



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Pierre Mauron

QA 3003.12

Auswirkungen des steuerfreien Bausparens auf die Kantonsfinanzen

I. Frage

Im kommenden März werden die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger über die Einführung eines steuerprivilegierten Bausparens abstimmen. Die beiden Volksinitiativen «Bauspar-Initiative» und «Eigene vier Wände dank Bausparen» sehen hohe Steuerabzüge für Personen vor, die ein Eigenheim erwerben wollen. Dies hätte für den Bund und vor allem für die Kantone Steuereinsparungen zur Folge. Problematisch ist zudem, dass mit diesen zwei Vorlagen das Steuerrecht noch komplizierter wird und bei der Umsetzung Härtefälle definiert und Vorkehrungen gegen Missbräuche getroffen werden müssen.

Zahlreiche Experten bezeichnen das steuerbefreite Bausparen als unwirksames Instrument zur Wohneigentumsförderung. Es erhöht nicht die Wohneigentumsquote, sondern verhilft in erster Linie den oberen Einkommen dazu, weniger Steuern zu zahlen.

Ich stelle dem Staatsrat folgende Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Staatsrat die Steuereinsparungen mit der «Bauspar-Initiative» im Kanton Freiburg?
2. Wie beurteilt der Staatsrat das steuerprivilegierte Bausparen mit sehr hohen Abzugsmöglichkeiten hinsichtlich des verfassungsmässigen Auftrags der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit?
3. Welche Schwierigkeiten sind mit der Umsetzung der beiden Initiativen verbunden? Was passiert (Variante «Bauspar-Initiative»), wenn jemand steuerprivilegiert Bausparabzüge tätigt und nachher in einen Kanton zieht, der diesen Steuerabzug nicht kennt? Wie werden die steuerpflichtigen Personen nachbesteuert, die zwar steuerprivilegiert Bausparabzüge getätigt haben, aber kein Wohneigentum erwerben?
4. Wie hat sich die Wohneigentumsquote in den letzten 20 Jahren entwickelt? Ist der Staatsrat der Meinung, dass der Erwerb von Wohneigentum durch öffentliche Mittel noch stärker gefördert werden soll? Angesichts des Abstimmungsdatums vom 11. März 2012 wird eine Antwort vor diesem Datum gewünscht.

18. Januar 2012

II. Antwort des Staatsrats

Das steuerlich begünstigte Bausparen ist Gegenstand zweier Volksinitiativen, über die im Laufe dieses Jahres abgestimmt wird. Die Abstimmung über die Bauspar-Initiative der Schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens (SGFB) «für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen» (Bauspar-Initiative) ist für den 11. März 2012 vorgesehen. Über die Volksinitiative des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes (HEV) unter dem Titel «Eigene vier Wände dank Bausparen» wird voraussichtlich am 17. Juni 2012 abgestimmt. Der Bundesrat lehnt beide Initiativen ab, und das Parlament konnte sich nicht auf eine Abstimmungsempfehlung einigen.

Der Staatsrat des Kantons Freiburg hat übrigens am 1. Februar 2010 eine negative Stellungnahme zur Vernehmlassung des Eidgenössischen Finanzdepartements bezüglich dieser beiden Volksinitiativen abgegeben.

Der Staatsrat antwortet wie folgt auf die gestellten Fragen:

1. Die Bauspar-Initiative sieht die freiwillige Einführung des Bausparens für die Kantone vor. Somit wäre der Kanton Freiburg selbst im Falle der Annahme der Initiative nicht verpflichtet, dieses neue Instrument in seine Steuergesetzgebung aufzunehmen. Sie hätte dann keine finanziellen Auswirkungen auf den Kanton, abgesehen vom Risiko der Abwanderung einiger Steuerpflichtiger in andere Kantone, in denen sie von den neuen Abzügen profitieren könnten.

Sollte die grosse Mehrheit der Kantone im Fall der Annahme der Bauspar-Initiative einen Bausparabzug in ihrer Steuergesetzgebung einführen, dürfte es für den Kanton Freiburg schwierig sein, nicht mitzuziehen. Die Einführung eines neuen Steuerabzugs hätte dann finanzielle Auswirkungen für unseren Kanton. Die finanziellen Auswirkungen einer Umsetzung der Bauspar-Initiative in unserem Kanton sind schwierig abzuschätzen. Es kann unmöglich gesagt werden, wie viele Steuerpflichtige gegebenenfalls vom Bausparen Gebrauch machen, wie hoch die getätigten Bauspareinlagen sein werden (für den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum oder für die Finanzierung der Unterhaltskosten) oder wie viele Nachbesteuerungsverfahren in die Wege geleitet werden müssen. So mussten entsprechende Arbeits-hypothesen aufgestellt werden.

Demnach ergeben sich aus der Bauspar-Initiative (SGFB) wohl folgende Kosten:

- > für den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum: 9 Millionen Franken für den Kanton, 7 Millionen Franken für die Gemeinden und 0,8 Millionen Franken für die Pfarreien;
- > für den Unterhalt (bauliche Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen): 36 Millionen Franken für den Kanton, 28 Millionen Franken für die Gemeinden und 3 Millionen Franken für die Pfarreien. Diese Einbussen könnten jedoch niedriger ausfallen, wenn Unterhaltskosten, die über das Bausparen finanziert werden, bei der Ausführung nicht mehr abzugsfähig sind (was in der Initiative nicht präzisiert wird).

Die Einnahmeneinbüsse für die öffentlichen Haushalte im Kanton beläuft sich somit auf insgesamt 83,8 Millionen Franken.

2. Die Bauspar-Initiative will namentlich Folgendes:

- > Möglichkeit der Kantone und Gemeinden (im Kanton Freiburg kommen noch die Pfarreien hinzu), die Bauspareinlagen von der Einkommens- und Vermögenssteuer zu befreien;
- > Abzug von den steuerbaren Einkünften für Bausparen bis zu einem jährlichen Betrag von 15 000 Franken (30 000 Franken für Verheiratete), für Energie-Bausparen bis zu einem jährlichen Betrag von 5000 Franken jährlich (10 000 Franken für Verheiratete);
- > Abzüge während einer maximalen Dauer von 10 Jahren;
- > Steuerbefreiung der Bauspareinlagen beim Bezug, sofern es sich um einen zweckgemässen Bezug handelt.

Nach Auffassung des Staatsrates könnte mit einem solchen System das Gebot der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit missachtet werden. Werden Kontoeinlagen zu Bausparzwecken zum Abzug zugelassen, ohne dass die spätere Verwendung dieser Gelder besteuert wird, handelt es sich faktisch um eine definitive Steuerbefreiung. In Anbetracht der Höhe der nach der Initiative zugelassenen Abzüge würde der Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit verletzt. So könnten die Steuerpflichtigen hoher Einkommensschichten in absoluten Beträgen von weit höheren Abzügen profitieren, als Steuerpflichtige mit mittlerem Einkommen. So bliebe bei einem vermögenden Ehepaar, das während 10 Jahren die Einlagen von 30 000 Franken leistet, auf diese Weise ein Einkommen von insgesamt 300 000 Franken völlig steuerfrei. Für Steuerpflichtige mittlerer Einkommensschichten würde dieser neue Steuerabzug zum grossen Teil Theorie bleiben, da für diese Personen nur ein Bruchteil des maximal zulässigen Abzugs finanziell verkraftbar ist. Dies wäre ein klarer Verstoss gegen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Nebst der Steuerbefreiung beim Ansparen werden Einlagen auch beim Bezug nicht besteuert, wenn sie zweckgemäss verwendet werden, und geniessen somit eine gemäss Rechtsgleichheit und Besteuerungsgrundsätzen der geltenden Verfassung (Art. 127 Abs. 2 BV) nicht vereinbare Besserstellung. Die vorgesehenen Bausparabzüge führen zu einer doppelten Bevorzugung, da sie nicht nur in der Ansparphase, sondern auch beim zweckgemässen Bezug steuerfrei sind. Ein solches System ist somit steuergünstiger als die Bildung einer Säule 3a. Zwar können die Beiträge an die Säule 3a von den steuerbaren Einkünften abgezogen werden, das angesparte Kapital wird jedoch beim Bezug als Kapitalleistung aus Vorsorge besteuert.

3. Abgesehen davon, dass das mit der Bauspar-Initiative vorgesehene Instrument zu einer vertikalen und horizontalen Disharmonisierung des Steuersystems führen würde, lässt diese Initiative zahlreiche Vollzugsfragen offen:

- > Wie wird die Erstmaligkeit des entgeltlichen Erwerbs von Wohneigentum geprüft bzw. zurückverfolgt?
- > Wie wird die zweckmässige Verwendung der Mittel geprüft?
- > Wie werden der Aufschub der Besteuerung beim Umzug und die Ersatzbeschaffung im neuen Kanton geregelt?
- > Wie würde die Nachbesteuerung von nicht zweckmässig verwendetem Bausparkapital vorgenommen?

- > Müsste ein Bausparkonto bei einem Umzug von einem Kanton, in dem Bausparen zulässig ist, in einen Kanton, in dem es nicht zulässig ist, aufgelöst und nachbesteuert werden oder könnte es als «normales» Konto weitergeführt werden?
- > Wie sollen Härtefälle und Missbräuche definiert und voneinander abgegrenzt werden?

Der Staatsrat ist gegenwärtig nicht in der Lage, diese Fragen zu beantworten. Er ist aber der Ansicht, dass das Steuersystem durch die Schaffung neuer Steuerabzüge wie beim Bausparen komplizierter und unübersichtlicher würde.

4. Nach den jüngsten verfügbaren Zahlen des Bundesamtes für Statistik ist die Wohneigentumsquote im Kanton Freiburg zwischen 1990 und 2000 von 39,4 % auf 41,8 % gestiegen. Nach den Angaben des Bundesamtes für Wohnungswesen ist die gesamtschweizerische Wohneigentumsquote von 34,6 % im Jahr 2000 auf rund 40 % im Jahr 2011 gestiegen. Die kantonalen Wohneigentumsquoten scheinen einen ähnlichen Wachstumsverlauf zu haben, was für unseren Kanton eine Eigentumsquote von über 45 % bedeuten würde. Genauere Zahlen werden für den Kanton Freiburg dem kantonalen Amt für Statistik zufolge erst Ende 2012 verfügbar sein.

Das Wohneigentum wird heute schon steuerlich gefördert, namentlich über den Vorbezug von Mitteln der Säulen 2 und 3a für den Wohneigentumserwerb, sodann die moderate Eigenmietwertbesteuerung und die weitgehende Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten. Der Staatsrat ist demzufolge der Auffassung, dass die zusätzliche Förderung von Wohneigentum gegenwärtig nicht nötig ist.

14. Februar 2012