

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 14. April 2016

335.

Dringliche Schriftliche Anfrage der SP-Fraktion betreffend Steuervergünstigungen für Hauseigentümer im Rahmen der Energiestrategie 2050, Höhe der jährlichen Steuerausfälle für die Stadt sowie administrativer Aufwand für die Umsetzung

Am 9. März 2016 reichte die SP-Fraktion folgende Dringliche Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2016/71, ein:

Im Rahmen der Energiestrategie 2050 hat der Nationalrat in der ersten Woche der Frühlingssession 2016 diverse Steuervergünstigungen für Hauseigentümer beschlossen. Namentlich sollen künftig auch wertvermehrende Investitionen steuerlich über eine Periode von vier Jahren abgezogen werden dürfen. Dies soll nicht nur für energetische Sanierungen, sondern neu auch für Ersatzneubauten gelten. Zudem soll dies sowohl für Immobilien im Privat- als auch im Geschäftsvermögen gelten. Eine Koppelung dieser Investitionen an eine energetische Verbesserung bestünde nicht.

Ständerat und sämtliche kantonalen Finanzdirektoren sind gegen diese Steuervergünstigungen, weil sie jährliche Steuerausfälle in Milliardenhöhe sowie einen massiven Ausbau der Bürokratie befürchten. Zudem stellen sie fest, dass einzig wirkungslose Mitnahmeeffekte produziert werden.

Ständerat und Finanzdirektoren sind dagegen, dass ausserfiskalische Ziele mittels Fiskalpolitik erreicht werden sollen, obwohl bereits deutlich wirkungsvollere kantonale Subventionen im Gebäudebereich aus den Einnahmen der CO₂-Abgaben bestehen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie hoch wären die jährlichen Steuerausfälle für die Stadt Zürich, wenn die Beschlüsse des Nationalrats bezüglich Art. 31a), Art. 32 und Art. 67a) des Bundesgesetzes über die direkten Bundessteuern DBG (sowie den analogen Bestimmungen im Bundesgesetz über die Harmonisierung der Steuern) umgesetzt würden?
2. Welche zusätzlichen administrativen Aufwendungen (Einschätzung, Abgrenzung der energetisch relevanten Investitionen etc.) würden entstehen?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Wie hoch wären die jährlichen Steuerausfälle für die Stadt Zürich, wenn die Beschlüsse des Nationalrats bezüglich Art. 31a), Art. 32 und Art. 67a) des Bundesgesetzes über die direkten Bundessteuern DBG (sowie den analogen Bestimmungen im Bundesgesetz über die Harmonisierung der Steuern) umgesetzt würden?»):

Zur Beantwortung der Frage werden zunächst die vom Nationalrat vorgeschlagen Änderungen bzw. Neuerungen in Hinblick auf die erwähnten Artikel näher beleuchtet und dem geltenden Recht gegenübergestellt, wobei entsprechend den gesetzlichen Regelungen eine Differenzierung zwischen Liegenschaften im Geschäfts- und solchen im Privatvermögen vorgenommen wird.

Geschäftsvermögen

Der neu einzuführende Art. 31a des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer (DBG) sieht vor, dass künftig dem Energiesparen oder dem Umweltschutz dienende Investitionen in beheizte oder klimatisierte Liegenschaftsteile im Geschäftsvermögen oder in den Ersatzneubau solcher Liegenschaften im Geschäftsvermögen dann zum geschäftsmässig begründeten Aufwand zählen, wenn die Liegenschaft den energetischen Mindeststandard bereits aufweist oder durch die Investition erreicht. Es ist zu beachten, dass gemäss Art. 205e DBG die Wirkung des Art. 31a DBG erst ab der 10. Steuerperiode nach dem Inkrafttreten entfalten soll.

Zum heutigen Zeitpunkt können derartige Investitionen im Regelfall nach den geltenden Abschreibungsgrundsätzen abgeschrieben werden.

Privatvermögen

Das geltende Recht sieht in Art. 32 Abs. 2 DBG vor, dass bei Liegenschaften im Privatvermögen die Unterhaltskosten, die Kosten der Instandstellung von neu erworbenen Liegenschaften, die Versicherungsprämien und die Kosten der Verwaltung durch Dritte abgezogen werden können sowie dass das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmt, inwieweit Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können.

In der vom Nationalrat vorgeschlagenen Neufassung des Art. 32 Abs. 2 DBG ist vorgesehen, dass künftig auch Investitionen für den Ersatzneubau den Unterhaltskosten gleichgestellt werden können, soweit das Eidgenössische Finanzdepartement bestimmt, dass diese dem Umweltschutz und dem Energiesparen dienen.

Durch diese Regelung erfolgt eine Ausweitung möglicher abzugsfähiger Investitionen zum Zwecke des Umweltschutzes oder des Energiesparens auch auf Ersatzneubauten.

Der vom Nationalrat vorgeschlagene Neuentwurf sieht ferner in Art. 32 Abs. 2^{bis} DBG vor, dass künftig bei Liegenschaften im Privatvermögen die Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, einschliesslich den Investitionen in Ersatzneubauten, in den vier nachfolgenden Steuerperioden abziehbar sein sollen, soweit sie in der laufenden Steuerperiode, in welcher die Aufwendungen angefallen sind, steuerlich nicht berücksichtigt werden konnten. Die entsprechenden Investitionen können gemäss Art. 32 Abs. 2^{ter} DBG nur dann abgezogen werden, wenn die Liegenschaft den energetischen Mindeststandard bereits aufweist oder durch die Investitionen erreicht.

Auswirkungen

Die im Neuvorschlag des Art. 31a DBG vorgesehene Abzugsmöglichkeit von Investitionen in Liegenschaften im Geschäftsvermögen dürfte wenig Einfluss auf das Steueraufkommen der Stadt Zürich haben und lediglich zu zeitlichen Verschiebungen im Aufwand führen. Bereits heute können derartige Investitionen aktiviert und abgeschrieben werden. Zur Hauptsache stellt sich die Frage der Verteilung der Steuereinnahmen über die Jahre. Aufgrund von Art. 205e DBG würden sich erste Auswirkungen ohne dies frühestens in der 10. Steuerperiode nach dem Inkrafttreten dieser Gesetzesänderung zeigen.

Die in Art. 32 DBG vorgesehene Möglichkeit eines Abzugs über vier Steuerperioden stellt eine Durchbrechung des Periodizitätsprinzips dar und wird mit Steuereinbussen einhergehen. Dieser systemwidrige Vorschlag widerspricht damit auch dem Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und ermöglicht zudem die Steueroptimierung durch die Glättung von Progressionsspitzen.

Ganz grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass die in Art. 32 DBG vorgesehenen Änderungen mit Steuereinbussen einhergehen werden, wobei das genaue Ausmass und der Umfang zum jetzigen Zeitpunkt nicht prognostizierbar sind. So fehlen insbesondere jene Daten, welche es dem Steueramt der Stadt Zürich ermöglichen würden, die steuerlichen Auswirkungen zu modellieren. Zudem lässt sich kaum voraussehen, in welchem Umfang die vorgesehene Regelung künftig zum verstärkten Erstellen von Ersatzneubauten führen wird, noch liegen zum jetzigen Zeitpunkt die durch das Eidgenössische Finanzdepartement zu erlassenden Bestimmungen vor.

Da somit weder eine ausreichende Datenbasis vorliegt noch eine Prognose über die Verhaltensänderungen aufgrund der Gesetzesrevision möglich ist, kann keine verlässliche Aussage über die tatsächliche Höhe der zu erwartenden Steuerausfälle gemacht werden.

Zu Frage 2 («Welche zusätzlichen administrativen Aufwendungen (Einschätzung, Abgrenzung der energetisch relevanten Investitionen etc.) würden entstehen?»):

Die signifikanteste Änderung zum geltenden Recht liegt für Liegenschaften im Privatvermögen in der Möglichkeit des Abzugs für umweltschützende und energiesparende Ersatzneubauten sowie in der vorgesehenen Möglichkeit des gestaffelten Vortrags der Investitionskosten über vier Steuerperioden. Es liegt auf der Hand, dass eine derartige Ausweitung der Abzugsfähigkeit mit einem gewissen administrativen Mehraufwand im Bereich der Einschätzungstätigkeit einhergehen wird. So wird eine kontinuierliche Überwachung der über vier Jahre möglichen Abzüge erfolgen müssen, was die Einschätzungstätigkeit verkomplizieren wird. Auch die steuerliche Ausgestaltung der Behandlung von dem Energiesparen oder dem Umweltschutz dienenden Investitionen in beheizte oder klimatisierte Liegenschaftsanteile im Geschäftsvermögen wird nach Ablauf der 10-Jahres-Frist zu einem Mehraufwand im Bereich der Einschätzungstätigkeit führen.

Schlussbetrachtung

Auch wenn der Umfang der zu erwartenden Steuereinsparungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht absehbar ist, würden die vorgeschlagenen Änderungen doch zu Steuereinsparungen und zu einem administrativen Mehraufwand insbesondere im Bereich der Einschätzungstätigkeit führen. Zudem durchbricht die vorgesehene Staffelung der Abzüge über vier Steuerperioden das Periodizitätsprinzip, was steuersystematisch fragwürdig ist. Die damit einhergehende Möglichkeit der Steueroptimierung durch Progressionsspitzenglättung ist stossend.

Der im Rahmen der Energieforschung Stadt Zürich erarbeitete Bericht «Anreize und Hemmnisse bei energetischen Sanierungen» kommt zu folgenden Schlüssen: *«Zu den wichtigsten Hemmnissen zählen relativ hohe Baukosten (Investitionen) sowie eine mangelnde Rentabilität, die bei umfangreichen Erneuerungen häufig auftritt und stark vom Betrachtungszeitraum abhängt. Mit zunehmender energetisch wirksamer Erneuerungsintensität, verringert sich i.d.R. die Rentabilität. Darüber hinaus zählen zu den Hemmnissen eine relativ lange Amortisationsdauer der Investitionskosten, attraktive Alternativinvestments, Informationsschwierigkeiten, relativ geringe Energiepreise, die die Rentabilität der Investition negativ beeinflussen sowie umfangreiche Bauvorschriften und Denkmalschutzaufgaben.»*

Damit könnten zwar Steuerabzüge zusätzliche Rentabilitätsanreize für Erneuerungsmassnahmen schaffen, aber volkswirtschaftlich wäre es wesentlich vorteilhafter, wenn diese Anreize auf Bundesebene mit Lenkungsabgaben gesetzt würden. Die Stadt Zürich hat daher im Rahmen der Vernehmlassung zur zweiten Etappe der Energiestrategie 2050 des Bundes es auch begrüsst, dass ab 2020 der Übergang von Fördermassnahmen zu Klima- und Lenkungsabgaben geplant ist.

Die Förderung von ökologischen Massnahmen über Steuerabzüge wirkt unspezifisch und wenig sachgerecht: Da sind zum einen die Mitnahmeeffekte zu nennen (die auch bei Subventionen im Energiebereich vorkommen), also die Tatsache, dass vom Steuerabzug auch jene profitieren können, die die ökologisch sinnvollen Massnahmen auch ohne Steuerabzug vorgenommen hätten. Zum andern stehen die tatsächlichen Steuervorteile in keinem Verhältnis zum ökologischen Nutzen, sondern hängen vielmehr von der Höhe des gesamten massgebenden Einkommens ab. Anders gesagt: Haushalte mit geringen Einkommen profitieren kaum von der Abzugsfähigkeit, für Haushalte mit grossen Einkommen kann der Steuervorteil in unverhältnismässige Höhen steigen. Angesichts dieser Effekte sind erweiterte Abzugsmöglichkeiten für ökologische Massnahmen im Gebäudebereich als ineffizient und ineffektiv einzustufen. Dass sie auch steuersystematisch höchst fragwürdig sind, wurde vorstehend dargelegt.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti