



Regierungsrat

Luzern, 18. Juni 2019

STELLUNGNAHME ZU MOTION

M 37

Nummer: M 37
Eröffnet: 17.06.2019 / Finanzdepartement
Antrag Regierungsrat: 18.06.2019 / Ablehnung
Protokoll-Nr.: 733

Motion Nussbaum Adrian und Mit. über die Einführung eines Steuerabzugs für Investitionen in energetische Gebäudesanierungen

Der Kanton Luzern kennt im Gegensatz zur direkten Bundessteuer und zum Recht anderer Kantone keinen Energiesparabzug im Sinn eines erweiterten Liegenschaftsunterhaltskostenbegriffs. Er hat die Kann-Vorschrift von 9 Abs. 3a Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) nicht umgesetzt.

Bis 2000 kannte der Kanton Luzern einen Abzug für Energiesparmassnahmen (§ 25 Abs. 3 aStG). Dieser wurde dann mit der Totalrevision des Steuergesetzes auf 2001 abgeschafft. Eine vom Bundesamt für Energie in Auftrag gegebene Studie hatte damals unter anderem ergeben, dass rund 70 bis 80 Prozent der Steuerabzüge für Massnahmen gewährt wurden, welche gemäss den Aussagen der befragten Liegenschaftseigentümer auch ohne steuerliche Vergünstigungen im gleichen Zeitpunkt und in der gleichen Art realisiert worden wären (Mitnahmeeffekt von 70 bis 80 %). Der Regierungsrat beantragte deshalb in seiner Botschaft die Streichung des Abzugs. Das auf 1999 in Kraft getretene Energiegesetz des Bundes eröffnete weit bessere Möglichkeiten für eine gezielte Förderung der erneuerbaren Energien sowie der rationellen Energie- und Abwärmenutzung (Botschaft B 160 des Regierungsrates an den Grosse Rat zum Entwurf einer Totalrevision des Luzerner Steuergesetzes vom 5. Februar 1999 Kapitel III.3.g Ökologische Steuerreform S. 37 ff. https://steuern.lu.ch/-/media/Steuern/Dokumente/RechtUndGesetzgebung/b_160_vom_05021999.pdf?la=de-CH). Der Grosse Rat folgte dieser Sichtweise und strich den Energiesparabzug. Gleichzeitig wurde eine Bestimmung ins kantonale Energiegesetz (§ 24) aufgenommen mit dem Zweck, Massnahmen zur sparsamen und rationellen Energienutzung sowie zur Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme zu fördern. Insofern besteht eine vom kantonalen Gesetzgeber gewollte Differenz zur Praxis der direkten Bundessteuer und der meisten Kantone, wo Energiesparmassnahmen über einen entsprechend erweiterten Unterhaltskostenbegriff abgezogen werden können. Der Kanton Luzern wollte Energiesparmassnahmen nicht mehr via Steuerabzüge, sondern gezielt fördern.

Im Rahmen von KP 17 wurden die in der Motion erwähnten, vom Kantonsrat als Postulate überwiesenen Vorstösse über Steuererleichterungen für Investitionen in erneuerbare Energien nicht umgesetzt (s. Botschaft KP 17 S. 68 <http://www.lu.ch/kr/parlamentsgeschaeft/CdwsFiles?fileid=8d4f3a1913da4094bf8802de828e1410>) und in der Folge mit dem Jahresbericht 2016 abgeschrieben http://www.lu.ch/-/media/Kanton/Dokumente/FD/Projekte_und_Themen/Finanzen/Jahresrechnung_2016/Jahresbericht_2016_Teil_II.pdf S. 305 ff.).

Aktuell ist auf Bundesebene eine Vernehmlassung der WAK-S zum Bundesgesetz über den Systemwechsel bei der Wohneigentumsbesteuerung im Gang. Im Rahmen dieses Entwurfs sollen die Abzüge für Energiesparen, Umweltschutz, Denkmalpflege und Rückbau beim am Wohnsitz selbstbewohnten Wohneigentum bei der direkten Bundessteuer aufgehoben werden, während auf Kantonsebene die Kann-Vorschrift bestehen bleiben soll. Wir teilen die Einschätzung der WAK-S, dass die steuerliche Förderung von Energiesparen und Umweltschutz ein kostspieliges Instrument mit hohen Mitnahmeeffekten ist. Zudem werden damit Massnahmen bei Steuerpflichtigen mit höherem Einkommen progressionsbedingt stärker gefördert als bei jenen mit tieferen Einkommen. Die unterschiedlichen Tarife für Alleinstehende und gemeinsam besteuerte Personen führen ebenfalls zu einer ungleichmässig starken Förderung. Die Förderung von Energiesparen und Umweltschutz kann ausserfiskalisch effizienter und zielgerichteter vorgenommen werden. Gleiches gilt bei Abzügen für denkmalpflegerische Arbeiten sowie für Rückbaukosten im Hinblick auf einen Ersatzneubau. Der Denkmalschutz könnte über Subventionen besser und zielgerichteter gefördert werden. Bezogen auf die Steuern ist das Wegfallen dieser Abzüge daher ebenfalls sinnvoll.

Zur selben Beurteilung gelangt auch die Konferenz der kantonalen Finanzdirektorinnen und Finanzdirektoren gestützt auf ein Rechtsgutachten: Dieses hält zu den fraglichen Abzügen Folgendes fest:

Die nach heutigem Recht gewährten Abzüge für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegeinvestitionen und Rückbaukosten durchbrechen den Grundsatz der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sie lassen sich - wenn überhaupt – nur mit Blick auf die vom Gesetzgeber anvisierten umwelt-, energie- und heimatschutzpolitischen Zielsetzungen rechtfertigen. In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist diesbezüglich aber zu beachten, dass diese Abzüge die Steuerbehörden vor sehr grosse Herausforderungen stellen, da sie in der Regel nicht über das notwendige Fachwissen verfügen, um unabhängig beurteilen zu können, ob die von einem Wohneigentümer getätigten Investitionen die vom Gesetzgeber aufgestellten Anforderungen erfüllen. Die im geltenden Recht vorgesehenen Abzüge sind unter dem Gesichtswinkel der Praktikabilität daher negativ zu beurteilen. Problematisch sind ausserdem die Mitnahmeeffekte, die sich ergeben, weil sich die Steuerpflichtigen aufgrund des heute erhöhten Bewusstseins für den Umwelt- und Klimaschutz bei Baumassnahmen häufig ohnehin für umwelt- und energieschonende Massnahmen entscheiden. Je grösser die Mitnahmeeffekte sind, desto fraglicher erweist es sich, ob steuerliche Massnahmen erforderlich sind, um die umwelt- und energiepolitischen Ziele zu erreichen. Die im geltenden Recht vorgesehenen Abzüge werfen daher auch unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit Zweifel auf. Dies gilt umso mehr, als die WAK-S in ihrem Bericht ausführt, dass ausgabenseitige Förderungsprogramme gegenüber Steuervergünstigungen mit gleicher Zielsetzungen im Direktvergleich besser abschneiden. Die Förderung ausserfiskalischer Ziele über die Gewährung von anorganischen Aufwendungen führt ausserdem dazu, dass die Höhe der gewährten Steuersubvention aufgrund des progressiv verlaufenden Einkommenssteuertarifs von der Höhe des satzbestimmenden Einkommens abhängt. Je höher das steuerbare Einkommen ist, desto höher fällt die steuerliche Subvention für einen abzugsfähigen Aufwand aus. Eine derartige Wirkung lässt sich rational kaum rechtfertigen. Sie erweist sich aus verfassungsrechtlicher Sicht ebenfalls als delikater. Aufgrund dieser Überlegungen führt die vorgeschlagene Abschaffung der Abzüge für Energiespar-, Umweltschutz-, Denkmalpflegeinvestitionen und Rückbaukosten bei der direkten Bundessteuer unter verschiedenen Gesichtspunkten zu einer Stärkung der Steuersystematik. Sie stellt ausserdem eine Ausgleichsmassnahme dar, welche geeignet ist, die Belastungsunterschiede zwischen Wohneigentümern und Mietern zu reduzieren. Aus verfassungsrechtlicher und steuersystematischer Sicht sollten diese Abzüge auch im Steuerharmonisierungsgesetz gestrichen werden. Höchst problematisch erweist sich das in der Reformvorlage enthaltene Wahlrecht der Kantone, die bisherigen Abzüge nach wie vor beizubehalten. Es widerspricht dem Gebot der vertikalen und horizontalen Harmonisierung des Einkommenssteuerrechts. Dessen Missachtung lässt sich verfassungsrechtlich nur in denjenigen Bereichen rechtfertigen, in denen ein Bedarf nach einer unterschiedlichen

Regelung besteht. Dies gilt umso mehr, als bei einer Disharmonisierung der Abzüge die interkantonale Ausscheidung verkompliziert wird und damit auch denjenigen Kantonen ein erhöhter Überprüfungsaufwand aufgebürdet wird, welche diese anorganischen Liegenschaftsaufwendungen abschaffen. Dem Bericht der Kommission WAK-S können jedoch keine Hinweise entnommen werden, inwieweit im Bereich der Energiespar- und Umweltschutzabzüge ein Bedarf nach einem kantonalen Gestaltungspielraum besteht. Das vorgeschlagene Wahlrecht lässt sich bei einer solchen Ausgangslage daher nicht mit Art. 129 Abs. 2 BV in Einklang bringen. Es verletzt das verfassungsrechtlich verankerte Gebot der vertikalen und horizontalen Steuerharmonisierung (vgl. Gutachten Matteotti unter https://www.fdk-cdf.ch/-/media/FDK_CDF/Dokumente/Themen/Steuerpolitik/Wohneigentumsbesteuerung/190613_EMW_VI_Stn_FDK_UZ.pdf?la=de-CH).

Diese sachlich eindeutige Beurteilung des Nutzens und der Verfassungsmässigkeit der entsprechenden Abzüge lässt für eine Einführung keinen Raum. Wird der Systemwechsel auf Bundesebene beschlossen, käme es zudem bei Umsetzung der Motion wiederum zu einer Disharmonisierung mit der direkten Bundessteuer.

Aus diesen Überlegungen beantragen wird die Ablehnung der Motion.