



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

12.5005.02

FD/P125005
Basel, 1. Februar 2012

Regierungsratsbeschluss
vom 31. Januar 2012

Interpellation Nr. 105 Patrizia Bernasconi betreffend Auswirkungen des steuerbefreiten Bausparens auf die kantonalen Finanzen

(Eingereicht vor der Grossratssitzung vom 11. Januar 2012)

„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. Gleichzeitig wurde kritisiert, dass beide Bausparvorlagen das Steuerrecht noch komplizierter machen und in der Umsetzung Härtefall- und Missbrauchsregeln definiert werden müssten.

Das steuerbefreite Bausparen wird von vielen Experten als unwirksames Instrument bezeichnet, da es die Wohneigentumsquote nicht erhöht, sondern in erster Linie den obersten Einkommenschichten zu tieferen Steuern verhilft. Wir bitten den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

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

Patrizia Bernasconi"

Wir beantworten diese Interpellation wie folgt:

1. Am 29. September 2008 reichte die Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens (SGFB) 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 Eckpunkte der Initiative sind die Folgenden:
 - 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.
 - 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.
 - Kantone können Regelungen gegen Missbräuche und Härtefälle bei der Nachbesteuerung treffen.
 - Sofort umsetzbar in den Kantonen.

Am 23. Januar 2009 reichte der Schweizerische Hauseigentümerverband (HEV) die Volksinitiative "Eigene vier Wände dank Bausparen" ein. Sie sieht im Wesentlichen Folgendes vor:

- 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.
- Aufschub der Besteuerung am Ende der Bausparperiode, sofern selbstgenutztes Wohneigentum erworben wird.
- Übergangsfrist 5 Jahre.

Die SGFB-Initiative wird am 11. März 2012 zur Abstimmung gelangen. Die HEV-Initiative kommt voraussichtlich am 17. Juni 2012 zur Abstimmung. Da sich die Eidgenössischen Räte nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen konnten, wird über die beiden Initiativen ohne Empfehlung der Räte abgestimmt werden.

2. Der Regierungsrat lehnt beide Initiativen ab, da sie grundlegende Prinzipien der Steuergerechtigkeit missachten, aus volkswirtschaftlichen Gründen überflüssig sind, zu Steuerausfällen führen und den Steuervollzug unnötig erschweren.
 - a) Das steuerbegünstigte Bausparen ist mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit schwerlich in Einklang zu bringen und führt zu problematischen Rechtsungleichheiten:
 - zwischen Bausparern und Nichtbausparern;

- zwischen Personen, die in der Lage sind Ersparnisse zu bilden, und solchen die es nicht sind (faktisch wäre ein Grossteil der Bevölkerung vom Bausparen ausgeschlossen; wer wenig verdient, kann keine Bauspareinlagen bilden);
 - zwischen Personen, die die Voraussetzungen fürs Bausparen erfüllen (erstmaligen entgeltlichen Erwerb, Alterslimiten), und solchen, die von dieser Möglichkeit von vornherein ausgeschlossen sind;
 - zwischen Personen, die mangels Angebot an Wohneigentum oder Bauland an ihrem Wohnort nicht investieren können, und solchen die dazu in der Lage sind;
 - zwischen Bausparern und Vorsorgesparern (doppelte Privilegierung des Bausparens, indem einerseits die Bauspareinlagen abziehbar sind und andererseits auch der spätere Bezug des Bausparkapitals steuerfrei bleibt, während demgegenüber beim Vorsorgesparsen Säule 2 und 3a die Vorsorgebeiträge zwar absetzbar sind, der spätere Leistungsbezug aber besteuert wird);
 - zwischen Eigentümern von selbstgenutzten und solchen von vermieteten Liegenschaften;
 - zwischen Bausparern mit tieferem und solchen mit höherem Einkommen, weil Personen mit höheren Einkommen wegen der Progression frankenmässig stärker entlastet werden als solche mit tieferem Einkommen.
- b) Zudem widerspricht die steuerliche Förderung des Bausparens dem Grundsatz, wonach die direkten Steuern einzig der Finanzierung des Finanzbedarfs des Gemeinwesens dienen sollten und nicht der Verhaltenslenkung. Ziel der Besteuerung ist, dem Staat die Mittel zur Verfügung zu stellen, die er zur Erfüllung seiner Aufgaben benötigt. Es ist nicht Aufgabe des Staates, nach dem Giesskannenprinzip und ohne Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Begünstigten, den Erwerb von Wohneigentum in Form von Steuerabzügen indirekt zu subventionieren. Steuerliche Fördermassnahmen führen oft zu Mitnahmeeffekten, indem sie auch Personen zugute kommen, die sich Wohneigentum auch ohne steuerliche Förderung leisten könnten.

Es ist sodann nicht erwiesen, dass das Bausparen tatsächlich ein wirksames und erfolgreiches Instrument zur Förderung des Wohneigentums darstellt. Die Gründe für die im internationalen Vergleich niedrige Wohneigentumsquote in der Schweiz liegen nicht im fehlenden Kapital, sondern im vergleichsweise knappen Angebot an geeigneten Grundstücken und Immobilien und an den hohen Landpreisen und Baukosten. Die Wohneigentumsförderung durch Bausparen würde zumindest teilweise in den Bodenpreisen kapitalisiert und käme somit nicht den Bausparenden, sondern vor allem den bereits bestehenden Grund- und Immobilieneigentümern zugute. Sofern das Angebot an Wohneigentum nicht ausgeweitet wird, wäre unter Umständen gar mit steigenden Immobilienpreisen zu rechnen. Das Bausparen könnte auch der weiteren Zersiedelung des Landschaftsraums Vorschub leisten.

Im Übrigen wird das Wohneigentum bereits nach geltendem Recht steuerlich hinreichend durch die Möglichkeit des steuerprivilegierten Vorbezugs von Mitteln der Säule 2 und 3a für den Wohneigentumserwerb, durch die moderate Eigenmietwertbesteuerung und durch die Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten geför-

dert. Auch Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen werden steuerlich gefördert, indem Investitionen fürs Energiesparen und für den Umweltschutz gleich wie die Unterhaltskosten abziehbar sind. Ausserdem werden Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen durch direkte staatliche Förderbeiträge unterstützt.

- c) Die Einführung des steuerbegünstigten Bausparens wäre mit Steuerausfällen verbunden. Mangels gesicherter Daten zum Bausparverhalten ist eine Abschätzung allerdings schwierig. Nach Einschätzung der Steuerverwaltung dürften die Ausfälle im Kanton Basel-Stadt bei einer Einführung des Bausparens im Sinne der beiden Initiativen zwischen CHF 7 und 9 Mio. CHF ausmachen. Je nach Staatshaushaltsslage müssten diese Steuerausfälle unter Umständen durch Steuererhöhungen kompensiert werden, womit just jene Steuerpflichtigen mehr belastet würden, welche sich kein Bausparen leisten könnten.

Speziell für den Kanton Basel-Stadt mit seinem knappen Angebot an Bauland und erschwinglichem Wohneigentum ist, dass ein Teil der Steuerpflichtigen, die während Jahren steuerbegünstigt Bausparkapital zu Lasten des Kantons bilden konnten, ihr Bausparkapital zum Erwerb von Wohneigentum in einem anderen Kanton verwenden könnten und damit zum Wegzug aus dem Kanton bewogen würden.

- d) Das steuerbegünstigte Bausparen verkompliziert das Steuersystem und widerspricht dem Gebot der Praktikabilität der Besteuerung und der wiederholten Forderung nach Vereinfachung des Steuersystems diametral. Es erschwert die Veranlagungstätigkeit der Steuerbehörden, ist missbrauchsanfällig und erhöht insbesondere auch bei mehrmaligen interkantonalen Wohnsitzwechseln den Kontrollaufwand (bspw. Kontrolle des Anspruchs aufs Bausparen und der zweckgemässen Verwendung des Bausparkapitals, kantonsübergreifende Massnahmen zur Missbrauchsbekämpfung und Durchführung von Nachbesteuerungen über längere Zeiträume, Meldesystem zwischen den Kantonen).

3. Die einzelnen Fragen der Interpellantin können wie folgt beantwortet werden:

1. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Steuerausfälle für die Initiative „Bausparen“ im Kanton?

Eine Annahme der SGFB-Initiative führt für die Kantone nicht unbedingt zu Steuerausfällen, weil das steuerbegünstigte Bausparen bei dieser Initiative für sie nicht zwingend ist. Sollte der baselstädtische Gesetzgeber das steuerbegünstigte Bausparen aber einführen, wäre mit Steuerausfällen von 7 bis 9 Mio. CHF zu rechnen.

2. Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Steuerausfälle für die Initiative „Eigene vier Wände dank Bausparen“?

Die Steuerausfälle für den Kanton Basel-Stadt werden in Bezug auf die HEV-Initiative ebenfalls auf rund 7 bis 9 Mio. CHF geschätzt. Die Einführung des steuerbegünstigten Bausparens ist bei dieser Initiative für die Kantone zwingend.

3. Wie beurteilt der Regierungsrat das steuerprivilegierte Bausparen mit sehr hohen Abzugsmöglichkeiten hinsichtlich des verfassungsmässigen Auftrags der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit?

Was die Beurteilung des steuerprivilegierten Bausparens betrifft, verweisen wir auf die obigen allgemeinen Ausführungen. Der Regierungsrat hält die beiden Initiativen für problematisch und mit dem verfassungsmässigen Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kaum vereinbar.

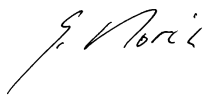
4. Welche Schwierigkeiten bieten die beiden Volksinitiativen in der Umsetzung? Was passiert (Variante Initiative Bausparen), wenn jemand steuerprivilegiert Bausparabzüge tätigt und nachher in einen Kanton zieht, der diesen Steuerabzug nicht kennt? Wie werden Personen nachbesteuert, die zwar steuerprivilegiert Bausparabzüge tätigen, aber kein Wohneigentum erwerben?

Auch bezüglich dieser Fragen verweisen wir auf die vorstehenden Ausführungen. Die Einführung eines Bausparabzugs wird den Steuervollzug erschweren. Wie die Initiativen im Falle ihrer Annahme in der Praxis umzusetzen sein werden, kann nicht definitiv beurteilt werden, weil die erforderliche Ausführungsgesetzgebung noch aussteht. Diese wird sich, wenn Steuerlücken vermieden werden sollen, insbesondere auch mit den Steuerfolgen bei interkantonalen Wohnsitzwechseln befassen müssen. Geregelt werden müssen die Steuerfolgen im Falle eines Nichterwerbs von Wohneigentum nach Ablauf der Bausparzeit. Die SGFB-Initiative sieht dafür eine Nachbesteuerung vor; nicht hingegen die HEV-Initiative, doch wäre dies auch bei dieser Initiative die folgerichtige Konsequenz.

5. Wie hat sich im Kanton Basel die Eigentumsquote in den letzten 20 Jahren entwickelt? Sieht der Regierungsrat eine Notwendigkeit, den Erwerb von Wohneigentum noch stärker mit staatlichen Mitteln zu fördern?"

Die Wohneigentumsquote hat sich in den letzten zwanzig Jahren langsam, aber stetig erhöht. 1990 betrug sie 11.0%, 2000 12.6% und 2010 14.9%. Der Regierungsrat sieht nach dem oben Gesagten keine Notwendigkeit, den Erwerb von Wohneigentum mit staatlichen Mitteln noch stärker zu fördern.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin