



An den Grossen Rat

19.5171.02

FD / P195171

Basel, 26. Juni 2019

Regierungsratsbeschluss vom 25. Juni 2019

Schriftliche Anfrage Tanja Soland betreffend Ausmass und Wirkung von Steuersubventionen für energetische Gebäudesanierungen

Das Büro des Grossen Rates hat die nachstehende Schriftliche Anfrage Tanja Soland dem Regierungsrat zur Beantwortung überwiesen:

„Mit der Volksabstimmung über die Energiestrategie wurde beschlossen, dass gemäss Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer Art. 32 Abs. 2 zweiter und dritter Satz und 2^{bis} (sowie Art. 9 Abs. 3^{bis} Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG)) das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmt, welche Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können. Den Unterhaltskosten gleichgestellt sind auch die Rückbaukosten im Hinblick auf den Ersatzneubau. Die Rückbaukosten für einen Ersatzneubau sind in den zwei nachfolgenden Steuerperioden abziehbar, soweit sie in der laufenden Steuerperiode, in welcher die Aufwendungen angefallen sind, steuerlich nicht vollständig berücksichtigt werden können. Diese Bestimmungen treten per 01.01.2020 in Kraft. Nun ist es bereits so, dass Investitionen in energetische Sanierungen von Liegenschaften, anders als andere Erneuerungs- oder Unterhaltskosten, sowohl steuerlich absetzbar sind und gleichzeitig den Mieterinnen und Mietern überwältzt werden können auch wenn sie wertvermehrend sind. Neu soll dies nun über mehrere Steuerperioden abzugsfähig sein und ebenso für Rückbau- und Ersatzneubaukosten gelten.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wie hoch schätzt der Kanton die Steuerausfälle durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von wertvermehrenden Investitionen in energetische Sanierungen bisher?
2. Wie stellt der Kanton sicher, dass tatsächlich nur wertvermehrende energetische Sanierungen abzugsfähig sind und nicht etwa normale wertvermehrende Investitionen wie beispielsweise neue Fenster oder Fassadenrennovationen, die ohnehin getätigt werden müssten?
3. Mit welchen Steuerausfällen rechnet der Kanton für die künftigen ausgeweiteten Steuerprivilegien bei energetischen Sanierungen, wenn die Kosten über mehrere Steuerperioden abzugsfähig sind und erst noch für Rückbaukosten für Ersatzneubauten möglich sind?
4. Wie hoch schätzt der Kanton die Mitnahmeeffekte und wie gedenkt er diese einzudämmen?
5. Wie gedenkt der Kanton zu verhindern, dass Investitionen, die aus direkten Subventionen aus dem Gebäudeprogramm finanziert wurden, nicht auch noch steuerlich abgezogen werden können?
6. Wie schätzt der Kanton die Wirkung solcher Steuersubventionen im Vergleich zu direkten Subventionen (z.B. über das Gebäudeprogramm) ein?

Tanja Soland“

Wir beantworten diese Schriftliche Anfrage wie folgt:

Auf Bundesebene wurde zum vorliegenden Thema betreffend Bund eine ähnlich lautende Interpellation eingereicht (18.4293, Ausmass und Wirkung von Steuersubventionen für energetische Gebäudesanierungen). Eingang kann deshalb auf die Stellungnahme des Bundesrates vom 13. Februar 2019 verwiesen werden.¹

1. Wie hoch schätzt der Kanton die Steuerausfälle durch die steuerliche Abzugsfähigkeit von wertvermehrenden Investitionen in energetische Sanierungen bisher?

Bei der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Liegenschaftskosten ist in einem ersten Schritt zwischen werterhaltenden und wertvermehrenden Aufwendungen zu differenzieren. Werterhaltende Aufwendungen (schlichte Unterhalts- und Renovationsarbeiten) sind bei der Einkommenssteuer, wertvermehrnde Aufwendungen (z.B. der Einbau eines Wintergartens oder Swimming-Pools) bei der Grundstückgewinnsteuer abzugsfähig. Aufwendungen, die dem Energiesparen, dem Umweltschutz oder der Erfüllung gesetzlicher oder behördlicher Denkmalschutzvorschriften dienen, sind den bei der Einkommenssteuer abzugsfähigen werterhaltenden Massnahmen gleichgestellt. Handelt es sich bei einer Aufwendung um eine solche, die teils dem Liegenschaftsunterhalt, teils der Einsparung von Energie dient, spielt die Abgrenzung für die Steuerverwaltung grundsätzlich keine Rolle, da die Aufwendung im Gesamtbetrag als Unterhalt von der Einkommenssteuer in Abzug gebracht werden kann. Da für die steuerliche Abzugsfähigkeit eine Aufteilung von reinen Unterhaltskosten (z.B. Malerarbeiten, Ersatz von Einrichtungen wie Heizung etc.) von den Energiesparmassnahmen (z.B. Dach- oder Fassadenisolation, Einbau eines nachhaltigeren Heizsystems etc.) somit keine Rolle spielt, liegen keine Angaben über das Volumen von reinen Energiesparmassnahmen vor. Die Frage der Höhe der Steuerausfälle durch die Möglichkeit des Abzugs von Kosten für Energiesparmassnahmen kann daher nicht beantwortet werden.

2. Wie stellt der Kanton sicher, dass tatsächlich nur wertvermehrnde energetische Sanierungen abzugsfähig sind und nicht etwa normale wertvermehrnde Investitionen wie beispielsweise neue Fenster oder Fassadenrennovationen, die ohnehin getätigt werden müssten?

Wererhaltende Massnahmen sind generell, d.h. auch dann, wenn sie nicht zu einer Energieeinsparung führen, vollumfänglich bei der Einkommenssteuer abzugsfähig. Bei Aufwendungen, die teils wertvermehrenden Charakter haben, teils der Einsparung von Energie dienen, ist der bei der Einkommenssteuer abzugsfähige Anteil anhand einer Schätzung zu ermitteln. Da die Aufwendungen entweder bei der Einkommenssteuer oder bei der Grundstückgewinnsteuer abzugsfähig sind, prüft die Steuerverwaltung bei der Veranlagung der Grundstückgewinnsteuer alle in der Vergangenheit bei der Einkommenssteuer zum Abzug zugelassenen Aufwendungen und stimmt diese aufeinander ab. Dies, um zu verhindern, dass die Aufwendungen einmal bei der Einkommenssteuer, das andere Mal bei der Grundstückgewinnsteuer zum Abzug gebracht werden (vgl. hierzu § 106 Abs. 3 StG bzw. § 91 Abs. 1 StV).

3. Mit welchen Steuerausfällen rechnet der Kanton für die künftigen ausgeweiteten Steuerprivilegien bei energetischen Sanierungen, wenn die Kosten über mehrere Steuerperioden abzugsfähig sind und erst noch für Rückbaukosten für Ersatzneubauten möglich sind?

Hinsichtlich der per 1. Januar 2020 neu eingeführten Möglichkeit des Abzugs für Ersatzneubau-massnahmen und der Übertragungsmöglichkeit der Aufwendungen auf zwei Folgeperioden ist zu bemerken, dass die finanziellen Auswirkungen der Revision des Abzugs für Unterhaltskosten nicht exakt abgeschätzt werden können, da nicht bekannt ist, welche Steuermindereinnahmen aus der Möglichkeit des Abzugs von Rückbaukosten und der Möglichkeit der Aufteilung der Aufwendungen für Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen sowie Rückbauten auf mehrere Steuerperioden resultieren werden. Das Eidgenössische Finanzdepartement ging bei einer groben Schätzung von Steuerausfällen für die Kantone und Gemeinden von gesamtschweizerisch

¹ Abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20184293>.

bis zu 200 Mio. Franken aus (vgl. hierzu Ratschlag Nr. 18.0919.01 vom 4. Juli 2018, Ziff. 7). Eine seriöse und realistische Schätzung allfälliger Mindereinnahmen für den Kanton Basel-Stadt ist nicht möglich.

4. Wie hoch schätzt der Kanton die Mitnahmeeffekte und wie gedenkt er diese einzudämmen?

Der Studie der interdepartementalen Arbeitsgruppe „Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden“ vom Januar 2009 (www.estv.admin.ch), S. 3-4, kann hierzu Folgendes entnommen werden: „Die heutigen Abzugsmodelle beim Bund und bei den Kantonen erlauben Steuerabzüge für mehr oder weniger genau umschriebene energetische Massnahmen. Somit ist der Charakter und nicht die energetische Qualität der einzelnen Massnahme verantwortlich dafür, ob die Kosten dieser Massnahme von den Steuern abgesetzt werden können. Dies hat zur Folge, dass sich bei Steuerabzügen für Energiesparmassnahmen Mitnahmeeffekte von 70-80 Prozent einstellen. Ein Mitnahmeeffekt tritt dann auf, wenn Individuen finanzielle Zuwendungen des Staates für eine Handlung erhalten, die sie auch ohne staatliche Förderung vorgenommen hätten. Je höher der Mitnahmeeffekt, desto geringer die Effektivität der durch die Gewährung von finanziellen Zuwendungen erzielten Verhaltensänderungen. [...] Eine Verbesserung der Effektivität und Effizienz von Steuerabzügen kann lediglich durch eine Ausrichtung der Steuerabzüge an der energetischen Qualität der Massnahmen geschehen. Alle anderen Varianten haben allenfalls einen schwachen (Energie-Bausparen, Abzug vom Steuerbetrag) oder gar keinen positiven Einfluss auf die Mitnahmeeffekte. Bei der stärkeren energetischen Leistungsorientierung stünde die energetische Qualität von Einzelmassnahmen im Zentrum. Steuerliche Abzüge würden nur noch gewährt, wenn klar definierte Massnahmen am Gebäude durchgeführt würden.“ Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass eine Einschränkung der Abzugsmöglichkeit (z.B. steuerlicher Abzug nur, wenn eine Liegenschaft einen festgelegten energetischen Mindeststandard aufweist oder diesen durch die Investition erreicht) zu erheblichen Vollzugsschwierigkeiten führen und im Vergleich zur Praxis in den allermeisten Kantonen einen Rückschritt darstellen würde (vgl. Schreiben der Kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren an den Ständerat vom 11. September 2015 betreffend Energiestrategie 2050, Ziff. 2., www.fdk-cdf.ch).

5. Wie gedenkt der Kanton zu verhindern, dass Investitionen, die aus direkten Subventionen aus dem Gebäudeprogramm finanziert wurden, nicht auch noch steuerlich abgezogen werden können?

Investitionsbeiträge aus dem Energie-Förderungsfonds des Amtes für Umwelt und Energie stellen aufgrund der Einkommensgeneralklausel grundsätzlich steuerbares Einkommen dar. Sie werden ausgerichtet, wenn die Eigentümerin bzw. der Eigentümer energiesparende Massnahmen an ihrer bzw. seiner Liegenschaft vornimmt und reduzieren in der Folge die abzugsfähigen Unterhaltskosten. Somit hat die Liegenschaftseigentümerin bzw. der Liegenschaftseigentümer entweder den Abzug für Liegenschaftsunterhaltskosten um die Subventionen zu reduzieren oder den Förderbeitrag (da er zeitlich meist verzögert [d.h. erst in der folgenden Steuerperiode] erfolgt) im Jahr des Geldflusses als Einkommen zu deklarieren. Die Nichtdeklaration stellt eine (versuchte) Steuerhinterziehung dar. Falls der Verdacht besteht, dass entsprechende Förderbeiträge nicht als Einkommen deklariert worden sind, besteht die Möglichkeit, entsprechende Beiträge auf dem Weg der Amtshilfe beim Amt für Umwelt und Energie in Erfahrung zu bringen.

6. Wie schätzt der Kanton die Wirkung solcher Steuersubventionen im Vergleich zu direkten Subventionen (z.B. über das Gebäudeprogramm) ein?

Steuersubventionen sind für die Liegenschaftseigentümerin und den Liegenschaftseigentümer einfach zu handhaben. Währenddem die Ausrichtung von Förderbeiträgen die Einreichung eines umfangreichen (und zwingend vor Baubeginn einzureichenden) Gesuchs sowie dessen Prüfung umfasst, strenge und genau definierte Voraussetzungen (vgl. Anhang 11 zur Energieverordnung [SG 772.110]) zu erfüllen und die Ausrichtung von Förderbeiträgen von einer Beitragszusage abhängig sind, können Kosten für Energiesparmassnahmen in der Steuererklärung deklariert und,

wenn die Voraussetzungen für die Abzugsfähigkeit² erfüllt sind, ohne Weiteres vom steuerbaren Einkommen in Abzug gebracht werden. Aufgrund der Einfachheit des Systems ist davon auszugehen, dass Liegenschaftseigentümerinnen und Liegenschaftseigentümer den Weg über den Steuerabzug gegenüber demjenigen über die Subvention in aller Regel bevorzugen. Die Wirkung von Steuersubventionen erscheint dem Kanton im Ergebnis als sinnvolle und zweckmässige Ergänzung zu den direkten Subventionen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

² Als Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, gelten Aufwendungen für Massnahmen, welche zur rationellen Energieverwendung oder zur Nutzung erneuerbarer Energien beitragen. Diese Massnahmen beziehen sich auf den Ersatz von veralteten und die erstmalige Anbringung von neuen Bauteilen oder Installationen in bestehenden Gebäuden (vgl. Art. 5 Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer [Liegenschaftskostenverordnung] vom 24. August 1992).