



4. Februar 2013

Energiestrategie 2050

Steuerliche Anreize für Gebäudesanierungen: Ausgestaltung Malus

Pflichtenheft für Studie

Referenz/Aktenzeichen: gul

1. Einleitung

Mit einem Anteil von rund 46 Prozent am inländischen Energieverbrauch spielt der Schweizer Gebäudemark eine Schlüsselrolle bei der Erreichung der Ziele der Energiestrategie 2050. Neben der Verstärkung des Gebäudeprogramms, der Verschärfung und Ausbau der Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich sind auch Anpassungen im Steuerrecht vorgesehen. Dabei sollen Anreize geschaffen werden, damit Liegenschaftseigentümer vermehrt Investitionen mit energetischer Wirkung vornehmen und Gesamtsanierungen anstatt Teilsanierungen durchführen.

Das UVEK hat dazu ein Bonus/Malus-System in die Vernehmlassung geschickt¹:

Mit Anpassungen im Steuerrecht (Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer DBG sowie Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden StHG) sollen Anreize geschaffen werden, damit Liegenschaftseigentümer vermehrt a) dafür sorgen, dass ihre Liegenschaft den energetischen Mindeststandard aufweist und b) Gesamtsanierungen anstatt Teilsanierungen durchführen.

a) Malus: Viele Liegenschaften weisen heute aus energetischer Sicht erhebliches Verbesserungspotenzial auf. Um dies zu erschliessen, sollen inskünftig Investitionen, die dem Energiesparen und dem Umweltschutz dienen, steuerlich nur noch dann abgezogen werden können, wenn eine Liegenschaft einen festgelegten energetischen Mindeststandard aufweist oder diesen durch die Investitionen erreicht. Das Ziel ist, dass mittelfristig möglichst viele Liegenschaften den Mindeststandard aufweisen (GEAK-Pflicht). Eine Übergangsfrist von 10 Jahren erlaubt es den Eigentümern, sich auf die neue Situation einzustellen. Zudem werden die Anliegen des Denkmalschutzes gebührend berücksichtigt.

b) Bonus: Heute werden Gesamtsanierungen insbesondere von der Steuergesetzgebung verhindert, da abzugsberechtigte Sanierungsmassnahmen nur in dem Jahr steuerlich berücksichtigt werden können, in dem sie anfallen. Wenn das steuerbare Einkommen tiefer ist als der Betrag der Gesamtsanierung, können nicht sämtliche angefallene Kosten steuerrechtlich berücksichtigt werden. Anders ist dies bei Teilsanierungen, bei denen die Investitionskosten über mehrere Jahre verteilt anfallen und damit in mehreren Steuerperioden berücksichtigt und abgezogen werden können. Dies ist für viele Hauseigentümer steuertechnisch und finanziell attraktiver und bevorteilt dadurch die aus energietechnischer Sicht weniger sinnvollen Teilsanierungen gegenüber Gesamtsanierungen. Durch Anpassungen im Steuerrecht sollen Anreize für Gesamtsanierungen geschaffen werden.

¹ <http://www.bfe.admin.ch/themen/00526/00527/index.html?lang=de>



Grundsätzlich ist es ein Anliegen der Energiestrategie 2050, dass die Förderung im Gebäudebereich an den Gebäudeenergieausweis der Kantone GEAK gekoppelt werden soll. Dies betrifft insbesondere die Förderung via Gebäudesanierungsprogramm und die Steuerabzüge für Immobilien im Privatvermögen (Abzüge gemäss effektiven Kosten für energetische Sanierungen). Dabei ist zu bemerken, dass die erste Erstellung des GEAK rund tausend Franken pro Gebäude kostet, eine Aufdatierung nach erfolgter Sanierung aber nur noch ein Bruchteil davon (siehe Erfahrungen aus dem Kanton Bern).

Verschiedene Hemmnisse verhindern, dass Gebäudebesitzer eine umfassende Sanierung ihrer Liegenschaft vornehmen. Ein Hemmnis für viele Eigenheimbesitzer ist die Finanzierung einer umfassenden Sanierung. Dieses Argument wird vielfach vom Hauseigentümerverband aufgeführt mit der Anmerkung, dass den privaten Besitzern von Ein- und Mehrfamilienhäusern die nötigen finanziellen Mittel für Totalsanierungen fehlen, da das Kapital entsprechend in den Eigenheimen gebunden ist. Daher soll in der Studie auch untersucht werden, wie ausgeprägt dieses Hemmnis wirklich ist und wer davon betroffen ist. Es sollen zudem Vorschläge für Massnahmen erarbeitet werden, mit denen dieses Hemmnis abgebaut werden kann.

Die Studie ist demnach zweigeteilt:

In einem ersten Teil soll der Studie soll geklärt werden,

- wie der Malus basierend auf dem GEAK als Pflichtinstrument optimal ausgestaltet werden kann, um einerseits einen Anreiz für flächendeckende Minimalsanierungen zu schaffen ohne dadurch zusätzliche Hemmnisse aufzubauen.
- wie die Mitnahmeeffekte bei den Steuerabzügen reduziert und der Vollzugaufwand gering gehalten werden kann.

Im zweiten Teil der Studie soll erörtert werden, wie das Hemmnis Finanzierung bei den Gebäudebesitzern abgebaut werden könnte.

2. Konkrete Aufgabenstellung und methodisches Vorgehen

Im Jahr 2009 hat eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) einen Bericht zu verschiedenen Optionen im Bereich der Steuerabzüge für energetische Sanierungen erstellt². Die Verfasser des Berichts gehen bei den heutigen Steuerabzügen von bis zu 80 Prozent Mitnahmeeffekten aus, was Steuerausfälle bei Bund und Kantonen von 0,9 bis 1,4 Milliarden Franken pro Jahr zur Folge hat (bei Steuermindereinnahmen von 1,1 bis 1,7 Milliarden Franken insgesamt). Der Malus soll demnach so ausgestaltet werden, dass damit die bestehende Mitnahmeeffekte reduziert werden können. Er soll aber auch so ausgestaltet werden, dass Gesamt-sanierungen weiterhin getätigt werden können und keine neuen Hemmnisse aufgebaut werden (Abwürgen von Sanierungen).

Der Malus besagt, dass nach einer Übergangsfrist von zehn Jahren nur noch energetische Investitionen von den Steuern abgezogen werden können, wenn durch diese Massnahme ein Minimalstandard erreicht wird (GEAK-Pflicht). Die Festlegung dieses Minimalstandards erlaubt eine Diskussion von

² Steuerliche Anreize für energetische Sanierungen von Gebäuden, ESTV 2009



verschiedenen Varianten.

Fragestellungen zum Malus

In dieser Studie sollen folgende Fragestellungen untersucht werden:

1. Beim GEAK gibt es pro Gebäude zwei Bewertungskategorien: Gebäudehülle und Gesamtenergieeffizienz. Welche Kategorie ist für den Malus geeignet? Ist eine Kombination beider Bewertungskategorien denkbar? Wenn ja, in welchen Klassen? Dazu sollen mindestens drei verschiedene Ausgestaltungsvarianten des Malus erarbeitet werden.
2. Ist die Übergangsfrist von zehn Jahren sinnvoll oder braucht es eine kürzere oder längere Frist? Kann die Übergangsfrist mit einer Abstufung der Abzüge gemäss GEAK abgefedert werden?
3. Welche energetischen Wirkungen sind mit den verschiedenen Ausgestaltungsvarianten zu erzielen (Quantifizierung)? Um wie viel können die Mitnahmeeffekte damit reduziert werden?
4. Vollzugsaufwand: Wie muss das Instrument ausgestaltet werden, um den Vollzugsaufwand bei den Steuerbehörden, GEAK-Experten, Gebäudebesitzern etc. möglichst gering zu halten?

Hemmnis Finanzierung

Seitens Hauseigentümer wird argumentiert, die meisten privaten Gebäudebesitzer hätten zu wenig Rückstellungen für energetische Gebäudesanierungen und es bestehe ein Liquiditätsengpass. Entsprechend gab es Vorstösse, welche auf eine Verbesserung der Situation abzielten wie beispielsweise die Initiative für Energie Bausparen, welche es erlaubt hätte, die Rückstellungen analog zum Sparen der Säule 3a von den Steuern abzuziehen³.

Andererseits dürfen bei Mietobjekten Rückstellungen für werterhaltenden Investitionen auf die Mieter überwältigt werden. Rückstellungen für energetische Massnahmen sind hier aber in der Regel nicht inbegriffen. Gewisse Kantone lassen zudem in der Steuergesetzgebungen jährliche Rückstellungen für Grossreparaturen von Liegenschaften vor, in der Regel von ca. 1%–1,5% des Gebäudebuchwertes⁴.

Fragestellungen zum Hemmnis Finanzierung

1. Wie gravierend sind die fehlenden Rückstellungen für energetische Sanierungen, insbesondere bei Mehrfamilienhausbesitzern? Wie akut ist das Hemmnis der Finanzierung bei den Gebäudebesitzern?
2. Mit welchen Massnahmen und Instrumenten könnte diesen fehlenden Rückstellungen Abhilfe geschaffen werden, ohne auf die oben erwähnten Bausparinitiativen zurückzugreifen?

³ Am 11. März 2012 wurde über die Volksinitiative „Für ein steuerlich begünstigtes Bausparen zum Erwerb von selbst genutztem Wohneigentum und zur Finanzierung von baulichen Energiespar- und Umweltschutzmassnahmen“ abgestimmt. Die Initiative sah die fakultative Einführung eines Bausparabzugs und eines Energie- Bausparabzugs bei den kantonalen Einkommenssteuern vor. Die Initiative wurde mit 55.8% der Stimmen und von 18.5 Ständen abgelehnt.

⁴ www.snf.ch/SiteCollectionDocuments/medienmitteilungen/MK_01feb11/NFP54_BauwerkSchweiz_d.pdf



Methodisches:

In der Offerte ist das methodische Vorgehen zu skizzieren. Trotz der kurzen Zeit, welche für die Studie zur Verfügung steht, wird eine möglichst quantitative Analyse erwartet.

3. Budget und Zeitplan

Für diese Studie stehen 50'000 Franken (plus MWSt.) zur Verfügung. Die Studie wird von einer kleinen bundesinternen Begleitgruppe begleitet, wozu eine Kick-off, eine Zwischensitzung (Ende März) und eine Schlussitzung vorzusehen sind.

Zeitplan:

Ausschreibung: anfangs Februar 2013

Offerten bis: 18. Februar 2013

Auftragsvergabe BFE: anfangs März 2013

Zwischenbericht (event. Powerpoint): 28. März 2013

Abgabe Schlussbericht: Ende April 2013

4. Ansprechpersonen

Lukas Gutzwiller, Sektion Energiepolitische Instrumente, lukas.gutzwiller@bfe.admin.ch Tel: 031 322 5679

Klaus Riva; Leiter Sektion Energiepolitische Instrumente, klaus.riva@bfe.admin.ch Tel: 031 322 5706