

FAKTEN UND POSITIONEN

zu den zwei Eidgenössischen Volksinitiativen zum Bausparen

Stand: November 2010

1. Ausgangslage

1.1 Basler Bausparmodell im Widerspruch zum eidgenössischen Steuerharmonisierungsgesetz

Das eidgenössische Gesetz für die Steuerharmonisierung, das Ende 2000 in Kraft trat, sieht keinerlei Bausparabzüge vor. Dem Kanton Baselland wurde für das am 1. Januar 1991 eingeführte Bausparmodell im Sinne einer Übergangslösung eine Verlängerung bis zum Jahre 2004 eingeräumt. Der Bausparabzug wird von der Baslerbieter Regierung jedoch jedes Jahr wieder als Übergangslösung zugelassen. Herbst für Herbst ist man jeweils gespannt, mit welcher Begründung die Regierung das unerlaubte Modell rechtfertigt.

Aktuell fallen die befürwortenden Argumente weniger gewunden aus als auch schon, da eine vom Baslerbieter FDP-Nationalrat Hans Rudolf Gysin lancierte eidgenössische Bausparinitiative hängig ist. Damit ist nach Ansicht der Regierung die Chance intakt, dass das untersagte Bausparen in der ganzen Schweiz eingeführt und damit der Zustand im Baslerbiet legalisiert werden könnte.

Das im Widerspruch zur nationalen Gesetzgebung stehende Bausparmodell, von dem derzeit rund 2'300 Haushalte profitieren und das jährliche Steuerausfälle von rund 4,5 Millionen Franken verursacht¹, sollte zuvor durch eine im Jahr 2004 eingereichte Standesinitiative des Kantons Baselland und durch drei parlamentarische Vorstösse gerettet werden. Sie wurden aber vom Parlament beerdigt.

Der Bundesrat hatte sich nach der Ablehnung des Steuerpakets durch das Stimmvolk im Jahr 2004, welches das Baslerbieter Bausparmodell national einführen wollte, gegen eine Weiterführung ausgesprochen. Nach dem deutlichen Volksnein sah der Bundesrat keine weitere Verlängerung für eine kantonale Ausnahmeregelung.

¹ Basler Zeitung, 22. November 2008

1.2 Ständerat versenkt das Bausparen

Während der Nationalrat den drei parlamentarischen Vorstösse für das Bausparen zweimal als wirksames Mittel zur Förderung des Wohneigentums zugestimmt hatte, lehnte der Ständerat diese auch bei der zweiten Behandlung am 10. Juni 2008 ab. Die vorgeschlagene Regelung widerspreche dem Verfassungsgebot der formellen Steuerharmonisierung, sagte Simonetta Sommaruga namens der Kommission für Wirtschaft und Abgaben.

Vertreten sind in der kleinen Kammer kantonale Finanzdirektoren, die Steuerausfälle und eine weitere Entharmonisierung des Steuerwesens befürchten und an die Ablehnung der Standesinitiative durch die Konferenz der Finanzdirektoren im Jahr zuvor erinnerten. Finanzminister Hans-Rudolf Merz betonte in der Ständeratsdebatte, der Bundesrat sei dem Bausparen durchaus gewogen. Er verfolge aber mit den Sparmöglichkeiten in der beruflichen Vorsorge und der Säule 3a ein anderes Konzept, das auch gut funktioniere.

2. Druck der Hauseigentümer mit zwei neuen Bausparinitiativen

(Vergl. auch Übersicht über die Initiativen im Anhang)

2.1 Eidgenössische Bausparinitiative

Nach dieser aussichtslosen Lage für die Einführung des steuerprivilegierten Bausparens erhöhen die Hauseigentümer und die Wirtschaftskammer Baselland den Druck: Ein Komitee unter der Leitung von Nationalrat Hans Rudolf Gysin BL reichte am 29. September 2008 mit 140'000 Unterschriften eine eidgenössische Bausparinitiative ein, um das rechtswidrige Baselbieter Steuermodell zu retten.

Die Initiative sieht eine fakultative Einführung des Bausparens durch die Kantone vor. Für den erstmaligen Erwerb von Wohneigentum wird Einzelpersonen ermöglicht, 15'000 Franken (Ehepaare 30'000 Franken) steuerbegünstigt auf die Seite zu legen. Die maximale Spardauer beträgt zehn Jahre. Analog funktioniert das so genannte Energie-Bausparen, bei dem der von den Steuern absetzbare Maximalbetrag bei 5'000 Franken pro Jahr liegt. (Ehepaare 10'000 Franken). Dabei müssen Wohneigentümer das angesparte Kapital für bauliche Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen am Eigentum verwenden. Vom Energie – Sparen können auch Steuerpflichtige profitieren, die bereits Wohneigentum besitzen.

2.2 Initiative „Eigene vier Wände dank Bausparen“ des HEV

Während die Initiative von Hans Rudolf Gysin es den Kantonen überlassen will, das Bausparen einzuführen, fordert der Hauseigentümergebiet Schweiz mit seinem am 23. Januar 2009 eingereichten Volksbegehren für „Eigene vier Wände dank Bausparen“ eine einheitliche Regelung auf nationaler Ebene, womit weitere Abstimmungen in den Kantonen entfallen würden. Deswegen sei der HEV Schweiz – kurz nach Hans Rudolf Gysin – ebenfalls mit einer eidgenössischen Bausparinitiative auf Unterschriftensammlung gegangen, begründet der HEV. Die beiden Volksbegehren würden sich deshalb nicht konkurrenzieren.

Die Initiative des HEV sieht vor, dass für den erstmaligen Erwerb von selbstgenutztem Wohneigentum Bausparrücklagen von der Einkommens- und Vermögenssteuer befreit werden. Der Abzug soll maximal 10'000 Franken im Jahr pro Steuerpflichtigen betragen, für Ehepaare 20'000 Franken, wobei der Abzug während zehn Jahren vorgenommen werden kann.

2.3 Indirekter Gegenvorschlag zu den beiden Initiativen

In seiner Botschaft vom September 2009 lehnt der Bundesrat beide Initiativen ab. Er bezeichnet sie als nicht zielführend, dass bereits heute genügend Instrumente zur Förderung des Wohneigentums bestehen und weist auf ungünstige sozial- und einkommenspolitische Wirkungen hin. Im Frühling 2010 stimmte der Nationalrat beiden Volksinitiativen erwartungsgemäss zu. Der Ständerat lehnte dagegen in der Sommersession 2010 die Baselbieter Initiative ab, da sie zu einer weiteren Verkomplizierung des Steuerrechts führt und der formellen Steuerharmonisierung nicht Rechnung trägt. Die HEV-Initiative wurde an die Kommission Wirtschaft und Abgaben zurückgewiesen, damit sie einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe ausarbeitet. Im November 2010 hat die Kommission eine Vernehmlassung für eine Änderung des Steuerharmonisierungsgesetzes wie auch des Gesetzes über die direkte Bundessteuer durchgeführt. Der indirekte Gegenvorschlag sieht im Kern ebenfalls Steuerabzüge von maximal 10'000 Franken pro Person während 10 Jahren für das Bausparen vor. Bezüglich zentraler Vollzugsfragen, insbesondere der Modalitäten der Besteuerung bei zweckwidriger Verwendung der Bauspareinlagen, sieht die Vorlage klare Vorgaben vor. Im Vergleich zu den steuerlichen Bestimmungen in den beiden Volksinitiativen erweist sich der Gesetzesentwurf als moderater, weil die auf dem Bausparkonto angefallenen Vermögenserträge den Einkommenssteuern und das Bausparguthaben zudem der kantonalen Vermögenssteuer unterliegen sollen. Der Ständerat wird voraussichtlich in der Frühlingssession definitiv über einen indirekten Gegenvorschlag entscheiden.

2.4 Abstützung der Forderungen

Die Urheber der eidgenössischen Bauspar-Initiativen führen unter anderem an, dass eine Meinungsforschung des GfS – Instituts im Jahr 2002 ergeben habe, dass vier Fünftel der Schweizer Einwohnerschaft das Bausparen begrüssen. Von den 3'000 im Auftrag des Hauseigentümerversands Schweiz Befragten halten 52% das Bausparen als „sehr sinnvoll“, weitere 35% als „eher sinnvoll“, während sich rund 15% dagegen aussprachen. 65% der Befragten sind gemäss dieser Umfrage der Meinung, dass der Staat Steuereinsparungen beim Bausparen in Kauf nehmen sollte, während 25% dies ablehnen. Das Resultat der Abstimmung zum Steuerpaket hat diese Umfrageergebnisse stark entkräftet: Werden die Abstimmenden mit den nötigen staatlichen Abbaumassnahmen konfrontiert, so sinkt die Zustimmung zu Steuerabzügen und Steuerausfällen massiv.

Die Gesellschaft zur Förderung des Bausparens stützt sich bei der Untermauerung ihrer Forderungen auf die Ergebnisse einer Studie von Rainer Füeg², Geschäftsführer der Handelskammer beider Basel und Tobias Studer, emeritierter Professor für Wirtschaft an der Uni Basel. Danach handelt es sich beim Bausparen um eine „echte Fördermassnahme für mittelständische junge Familien“. Der Anteil an WohneigentümerInnen ist gemäss den Erkenntnissen der Studienverfasser zwischen 1991 und 2006 von 32 auf 41,5% angestiegen. Zudem habe das Bausparen einen wirtschaftsfördernden Charakter. Ein Franken Staatsleistung löse ein Volumen von neu erworbenem Wohneigentum von 20 Franken aus. Der Anteil der Bausparer mit einem steuerbaren Einkommen unter 60'000 Franken liegt gemäss der Studie bei knapp 50%. Und nicht zuletzt lohne sich das ganze auch für den Fiskus: Die Steuerausfälle von jährlich 4,5 Millionen lösten eine Wertschöpfung von knapp 72 Millionen aus, womit Steuerrückflüsse bis zu 6,2 Millionen resultierten würden.

² Rainer Füeg, Tobias Studer „Bausparen im Kanton Baselland“, Schweizerische Gesellschaft zur Förderung des Bausparens.

2.5 Kein geeignetes Mittel zur Wohneigentumsförderung

Diesen Zahlen widersprechen seriöse und unabhängige Studien. Nach einer im Jahr 2000 vom Bundesamt für Wohnungswesen in Auftrag gegebenen Studie von Daniel Hornung³ gab es im Kanton Baselland 1999 rund 2'800 Wohnsparpläne, was einem Anteil von rund 5% aller Nichteigentümerhaushalte entspricht. In den Jahren 1996 bis 1998 wurden je rund 500'000 Franken Bausparprämien an durchschnittlich 56 Empfänger ausbezahlt. Die Zahl der Empfänger entspricht knapp 8% der neuerstellten Einfamilienhäuser im Kanton Baselland. Die Ertragsverluste aus Steuererleichterungen betragen rund 4 Millionen Franken jährlich. Der Kreis der nutzniessenden Personen setzte sich wie folgt zusammen:

- 60 % Verheiratete
- Von den Verheirateten weisen 30% ein steuerbares Einkommen von 55'000 bis 75'000 Franken aus, knapp 10 % deklarierten ein Einkommen über 120'000 Franken.
- Von den Nichtverheirateten weisen 46 % ein steuerbares Einkommen von 40'000 bis 55'000 Franken auf, rund 2,5 % deklarieren ein Einkommen von mehr als 120'000
- Zu beachten ist allerdings, dass es sich um das steuerbare Einkommen handelt, dh. die entsprechenden Abzüge sind bereits vorgenommen worden.

Eine Entgegnung der Eidgenössischen Steuerverwaltung vom März 2006⁴ zur Studie „Bausparen im Kanton Baselland“ von Rainer Füg und Tobias Studer relativiert deren Aussage klar:

- Das Bausparen à la Baselland hat einen Giesskannen - Effekt.
- Der Wachstumseffekt wird massiv überschätzt, da nicht in Rechnung gestellt wird, was die Bausparer mit den angesparten Mitteln unternehmen würden, hätten sie nicht fürs Bauen gespart. Die Literatur zum Thema gehe beim Wachstum wie bei der Wohlfahrt von negativen Auswirkungen des Bausparens aus.
- Wollte man das Wohneigentum weiter fördern – der Verfassungsauftrag sei aber heute klar erfüllt (Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge, Säule 3a) – so wird vorgeschlagen, statt Steuerabzügen Direktzahlungen einzuführen.
- Die BausparerInnen seien vermöglicher, da bei den aufgeführten „steuerbaren Einkommen“ die Bausparabzüge bereits ihre Auswirkungen zeigten. Ohne diese wären die Einkommen der BausparerInnen bedeutend höher.

Die rege Bautätigkeit im Kanton Baselland ist nicht nur auf Steueranreize zurückzuführen, sondern auch auf die räumliche Enge im benachbarten Stadtkanton. Wer in der Region Basel bauen will, muss zwingend aufs Land ausweichen, nach Baselland, in den Kanton Aargau sowie nach Dorneck, wo genügend Baulandreserven vorhanden sind. Im Bezirk Dorneck – in Solothurn gelegen – der das Bausparen ebenfalls nicht kennt, ist gemäss Berichten des früheren Finanzdirektors

³ Daniel Hornung, Büro für Raumplanung „Bausparen – geeignetes Mittel zur Förderung von Wohneigentum in der Schweiz, Bern, 16. November 2000

⁴ Eidgenössische Steuerverwaltung, Martin Daepf,.: Stellungnahme zur Studie Bausparen im Kanton Baselland, März 2006

Kaspar Villigers sowie der kantonalen Finanzdirektoren noch mehr gebaut worden als in Baselland.⁵ Ein Grossteil der Bausparverträge in Baselland ist also von Personen abgeschlossen worden, die ohnehin gebaut hätten⁶.

3. Kantone lehnen das Bausparen ab

Die Kantone lehnen das steuerprivilegierte Bausparen ab, wie es auch im Steuerpaket vorgesehen war, das im Jahr 2004 vom Stimmvolk deutlich verworfen wurde. Erstmals in der Geschichte der Schweiz hatten die Kantone das Kantonsreferendum ergriffen. Unter anderem werden in den Vernehmlassungen der Kantone folgende Ablehnungsgründe aufgeführt:

- Das Bausparmodell verletzt das Prinzip der Gleichbehandlung, der Allgemeinheit der Steuern sowie der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.
- Das Modell ist unsozial und führt zu sehr hohen Steuerausfällen.
- Die Abzüge sind zu hoch und können bei einem einkommensstarken Ehepaar zu Steuerersparnissen bis zu 100'000 Franken führen, was den Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt
- Das heutige System mit dem Vorbezug oder der Verpfändung von Guthaben aus der 2. Säule (BVG) fördert auf breiteste Weise den Erwerb von Wohneigentum. Es ergäbe sich eine Konkurrenz von zwei Systemen, die auf zwei verschiedenen Prinzipien beruhen
- Für die Schaffung eines speziellen Bausparmodelles müssen auch die Regelungen zugunsten der Wohneigentumsförderung in den Säulen 2 und 3a ändern. Eine solche Massnahme ist nicht angezeigt, da diese beiden Instrumente für die Wohneigentumsförderung genügen. Allenfalls könnte die Säule 3 a ausgebaut werden
- Das Bausparmodell schafft neue Möglichkeiten zu Steuerersparnissen, es fördert Personen, die einer staatlichen Unterstützung nicht bedürfen. Es werden wohlhabende Personen gefördert, die auch ohne Hilfe des Staates eine Liegenschaft erwerben können.
- Die Auswirkungen des Modells können den Zielen der Raumplanung zuwiderlaufen.

4. Bundesrat ist gegen das Bausparen

Der Bundesrat beschloss an seiner Sitzung vom 3. November 2004, dem Kanton Baselland die Weiterführung des Bausparmodells über das Jahr 2004 hinaus nicht zu ermöglichen. Der Bundesrat betont, er habe sich stets für das Bausparen lediglich im Rahmen der dritten Säule der Altersvorsorge ausgesprochen. Nach dem Volksnein zum Steuerpaket - die Wohneigentumsbesteuerung gilt gemäss Analysen von Univox als Hauptgrund für die Ablehnung – sieht der Bundesrat keinen Grund für einen neuen Anlauf oder für die weitere Verlängerung eines kantonalen Ausnahmeregelung⁷. Finanzdirektor Hans-Rudolf Merz erläuterte in der Diskussion über die Standesinitiative Baselland für das Bausparen am 6. März 2007 im Ständerat, der

⁵ NZZ, „Erfolgsmodell aus dem Baselbiet?“, 14. Januar 2002.

⁶ Überdurchschnittliche Zuwachsraten beim Wohneigentum verzeichneten auch die Kantone ZH, LU, ZG, SO, SH, AG und TG, also im Wesentlichen die Wirtschaftsregionen Nordwestschweiz, Zürich und Zentralschweiz. Diese Regionen sind auch bei der wirtschaftlichen Leistung am stärksten gewachsen.

⁷ Neue Zürcher Zeitung, 4. November 2004 „Baselbieter Bausparmodell am Ende?“

Bundesrat sei dem Bausparen durchaus gewogen. Er verfolge aber mit den Sparmöglichkeiten in der beruflichen Vorsorge und Säule 3a ein anderes Konzept, das auch gut funktioniere. Die Wirksamkeit des Bausparmodells in Baselland hingegen werde überschätzt. Die Zweifel des Bundesrats an diesem Weg seien auch durch die Rainer Füeg und Tobias Studer verfasste Studie zum Beleg von dessen Nutzen nicht ausgeräumt worden.

5. Bundesrats empfiehlt die Initiativen ohne indirekten Gegenvorschlag zur Ablehnung

Nach einem Grundsatzentscheid vom Februar 2009 beantragt der Bundesrat in seiner Botschaft dem Parlament am 18. September 2009, die beiden Initiativen für das Bausparen des HEV Schweiz sowie der der Schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens ohne Gegenvorschlag abzulehnen. Er verweist darauf, dass bereits Mittel aus der beruflichen und der privaten Vorsorge zur Finanzierung von Wohneigentum eingesetzt werden können^{8/9}. Zudem bleibe die Wirkung des steuerlich privilegierten Bausparens bescheiden. Nur einem kleinen Teil der sogenannten Schwellenhaushalte mit einem Bruttoeinkommen zwischen 60'0000 und 100'0000 Franken werde mit dem geforderten Bausparen ermöglicht, Wohneigentum zu erwerben. Aufgrund der progressiv ausgestalteten Einkommensteuern profitieren von einem Bausparabzug vor allem Personen mit höherem Einkommen, die ohnehin genug Geld haben, um Wohneigentum zu kaufen. Bausparen wirke in Bezug auf das steuerbare Einkommen sogar regressiv, Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen von weniger als 40'0000 Franken sind deutlich untervertreten.

Der Bundesrat erwartet überdies volkswirtschaftlich negative Wachstumseffekte. So erhöhe die Wohneigentumsförderung die Nachfrage nach Wohnraum zulasten anderer Konsumgüter und führe dadurch zu höheren Haus- beziehungsweise Bodenpreisen. Die für das Bausparen eingesetzten Mittel könnten für wachstumswirksameren Zwecke eingesetzt werden.

Die in der Initiative der SGFB verbundenen Steuererleichterungen erweisen sich nach Ansicht des Bundesrats als problematisch: Erstens führt die völlige Steuerbefreiung der geäußerten Bauspareinlagen beim Bezug zu einer sachlich nicht begründeten Privilegierung gegenüber den Vorbezugssystemen der 2 Säule und der Säule 3a. Zweitens führt das Energie-Bausparen zu einer doppelten Ermässigung der Steuerbelastung. Nicht nur berechtigt das in eine Bauspareinlage eingebrachte Kapital zum Abzug vom steuerbaren Einkommen und zum steuerfreien Bezug bei zweckmässiger Verwendung. Mit demselben Kapital können energetische Investitionen im Zeitpunkt ihrer Ausführungen auch als Unterhaltskosten abgezogen werden, was zu einer ungerechtfertigten Verdoppelung führt. Wird darüberhinaus in Ergänzung zum Energie-bausparen auch die Steuerbefreiung der Bausparprämien zugelassen, führen diese zusätzlichen Abzugsmöglichkeiten zu einem Missverhältnis gegenüber der Mieterschaft.

⁸ 2008 haben gemäss der Eidgenössischen Steuerverwaltung 44'385 Versicherte mehr als 3 Milliarden Franken vorbezogen. Seit 1995 beträgt das Gesamttotal an Vorbezügen mehr als 30 Milliarden Franken

⁹ Eine 2003 im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen veröffentlichte Wirkungsanalyse stellt dem Vorbezug mit Mitteln der beruflichen Vorsorge ein gutes Zeugnis aus. Mehr als die Hälfte der vorbeziehenden Personen verfügen in der Untersuchungsperiode 1995 – 2002 über ein jährliches Bruttoeinkommen unter 100'0000 Franken. Etwas mehr als ein Fünftel aller Vorbezüge wurden durch die Einkommensklasse 80'000 -100'000 Franken getätigt, knapp ein Fünftel durch die Einkommensklasse 60'000 – 80'000. Die Haushalte zwischen 60'000 und 100'000 (Schwellenhaushalte) hätten ohne Rückgriffsmöglichkeiten auf Mittel der 2. Säule mangels ausreichendem Eigenkapitals möglicherweise kein selbstgenutztes Wohneigentum erwerben können.

6. Die Positionen des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbands Deutschschweiz

6.1 Das Bausparen ist keine Wohneigentumsförderung sondern bringt neue Steuervergünstigungen für bereits Privilegierte

Erklärtes Ziel des Bausparens ist nach der Meinung der Initianten der Erwerb von Wohneigentum zu erleichtern. Der Anteil an Wohneigentum bei der Bevölkerung liegt derzeit nach Schätzungen des Bundesamts für Wohnungswesen bei 37 Prozent und hat sich seit den offiziellen Erhebungen der Volkszählung im Jahr 2000 mit einem Anteil von 34 Prozent erheblich erhöht. Die Initianten betonen, dass Bund und Kantone dem Verfassungsgrundsatz der Wohneigentumsförderung zu wenig nachgelebten.

Insbesondere sollen junge Familien gefördert werden. Doch ein Blick auf das „Modell Baselland“ zeigt ein Auseinanderklaffen von Anspruch und Wirklichkeit. Indem Bausparende unabhängig von der Höhe ihres Einkommens und ihres Vermögens Abzüge vornehmen können und zudem in den Genuss von Bausparprämien kommen, wird der soziale Aspekt sogar in sein Gegenteil verkehrt: Nur hohe Einkommen sind in der Lage einen hohen Betrag (während maximal 10 Jahren pro Jahr maximal 12'000 Franken, resp. 24'000 Franken für Verheiratete) anzusparen, resp. abzuziehen. Da wegen der Progression Abzüge bei hohen Einkommen eine grössere Steuerersparnis zur Folge haben und gleichzeitig höhere Bausparprämien resultieren, kann von einem wirksamen Instrument für eine breitere Streuung des Wohneigentums keine Rede sein. Das in den beiden Initiativen geforderte steuerprivilegierte Bausparen baut nicht auf eine gezielte Förderung für kleinere oder mittlere Einkommen, sondern fördert mittels Steuerprogression Grossverdiener am stärksten.

6.2 Das Bausparen ist nicht verfassungskonform

Gemäss einem Rechtsgutachten im Auftrag der Kantone, die sich mit dem Ständesreferendum gegen die Wohneigentumsbesteuerung im Steuerpaket 2001 zu Wehr setzten, widersprechen die vorgesehenen Abzüge für das Bausparen der Bundesverfassung¹⁰. Das Prinzip wird verletzt, wonach jeder nach seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu besteuern ist. Zulässig wäre gemäss Gutachten höchstens ein Bausparabzug zwischen 1'000 und 4'000 Franken.

6.3 Die steuerliche Ungleichbehandlung muss beseitigt werden

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz kritisiert das heutige Steuersystem als ungerecht. Mieterinnen und Mieter werden zurzeit steuerlich mehr belastet als Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer¹¹. Diese Ungerechtigkeit muss bekämpft werden. Als Interessenvertretung der Mietenden lässt sich die Hauptforderung an ein gerechtes Steuersystem wie folgt beschreiben: Die einzelnen Mieterinnen und Mieter sollen bei gleichem Einkommen, gleicher familiärer Situation und bei gleichem Vermögen gleichviel an Steuern bezahlen wie Wohneigentümerinnen und Wohneigentümer. Diese Forderung gilt auf Bundesebene wie auch für die Kantone und Gemeinden. Der SMV/D bekämpft deshalb Vorstösse für eine weitere Verschärfung der Ungleichbehandlung und initiiert und unterstützt

¹⁰ Francis Cagianut, Ulrich Cavelti, Gutachten über die Verfassungsmässigkeit der vom eidgenössischen Parlament beschlossenen Vorschriften im Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben, 20. Juni 2003.

¹¹ Vergl. Fakten und Positionen zur „Wohneigentumsbesteuerung“, www.mieterverband.ch/aktuell/Fakten und Positionen

Vorstösse und Massnahmen, die zur Beseitigung der steuerlichen Differenz (Ungleichbehandlung) führen.

6.4 Vollständiger Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung

Das gerechteste Modell für die steuerliche Gleichbehandlung von MieterInnen mit den WohneigentümerInnen wäre eine Anhebung des Eigenmietwerts auf 90 oder 100% des Marktwertes. Diese Forderung ist politisch nicht durchsetzbar. Bereits bei der Bekämpfung der Steuersenkungsinitiative „Wohneigentum für alle“ des Schweizerischen Hauseigentümergebundes forderte deshalb der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband eine „strikte Gleichbehandlung von WohneigentümerInnen und MieterInnen vor dem Fiskus“ und eine Diskussion über den vollständigen Systemwechsel mit dem Verzicht auf die Besteuerung des Eigenmietwerts und dem gleichzeitigen Verzicht auf die steuerlichen Abzüge für Hypothekarzinsen und Unterhalt¹².

Dieses System, das Nachbarländer längst kennen, hat auch der damalige Finanzminister Kaspar Villiger nach der abgelehnten Steuersenkungsinitiative des Hauseigentümergebundes „Wohneigentum für alle“ vorgeschlagen. Wie verschiedene Steuerexperten und eine vom Bundesrat eingesetzte Kommission aus VertreterInnen von Kantonen und des Bundes festhielten, sind bei einem System der Einkommenssteuer ohne steuerliche Belastung des Eigenmietwerts die Abschaffung der Unterhaltskosten und Schuldzinsen eine systematische und verfassungsrechtlich notwendige Voraussetzung. Bei der Bekämpfung des Steuerpakets 2001, das für die gutsituierten WohneigentümerInnen noch mehr Steuergeschenke gebracht hätte, forderte der SMV/D als Lösungsvorschlag bei einer Ablehnung den vollständigen Systemwechsel.

Für den vollständigen Systemwechsel sprechen folgende Gründe:

- Die steuerliche Gleichstellung von WohneigentümerInnen mit den MieterInnen wird verbessert.
- Die Auseinandersetzungen in den Kantonen um die Höhe des Eigenmietwerts, die wegen des grossen Ermessensspielraums sehr unterschiedlich bemessen sind, wird beendet; das selbe gilt für die abzugsberechtigten Unterhaltskosten.
- Der grosse bürokratische Aufwand, insbesondere auch bei der Ausscheidung zwischen wertvermehrenden und werterhaltenden Investitionen bei den Unterhaltsabzügen, fällt weg.
- Die volkswirtschaftlich schädliche Verschuldung durch die „indirekte Amortisation“ mit der Säule 3b und mit Einmalprämien wird gestoppt. Heute betragen die Einmalprämien und Einlagen der Säule 3b über 160 Milliarden Franken; diese Beträge und deren Zinsen sind vollständig von der Steuer befreit¹³.
- Die hohe Hypothekar-Verschuldung der privaten Haushalte - im März 2007 auf einem Rekordstand von 499 Milliarden Franken - wird reduziert. Die steuerbegünstigte Verschuldung wirkt sich destabilisierend auf den Liegenschaftsmarkt aus. Es kommt zu spekulativen Bewegungen, die ohne Steuerbegünstigung nicht im gleichen Ausmass möglich wären und die Zusammenbrüche und langjährige Stagnation des Liegenschaftsmarkts

¹² Mieterverbände zur Volksinitiative „Wohneigentum für alle“, Stellungnahme des Schweizerischen Mieterverbands vom Januar 1996.

¹³ Rudolf Strahm, Steuerpaket 2001: Gewaltige Entlastung der Reichen, 6. Juni 2003

nach sich ziehen. Wären die Eigentümer in den 80er- und 90er-Jahren wegen den Steuervorteilen nicht so hoch verschuldet gewesen, wäre die Krise kaum so intensiv verlaufen.

6.5 Das Wohneigentum wird bereits sehr erfolgreich gefördert

Der SMV/D lehnt das steuerbegünstigte Bausparen im Weiteren ab, weil das Wohneigentum in der Schweiz bereits massiv gefördert wird. Die Neuregelung der Wohneigentumsförderung mit dem Bundesgesetz über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge leistet dazu einen grossen Beitrag, es handelt sich um eine eigentliche Erfolgsstory. Das seit dem 1. Januar 1995 geltende Gesetz ermöglicht es, Gelder der beruflichen Vorsorge vor dem Erreichen des Pensionsalters für den Erwerb und für die Erstellung von selbstbewohntem Wohneigentum, für die Beteiligung an Wohneigentum oder für die Amortisation von Hypothekendarlehen zu nutzen. Die Nutzung von WEF - Geldern kann in Form von Vorbezügen oder in Form von Verpfändung von Vorsorgegeldern erfolgen

Die Abzüge für die berufliche Vorsorge der Säule 2 können steuerfrei geäufnet werden, sie werden beim Bezug oder bei der Verpfändung privilegiert besteuert. Das Gesetz privilegiert den Vorbezug zur Wohneigentumsförderung und den aus einer Pfandverwertung des Vorsorgeguthabens erzielten Erlöses steuerlich, indem er als Kapitalleistung aus Vorsorge (Jahressteuer zu tieferem Tarif als Einkommenssteuer) steuerbar ist¹⁴.

2008 haben über 44'000 Versicherte mehr als 3 Milliarden Franken vorbezogen. Seit 1995 beträgt das Gesamttotal an Vorbezügen über 30 Milliarden Franken¹⁵. Eine Wirkungsanalyse aus dem Jahr 2003 zeigt auf, dass die sogenannten Schwellenhaushalte mit einem Bruttoeinkommen zwischen 60'000 bis 100'000 Franken ohne Rückgriffsmöglichkeiten auf die Gelder der 2. Säule mangels ausreichenden Eigenkapitals möglicherweise nicht selbstgenutztes Wohneigentum hätten erwerben können. Die Gelder aus der Säule 3a dagegen werden eher von besser Verdienenden genutzt. Auch bei Handänderungen von bestehendem Wohneigentum spielten WEF - Gelder eine nicht zu vernachlässigende Rolle; wurde doch bei beinahe jedem fünften Kauf ein Vorbezug oder eine Verpfändung zur Finanzierung eingesetzt.

6.6 Ein Vorkaufsrecht für Mieterinnen und Mieter

Eine wirksame Massnahme zur Erhöhung der Wohneigentumsquote ist das Vorkaufsrecht. Heute erfahren Mieterinnen und Mieter erst nachträglich, dass die bewohnte Mietliegenschaft die Hand gewechselt hat. Oder sie müssen der Zeitung entnehmen, dass ihre Wohnung oder das Mehrfamilienhaus zum Verkauf steht. Mit einem gesetzlichen Vorkaufsrecht für die Mieterinnen und Mieter würde "automatisch" ein Vorkaufsrecht errichtet, wenn ein Handwechsel der Wohnung oder der Liegenschaft bevorsteht. Die MieterInnen erhalten eine Frist und eine Chance, die von ihnen bewohnte Wohnung zu erwerben oder das Mehrfamilienhaus zusammen mit anderen Mietparteien zu kaufen. Parallel dazu müssen die heutigen gesetzlichen Bestimmungen über das Stockwerkeigentum vereinfacht werden. Andere europäische Länder kennen bereits das Vorkaufsrecht der Mietenden. Der Bundesrat hat es 1991 in seinem Massnahmenpaket zur Boden- und Wohnpolitik vorgeschlagen, stiess damit jedoch auf den erbitterten Widerstand der Hauseigentümerverbände.

¹⁴ Eingeführt durch das BG vom 17. 12. 1993 über die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge, in Kraft seit 1. 1. 1995 (BBl 1992 VI 237).

¹⁵ Botschaft Bundesrat zu den Volksinitiativen 09.074

6.7 Fördergelder statt unzweckmässige Energieabzüge

Die Absicht der Schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens SGFB, mit der Initiative für das Bausparen auch für energetische Investitionen steuerbefreit sparen zu können, ist unnötig, ungerecht und bringt keinen erkennbaren Nutzen. Zum einen können heute bereits in fast allen Kantonen Aufwendungen für energetische Massnahmen von den Steuern abgezogen werden¹⁶, egal ob sie als Unterhalt oder als wertvermehrend eingestuft werden. Können die Gelder für energetische Sanierungen auch im Voraus beim Ansparen von den Steuern abgezogen werden, so ergibt sich eine doppelte Abzugsmöglichkeit für die gleiche Investition. Denkbar wäre, dass ein Wohneigentümer einen Betrag steuerprivilegiert anspart, anschliessend das Dach und die Fassade des Eigenheims isoliert und danach diese Investitionen bei den Steuern nochmals in Abzug bringen kann. Zusätzlich kann er auch noch Fördergelder aus verschiedenen Programmen erhalten.

Das Eidgenössische Finanzdepartement kommt in einem Bericht zu den „klimabezogenen Massnahmen im Gebäudebereich“ zum Schluss, dass steuerliche Anreize zu Gebäudesanierungen als wenig effiziente und wenig effektive Instrumente zur Förderung der Energieeffizienz sind. Neben grossen Mitnahmeeffekten (70 bis 80%) und bescheidenen Anreizwirkungen hätten Steuerabzüge aufgrund des progressiven Steuersystems auch eine „fragwürdige Verteilungswirkung“. Ein von der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats in Auftrag gegebener Bericht¹⁷ zeigt, dass die Steuerabzüge zur Förderung von energieeffizienteren Sanierungen im Gebäudebereich nur bedingt geeignet sind. Steuerliche Anreize sind vorab keine zielgerichteten Instrumente, da Personen mit höheren Einkommen progressionsbedingt von Steuererleichterungen stärker profitieren als Personen mit tieferen Einkommen. Dies ist beim Energiesparen verstärkt der Fall, die Studie verweist ebenfalls auf die Schwierigkeit hin, dass die selbe Massnahme zweimal von den Steuern abgezogen werden kann; zuerst bei der Bildung der Spareinlage und nachher bei der Vornahme der Investition. Weiter wird darauf verwiesen, dass die Initiative das Steuerrecht weiter verkompliziert und erhöht den bürokratischen Aufwand, da die zweckkonforme Verwendung der Gelder kontrolliert werden müsste.

Auch weitere Studien zeigen, dass Steuererleichterungen viel weniger Anreiz schaffen als Subventionen und gezielte Förderprogramme. Diese haben einen weniger hohen Mitnahmeeffekt. Bereits vor zehn Jahren kam eine Studie zum Schluss, dass Steuererleichterungen zur Förderung von energetischen Sanierungen wenig bringen¹⁸. Fördermittel sind überdies für die Mieterschaft ein transparentes Instrument. Die Auszahlung muss bei der Berechnung neuer Mietzinse berücksichtigt werden. Was subventioniert wurde, darf nicht noch einmal über Mietzinsaufschläge bei den Mieterinnen und Mietern eingefordert werden. Bei Steuererleichterungen ist eine Weitergabe an die Mieterinnen und Mieter überhaupt nicht kontrollierbar und kann auch gar nicht vorgenommen werden, weil die Steuererleichterung oft erst Monate oder Jahre nach Bauabschluss erfolgt.

Das Parlament hat eine Klärung verlangt und die Motion «Mehr Effektivität und Effizienz bei den Steuerabzügen für energetische Gebäudesanierungen» (09.3014) ohne Gegenstimme überwiesen. Der Bundesrat hat daraufhin einen Katalog der

¹⁶ Bei der direkten Bundessteuer können Aufwendungen für energetische Sanierungen abgezogen werden, auch wenn es sich nicht um Unterhalt handelt. Die Kantone ZH, AG, SZ, UR, NW, GL, ZG, BL, FR, BS, SH, AI, SG, TI, NE und GE haben das oben beschriebene Modell der Bundessteuer mit Ausnahme der Regelung von Pauschalabzügen vollständig übernommen. Die Kantone BE, OW, SO, TG, VD, VS und JU haben das Bundesmodell weitgehend übernommen. In diesen Kantonen kommen andere abzugsberechtigter Massnahmen zur Anwendung.

¹⁷ Bauer, Martin/ Schneider, Lukas/ Himmel, Margrit/ Gutzweiller, Lukas/ Wiedekehr, Stefan/ König, Felix, 2009 Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden, Bern

¹⁸ Econcept: Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen, 1995

abzugsfähigen Investitionen festgelegt. Steuerlich gefördert sollen nur noch Investitionen werden, die bestimmte energetische Eckwerte erreichen. In der Vernehmlassung erwuchs dieser Verordnungsänderung dann starker Widerstand von Seiten der Hauseigentümer und bis dato sind die Verordnungsänderungen nicht in Kraft gesetzt worden.

Steuerliche Abzüge haben den Effekt, dass sie umso mehr Einsparungen bringen, je höher das Einkommen ist. Folgendes Beispiel soll dies verdeutlichen:

Ein Zürcher Ehepaar mit zwei Kindern investiert 20'000 Franken in eine Energiesparmassnahme an ihrem Wohneigentum. Es spart an Steuern¹⁹:

- Bei einem Bruttoeinkommen von Fr. 60'000: Fr. 1'500.–
- Bei einem Bruttoeinkommen von Fr. 100'000: Fr. 3'485.–
- Bei einem Bruttoeinkommen von Fr. 200'000: Fr. 6'792.–
- Bei einem Bruttoeinkommen von Fr. 500'000: Fr. 8'653.–

6.8 Sinnvolle Klimapolitik statt Steuersenkungen

Der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband Deutschschweiz fordert statt unwirksamen Steuererleichterungen eine sinnvolle Klimapolitik, insbesondere:

- Strengere Bauvorschriften: Die Vorschriften sind in der Musterverordnung verschärft worden. Der SMV/D unterstützt das Vorhaben der kantonalen Energiedirektoren, massiv strengere Energievorschriften bei Neubauten und grösseren Umbauten einzuführen. Es liegt nun an den einzelnen Kantonen, die verschärften Vorschriften auch zu übernehmen.
- Strengere Vorschriften für Haushaltgeräte: Heute gehören bis zu 50 Prozent der verkauften Haushaltgeräte nicht der A-Klasse an. Auch hier braucht es strengere Vorschriften, damit der Stromverbrauch sinkt.
- Die flächendeckende Einführung des Energieausweises für Gebäude, damit für die Mieterinnen und Mieter Transparenz herrscht.
- Eine transparente Heizkostenabrechnung, die für jedermann und jederfrau lesbar ist.
- Die Einführung der individuellen Heizkostenabrechnung mit einer gerechten Verteilung der Kosten zwischen Vermieter- und Mieterpartei. Ohne VHKA haben Massnahmen wie die CO₂-Abgabe oder andere Lenkungsinstrumente wenig Wirkung.
- Der weitere Ausbau der CO₂-Abgabe. Sie verteuert das Wohnen und Heizen nicht, sondern schafft einen Sparanreiz.
- Die Weiterführung von Förderprogrammen: Mit der Teilzweckbindung der CO₂-Gelder für ein energetisches Förderprogramm ist garantiert, dass energetische Sanierungen gefördert werden können. Die Teilzweckbindung muss über eine längere Zeit garantiert werden.
- Fokussierung von künftigen Förderprogrammen auf die heute preisgünstigen Mietliegenschaften aus den Boomjahren 1950 bis 1970 sowie eine sozialverträgliche Ausgestaltung. Die Bauten aus den

¹⁹ Berechnungen mit üblichen Abzügen, aber ohne 2. und 3. Säule mit Steuerrechner www.konsuminfo.ch

Boomjahren sind besonders schlecht isoliert. Hier ist staatliche Hilfe angezeigt, wenn gleichzeitig günstiger Wohnraum erhalten werden kann. Keine Subventionen verdient, wer nach Umbauten die Investitionen über den Mietzins wieder hereinholt.

- Die Vermieter müssen beim Unterhalt der Mietliegenschaften stärker in die Pflicht genommen werden. Der Unterhalt bringt zwar keine massiven Energieeinsparungen, doch der regelmässige Unterhalt hilft mit, den Energiebedarf zu reduzieren.

7. Weitere Informationen des Schweizerischen Mieterinnen- und Mieterverbands

Weitere Informationen zum Thema:

- www.mieterverband.ch/ Aktuell/ Fakten und Positionen „**Energieperspektiven**“ und „**Besteuerung des Wohneigentums**“
- Broschüre „Die Bausparzwängerei – Nein zu noch mehr Steuerprivilegien für Wohneigentümer“. Bestellung: info@mieterverband.ch, Tel 043 243 40 40.
- DVD „Nicht einmal ein Giesskannen-Prinzip“: Warum der Schweizerische Mieterinnen- und Mieterverband die Bausparinitiativen hinterfragt. Bestellung CHF 20.-- info@mieterverband.ch, Tel 043 243 40 40

8. Übersichten über die Bausparinitiativen

8.1 Übersicht über das Basler Bausparmodell

Steuererleichterungen: Für gebundene Spareinlagen währen maximal zehn Jahren zum erstmaligen Erwerb von dauernd selbstgenutztem Wohneigentum werden Steuererleichterungen gewährt. In den Genuss kommt ein Betrag von maximal doppelten Höhe der Beträge der anerkannten Vorsorgeformen (im Jahre 2005 waren es 12384 Franken für Einzelpersonen und 24'786 Franken bei Ehepaaren. Dieser Betrag ist von der Vermögenssteuer befreit, ebenso die Zinsen.

Sonderkonditionen: Die Banken gewähren im Rahmen des Bausparens höhere Zinsen und einen Bonus: beispielweise 0,5% Zinsen mehr und 30 Prozent aller Zinsgutschriften als Bonus.

Direktzahlungen: Beim Erwerb des Objekts gewährt der Kanton Direktzahlungen in der Höhe des doppelten Betrags der Spezialkonditionen, höchstens aber 20'000 Franken.

Nach Ablauf der zehnjährigen Maximalfrist muss das Eigenheim innert zwei Jahren beschafft werden, sonst erfolgt eine Nachbesteuerung.

8.2 Übersicht über die zwei Eidgenössischen Bausparinitiativen und indirekter Gegenvorschlag

Initianten	Termin der Einreichung der Initiative	Bausparen Bund	Bausparen Kantone	Maximale Abzüge für das Bausparen bei den Steuern im Jahr	Dauer des Abzug	Max. Abzüge für Energiemassnahmen bei den Steuern im Jahr <u>Gilt auch für jene, die bereits Wohneigentum haben</u>
Hauseigentümerverband Schweiz HEV	23. Januar 2009	Obligatorisch	Obligatorisch	10.000 Franken Einzelperson 20.000 Franken Ehepaar	10 Jahre	
Schweizerische Gesellschaft für die Förderung des Bausparens	29. September 2008		fakultativ	15.000 Franken Einzelperson 30.000 Franken Ehepaar	10 Jahre	5.000 Franken Einzelperson 10.000 Franken Ehepaar während 10 Jahren
Indirekter Gegenvorschlag Ständeratskommission		Obligatorisch	Obligatorisch	10'000 Franken Einzelperson 20'000 Franken Ehepaar	10 Jahre	

Zürich, im November 2010/ Michael Töngi und Regula Mühlebach