



Kantonsrat

Sitzung vom: 30. Januar 2012, nachmittags

Protokoll-Nr. 47

Nr. 47

Anfrage Töngi Michael und Mit. über die Auswirkungen des steuerbefreiten Bausparens auf die kantonalen Finanzen (A 84). Schriftliche Beantwortung

Die schriftliche Antwort des Regierungsrates auf die am 8. November 2011 eröffnete Anfrage von Michael Töngi über die Auswirkungen des steuerbefreiten Bausparens auf die kantonalen Finanzen lautet wie folgt:

"Zu den Fragen 1 und 2: Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Steuerausfälle für die Initiative «Bausparen» im Kanton?

Wie hoch schätzt der Regierungsrat die Steuerausfälle für die Initiative «Eigene vier Wände dank Bausparen»?

Zu den beiden Verfassungsinitiativen „Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen (Bauspar-Initiative)“ der Schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens (SGFB) und „Eigene vier Wände dank Bausparen“ des Schweizerischen Hauseigentümerverbands sind im Kanton Luzern keine Ausfallberechnungen angestellt worden. Gemäss Botschaft des Bundesrates vom 18. September 2009 (BBl 2009 6975 ff.) können zu den finanziellen Auswirkungen der beiden Bausparinitiativen folgende Ausführungen entnommen werden: "Da bei der SGFB-Initiative die kantonale Einführung des Bausparens fakultativ ist und nicht vorausgesehen werden kann, welche Kantone bei einer Annahme der Initiative das Bausparen einführen würden, ist keine verlässliche Schätzung der Steuerausfälle möglich. Eine grobe Schätzung ist hingegen für die HEV-Initiative machbar, da diese eine zwingende Einführung des Bausparens auf Stufe Bund und Kantone vorsieht. Für die Berechnungen wird von den verfügbaren Datengrundlagen des Kantons Basel-Landschaft ausgegangen. Werden diese auf den Bund und alle Kantone hochgerechnet, so ergibt sich folgendes Bild: Die jährlichen Mindereinnahmen betragen bei den kantonalen Einkommenssteuern insgesamt rund 96 Mio. Franken, bei der direkten Bundessteuer rund 36 Mio. Franken."

Wenn der Bund von 96 Mio. Franken Ausfall für alle Kantone ausgeht, müssten auf den Kanton Luzern grob geschätzt rund 5 Mio. Franken entfallen. Uns scheinen diese Werte aber sehr bescheiden zu sein und sicher an der untersten Grenze. Dies aus zwei Überlegungen:

Im Jahre 2001 haben wir im Rahmen des Steuerpaketes 2001 des Bundes Modellrechnungen zum Bausparen vorgenommen. Die Parameter waren ähnlich zum heutigen HEV-Bausparmodell. Für die Staats- und Gemeindesteuern wurde daraus ein Ausfall von 12 bis 14 Mio. Franken für den Kanton Luzern berechnet. Heute liegt der Ertrag an Staats- und Gemeindesteuern rund 18 Prozent über dem damaligen Ertrag. Wird der damals errechnete Ausfall ebenfalls um 18 Prozent erhöht, kommen wir heute auf rund 14 bis 16 Mio. Franken Ausfall. Als zweiten Anhaltspunkt kann ein Vergleich der Steuerausfälle herangezogen werden, die aus dem Abzug für die Säule 3a resultieren: Diese machen im Kanton Luzern aktuell rund 28 Mio. Franken aus. Geht man von der Annahme aus, dass Bausparabzüge in etwa die Hälfte des Ausfalls der Säule 3a bewirken, gelangt man in die Grössenordnung von 14 Mio. Franken Steuerausfällen.

Je nach konkreter steuerlicher Ausgestaltung der Bausparmodelle und Annahmen von Reaktionsmustern auf die Möglichkeit des steuerlich privilegierten Bausparens ergeben sich damit Steuerausfälle für den Kanton Luzern von 5 bis 16 Mio. Franken.

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

Dem Gesetzgeber ist es nicht grundsätzlich verwehrt, sich der Einkommens- und Vermögenssteuer als Instrument der Wirtschaftslenkung zur Förderung sozialpolitischer Zwecke zu bedienen. Bereits das geltende Recht sieht solche Massnahmen vor (z. B. Abzug von Beiträgen an die Säulen 2 und 3a, Steuerbefreiung von Einrichtungen der beruflichen Vorsorge, Abzüge für Denkmalpflege bei privaten Grundstücken etc.). Die steuerliche Förderung solcher Anliegen wird in der Steuerrechtslehre kritisiert, weil sie das Leistungsfähigkeitsprinzip verfälscht und damit der Steuergerechtigkeit zuwiderläuft. Soll das Einkommen als Indikator wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit dienen, ist es nach dem Totalitätsprinzip lückenlos zu erfassen. Nur wenn eine fiskalische Massnahme effektiv und effizient hinsichtlich eines anderen Verfassungsziels ist, rechtfertigt sich eine Einschränkung der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dies scheint uns aber beim steuerlich privilegierten Bausparen nicht der Fall zu sein. Die Einführung eines Bausparabzugs schafft steuerliche Ungerechtigkeiten, da ein grosser Teil unserer Bevölkerung nie in der Lage sein wird, Wohneigentum zu erwerben und damit von dieser steuerlichen Fördermassnahme ausgeschlossen ist. Jene aber, die Bausparen wollen und können, sind auf diese fiskalische Massnahmen nicht angewiesen (Mitnahmeeffekte).

Zu Frage 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?

Bei Annahme der Verfassungs-Initiativen werden im Zusammenhang mit der Verwendung von Bauspareinlagen im interkantonalen Verhältnis neue Verfahrensvorschriften unumgänglich sein. Die Konkretisierung hat auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu erfolgen. Erforderlich wird eine detaillierte Ausführungsgesetzgebung auf der Basis interkantonalen Regelungen, denn nur ein funktionierendes Meldewesen unter den Kantonen vermag die Nachbesteuerung zweckentfremdeter Bauspareinlagen sicherzustellen. Dabei ist auch zu regeln, wer bei zweckwidriger Verwendung von geäuftetem Bausparkapital zur Nachbesteuerung berechtigt ist: der ursprüngliche Bausparkanton oder der Zuzugskanton, der unter Umständen in seinem kantonalen Recht keine Bausparbestimmungen kennt, weil sich die SGFB-Initiative auf die freiwillige kantonale Einführung des Bausparens beschränkt.

Ebenso müssen die Modalitäten der Tarife der Nachbesteuerung im kantonalen Recht geregelt werden. Offen ist, ob eine Nachbesteuerung mit dem übrigen Einkommen oder mit einer Sondersteuer erfolgt. Je nach Ausgestaltung eröffnet dies steueroptimierende Möglichkeiten.

Unbesehen davon erhöht der sowohl für eine funktionierende Nachbesteuerung als auch zur Missbrauchsbekämpfung unumgängliche Aufbau eines tauglichen Meldesystems den administrativen Aufwand der kantonalen Steuerbehörden.

Zu Frage 5: Wie hat sich im Kanton Luzern 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 betrug im Kanton Luzern im Jahr 2000 32.1 Prozent, im Jahr 1990 28.4 Prozent. Diese Zahlen stammen aus den jeweiligen Volkszählungen. Auswertungen aktueller Erhebungen (Volkszählung 2010) liegen noch nicht vor.

In Rahmen einer empirischen Untersuchung auf der Basis der Volkszählungsdaten von 1970 bis 2000 wurden verschiedene Bestimmungsfaktoren der unterschiedlichen Wohneigentumsquoten in den Schweizer Kantonen untersucht. Dabei zeigte sich auch, dass sich langfristig von 1970 bis 2000 die Wohneigentumsquote im Kanton Luzern stark überdurchschnittlich erhöht hat: In dieser Zeit stieg sie um 66 Prozent an; nur gerade in drei westschweizer Kantonen war der Anstieg noch höher. Gesamtschweizerisch erhöhte sich die Quote um 45 Prozent (K.Delbiaggio und G.Wanzenried, Hochschule Luzern, Die Volkswirtschaft 7/8-2010).

Diese überdurchschnittliche Dynamik wird sich offenbar fortsetzen. Gemäss einem Prospektivmodell von Fahrländer Partner 2010 werden bis 2025 für die Regionen des Kantons Luzern folgende Eigentumsquoten prognostiziert:

Region Luzern 41.4 Prozent (2000: 23.5 %)
Region Sursee-Seetal 59.0 Prozent (2000: 45.1 %)
Region Willisau 63.5 Prozent (2000: 45.3 %)
Region Entlebuch 60.0 Prozent (2000: 51.9 %)

Dies sind Steigerungen der Wohneigentumsquoten je nach Region zwischen 15 (Entlebuch) und 76 Prozent (Luzern). In der Zentralschweiz wird eine Steigerung um 39 Prozent von einer Quote von 36 auf rund 50 Prozent prognostiziert (Fahrländer Partner / BAK Basel Economics, IMMOPROG 2010 Prognosen der regionalen Immobilienmärkte, September 2010). Diese Entwicklungen ergaben beziehungsweise ergeben sich aufgrund der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Dynamik im Kanton Luzern und ohne weitere staatliche Massnahmen zur Wohneigentumsförderung. Der Regierungsrat sieht keine Notwendigkeit, steuernd mit fiskalischen Massnahmen auf diese Entwicklung einzuwirken."

Michael Töngi dankt für die klaren Worte der Regierung in der Antwort. Der Kanton Luzern habe wie die meisten Kantone erkannt, dass die Steuerprivilegierung des Bausparens zu hohen Ausfällen führen würde. Es sei zu hoffen, dass auch der Zusammenhang zu den Finanzen der Gemeinden hergestellt werde. Immer mehr Gemeinden hätten finanzielle Probleme. Daran seien nicht nur die Pflegekosten sondern auch die Steuergesetzrevision Schuld.

Pius Müller weist im Namen der SVP darauf hin, dass auf Bundesebene derzeit zwei Volksinitiativen hängig seien, welche das Bausparen in der Schweiz einführen wollen. Für diese gebe es keine Abstimmungsempfehlung, da sich das Parlament nicht einigen konnte. Der Bundesrat hat mit einem Bubenrick erreicht, dass die Initiativen gestaffelt vorgelegt werden. Das sei verwirrend. Das Bausparen würde sich positiv auf die Stabilität der Volkswirtschaft auswirken. Mit angespartem Kapital können auch bestehende Immobilien erworben werden. Junge Leute und Mieter mit mittlerem Einkommen würden profitieren, da sie sich Wohneigentum ohne Bausparen nicht oder erst später leisten könnten. Das zeigten Erfahrungen aus dem Kanton Baselland. Das Bausparen komme nicht allein begüterten Haushalten zugut. Diese besäßen ja schon bereits zu einem grossen Teil Wohneigentum. Bausparen setze einen positiven Sparanreiz.

David Roth widerspricht Pius Müller. Niemand, dem das Geld fehle, um es für Wohneigentum zur Seite zu legen, könne sich dank einer solchen Initiative eigene vier Wände leisten. Das sei ein Steueroptimierungsvorschlag für Reiche. Die SP/JUSO-Fraktion sei glücklich, dass die Regierung so deutliche Worte gegen die Initiativen fand.

Im Namen des Regierungsrates hält Finanzdirektor Marcel Schwerzmann zusätzlich fest, dass sich die Finanzdirektorenkonferenz sehr deutlich gegen das Bausparen ausgesprochen habe. Sie sehe einerseits die finanziellen Aspekte und zweifle andererseits daran, dass der Zweck damit erfüllt werde, dass sich mehr Personen Wohneigentum leisten könnten.

Der Anfragende ist mit der Antwort des Regierungsrates zufrieden.