



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5305.02

FD/P075305
Basel, 2. April 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 1. April 2008

Motion Peter Malama und Konsorten betreffend fiskalische Anreize für energetische Altbausanierungen; Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 23. Januar 2008 die nachstehende Motion Peter Malama und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

"Der Regierungsrat wird beauftragt, dafür zu sorgen, dass die energetische Sanierung von älteren Bauten durch fiskalische Anreize gefördert wird.

Der Anteil an Wohnungen, die seit 30 Jahren oder länger nicht mehr renoviert worden sind, steigt. So gab es gemäss Statistischem Jahrbuch Basel-Stadt von 1990 im Kanton Basel-Stadt rund 28'000 Wohnungen die älter als 30 Jahre waren und noch nie renoviert worden sind, was einem Anteil von 27% aller Wohnungen im Kanton Basel-Stadt entspricht. Im Jahr 2000 waren es bereits gut 31'000 Wohnungen – was einem Anteil von bereits 30% entspricht – die älter als 30 Jahre sind und noch nie renoviert wurden resp. seit über 30 Jahren nicht mehr renoviert wurden.

Altbauten verbrauchen wesentlich mehr Heizenergie als renovierte Gebäude oder Neuwohnungen. Es ist unglaublich, welche Mengen von Energie in einem schlecht oder gar nicht isolierten Haus durch die Fassade, die Fenster und durch das Dach einfach verschwinden. In einem typischen Einfamilienhaus sind das schnell 2'000 bis 3'000 Liter Heizöl pro Jahr. Im Zeichen der aktuellen CO2-Diskussion sowie dem sich abzeichnenden Energiemangel ist es geradezu grobfahrlässig, ein derart riesiges Energiesparpotential nicht zu nutzen. Durch die Sanierung von alter Bausubstanz erschliesst sich zudem ein grosses Beschäftigungspotential, welches wiederum ein höheres Steuersubstrat auslöst. Damit dieses immense Energiesparpotential besser genutzt wird, müssen die Eigentümer derartiger Altbauten ermuntert werden, ihre Gebäude einer energetischen Sanierung zu unterziehen. Bereits heute können Investitionen in Energieeffizienz, selbst bei einer Wertsteigerung, von den Steuern abgezogen werden. Es sind aber weitere fiskalische Anreize zu schaffen.

Zum Beispiel könnte der Anreiz für energetische Sanierungsinvestitionen verstärkt werden durch die Einführung eines Bonus bei der Einkommenssteuer (eine Investition von 100'000 Franken würde zum Beispiel bei einem Faktor von 1,2 zu einem Abzug von 120'000 Franken berechtigen). Denkbar sind auch Anreize im Bereich der Vermögenssteuer.

Die Unterzeichnenden fordern den Regierungsrat auf, eine gesetzliche Grundlage für steuerliche Anreize für energetische Altbausanierungen gemäss den investierten Mitteln zu schaffen. Aufgrund der offenen Formulierung der Motion ist der Regierungsrat einzig gehalten, eine dem Ziel der vorliegenden Motion entsprechende Regelung vorzuschlagen. Welche rechtlichen Vorschriften zur Zielerreichung angepasst werden müssen, ist dem Regierungsrat überlassen. Der Regierungsrat kann somit aufgrund einer vertieften Prüfung der Materie eine rechtlich haltbare und zweckmässige Lösung vorschlagen.

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (152.100) bestimmt über die Motion in § 42 Abs. 1 und 2 folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage vorzulegen, mit der fiskalische Anreize geschaffen werden, durch die die Eigentümerinnen und Eigentümer von Altbauten ermuntert werden, diese energetisch zu sanieren.

Mit der Motion wird die Vorlage eines in die Zuständigkeit des Grossen Rates fallenden Rechtserlasses beantragt. Das kann eine Verfassungsbestimmung, ein Gesetz oder ein Grossratsbeschluss sein.

Es wird also eine generell-abstrakte Regelung verlangt. Die Form des für einen Einzelfall vorgesehenen Grossratsbeschlusses entfällt damit. Für eine Regelung fiskalischer Anreize für energetische Sanierungen von Altbauten ist die Verfassung eine zu hohe Ebene, so dass mit der Motion eine Vorlage zu einer Änderung eines Gesetzes oder eine Vorlage zum Erlass eines neuen Gesetzes beantragt wird.

Die heute schon bestehende Möglichkeit, die Aufwendungen für Massnahmen, die dem Energiesparen dienen, vom Einkommen abzuziehen, ist im Gesetz über die direkten Steuern (Steuergesetz) vom 12. April 2000 (640.100) geregelt. Wenn weitere von der Motion verlangte fiskalische Anreize für energetische Sanierungen von Altbauten geschaffen werden sollen, dann liegt nicht der Erlass eines neuen Gesetzes, sondern eine Änderung des Steuergesetzes nahe.

Eine Änderung des Steuergesetzes fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbe- reich bezieht.

Insoweit ist die Motion gemäss § 42 des Geschäftsordnungsgesetzes rechtlich zulässig.

Die Motionäre und Motionärinnen verlangen die Schaffung steuerlicher Anreize für energetische Altbausanierungen, wobei sie es dem Regierungsrat überlassen, einen rechtlich haltbaren und zweckmässigen Lösungsvorschlag zu präsentieren. Wie aus den untenstehenden Ausführungen zum Inhalt der Motion hervorgeht, sind die in der Motion genannten Beispiele wie der Abzugsbonus auf Investitionen mit dem Bundesrecht nicht vereinbar.

Mit der Überweisung der Motion wird der Grosse Rat den Regierungsrat verpflichten, eine im Sinne der Motion ausgearbeitete rechtlich zulässige Vorlage zur Änderung des Steuergesetzes vorzulegen. Es zeigt sich aber schon heute, dass andere, rechtlich zulässige Möglichkeiten für von der Motion verlangte fiskalische Anreize für die energetische Sanierung von Altbauten nicht leicht zu finden sind. Es ist aber nicht ganz ausgeschlossen, dass mit Phantasie solche steuerlichen Anreize für energetische Altbausanierungen ausgedacht werden können, die rechtlich zulässig sind; sie dürften sich aber als eher abwegig und wenig praktikabel herausstellen. Da diese Restmöglichkeit aber besteht, kann nicht gesagt werden, dass die Motion als Ganzes rechtlich unzulässig wäre. Sie kann somit als rechtlich zulässig behandelt werden.

Rechtlich zulässige Anreize nichtfiskalischer Natur wie direkte Beiträge und Subventionen sind nicht Gegenstand der Motion.

2. Zum Inhalt der Motion

Die Motionäre und Motionärinnen verlangen, dass die energetische Sanierung von älteren Bauten durch fiskalische Anreize gefördert wird. Nach ihnen wäre denkbar, den schon heute zulässigen Einkommenssteuerabzug für Aufwendungen für Energiesparmassnahmen bspw. mit einem Gewichtungsfaktor von 1.2 zusätzlich zu verstärken oder Entlastungen bei der Vermögenssteuer vorzusehen.

Das Steuerrecht kennt schon heute fiskalische Anreize fürs Energiesparen oder für den Umweltschutz. Gemäss § 31 Abs. 2 Steuergesetz (StG) können bei Liegenschaften im Privatvermögen nebst den Unterhalts- und Betriebskosten auch die Aufwendungen für Massnahmen, die dem Energiesparen, dem Umweltschutz oder der Erfüllung gesetzlicher oder

behördlicher Denkmalschutzvorschriften dienen, abgezogen werden. Dabei spielt es bei den Aufwendungen für Energiesparmassnahmen keine Rolle, ob sie der Werterhaltung oder der (ansonsten nicht abziehbaren) Wertvermehrung dienen. In beiden Fällen können Aufwendungen für Energiesparmassnahmen vom Einkommen abgezogen werden.

Die Kosten für Energiesparmassnahmen werden also heute schon steuerlich begünstigt. Diese steuerliche Begünstigung ist mit dem Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) vereinbar und von diesem gewollt. Gemäss Art. 9 Abs. 3 StHG können die Kantone bei Grundstücken im Privatvermögen Abzüge für Umweltschutz, Energiesparen und Denkmalpflege vorsehen, wobei folgende Regelung gilt: Bei den Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, bestimmt das Eidgenössische Finanzdepartement in Zusammenarbeit mit den Kantonen, wie weit sie den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können.

Die nähere Ausgestaltung des Abzugs für Energiesparmassnahmen hat der Bund in der Verordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer (SR 642.116) und in der Verordnung über die Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien (SR 642.116.1) geregelt. In der kantonalen Steuerverordnung wird darauf Bezug genommen (§ 36 StV).

Der als Beispiel für eine mögliche Massnahme vorgesehene Vorschlag der Motionäre und Motionärinnen, den Abzug für Aufwendungen für Energiesparmassnahmen zusätzlich mit einem Gewichtungsfaktor von 1.2 zu verstärken, ist mit dem Steuerharmonisierungsrecht nicht vereinbar. Gemäss Art. 9 Abs. 1 StHG werden von den gesamten steuerbaren Einkünften die zu ihrer Erzielung notwendigen Aufwendungen und die allgemeinen Abzüge abgerechnet. Gemäss Art. 9 Abs. 4 StHG sind andere Abzüge nicht zulässig; vorbehalten sind die Kinderabzüge und andere Sozialabzüge des kantonalen Rechts. Aus dieser Bestimmung folgt, dass die Kantone keine Kostenabzüge einführen dürfen, die nicht vom StHG vorgesehen sind. Es folgt daraus aber auch, dass Kostenabzüge nicht über die effektiv entstandenen Kosten hinausgehen dürfen. Der Abzug fiktiver Kosten ist dem Steuerrecht grundsätzlich fremd, weil nur die tatsächlich entstandenen Aufwendungen die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit verringern und sie deshalb nur im effektiven Umfang abgezogen werden dürfen.

Auch bei der Vermögenssteuer bestehen keine Möglichkeiten für fiskalische Anreize für Energie sparende Massnahmen. Der Kanton bewertet und besteuert das unbewegliche Vermögen schon heute massvoll. Die Vermögenssteuerwerte von vermieteten oder selbstgenutzten Liegenschaften des Privatvermögens betragen im Durchschnitt rund 70% des Verkehrswerts.

Der Regierungsrat sieht keine sinnvollen Möglichkeiten für weitergehende gesetzliche Massnahmen zur gezielten Schaffung von Anreizen für energetische Altbausanierungen. Dafür eignet sich das Steuerrecht schlecht. Die direkten Steuern dienen grundsätzlich einzig der Finanzierung des Finanzbedarfs des Staats, damit er seine Aufgaben erfüllen kann. Sie haben nicht zum Zweck ein bestimmtes Verhalten der Steuerpflichtigen zu bewirken. Steuerliche Lenkungsmassnahmen wirken sich oft zu wenig zielgenau aus. Wenn Förderungsmass-

nahmen zu ergreifen sind, so müsste dies zielgerichtet mittels direkter Beiträge und Subventionen erfolgen.

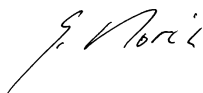
Der Regierungsrat hält die von den Motionären und Motionärinnen gemachten Vorschläge aber auch nicht als geeignetes Instrument zur Förderung der energetischen Sanierung der Bausubstanz. Da die Liegenschaftsvermieter mit der Einführung des neuen Mietrechts ihre Investitionen für Energiesparmassnahmen neu auf die Mieten abwälzen können, braucht es keine zusätzlichen steuerlichen Entlastungen, um die Hauseigentümer zur Durchführung kostspieliger Liegenschaftssanierungen zu bewegen. Dem Kanton würden nur unnötige Steuerausfälle entstehen.

Das von der Motion ins Zentrum gestellte Beispiel eines Abzugsbonus, wonach Aufwendungen für energetische Altbausanierungen zu 120% vom Einkommen abziehbar wären, ist mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Andere rechtlich zulässige Möglichkeiten für fiskalische Anreize für energetische Altbausanierungen sind schwer vorstellbar.

3. Antrag

Aus diesem Grunde beantragen wir Ihnen, die Motion Peter Malama und Konsorten betreffend fiskalische Anreize für energetische Altbausanierungen abzulehnen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Dr. Robert Heuss
Staatsschreiber