



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5155.02

FD/P075155

Basel, 23. September 2009

Regierungsratsbeschluss
vom 22. September 2009

Anzug Beat Jans und Konsorten betreffend Steuererleichterungen für Klimaschutzinvestitionen

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 19. September 2007 den nachstehenden Anzug Beat Jans und Konsorten dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen:

"Die Experten sind sich einig. Die Klimaerwärmung bedroht unseren Wohlstand und stellt künftige Generationen vor kaum lösbare Probleme. Die Senkung der Klimagase muss höchste politische Priorität erhalten. Es sind griffige Massnahmen und neue Ideen gefragt.

Ein grosses Potential zur Senkung von Klimagasen namentlich von CO₂ liegt im Heizungs- und Gebäudereich. Basel-Stadt hat viele schlecht isolierte und schlecht beheizte Gebäude. Eine Gebäudesanierung nach Minergiestandard könnte die CO₂-Emissionen eines durchschnittlichen Hauses um Zweidrittel senken. Neubauten können und sollten heute sogar nach Minergie-PStandard gebaut werden, welche die Klimagasverschwendung weiter senken kann. Zudem sind viele Öl- oder Gasheizungen nicht auf dem neusten Stand der Technik und sollten durch Wärmekraftkopplungsanlagen, Wärmepumpen, Holzpellet-Heizungen oder Sonnenkollektoren ersetzt, respektive ergänzt werden.

Die Regierung wird gebeten zu prüfen und zu berichten, welche Möglichkeiten bestehen, um Investitionen in den Klimaschutz durch steuerliche Anreize voranzutreiben, und welche Wirkung und welche Einnahmeeinbussen daraus zu erwarten sind. Zu prüfen sind unter anderem:

- die Senkung bzw. Abschaffung der Grundstückssteuer oder die Senkung des Basissteuersatzes der Grundstückgewinnsteuer, der heute für Minergiehäuser ab dem 9. Jahr der Besitzdauer 30% beträgt
- Möglichkeiten, den heute geltenden Steuerabzug für Investitionen in klimafreundliche Heizanlagen, Minergie-P-Bauten und Sanierungen nach Minergiestandard auszubauen.

Beat Jans, Peter Howald, Jörg Vitelli, Guido Vogel, Greta Schindler, Andrea Bollinger, Brigitte Strondl, Beatrice Alder Finzen, Emmanuel Ullmann, Brigitte Heilbronner-Uehlinger, Maria Berger-Coenen, Roland Engeler-Ohnemus, Stephan Gassmann, Oswald Inglin, Tobit Schäfer, Philippe Pierre Macherel, Christine Keller, Thomas Baerlocher, Jürg Stöcklin, Francisca Schiess, Anita Heer, Christian Egeler, Anita Lachenmeier-Thüring, Martin Luchinger, Bruno Suter, Gülsen Oeztürk, Sabine Suter, Brigitte Hollinger, Beatriz Greuter, Jan Goepfert, Susanna Banderet-Richner, Michael Martig“

Der Regierungsrat nimmt zum Anzug wie folgt Stellung:

Die nachhaltige Nutzung der Energie und die Verbesserung der Energieeffizienz bei Gebäuden und Installationen ist ein erstrebenswertes und wichtiges Anliegen, das auch vom Regierungsrat geteilt wird. Die sog. "2000-Watt-Gesellschaft" bildet denn auch eines der Schwerpunktziele im Politikplan 2009-2012 des Regierungsrats.

Der Regierungsrat hält die Schaffung fiskalischer Anreize bei den direkten Steuern indessen nicht für den richtigen Weg zur Erreichung dieser Ziele. Steuern sind grundsätzlich nur dazu da, dem Staat die nötigen Finanzmittel zur Erfüllung seiner Aufgaben zu beschaffen. Ausserfiskalische Ziele sollten grundsätzlich nicht in die Steuergesetzgebung einbezogen werden. Sie verkomplizieren das Steuersystem, wirken den Bestrebungen nach Vereinfachungen und Verfahrenseffizienz entgegen, erschweren den gesetzeskonformen und rechtsgleichen Steuervollzug durch die Steuerbehörden, sind missbrauchsanfällig und häufig nicht geeignet, um die avisierten Ziele zu erreichen. Sollen ausserfiskalische Ziele trotzdem angestrebt werden, dann sollten sie nach allgemeiner Auffassung an folgende Voraussetzungen geknüpft werden: Es muss ein substanzielles wirtschafts-, sozial- oder gesellschaftspolitisches Problem bestehen (Handlungsbedarf), dieses Problem muss durch den Einsatz von steuerlichen Instrumenten zumindest teilweise beseitigt werden können (Effektivität) und die steuerlichen Instrumente müssen wirkungsvoller sein als andere Massnahmen (Effizienz). Wie die Erfahrung und auch die Studie einer interdepartementalen Arbeitsgruppe des Bundes vom Januar 2009 mit dem Titel "Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden" (publ. in: <http://www.estv.admin.ch>) zeigt, sind Steuerausnahmen und Steuerabzüge häufig wenig effektiv und wenig effizient und haben neben geringen Anreizwirkungen oft auch kostspielige Mitnahmeeffekte zur Folge. Mitnahmeeffekte treten ein, wenn der Staat finanzielle Beiträge für bestimmtes Verhalten erbringt, das der Empfänger auch ohne die staatliche Förderung vorgenommen hätte.

Diese Überlegungen sind auch in Bezug auf die von den Anzugstellern und Anzugstellerinnen verlangten Entlastungen bei der Einkommens-, der Grundstück- und der Grundstücksgewinnsteuer für klimafreundliche und energieeffiziente Investitionen bei Bauten und Sanierungen nach Minergieprinzipien zu beachten.

Bei der Einkommenssteuer sieht das Gesetz schon heute Steuerabzüge fürs Energiesparen oder für den Umweltschutz vor. 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 die Aufwendungen für Energiesparmassnahmen vom Einkommen abgezogen werden. Diese steuerlichen Begünstigungen sind mit dem Bundesrecht vereinbar (Art. 9 Abs. 3 Steuerharmonisierungsgesetz, StHG; Bundesverordnung über den Abzug der Kosten von Liegenschaften des Privatvermögens bei der direkten Bundessteuer, SR 642.116; Bundesverordnung über die Massnahmen zur rationellen Energieverwendung und zur Nutzung erneuerbarer Energien, SR 642.116.1). Weitere fiskalische Anreize sieht das Bundesrecht

nicht vor und sie würden, weil die Regelung der Einkommensbemessungsgrundlage allein Sache des Bundes ist, gegen Harmonisierungsrecht verstossen. Forderungen nach zusätzlichen Massnahmen zur Förderung der Energieeffizienz sind bei der Einkommenssteuer somit nicht möglich.

Nicht von vornherein ausgeschlossen sind hingegen die Anliegen der Anzugsteller und Anzugstellerinnen hinsichtlich der Grundstücksteuer und der Grundstückgewinnsteuer. Die Befreiung von der Grundstücksteuer von nach Minergiestandards gebauten Liegenschaften und die Senkung des Basissteuersatzes bei der Grundstückgewinnsteuer sind Massnahmen, die in die Zuständigkeit des kantonalen Gesetzgebers fallen. Der Regierungsrat hält die vorgeschlagenen Massnahmen aber nicht für sinnvoll. Die verlangten Steuerausnahmen würden das Steuersystem einmal mehr verkomplizieren und auch der immer wieder geäusserten Forderung nach dessen Vereinfachung komplett widersprechen. Zudem würde ein problematisches Präjudiz geschaffen, das weitere Begehren nach ausserfiskalisch motivierten Steuerausnahmen und Steuervergünstigungen nach sich ziehen könnte. Hinzu kommt, dass die von den Anzugstellern verlangten Steuerausnahmen wenig effizient und geeignet erscheinen, um die Hauseigentümer zur Betätigung klimafreundlicher Bauinvestitionen und Sanierungen zu bewegen. Eher anzunehmen ist, dass die Steuerausnahmen zu unerwünschten Mitnahmeeffekten führen. Zur Förderung geeigneter klimafreundlicher Investitionen sind weitaus stärkere finanzielle Anreize nötig. Bei der Grundstücksteuer kommen wegen ihres Minimalsteuercharakters Entlastungsmassnahmen nur bei einer ungenügenden Gewinn- und Kapitalbesteuerung zum Tragen und bei der Grundstückgewinnsteuer wirken sie sich nicht im Zeitpunkt der Investitionsbetätigung, sondern erst Jahre später bei der Veräusserung aus. Wenn Bauinvestitionen nach Minergiestandards sich durchsetzen und deshalb staatlich gefördert werden sollen, dann wäre es wesentlich effektiver und effizienter und von den Behörden auch besser kontrollierbar, wenn dies mit direkten Förderbeiträgen geschähe und nicht mit Steuerausnahmen und Steuerabzügen. Der Kanton Basel-Stadt zeichnet sich aber bereits dadurch aus, dass er schweizweit die höchsten Förderbeiträge für die Sanierung von bestehenden Bauten ausschüttet. Aus diesem Grund dürften mit den beantragten Steuerausnahmen ausschliesslich Mitnahmeeffekte erreicht werden.

Nach dem Gesagten sind die von den Anzugstellern und Anzugstellerinnen vorgeschlagenen Massnahmen abzulehnen. Der Regierungsrat stellt dem Grossen Rat deshalb den Antrag auf Abschreibung des Anzugs.

Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, den Anzug Beat Jans und Konsorten betreffend Steuererleichterungen für Klimaschutzinvestitionen abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin