



Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV, Eigerstrasse 65, CH-3003 Bern
Administration fédérale des contributions AFC, Eigerstrasse 65, CH-3003 Berne
Amministrazione federale delle contribuzioni AFC, Eigerstrasse 65, CH-3003 Berna
Swiss Federal Tax Administration FTA, Eigerstrasse 65, CH-3003 Bern

Stellungnahme zur Studie
„Bausparen im Kanton Baselland“
von Dr. Rainer Füeg und Prof. Dr. Tobias Studer

Martin Daepf

Tel. +41 (0)31 322 73 88

Fax +41 (0)31 324 92 50

martin.daepp@estv.admin.ch

20. März 2006

Zusammenfassung

Im Rahmen dieser Stellungnahme zur Studie „Bausparen im Kanton Baselland“ (FÜEG und STUDER, 2005) sollen die drei Hauptthesen der Studie (vgl. Abschnitt 3) diskutiert werden. Diese sind: (1) Der Verfassungsauftrag zur Wohneigentumsförderung ist nicht erfüllt; (2) Bausparen ist ein effektives und effizientes Mittel der Wohneigentumsförderung; (3) vom Bausparen gehen positive Wachstumsimpulse auf die Volkswirtschaft aus.

In der Stellungnahme wird herausgearbeitet, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem Wohneigentum mehrere Wege umfassen, mittels derer entweder der Erwerb von Wohneigentum erleichtert oder selbstnutzende Alteigentümer begünstigt werden (vgl. Abschnitt 4.1). Von daher darf der Verfassungsauftrag als erfüllt betrachtet werden. Insgesamt verbleibt aber der Eindruck, dass die bestehende Wohneigentumsförderung über die einzelnen Politikbereiche kaum koordiniert und in Bezug auf ihre Effektivität und Effizienz zweifelhaft ist.

Unter dem von der Bundesverfassung vorgegebenen Ziel, dass Wohneigentumsförderung betrieben werden soll, schneidet das Bausparmodell des Kantons Baselland im Vergleich mit anderen Massnahmen günstig ab, da es im Sinne einer Förderung der Neuerwerber relativ zielgerichtet wirkt (vgl. Abschnitte 4.2.1 bis 4.2.3). Der in der Studie berechnete Multiplikator des Bausparens überschätzt jedoch die tatsächliche Wirkung, weil ein Teil eines vom Kanton aufgeworfenen Franken zugunsten des Bausparens nicht bei den Bausparern, sondern bei den Bausparbanken bzw. ihren Zulieferern (vgl. Abschnitt 4.2.4) und infolge einer teilweisen Kapitalisierung im Bodenpreis bei den Alteigentümern (vgl. Abschnitt 4.2.5) landet.

Das basellandschaftliche Bausparmodell enthält mit dem Bausparabzug auch ein Giesskannenelement, das die Effizienz des Instrumentes mindert. Die Effektivität und die Effizienz des Bausparmodells des Kantons Baselland könnte deshalb entscheidend verbessert werden, indem die steuerliche Säule abgeschafft und gleichzeitig der Kanal mit den Direktzahlungen ausgebaut würde (vgl. Abschnitt 4.2.6). Damit wäre auch der Konflikt des Bausparmodells mit dem Steuerharmonisierungsgesetz aus dem Weg geräumt.

Die in der Studie ausgewiesenen positiven Wachstumseffekte des Bausparens resultieren aus der fehlenden Gegenfinanzierung. Somit sind die Opportunitätskosten des Bausparens nicht berücksichtigt. Die Fachliteratur zur steuerlich begünstigten Wohneigentumsförderung, welche die Gegenfinanzierung einberechnet, geht denn auch von negativen Auswirkungen auf Wachstum und Wohlfahrt aus (vgl. Abschnitt 4.3).

Inhaltsverzeichnis

1	Zweck der Stellungnahme	1
2	Vorbemerkungen zur Studie „Bausparen im Kanton Baselland“	1
2.1	Ziel der Studie	1
2.2	Das Förderziel	1
3	Die wichtigsten Thesen der der Studie	2
4	Stellungnahme zu den wichtigsten Thesen der Studie	3
4.1	Zu These 1: „Der Verfassungsauftrag zur Wohneigentumsförderung ist nicht erfüllt“	3
4.1.1	Wohnraumförderungsgesetz	3
4.1.2	Wohneigentumsförderung im Rahmen des Vorsorgesparens	4
4.1.3	Wohneigentumsförderung mit steuerlichen Massnahmen	5
4.1.4	Fazit	6
4.2	Zu These 2: „Bausparen ist eine effektives und effizientes Mittel der Wohneigentumsförderung“	7
4.2.1	Die Elemente des basellandschaftlichen Bausparmodells	7
4.2.2	Welche Einkommensgruppen machen vom Bausparen Gebrauch?	7
4.2.3	Berechnungen zur Effektivität und Effizienz des Bausparens	8
4.2.3.1	Kosten des Kantons	8
4.2.3.2	Der Wirkungsgrad des Bausparens	9
4.2.3.3	Multiplikatorwirkungen der Leistungen des Kantons	9
4.2.4	Indirekte Begünstigung der Anbieter von Bausparverträgen	10
4.2.5	Kapitalisierung der Bausparförderung in den Bodenpreisen	10
4.2.6	Effektivität und Effizienz des basellandschaftlichen Bausparmodells	11
4.3	Zu These 3: „Vom Bausparen gehen positive Wachstumsimpulse auf die Volkswirtschaft aus“	12
4.3.1	Ergebnisse der Studie	12
4.3.2	Fehlende Berücksichtigung der Opportunitätskosten	13
4.3.3	Negative Wachstums- und Wohlfahrtseffekte der Wohneigentumsförderung	14

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Förderziel und Begünstigtenkreis der Wohneigentumsförderung	2
--	---

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Bausparer und übrige Steuerpflichtige nach Einkommensstufen	8
--	---

1 Zweck der Stellungnahme

Die Studie „Bausparen im Kanton Baselland“ (FÜEG und STUDER, 2005) enthält Fakten zum Thema Bausparen im Kanton Baselland und erschliesst neues Datenmaterial zu diesem Thema. Die Interpretation dieser Daten sowie die darauf fussende Argumentationskette der Autoren zugunsten des Bausparens sollen im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme kritisch hinterfragt werden. Wo dies nötig erscheint, sollen deshalb alternative Interpretationen des Datenmaterials präsentiert und Schwächen in der Argumentationskette aufgedeckt werden. Ergänzend werden ferner in der Studie nicht angesprochene, relevante Forschungsergebnisse aus der Fachliteratur eingebracht.

2 Vorbemerkungen zur Studie „Bausparen im Kanton Baselland“

2.1 Ziel der Studie

Die Studie will am Beispiel des Kantons Baselland die Wirksamkeit und die volkswirtschaftlichen Effekte des Bausparens analysieren. Damit soll ein wissenschaftlicher Diskussionsbeitrag geleistet werden, um das Bausparen auch in anderen Kantonen zu ermöglichen. (FÜEG und STUDER, 2005, S. 5).

In der Studie wird nicht explizit diskutiert, ob eine – wie auch immer ausgestaltete – Wohneigentumsförderung ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel darstellt. Verwiesen wird stattdessen auf den – nach Auffassung der Autoren – nicht erfüllten Verfassungsauftrag zur Wohneigentumsförderung sowie auf eine – im Auftrag des Hauseigentümergebietes durchgeführte – Meinungsumfrage, dergemäss der Wunsch nach Wohneigentum in der Schweiz weit verbreitet und die Einstellung der Bevölkerung zum steuerbegünstigten Bausparen positiv sei (FÜEG und STUDER, 2005; S. 14f.). Schliesslich kann auch der von den Autoren der Studie behauptete angeblich positive gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekt des Bausparens als eine implizite Antwort auf die Frage nach dem Sinn der Wohneigentumsförderung angesehen werden. Dieses Argument ist allerdings unzutreffend, wie wir in Abschnitt 4.3 darlegen werden.

2.2 Das Förderziel

Der Begriff „Wohneigentumsförderung“ wird in der politischen Diskussion nicht einheitlich verwendet. In Abbildung 1 sind vier mögliche Stossrichtungen im Hinblick auf das Förderziel und die zu fördernden Zielgruppen unterschieden:

- Erstens kann sich die Förderung bzw. Begünstigung auf alle selbstnutzenden Wohneigentümer, d.h. auch auf Alteigentümer, oder nur auf selbstnutzende Neu- bzw. Ersterwerber beziehen.
- Zweitens kann sie auf alle Selbstnutzer oder aber selektiv nur auf einen Teil wie z.B. einkommensschwache Wohneigentümer ausgerichtet sein.

Abbildung 1: Förderziel und Begünstigtenkreis der Wohneigentumsförderung

Alle	Ziel: Erhöhung der Wohneigentumsquote Zielgruppe: • Alle potenziellen Neuerwerber selbstgenutzten Wohneigentums	Ziel: Privilegierung der selbstnutzenden Wohneigentümer gegenüber den Mietern Zielgruppe: • Alle Wohneigentümer mit selbstgenutztem Wohneigentum
	Ziel: Privilegierung der selbstnutzenden Wohneigentümer gegenüber den Mietern Zielgruppen: • Einkommenschwache Neuerwerber; • Jüngere Schwellenhaushalte mit geringem Eigenkapital, deren Einkommen die langfristige Tragbarkeit des Wohneigentums erlaubt (z.B. Grundzielsetzung WFG)	Ziel: Verbesserter Zugang zu Wohneigentum für Personen mit unzureichendem Einkommen bzw. Eigenkapital Zielgruppe: Selbstnutzende Wohneigentümer mit geringen Geldeinkünften in Relation zum Eigenmietwert, z.B. durch • Härtefallregelung (BERICHT BODENPOLITIK, 1994, S. 42f.) • Sonderregelung für AHV-Bezüger mit selbstgenutztem Wohneigentum (ANGELLINI et al., S. 51 Fn 27) • Unternutzungsabzug gemäss Art. 21 Abs. 2 DBG • Beitrag an die Erneuerung gemäss Art 24 Abs 1 WFG
Selektiv	Selbstnutzende Neuerwerber von Wohneigentum	Selbstnutzende Wohneigentümer

Quelle: Eigene Darstellung

Das Förderziel und die zu fördernden Zielgruppen werden in der Studie nicht explizit diskutiert. Implizit lässt sich aus dem Text aber erschliessen, dass selbstnutzende Neuerwerber, die nicht über die notwendigen Mittel verfügen, gefördert werden sollen. Die Studie teilt somit die Grundzielsetzung des Wohnraumförderungsgesetzes (WFG).¹

3 Die wichtigsten Thesen der Studie

Nachfolgend sind die drei wichtigsten Aussagen der Studie in Thesenform zusammengefasst:

- (1) Der Verfassungsauftrag zur Wohneigentumsförderung ist nicht erfüllt: Die Förderung des Wohneigentums ist auf Bundesebene sowie in den meisten Kantonen ein Verfassungsauftrag, welcher jedoch kaum umgesetzt ist. Der Verfassungsauftrag ist deshalb nicht erfüllt. (FÜEG und STUDER, 2005, S. 14).
- (2) Bausparen ist ein effektives und effizientes Mittel der Wohneigentumsförderung: Aufgrund der verschiedenen beim Bausparen involvierten Multiplikatoren können aus einer relativ geringen Reduktion des Steuervolumens und einer bescheidenen staatlichen Förderung hohe Mittel bewegt werden, welche dem privaten Bausparer einen grossen – teilweise auch immateriellen – Nutzen bringen. (FÜEG und STUDER, 2005, S. 35).
 - Aus 1 CHF Steuerausfall resultiert ein dem Bausparen zurechenbares Volumen an neu erworbenem Wohneigentum von 20 CHF.
 - Das Bausparen erlaubt insbesondere den mittleren Einkommenschichten den Erwerb von Wohneigentum. Das durchschnittliche steuerbare Einkommen eines Bausparers im Kanton Baselland liegt bei 56'000 CHF.

¹ Vgl. BUNDESRAT (2002, S. 2850).

(3) Vom Bausparen gehen positive Wachstumsimpulse auf die Volkswirtschaft aus: Das Bausparen beflügelt die Volkswirtschaft in nicht unerheblicher Art und Weise. (FÜEG und STUDER, 2005, S. 35).

- Der gesamte volkswirtschaftliche Nutzen, welcher direkt oder indirekt durch das Bausparen in der Region ausgelöst wird, lässt sich auf knapp 70 Mio. CHF beziffern. Umgerechnet entspricht dies einer Beschäftigung von rund 550 Personen.
- Durch die vom Bausparen ausgelösten wirtschaftlichen Aktivitäten im Wohnungsbau erhalten Kantone und Gemeinden mit einigen Jahren Verzögerung jährlich wieder 6.1 Mio. CHF an Steuern und Abgaben zurück, was das Bausparen für sie ebenfalls zum Gewinn macht.

4 Stellungnahme zu den wichtigsten Thesen der Studie

4.1 Zu These 1: „Der Verfassungsauftrag zur Wohneigentumsförderung ist nicht erfüllt“

Die Studie geht von der These aus, dass der Verfassungsauftrag zur Wohneigentumsförderung nicht erfüllt sei. Anders als in der Studie dargestellt, bestehen aber durchaus Instrumente, mit denen Erwerb und Erhalt von Wohneigentum gefördert wird. Im Einzelnen handelt es sich um die Massnahmen des Wohnraumförderungsgesetzes, die Wohneigentumsförderung im Rahmen des Vorsorgesparens sowie um die steuerliche Behandlung des Wohneigentums im Rahmen der Einkommensteuer, soweit ihr ein Fördercharakter zukommt. Entgegen der Behauptung der Studie wird hier die Auffassung vertreten, dass diese Massnahmen einen Beitrag zur Förderung des Wohneigentums leisten, weswegen der Verfassungsauftrag erfüllt ist.²

4.1.1 Wohnraumförderungsgesetz

Das Bundesgesetz vom 21. März 2003 über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) ist am 1. Oktober 2003 in Kraft getreten. Gestützt auf das WFG kann der Bund den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen, den Zugang zu Wohneigentum, die Tätigkeiten der Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie die Forschung im Wohnbereich fördern.

Zur Förderung von Wohneigentum werden entweder zinslose oder zinsgünstige Darlehen ausgerichtet oder Rückbürgschaften gewährt. Die beiden Instrumente sind je auf eine unterschiedliche Zielgruppe ausgerichtet.

- Zur ersten Zielgruppe zählen einkommensschwache Haushalte, denen mit zinslosen oder zinsgünstigen Darlehen ein spürbarer Beitrag an die Erneuerung oder den allfälligen Erwerb von Wohneigentum geleistet werden soll. Dieses Förderungselement ist allerdings im Rahmen des „Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt“ bis Ende 2008 sistiert worden.

² Eine andere Frage ist freilich, ob diese Instrumente auch effektiv und effizient sind, so dass die Förderung tatsächlich zielgenau ohne grössere Streuverluste den zu fördernden Bevölkerungsgruppen zukommt. Darauf wird in Abschnitt 4.2 zurück zu kommen sein.

- Die zweite Zielgruppe umfasst jüngere Schwellenhaushalte mit geringem Eigenkapital, deren Einkommen die langfristige Tragbarkeit des Wohneigentums erlaubt. Mit Rückbürgschaften soll bei ihnen die Eigenkapitallücke geschlossen und mit Vorschüssen die Anfangsbelastung gesenkt werden. Für diese Zielgruppe gibt es keine Einkommenslimiten. Vermögende Personen, die über hinreichend eigene Mittel verfügen respektive ihr Wohneigentum ohne Hilfe über Kreditinstitute finanzieren können, sollen von der Förderung hingegen nicht profitieren können. Zu diesem Zweck bestehen für die Empfänger der Bundeshilfe Vermögensgrenzen.

4.1.2 Wohneigentumsförderung im Rahmen des Vorsorgesparens

Die Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge besteht darin, dass Gelder der 2. Säule bereits vor Erreichen des Pensionsalters für selbst bewohntes Wohneigentum genutzt werden können. Seit dem 1. Januar 1995 können Gelder der beruflichen Vorsorge verwendet werden für

- Erwerb, Erstellung, Renovation oder Erweiterung von Wohneigentum;
- die Amortisation von Hypothekendarlehen;
- den Kauf von Anteilscheinen von Wohnbaugenossenschaften oder für den Kauf von Aktien von Mieter-Aktiengesellschaften.

Dies kann in Form von Vorbezügen, d.h. einer vorzeitigen Auszahlung, oder im Rahmen der Verpfändung von Vorsorgegeldern erfolgen.

Das Volumen der Wohneigentumsförderung im Rahmen des Vorsorgesparens ist beträchtlich.³ Zwischen Anfang 1995 und Ende 2001 haben 175'000 Personen 186'000 Vorbezüge in der Höhe von 12.3 Mrd. CHF getätigt. Dies entspricht jährlichen Durchschnittswerten von rund 25'000 Personen bzw. nahezu 1.8 Mrd. CHF. Der durchschnittliche Vorbezug pro Person beläuft sich auf gut 70'000 CHF. Pro Jahr haben damit etwa 0.8% aller aktiven BVG-Versicherten einen Vorbezug getätigt. Für die Gesamtheit der Jahre 1995 bis 2001 macht dies 5.6% aus. Aber nicht nur die Zahl der Vorbeziehenden ist vergleichsweise hoch. Auch die Summe der Vorbezüge erreicht eine respektable Grösse: Nicht weniger als 10% der Wohnbauinvestitionen wurden nämlich mit Wohneigentumsförderungs-(WEF)-Vorbezügen finanziert. Werden bei letzteren nur die Verwendungsarten „Erwerb/Erstellung“, „Renovation“ und „Kauf von Anteilen“ betrachtet und bleiben die Amortisationen unberücksichtigt, erreichen die WEF-Vorbezüge betragsmässig immer noch mehr als 6% der Wohnbauinvestitionen.

Der Vorbezug ist auch für Guthaben der Säule 3a möglich. Davon wird ebenfalls rege Gebrauch gemacht. Eine detaillierte Datenauswertung wie bei der 2. Säule steht jedoch nicht zur Verfügung.

FÜEG und STUDER (2005, S. 14) zählen den Vorbezug oder die Verpfändung von Vorsorgegeldern nicht zu den Instrumenten der Wohneigentumsförderung. Dieser Auffassung wird hier entgegen gehalten, dass Vorbezug und die Verpfändung

- das System des Vorsorgesparens für die Zeit nach der Pensionierung durchbrechen, indem Vorsorgegelder bereits vor der Pensionierung für den Erwerb von Wohneigentum eingesetzt werden können, ohne dass die steuerliche Privilegierung der angesparten Vorsorgegelder beim Vorbezug aufgehoben wird;
- Personen den Erwerb von Wohneigentum ermöglichen, denen dieser Schritt ansonsten aus finanziellen Gründen verwehrt bleibt;

³ Vgl. dazu HORNUNG (2004).

- dadurch einen Beitrag zur Erhöhung der Wohneigentumsquote leisten.

Somit stellt die Erweiterung des Vorsorgesparens um das Anlageinstrument der selbstgenutzten Wohnimmobilie nach der hier vertretenen Auffassung ein Element der Wohneigentumsförderung dar.

Kein Instrument der Wohneigentumsförderung ist hingegen die indirekte Amortisation der Hypothek. Bis zur Pensionierung sollte die Hypothek auf dem Wohneigentum in der Regel bis auf 65% des Kaufpreises reduziert werden. Bei der klassischen Amortisation wird die Hypothekarschuld deshalb Jahr für Jahr entsprechend reduziert. Dies ist mit dem Nachteil verbunden, dass sich die steuerlichen Abzüge für Schulden und Schuldzinsen vermindern und die Amortisation der Hypothekarschuld steuerlich nicht abziehbar ist. Aus diesem Grund hat sich die indirekte Amortisation als Alternative zur klassischen Form etabliert. Bei ihr bleibt die Hypothek bis zur Pensionierung unverändert. Als Substitut für die Amortisationszahlungen erfolgen stattdessen vorerst Zahlungen auf ein Konto der Säule 3a, wobei das Guthaben als Sicherheit für die Bank dient. Der Vorteil für den Steuerpflichtigen besteht darin, dass die Höhe der steuerlich abziehbaren Schulden und Schuldzinsen unverändert bleibt und die Einzahlungen in die Säule 3a – anders als bei der klassischen Amortisation der Hypothek – vollumfänglich steuerlich abgezogen werden können. Da jedoch das zusätzliche Guthaben der Säule 3a gerade der (noch) nicht geleisteten Amortisation der Hypothek entspricht, erwächst dem indirekt amortisierenden Wohneigentümer kein Wertzuwachs. Die indirekte Amortisation stellt damit auch keine Komponente der Wohneigentumsförderung dar. Ihre Attraktivität beruht vielmehr auf einem Vorteil im Zusammenhang mit der Besteuerung des Wohneigentums bei der Einkommensteuer. Dies ist jedoch nicht ein Charakteristikum der indirekten Amortisation, sondern der Wohneigentumsförderung mit steuerlichen Massnahmen, welche in Abschnitt 4.1.3 erörtert wird.

4.1.3 Wohneigentumsförderung mit steuerlichen Massnahmen

Die Schweiz folgt bei der Besteuerung von selbstgenutztem Wohneigentum der so genannten Investitionsgutlösung. Diese Regelung verpflichtet Wohneigentümer, den Eigenmietwert, der ein Natureinkommen darstellt, zu versteuern. Die im Zusammenhang mit der Eigennutzung anfallenden Unterhalts-, Betriebs- und Verwaltungskosten (im Privatvermögen nach Wahl der steuerpflichtigen Person pauschal oder effektiv berücksichtigt) sowie die Schuldzinsen (effektiv) sind deshalb vollumfänglich abziehbar.⁴ GURTNER und LOCHER (2001) halten fest: „Eine sich am Leistungsfähigkeitsprinzip orientierende Steuerordnung, die auf diese Weise ausgestaltet ist, erfordert zwingend die Besteuerung des Eigenmietwertes, und zwar grundsätzlich im Umfang des Marktmietwertes.“

Zur Förderkomponente der steuerlichen Behandlung des Wohneigentums kann folgendes festgehalten werden:⁵

- Die heutige Wohneigentumsförderung mit steuerlichen Mitteln besteht in erster Linie in einer „mässigen“ Festlegung des Eigenmietwerts⁶ und in einer sehr grosszügigen

⁴ Seit dem 1. Januar 2001 ist jedoch die Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen sowohl bei der direkten Bundessteuer als auch bei den Kantons- und Gemeindesteuern in Abhängigkeit von der Höhe des Vermögensertrages betragsmässig beschränkt. Schuldzinsen können nur insoweit abgezogen werden, als sie die steuerbaren Vermögenserträge nicht um 50'000 CHF übersteigen (DBG Art. 33. Abs. 1 Bst. a; STHG Art. 9 Abs. 2 Bst. A). Der Schuldzinsabzug für selbstgenutztes Wohneigentum wird durch diese Regelung aber in keiner Art und Weise eingeschränkt.

⁵ Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2000, S. 24f.).

Abzugsmöglichkeit der Unterhaltskosten. Der Abzug der Schuldzinsen im beschriebenen Umfang ist in diesem System sachgerecht und damit kein Förderungsmittel.

- Die Förderung erfolgt somit über eine unvollständige Berücksichtigung von Einkommen und eine (zu) hohe Berücksichtigung von Aufwendungen. Dies begünstigt Gutverdienende gegenüber Personen mit kleinem Einkommen, weil die Kombination von zu tiefer Einkommensbemessung und zu hohen Abzügen in einem progressiven Steuersystem wegen der steigenden Grenzsteuersätze bei den hohen Einkommen zu grösseren Steuerersparnissen führt. Der Grenzsteuersatz bestimmt dabei das Ausmass der Förderung.
- Gleichzeitig dürfte in der Praxis der steuerbare Eigenmietwert – zumindest bei Neubauten – beim Kauf eher im oberen Bereich des Ermessensspielraums, nach vielen Besitzjahren jedoch eher in dessen unteren Bereich liegen. Damit werden tendenziell langjährige Besitzerinnen und Besitzer gefördert, die tendenziell auch mehr Unterhaltskosten abziehen können.
- Der Zugang zum Wohneigentum erfährt jedoch eine indirekte, faktische Förderung: Durch die Zulässigkeit der negativen Liegenschaftsrechnung, bei der die Schuldzins- und Unterhaltsabzüge höher sind als der Eigenmietwert, wird der Wohneigentumserwerb erleichtert. Möglich ist eine solche negative Liegenschaftsrechnung – solange keine wesentlichen Unterhaltskosten anfallen – nur durch die „massvolle“ Festsetzung der Eigenmietwerte. Insofern kann dieser Effekt lediglich bei der Festlegung (zu) tiefer Eigenmietwerte eintreffen. Tiefe Eigenmietwerte können jedoch nicht nur für Neueigentümer festgesetzt werden. Gelten sie für alle, wirkt die Förderung somit nicht nur bei Neueigentümern, sondern gegenüber allen Wohneigentümern.
- Damit ist im heutigen Modell die Förderung für die langjährigen, gutverdienenden Eigentümer am stärksten, also für jene Personen, die sie am wenigsten benötigen. Dagegen wird der Erwerb von Eigentum für Personen mit bescheidenem Einkommen und Vermögen steuerlich nicht stark begünstigt.

Immobilien unterliegen auch der Handänderungs-, der Liegenschafts- und der Grundstückgewinnsteuer. Diese Steuern treffen sowohl das Wohneigentum als auch Mietobjekte, wobei bei letzteren die den Vermietern erwachsenden Steuern auf die Mieter überwältigt werden. Weil diese Steuern somit Wohneigentümer und Mieter gleich behandeln, können sie deshalb im Zusammenhang mit der Wohneigentumsförderung ausser Betracht bleiben.

4.1.4 Fazit

Die gesetzlichen Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit dem Wohneigentum umfassen mehrere Wege, mittels derer entweder der Erwerb von Wohneigentum erleichtert oder selbstnutzende Alteigentümer begünstigt werden. Von daher darf der Verfassungsauftrag – entgegen der Aussage von FÜEG und STUDER (2005, S. 14) – als erfüllt betrachtet werden. Dies ändert freilich nichts daran, dass ein über die einzelnen Politikbereiche einheitliches und explizit formuliertes Wohneigentumsförderkonzept fehlt. An den Zielvorgaben eines solchen

⁶ Die Rechtsprechung des Bundesgerichts hat für die kantonalen Eigenmietwerte eine Untergrenze von 60% des Marktmietwertes festgelegt (BGE 124 I 145 S.156f., publiziert in: Der Steuerentscheid, 1998, A 23.1 Nr. 1). Bei der Direkten Bundessteuer korrigiert die ESTV die Eigenmietwerte mittels variabler Zuschläge, wenn der Durchschnitt der kantonalen Eigenmietwerte unter 70% des Marktwertes liegt. Vgl. dazu KOMMISSION EIGENMIETWERT / SYSTEMWECHSEL (2000, S. 10ff.).

Konzeptes könnten sich dann der bestehende Massnahmen-Mix – und Alternativen dazu – im Hinblick auf ihre Effektivität und die Effizienz messen lassen. Insgesamt verbleibt der Eindruck, dass die bestehende Wohneigentumsförderung über die einzelnen Politikbereiche kaum koordiniert und in Bezug auf ihre Effektivität und Effizienz zweifelhaft ist.

4.2 Zu These 2: „Bausparen ist eine effektives und effizientes Mittel der Wohneigentumsförderung“

4.2.1 Die Elemente des basellandschaftlichen Bausparmodells

Das Bausparmodell des Kantons Baselland umfasst drei Elemente:

- Steuererleichterungen (gemäss Steuergesetz Baselland): Die Steuererleichterungen werden auf Bauspareinlagen gewährt. Während der Dauer des Bausparens sind die Bauspareinlagen von der Vermögenssteuer befreit, und die auf den Einlagen verdienten Zinsen sind vom Einkommen absetzbar (gilt nur für Kantons- und Gemeindesteuern, nicht für die direkte Bundessteuer). Die Bauspareinlagen können während maximal zehn Jahren bei einer Bank, welche dem schweizerischen Bankengesetz untersteht, getätigt werden. Sie sind auf die doppelte (Einzelpersonen) bzw. vierfache Höhe (Ehepaare) des jeweiligen abzugsfähigen Betrages im Rahmen der Säule 3a für Steuerpflichtige mit 2. Säule beschränkt. Für das Jahr 2005 sind dies 12'384 Franken für Einzelpersonen und 24'768 Franken für Ehepaare.
- Bankspezifische Sonderkonzessionen: Die Spezialkonditionen der Banken umfassen gegenüber dem Zins für normale Sparkonti erhöhte Zinsen sowie einen Bonus. Die Definition der Sonderkonditionen liegt im Ermessen der Bank.⁷ Der Bonus wird in der Regel nur ausgeschüttet, wenn der Bausparer die Hypothek bei der Bausparbank aufnimmt.
- Direktzahlungen beim Erwerb eines Objektes (gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz): Die Direktzahlungen, welche der Kanton Baselland beim Erwerb eines Objektes zuschiesst, entsprechen dem doppelten Betrag der von der Bank gewährten Spezialkonditionen (Vorzugszins plus Bonus). Sie werden am Ende einer mindestens fünfjährigen Sparperiode ausbezahlt und sind auf maximal 20'000 CHF limitiert.

4.2.2 Welche Einkommensgruppen machen vom Bausparen Gebrauch?

In der Studie findet sich die folgende Aussage (FÜEG und STUDER, 2005; S. 18): „Die Bausparer im Kanton Baselland stammen aus allen Einkommenskategorien. Das oft gehörte Vorurteil, wonach Bausparen nur etwas für einkommensstarke Personen sei, trifft deutlich daneben.“

Die Daten aus FÜEG und STUDER (2005, S. 19, Abbildung 5) zeigen das folgende Bild (vgl. Tabelle 1):

⁷ Im Falle der Basellandschaftlichen Kantonalbank betragen die Sonderkonditionen während des Untersuchungszeitraums der Studie einheitlich 0.5% und der Bonus 30% aller Zinsgutschriften.

Tabelle 1: Bausparer und übrige Steuerpflichtige nach Einkommensstufen

	Einkommensstufe (steuerbares Einkommen)	Bis 40'000 CHF	40'000 – 60'000 CHF	60'000 – 80'000 CHF	80'000 – 100'000 CHF	Über 100'000 CHF	Total
A	Steuerpflichtige	38%	25%	16%	9%	12%	100%
B	Bausparer	19%	28%	20%	12%	21%	100%
B/A-1	Über- (+) bzw. Untervertretung (-) der Bausparer	-50%	+12%	+25%	+33%	+75%	0%

Quelle: FÜEG und STUDER (2005; S. 19, Abbildung 5) auf Basis von Daten der Steuerverwaltung Baselland

Wie FÜEG und STUDER (2005, S. 18) richtig festhalten, sind die Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen von unter 40'000 CHF deutlich untervertreten. Hingegen widersprechen die Daten der Aussage der Studie, „die höheren Einkommen sind beim Bausparen eher etwas weniger stark vertreten als die mittleren Einkommen“, zumindest wenn man unter den höheren Einkommen steuerbare Einkommen über 100'000 CHF versteht. Tabelle 1 zeigt, dass die Bausparer mit steigendem Einkommen zunehmend stärker vertreten sind. Somit wirkt das Bausparen in Bezug auf das steuerbare Einkommen regressiv.

Der Vergleich der steuerbaren Einkommen zwischen Bausparern und den übrigen Steuerpflichtigen beinhaltet überdies eine Verzerrung, welche die finanziellen Verhältnisse der Bausparer unterschätzt. Da sich der Vergleich auf das steuerbare Einkommen abstützt, ist bei den Bausparern der Bausparabzug bereits abgezogen. Methodisch korrekt wäre hingegen, wenn zum steuerbaren Einkommen der Bausparer der Bausparabzug hinzugerechnet würde. Der Einkommensvergleich fände dann vor der den Bausparern zukommenden Fördermassnahme statt.

An anderer Stelle berechnen FÜEG und STUDER (2005, S. 26) einen Bausparer-Grenzsteuersatz von 13.6% für die Kantons- und Gemeindesteuern, indem sie die Summe der Steuermindereinnahmen durch das Bausparen durch die Summe der dafür geltend gemachten Abzüge dividieren. Die Autoren schliessen von diesem Satz auf ein durchschnittliches steuerbares Einkommen der Bausparer von rund 56'000 CHF zurück. FÜEG und STUDER (2005, S. 26) finden, dass dieser Wert „[...] eindrücklich den sozialen Charakter des Bausparens [untermauert]“. Hier wäre ein Vergleich mit dem durchschnittlichen steuerbaren Einkommen aller Steuerpflichtigen angebracht, wobei zum Vergleich das steuerbare Einkommen vor Bausparabzug herangezogen werden müsste. Tabelle 1 deutet freilich darauf hin, dass das Durchschnittseinkommen aller Steuerpflichtigen unter demjenigen der Bausparer liegt. Angesichts der regressiven Wirkung des Bausparens erscheint es deshalb nach der hier vertretenen Auffassung nicht angebracht, von einem „sozialen Charakter des Bausparens“ zu sprechen. Die Aussage von FÜEG und STUDER (2005, S. 35), dass das Bausparen insbesondere den mittleren Einkommenschichten den Erwerb von Wohneigentum ermögliche, sei damit nicht bestritten.

4.2.3 Berechnungen zur Effektivität und Effizienz des Bausparens

4.2.3.1 Kosten des Kantons

Die Berechnungen zu den Kosten, welche dem Kanton Baselland durch das Bausparen entstehen, basieren zum Teil auf Daten, die aus 39 Interviews mit erfolgreichen Bausparern gewonnen worden sind (FÜEG und STUDER, 2005, S. 24).⁸ Die Autoren sind sich bewusst,

⁸ Es handelt sich um die durchschnittlichen Anlagekosten des Eigenheimerwerbs von 750'000 CHF und den durchschnittlichen Eigenkapitalanteil von 30%.

dass die Stichprobe klein ist und demzufolge die quantitativen Angaben ausschliesslich als Richtwerte interpretiert werden dürfen. Unter diesen Voraussetzungen erscheint die Modellrechnung zur Schätzung des Bausparkapitals und zu den Kosten des Kantons (FÜEG und STUDER 2005, S. 27) plausibel.

4.2.3.2 Der Wirkungsgrad des Bausparens

Auf Basis der Umfrage bei den 39 Bausparern wurde der Wirkungsgrad des Bausparens geschätzt (FÜEG und STUDER, 2005, S. 29). 21% der 39 Befragten gaben an, reine Mitnehmer gewesen zu sein. Sie hätten ihr Vorhaben auch ohne Bausparmodell zielstrebig realisiert. Die entsprechenden Subventionen blieben in dieser Kategorie wirkungslos. 15% der Bausparer erklärten, dass sie ohne Bausparmodell nie zu Wohneigentum gekommen wären, die Institution Bausparen demnach für den Wohneigentumserwerb den Ausschlag gegeben habe. Der Wirkungsgrad der Subventionen belief sich deshalb in dieser Klasse auf 100%. Von den restlichen Bausparern gaben 51% an, dass das Bausparen zumindest einen grossen Einfluss auf die Realisierung des Eigenheimerwerbs gehabt habe, während bei 13% ein geringer Einfluss lokalisiert wurde. Bei diesen beiden Gruppen wurde ein Einfluss von 30% bzw. 10% unterstellt. Insgesamt ergab sich unter diesen Annahmen ein Wirkungsgrad von 30%.

Methodisch kann gegen die Umfrage – nebst dem geringen Stichprobenumfang – der Vorbehalt angebracht werden, dass seitens der Befragten möglicherweise eine gewisse Hemmung bestanden hat, gegenüber dem Interviewer als Vertreter der bausparfinanzierenden Bank anzugeben, ein reiner Mitnehmer gewesen zu sein. Aus demselben psychologischen Grund wird wohl auch die Antwort, dass das Bausparen einen grossen Einfluss gehabt habe, häufiger gegeben worden sein als dies tatsächlich der Fall war. Diese Verzerrung der Umfrageergebnisse wird allerdings von den Autoren aufgefangen, in dem die Werte für den Wirkungsgrad bei den einzelnen Antworttypen konservativ angesetzt wird. Der unterstellte Wirkungsgrad von insgesamt 30%, der einem Mitnahmeeffekt von 70% entspricht, erscheint deshalb durchaus realistisch. Dieser Wert ist auch vereinbar mit empirischen Schätzungen zur Frage, ob steuerbegünstigte Sparformen die Sparquote erhöhen oder ob der Effekt weitgehend verpufft, weil die Individuen lediglich ihre Ersparnisse von den nicht steuerbegünstigten Anlageformen in die steuerbegünstigten Kanäle umleiten, ohne dass zusätzlich angespart wird.⁹

4.2.3.3 Multiplikatorwirkungen der Leistungen des Kantons

Die Berechnungen zu den Multiplikatorwirkungen der Leistungen des Kantons (FÜEG und STUDER, 2005, S. 28ff.) sind in sich korrekt, aber nicht vollständig. Das Ergebnis der Finanzierungsstaffel und der beiden Korrekturen, demgemäss pro Franken Staatsleistung zusätzliche Neuerwerbungen in Wert von 20 Franken generiert werden (FÜEG und STUDER, 2005, S. 30), müsste noch mit einem Bausparanbieter-Begünstigungsfaktor (vgl. Abschnitt

⁹ Diese Debatte wurde insbesondere in den USA intensiv geführt und von zwei Forschergruppen dominiert. Die eine Gruppe, POTERBA et al. (1993, 1996a, 1996b, 1996c) folgert, dass zwischen 45 und 66 Cents eines Dollars, der in ein steuerbegünstigtes Individual Retirement Account (IRA) eingezahlt wird, zusätzliche Ersparnisse sind. Die andere Gruppe, GALE und SCHOLZ (1994) sowie ENGEN et al. (1996), findet dagegen, dass die meisten IRA- und 401(k)-Einzahlungen durch Steuerersparnisse und die Umlagerung der Ersparnisse zwischen nicht steuerbegünstigten und steuerbegünstigten Anlageformen finanziert werden. BERNHEIM (1996, 2002) und HUBBARD und SKINNER (1996) besprechen beide Studienserien und kommen zum Schluss, dass die Effekte der steuerlichen Anreize zwischen den Schätzungen der beiden Forschungsgruppen liegen.

4.2.4) und einem Bauspar-Kapitalisierungsfaktor (vgl. Abschnitt 4.2.5) ergänzt werden.¹⁰ Diese beiden Faktoren reduzieren den Multiplikator, wobei das genaue Ausmass jedoch unklar ist.

4.2.4 Indirekte Begünstigung der Anbieter von Bausparverträgen

Die Ausgestaltung des basellandschaftlichen Bausparmodells macht die folgende Preisgestaltung attraktiv: In der Ansparphase offeriert die Bank Zinszuschläge und v.a. Boni, die ihre kalkulatorischen Kosten nicht decken. Den dadurch entstehenden Verlust kompensiert sie in der anschliessenden Hypothekarkreditphase, indem sie die Hypothek so ausgestaltet, dass die Zinseinnahmen höher ausfallen als ihre kalkulatorischen Kosten in dieser Phase. Sowohl Bausparbank als auch Bausparkunde haben ein Interesse an dieser intertemporalen Mischrechnung, weil der Kanton Baselland mit seiner Direktzahlung die von der Bank gewährten Vorzugszinsen und Boni verdreifacht.

Für die Bausparbank präsentiert sich die Lage aber noch günstiger: Weil sie nur dann einen Bonus ausschüttet, wenn der Bausparer auch die Hypothek bei ihr abschliesst, ist der Kunde beim Abschluss der Hypothek de facto an die Bausparbank gebunden, weil er sonst den relativ hohen Bonus und die Direktzahlung des Kantons darauf verliert. Dadurch entsteht eine Wettbewerbsbeschränkung, welche es der Bausparbank ermöglicht, für sie vorteilhafte Konditionen durchzusetzen. Den Bausparbanken erwächst auf diesem Weg ein Renteneinkommen, um das sich die Banken durch ziemlich aufwändige Werbung konkurrenzieren.

Dieser Mechanismus funktioniert auch, wenn der Bausparer den Anreiz der Bausparbank durchschaut. Er ist bereit, etwas ungünstigere Konditionen der Bank zu akzeptieren, solange die Steuererleichterungen und die Direktzahlungen des Kantons ihn für die ungünstigen Bedingungen des Bausparens mehr oder weniger deutlich überkompensieren. Letztlich heisst dies, dass ein Teil eines Wohneigentumsförderungsfrankens, welcher der Kanton Baselland aufwirft, nicht den Neuerwerbern von Wohneigentum, sondern den Bausparbanken über höhere Gewinne bzw. den Werbeagenturen über zusätzliche Aufträge zu Gute kommt.

4.2.5 Kapitalisierung der Bausparförderung in den Bodenpreisen

Bausparmodelle erhöhen die Nachfrage nach selbstgenutztem Wohneigentum absolut und relativ zu anderen Gütern. Dementsprechend erhöht sich die Nachfrage nach Wohnraum. Vermag die Ausweitung des entsprechenden Wohnraumangebots damit nicht Schritt zu halten, resultieren Preissteigerungen. Die Fördermassnahmen des Bausparens kapitalisieren sich dann in den Bodenpreisen, und die Förderung verpufft, weil sich die Bausparer mit gestiegenen Anlagekosten für den Neuerwerb konfrontiert sehen, welche die Förderung ganz oder teilweise kompensieren. Im Extremfall, wenn auch längerfristig keine Angebotsausweitung erfolgen würde, wäre die Kapitalisierung in den Bodenpreisen vollständig, so dass vom Bausparen gar kein Fördereffekt ausgehen würde.¹¹ Tatsächlich

¹⁰ Wenn man nicht den Neuerwerb von Wohneigentum fördern will, sondern das Wohneigentum generell im Sinne einer Erhöhung der Wohneigentumsquote, müsste noch die Verdrängung der Alteigentümer durch Neuerwerber herausgerechnet werden. Diese tritt auf, wenn ein bauspargeförderter Neuerwerber Wohneigentum von einem selbstnutzenden Alteigentümer erwirbt, und der Alteigentümer in eine Mietwohnung oder in ein Altersheim zieht.

¹¹ Wenn eine Kapitalisierung des Bausparens oder anderer steuerlicher Massnahmen zur Begünstigung des Wohneigentums stattfindet und sich so die Bodenrente erhöht, sollte das Wohnen steuerlich stärker und nicht schwächer besteuert werden als andere Güter. Mit einer Bodensteuer kann ein Teil der Bodenrente abgeschöpft

berichten CAPOZZA et al. (1999), dass die Variation der Immobilienwerte und Steuersätze zwischen US-Städten mit der Hypothese einer nahezu vollständigen Kapitalisierung vereinbar ist. Für den Kanton Baselland insgesamt wäre die Hypothese einer (beinahe) vollständigen Kapitalisierung zweifellos überzogen, in stadtnahen Gemeinden erscheint sie aber nicht unrealistisch.

Unter der Annahme rationaler, vorausschauender Wirtschaftssubjekte führt die Einführung eines Bausparmodells zu einem sofortigen, einmaligen Preisanstieg, dem eine graduelle Anpassung an das langfristige Gleichgewicht folgt. Ist der Bestand an Wohnraum selbst langfristig fixiert, erfolgt eine vollständige Kapitalisierung der Massnahme in den Häuserpreisen. Wenn hingegen das Angebot elastisch ist, führt der Anstieg der Häuserpreise zu einer Neubautätigkeit, die rationale Erwartungen sinkender Preise entlang dem Anpassungspfad zum langfristigen Gleichgewicht auslöst. Je stärker die Angebotsreaktion ausfällt, desto geringer ist der kurzfristige Preisanstieg. Simulationen mit Modellen mit perfekter Voraussicht und realistischen Angebots- und Nachfrageelastizitäten legen nahe, dass die kurzfristige Preisreaktion etwa halb so hoch ausfällt wie unter der Bedingung eines fixierten Angebots.¹²

4.2.6 Effektivität und Effizienz des basellandschaftlichen Bausparmodells

FÜEG und STUDER (2005, S. 31) attestieren dem basellandschaftlichen Bausparmodell eine hohe Effektivität und Effizienz. Sie begründen dies mit den folgenden Eigenschaften:

- Das Bausparmodell zielt auf Bausparer im mittleren Einkommensegment, weil das Modell für potenzielle Eigenheimerwerber mit höherem Einkommen wegen der Wartefrist nicht attraktiv ist. Wer über die Möglichkeit verfügt, das nötige Eigenkapital kurzfristig selber aufzubringen, will den Erwerb nicht jahrelang hinausschieben, nur um in den Genuss der Steuererleichterung zu gelangen. Bausparmodelle führen daher zu einer erwünschten Selektion des angestrebten Zielpublikums.
- Bausparmodelle verlangen eine Eigenleistung des Bausparers in Form eines Konsumverzichts und motivieren zur Spardisziplin.

Aufgrund des Sparmultiplikators seien deshalb Bausparmodelle anderen Formen der Wohneigentumsförderung in punkto Effektivität überlegen.

Nun besteht das Bausparmodell des Kantons Baselland aus drei verschiedenen Elementen (vgl. Abschnitt 4.2.1). Als speziell effektiv und effizient dürften sich dabei die Direktzahlungen des Kantons erweisen. Weil sie dem doppelten Betrag der von der Bank gewährten Spezialkonditionen (Vorzugszins plus Bonus) entsprechen und erst am Ende einer mindestens fünfjährigen Sparperiode ausbezahlt werden, bauen sie auf der Eigenleistung der Bausparer auf. Die Mindestlänge der Sparperiode und die Limitierung auf maximal 20'000 CHF begrenzen die Mitnahmeeffekte und fördern deshalb gezielt Neuerwerber mit zu wenig Eigenkapital. Mit einem Anteil von 24 Rappen an 1 Franken Leistung des Kantons Baselland stellt dieses Element aber die weniger gewichtige Säule des Bausparmodells dar.

werden. Betrachtet man die Nahwirkungen, so ergeben sich keine Verzerrungen, sofern die Steuer unter der Bodenrente liegt, so dass die Steuer unter Effizienzgesichtspunkten ausgezeichnet abschneidet. In Bezug auf die Fernwirkungen wäre allenfalls – gemäss dem Modell von FELDSTEIN (1977) – denkbar, dass die Bodensteuer die Investoren veranlasst, den Anteil der Immobilien zugunsten der übrigen Anlageinstrumente zu reduzieren. Dies könnte zu einem Anstieg der Anlageinvestitionen führen, so dass die Produktion kapitalintensiver würde, wodurch zusätzliches Wachstum entstünde.

¹² Vgl z.B. POTERBA (1984), TOPEL und ROSEN (1988) und BRUCE und HOLTZ-EAKIN (1999).

Die Hauptlast wird mit einem Anteil von 76 Rappen an 1 Franken Leistung von der steuerlichen Säule des Bausparmodells getragen. Dies ist umso bedauerlicher, als diese Komponente im Hinblick auf die Effektivität und die Effizienz der Wohneigentumsförderung abfällt. Steuerliche Begünstigungen wirken in einem progressiven System der Einkommensteuer immer ungenau. Sie bevorzugen am stärksten diejenigen, die auf wenig Förderung angewiesen sind.¹³

Die Effektivität und die Effizienz des Bausparmodells des Kantons Baselland könnte deshalb entscheidend verbessert werden, indem die steuerliche Säule abgeschafft und gleichzeitig der Kanal mit den Direktzahlungen ausgebaut würde. Damit wäre gleichzeitig der Konflikt des Bausparmodells mit dem Steuerharmonisierungsgesetz aus dem Weg geräumt.

4.3 Zu These 3: „Vom Bausparen gehen positive Wachstumsimpulse auf die Volkswirtschaft aus“

4.3.1 Ergebnisse der Studie

Gemäss der Studie gehen vom Bausparen positive Wachstumseffekte auf das BIP und auf die Staatseinnahmen aus:

- Die direkten Effekte in der Bau- und Planungswirtschaft sowie die indirekten Wirkungen des Bausparens in Form von zusätzlicher Wertschöpfung bei Zulieferern addieren sich laut der Studie auf 68.8 Mio. CHF für die Region Nordwestschweiz. Dies entspricht einem Volumen von 550 Arbeitsplätzen. (FÜEG und STUDER, 2005, S. 34). Die Wertschöpfung der Nordwestschweiz, die im Jahr 2004 38.2 Mrd CHF betrug, lag nach dieser Rechnung dank des Bausparens um 0.18% höher, als wenn es das basellandschaftliche Bausparen nicht gegeben hätte.
- Für den basellandschaftlichen Fiskus resultieren Mehreinnahmen aus der Einkommensteuer in Höhe von 5.9 Mio. CHF und 0.2 Mio. CHF aus der Handänderungssteuer.¹⁴ Stellt man diesen Mehreinnahmen die Mindereinnahmen von 4.5 Mio. CHF pro Jahr infolge der Bausparabzüge bei der Einkommensteuer gegenüber, so würden der Staatskasse des Kantons Baselland per Saldo jährlich Zusatzeinnahmen von 1.6 Mio. CHF zufließen. (FÜEG und STUDER, 2005, S. 34).¹⁵

¹³ Vgl. BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2000). Dort wird die Meinung vertreten, dass das beste Förderungsmittel in direkten Subventionen ausserhalb des Steuersystems bestände, die nur denjenigen Personen ausgerichtet werden, die sie benötigen. Allerdings wird so – gemäss der in der vorliegenden Stellungnahme vertretenen Auffassung – der Eigenleistungskomponente des Förderungswürdigen zu wenig Rechnung getragen.

¹⁴ Die Mehrwertsteuer und die Direkte Bundessteuer als Einnahmenquellen wurden nicht berücksichtigt. Folgt man der Logik der Studie, so würden dem Bund Mehreinnahmen entstehen, ohne dass er dafür auch nur einen Franken aufwerfen müsste. Ebenfalls ausser acht bleiben die kantonale Vermögensteuer und der tiefe amtliche Wert, mit dem die Liegenschaften in die Bemessungsgrundlage der Vermögensteuer eingehen.

¹⁵ Somit würde durch das steuerbegünstigte Bausparen ein Laffer-Kurven-Effekt entstehen. Die Steuersenkung in Form der Steuervergünstigung des Bausparens senkt die Steuereinnahmen nicht, sondern erhöht sie. Dieses Ergebnis erscheint denn doch extrem unplausibel. Laffer-Kurven-Effekte können allenfalls bei sehr eng bemessenen Steuerbasen und sehr hohen Steuersätzen auftreten; das sind Voraussetzungen, die beim Bausparen nicht erfüllt sind.

4.3.2 Fehlende Berücksichtigung der Opportunitätskosten

Dieses – insbesondere in Bezug auf die Auswirkungen auf den Staatshaushalt – verblüffende Resultat basiert auf einem methodischen Fehler.

Die Studie berücksichtigt nämlich keine Opportunitätskosten, also die Kosten für entgangene Alternativen. Auf Ebene der Haushalte bestehen diese Opportunitätskosten eines Bausparers darin, dass er einen Bausparfranken eben für den Erwerb von Wohneigentum einsetzt und deshalb diesen Franken nicht in andere Anlagen wie z.B. Obligationen, Aktien oder Anlagefonds investieren oder nicht für den Konsum wie z.B. einen Autokauf oder Ferien verwenden kann. Selbst wenn der Bausparer aus dem bausparfinanzierten Wohneigentum den höchsten Nutzen zieht, so ist der nicht realisierte Nutzen der verschmähten Alternativen nicht einfach null. Gerade dies wird in der Studie aber implizit unterstellt. Verdrängt das Bausparen Konsum, müssten die Berechnungen über die Wertschöpfung diese Opportunitätskosten in Form eines Rückgangs der Verkäufe von Konsumgütern berücksichtigen. Ersetzt das Bausparen andere Finanzanlagen, so stellen die dort zu realisierenden Nachsteuerrenditen unter Berücksichtigung des Risikos der Anlage die Opportunitätskosten dar.

Die gleiche Überlegung gilt auch für die öffentliche Hand. Sie kann Mittel für das Bausparen in Form der Direktzahlungen bereitstellen und zugunsten des Bausparens auf Steuereinnahmen verzichten. Die Opportunitätskosten bestehen hier wiederum in Form der entgangenen Alternativen wie z.B. zusätzlichen Bildungsausgaben, einem Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, höheren Sozialausgaben oder einer allgemeinen Senkung der Einkommensteuer.

Indem die Studie diese Opportunitätskosten nicht berücksichtigt, bedient sie sich des Konzepts der so genannten spezifischen Inzidenz. Hier wird gedanklich eine einzelne Steuer erhöht oder gesenkt. Gleichzeitig wird angenommen, dass die Staatsausgaben, die staatliche Kreditaufnahme und die übrigen Steuern unverändert bleiben. Streng genommen kann dies nicht der Fall sein, so dass das Konzept der spezifischen Inzidenz inkonsistent ist. Die spezifische Inzidenz lässt sich aber im Rahmen einer Partialanalyse rechtfertigen, die nicht die Gesamtwirtschaft, sondern einen einzelnen Markt betrachtet. Wenn hingegen Aussagen über Wachstumseffekte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene gemacht werden, muss das Konzept der differentiellen Inzidenz oder sogar dasjenige der Budgetinzidenz verwendet werden, um eine korrekte Analyse durchzuführen.¹⁶

Im Rahmen der differentiellen Inzidenz wird eine Steuer zulasten einer anderen Steuer erhöht oder gesenkt, so dass Staatseinnahmen und -ausgaben konstant gehalten werden. Die differenzielle Inzidenz eignet sich zur Analyse von Steuerreformen. Im vorliegenden Fall könnte damit beispielsweise gefragt werden, welche Wirkungen von den Bausparabzügen bei aufkommensneutraler Erhöhung der Einkommensteuer zu erwarten sind.

Werden nicht nur die Steuerzahlungen berücksichtigt, sondern auch die mit den Staatsausgaben verbundenen Nutzengewinne der privaten Haushalte, so spricht man von der Budgetinzidenz. Sie stellt die zusammengefassten Belastungswirkungen von Staatseinnahmen und Staatsausgaben dar. Im vorliegenden Zusammenhang könnten damit auch die Direktzahlungen zugunsten der Bausparer mit einer Gegenfinanzierung auf der Ausgaben- oder der Einnahmenseite untersucht werden.

¹⁶ Für einen Überblick über die verschiedenen Inzidenzkonzepte vgl. z.B. FULLERTON und METCALF (2002).

4.3.3 Negative Wachstums- und Wohlfahrtseffekte der Wohneigentumsförderung

Die Fachliteratur, die sich mit den gesamtwirtschaftlichen Konsequenzen der bevorzugten Behandlung des Konsums von Wohndienstleistungen im Allgemeinen und des selbstgenutzten Wohneigentums im Besonderen befasst, hat drei Wege identifiziert, über die sich Effekte auf das Wachstum bzw. die Wohlfahrt ergeben. Es handelt sich um

- die Verzerrung der Konsumententscheidungen der Haushalte;
- die Kapitalisierung der Fördermassnahmen in den Häuser- bzw. Bodenpreisen;
- die Verdrängung der die Produktivität erhöhenden und damit wachstumswirksamen Investitionen im Unternehmenssektor durch Wohnbauinvestitionen ohne Wirkung auf die Produktivität.

Diese drei Effekte wirken sich allesamt negativ auf das Wachstum aus.¹⁷

Die Fachliteratur nimmt zum Anlass, dass in den meisten westlichen Ländern das Wohneigentum in der einen oder anderen Form einen steuerlich privilegierten Status genießt. Häufig, aber nicht in der Schweiz, bleibt dabei der Ertrag des Wohneigentums, der Eigenmietwert, unbesteuert,¹⁸ während das Einkommen aus dem in den Unternehmen gebundenen Realkapital zu relativ hohen effektiven Steuersätzen belastet wird. Dadurch wird das Verhalten der Individuen auf zweierlei Wegen verzerrt GERVAIS (2002, S. 1462). Erstens besteht ein Anreiz, selbstgenutztes Wohneigentum zu erwerben, statt in ein Mietobjekt zu ziehen. Zweitens haben die selbstnutzenden Wohneigentümer einen Anreiz, ein grösseres Haus zu erwerben, als sie es täten, wenn das selbstgenutzte Wohneigentum steuerlich nicht privilegiert wäre.

LAIDLER (1969) war wahrscheinlich der Erste, der die mit dieser Verzerrung verbundenen Wohlfahrtseinbussen berechnet hat. Er kam zum Ergebnis, dass die Wohlfahrtsverluste weniger als 0.5% des BIP ausmachen. ROSEN (1979) bestätigte diese Grössenordnung. Diese Ergebnisse wurden im Rahmen statischer Modelle gewonnen. Die Steuervergünstigungen kommen den Hauseigentümern in Form niedrigerer Wohnkosten zugute, da unterstellt wird, dass sich die Häuserpreise nicht verändern. Der Wohlfahrtsverlust entsteht einzig durch die Verzerrung des Konsums der Haushalte.

SKINNER (1996) argumentiert, dass solche statischen Modelle die tatsächlichen Wohlfahrtskosten der steuerlichen Vorzugsbehandlung des selbstgenutzten Wohneigentums unterschätzen. In seinem Modell ist das Wohnangebot fixiert, weshalb von der Besteuerung keine Angebots-, sondern nur Preiseffekte ausgehen. In der Simulation des dynamischen Zwei-Perioden-Modells mit Daten für die USA zeigt sich, dass vom Ausschluss des Wohnsektors aus der Kapitaleinkommensbesteuerung Wohlfahrtsverluste in Höhe von 2.2% des BIP ausgehen.

GERVAIS (2002) baut in sein dynamisches Lebenszyklusmodell mit überlappenden Generationen zwei wichtige stilisierte Fakten ein. Zum einen ist Hauseigentum nur in grossen Einheiten verfügbar, da die Gestehungskosten relativ zu den Haushaltseinkommen hoch sind. Zum anderen limitiert das für den Erwerb erforderliche Eigenkapital den Zugang zum Wohneigentum. Diese beiden Faktoren wirken mit den Steuervergünstigungen für

¹⁷ Wollte man der Wohneigentumsförderung dennoch einen positiven Einfluss auf die Wohlfahrt und das Wachstum zubilligen, so müsste die Argumentation deshalb zwingend über die Existenz positiver externer Effekte des Wohneigentums laufen.

¹⁸ In der Schweiz wird der Eigenmietwert besteuert; wie in Abschnitt 4.1 dargestellt, bestehen aber auch hierzulande Steuervergünstigungen zugunsten des Wohneigentums – das Bausparmodell des Kantons Baselland nicht eingerechnet.

selbstgenutztes Wohneigentum zusammen und verzerren das Lebenszyklusmuster der Ersparnisse und des Konsums. In den Modell-Simulationen mit dem Datenkranz der USA zeigt sich, dass eine Besteuerung der Eigenmietwerte zum selben Satz wie das Einkommen aus Investitionen im Unternehmenssektor eine aufkommensneutrale Senkung des Einkommensteuersatzes um über 14% ermöglicht. Dadurch steigt das verfügbare Einkommen der Individuen, und die Ersparnisse nehmen zu. Infolgedessen sinkt der Zinssatz und der Kapitalstock im Unternehmenssektor wächst um über 6%. Demgegenüber reduziert sich der Kapitalstock im Wohnsektor um über 8%, und die Wohneigentumsquote schrumpft um fast ein Viertel. Diese Ergebnisse stützen die Sicht, dass die bevorzugte Behandlung des selbstgenutzten Wohneigentums Investitionen im Unternehmenssektor verdrängt.¹⁹ Interessanterweise steigert das oben skizzierte Reformszenario die Wohlfahrt aller Einkommensgruppen.

Einen Schritt weiter gehen EEROLA und MÄÄTTÄNEN (2005). Sie begnügen sich nicht mit der Messung des Wohlfahrtsverlustes infolge der bestehenden Verzerrung. Im Rahmen ihres dynamischen allgemeinen Gleichgewichtsmodells zeigen sie, dass es im Allgemeinen nicht optimal ist, Wohneigentum und Realkapital im Unternehmenssektor identisch zu besteuern. Im realitätsnahen Fall, in welchem der Konsum besteuert, die Arbeit aber nicht subventioniert werden kann, sollte der Konsum und das Wohneigentum relativ hoch belastet werden, während der Steuersatz auf Realkapital im Unternehmenssektor nahe bei null liegen sollte.

¹⁹ Andere Studien mit einem solchen Verdrängungseffekt sind FELDSTEIN (1982), HENDERSHOTT und HU (1983) GAHVARI (1984) und POTERBA (1984).

Literaturverzeichnis

- ANGELLINI, Terenzio; FELD, Lars P; HAUSER, Heinz; KIRCHGÄSSNER, Gebhard; VALLENDER, Klaus A. und WALDBURGER, Robert(2000): Ein neues Steuerrecht für die Schweiz: Ökonomische Grundlagen und Grundzüge der rechtlichen Ausgestaltung, St. Gallen.
- BERICHT BODENPOLITIK (1994): Bericht der Expertenkommission zur Prüfung des Einsatzes des Steuerrechts für wohnungs- und bodenpolitische Ziele, Bern.
- BERNHEIM, B. Douglas (1996): „Rethinking Saving Incentives”, Stanford University Economics Working Paper 96-009.
- BERNHEIM, B. Douglas (2002): „Taxation and Saving”, in: Auerbach, A.J. und M. Feldstein (Hrsg.): Handbook of Public Economics, Vol. III., Amsterdam: North Holland.
- BRUCE, Donald und HOLTZ-EAKIN Douglas (1999): „Fundamental Tax Reform and Residential Housing“, Journal of Housing economics, 8, S. 249-271.
- BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2000): „Gutachten zum Systemwechsel bei der Besteuerung des selbstgenutzten Wohneigentums“, Bern, 14. Januar 2000.
- BUNDESRAT (2002): Botschaft über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 27. Februar 2002, Bundesblatt S. 2829-2905.
- CAPOZZA, Dennis R.; GREEN, Richard und HENDERSHOTT, Patric H. (1999): „Tax Reform and House Prices: Large or Small Effect?“, National Tax Association Proceedings of the 91st Annual Conference, S. 19-24.
- EEROLA, Essi und MÄÄTTÄNEN, Niku (2005): „The Optimal Tax Treatment of Housing Capital in the Neoclassical Growth Model“, Bank of Finland Research Discussion Papers 10.
- ENGEN, Eric M.; GALE, William G. und SCHOLZ, John K. (1996): „The Illusory Effects of Saving Incentives on Saving“, Journal of Economic Perspectives, 10, S. 113-138.
- FELDSTEIN, MARTIN S. (1977): „The Surprising Incidence of a Tax on Pure Rent: A New Answer to an Old Question“, Journal of Political Economy, 85, S. 349-360.
- FELDSTEIN, MARTIN S. (1982): „Inflation, tax Rules and the Accumulation of of Residential and Nonresidential Capital“, Scandinavian Journal of Economics, 84, S. 293-311.
- FÜEG, Rainer und STUDER, Tobias (2005): „Bausparen im Kanton Baselland“ Bericht im Auftrag der Schweizerischen Gesellschaft zur Förderung des Bausparens, Liestal.
- FULLERTON, Don und METCALF, Gilbert E. (2002): „Tax Incidence“, in: Auerbach, A.J. und M. Feldstein (Hrsg.): Handbook of Public Economics, Vol. IV., Amsterdam: North Holland.
- GAHVARI, Firouz (1984): „Incidence and Efficiency aspects of Differential Taxation of Residential and Industrial Capital in a Growing Economy“, Journal of Public Economics, 25, S. 211-233.
- GALE, William G. und SCHOLZ, John K. (1994b): „IRAs and Household Saving,” American Economic Review, 84, S. 1233-60.
- GERVAIS, Martin (2002): „Housing Taxation and Capital Accumulation“, Journal of Monetary Economics, 49, S. 1461-1489.
- GURTNER, Peter und LOCHER, Peter (2001): „Theoretische Aspekte der Eigenmietwertbesteuerung“, Archiv für schweizerisches Abgaberecht, 69, S. 597-616.
- HENDERSHOTT, Patric H. und HU, Sheng C. (1983): „The Capital Allocation Between Residential and Nonresidential Uses: Taxes, Inflation and Capital Market Constraints“, Journal of Finance, 38, S. 795-812.
- HORNUNG Wirtschafts- und Sozialstudien (2004): „Wohneigentumsförderung mit Mitteln der beruflichen Vorsorge“, im Auftrag des Bundesamtes für Wohnungswesen, Bern.
- HUBBARD, R. Glenn und SKINNER, Jonathan (1996): „Assessing the Effectiveness of Saving Incentives“, Journal of Economic Perspectives, 10, S. 73-90.
- KOMMISSION EIGENMIETWERT / SYSTEMWECHSEL (2000): Bericht, erstattet dem Eidgenössischen Finanzdepartement, Bern, März 2000.

- LAILDLER, David (1969): „Income Tax Incentives for Owner-Occuopied Housing”, in: A. Harberger und M. J. Bailey (eds.): The Taxation of Income from Capital. Washigton D.C.: The Brokings Institution, S. 50-76.
- POTERBA, James M. (1984): „Tax Subsidies to Owner-Occupied Housing: An Asset Market Approach”, Quarterly Journal of Economics, 99, S. 729-752.
- POTERBA, James M.; VENTI, Steven F. und WISE, David A. (1993): „Do 401(k) Contributions Crowd out Personal Saving?”, NBER Working Paper No. 4391.
- POTERBA, James M.; VENTI, Steven F. und WISE, David A. (1996a): „Personal Retirement Saving Programs and Asset Accumulation: Reconciling the Evidence”, NBER Working Paper No. 5599.
- POTERBA, James M.; VENTI, Steven F. und WISE, David A. (1996b): „Individual Financial Decisions in Retirement Saving Plans and the Provision of Resources for Retirement”, NBER Working Paper No. 5672.
- POTERBA, James M.; VENTI, Steven F. und WISE, David A. (1996c): „How Retirement Saving Programs Increase Saving”, Journal of Economic Perspectives, 10, S. 91-112.
- ROSEN, Harvey S. (1979): „Housing Decisions and the U.S. Income Tax”, Journal of Public Economics, 11, S. 1-23.
- SKINNER, Jonathan (1996): „The Dynamic Efficiency Cost of Not Taxing Housing”, Journal of Public Economics, 59, S. 397-417.
- TOPEL, Robert H. und ROSEN, Sherwin (1988): „Housing Investment in the United States”, Journal of Political Economy, 96, S. 718-740.