

Regierungsrat

Rathaus / Barfüssergasse 24
4509 Solothurn
www.so.ch

Ständerat
Kommission für Wirtschaft und
Abgaben
Bundeshaus
3003 Bern

30. November 2010

Parlamentarische Initiative WAK-SR (10.459): 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)“

Sehr geehrte Damen und Herren Ständeräte

Mit Schreiben vom 1. November 2010 haben Sie uns den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die steuerliche Förderung des Bausparens als indirekten Gegenentwurf zu den beiden oben genannten Volksinitiativen zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken Ihnen für die Möglichkeit zur Stellungnahme und nehmen diese Gelegenheit gerne wahr.

1. Bausparabzug ja oder nein?

Wir lehnen die Einführung eines Bausparabzuges weiterhin entschieden ab. Diese Haltung haben wir bereits in früheren Jahren klar und deutlich vertreten, so in der Vernehmlassung vom 21. März 2000 zur Parlamentarischen Initiative 98.455 (Bausparen, Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes) von Hans Rudolf Gysin und in der Konsultation vom 17. Oktober 2001 zum damaligen Bausparmodell der WAK-NR. Die damals genannten Gründe können auch heute noch nahezu unverändert ihre Geltung beanspruchen. Kurz zusammengefasst sprechen folgende Argumente gegen die Einführung eines Bausparabzuges:

- Wegen der progressiven Steuertarife und wegen der Fähigkeit, die Abzugsmöglichkeiten voll auszus schöpfen, profitieren Personen mit höheren und hohen Einkommen ungleich mehr von dieser staatlichen Finanzbeihilfe als Personen mit geringen Einkommen, obwohl diese eher auf Unterstützung angewiesen wären. Wie die Tabellen im Anhang des Berichts eindrücklich zeigen, beträgt die Steuerentlastung, d.h. die staatliche Förderung, im vorgeschlagenen Modell bei zweckkonformer Verwendung für hohe Einkommen, abhängig von der kantonalen Steuerbelastung, bis zu 55% der Bauspareinlage. Das ist verfassungsmässig höchst bedenklich und stellt einen

Verstoss gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung (Art. 8 BV) und gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Art. 127 Abs. 2 BV) dar. Dieser lässt sich auch nicht mit dem Wohnbau- und Wohneigentumsförderungsauftrag des Bundes rechtfertigen. Denn Art. 108 BV sieht keine steuerlichen Fördermassnahmen vor, die zudem überwiegend zu Lasten der Kantone und Gemeinden gingen.

- Ein Bausparmodell wirkt nicht nur nicht gezielt, sondern gerade umgekehrt: Dort wo die Förderung am ehesten erwünscht wäre, fällt sie am geringsten aus; dort wo sie überflüssig ist, werden die grössten Vorteile erzielt. Es begünstigt Mitnahmeeffekte: Personen, die ohnehin für den Erwerb von Wohneigentum sparen, werden steuerlich begünstigt. Denn sie werden einfach in der steuerlich (am meisten) privilegierten Form sparen oder allenfalls sogar vorhandenes Vermögen in die steuerbegünstigte Sparform umschichten.
- Selbst bei zweckwidriger Verwendung, die zur Besteuerung führt, kann selbst mit dem verbesserten Modell gemäss Gegenvorschlag noch eine ansehnliche Steuereinsparung erzielt werden, von der Personen mit sehr hohen Einkommen allerdings eher weniger profitieren können.
- Mit der Möglichkeit, Mittel der beruflichen Vorsorge (2. Säule) und der gebundenen Selbstvorsorge (Säule 3a) für den Erwerb von Wohneigentum und für die Amortisation von Hypothekendarlehen zu verwenden, wird das Sparen für den Erwerb von Wohneigentum bereits in erheblichem Umfang steuerlich gefördert. Allein auf dem Weg der Säule 3a kann ein Paar innert 10 Jahren einen Betrag von über Fr. 130'000.— plus Zinsen steuerlich privilegiert ansparen. Zusammen mit den vorgeschlagenen Bauspareinlagen von Fr. 10'000.— pro Jahr und Person ergäbe sich ein Betrag von über Fr. 330'000.—, den Leute in bescheidenen finanziellen Verhältnisse, die auf die Förderung angewiesen wären, gar nicht zurücklegen können.
- Der Nutzen von steuerlichen Massnahmen zur Wohneigentumsförderung ist fragwürdig. Einerseits ist absehbar, dass die mit der Steuerentlastung verbundene staatliche Förderung wegen der gestärkten Nachfrage in erster Linie zu einem Anstieg der Preise für Bauland und Wohneigentum führt. Im Ergebnis werden damit nicht die zukünftigen Erwerber subventioniert, sondern die Verkäufer und die Bauwirtschaft. Das aus diesen Gründen für breite Bevölkerungskreise unerschwinglich gewordene Wohneigentum kann dann wieder als Argument für den Ruf nach neuen staatlichen Fördermassnahmen angeführt werden. Andererseits zweifeln wir stark am angeblichen Erfolg des basellandschaftlichen Bausparmodells. Denn die solothurnischen Gebiete in der weiteren Agglomeration von Basel haben im vergangenen Jahrzehnt nämlich eine ganz ähnliche Entwicklung der Wohnbautätigkeit erfahren wie der Kanton Basel-Landschaft. Zudem weist Solothurn auch ohne Bausparmodell eine deutlich höhere Wohneigentumsquote aus als Basel-Land.
- Selbst wenn die steuerlichen Fördermassnahmen finanziell einen gewissen Erfolg zeitigen sollten, stellt sich zumindest die Frage, ob eine bewusste Erhöhung der Wohneigentums-Quote volkswirtschaftlich überhaupt erstrebenswert ist. Obwohl Wohneigentum nicht zwingend mit dem Einfamilienhaus gleichzusetzen ist, trägt ein Anstieg der Eigentumsquote massgeblich zur unerwünschten Zersiedelung der Landschaft bei. Weiter beeinträchtigt Wohneigentum die berufliche Mobilität. Und schliesslich zeigt der Vergleich der Wohneigentumsquoten zwischen der Schweiz und den Staaten der Europäischen Union (Erläuternder Bericht, S. 5), dass vor allem die weniger entwickelten Staaten eine hohe Eigentumsquote aufweisen.

- Letztlich sprechen Gründe der Praktikabilität gegen die Einführung eines neuen, zusätzlichen Abzuges, der das Steuerrecht einmal mehr weiter verkompliziert und damit im Widerspruch steht zu den immer wieder heraufbeschworenen Bestrebungen zur Vereinfachung des Steuersystems. Dabei ist zu beachten, dass es nicht nur um die Deklaration des Abzuges und dessen jährliche Überprüfung bei der Veranlagung geht. Vielmehr sind die Bauspareinlagen von den Steuerbehörden während der gesamten Laufzeit (und gemäss Vorlage) maximal noch weitere zehn Jahre zu administrieren und zu überwachen, auch bei einem (mehrmaligen) Umzug über die Kantons-grenzen hinweg. Der – wenn überhaupt – bescheidene Nutzen eines Bausparmodells rechtfertigt den zusätzlichen Aufwand in administrativer, personeller, formularmässiger Hinsicht und bezüglich EDV-Infrastruktur in keiner Weise.

Ergänzend können wir auf die Ausführungen in der Botschaft des Bundesrates vom 18. September 2009 (BBI 2009 6975) zu den beiden Volksinitiativen hinweisen, denen wir vollumfänglich zustimmen.

2. Wenn Bausparen, dann wie?

Für den Fall, dass steuerlich begünstigte Bausparmodelle trotz des Widerstands von unserer Seite und von Seiten der meisten Kantone und trotz aller Vorbehalte in irgend einer Form weiter verfolgt werden sollten, ziehen wir den indirekten Gegenentwurf den beiden Volksinitiativen vor. Erstens regelt jener die Materie stufengerecht auf Gesetzesebene und nicht auf Verfassungsebene, wie dies bei den Volksinitiativen aus den bekannten Gründen nicht zu vermeiden ist. Zweitens bietet der Gegenentwurf eine horizontal und vertikal harmonisierte Lösung an, die im Vollzug weniger Schwierigkeiten bereitet. Demgegenüber ist insbesondere die Bauspar-Initiative föderalistisch wohl gut gemeint, aber im Ergebnis untauglich. Wenn schon ein Bau-Sparmodell bundesrechtlich vorgesehen werden soll, dann ist eine einheitliche Lösung anzustreben. Denn ein neuer Abzug, den die Kantone freiwillig einführen können, wäre für die Entwicklung der Steuerharmonisierung fatal und würde wieder in den inzwischen grösstenteils überwundenen föderalistischen Steuerdschungel führen. Und schliesslich kann es nicht angehen, dass der Bund seinen Verfassungsauftrag zur Wohneigentumsförderung (Art. 108 BV), der regelmässig zur Rechtfertigung von Bausparmodellen herangezogen wird, einseitig zu Lasten des kantonalen und kommunalen Steuersubstrats erfüllt.

Positiv zu werten ist am Gegenvorschlag, dass sich die Steuerentlastung – im Unterschied zur Volksinitiative „Eigene vier Wände dank Bausparen“ – auf den Abzug der jährlichen Einlage von den steuerbaren Einkünften beschränkt und dass auf die Befreiung von der Vermögenssteuer und auf die Steuerfreiheit der Erträge verzichtet wird. Das wird im Vollzug weniger Probleme bereiten, von denen aber noch mehr als genügend übrig bleiben. Namentlich die Überwachung der Bausparrücklagen, um die Besteuerung bei zweckwidriger Verwendung sicherzustellen, wird einen erheblichen Aufwand verursachen. Diese muss über einen Zeitraum von 20 Jahren gewährleistet sein, nämlich während der 10-jährigen Sparphase, während der anschliessenden 5-jährigen Frist zur zweckkonformen Verwendung und den weiteren 5 Jahren, während deren eine Nutzungsänderung der Wohnliegenschaft zur Besteuerung führt. Die Überwachung muss auch bei mehrmaligem Wohnsitzwechsel der Bausparer über die Kantonsgrenzen hinaus funktionieren, ebenso über den Generationenwechsel von EDV-Systemen.

Angesichts dieses absehbaren zusätzlichen administrativen Aufwands stellt sich die Frage, ob es nicht sinnvoller und einfacher wäre, die Sparmöglichkeiten in der Säule 3a während einer befristeten Zeit, z.B. vom 30. bis zum 45. Altersjahr, zu erweitern. In diesem Lebensabschnitt wird in der Regel für das Wohneigentum gespart und dieses auch erworben. Die bestehenden Infra-strukturen sowohl auf Seite der Steuerbehörden als auch auf Seite der Anbieter in der Finanz-branche können ohne grosse Änderung weiter genutzt werden. Wenn die zusätzlichen Einlagen in die Säule 3a, beispielsweise in der Höhe von 8% des oberen Grenzbetrages nach Art. 8 Abs. 1 BVG, nicht zu Wohneigentumszwecken verwendet werden, bleiben sie als Altersvorsorge bis fünf Jahre vor Erreichen des AHV-Rentenalters gebunden und werden beim Bezug als Vorsorgeleistungen besteuert. Der Aufbau eines zusätzlichen Administrationsapparats kann ebenso entfallen wie die Entwicklung und Betreuung neuer Produkte auf Seiten der Finanzdienstleister.

Abschliessend geben wir unserer Hoffnung Ausdruck, dass Sie unsere wohl begründeten Vorbehalte bei der Behandlung der beiden Volksinitiativen und bei der weiteren Gesetzgebungsarbeit gebührend berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüssen

IM NAMEN DES REGIERUNGSRATES

sig.

Walter Straumann
Landammann

sig.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Kopie an: vernehmlassungen@estv.admin.ch (Word- und PDF-Format)