wenn die Förderung des Wohneigentums ein Verfassungsziel darstellt (Art. 108 Abs. 1 BV), wird in der rechtswissenschaftlichen Lehre die Auffassung vertreten, dass die verfassungsmässigen Besteuerungsgrundsätze, wie insbesondere der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und der steuerlichen Förderung des Wohneigentums, Grenzen setzen (so auch der Bundesrat, unter Verweisung auf entsprechende Rechtsgutachten, in seiner Botschaft zu den Initiativen, BBl 2009, 6992 ff.). Bausparabzüge, wie mit der SGFB- und der HEV-Initiative vorgeschlagen, von Fr. 15000 und Fr. 10000 erscheinen im Lichte der verfassungsmässigen Besteuerungsgrundsätze als problematisch. Es darf nicht übersehen werden, dass

Haushalte mit Einkommen zwischen Fr. 60 000 und Fr. 100 000 pro Jahr kaum in der Lage wären, solche Abzüge auszuschöpfen. Auch Verfassungsinitiativen, wie die SGFB- und die HEV-Initiative, sollten die verfassungsmässigen Besteuerungsgrundsätze berücksichtigen.

Weiter wird in der Botschaft des Bundesrates zu den Initiativen, im Zusammenhang mit der Einhaltung des Rechtsgleichheitsgebots, darauf hingewiesen, dass die SGFB-Initiative, im Gegensatz zur HEV-Initiative, zusätzliche steuersparende Komponenten enthält (BBl 2009, 6994): «Das Energie-Bausparen zur Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sowie die Bausparprämien, die von der kantonalen Einkommenssteuer befreit werden können. Das heutige System der Eigenmietwertbesteuerung kennt bereits die Abzüge von Hypothekarzinsen, Liegenschaftsunterhaltskosten sowie von Energie sparenden und dem Umweltschutz dienenden Investitionen. Zusätzliche Abzugsmöglichkeiten im Rahmen des bestehenden selbstgenutzten Wohneigentums wie das Energie-Bausparen und die Nicht-Besteuerung von Bausparprämien, die zur Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen eingesetzt werden können, würden zu einem Missverhältnis gegenüber der Mieterschaft führen und damit das Rechtsgleichheitsgebot in Frage stellen. ...»

Zu Frage 5:

Vorab kann allgemein festgestellt werden, dass jeder neue Abzug zu einer Verkomplizierung des Deklarations- und Veranlagungsverfahrens führt. Besonders gilt dies für sogenannte anorganische Abzüge, die, wie die vorgeschlagenen Bausparabzüge, ausserhalb der Gewinnungskostenabzüge liegen und mit denen ausserfiskalische Zwecke verfolgt werden.

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. Für das Bausparkonto muss ein separates Bankkonto eingerichtet werden. Auch wenn die Zinsen auf dem Bausparkapital von der Einkommenssteuer befreit sind, können die darauf erhobenen Verrechnungssteuern zurückverlangt werden. Zudem muss bei der SGFB-Initiative zwischen Bausparabzügen zum erstmaligen entgeltlichen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und solchen zur Finanzierung von Energie- und Umweltschutzmassnahmen an bestehendem Wohneigentum unterschieden werden.

Weiter muss überprüft werden, ob das angesparte Bausparkapital frist- und zweckgemäss verwendet wird. Für den Fall, dass keine solche Verwendung stattfindet, ist eine Nachbesteuerung vorzunehmen. Dies muss auch für die HEV-Initiative gelten; allerdings wird hier, auf Stufe der Bundesverfassung, lediglich der Grundsatz festgehalten: «Nach Ablauf der maximalen Bauspardauer wird die Besteuerung in dem Masse aufgeschoben, wie die Mittel für den Erwerb von dauernd selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt werden» (Art. 108a Abs. 2 Bst. c Entwurf BV). Die Einzelheiten der Nachbesteuerung sind bei der HEV-Initiative in der Ausführungsgesetzgebung des Bundes zu regeln.

Die SGFB-Initiative sieht demgegenüber schon auf der Stufe der Bundesverfassung ausführlichere Bestimmungen zur Nachbesteuerung vor; der vorgeschlagene Art. 129a Abs. 8 Entwurf BV lautet:

«Die geäuftenen 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.»

Auch bei der SGFB-Initiative bleibt jedoch offen, wie die Nachbesteuerung zu erfolgen hat. In der Botschaft des Bundesrates zu den Initiativen wird dazu festgehalten (BBl 2009, 6997): «Eine nach Massgabe der kantonalen Regelungen als Einkommen vorzunehmende Nachbesteuerung lässt bei der SGFB-Initiative die Frage offen, ob die geäuftenen Bauspareinlagen sowie die während der Bausparphase aufgelaufenen Zinserträge dem übrigen steuerbaren Einkommen zugeordnet oder – analog den Kapitaleistungen aus Einrichtungen der beruflichen Vorsorge und der gebundenen Selbstvorsorge – gesondert besteuert und einer Jahressteuer unterstellt werden.» Zudem können

die Kantone – gemäss der SGFB-Initiative – Härtefallregelungen vorsehen (Art. 129a Abs. 10 Entwurf BV), und sie erlassen Regelungen, um Missbräuche bei der steuerlichen Begünstigung des Bausparens zu verhindern (Art. 129a Abs. 11 Entwurf BV).

Ein weiteres schwieriges Problem stellt sodann der Wegzug des bausparenden Steuerpflichtigen in einen anderen Kanton dar. Dieses Problem stellt sich in besonderer Weise bei der SGFB-Initiative. Diese sieht, wiederum auf Stufe der Bundesverfassung, vor, dass beim Wegzug in einen anderen Kanton die Besteuerung der Bauspareinlagen aufgeschoben wird (Art. 129a Abs. 9 Satz 1 Entwurf BV). Gleichzeitig wird jedoch vorgesehen: «Die Kantone treffen eine Regelung, wonach der Steueraufschub entfällt und eine Nachbesteuerung ... erfolgt, wenn die Bauspareinlagen in dem anderen Kanton nicht zweckgemäss verwendet werden» (Art. 129a Abs. 9 Entwurf BV).

Dabei ist zu beachten, dass die SGFB-Initiative nicht eine flächendeckende Einführung des Bausparens vorsieht, sondern es vielmehr den Kantonen überlässt, ob sie ein solches Sparen einführen wollen. In der Botschaft des Bundesrates zu den Initiativen wird denn darauf hingewiesen, dass sich hier eine «Inkonsistenz dieser Initiative» zeige: «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» (BBl 2009, 6997). Weiter dürfte es auch bei der SGFB-Initiative Sache der Bundesgesetzgebung sein, die Rahmenbedingungen für das Bausparen beim interkantonalen Wohnsitzwechsel näher zu regeln; dies gilt insbesondere für die Frage der Zuständigkeiten des Wegzugs- und des Zuzugskantons.

Bei der HEV-Initiative – mit einem flächendeckenden Bausparen – ist auch beim interkantonalen Wohnsitzwechsel des bausparenden Steuerpflichtigen am erwähnten Grundsatz festzuhalten, wonach nach Ablauf der längstmöglichen Bauspardauer die Besteuerung in dem Masse aufgeschoben wird, wie die Mittel für den Erwerb von dauernd selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt werden (Art. 108a Abs. 2 Bst. c Entwurf BV; so auch BBl 2009, 6997). Zudem ist es auch bei der HEV-Initiative Sache der Bundesgesetzgebung, die weiteren Einzelheiten im Zusammenhang mit einem interkantonalen Wohnsitzwechsel zu regeln.

Schliesslich müsste – bei beiden Initiativen – ein aufwendiges Meldesystem zwischen den Kantonen aufgebaut werden.

Wie leicht ersichtlich ist, führt all dies – bei beiden Initiativen – zu einer neuen und wesentlichen Verkomplizierung des Steuerrechts. Zutreffend hält auch der Bundesrat in seiner Botschaft zu den Initiativen fest (BB1 2009, 6994):

«Die Einführung eines steuerlich privilegierten Bausparens steht den Bemühungen um eine Vereinfachung des Systems in der Schweiz im Weg. Denn jeder zusätzliche Abzug und jede Nachbesteuerung bei nicht zweckkonformer Verwendung der geäußneten Bauspareinlagen führen zu einer zusätzlichen Komplizierung. Dies steht quer zur wiederholt geforderten Steuervereinfachung. ...»

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi