

An den Landrat

---

Glarus, 24. Januar 2012

**Interpellation SP-Landratsfraktion, „Auswirkungen des steuerbefreiten Bausparens auf die kantonalen Finanzen“**

Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die SP-Landratsfraktion reichte am 20. Dezember 2011 die dringliche Interpellation „Auswirkungen des steuerbefreiten Bausparens auf die kantonalen Finanzen“ ein (s. Beilage). Das Landratsbüro erklärte die Interpellation als nicht dringlich, forderte aber Beantwortung bis Februar 2012.

**1. Ausgangslage**

Am 11. März 2012 findet die Abstimmung über die Initiative für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bausparinitiative) ab. Sie betrifft ausschliesslich die Staats- und Gemeindesteuern. Sie überlässt es jedem Kanton, ob er eine, mehrere oder keine der folgenden drei Massnahmen einführen will:

- Spareinlagen für den Erwerb von Wohneigentum können bis zu 15'000 Franken jährlich während maximal zehn Jahren vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden (sogenanntes Bausparen).
- Spareinlagen für die Finanzierung von Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen können bis zu 5000 Franken jährlich während maximal zehn Jahren vom steuerbaren Einkommen abgezogen werden. Auch diese Massnahme beschränkt sich auf selbstgenutztes Wohneigentum am Wohnsitz (sogenanntes Energie-Bausparen).
- Zudem können die Kantone Fördergelder der öffentlichen Hand zugunsten des Bausparens und des Energie-Bausparens von den Staats- und Gemeindesteuern befreien (sogenannte Bausparprämien).

Am 17. Juni 2012 wird über die Initiative „Eigene vier Wände dank Bausparen“ (HEV-Initiative) abgestimmt. Sie sieht zwingende Einführung des Bausparens in Bund und Kantonen für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum vor. Sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch bei den kantonalen und kommunalen Steuern soll ein Abzug von Spargeldern von jährlich maximal 10'000 Franken für den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum eingeführt werden. Ehepaaren steht der doppelte Abzug zu. Der Abzug kann während höchstens zehn Jahren geltend gemacht werden, in denen das Bausparkapital von der Vermögenssteuer und die darauf anfallenden Zinsen von der Einkommenssteuer befreit sind. Weiter wird vorgesehen: „Nach Ablauf der maximalen Bauspardauer wird die Besteue-

rung in dem Masse aufgeschoben, wie die Mittel für den Erwerb von dauernd selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt werden.“

## 2. Beantwortung

*Fragen 1 und 2.* – Die Frage nach den finanziellen Auswirkungen ist kaum zu beantworten. Werden beide Initiativen angenommen, entstehen Normenkonflikte. Aufgrund der Regel, nach der späteres früheres Recht bricht, wäre das Bausparen obligatorisch in den Kantonen und beim Bund einzuführen. Die Regelung der Bausparinitiative bezüglich Energie-Bausparen und Bausparprämien wäre aber beizubehalten. Die Bausparinitiative könnte bei Annahme sofort angewendet werden. Die Kantone dürften aber, um Zusatzarbeiten zu vermeiden, mit der Konkretisierung bis nach der Abstimmung über die HEV-Initiative und dem Vorliegen der Umsetzungsgesetzgebung zuwarten.

Der Botschaft des Bundesrates vom 18. September 2009 (BBI 2009 6975 ff.) kann zu den finanziellen Auswirkungen der beiden Bausparinitiativen entnommen werden (BBI 2009 6996-6997): Da bei der Bausparinitiative kantonale Einführung fakultativ ist und nicht vorausgesehen werden kann, welche Kantone sie einführen und wie viele Steuerpflichtige sie in welcher Höhe nutzen, sind die Steuerausfälle nicht abschätzbar. – Eine grobe Schätzung für die HEV-Initiative ist gestützt auf die Daten des Kantons Basel-Landschaft möglich. Die Hochrechnung auf Bund und Kantone ergibt jährliche Mindereinnahmen bei den kantonalen und kommunalen Einkommenssteuern von 96 Millionen Franken, bei der direkten Bundessteuer von 36 Millionen Franken. Bei einem Anteil von 0,5 Prozent der Steuerpflichtigen entfallen auf den Kanton Glarus und seine Gemeinden rund 500'000 Franken.

*Zu Frage 3.* – Am 1. November 2010 unterbreitete die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates den Kantonsregierungen einen Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die steuerliche Förderung des Bausparens zur Vernehmlassung. In der Vernehmlassungsantwort vom 7. Dezember 2010 schloss sich der Regierungsrat der Stellungnahme vom 19. November 2010 der Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und -direktoren an und beantragte, auf das steuerlich begünstigte Bausparen zu verzichten. Auch der Bundesrat und alle Kantone ausser Genf und Baselland lehnen sie ab. Das Bundesparlament enthielt sich einer Abstimmungsparole.

Annahme führte zu einer verfassungsmässig (Art. 127 Abs. 2 BV) nicht zu vereinbarenden Besserstellung gegenüber Beiträgen der zweiten und dritten Säule. Diese werden beim Bezug zu einem speziellen Tarif abgerechnet und besteuert. Die Abzugsmöglichkeiten der Bausparinitiative brächten eine doppelte Bevorzugung, da sie nicht nur in der Sparphase und beim Bezug steuerfrei wären. – Das Bausparen würde gegenüber der Altersvorsorge privilegiert.

Im Weiteren ergäbe sich eine unverhältnismässige Besserstellung der Wohneigentümer gegenüber den Mietern. Die Initiative will steuerliche Abzugsfähigkeit des Energie-Bausparens und der Energie-Bausparprämien erlauben, was Wohneigentum Besitzende doppelt privilegierte: Bereits heute können Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen von den Steuern abgezogen werden. Neu könnten zusätzlich bereits in der Sparphase Abzüge getätigt werden. Zudem fördern Bund und Kanton (Energiefonds) Energiesparmassnahmen direkt. Diese Beiträge kommen ausschliesslich der Bevölkerungsgruppe mit Wohneigentum zu Gute.

Eine Gleichbehandlung ist auch nicht zu erreichen, weil Wohneigentum selbst bei Annahme der Initiative für viele unerreichbar bliebe. Junge Familien vermögen es kaum, ein Eigenheim zu erwerben. Daran ändern nach dem Giesskannenprinzip verteilte steuerliche Privilegien nichts. Haushalte mit Einkommen zwischen 60'000 und 100'000 Franken pro Jahr können gemäss Bundesamt für Statistik nicht mehr als 6000 Franken pro Jahr sparen. Sie werden also kaum in den Genuss von selbstgenutztem Wohneigentum kommen. Ganze Bevölkerungsschichten von einer Förderungsmassnahme auszuschliessen weckt verfassungsrechtliche Bedenken; auch eine Verfassungsinitiative hat die allgemeinen Grundsätze der Besteuerung zu berücksichtigen.

Vermögende Steuerpflichtige, die gar kein Wohneigentum erwerben oder Energie- und Umweltschutzmassnahmen tätigen möchten, dürften die neuen Abzüge zur Steueroptimierung nutzen. Sie nähmen bei nicht zweckgemässer Verwendung eine Nachbesteuerung in Kauf, dürfte doch die während zehn Jahren erzielte Steuerersparnis samt Zinsgewinn höher sein, als die über eine separate, vom übrigen Einkommen getrennte Nachbesteuerung.

Schliesslich sind die Initiativen für die Steuerharmonisierung problematisch. Während die HEV-Initiative die vertikale Harmonisierung beachtet (Bund und Kantone zum Fördern von Wohneigentum verpflichtet), verletzt die Bausparinitiative die horizontale und die vertikale Steuerharmonisierung. Die im Steuerharmonisierungsgesetz aufgeführten Abzüge und Freibeträge sind abschliessend. Die Kantone können nur Höhe und Ausgestaltung umschreiben, was der Steuerharmonisierung im Grundsatz entspricht, während die Kann-Bestimmung der Bausparinitiative ihr widerspricht, ja gar zuwiderläuft. – Beide Initiativen verletzen die horizontale Harmonisierung: 25 Kantone (Basel-Landschaft kennt das Bausparen bereits) hätten etwas einzuführen, das sie bisher konsequent ablehnten. Beim Schaffen des Steuerharmonisierungsartikels in der Bundesverfassung wurde Berücksichtigung der Gesetzgebung in den Kantonen ausdrücklich verlangt; beide Initiativen verstossen gegen diese Verfassungsidee.

*Zu Frage 4.* – Jeder neue Abzug verkompliziert das Deklarations- und Veranlagungsverfahren. Dies gilt besonders für „anorganische“ Abzüge, die – wie die Bausparabzüge – ausserhalb der Gewinnungskostenabzüge liegen und ausserfiskalischen Zwecken dienen. Für die Bausparabzüge – sowie das Bausparkapital und die darauf anfallenden Zinsen – müssten jährliche Bankbescheinigungen verlangt werden. Das Bausparkapital wäre von der Vermögenssteuer und die auf diesem Kapital anfallenden Zinsen von der Einkommenssteuer befreit. Die auf dem Bausparkapital erhobenen Verrechnungssteuern müssten zudem zurück erstattet werden.

Bei der Bausparinitiative müsste zwischen Bausparabzügen zum erstmaligen entgeltlichen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum und solchen zur Finanzierung von Energie- und Umweltschutzmassnahmen an bestehendem Wohneigentum unterschieden werden. Diese Abzüge – sofern sie der Kanton vorsieht – könnten aber nur bei den kantonalen Steuern geltend gemacht werden, was das Deklarationsverfahren verkomplizierte.

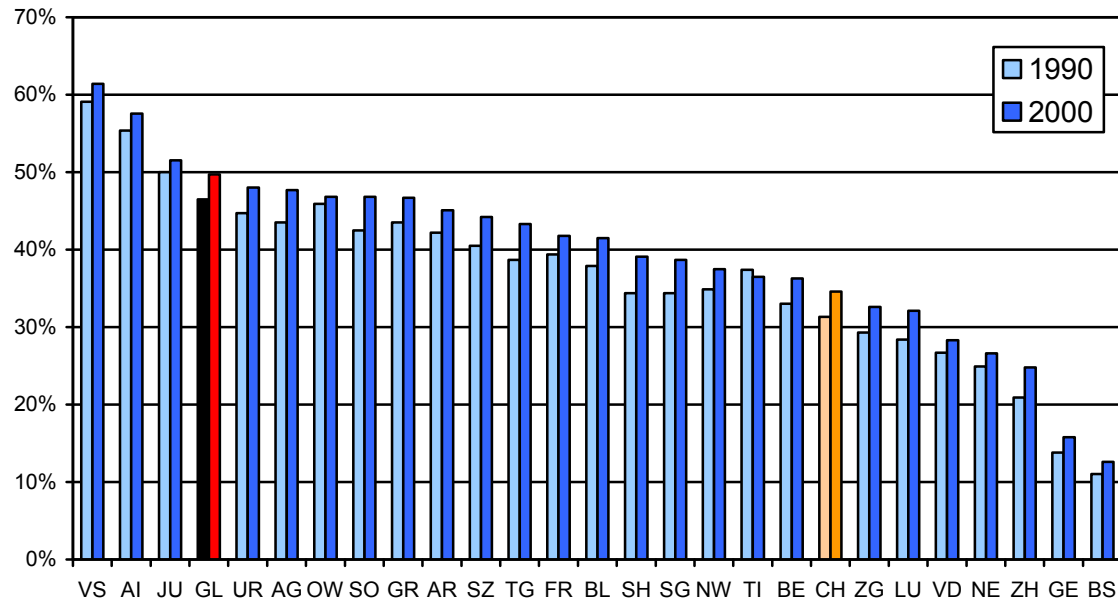
Die Steuerbehörden müssten überprüfen, ob das Bausparkapital frist- und zweckgemäss verwendet wird, andernfalls eine Nachbesteuerung vornehmen. Dies gälte auch für die HEV-Initiative; allerdings hielte die Bundesverfassung lediglich den Grundsatz fest: „Nach Ablauf der maximalen Bauspardauer wird die Besteuerung in dem Masse aufgeschoben, wie die Mittel für den Erwerb von dauernd selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt werden“ (Art. 108a Abs. 2 Bst. c Entwurf); die Einzelheiten regelte die Ausführungsgesetzgebung des Bundes. Die Bausparinitiative sagt zur Nachbesteuerung gar nichts.

Schwierigkeiten ergäben sich sodann bei Wegzug in einen anderen Kanton, insbesondere bei der Bausparinitiative. Dies schöbe die Besteuerung der Bauspareinlagen auf, obschon vorgesehen wird: „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). Die Bausparinitiative überlässt ihre Einführung hingegen den Kantonen. Der Bundesrat weist auf diesen Widerspruch hin: einerseits Gewährung der Wahlfreiheit für das Bausparmodell, andererseits alle Kantone treffende Einschränkung beim Besteuerungsaufschub bei Wegzug in einen nicht bausparfördernden Kanton (BBI 2009 6997).

Der stark steigende Kontrollaufwand der kantonalen Steuerbehörden würde wohl mehr Personal erfordern. Es wäre zu prüfen, ob die Spareinlagen abziehbar sind und ob das Bausparkapital zu erstmaligem Erwerb und dauerhafter Nutzung von selbstgenutztem Wohneigentum eingesetzt wird. Über lange Zeitperioden und kantonsübergreifend wären z.B. Missbrauch und Nachbesteuerung mit aufwändigem Meldesystem zwischen den Kantonen zu kontrollieren, dies auch bei wiederholten interkantonalen Wohnsitzwechseln während der Sparphase oder beim Erwerb von Wohneigentum oder bei dessen Veräusserung innert bestimmter Frist.

Zu Frage 5. – Die Wohneigentumsquote im Kanton Glarus lag im Jahr 2000 bei 49,7 Prozent. Er wies damit die vierthöchste Wohneigentumsquote hinter den Kantonen Wallis (61,4%), Appenzell Innerrhoden (57,6%) und Jura (51,5%) auf. Die durchschnittliche Wohneigentumsquote lag bei 34,6 Prozent. 1990 betrug die Wohneigentumsquote 46,5 Prozent im Kanton Glarus und 31,3 Prozent in der Schweiz.

Wohneigentumsquoten 1990 und 2000 nach Kantonen (Quelle: Bundesamt für Statistik)



Wohneigentum ist steuerlich bereits privilegiert: moderate Festlegung Eigenmietwert, Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen und Unterhaltskosten, Möglichkeiten der Finanzierung durch Beiträge der Säulen 2 und 3a. Der Kanton Basel-Landschaft verfügt trotz Bausparen und wirtschaftlich guten Voraussetzungen (Nähe zu Basel-Stadt) nur über eine durchschnittliche Eigentumsquote. Der Mietwohnungsmarkt im Kanton Glarus funktioniert, ein staatlicher Eingriff ist nicht nötig. Auch reizen die aktuell tiefen Hypothekarzinsen zum Erwerb von Wohneigentum an. – Die intensive Wohnbauförderung in den USA brachte den Markt aus dem Gleichgewicht. Die Preise stiegen zunächst, brachen dann aber zusammen, und die Immobilienkrise führte zu einer Wirtschaftskrise globalen Ausmasses.

Der Regierungsrat sieht keine Veranlassung, den Erwerb von Wohneigentum – nebst den bestehenden Mitteln wie Nutzung von Ersparnissen der beruflichen Vorsorge oder der Säule 3a – mit weiteren staatlichen Mitteln auf kantonaler oder nationaler Ebene zu fördern.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

**Im Namen des Regierungsrates**

*Röbi Marti, Landammann  
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*