

Regierungsratsbeschluss

vom 27. Oktober 2008

Nr. 2008/1881

KR.Nr. A 116/2008 (FD)

Auftrag Fraktion FdP: Förderung der energetischen Sanierung älterer Bauten (27.08.2008)

Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Kantonsrat Botschaft und Entwurf zu einer Standesinitiative zuhanden der eidgenössischen Räte vorzulegen, mit dem Ziel, die Rechtsgrundlagen zur Förderung der energetischen Sanierung älterer Bauten durch fiskalische Anreize zu schaffen.

2. Begründung

Der Anteil an Wohnungen, die seit zwanzig Jahren oder länger nicht mehr renoviert worden sind, steigt. So waren laut Volkszählung von 1990 über eine Million Wohnungen, die vor 1971 gebaut wurden, seit zwanzig Jahren oder mehr nicht mehr renoviert worden. Im Jahr 2000 gab es bereits über 1.5 Millionen Wohnungen, die älter als zwanzig Jahre waren und seit zwanzig und mehr Jahren nicht mehr renoviert worden sind.

Altbauten verbrauchen wesentlich mehr Heizenergie als renovierte Gebäude oder Neuwohnungen. Im Zeichen der aktuellen CO₂-Diskussion sowie dem sich abzeichnenden Energiemangel ist es geradezu grobfahrlässig, ein derart riesiges Energiesparpotenzial nicht zu nutzen. Durch die Sanierung von alter Bausubstanz erschliesst sich zudem ein grosses Beschäftigungspotenzial. Damit dieses immense Energiesparpotenzial besser genutzt wird, müssen die Eigentümer derartiger Altbauten ermuntert werden, ihre Gebäude einer energetischen Sanierung zu unterziehen. Dies kann am besten mittels fiskalischer Anreize erreicht werden.

Hier bietet sich beispielsweise eine Änderung von Artikel 8 der Abzugsverordnung für Liegenschaften an (SR 642.116). Es ist nicht einsichtig, warum bei Liegenschaften des Geschäftsvermögens derartige Sanierungsinvestitionen unmittelbar nach Anschaffung der Liegenschaft voll abgezogen werden können, während dies gemäss Artikel 8 der erwähnten Verordnung bei Liegenschaften des Privatvermögens während der ersten fünf Jahre nur 50 Prozent sind.

Denkbar sind auch Anreize im Bereich der Vermögenssteuer: So könnte beispielsweise nach der Vornahme von energiesparenden wertvermehrenden Investitionen der Steuerwert während einer bestimmten Dauer herabgesetzt werden.

Fiskalische Anreize für Altbausanierungen sind nicht mit Einnahmenausfällen gleichzusetzen. Sie generieren auch ein zusätzliches Arbeitsvolumen, welches wiederum ein höheres Steuersubstrat auslöst.

Durch eine Anpassung des Bundessteuergesetzes (SR 642.11) und des Steuerharmonisierungsgesetzes (SR 642.14) ist das Ziel der Standesinitiative zu erreichen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

Der Auftrag entspricht inhaltlich der Motion 07.3010, die Nationalrat Philipp Müller (FDP, AG) am 6. März 2007 in den Eidg. Räten eingereicht und die der Ständerat als Zweitrat am 10. Juni 2008 endgültig abgelehnt hat. Seine Begründung stammt über weite Teile wörtlich aus dieser Motion. Der Einfachheit halber übernehmen wir die Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Juni 2007 (http://www.parlament.ch/D/Suche/Seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20073010) und passen sie – soweit erforderlich – an die Umstände des vorliegenden Verfahrens an.

Wie in der Begründung festgehalten, setzt das Steuerrecht sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene im Bereich der Immobilien bereits heute fiskalische Anreize mit grosszügigen Abzugsmöglichkeiten. Die Abzugsquote für Massnahmen zur rationelleren Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien einer im Privatvermögen gehaltenen Liegenschaft beträgt 100 Prozent. Nur in den ersten fünf Jahren nach der Anschaffung ist der Abzug auf 50 Prozent beschränkt. (Die Tage dieser Einschränkung dürften allerdings gezählt sein, nachdem die Bundesversammlung in der Herbstsession 2008 die Dumont-Praxis abgeschafft hat.) Bei Liegenschaften im Geschäftvermögen sind die Investitionen für energiesparende Einrichtungen zu aktivieren und es sind bestimmte Abschreibungsbedingungen einzuhalten. Diese sehen vor, dass im ersten und im zweiten Jahr bis zu 50 Prozent vom Buchwert und in den darauffolgenden Jahren zu den je nach Gebäudetyp üblichen Sätzen abgeschrieben werden kann.

Die Verbesserung der Energieeffizienz ist sowohl ein Anliegen des Bundesrates als auch unser Anliegen. Die vom Auftrag verfolgte Absicht, die Sanierung alter Bausubstanz mithilfe steuerlicher Anreize zu fördern, kommt allerdings einer ausserfiskalischen Zielsetzung gleich. Solche haben auf einem triftigen Motiv zu fussen und das Verhältnismässigkeitsprinzip zu respektieren. Eine Zielerreichung mittels fiskalischer Massnahmen ist nur zu verfolgen, wenn drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Erstens muss tatsächlich ein substanzielles wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitisches Problem bestehen (Handlungsbedarf). Zweitens muss der Einsatz des steuerpolitischen Instrumentes dieses Problem zumindest teilweise beseitigen können (Effektivität). Drittens hat das steuerpolitische Instrument einen günstigeren Wirkungsgrad aufzuweisen als andere wirtschaftspolitische Massnahmen (Effizienz). In den meisten Fällen ist eine Förderung über Steuerabzüge nicht besonders effektiv und effizient, denn Abzüge von der Bemessungsgrundlage entlasten bei einer progressiven Einkommenssteuer umso stärker, je höher das Einkommen ist. Die Studie "Evaluation energiepolitisch motivierter Steuererleichterungen" von 1997 hat aufgezeigt, dass eine überwiegende Mehrheit der befragten Hauseigentümer energetische Massnahmen auch ohne steuerliche Vergünstigungen vorgenommen hätte. Unter diesem Gesichtspunkt entsprechen Steuerabzüge keiner effizienten Förderungsform, sondern leisten Mitnahmeeffekten Vorschub. Eine gezielte steuerliche Entlastung für energieeffiziente Gebäudesanierungen ist jedoch prüfenswert, falls unerwünschte Mitnahmeeffekte damit vermieden werden können.

Die vorgeschlagenen steuerlichen Anreize für energieeffiziente Sanierungsmassnahmen würden zu Mindererträgen führen, deren Höhe nicht bezifferbar ist. Das Ziel des langfristig ausgeglichenen Bundes- und Staatshaushalts verlangt dagegen die Stabilisierung auf der Ausgabenseite wie auch ein Masshalten bei den Steuervergünstigungen. Der Bundesrat beschloss im Februar 2007, dass das Eidge-

nössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation bis Ende 2007 einen Aktionsplan für energieeffiziente Massnahmen vorzulegen hat, der auch den Gebäudebereich einbezieht. Angesichts der bereits bestehenden Steuerabzugsmöglichkeiten, der Mitnahmeeffekte, der ungewissen finanziellen Auswirkungen und der laufenden Arbeiten an einem Aktionsplan soll von einem verbindlichen Auftrag abgesehen werden.

Soweit die leicht angepasste Stellungnahme des Bundesrates vom 27. Juni 2007, die wir wie folgt ergänzen können:

Der darin angesprochene Aktionsplan liegt in der Zwischenzeit vor, und der Bundesrat wird das daraus erarbeitete nationale Energieförderprogramm mit konkreten Massnahmen voraussichtlich bis Ende dieses Jahres unterbreiten. Damit verpflichtende Aufträge dieses Gesamtkonzept nicht behindern, haben die Eidg. Räte weitere Motionen, die zusätzliche Steueranreize für energieeffiziente Sanierungsmassnahmen verlangen (M 07.3031 der CVP-Fraktion, M 07.3385 von Nationalrat Filippo Leutenegger, FDP), in Prüfungsaufträge umgewandelt.

Die verschiedenen, in diesem Zusammenhang vorgeschlagenen steuerlichen Anreize (z.B. Abzug von 120% der Kosten für energietechnische Sanierungen, Verteilung der Kosten über mehrere Steuerjahre, steuerliche Privilegierung von zweckgebundenen Spareinlagen) tragen nicht gerade zur immer wieder und zu Recht geforderten Vereinfachung des Steuersystems bei. Die insbesondere in den beiden letzten Jahren massiv gestiegenen Energiepreise werden ebenfalls ihre Wirkung entfalten, so dass sich energetische Sanierungen auch ohne zusätzliche steuerliche Vergünstigungen wirtschaftlich lohnen. Steuervergünstigungen stellen dann für diejenigen Eigentümer, die aus ökonomischen und ökologischen Überlegungen ohnehin energetische Sanierungen vornehmen, einen Zusatzgewinn dar (Mitnahmeeffekt).

Mit Beschluss vom 16. September 2008 (RRB Nr. 2008/1668) haben wir Botschaft und Entwurf zu einem Förderprogramm für Energieeffizienz und erneuerbare Energien mit einem Verpflichtungskredit von 8,325 Mio. Franken verabschiedet. Dieses legt einen der Schwerpunkte bei der Gebäudesanierung. Die Vorteile der direkten Förderung liegen – im Unterschied zu den steuerlichen Anreizen – darin, dass sie transparent sind, die Kosten feststellbar und klar ausgewiesen sind, kaum Mitnahmeeffekte zeitigen und die Erreichung des Ziels auch kontrolliert werden kann. Hier wird z.B. der Anbau eines (unbeheizten) Wintergartens an ein drei Jahre altes Einfamilienhaus nicht subventioniert, während vor kurzem das Steuergericht dies als Energiesparmassnahme qualifiziert und die entsprechenden Kosten steuerlich zum Abzug zugelassen hat (immerhin „nur“ zur Hälfte, weil in den ersten fünf Jahren seit dem Erwerb).

Zusammengefasst können wir festhalten, dass bereits sehr weitgehende steuerliche Anreize für die energetische Sanierung von Gebäuden bestehen. Ihre Wirksamkeit ist fragwürdig, jedenfalls nicht nachgewiesen. Es ist deshalb wenig sinnvoll, dieses umstrittene Mittel noch auszubauen. Aber selbst wenn man weitere Steuervergünstigungen befürwortet, ist die Standesinitiative überflüssig, da die Eidg. Räte und der Bundesrat das Thema der Förderung von energetischen Sanierungen seit Monaten intensiv behandeln und konstruktiven Lösungen zuführen.

4. Antrag des Regierungsrates

Nichterheblicherklärung.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'A. Eng', written in a cursive style.

Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Finanzkommission

Verteiler

Finanzdepartement

Steueramt (20)

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Amt für Wirtschaft und Arbeit

Steuerverwaltungen der Nordwestschweizer Kantone (5, Versand durch Steueramt)

Informationsstelle für Steuerfragen, Eigerstrasse 65, 3003 Bern

Aktuar Finanzkommission

Parlamentsdienste

Traktandenliste Kantonsrat